

危影重重

联存险保护储户30年

INSIDE THE FDIC

Thirty Years of Bank Failures, Bailouts, and Regulatory Battles

[美] 约翰 F. 博文齐 (John F. Bovenzi) 著

王闻 贺晨曦 侯伟琴 译



机械工业出版社
China Machine Press

危影重重

联存险保护储户30年

INSIDE THE FDIC

Thirty Years of Bank Failures, Bailouts, and Regulatory Battles

[美] 约翰 F. 博文齐 (John F. Bovenzi) 著

王闻 贺晨曦 侯伟琴 译



机械工业出版社
China Machine Press

图书在版编目 (CIP) 数据

危影重重：联存险保护储户 30 年 / (美) 约翰 F. 博文齐 (John F. Bovenzi) 著；王闻，贺晨曦，侯伟琴译．—北京：机械工业出版社，2016.8

书名原文：Inside the FDIC: Thirty Years of Bank Failures, Bailouts, and Regulatory Battles

ISBN 978-7-111-54328-2

I. 危… II. ①约… ②王… ③贺… ④侯… III. 金融监管—研究—美国
IV. F837.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 160154 号

本书版权登记号：图字：01-2016-2180

John F. Bovenzi. Inside the FDIC : Thirty Years of Bank Failures, Bailouts, and Regulatory Battles.

Copyright © 2015 by John Bovenzi.

This translation published under license. Simplified Chinese translation copyright © 2016 by China Machine Press.

No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or any information storage and retrieval system, without permission, in writing, from the publisher.

All rights reserved.

本书中文简体字版由 John Wiley & Sons 公司授权机械工业出版社在全球独家出版发行。未经出版者书面许可，不得以任何方式抄袭、复制或节录本书中的任何部分。

本书封底贴有 John Wiley & Sons 公司防伪标签，无标签者不得销售。

危影重重：联存险保护储户 30 年

出版发行：机械工业出版社（北京市西城区百万庄大街 22 号 邮政编码：100037）

责任编辑：黄姗姗

责任校对：殷虹

印刷：北京市荣盛彩色印刷有限公司

版次：2016 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

开本：170mm×242mm 1/16

印张：16（含 0.5 印张彩插）

书号：ISBN 978-7-111-54328-2

定价：69.00 元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换

客服热线：(010) 68995261 88361066

投稿热线：(010) 88379007

购书热线：(010) 68326294 88379649 68995259

读者信箱：hzjg@hzbook.com

版权所有·侵权必究

封底无防伪标均为盗版

本书法律顾问：北京大成律师事务所 韩光 / 邹晓东

建立存款保险制度，为银行体系设立一道金融安全网，是利率市场化过程中的关键一步。我国从 1993 年正式开始讨论这个制度，终于在 2015 年通过并正式实施《存款保险条例》。

存款保险制度是舶来品，虽然我们在实施这个制度之前经过了漫长的讨论，期间在金融监管机构、银行业以及社会大众等几个维度上逐渐达成了共识，但是依然有一些核心问题需要做更深层次的思考。这些问题包括：现实中存款保险制度是如何运作的，特别是当真正要处置一家面临破产的银行时，标准作业程序是什么？如何处理存款保险基金管理机构和其金融监管机构之间的权力分配，特别是不同机构对于相关议题具有不同看法的时候，如何协调相互之间的立场？存款保险制度到底在现实中是如何对危机时的金融体系进行纾困的？

要回答上述这些问题，我们就需要有现实运行中的存款保险制度作为经验参考，其中较多的讨论集中在历史演化、制度安排以及相关机构博弈这些话题上。目前我国已经有一些介绍存款保险制度的书籍和文章，但是到目前为止，尚未有一本以“内部人”的视角去观察这个体系的现实运作，特别是对现实操作中参与者的描述和分析。从这个意义上说，我的学生王闻博士新近翻译的《危影重重：联存险保护储户 30 年》一书很好地

