



中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

存款保险制度 与金融安全网研究

魏加宁 等◎著



中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

存款保险制度 与金融安全网研究

魏加宁 等◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

存款保险制度与金融安全网研究/魏加宁等著.

北京:中国经济出版社,2014.4

ISBN 978-7-5136-1260-9

I. ①存… II. ①魏… III. ①存款保险制度—研究 IV. ①F840.69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 295341 号

责任编辑 乔卫兵 于

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 华子图



出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京博艺印刷包装有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 16.5

字数 210 千字

版次 2014 年 4 月第 1 版

印次 2014 年 4 月第 1 次

书号 ISBN 978-7-5136-1260-9

定价 65.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话:12390) 服务热线:010-68344225 88386794



中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

书系编委会

- 主 任：**陈 元 全国政协副主席
谢 平 中国投资有限责任公司副总经理
钱颖一 清华大学经济管理学院院长
- 主 编（按姓氏拼音排序）：**
管 涛 国家外汇管理局国际收支司司长
黄海洲 中国国际金融公司销售交易部负责人
潘功胜 中国人民银行副行长
阎庆民 中国银行业监督管理委员会副主席
袁 力 国家开发银行副行长
钟 伟 北京师范大学金融研究中心主任
- 执行主编：**王海明 中国金融四十人论坛秘书长
- 编 委：**廉 薇 马冬冬

“中国金融四十人论坛书系”是由中国金融四十人论坛创设的书系，专注于宏观经济和金融领域，着力金融政策研究，力图引领金融理念突破与创新，打造高端、权威、兼具学术品质与政策价值的智库书系品牌。

自2009年以来，“中国金融四十人论坛书系”已出版30余本专著、文集。凭借深入、严谨、前沿的研究成果，该书系已经在金融业内积累了良好口碑，并形成了广泛的影响力。

“存款保险制度与金融安全网研究”课题组名单

课题负责人：

魏加宁 国务院发展研究中心宏观经济研究部 研究员

中国金融四十人论坛学术委员会 第一、二届学术委员

课题组成员：

孙 彬 特华博士后科研工作站 博士

朱太辉 中国人民大学中国财政金融政策研究中心 博士

王 磊 厦门大学经济学院 博士后研究员

段希文 中国银行总行 博士

振 佳 中国农业银行北京分行 硕士

丁之平 加拿大皇家大学 MBA

曹 林 日本爱知大学 硕士

古 珂 洛阳理工学院 硕士

高培亮 中国人民大学财政金融学院 博士生

赵伟欣 北京科技大学经济管理学院 硕士生

序

实现利率市场化，是深化金融改革的一项基础性的举措，而建立存款保险制度，则是使利率管制放开、竞争加强后保护存款人利益和使银行体系能够平稳运行的重要保证。

近年来，我国金融领导部门一直把实现利率市场化提到改革议程的重要地位。2013年7月，中国人民银行宣布全面放开对金融机构贷款利率的管制，这意味着利率市场化提速。贷款利率全面放开以后，在中国的存贷利率体系中就只剩下存款利率还存在行政规定的上限了。接着在今年3月，中国人民银行周小川行长宣布，将在一两年内放开存款利率。

利率市场化进程能够加快到什么程度的一个关键问题，在于做好各项配套改革的进度。世界上的万事万物都是有利有弊的。利率市场化也是这样。虽然它作为市场在资金资源配置中起决定作用的前提条件，对于强化金融机构的竞争和优化金融资源配置等方面所起的积极作用是毋庸置疑的；但与此同时，竞争的强化也可能产生某些副作用，例如，发生挤兑风潮和收储机构的破产，使千千万万存款户、特别是中小存款户受到严重的财产损失，以至衣食无着；而且，这种兑付危机还有可能在金融体系中扩散，引发系统性的危机。

