



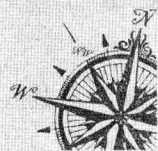
存款保险法律制度 国际比较研究

CUNKUAN BAOXIAN FALÜ ZHIDU GUOJI
BIJIAO YANJIU

● 李卉 著



大连理工大学出版社



存款保险法律制度 国际比较研究

CUNKUAN BAOXIAN FALÜ ZHIDU GUOJI
BIJIAO YANJIU

● 李卉 著



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

存款保险法律制度国际比较研究/李卉著. 一大
连:大连理工大学出版社, 2011. 6
ISBN 978-7-5611-6315-3

I. ①存… II. ①李… III. ①存款—保险法—对比研
究—世界 IV. ①D912.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 131028 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84703636 传真:0411-84701466

E-mail:dutp@dutp.cn URL:<http://www.dutp.cn>

大连理工印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:185mm×260mm	印张:11.75	字数:271 千字
2011 年 6 月第 1 版	2011 年 6 月第 1 次印刷	

责任编辑:孔泳滔

责任校对:程振明

封面设计:张莹

ISBN 978-7-5611-6315-3

定 价:24.00 元

前言

在经济金融化和金融全球一体化的今天,如何保证金融体系安全高效运作已成为全世界无法回避的焦点。在2008年源于美国次贷危机的全球金融风暴中,各国存款保险法律制度在维持金融秩序稳定方面发挥了引人注目的作用。对于长期实行政府隐性存款担保制度的中国,何时建立及如何建立这一市场化的投资者风险补偿法律制度就成为需要认真研究的一项重要法学课题。

笔者曾在金融监管一线从事过4年多的金融机构监管与金融法律事务方面的工作,亲身经历了广东省某地区城市信用社退出市场的艰难过程,对于那惊心动魄的场景,现在仍记忆犹新,深感地方政府与监管机关在隐性存款保险制度下处理这类问题时的捉襟见肘、应对乏力,以致造成了一定的社会不良影响。作为一名金融法律事务工作者,深感在无法可依状态下摸着石头过河的困惑与苦恼及金融稳定之重要,这也是笔者选择存款保险法律制度作为研究方向的深层次动因。

我国已有不少学者对这一制度进行了研究,但这些研究绝大多数都是从宏观经济学与金融学的层面上进行的研究,鲜有从法学角度对这一制度进行研究的专著和文章。而且在从事本课题研究的前期准备期间,笔者有幸得到国家留学基金委的资助,前往荷兰从事一年的法律研修,我利用这一机会搜集了大量的国外相关研究成果和典型国家的第一手经验材料。基于以上原因,我确定了“存款保险法律制度国际比较研究”这一研究课题。

实际上,由中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、国务院发展和改革委员会组成的一个特别立法小组已起草出《存款保险条例》(草案),并已几易其稿。我希望我的研究成果能进一步丰富这一立法工作的基础与理论依据,为我国的金融改革和金融立法做出一些力所能及的贡献。

本书从比较法的角度对存款保险法律制度进行了研究,主要包括:

第1章为存款保险法律制度的理论基础。首先阐释了存款保险法律制度的基本理念与内容,然后分别对存款保险的经济学理论基础和法学理论基础进行了分析,对存款保险的



法律属性进行了界定,认为存款保险法律制度是政策性保险,属于责任保险、保证保险。

第2章为美国存款保险法律制度研究。从美国存款保险法律制度的产生、发展沿革到当前次贷金融危机中存款保险法律制度发挥的作用,做了详细的阐述分析,最后总结了美国存款保险法律制度发展改革的主要经验。

第3章为欧盟存款保险法律制度研究。首先简单评介了欧盟5个国家(英、荷、德、法、西)的存款保险法律制度,然后分析了欧盟存款保险法律制度的统一成果——《欧盟存款保险指令》产生的背景、基本原则和主要内容,结合英国北岩银行救助案例对欧盟存款保险法律机制的最新动态进行了研究,最后对欧盟存款保险法律制度的重要经验进行了全面总结。

第4章为亚洲主要经济体存款保险法律制度研究。重点围绕日本、韩国和中国台湾地区三个主要经济体的存款保险法律制度运行的基本情况、发展改革过程和取得的重要成果展开研究分析,最后对亚洲主要经济体存款保险法律制度运行的主要经验进行了总结。

第5章为中国存款保险立法进程研究。首先研究分析了中国进行存款保险立法的重要意义,然后对中国推出存款保险法律制度的时机以及是采用统一的存款保险法律制度还是“双轨制”的问题进行了研究论证,最后提出了建立中国存款保险法律制度的整体思路。

