

存款保险制度的现状与良好做法

吉莉安·加西亚 著

陆符玲 译



中国金融出版社
国际货币基金组织

国际货币基金组织不定期刊物第 197 号

存款保险制度的现状 与良好做法

吉莉安·加西亚 著
陆符玲 译

中国金融出版社
国际货币基金组织

责任编辑：何 为

责任校对：刘 明

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

存款保险制度的现状与良好做法/吉莉安·加西亚 (Gillian G.H. Garcia) 著; 陆符玲译. —北京: 中国金融出版社, 2003.4

书名原文: Deposit Insurance Actual and Good Practices

ISBN 7-5049-3043-1

I. 存… II. ①吉… ②陆… III. 存款—财产保险—研究 IV. F840.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 025304 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

发行部: 66024766 读者服务部: 66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 固安印刷厂

尺寸 140 毫米 × 203 毫米

印张 6

字数 156 千

版次 2003 年 6 月第 1 版

印次 2003 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—2500

定价 22.00 元

如出现印装错误本社负责调换

本文使用符号的解释

… 说明没有数据；

n.a. 说明不适用；

— 表示数据为 0，或数据很小，可以忽略不计；

— 用于年或月之间（如 1997—1998 年或 1 月—6 月），表示所覆盖的年份或月份，包括起止年月；

/ 用于年或月之间（如 1997 年/1998 年），表示财政年度或会计年度。

“10 亿”等于 1 000 个百万；1 万亿等于 1 000 个 10 亿。

分项数据和合计数据之间的微小误差是由于四舍五入所致。

本报告中所使用的“国家”一词并非在所有情况下都是指国际法和国际惯例中所理解的领土实体。报告中使用的这个词还指一些本身不是国家，但是其统计数字却分开单列的领土实体。

前 言

存款保险研究是近年来日渐重要的一个题目，本文是国际货币基金组织经过数年努力的研究结果。20 世纪 80 年代和 90 年代初，国际货币基金组织的工作人员，包括 McCarthy (1980)，Galbis (1988)，Fries (1990)，Fries 和 Peraudin (1991) 以及 Garcia (1996)，研究了存款保险的理论基础。随着中欧和东欧转轨经济的出现，国际货币基金组织向那些具有多元金融机构和不同宏观经济体制的国家介绍了存款保险制度。应转轨经济国家的要求，国际货币基金组织对各国的实践进行了一系列的考察并与基金组织所有成员国分享研究成果。在这些研究中特别值得一提的是 Kyei (1995)，Lindgren 和 Garcia (1996)。

20 世纪 90 年代中后期，许多国家考虑采用存款保险制度作为稳定金融体系和保护存款人免受损失的一种方法，并就此向国际货币基金组织请教。国际货币基金组织通常提醒各国在相应的政治、制度和经济等前提条件满足之后，存款保险制度才有效。

由于成员国对存款保险问题的咨询越来越多，国际货币基金组织管理机构要求对存款人保护的最成功的实例进行可操作的定义，确保国际货币基金组织工作人员能够提供一致性的建议。于是 Carl - Johan Lindgren 和 Gillian Carcia 在 1996 年发表了题为“存款保险与危机控制”的论文。这篇论文修改后，成为 1998 年 9 月由美国联邦存款保险公司举办的存款保险国际研讨会上的演讲报告。在这次研讨会上来自全球的存款保险机构第一次集中在一起交流存款保险的实践和观点。为了进一步研究政策、标准和措施，在“金融稳定论坛”(Financial Stability Forum, FSF) 的赞助

下成立了一个存款保险研究工作组。这个小组最近发表了报告，并将继续进行有关使存款保险制度设计和实践取得国际共识的研究。国际货币基金组织参加了“金融稳定论坛”的这项工作。

国际货币基金组织在存款保险制度的优点和缺陷以及成功的前提条件方面都获得了有价值的经验。近年来的金融危机也证实了存款保险制度的局限性。在本期不定期报告中，国际货币基金组织工作人员总结了建立一个高效率和激励与竞争并存的存款保险制度的实际问题，以及在解决金融危机中有限存款保险制度和全额存款保险制度的作用。希望这个报告对存款保险制度的国际讨论有所贡献。