填补了这个空白。

本书的作者曾经任职于联邦存款保险公司数十年，他以美国 20 世纪 80 年代前后的银行业危机和 2008 年金融危机为大的背景，以参与者的视角和历史以及个人叙事的方式描述了危机时联邦存款保险公司的实际运作以及与其他监管机构之间的沟通与合作。这些历史故事没有金融专业书籍中高深的数学符号和艰涩的语言，而是一张张鲜活明晰的脸孔，让我们能更形象和生动地了解美国过去 30 多年发生的金融故事。

我期待这本书的出版，能够有助于我国相关的金融监管机构和从业人员以美国的经验为镜，更好地理解现实中存款保险制度的运作方式，从而能够把这一社会安全网设置得更为健全有效，为我国未来银行业的市场化运作保驾护航。

是为序。

宋逢明

2015年年初，机械工业出版社华章公司的杨熙越编辑找到我，希望我推荐一些可以翻译为中文的英文金融书。我当时和她说，考虑到近些年来大众读者的选书偏好与阅读习惯，所以书应以讲故事和谈历史为主。当时她给我的书目中我推荐了几本，其中就有这一本《危影重重》。几个月后，杨编辑询问我可否翻译这本书。虽然对于翻译中间的辛苦深有体会，但是考虑再三后觉得，此书因我缘起，而且这类由内部监管人士讲述机构内部运作之故事的书比较少见，属难得之佳作，所以就把翻译之事应承下来。

以我译书的经验，要把一本金融书籍翻译为中文并不是一件容易的事情，它既要求有专业的水准，又需要一定的语言能力，二者缺一不可，这也是目前金融书籍翻译精品并不多见的原因。我本人对待这个事情是严谨认真的，总是把读者看作自己的老师、朋友和学生，不敢有一丝一毫的懈怠，希望译出的文字即使无法达到信达雅的水准，但是至少不让读者产生晦涩难懂甚至逻辑错误的感觉。也正是因为如此，我和两位合作的学生花了超过半年的时间才把这本小书稿译完。

交稿后不久，熙越和本书的责任编辑黄姗姗建议我写一个译者序。坦率地说，虽然我本人是一位在高校研究金融和教授金融课程的学者，但是有关存款保险制度这类涉及金融监管的话题并非我的专长，因此写译者序

来谈论感想有些不合适。不过为了让读者在阅读此书之前可以了解更多的背景信息，我花了一些时间了解了存款保险制度的历史演变进程以及在此过程中曾出现的一些争议性的话题，这里就借着这个序言讲述一些有关存款保险制度的历史故事和研究成果，以作为本书正文内容的一个补充。

* * *

远古时代以降，人类社会自从有了交易行为之后，以金融机构为媒介的间接金融开始萌芽成长，到了 15 世纪和 16 世纪的航海大发现之后，以金融市场为中介的直接金融也逐渐成长。放眼金融体系的发展历程，我们可以看到其中变和不变的脉线。随着环境的变化以及融资者和投资者需求的演进，金融业在所提供的金融产品和服务以及组织形式上务必要求新求变，以反映和契合时代的要求，这体现了金融体系发展演进中“变”的一面。但是在另外一面，为了保证金融体系能够稳健安全地发展，有一些因素又是“不变”的，其中包括维护信用秩序、合理匹配风险和收益以及消解信息不对称带来的负面激励。就金融机构本身而言，我们要求它们强化公司治理，充分披露信息并且稳健经营；就金融市场而言，我们要求有信评分析师、会计师、律师以及证券分析师扮演“守门员”的角色；就外部监管而言，我们需要建立一套“金融安全网”，其中应包括审慎的金融监管、最后贷款人以及本书谈到的存款保险机制。当然更广义的金融安全网还应包含金融法律法规、刑事侦查以及司法审判等基础制度。

