

CUNKUAN BAOXIAN:

LILÚN YU SHIJIAN

存款保险： 理论与实践

贺 瑛 著

上海财经大学出版社

2002 年国家社会科学基金项目

存款保险：理论与实践

贺 瑛 著

图书在版编目(CIP)数据

存款保险:理论与实践/贺瑛著. —上海:上海财经大学出版社,
2003. 5

ISBN 7-81049-879-7/F·760

I. 存… II. 贺… III. 存款-财产保险-研究-中国 IV. F842. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 015172 号

CUNKUAN BAOXIAN LILUN YU SHIJIAN

存款保险:理论与实践

贺 瑛 著

责任编辑 宋澄宇 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海竟成印刷厂印刷

上海商印装订厂装订

2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 7.25 印张 188 千字

印数:0 001—1 200 定价:24.00 元

序

金融是现代经济的核心。金融业是百业之首,金融业的发展水平决定着整个经济发展的进程。而金融问题,就其本质而言就是金融安全问题。“全球化”在给世界经济带来“福音”的同时,也带来了金融风险的“噪音”。近年来,金融危机无论从发生的频率,还是从发生的规模来看都大大超过了以往任何时代。如何保证金融安全、高效地运作是全球面临的“难题”所在。而构成一国金融安全网三大基本要素之一的存款保险则被认为是保护银行等存款性金融机构金融安全的一种制度安排。

存款保险制度提出至今已逾 70 年。70 多年来,存款保险制度对于维护一国的金融安全起了重要的作用。然而 20 世纪 80 年代以来,存款保险制度又遭遇了前所未有的麻烦,暴露出许多制度弊端,因而屡遭谴责。20 世纪 90 年代以来接连不断的金融危机的爆发,使人们又重新怀念起曾在金融自由化浪潮中受过争议的存款保险制度。

“设计良好的存款保险制度有利于金融体系的稳定”,这是全球金融学家得出的共同结论,问题是何谓设计良好的存款保险制度?正是带着这样的疑问,贺瑛教

授开始了她的博士后研究。《存款保险:理论与实践》一书从一个崭新的视角阐述了存款保险制度的充要性,揭示了现行存款保险的种种制度缺陷,提出了改革方案的理论模型。世界眼光、战略思维是该书的一大特色。

中国在经济改革过程中累积了巨大的金融风险,必须在中国的存款性金融机构中引入存款保险制度,这已是一个不容争议的事实。问题是中国的存款保险如何运行。对此,贺瑛教授在本书中提出了独到的中国存款保险方案、模型及法规设计,可以说这一研究,尤其是其中的中国存款保险模型及法规设计填补了目前理论研究的空白。同时对未来中国存款保险制度的引入提供了宝贵的思路。前瞻性、创造性、系统性、可操作性是该书的又一特色。

总之,《存款保险:理论与实践》一书是一部理论与实践相结合、定性分析与定量分析相统一的优秀著作,值得一读。

陈彪如

中文摘要

金融监管当局的审慎监管、中央银行的最后贷款人功能和存款保护体系是构成一国金融安全网的三大基本要素。金融机构的内在脆弱性决定了金融风险的客观存在性。从理论上讲,存款保险制度是保护中小储户、维护金融体系良好运行的有力保障。

存款保险机制实行至今历经 70 多年,其间既有成功的经验、又有失败的教训。现行存款保险制度的最大弊端在于逆向选择、道德危害、机构问题,而产生这些问题的根源则在于没有一个良好的费率规定标准。因此,合理的保险定价成了解决现行存款保险机制弊端的关键所在。为此,笔者引入了银行重组模型和监管行为模型。银行重组模型强调了银行关闭和最优费率政策的内在联系的重要性,并指出最优存款保险费率取决于未来资产价值分布。监管行为模型则计算了两种截然不同的监管情形下的存款保险费率,从而得出结论:存款保险公司对银行进行适度的直接管制。实际公正的保费为一目标区概念,位于目标区内任一点的费率即为合理的保费。

随着我国市场经济体制的逐步建立,金融业的竞争日益激烈,经营风险也与日俱增,中小金融机构问题迭现,为创建一个良好的经营环境,引入存款保险机制迫在眉睫。

在对存款保险理论进行研究的同时,笔者对世界各国存款保险的实践亦作了全面调查。世界各国存款保险实证研究无疑对中

国存款保险方案的设计具有积极的指导意义。在设计中国存款保险方案时,作为一种过渡,笔者创造性地提出了一种“有管理的、浮动的、机构差别费率制”。相信该制度既解决了困扰存款保险制度发展的单一费率弊端,又解决了我国现阶段金融体系构造不全、金融竞争缺乏规范、金融监管软弱无力、金融手段相对奇缺的矛盾。