在银行业的早期发展中由于缺乏全国性的存款保险制度，不论是存款人还是收储机构所面临的风险都很大。1929年大萧条发生以后，发达国家频繁地出现银行挤兑风潮。在这以后，西方国家才陆续建立起国家级的存款保险机构和全国性的存款保险制度。当收储机构发生兑付困难时，由存款保险机构按规定的数额兑付。改革开放以后，我国商业银行开始实行商业化经营。由于这些商业银行都属于国家所有，当银行或城市信用合作社等收储机构发



生兑付问题时，对于居民存款通常由中央银行和地方政府全额刚性兑付，实际上是由政府提供隐性保险，最后由纳税人买单。这种由政府提供担保的办法虽然保证了金融系统的稳定，但是由于它破坏了银行之间的竞争条件，造成存款人不关心收储机构的经营管理状况和收储机构不注意加强风险防范意识产生逆向选择和道德风险等问题，加大了财政负担，并且使中央银行被动地扩大货币供应，到头来会使系统性风险不断积累。所以，在当前加速存款利率市场化的情况下，中国也必须效法其他市场经济的先例，尽快把存款保险制度建立起来。

然而存款保险制度有不同的类型，同一类型的存款保险制度在保险金缴纳和赔付限额上的规定也各不相同。选择什么样的存款保险制度，需要根据本国的具体情况认真权衡和精心设计。例如，各国建立存款保险制度的历史经验表明：如果存款保险机构实行全额刚性兑付，将会弱化收储机构风险防范意识，而存款赔付限额规定得过高或过低，都会导致不良后果。而且存款保险的具体制度如何设定，不但受存款结构和银行结构决定，而且与相关金融机构的状况有关，需要认真研究和仔细计算。

放在读者面前的这本书在认真研究中国实际状况的基础上，广泛汲取国际经验，不但论证了在我国建立存款保险制度的必要性，而且对建立存款保险制度的许多具体问题也做了深入的讨论。例如，对不同类型存款保险制度的比较和中国宜于建立哪种类型的存款保险制度，存款保险机构与金融安全网其他组成部分之间的关系，世界主要国家存款保险制度的创建历程，在全球金融危机的条件下各国存款保险制度面临的新挑战等，都为读者提供了丰富的实际资料和理论知识。因此，它肯定能够为我国存款保险制度建设提供有益的参考。

吴敬琏

2014年4月4日

前 言

自 1993 年《国务院关于金融体制改革的决定》（国发〔1993〕91 号）提出要建立存款保险制度以来，有关部门和专家学者围绕着是否应当建立存款保险制度、建立什么样的存款保险制度，以及如何建立存款保险制度等问题展开了持续不断的研究。

1995 年，早在亚洲金融危机爆发的前两年，我们曾在一份《警惕金融风潮，早采防范措施》的内部研究报告中明确提出“必须尽快建立存款保险制度”。

2003 年，中国银监会建立前夕，我们曾赶写一篇内部报告，建议统筹考虑银行监管与中央银行以及存款保险三者之间的关系。

2007 年，在原定政策性处置不良资产任务到期、四大资产管理公司面临转型之际，我们与信达资产管理公司一道，对存款保险制度设计进行了较为系统的分析，提出至少应当留下一家资产管理公司作为未来存款保险机构的子公司，以负责将来的问题银行重组与不良资产处置。

2009 年，为了进一步吸取国际经验，我们在亚洲开发银行的技术援助下，对韩国、日本等国的存款保险机构以及金融监管部门和中央银行进行了全面、系统的实地考察。

随着相关研究的不断深入，以及中国金融改革的不断深化和国际金融危机的不断警示，目前已有越来越多的政府官员和专家学者认识到在中国建立显性限额存款保险制度的必要性和紧迫性。