作者感谢 Stanley Fischer, V. Sundararajan, Carl - Johan Lindgren, Charles Enoch, David Hoelscher, Michael Taylor, 以及参加国际货币基金组织货币及外汇管理局举办的研讨会的所有与会者极有见地的评论；感谢各国当局及国际货币基金组织和世界银行的工作人员解答了作者的咨询；感谢 Elena Budreckaite 提供的专业研究支持及其他工作人员的支持，特别是 Funke Orimoloye, Lidia Tokuda 以及 Constanze Schulz - Calle La Rosa 两次打印了这篇报告。此外，对外关系局的 Jeff Hayden 的编辑实践及协调能力也使本报告的出版获益匪浅。

目 录

前言

第一章	概要	1
第二章	存款保险制度的良好做法	4
	目标	7
	基础结构	13
	避免道德风险	21
	减少逆向选择	35
	如何使代理问题最小化?	38
	提高信誉	44
	确保财务健全	50
	总结国际货币基金组织的建议	58
第三章	对存款保险操作的调查	60
	有限存款保险制度的兴起	60
	存款保险机构:作用及职责	62
	会员资格	62
	存款保险制度的融资问题	64
	存款承保范围	77
	管理方式	85
	向良好做法靠拢	86

第四章	全额“一揽子”担保的实施与取消	91
	系统性不稳定的信号	91
	在危机时期能够建立存款保险制度吗?	92
	银行破产损失的分摊	94
	是否应实施全额担保?	94
	提供全额担保需要遵守的原则	98
	取消全额承保	106
第五章	总结与结论	115
统计附录		117

表

第二章	表 1	存款保险制度的良好做法	5
第三章	表 2	实行显形有限存款保险制度的国家 和地区	63
	表 3	各大洲存款保险制度的特点, 1995 年和 2000 年	87
第四章	表 4	对某些系统性危机的反应	97
	表 5	在系统性危机时期实施全额一揽子保险 的良好做法	98
	表 6	若干国家实施全额保险的时间	108

图

第二章	图 1	2000 年部分国家存款保额与人均 GDP 的比率	30
第三章	图 2	每十年实行显形存款保险制度的国家增加 的数量	61
	图 3	保险基金目标水平及实际水平	72

图 4 按全部存款、可保存款和承保存款计算的保费	74
图 5 各大洲存款保险额 (未加权)	79
图 6 承保存款人数百分比	79
图 7 承保存款总额百分比	80
图 8 2000 年不予承保的项目	83

专栏

第二章 专栏 1 不在存款保险承保范围之列的项目 ...	26
专栏 2 以贷款抵消存款	32

统计表

表 A1 存款人保护方案定义: 成员资格及存款保险制度类型	118
表 A2 有限存款保险制度的成员资格	125
表 A3 显形有限存款保险制度的私人融资和政府融资	132
表 A4 建立显形有限存款保险制度基金	141
表 A5 显形有限存款保险制度承保的存款	151
表 A6 显形有限存款保险制度国家或地区承保和不承保的存款种类	158
表 A7 部分国家或地区的实际有效承保额	167
表 A8 存款保险制度的管理	170

第一章 概 要

在大多数国家，银行是所有存款人和借款人的中介，是评估风险、执行货币政策和提供支付清算服务最重要的金融机构。然而，银行的资产结构又使它们在面对缺乏流动性和偿债能力时极为脆弱，特别是根据法律规定，银行存款必须等值偿还。此外，银行是具有高度杠杆作用的部门，通常要保持流动资产以满足正常时期提款的需求。鉴于这种不稳定性 and 脆弱性，各国政府意识到若对个别银行的破产处理不当，就很可能传染其他银行，从而造成负面影响外化并引发银行体系中其他银行更加综合性的问题。因此，许多政府都为银行建立了安全网，其中包括建立存款保护制度和最终贷款人安排以及银行监管制度。国际社会意识到各区域性甚至全球金融稳定是一种公共产品，因此都对存款保险极为关注。