组建全国统一的,由所有存款性金融机构共同加入的、独立的、专门性的、非盈利的、政策性的存款保险公司是现阶段中国的理性选择。

存款保险制度在为金融机构的经营提供一种安全环境的同时,也为金融机构的竞争提供了一种公平的机制,更为“入世”后中资金融机构提供一种良好的业务发展平台。

Abstract

Prudential supervision, lender-of-last-resort facilities and deposit protection are three fundamental elements of one nation's financial security. One cannot avoid financial risks because of financial fragility. While protecting deposits and their owners, deposit insurance system maintains stability for financial system.

Deposit insurance system has been adopted for more than seventy years. It has both advantages and disadvantages. A poorly designed deposit insurance system encourages moral hazard, adverse selection and agency problem. All these pitfalls originates from absence of fair insurance premia. Therefore, this paper suggests Bank Reorganization Model and Regulatory Behavior Model. Bank Reorganization Model emphasizes simultaneous determination of the interrelated closure and premium policies. The conclusion of this model is that the optimal deposit insurance premium and the probability of closure of the bank at the time of the next audit does depend on the distribution of the future asset value. In particular, the premium charged to the bank is shown to be a monotonically increasing function of the riskness of its investments and a nonincreasing function of the current assets-to-deposits ratio. Regulatory Behavior Model calculates fair insurance premia under different assumptions concerning the de-

gree of regulatory control. It concludes that DIS should exerts some intermediate level of direct regulatory control over banks it insures. Fair insurance premia is a target zone. One can obtain an optimal deposit insurance premium within this lower and upper bounds of the target zone. With the development of our country's market economy, there will be much competence, which results in operating risks. To keep the financial system sound, it is necessary to introduce a deposit insurance system.

This paper surveys the characteristics of deposit insurance in many countries. Consequently, an important lesson to be learned from country experiences is that good design and suitable timing are essential. This paper also suggests some considerations that can be borne in mind when constructing or reforming a DIS, that is, adopting a managed floating risk-based insurance premium for different class of financial institutions system, so that the country can obtain the benefits of a DIS and avoid its pitfalls.

目 录

序/1

中文摘要/1

Abstract/1

引 言/1

第一章 存款保险与金融风险/17

第一节 金融机构内在脆弱性理论/17

第二节 金融机构恐慌理论模型/26

第三节 存款风险分析/30

第四节 成本收益对比模型/35

第二章 存款保险的运行机理/41

第一节 存款保险定性论证/41

第二节 存款保险定位分析/45

第三节 存款保险运作方式/53

第三章 存款保险的实践探索/60

- 第一节 存款保险实证研究/60
- 第二节 现行存款保险制度的缺陷/99
- 第三节 对现行存款保险制度的修正/110

第四章 存款保险的定价模型/132

- 第一节 Merton 模型及其演变/132
- 第二节 银行重组模型/139
- 第三节 监管行为模型/155

第五章 中国存款保险制度研究/172

- 第一节 中国的金融安全/172
- 第二节 中国存款保险制度构想/178
- 第三节 中国存款保险定价模型/188
- 第四节 中国存款保险条例/193
- 第五节 中国存款保险制度方案设计/201

附录/207

参考文献/216

后记/220

引 言

自金融业出现始,金融风险就相伴而生。两者形影相随,历经几个世纪。金融危机有些是由于金融市场交易者的不正当及违规、违法行为引起的金融动荡,但更多的是由于金融市场机制本身的问题而引起的金融体系的内在不稳定。凡勃伦(T. Veblen, 1904)、明斯基(H. Minsky, 1985)、金德尔伯格(C. Kindleberger, 1985)从社会信用制度和经济周期的角度论述了金融体系内在的不稳定性。近年来,博弈论、信息经济学与微观经济学在研究金融风险的成因方面获得了重大进展。信息经济学的发展使人们对金融市场的微观行为基础有了较为深刻的理解,对包括商业银行在内的金融中介机构的内在脆弱性的根源,也有了更深刻的认识。

信息经济学认为,在经济运行中的任何一项交易,如果交易双方拥有的与该项交易有关的信息是不对称的,就会引起“逆向选择”和“道德危害”。而金融领域中的逆向选择和道德危害又是金融中介机构内在脆弱性的主要根源,也是诱发金融风险的重要因素。米什金(F. Mishkin, 1991)对金融危机的定义是:所谓金融危机就是一种因逆向选择和道德困境问题变得太严重以至于金融市场不能够有效地将资源导向那些拥有最高生产率的投资项目而导致的金融市场崩溃。