从逻辑关系上讲，一方面，为了防范因利率扭曲造成的民间借贷风



险；另一方面，也为了适应人民币国际化和汇率市场化进程的倒逼诉求，利率市场化步伐必须进一步加快。但是，如果我们的商业银行都是各级政府控股的国有银行，就会出现新的问题：当放开贷款利率时，政府控股的国有商业银行就有可能抵挡不住来自地方政府和国有企业要求下调利率的压力；当放开存款利率时，又会出现“高息揽存”现象，待风险暴露后，统统交给国家或各级政府，由政府买单，实际上最终是由广大纳税人、消费者和人民币持有者来承担银行倒闭或不良资产处置的所有成本。因此，商业银行的“民营化”势在必行。一方面，应通过放开市场准入，允许民间资本进来办民营银行；另一方面，还要逐步降低各级政府的持股比例，直至全部退出竞争性商业银行（但是政府资金并非无事可做，而是要集中力量办好政策性银行）。

然而，无论是利率市场化，还是商业银行民营化，都有可能出现商业银行因经营不善而破产倒闭的现象。于是，就需要建立存款保险制度。只有建立起存款保险制度，那些经营失败的商业银行才有可能做到有序退出，并且在其退出时能够使存款人的利益得到有效保护。

但是，要建立存款保险制度，就不得不考虑其与金融安全网其他成员之间的关系，不得不考虑金融安全网各成员之间的职责分工与协调机制。为此，我们在以往分别对存款保险和金融安全网所做的多次研究的基础上，将二者结合起来加以统筹考虑，形成了最新的研究成果。此书即是这一最新研究成果的集中体现。本书的基本结构如下：

第一章主要介绍了存款保险制度的起源，不仅回顾了国际公认的第一家国家级存款保险机构——美国联邦存款保险公司（FDIC）的建立，而且追溯到了此前100年间美国在州一级进行的两次相关尝试，甚至还追溯到了中国清代钱庄的五家联保制度。

第二章主要介绍了有关存款保险与金融安全网的理论基础。既叙述了存款保险制度的必要性，也阐述了如果制度设计不当可能带来的逆向选择和道

德风险，更进一步指出了存款保险是金融安全网不可或缺的一个重要组成部分。

第三章主要介绍了与存款保险制度设计有关的部分基本知识。不仅介绍了存款保险制度的主要类型，而且介绍了存款保险的融资机制，还介绍了存款保险与银行退出机制之间的相互关系。

第四章主要介绍了有关存款保险制度的国际经验，包括危机以前的制度演变，危机以后的变革趋势，并重点对美国做了案例分析，还对“付款箱”、“中间型”以及“风险最小化”这三种主要类型的典型代表国家——英国、日本、美国的存款保险制度进行了比较。

第五章主要介绍了国际组织对于推进存款保险制度所做的贡献，既包括了区域性组织——欧盟所做的促进工作，也包括了国际存款保险协会所做的艰苦努力，还包括了其他一些国际组织所做的重要贡献。

第六章主要介绍了中国建立存款保险制度所面临的主要问题。一方面，对于在中国建立存款保险制度的必要性给予了进一步的阐述；另一方面，对于建立存款保险制度所面临的具体问题，尤其是存款保险机构与金融安全网其他成员之间的关系，进行了比较详细的分析和论述；并对于如何优化金融领域的决策机制提出了中肯的政策建议。

第七章主要介绍了此次国际金融危机以来，各国存款保险制度所面临的新的挑战，尤其是国家级存款保险机构所面临的资金不足问题，以及各国存款保险机构之间的跨境协调问题，并针对这些问题提出了一些改革构想。

最后，在附录中，一方面，对改革开放以来国内各个方面有关存款保险制度的研究轨迹进行了初步梳理；另一方面，还摘编了一些日本、韩国和蒙古等东亚国家存款保险制度筹建过程的有关文献。

毫无疑问，上述研究仍然不够全面、不够深入，尚有许多深层次问题未能涉及或详细叙述。由于最近党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出，“建立存款保险制度，完善金融机构市场化退



出机制”，表明在中国建立存款保险制度已经指日可待。因此，我们只好先将此书作为阶段性成果奉献给大家，供广大读者参考。如果此书能够对各位读者理解存款保险制度有所帮助，对中国的存款保险制度及金融安全网的建设有所贡献的话，我们将深感荣幸。