第6章为中国存款保险法律制度主要架构研究。本章是在对中国人民银行牵头出台的《存款保险条例》(草案)进行评析的基础上,结合国际存款保险协会(IADI)和巴塞尔银行监管委员会(BCBS)最新发布的《有效存款保险制度核心原则》的内容,尝试提出了一个我国存款保险法律制度的主要架构。

编 者

2011年6月



引 言	1
第 1 章 存款保险法律制度的理论基础	7
1.1 存款保险法律制度的基本理念与内容	7
1.2 存款保险的经济学理论基础	15
1.3 存款保险的法理分析:法律属性之界定	24
第 2 章 美国存款保险法律制度研究	33
2.1 美国存款保险法律制度的产生	33
2.2 FDIC 的平稳发展	36
2.3 20 世纪 80 年代至 90 年代美国金融危机和存款保险法律制度改革	37
2.4 《2005 年存款保险改革法》评介	40
2.5 次贷金融危机	41
2.6 FDIC 发展历程的经验总结	48
第 3 章 欧盟存款保险法律制度研究	57
3.1 欧盟国家存款保险法律制度评述	57
3.2 欧盟存款保险法律制度的统一	66
3.3 欧盟存款保险法律制度的最新动态	70
3.4 欧盟存款保险法律制度的经验总结	77
第 4 章 亚洲主要经济体存款保险法律制度研究	81
4.1 亚洲主要经济体存款保险法律制度的基本情况	82
4.2 亚洲主要经济体存款保险法律制度的具体运行	85
4.3 亚洲主要经济体存款保险法律制度的经验总结	94
第 5 章 中国存款保险立法进程研究	98
5.1 中国建立存款保险法律制度的意义	98
5.2 建立存款保险法律制度的时机选择	101
5.3 采用统一的存款保险法律制度还是“双轨制”	112

5.4 中国存款保险法律制度的整体思路	117
第6章 中国存款保险法律制度的主要架构研究	122
6.1 《有效存款保险制度核心原则》评析	122
6.2 《存款保险条例》(草案)评析	125
6.3 我国存款保险法律制度的主要架构设计	127
附录一 中国人民银行和中国银行业监督管理委员会起草的《存款保险条例》	136
(征求意见稿)	136
附录二 美国《联邦存款保险法》目录	141
附录三 欧盟《存款保险制度指引》	152
附录四 Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems Executive Summary	159
附录五 有效存款保险制度核心原则	164
报告摘要	164
附录六 台湾地区“存款保险条例”	168
附录七 台湾地区“存款保险条例”施行细则	171
附录八 台湾地区《存款保险契约书》	172
结 论	175
参考文献	177

引言

一、问题的提出

市场经济从本质上讲就是一种发达的货币信用经济或金融经济,金融是现代经济的核心。在经济金融化和金融全球一体化的今天,如何保证金融安全高效运作已成为无法回避的问题。存款保险法律制度作为保障银行等存款机构金融安全的一种法律制度,日益得到越来越多国家的认可。20世纪90年代以来,世界上许多国家相继出现了金融动荡,造成巨大的经济损失,有的甚至引发了政治和社会危机。各国政府和国际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。

存款保险法律制度是市场经济条件下银行业的一项基础性法律制度,具体是指一个国家或地区为了保护存款人的合法权益,维护其金融体系的稳健运行,依法设立专门的存款保险机构,为吸收公众存款的银行提供存款保险的法律制度。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交纳保费;建立专门的机构负责存款保险法律制度的运行;存款保险机构向面临流动性危机的某一家存款类金融机构提供流动性支持,当某一存款类金融机构破产倒闭时,由存款保险机构代替其在一定限度内对存款人予以补偿。

前捷克斯洛伐克于1924年建立了世界上最早的国家范围的存款保险法律制度。但存款保险法律制度在全球的盛行,主要基于其在美国运行的成功经验。1929年世界经济危机爆发,美国大批银行破产倒闭。为了减轻大萧条对经济的负面影响,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》(Glass-Steagall Act),设立联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation FDIC),正式建立了联邦范围内的存款保险法律制度,并成为世界上连续运营时间最长的存款保险法律制度。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法律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,建立存款保险法律制度的国家和地区急剧增加。据国际存款保险协会(International Association of Deposit Insurers, IADI)的统计,截至2010年11月,全球已有106个国家和地区已建立运行了显性存款保险法律制度,比1974年多了94个;19个国家和地区正在建设当中或已进入酝酿立法阶段。在这些国家和地区中,不乏美、英、法、德、日等发达国家,也有韩国、印度以及台湾地区等具有与中国大陆相似经济发展历程的发展中国家和地区。上述国家和地区的情况表明,存款保险法律制度可以有效地防止银行业挤兑,保护中、小存款人的利益,维护公众对银行