作为金融机构主体的银行是联系借贷双方、评估风险、执行货币政策和提供支付服务的最重要的金融机构。与此同时,它的资产组合又使其特别易于造成变现困难、清偿无力的局面。虽然依据法律,银行存款具有高杠杆率,银行通常只保留一部分流动资金以满足正常情况下的提款需求,但是银行存款还是必须以原面值相等的金额支付。由此可见,金融机构不同于其他行业的主要特性,在于其维持经营的基础是具有较强流动性的公众存款。一旦存款人对金融机构的信心发生动摇,产生强烈的提款冲动,金融机构的流动性就不可避免地要出现危机,并直接危及其生存。所以,存款人的行为被看作是引起金融机构不稳定的关键因素。既然存款人是金融机构存在的基础,那么金融机构的这种内在脆弱性决定了金融机构具有双重的潜在破产危机:一种是与其他行业相同的,因经营不善而产生的资本清偿能力不足的财务性破产危机;另一种是金融机构特有的因存款人挤兑而产生的现金支付能力不足的挤兑性破产危机。前者属于正常破产范畴,是市场机制作用的结果,对于经济发展有一定的促进作用;后者属于非正常破产,由存款人的挤兑行为所导致,对经济发展具有强烈的破坏作用。为了有效地预防金融机构挤兑造成的银行恐慌和倒闭,许多国家的政府当局为金融机构提供了安全网,这一安全网包括三大基本要素:金融监管当局的审慎监管、中央银行的最后贷款人功能和存款保护体系。从理论上讲,金融机构挤兑被认为是不可避免的问题,而存款保险制度则被认为是防止挤兑发生的重要措施之一。

20 世纪 30 年代初期,美国陷入了严重的银行危机之中,1930~1933 年,有 6 704 家银行倒闭,仅 1933 年银行倒闭率就达 12.86%。面对这种残酷的现实,为摆脱危机,罗斯福总统于 1933 年 6 月 16 日签署了以联邦存款保险制度为内容的“格拉斯—斯蒂尔银行法案”(Glass-Steagall Act),设立了联邦存款保险公司

(The Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC), 标志着全球最早的存款保险制度在美国确立。此后的几十年中, 有不少国家相继引入这一制度。例如: 加拿大 1967 年设立存款保险公司; 日本 1971 年颁布存款保险法并于同年成立存款保险机构; 联邦德国于 1976 年, 英国于 1988 年引入存款保险制度。目前大多数发达国家都设立了这一制度, 少数发展中国家也进行了这方面的有益尝试。

20 世纪 80 年代以来, 存款保险制度遇到了很多困难, 暴露出许多弊端, 因而屡遭谴责。然而近 10 年来, 随着金融全球化、自由化进程的加快, 金融风险也在不断累积。90 年代以来, 相继发生了震撼世界的墨西哥金融危机(1994 年)、亚洲金融危机(1997 年)、俄罗斯金融危机(1998 年)和巴西金融危机(1998 年 8 月~1999 年 1 月)。其中尤以亚洲金融危机对世界经济的影响最为严重。在亚洲金融危机中, 大量的银行倒闭或被迫合并。金融理论界提出诸多防范政策措施, 其中再度提出曾在金融自由化浪潮中受过争议的存款保险制度, 他们用崭新的视角, 从保险制度各有关方的行为和后果, 从建制的条件和步骤来论证存款保险制度, 得出“设计良好的存款保险制度有利于金融体系的稳定”这样一个结论。

随着我国市场经济体制的逐步建立, 金融业的竞争日益激烈, 经营风险也与日俱增。具体表现在:

一、银行资本充足率低

自有资金是银行负债经营的基础。近年来国有商业银行的自有资金即资本金, 虽然绝对数不断增长, 但在所有资金来源中所占的比重却逐年降低, 资本充足率也在好几年之内达不到《巴塞尔协议》的要求。

国有银行资本金

单位:亿元人民币

年份	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	...	2000
资本金	1 196.9	1 315.8	1 481.7	1 821.6	2 207.3	2 274.1	2 272.2	2 465.1	...	...
资本充足率	8.8%	7.8%	7.2%	6.4%	6.5%	5.1%	4.5%	4.0%	...	4.62%