银行是金融体系的核心，历史上在各个国家反复上演的银行业危机给社会带来巨大的破坏。金融危机发生时资产流动性会迅速减弱，存款人无法取款，信誉良好的借款人无法从金融体系中获得融资，工人和退休人员等弱势群体难以维系基本的生存。对国内金融体系信心的丧失还可能激起本国资本流出，从而在冲击金融体系的同时引发货币危机。严重的金融

危机甚至会引发社会动荡，从而带来全方位的危机。为了减轻金融危机的破坏力，政府需要建置金融安全网，一方面寻求降低金融危机发生的可能性，另一方面也要减弱金融危机发生时带来的震荡。在这个安全网络中，存款保险制度就是重要的一环。

从一般意义上说，存款保险是一种信用担保机制，当然它是一种特殊的担保机制，其主要功能是提高公众特别是存款人对金融体系的信心，防止因为挤兑而造成金融机构特别是银行的破产，从而降低金融体系的系统性风险并维护金融体系的安全。具体来说，存款保险制度就是给银行以及其他可以进行存款业务的金融机构设立一个保险机构，作为参保会员的金融机构向存款保险机构支付保费；在会员机构面临危机或者破产的时候，保险机构在法定限度内给予存款人偿付。这样存款保险给金融体系编织了一张安全网，防范存款人在面对个别金融机构倒闭时丧失对整个金融体系的信任，从而引发挤兑并发生金融危机。

* * *

通常我们把现代存款保险制度的起源追溯到 1933 年。当时，在美国罗斯福总统新政下通过了《银行法》，其中一项关键内容就是设立了本书的主角——联邦存款保险公司（简称“联存险”）。存款保险作为一种债务担保形式，其背后的思想并非是现代的产物，从古罗马到中东再到古代中国，我们都可以找到个人或者集体担保的形式。就美国而言，1933 年建立的联存险并非最早的存款保险机制，其源头还可以上溯到 1829 年乔舒亚·福曼（Joshua Forman）在美国纽约州提议通过的《稳定基金法》（Safety Fund Act）以及依此法创设的稳定基金。

2014 年，美国学者弗雷德里克·格兰特（Frederic D. Grant）发表了

博士论文《现代银行业的中国基石：广东担保体系以及银行存款保险起源（1780 ~ 1933 年）》。在该文中，格兰特把福曼发起创立的纽约州存款保险体系和中国清代中叶广州对外贸易中的十三行行商制度联系起来。

广州十三行是 18 世纪和 19 世纪清政府指定专营对外贸易的垄断机构。关于十三行的起源有不同的看法，一种看法以 1685 年（康熙二十四年）设立粤海关为起始时点，另一种看法则以 1720 年（康熙五十九年）十三行设立“公行”这个共同组织作为起点。国人大多知道十三行是对外贸易的专营机构，但是对其中的债务担保制度不大了解。根据记载，1780 年（乾隆四十五年）十三行建立了连带责任担保制度，在这一安排下，行商成员需要对其他出现问题行商的债务承担无限的集体连带责任，这种机制一直持续到 1842 年十三行制度解体。

福曼在 1829 年明确指出：

广东行商监管中说明了有必要让银行相互负责。对于广东行商而言，他们每个人获得（清）政府排他性授权而各自和外国人做生意，但是每个人需要为失败案例中彼此之间的债务负责。我们银行的情况是很相似的，它们都拥有排他性的给本州居民发行纸币的权力，同时根据相同的规则需要对那张纸负责。（十三行）这种（连带责任）的原则已经历经 70 多年的历史，据此行商们之间的联结赢得了全世界的信誉，这是任何其他安全体系所无法媲美的。通过对这个制度进行修正，并且相对于我们更温和的共和政体特征进行调整，（共同担保）就可以成为制度的基础。

福曼给纽约州提出的银行改革方案包含了现代存款保险制度的两根支柱。第一根支柱是存款保险体系本身，其中银行需要交纳资本建立一个稳定基金，后者将给破产银行的债权人提供全额补偿来防止出现银行挤兑。第二根支柱就是监督银行，这在美国银行业的历史上也开了先河。福曼建议成立一个永久委员会，后者可以持续对银行进行监督和审查，由此来控