业的信心并维持金融稳定。当前,存款保险法律制度在稳定金融和经济局势,维持民众信心上起到了不可低估的作用。从历史上看,以美国为例,在现代存款保险法律制度建立之后的1941~1980年间,美国只有242家银行倒闭,每年平均只有6家银行倒闭,银行的倒闭率大大降低了,存款保险法律制度功不可没。

存款保险法律制度主要具有以下作用:

(1) 调整存款保险金额、提出无限包底措施

在全球性的金融危机面前,世界各国都采用存款保险这个工具来稳定民心,进而维护金融稳定。法国宣布,不会让法国银行存款人出现任何损失,这意味着法国必须为个人存款提供全额担保。爱尔兰也首先翻开“无限包底”的新举措,德国、希腊、奥地利、丹麦亦先后跟进“无上限”保障的做法,台湾地区也及时调整存款保险金额为全额保障。

(2) 调高存款保障上限金额

截至2008年第二季度末,FDIC已经提供了约4.5万亿美元金额的存款保险。美国在2008年10月3日出台的救市方案中首先上调存款保险金1.5倍,达到25万美元。FDIC认为,提高存款保险上限有利于平抑储户情绪,恢复公民信心,安抚可能会从银行提出存款的人,特别是存款额高于现有保险额上限的存款人。与此同时,欧盟也建议将存款保险上限调高5倍,至10万欧元。

(3) 对被救助的银行提供流动性支持

2008年,存款保险机构由于资金不足,所以不能发挥应有作用来实现对系统性风险的控制,于是纷纷向各国央行救助,各国央行都发挥了一定的紧急融资平台作用,对问题银行提供资金支持,这已经成为存款保险体系的必要补充。例如美国国会通过了7000亿美元的货币援助计划,将提供资金2500亿美元,直接从市场购买金融机构无表决权的优先股,从而实现充实金融机构的资本金的目的;同时,鼓励银行向企业和个人发放贷款,逐步缓解危机时的信贷紧缩情况。自2008年9月以来,美国政府已经被迫向花旗集团、美国银行、美国国际集团、通用汽车及抵押贷款融资巨头房利美和房地美等公司提供了巨额的援助资金。英国斥巨资救助Northern Rock银行。荷兰、比利时、卢森堡三国政府共同出资购买富通集团在三国分支机构49%的股份。冰岛中央银行出资6亿欧元购买了冰岛Glitnir银行75%的股份。^①德国政府也与私人银行集团合作共同为Hypo地产银行提供救援资金500亿欧元。

(4) 对经营状况不断恶化的银行实施接管或关闭

各国除了调整提高存款保险金额、对被救助的银行提供流动性援助资金外,存款保险公司还担负着监管职能,必要时可采取措施接管或关闭经营状况持续恶化的银行。美国的FDIC在本次危机中就发挥了很大的作用。它一方面密切监管问题银行的经营活动;另一方面直接接管或关闭经营状况持续恶化的银行。2008年美国金融监管部门关闭了25家银行。2009年,关闭银行达到140家之多,其中大部分由美国金融监管机构指定由FDIC接管。^②2010年7月16日,FDIC关闭了6家银行,使2010年破产银行数量达

① 冰岛深陷此次金融风暴,一度濒于国家破产的边缘,当时冰岛的整体债务水平飙升至GDP的350%。

② 陈锋.全球金融危机下构建中国存款保险制度研究.西部金融.2009(4):80

96家,破产速度几乎是2009年的2倍。

但是,存款保险法律制度的意义绝不止于此,从法律层面而言,在金融法和金融监管法发展史上,该制度都具有非常深远的意义。

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,这种方式虽然看似对保护居民存款利益、维护社会稳定发挥了积极作用,却使政府成为矛盾的焦点,增加了巨额经济负担。笔者曾在金融监管一线从事过四年多的金融机构监管与金融法律事务方面的工作,亲身经历了广东省某地区城市信用社市场退出的艰难过程,深感地方政府与监管机关在隐性存款保险制度下处理这类问题时的捉襟见肘、应对乏力,以致造成了一定的社会不良影响。因此从长远来看,国家隐性全额担保制度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。