资料来源:中国人民银行统计资料 1989~2001 年。

二、负债与资产结构单一

从负债结构看,在四家国有商业银行负债中,各项存款占比越来越高。1999 年,国有银行各项存款在资金来源中占比高达 80.5%^①,其中居民储蓄占各项存款的比重为 57.05%,占其信贷资金来源的 40.6%;从资产结构看,我国银行资产主要以信用放款为主,1986~1999 年间,国有银行各项贷款占总资产的比重都在 73%以上,而且贷款主要集中于大中型国有企业,风险高度集中。由于资产负债结构单一,缺乏过渡性层次,使银行在盈利性与流动性之间出现断层,且无二级准备可变现,发生严重支付危机的可能性极大。

三、银行信贷资产质量低下,资产流动阻滞呈高风险倾向

目前,我国四家国有商业银行大约有近 2.29 万亿坏账,占贷款总额的 25.37%^②,其中大约有 6%~7%是无法收回的。国际上对这些银行坏账的悲观估计值有的甚至高达 40%;并认为要解决这些坏账问题,中国政府须花费 1 540 亿美元,约占 2001 年中国 GDP 的 23%。

① 龚浩成、戴国强主编:《2000 年中国金融发展报告》上海财大出版社 2000 年版。

② 中国人民银行戴相龙行长在 2002 年 3 月“中国发展高层论坛”上的讲话。

四、中小金融机构问题迭现

我国中小型金融机构主要包括其他商业银行、城市合作银行、城市信用社、农村信用社、邮政储蓄局。

1. 绝大多数信用社规模小。目前城市信用社都是独家独户经营,由于地区经济发展很不平衡,信用社的资产规模差异较大,有的多达10亿元左右,有的仅有200万~300万元,但普遍规模较小。一旦出现金融危机,规模小的信用社最易陷入困境,甚至倒闭。

2. 资产形式单一,质量差。信用社的主要资产是贷款和转存款及拆借。由于资产形式单一,信用社很难通过资产多元化的方式分散资产风险。

3. 资本充足率低。按中国人民银行规定,城市信用社自有资金加积累之和不得少于资产总额的5%,农村信用社股金加各项基金之和不得少于其贷款总额的10%,并要求按税后利润不低于5%的比例提取公积金,建立税前提留呆账准备金制度。但由于不少信用社效益不好,无力扩充资本或采取分光吃光的政策,不注重自身积累,造成资本充足率普遍低下,个别信用社资本充足率甚至不足1%。

4. 采用不正当手段盲目拉存款,造成资金成本过高。种种迹象表明,金融风险已使银行的破产倒闭从可能变成了现实。1995年中国人民银行接管了中银信托投资公司;1996年关闭了中国农业发展信托投资公司,由中国建设银行托管,1998年宣布解散;1997年对海南省34家城市信用社进行了处理,5家被依法关闭,28家并入了海南发展银行;1998年关闭了海南发展银行、中国新技术创业投资公司、广东国际信托投资公司。由于没有存款补偿机制,政府和央行在解决存款人对银行的债权问题时只有三种选择:第一,政府和央行出资帮助倒闭机构清偿债务。第二,政府和

央行不出资挽救,让倒闭的金融企业自行清理债权、债务,通过收回的债权,偿还债务。第三,政府和央行接管,通过行政手段强行将问题机构并入其他金融企业。第一、三种选择实际上是由央行直接支付问题银行的负债,给政府和央行造成巨大压力,金融风险被转移到政府部门,最终通过一些途径如通胀、转移债务等手段向公众分摊;第二种选择带有较大的随意性,极易引起社会动荡。建立存款保险制度可以从制度上减少监管部门的监管成本,减轻政府的压力,利于央行更好地履行货币政策职能,是对处置金融风险机制的完善。

1999年5月12日,中国人民银行原副行长刘明康在“99中国投资论坛”会上明确提出,我国将在适当的时候引入存款保险机制,以保护公众存款人的利益。至此,我国的存款保险制度终于由台后走到了台前。

在存款保护方面,任何一个国家均可有六种不同的选择:

1. 明确反对对存款进行保护(如新西兰);
2. 不对破产银行提供存款担保,而是在其清理期间,赋予存款者在法律上享有比其他债权人优先索偿的权利(如澳大利亚);
3. 存保范围不明确;
4. 隐性担保(an implicit guarantee)(已有55个国家采用这一形式);
5. 明确保险最高赔额(已有68个国家采用这一形式);
6. 全额担保(近来10个危机国家采用这一形式)。

第一或第二选择尽管是合理的,但从国际范围看,很少有国家这样做。第六选择通常是在出现严重的体系危机时采用的。对保险理赔设置一个最高限额这一做法无论对存保范围不明确,还是对隐性保险均是有利的。如果设计得好的话,存款保险制度对尚未实行这一制度的国家同样有利,同时对法律优先权是一种补充。

许多国家在建立存款保险制度时常常设立了多项目标,有些