制保险计划产生的道德风险。

纽约州稳定基金制度后来被其他几个州所采纳，其中包括佛蒙特、印第安纳、密歇根、俄亥俄以及艾奥瓦。当时这些州法案的主要目标是保护州发牌银行所发行的银行券，后来随着自由银行制度的兴起，这个需求开始下降。到了美国南北战争时期，随着全美银行券的引入，这个需求就彻底消除了。根据 1863 年的《全美银行法》，联邦政府的银行券得到美国联邦政府的担保，这样美国第一波银行存款保险体系寿终正寝。

要特别指出的是，在福曼以及和广东行商做生意的外国商人眼中，十三行的担保体系是一个成功的机制。但是实际情况是有些讽刺的。清政府为了维系“天朝上国”的颜面而在债务问题上对十三行采取了双重标准，具体而言，如果外商欠行商债务，那么清政府就不管不问；如果是行商欠外商债务，那么清政府就会要求欠债的行商偿还外债。1780 年总计有 8 家行商，其中有 4 家欠了外商 107 万银元，利滚利变成 380 万。得知此消息的乾隆皇帝感觉受到了侮辱，于是要求行商加倍偿还，变成要还 760 万银元，同时这些钱由没有欠钱的行商来偿还。这就是集体担保制度的由来。

根据格兰特的分析，广东十三行的债务集体担保制度在很多层面上揭示了现代存款保险体系中存在的问题，由此也提供了非常有价值的经验教训。从问题来看，其核心就是任何保险和担保合约中都内生存在的道德风险。从一般经济原理出发，道德风险就是在合约中有信息优势的经济主体无须为自身风险行为的负面结果负责，这样就会鼓励这些经济主体过度承担风险，由此伤害到其他经济主体的利益。就存款保险而言，它产生的道德风险问题就是在给存款提供担保后，存款人会减少对银行的监督，同时银行会从事风险更大的业务，由此产生激励上的扭曲。有关存款保险的历史演进过程以及相关的研究反复说明了这一点。从经验教训上看，存款保

险要取得成功需要一系列的条件，其中包括支撑存款保险的税收需要根据保险基金可能偿付的损失进行评估；保险基金以及参保机构都需要进行独立而且严格的监管；有关防范和处置风险的法律必须要得到执行；存款保险基金必须避免像十三行那样对损失承担无限集体连带责任。

* * *

美国现代的存款保险体系是在 1929 ~ 1933 年大萧条时代后建立的，其标志就是 1934 年成立的联邦存款保险公司，所以很多人认为美国的存款保险体系是当时罗斯福总统因应大萧条实施新政产生的结果，但是这个看法并不完全符合历史事实。

在 19 世纪美国几个州试验存款保险制度失败之后，进入到 20 世纪初又有几个州实施了存款保险制度：1908 ~ 1917 年，俄克拉何马、堪萨斯、内布拉斯加、密西西比、南达科他、北达科他和华盛顿等 8 个州先后实施了存款保险计划。但是到了 20 世纪 20 年代，所有这些州的存款保险计划都破产了。这段时间内有关存款保险的讨论并不是以保护存款人的利益为核心，而是主要围绕存款风险导致的道德风险展开的。比如 1908 年《银行家》杂志就评论说：

存款保险……对于鲁莽银行会是一个激励，这种观点看来很难质疑……如果存款得到保险，那么信用不彰的银行就会和声誉卓著的机构进行竞争以获取存款，当这些激进的银行失败时，股东遭受的惩罚和没有存款保险的情况下没有什么差别。

这段评论充分说明当时存款保险的讨论集中在股东利益而非存款人利益上。这样存款保险的反对者认为这个制度将会增加而不是减少银行破产的威胁，同时把银行破产带来的风险从存款人转嫁给纳税人。