课题组负责人：魏加宁

2013 年 12 月 31 日

目 录

序	(1)
前 言	(1)
第一章 存款保险制度的起源	(1)
一、美国联邦存款保险制度的建立	(3)
二、美国州级存款保险计划的尝试	(4)
三、存款保险的初始理念源于中国	(4)
第二章 存款保险的基本理论	(7)
一、存款保险制度的必要性	(9)
二、存款保险的基本原理	(12)
三、存款保险制度设计不当可能带来的潜在风险	(13)
四、存款保险是金融安全网不可或缺的重要组成部分	(15)
第三章 存款保险的制度设计	(25)
一、存款保险的制度类型	(27)
二、存款保险的融资机制	(35)
三、存款保险与风险处置	(43)
四、存款保险的公众认知	(45)



第四章 存款保险制度的国际经验	(51)
一、此次国际金融危机以前存款保险制度的演变历史	(53)
二、此次国际金融危机以来存款保险制度的变革趋势	(55)
三、危机后美国存款保险制度变革的案例分析	(77)
四、英、日、美三国存款保险制度比较	(84)
五、日本的银行风险处置案例	(92)
第五章 国际组织对存款保险制度建设的推进	(97)
一、国际组织推进存款保险制度建设的初级阶段	(99)
二、国际组织推进存款保险制度建设的发展阶段	
——金融稳定论坛	(104)
三、国际组织推进存款保险制度建设的成熟阶段	
——国际存款保险协会	(106)
四、国际组织推进存款保险制度建设的最新进展	(113)
第六章 中国建立存款保险制度面临的主要问题	(117)
一、中国建立显性限额存款保险制度的紧迫性	(119)
二、建立存款保险制度与完善金融安全网	(122)
第七章 国际存款保险制度改革构想	(143)
一、国家层面存款保险制度存在的问题	(145)
二、现行国际存款保险组织存在的缺陷	(150)
三、冰岛 Icesave 银行破产赔付诉讼案的启示	(154)
四、存款保险跨境风险处置协调的经验与启示	(159)
参考文献	(171)

附录一	中国有关存款保险制度的研究与推进工作	(181)
附录二	东亚国家筹建存款保险制度的经验教训	(192)
附录三	中国金融四十人论坛简介	(235)
附录四	中国金融四十人论坛组织架构与成员名单 (2014 年)	(237)
后 记		(245)



中国金融四十人论坛
CHINA FINANCE 40 FORUM

第一章

存款保险制度的起源



目前，国际上公认的国家级存款保险制度首创于美国。早在联邦存款保险制度建立以前，美国曾经在州一级进行过两次有关存款保险的尝试，而最初在纽约进行尝试的想法竟然源自于一位中国广东商人的提议。

一、美国联邦存款保险制度的建立

自 1829 年以来，在美国有关银行制度的争论就一直不曾间断。先后有两次共 14 个州进行过存款（负债）保险的尝试，但最终都归于失败。

州一级试验失败的原因主要有两个：一是保险对象仅限于一个州的范围内，因此风险过度集中；二是当时所承保的不仅限于银行存款，而是整个银行负债，因此安全基金的负担过于沉重。

由于州一级的存款（负债）保险试验纷纷失败，于是，在联邦层面建立国家级存款保险制度的呼声日渐高涨，有关提案曾被多次提出，但都没能获得美国国会的通过，统统成了废案。直到 1929 年大萧条爆发，美国银行业接连发生了三波倒闭风潮。1933 年，罗斯福总统上台后仅几个月，就首先推动国会于 6 月通过了《格拉斯－斯蒂格尔法》（又称《银行法》），该法明确规定要建立联邦存款保险机构，并规定对存款额在 2500 美元及以下的银行存款实施保险。于是，1934 年世界上首家国家级存款保险机构（FDIC）正式诞生。