多年来，尽管国际货币基金组织和其他国际金融机构已经回答了成员国关于存款保险的询问，但近年来这个问题格外引人关注。借助于国际货币基金组织拥有几乎全球的成员国（目前是182个）的优势，Kyei 在1995年完成了一个调查，回顾了自20世纪90年代以来的隐形和显形的存款保险制度。Lindgren 和 Garcia 在1996年调查了显形存款保险制度以及关于存款保险制度详细的成功实践。1997—1998年 Garcia (1997)、Folkerts - Landau 和 Lindgren (1998) 总结了这些调查。世界银行的研究包括1990年泰勒 (Talley) 和马斯 (Mas) 以及最近的研究报告，如 Demir-

guc - Kunt 和 Detragiache (1998 和 2000)、Demirguc - Kunt 和 Huizinga (1999)、Honohan 和 Klingebiel (2000)。金融稳定论坛努力致力于存款保险的研究,以求在成功预防金融风险的实践方面达成国际共识。

一个国家或地区在存款保险方面有 6 种选择:(1)显形存款保险制度,如新西兰;(2)在一个银行破产后的清理中,存款人比其他债权人拥有法定索赔优先权,而不是存款担保,如中国香港特别行政区;(3)不明确规定承保范围;(4)隐形担保,如 1995 年 Kyei 的调查中发现 55 个国家实行隐形担保;(5)显形有限承保制度,如本文中 67 个国家采取这种制度;(6)全额显形担保制度,现有 9 个国家实行。选择第一种或第二种是合乎逻辑的,但很少见。第六种选择一般是在出现严重的系统性危机时采用。本文重点是研究第五种和第六种方法。

大部分关于存款保险的理论研究都集中在全部或部分采用显形存款保险制度的不利之处。但这些不利之处并非不可避免。因此,本文第二章探讨了许多国家正在寻求的方法:从存款保险中获取最大利益而同时避免最常见的错误——道德风险、逆向选择和代理问题。^①为此,本文提供了一组显形有限存款保险制度的成功实例,我们确信,如果设计得好,显形有限存款保险制度优于隐形的存款保险制度,显形有限承保可以补充法定优先权。第三章介绍了在 2000 年中 67 个显形有限存款保险制度的实际结构

① 当存款保险导致保险受益人(在存款保险中受益人意味着存款人、银行所有者、管理人员和监管者,甚至政治家)对他们的银行状况毫不关心时,就会发生道德风险。当只有最严重的风险要利用存款保护的好处,导致金融活动无法继续进行,即发生了逆向选择。当代理人不能执行其委托人的要求或命令时,就会发生代理问题。存款保险制度的主要问题就是监管机构将它们监管对象的利益置于广大公众之上(即“监管者掠夺”)、政治家干预监管机构履行其职责,通常是纳税人的支出,就会发生这些问题。

和运作，从中可总结近年来存款保险制度逐步走向成功的发展趋势。第四章讨论了是否应该实施全额“一揽子”担保和实施这种制度的条件。第五章为总结和结论。

第二章 存款保险制度 的良好做法

20 世纪 80 年代至 90 年代期间，由于银行危机和金融危机激增，大部分国家建立了或考虑建立显形存款保险制度（见 Lindgren、Garcia 和 Saal 1996）。^① 实际上，据悉在过去 10 年里，72 个国家中已有 30 个建立了显形存款保险制度；在过去 20 年中，49 个国家建立了存款保险制度。20 世纪 90 年代，33 个国家根据它们的实践改革了其存款保险制度，改善了激励机制。^②

每个国家建立存款保险制度时都有多种目标，其中一些目标是可实现的，而一些是不可实现的。在众多目标中，最为常见的是避免即将来临的系统性危机或是解决已经发生的危机。遗憾的是这个目标不现实。因为要实现这个目标，就要实行存款全额担保，而这一点恰恰与在长期内保持银行系统稳定所需的激励机制又是相互矛盾的。本文在这章仅讨论正常时期的存款保险制度。在第四章讨论控制“传染性”系统危机的几种对策。这可能会否定现行的存款保险制度。那么，当银行系统面临巨大问题时，由有限存款保险取代全额隐形担保的计划就可能无效了。必须在银行体系完成资本重组后，才能建立存款保险制度。