在 20 世纪 30 年代大萧条时代到来之前，美国联邦政府以及银行监管机构普遍都反对存款保险制度，而银行业者则对这个问题持有不同的看法。传统上那些只能在州内开展业务的小型乡村银行支持存款保险制度，可是第一次世界大战结束之后美国银行业开始朝着更大型和更分散化银行迈进，因此对存款保险的需求就在下降，而当时几个州实验性的存款保险计划纷纷失败也打击了支持者的信心。

时间来到大萧条时代，此时有关存款保险的政治博弈特征开始发生变化，它从美国国会中各个利益集团之间的争斗转到普通公众中间，同时存款人的利益而非股东的利益成为政策议题辩论的焦点。在 1933 年的银行业危机之后，公众舆论开始关注银行业的改革，同时也开始倾向于支持采用存款保险制度来解决银行业反复出现的危机。我们现在可能会认为是当时美国银行业的状况促成了美国国会通过存款保险立法。但是就当时情况而言，大萧条只是给存款保险提供了必要而非充分的理由，因为如果没有大萧条，美国可能就不会实施存款保险。当时要通过这个法案还有不小的障碍，其中之一就是来自罗斯福总统的反对。

1933 年 3 月罗斯福总统在第一次炉边谈话中指出：

我们过去一段时间银行业的境况很差。有些银行家在管理公众资金方面要么无能，要么没有诚信。他们把那些出于信任而交托的资金用于投机和不明智的贷款。

当时《银行法》（Banking Act）正在国会辩论，可是罗斯福在对美国民众发表的第一次谈话中没有涉及存款保险。在 1933 年 5 月的第二次炉边谈话中他告诉了美国民众有关新政的纲要，但是他依然没有谈及存款保险。他只是向民众表示银行是安全的，但是并没有给出让银行安全的任何措施。

实际上 1933 年《银行法》中有关存款保险制度的安排是在两位国会议员的强力推动下才完成的，他们的名字后来也成为这个法案的名字：众议员亨利·斯蒂格尔（Henry Steagall）以及参议员卡特·格拉斯（Carter Glass）。本来国会两院已经就银行改革达成基本的共识，罗斯福总统支持法案中商业银行和投资银行业务分离的条款，但是反对任何形式的存款保险，也因为他的反对，这个法案的通过进程被延缓了。不过罗斯福总统最终还是决定尊重国会两院的意见，在 1933 年 6 月签署了《银行法》，同时没有修改有关联邦存款保险公司的条款。直到 1933 年 10 月的第四次炉边谈话，罗斯福总统才谈到存款保险：“……政府将对所有银行存款账户在 2500 美元范围内提供保险，它将在明年 1 月份开始正式实施。”这样在 1934 年幸存下来的银行并不是因为罗斯福总统安定人心的话语而得以拯救，而是因为得到了国会支持的政府担保而得以继续存在。

虽然 1933 年通过设立联邦存款保险的制度，但是依然有众多反对的声音，当时普林斯顿大学的教授埃德温·科莫尔（Edwin Kemmerer）就说了下面这段后来被反复提及的隐喻式评论：

放松信贷政策的银行得到了生意，而对待信贷政策更仔细认真的银行则丢掉了生意。懈怠的银行家们在跳舞，而保守的银行家们则给这些游手好闲的人付费。如果保守的银行家提出抗议，那么玩乐之人就会邀请他们到一个温室中，很快所有人都在跳舞，而玩乐之人一定是从存款人或者纳税人那里获得了金钱。

20 世纪 30 年代初灾难般的日子过去之后，美国民众对存款保险这个议题的关注进入一个相对较长的平和期。1933 年的《银行法》不再允许银行使用存款人的资金来给高风险和晦涩不明的投资进行融资，银行业务仅局限于给企业和消费者发放各种贷款。银行的利润来自存贷利差，同时它们不能再使用存款来购买股票或者是接受股票作为贷款的抵押物。银行