从长远来看,在我国建立存款保险这一市场化的投资者风险补偿法律制度,对于优化市场环境,完善金融安全网,强化对金融机构的法律约束与市场约束,维护金融乃至社会稳定,具有十分重要的现实意义。我国已有不少学者对这一制度进行了研究,但这些研究绝大多数都是从宏观经济学与金融学的层面上进行的研究,鲜有从法学角度对这一制度进行研究的专著和文章。

二、文献综述

存款保险法律制度涉及很多经济学方面的知识,因此学术界大多经济学者从经济学、金融学角度分析道德风险的发生机理,对存款保险进行制度设计,以及对各国存款保险制度进行横向比较,等等。而关于如何综合运用法律手段控制道德风险的问题^①,国内外学者的研究相对薄弱。

(一)国外研究现状

自从20世纪30年代美国存款保险法律制度建立以来,国外理论界一直没有停止对存款保险制度的理论研究。近年来,在明确了显性存款保险法律制度对防范金融风险的作用后,国外学者纷纷对其带来的道德风险和逆向选择等负面效应问题提出了解决方案。探讨和提出了实行限额保险、浮动费率、加强信息披露和加强监管等防范道德风险的措施。但多数经济学者仅从经济学角度分析道德风险发生原因,尝试用经济手段控制道德风险,很少有学者从法律角度研究这一问题。

Minsky从经济周期、经济基本面、社会信用制度、银行体系本质特征的角度论述了金融体系的内在脆弱性。^① Kane是最早从事这一研究的学者之一,也是支持建立存款保险制度的核心人物,他提出应在存款保险改革中突出市场的约束作用,并强调了赋予存款保险机构对投保银行的监管功能之必要性。^② Diamond和Dybvig认为导致银行挤兑发生

^① Minsky, H., *Stabilizing the Unstable Economy*, Yale University Press, 1986. 32 Basic Books, 1978

^② Kane, E. J., *A Six-Point Program for Deposit-Insurance Reform*, *Housing Finance Review*, 1983, (7):1269-2781

的原因源于商业银行自身的特点,提出了政府应采取最后贷款人制度和存款保险制度,及时给银行提供紧急贷款,防止因信息不对称导致的银行挤兑。^① Thomson 分析指出存款保险制度运营的负面效应,即道德风险和逆向选择问题,提出缩小存款保险的规模和范围,使金融监管与市场约束相结合,以提高监管效率达到风险防范之目的。^② Park 认为单靠存款保险制度并不能完全解决由于信息不对称造成的银行业危机,应该同时加强监管力度。^③ 认同 Park 的观点的还有 Keeley,他的实证研究表明,非固定的存款保险费率对银行等存款机构的风险激励增大。^④ Kaufman 也同意存款保险制度会产生道德风险问题,并提出实行限额保护存款的措施能对存款人对银行和金融机构经营风险的监控产生激励。^⑤ Cull 通过对比几十个国家的数据进行实证研究,提出显性存款保险制度的存在对金融行业的保护明显高于隐性存款保险制度。^⑥

(二)国内研究现状

虽然国外对于存款保险制度的经济理论研究和实践探索较为系统和全面,但基于中国金融业发展有自身的特点,国外的研究成果只能借鉴使用。我国对存款保险问题的研究最早出现在 20 世纪 80 年代末,研究成果大量出现主要集中在 1997 年亚洲金融危机之后。对于我国存款保险制度的创建问题,很多学者都认为无论是出于保护存款人利益还是从确保金融体系、社会稳定方面来考虑,都有必要尽早开展我国存款保险制度建立的可能性及其框架模式的研究。

罗滢从传统的银行危机理论及现代金融学两方面进行分析,肯定了存款保险制度建立的必要性,并对存款保险的定价、存款保险的效应及存款保险的模式选择等问题提出了设想。^⑦ 北京大学中国经济研究中心宏观组提出建立存款保险制度应该从有限保险范围、较低的保险限额、风险调整的保险费率、私人经营保险基金以及强制性成员资格等方面加强市场的约束机制,降低金融体系的整体风险。^⑧ 谢平、王素珍、闫伟认为中国加入 WTO 后外资银行的挑战要求我国必须建立存款保险制度。^⑨ 凌涛等也对在实践中存款保险制度应如何有效建立和完善的问题进行了深入研究。^⑩ 何广文、冯兴元认为改革国有商业银行制度,对国有商业银行进行拆分,建立地方性中小商业银行,取消国有商业银行市场垄断地位,明确所有银行与其他金融机构的产权归属,可以为存款保险制度作用的

① Diamond D. W., Dybvig P. H., Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity[J] Journal of political Economy, 1983,91

② Thomson J. Using Market incentives to Reform Bank Regulations and Federal Deposit Insurance. Economic Review (Federal Reserve Bank of Cleveland), 1990, 26: 28-32