① 第二和第三章讨论了适用于正常时期的有限赔付保险制度。第四章讨论了适用于出现系统性危机时期的全额一揽子赔付保险制度。

② 许多欧盟国家和东欧国家的改革是为了符合欧盟 1994 年存款保险制度管理条例。

在选择存款保险制度时，国家的监管机构既依赖于市场约束，也依赖审慎规制和监管，包括对支付系统的监管，对付随着存款保险而来的激励问题和过度承担风险问题。国家监管机构利用最终贷款人方式解决资不抵债银行的流动性问题和掌握信息的大额存款人可能对银行的挤兑问题。但是，最终贷款人制度也面临实际操作问题。一般说，一个投保银行在出现资不抵债后很长时间内仍可保留流动性。而且中央银行很难从那些既无流动性又无偿付能力的银行中识别哪些是属于流动性不足但仍有偿付能力的银行。政府当局还要求向公众披露数据，帮助存款人和其他债权人对银行施加市场约束。政府当局加强银行资本充足率管理，避免出现资不抵债，加强市场准入和退出管制以保证银行系统的安全。

表 1 表明，设计一个激励与竞争并存的存款保险制度对于防止存款保险制度的陷阱——道德风险、逆向选择和代理问题是至关重要的。对于一个存款保险制度，正确的目标、慎重选择的作用和职责、保证投保机构良好的内部和外部管理的支持性基础结构都是非常重要的条件。实践中，各国存款保险制度框架中的组成部分都不尽相同。

表 1 存款保险制度的良好做法

问题	良好做法	与良好做法相悖的做法	待解决的具体问题
基础结构	1. 有切实可行的目标。	希望存款保险制度避免和解决危机，并补助享有优惠的行业。	说服政治家和公众接受什么是可行的和不可行的。
	2. 慎重选择公营或私营存款保险制度。	私营管理但政府出资的制度。	谁给存款保险制度提供资金和管理？
	3. 确定存款保险机构相应的职权范围。	当有政府支持时自称是私营存款保险制度。	与现有机构协调，寻找有道德和技术的人员。

存款保险制度的现状与良好做法

续表

问题	良好做法	与良好做法相悖的做法	待解决的具体问题
基础结构	4. 建立完善的立法、司法、会计、财务和政治基础结构。	较低的评估水平，有关抵押、破产和财产的法律不健全，法庭制度不完善。	什么结构最佳？如何将最佳结构落实到法律和法规中以及如何贯彻实施？什么是优先条件？
道德风险	5. 在法律中直接明确定义存款保险制度，进行一场公众认识存款保险制度的运动。	存款保险制度是隐形的，而且规定不明确。	如何修正法律和法规以确保透明度和稳定性？
	6. 监管机构执行立即纠正措施的制度。	监管机构没有采取或延误立即纠正措施。	这些纠正的权利是法定还是自行决定。
	7. 立即解决破产存款机构。	不明智的资本偿债延期。	关闭政策的类型及重要性。存款保险机构是否应参与？
	8. 提供较低承保额。	高承保额，甚至是全额承保，这可能增加财政负担并鼓励了道德风险。	存款保险机构应承保的范围和承保的程度是什么？是否需要联合保险？
	9. 用存款抵消违约的贷款。	赔付违约借款人的存款。	承保当期贷款的借款人。
逆向选择	10. 实行强制性会员资格。	存款保险方案是自愿的。	存款保险制度应承保什么级别的存款机构？
	11. 一旦存款保险制度有足够的经验，就可实行风险调整保费。	浮动保费率。	如何根据风险制定最佳的保费？
代理问题	12. 创造独立但有信誉的存款保险机构。	政治干预，缺乏信誉。	指定存款保险机构和其董事会以避免政治干预，加强信誉。
	13. 银行家参与顾问委员会，但不是有政府资金支持有存款保险制度政策管理的董事会。	由银行家控制，监管者掠夺。	如何最好地避免利益冲突？