的投资活动得到了严格的监管，而联存险则成了巡游警察，负责监督这些条款的执行。我们可以把这个法案看作一张有三条腿的桌子，这三条腿分别是存款、保险以及严格的监管。只要每条腿和其他两条腿维持一定的关系，那么这张桌子就可以保持稳定。后来这张桌子稳定了 40 多年，美国人也恢复了对银行业的信任。

20 世纪 60 年代美国银行业的活动开始发生变化。银行开始从事一些非传统的风险业务，同时在分支机构法案放松的情况下扩大营业的地理范围。经营范围的扩大以及承担更大风险都给银行带来了更多的利润。但是美国在 70 年代经济出现滞胀状态，凯恩斯主义经济学开始遇到重大挑战。在这个背景下，里根这位强势而又富有政治魅力的共和党人在 1980 年当选总统，他放弃自从罗斯福总统以来民主共和两党都支持的凯恩斯式国家干预主义的经济思想，转向了弗里德曼和哈耶克式的自由主义的经济思想。在其就任总统的演讲中讲道：“在当前的危机中，政府不是我们问题的答案，政府本身就是问题。”他向选民说过度的政府监管在逐步扼杀美国自由企业体系的活力。在当时充满着经济、政治和国际危机的背景下，里根总统提出的解决方案就是大幅度减少政府的角色，包括银行业在内的所有行业都需要以行业自我监管为主，由此开启了放松监管的时代。1980 年卡特总统签署的《存款机构放松监管和货币控制法》启动银行业改革，其中包括消除利率上限，放松对贷款的限制以及否决一些州的高利贷法案。1981 ~ 1982 年的经济衰退中，美国国会通过了《加恩 - 圣杰曼存款机构法》进一步放松对银行的监管。

自从 1933 年之后，联存险的职责就是监管银行以防止它们使用存款从事风险很大的业务。为了实施放松监管的政策，里根总统任命与自己观点相似的威廉·艾萨克（William Isaac）为联存险主席。后者在写给金融市场的一封信中谈道：“近期银行业市场竞争越来越激烈，通过正式的监管机制来管控银行风险变得更加复杂，同时也给整个行业以及社会带来了

大量的经济成本。一个更好的解决方案是让市场而不是监管发挥更大的作用。”现在监管的游戏规则开始改变了，里根总统决定不再让监管的这条腿和存款以及保险那两条腿保持像以往那样的关系了。

在经济政策层面，卡特政府后期上任的美联储主席保罗·沃尔克（Paul Volcker）为遏制通货膨胀，坚定实施高利率政策。这一货币政策后来在遏制通货膨胀方面非常见效，但是带来的副作用就是过去长期以来依靠发放长期固定贷款的储贷协会因为期限错配开始出现大规模的破产，由此引发了 20 世纪 80 年代的储贷危机。这样自从第二次世界大战以来联存险第一次对破产机构的存款人进行了赔付，并且重新激起了对联存险重要性的讨论。

1994 年查尔斯·卡洛莫里斯（Charles Calomiris）和尤金·怀特（Eugene White）在《联邦存款保险起源》中比较了 20 世纪 30 年代和 90 年代的联存险，特别是有关当时储贷协会危机的议题：

一直以来有关改革存款保险来保护纳税人利益的讨论都不是很多大胆改革计划中的内容。部分原因看起来是这个议题并没有吸引民众的注意，即便提到储贷行业损失 2000 亿美元以及联存险可能遭受的更大损失。1992 年总统大选中这个议题几乎没有触及。为什么现在国会两院中没有人像当年斯蒂格尔那样提出一个大胆的计划，从而让改革成为公众眼中的焦点？一个可能的解释就是政客从他们最有影响力的选民那里看不到支持一个巨大改革会带来好处。而且到目前为止，也没有政治家可以积聚有影响力的联盟来打破当前利益格局的平衡。