③ Park S. Contagion of Bank Failures, Garland Publishing Inc. New York and London, 1992

④ Keeley MC. Deposit Insurance Risk and Market Power in Banking. American Economic Review, 1990, 80: 1182-1200

⑤ Kaufman GG. Bank Failures, systematic Risk, and Bank Regulations. CATO, 1996, 116: 17-451

⑥ Cull Robert, How Deposit Insurance Affects Financial Depth: A Cross-country Analysis[J]. Policy Research Working Paper 1875, World Bank, January 1998

⑦ 罗滢. 存款保险:理论与实践. 北京:社会科学文献出版社. 2005; 118-155, 163-240

⑧ 北京大学中国经济研究中心宏观组. 设计有效的存款保险制度. 金融研究. 2003(11): 1-9

⑨ 谢平, 王素珍, 闫伟. 存款保险的理论研究与国际比较. 金融研究. 2001(5): 1-9

⑩ 凌涛等. 存款保险制度的国际经验与借鉴. 上海:上海三联书店, 2007: 4

发挥奠定制度基础。^① 贺瑛建议对国有商业银行的保费征收以基准费率为准,而对中小商业银行的保费征收根据风险水平适当上浮。^② 郭研主张实行限额保险来降低道德风险。^③ 颜海波认为应依据目前金融业的实际情况,明确存款保险初期目标和存款保险基金规模,完善市场退出的法律机制、财务制度、社会保障制度和监管制度等配套措施,保证存款保险制度的有效实施,并减少相应的社会成本。^④ 张正平、何广文总结了近年来全球存款保险制度的整体设计特征和共同发展趋势,认为我国推出存款保险制度不应以减弱市场约束机制为代价,而应在强化银行业审慎监管、完善银行治理结构等制度环境完善的条件下,谨慎设计存款保险制度。^⑤ 何光辉也强调,存款保险制度要想获得净收益,必须有较好的制度监管环境。^⑥

已有的研究成果通过对英国、美国、韩国、日本、俄罗斯、德国等主要国家存款保险制度的比较研究,对存款保险制度的功能进行了甄别,从存款保险机构的组织结构、存款保险制度的覆盖范围、保险基金的筹集与使用、保险费率的确定方法等角度为我国存款保险制度的构建提供了参考。但也有学者认为存款保险制度的负面效应会引发银行、存款人以及监管部门的道德风险;^⑦促使银行从事风险较大、利润较高的业务,降低存款人对银行等金融机构业务经营进行监督的激励效果,降低了市场的约束效力,从而增大了存款保险机构的风险。^⑧ 在金融深化取得重大突破以前,显性的存款保险制度在我国缺乏必要的建立基础和条件。^⑨ 还有学者认为存款保险的实施会导致银行经营成本的增加,使中国原本经营成本就很高的金融机构更加不堪重负。^⑩

总体上看,国内对存款保险制度的研究主要集中于经济学、金融学领域,重点探讨存款保险制度与银行挤兑风险、金融监管、金融安全和宏观经济稳定的关系,从法学角度进行的研究相对薄弱。研究大多侧重于国外存款保险制度的建立背景、运行绩效、经验教训以及国家之间存款保险制度的体制比较等内容。大部分文献研究还停留在对我国是否应该建立存款保险制度这一问题进行讨论的阶段,只有小部分文献从健全金融法制、完善银行监管立法的角度探讨存款保险的立法问题。这些法学学者更多的是在考察各国存款保险制度的基础上,或侧重于对存款保险具体的功效研究,^⑪或对制度的内容进行设想。^⑫但关于法律层面的存款保险制度的政策目标、治理结构、成员加入资格与方式、保费交纳与保险费率管理等一系列问题还缺乏深入系统的研究。