第二章 存款保险制度的良好做法

续表

问题	良好做法	与良好做法相悖的做法	待解决的具体问题
代理问题	14. 确保最后贷款人与监管机构的紧密联系。	关系不健康并有争执。	不完善最后贷款人政策，只能增加存款保险制度的成本。如何分享信息？
金融安全及信誉	15. 当银行经营稳健时。	在解决破产银行之前开始。	确定并准备最佳时机。
	16. 确保足够的资金来源（事先积累或事后融资）以避免缺乏偿还能力。	存款保险制度基金不足，或缺乏偿还能力，对财政支出有需求。	保费和积累基金的最适当水平是什么？存款人对破产银行的资产是否享有法定优先权？
	17. 明智地运用存款保险基金。	将基金投资于风险资产，如存放在问题银行。	投资于国内政府证券还是外国政府证券？
	18. 迅速赔付或转入存款。	延误支付。	如何实行立即赔付？
	19. 对每个机构状况和存款规模分布有充分的信息。	在会计、评估、贷款分类和准备金制度不完善基础上的信息不充分。	存款保险制度和监管机构需要什么其他的数据？如何有效共享数据？
	20. 适度风险暴露以保证信心，同时使存款人能够保护它们的利益。	仅公开一些风险暴露，或误导性风险暴露和毫不可信的报道。	什么应公布，何时公布？

注：这些良好做法适用于正常时期。危机时期的成功实例见第四部分。

资料来源：Folkerts - Landau, Lindgren 等人（1998）及 Garcia（1999, 2000）。

目标

各国建立存款保险制度有多种原因。Garcia 在 1996 年的详细讨论中总结了以下原因：（1）通过建立一个即时支付或将存款人投保存款转账的机制，为小额存款人提供一种保护；（2）通过建立一个可严格地、迅速地解决问题银行的框架，处理个别银行的

问题以避免危机的传播，从而加强公众的信心和银行系统的稳定；(3) 增加储蓄并刺激经济增长；(4) 使小银行和新建银行能够与大银行或国有银行竞争；(5) 当一个银行或一些银行在正常时期出现问题时，明确界定政府的风险暴露；(6) 要求其他银行帮助那些破产银行渡过难关。总之，建立存款保险制度的首要目标是通过加强激励机制，包括严格的退出管理来保护小额存款人和保证金融稳定。

大多数国家，包括那些欧共体国家都强调将保护小额存款人（消费者）作为其存款保险制度的首要目标。如果涉及的存款占整个系统存款的比例相对较小，存款保险制度应该能够解决个别或多个银行的破产。^① 设计完善的存款保险制度有助于消除小额存款人仅以自我判断形成的银行挤兑，从而保证所有存款的安全和银行系统的稳定。因此，一个稳定的小额、核心存款基金有助于提高银行保险免赔额和及时有序地处理业绩不良的银行，从而保证银行系统的效率。照此方法，存款保险还可以建立更为合理的制度以强制不能生存的银行进行重组性关闭，而不是清理。存款保险制度还促进了竞争，支持小银行与那些被认为是“大而不倒”的银行竞争。

第一个重要的建议是，所有向公众提供同等价值存款的存款机构，包括商业银行、投资银行、商人银行、存款银行、合作银行、金融公司和信贷协会都应加入存款保险制度。^② 存款保险制度应该建立激励机制以控制常见的道德风险、逆向选择和代理问题。投保银行需要严密监管以支持激励机制。

① 在 1984—1992 年间，美国银行保险基金成功地解决了 1 394 家破产银行。这些破产银行的资产相当于 1984 年全部投保银行资产的 10% 和 1992 年的 6.6%。

② 有关“存款”一词的定义和使存款机构成为存款保护候选人的讨论见 Garcia (1996)，在 Garcia 文中还讨论了存款保护的目标，包括加强竞争和促进经济增长等各国政府寄希望于存款保险制度的目标。