在利益集团和强力选民的支持下，美国国会一直到 90 年代末期都致力于改变《银行法》，国会控制了美国的政治议程，导致的后果就是克林顿政府在 1999 年 11 月批准了国会之前已经通过的《金融服务现代化法》，按照发起人的名字也就是著名的《格雷姆 - 里奇 - 比利雷法》（Gramm-

Leach-Bliley Act)。这个法案允许投资银行和商业银行重新结合，但是联存险作为存款保险人的身份并没有发生变化。在里根和布什政府时代，对金融业管制的放松，破坏了格拉斯和斯蒂格尔所确定的分业经营原则。这个趋势一直持续到克林顿政府时期，直至 1999 年用新的《金融服务现代化法》取代了 1933 年的《银行法》。

进入 21 世纪初期，随着存款的增加以及监管的放松，存款、保险和监管这三条腿的桌子和以前相比不那么稳定了，不受监管的银行活动在 2007 ~ 2009 年发生的次贷危机中暴露无遗。在监管失控的情况下，存款保险制度内在的道德风险问题就被放大了：联邦存款保险给这些道德风险进行保险，美国的纳税人就只能再次为银行的鲁莽行为支付账单。回顾次贷危机，或许我们可以用当时花旗银行首席执行官查克·普林斯（Chuck Prince）的一段话来呼应前面科莫尔教授的观点：“就流动性而言，当音乐停止的时候，情况会变得异常复杂。但是只要音乐一直在播放，那么我们就必须要跳舞。现在我们依然在跳舞。”

* * *

20 世纪 80 年代以来，学界有关存款保险的讨论开始增多。这些讨论一方面围绕理论建模展开，另一方面则围绕相关的实证分析展开。存款保险的理论研究涉及存款保险的必要性以及有关存款保险制度的设计问题，当然在所有相关理论议题上都存在着不同的声音和意见。

就存款保险的必要性而言，支持者和反对者都不外乎坚守了自从 20 世纪 30 年代以来各自的观点。支持的一方认为银行的经营活动天然容易遭受挤兑的攻击，存款保险可以维护金融系统的稳定，同时这个制度还可以保护那些不具备监督能力的小储户的利益，从而有助于维护社会公平。

但是反对的一方则认为，导致银行挤兑以及金融危机的传染效应和信息不对称有关，这样阻止危机扩散的手段就是要求银行向公众披露更多的信息。政府的存款保险计划只会弱化而不是增强银行的竞争力。

有关存款保险制度设计的议题围绕多个主题展开，其中包括以下几个方面。

- 存款保险是采用强制性还是自愿性进行投保？强制存款类金融机构参与存款保险的优点在于可以使所有存款人获得一定金额的保护，从而更能保护公众的利益，但是缺点是银行没有自由投保的权力，存款人也不能自由选择投保数量；自愿参加存款保险的方案可以让银行和存款人都有选择投保的权利，但是容易导致道德风险和逆向选择，同时自愿性投保也往往无法吸引足够多的金融机构参与其中。
- 存款保险机构和其他监管机构之间的关系如何？有些学者主张两者合二为一，这样做可以避免重复设置，从而节省监管成本；但是反对这样做的学者则认为存款保险机构和监管机构的目标并不相同，因此合二为一后监管机构并不会顾及存款保险方面的利益。
- 存款保险覆盖的范围包括哪些？这个方面相关的议题比较广，主要包括存款保险是否包含所有可以开展存款业务的金融机构？存款保险是否可以向非居民而不仅仅是本地居民开放？参保机构是否应该包括外国银行在本国的分支机构以及本国银行在外国的分支机构？存款保险是否应该涵盖外币计价的存款？存款保险是否应该包含银行之间的存款？这些议题的讨论主要和维护本国银行业的竞争力、本国存款账户的结构以及实施存款保险的目标有关。
- 存款保险的保护程度如何？这个方面的议题也比较多，主要包括存款保险是采用全额保险还是部分保险？是否要求存款人和存款保险机构建立共保机制？在部分保险机制下，保险覆盖的上限如