① 何广文,冯兴元.德国存款保险的制度特征及其对中国的启示.德国研究.2003(4):4-9

② 贺瑛.中国存款保险定价模型.上海保险.2002年(11)(增刊):12-129

③ 郭研.存款保险和中国银行业的市场化.第四届转轨经济学国际会议论文第12号,1999:23-25

④ 颜海波.中国建立存款保险制度所面临的困境与选择.金融研究,2004(11):29-36

⑤ 张正平,何广文.存款保险制度在全球的最新发展、运行绩效及其启示.国际金融研究,2005(6):33-39

⑥ 何光辉.存款保险制度研究.中国金融出版社,2003:325

⑦ 应宜逊.慎建存款保险制度.国际金融报,2004-3-18

⑧ 王晋,宋文平.存款保险制度的最大缺陷.经济研究参考,2003(47):24-25

⑨ 高建华.中国目前不宜推出存款保险制度.经济纵横,2005(6):31-33

⑩ 卜强.中国现阶段推行存款保险制度为时过早.郑州工业大学学报(社会科学版),2001(6):26-28

⑪ 潘修平.存款保险法律制度的理论与实务.北京:法律出版社,2005:2

⑫ 韩萨茹.存款保险制度法律问题研究(博士学位论文).北京:中国政法大学,2008:4

笔者在从事本课题研究期间,有幸得到国家留学基金委的资助,前往荷兰从事一年的法律研修,利用这一机会笔者搜集了大量与本研究课题相关的国外研究成果和典型国家的第一手资料,基于以上原因,我确定了以“存款保险法律制度国际比较研究”这一研究课题。

实际上,我国早在 1993 年就提出了存款保险法律制度概念,迄今为止围绕这一保障制度的经济研究已进行了近 20 年之久;近年来由中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、国务院和发展改革委员会组成的一个特别立法小组已起草了《存款保险条例》(草案)并已几易其稿。笔者希望以下研究成果能进一步丰富这一立法工作的基础与理论依据,为我国的金融改革和金融立法作出一些力所能及的贡献。

第 1 章

存款保险法律制度的理论基础

1.1 存款保险法律制度的基本理念与内容

1.1.1 存款保险法律制度的基本理念

金融安全网通常是指为保持金融系统,尤其是银行系统安全、稳健地运行而建立的危机防范与管理的系统性制度安排。监管机构的审慎监管制度、中央银行最后贷款人制度、存款保险法律制度是金融安全网的三大组成部分。金融安全网有两个主要目标:首先是降低金融机构风险发生的概率,即控制风险;其次是一旦发生金融危机,可降低其破坏性影响,从而增强金融系统的信心,实现对危机的有效管理。在具体政策目标上,许多经济学家认为,金融安全网应起到维护金融体系稳定和保护小额存款人利益的作用。^①

维护金融体系稳定目标的出发点,主要是因为存款人对存款机构的挤兑会引发其他银行的连锁反应。因为银行倒闭的社会成本远大于其私人成本,而银行在决策时是不会将潜在社会成本纳入考虑范围内的,因此政府的干预是合理而必要的。现实经济中,银行危机的传染现象非常普遍,它能迫使支付体系关闭并侵蚀整个银行体系的资本基础,对整个经济造成严重的损害。从公共政策角度来看,银行危机的传染可通过事前预防(存款保险法律制度)和事后补救(中央银行最后贷款人制度)加以解决。^②

构建金融安全网的另一个具体政策目标是保护小额存款人的利益。一般认为,大部分个人存款的金额较小,存款人既没有动力也没有能力对银行的财务状况进行复杂而困难的监督与评估。银行资产的不透明更是加大了非专业存款人了解这些信息的难度。更为重要的是,如果大的专业的存款人能够得到上述信息,那么小的非专业存款人就处于信息不利的地位。经济理论认为,改变信息充分个体与信息不充分个体之间的状况,有利于社会福利的改进,因而政府干预是必要的。此外,存款人保护政策的目标是确保金融体系中大量的小储蓄。银行监管和审慎监管有助于防止银行逆向选择;存款保险和政府担保则可以保护存款人在金融机构倒闭时得到保障。

在保护存款人方面,政策制定者可以灵活运用多种配套措施。审慎监管制度是为了

^① Dybvig P. H., Remarks on Banking and Insurance. FRB of St. Louis Review, January/February 1993; Di Giorgio and Di Noia, 2001; FSF, 2000; Goodhart et al., 1998

^② See Goodhart et al (1998)

降低潜在风险,目的在于监控银行账号是否遵守相关制度,从而确保银行体系的安全与稳定;最后贷款人制度是防止银行流动性危机的蔓延;存款保险法律制度则是倾向于关注问题银行的资产净值,并保护中、小存款人的利益。由此可见,金融安全网各组成要素之间是一种互补的关系。存款保险法律制度的重点在于:一旦投保机构发生风险,或已经发生风险,或已经危及存款保险人利益与存款保险基金安全,如何化解风险或是使风险的不良后果降低到最低水平,属于下游的危机防范和处置阶段。

正因为如此,存款保险法律制度的功能定位需要强调以下三点:

(1)它是有条件的金融安全网的组成部分;存款保险仅仅是商业银行经营的一个重要的外部环境,不是防范风险的根本保障,过度依赖存款保险制度来化解金融体系的风险而放松金融监管将会十分危险。

(2)它具有正向激励机制。

(3)它有助于解决正常时期个别投保机构经营失败的市场退出问题。

因此,为了使存款保险法律制度达到预期的政策性目标,应尽量减少制度缺陷可能造成银行间的不公平竞争和对银行竞争效率的伤害,必须谨慎设计存款保险法律制度的运作模式。

1. 审慎监管制度

监管机构执行审慎监管制度是各国金融监管机构的基本职能,主要通过设置银行市场准入条件、市场运营的合规性标准和规范风险监督管理流程,运用现场和非现场监管手段,全面控制银行风险的产生、积累和外化,从而实现通过加强风险监管来维护金融系统的安全与稳定的目标,这种金融监管制度属于事前预防性质的监管。审慎监管是银行风险内部控制制度之外的第一道公共安全措施。^①但是,正如各国实践所体现的,无论多么科学、多么完善的监管也不能确保银行风险完全消除。因此,必须同时构筑其他安全监管配套机制。

审慎监管通常通过对以下内容的监管来实现其防范由于银行经营管理不善而产生的各种风险的目的:监管银行开业登记、监管银行资本充足性、监管银行清偿能力、监管银行业务活动范围、监管贷款集中程度、控制外汇风险管理、加大国家风险管理等,其中,监管银行资本充足性的地位非常重要。反映银行资本充足性主要有四个指标:资本对存款的比例、资本对总资产的比例、资本对负债总量的比例以及资本对风险资产的比例。作为国际银行监督管理基础的《巴塞尔协议》规定,资本充足率以资本对风险加权资产的比率来衡量,其目标标准比率为8%。中国人民银行在其发布的《商业银行资产负债比例管理暂行监控指标》中更明确规定了商业银行的资本充足率指标:资本总额与加权风险资产总额的比例不得低于8%,其中核心资本不得低于4%,附属资本不得超过核心资本的100%。即资本总额月末平均余额与加权风险资产月末平均余额之间的比例应大于或等于8%;核心资本月末平均余额与加权风险资产月末平均余额的比例应大于或等于4%。

审慎监管是银行监管机构的安全防范机制中的核心,这种监管体制主要通过加强对银行市场准入条件和银行经营过程风险的监管,系统控制银行风险,从而达到事先预防风

^① 罗漫.存款保险:理论与实践.北京,社会科学文献出版社,2005:57

险和维护银行系统稳定的目的。如上所述,即使最完善的审慎监管制度也不能确保银行经营风险的完全消失,一旦银行出现系统危机,审慎监管就无法独立发挥作用了,因此需要建立最后贷款人制度和存款保险法律制度,为银行危机处理提供支持。

审慎监管制度的优势在于:金融监管当局的法定职能的权威性使这种制度具有较好的危机预防功能;但其缺陷是无法防范所有的风险,同时对危机产生后的局面应对无力。

2. 中央银行最后贷款人制度

中央银行是这一制度的主体,中央银行将作为金融机构的最后贷款人,对出现危机的银行采取贷款支持、贴现等措施,或授权大银行接管、兼并,或以担保等形式,对出现危机的银行进行财务援助和抢救等行动。中央银行最后贷款人制度被认为是银行业监管体系的最后防线,是维护金融系统安全的一种事后监管制度,是中央银行运用自身的威信与强大资金对于陷入流动性危机的银行进行紧急援助。中央银行可以根据自己的判断来决定是否援助、援助多少以及怎样援助。其直接目的是阻止出现问题的银行由暂时性的流动性危机向清偿性危机和系统性危机转化,并通过向有问题银行提供流动性援助,帮助其摆脱困境。

中央银行采取措施对问题银行提供援助,具有操作迅速和效率高的特点。因为最后贷款是由中央银行来发放的,所以从理论上来讲,中央银行作为法定货币的发行者,其创造货币的能力是无限的。但是在实践中,人们对中央银行信誉的认可程度是最后贷款人制度能否真正发挥作用的关键。最后贷款人制度的实施与维持货币稳定是中央银行两大相互冲突的职能,最后贷款人制度过度使用容易导致货币供应量超量,并带来通货膨胀的危险。此外,行使标准难以明确化往往使最后贷款的决策具有随意性,这无疑限制了其防范银行危机功能的发挥,但是学者普遍认为,过于明确的、公开的最后贷款承诺会带来巨大的道德风险。^① 中央银行直接对危机银行提供流动性援助来实现金融稳定,其实中央银行的这一职能是一种事实上的贷款保险。

最后贷款人制度的优点是:具有事前预防与事后减震的双重功能。以中央银行的信誉为后盾,其资金实力是最强的;操作较快,从而赢得了救助时间,中央银行能在最短的时间内实现对问题银行的有效救助。其缺点是:与中央银行维护货币稳定的职能冲突,难以确定发放最后贷款数额的标准,使决策带有较强的随意性。

3. 存款保险法律制度

存款保险法律制度是保护存款人利益、维护融资机制、稳定银行体系的具有事前预防、事后补救双重功能的一系列法律措施安排。这种制度最早在美国产生,最初的目的是防止银行倒闭和发生金融恐慌。美国的存款保险制度法律要求所有经营存款业务的机构依据存款数额交纳一定费率的保险费,当投保存款银行经营不善不能支付存款时,保险机构就要为存款机构代为赔付。美国负责具体存款保险业务的机构是 FDIC,自 20 世纪 30 年代 FDIC 正式成立至今,世界上采用了这一法律制度的国家和地区越来越多。

存款保险是保护存款人利益而建立的维护金融安全的金融监管制度,主要通过存款保护机构支付保险金赔付、资金援助、善后处理等措施来实现。与最后贷款人制度一样,

^① 潘修平. 存款保险法律制度的理论与实务. 北京 法律出版社, 2005. 54

存款保险法律制度也属于既用于事前预防也用于事后减震的金融监管。存款保险法律制度体现了金融机构之间风险共担、同御危机的努力方向,属于风险转移和损失补偿机制。与其他两种制度相比较,存款保险通过保护存款人利益以达到维护金融稳定的目的,具有明确的救助和补偿标准,因此在实现存款人与银行之间的信息对称、防范银行挤兑事件发生和金融恐慌以及事后救助方面具有不可替代的作用。

存款保险法律制度的内容和流程表明了这种制度具有保护存款人的利益,特别是中、小额存款人的利益和维持金融体系的稳定两大目标。通常金融监管的目标可概括为金融运行的公平、效率和稳定三个目标,其最主要的目标是规避系统性危机和保护信息掌握较少方的利益。如果系统性危机得以有效规避,则金融市场负面的外部效应就不会被放大到最大,同时这本身即一种惠及全社会的公共产品,体现了稳定的作用;信息掌握较少方的利益得到了相对较好的维护,不仅可以抑制道德风险的发生与逆向选择,而且可以矫正不正当竞争行为,保护小额存款人的利益。此外人们也希望建立金融监管体系来促进金融体系稳定运行,这两者的目标有很大的重叠性,但其运作的侧重点却各不相同。

存款保险法律制度为存款人提供了直接的保护做法,同时法定性和可预见性极大地增强了存款人对金融机构的信任,从而可有效地防止银行挤兑事件的发生。但是因为保险基金规模有限,资产与负债也不对称,所以当银行体系面临大幅动荡时,中央银行的最后贷款人制度就成了存款保险的必要补充。而审慎监管的有效实施同时能够降低银行危机发生的概率,减轻危机对存款保险机构和银行的影响。

总之,存款保险法律制度的优点可以总结为:保护了存款人尤其是小额存款人的利益,在建立和维护公众信心,防止银行挤兑事件发生方面有积极作用;风险由银行业共同分担,损失分摊结构合理。但是,存款保险法律制度也存在以下缺点:有严重的道德风险隐患,有潜在的逆向选择行为和机构代理问题。存款保险法律制度本身的缺陷决定了存款保险法律制度必须在严格的监管下才能有效运行,同时必须配合以审慎监管来降低其负面作用。这使存款保险法律制度实施的成本进一步加大,并最终转嫁到参与存款保险的金融机构。

存款保险并不是避免银行业陷入危机的唯一有效措施,它只是众多的金融安全制度体系的一个组成内容,需要和金融安全制度体系中的其他制度共同实施。

从以上对金融安全体系各种制度的比较可以看出,审慎监管、最后贷款人制度和存款保险法律制度在维护金融安全和稳定方面的目的、实现方式和实施效果各不相同,相互间具有不可替代性。事实上,这些工具间是相互联系、协同作用、互为补充的,因此在实践中必须互相支持、统筹、协调,才能达到共同维护金融体系安全的目标,为整个金融系统提供安全保障。

强化事前审慎监管可以最大限度地减轻最后贷款人与存款保险机构的压力,从而避免两者过度使用带来的道德风险和逆向选择问题。同样,最后贷款人制度与存款保险法律制度的同步有效运作能使审慎性监管的功能更好地发挥。各国监管实践表明,在金融机构面临系统性危机的情况下,任何一种单独的制度都不能独立承担起防范危机的重任,三种制度必须进行系统的配合。