

□ 孙建华

建立我国存款保险制度的思考

一、存款保险制度的基本效用分析

存款保险制度是一个国家和地区为了保护存款者的合法利益,维护金融体系的安全与稳定,而设立专门的存款保险机构,规定吸收存款的金融机构必须或自愿地按吸收存款的一定比例向存款保险机构缴纳保险金进行投保,在金融机构出现支付危机或陷入破产境地时,由存款保险机构向其提供资金援助或直接向其存款者支付部分或全部存款的一种制度。它是现代金融业发展的必然产物,是市场经济条件下金融业预防和化解风险的一条有效途径,对金融、经济、社会的稳定和发展具有多方面的重要作用。

1. 有利于形成一种有效的市场退出机制,保护存款者利益。保护存款者利益是建立存款保险制度的根本目的之一。在市场经济条件下,银行作为经营货币的特殊企业,面临着竞争与风险的压力。在银行因各种原因而使自身风险加大以致出现支付危机甚至破产倒闭时,存款保险机构可以向众多金融机构收取保险费而汇集起来的巨额保险资金中按一定程序向发生危机的银行提供资金救援或直接向存款者支付部分或全部存款,使存款者的经济利益损失降到最低限度,存款者可把收回的资金转存到其他信誉较高、经营良好的金融机构或投资于其他低风险金融工具,使自身平稳退出高风险金融市场领域。

2. 有利于规避银行发生信用危机和破产倒闭,保持金融体系的稳定。在激烈的市场竞争中某些效率不高、经营不善的银行发生支付危机乃至濒临破产倒闭时,存款保险机构一般要对其提供贷款,或把自身资金存入这些银行,或促使其由经营良好的其他银行收购兼并,从而帮助其摆脱资金和财务困境,避免破产而给经济、社会带来一系列动荡和不安。另一方面,健全的存款保险制度使存款者确信即使在银行倒闭时存款也能得到清偿,因而在存款银行爆发信用危机时,一般也不会急于挤兑,更可减少由此而使其他银行遭到大规模挤兑而导致“多米诺骨牌”式的连锁信用危机的发生,有利于控制信用危机的范围和维持整个金融体系的正常运行。此外,存款保险机构负有部分金融监管职能,对参加存款保险的金融机构的财务状况和经营活动进行检督,对从事不当业务活动的金融机构可以勒令其停业甚至于撤保,从而促使金融机构合法、合规经营,共同保护金融体系的安全与稳定。

3. 有利于维护公平与效率原则,增强金融机构的竞争力。存款保险制度要求吸收存款的金融机构按统一的衡量标准参加存款保险,缴纳一定保险金。任何一家参加存款保险的金融机构发生信用危机时,都能根据风险大小和投保金额而获得一定的资金援助和赔偿,这在一定程度上可避免政府或中央银行对某些金融机构的非市场性偏袒,有助于建立起金融业公平的市场竞争环境。同时,存款保险制度的建立为金融当局依法对某些资不抵债,陷入严重信用危机

的金融机构实施破产提供了财务保障,使效率较差的金融机构及时被收购兼并而退出竞争舞台,促使整个金融体系的运作效率得到提高。此外,由于参加存款保险的金融机构获得了在特定信用危机下及时得到外部资金救援的权益,因而其资信度会有较大提高。这一方面可增强广大存款者对其的信任,有利于存款来源的稳定增长;另一方面,为其拓展业务领域,参与更广阔的国内、国际市场竞争创造了条件,大大提高了其市场竞争能力。

4. 有利于有效实施货币政策,缓解中央银行作为最后贷款人的压力。在市场金融体制下,中央银行作为“银行的银行”,在某种程度上担当着金融最后贷款人的角色。当某一银行资金周转困难,发生支付危机,且通过同业拆借或其他途径仍不能有效解决时,中央银行出于保护整个金融体系安全与稳定的需要,一般要对其提供票据再贴现或再贷款,以协助其渡过难关。由此往往造成银行在资金上过于依赖于中央银行,使中央银行利用三大操作工具来实施货币政策的有效性受到极大影响,增加了其维持币值稳定和推动经济增长的成本。而存款保险制度的建立为银行融通资金开辟了另一途径,可以减轻商业银行对中央银行的资金需求压力,促使中央银行货币政策的有效实施。

二、我国建立存款保险制度的时机已初步具备

我国金融体制改革的重要目标之一即是建立现代金融企业组织制度,专业银行逐步向国有商业银行转轨,并组建各类形式的股份制商业银行,使银行产权主体明晰,资本所有权与法人财产权相分离,银行自主经营、自负盈亏、自求平衡、自我约束、自我发展,对法人财产具有占有、使用、支配和处置的权力,在追求自身利益最大化下享有法律赋予的民事权力,并承担相应的民事责任,成为一个独立的经济法人。从目前金融改革的进程而言,虽然国有商业银行产权主体地位还未真正确立,长期困扰我国银行商业化改革的诸如政企不分、产权主体虚置、法人财产权缺损等问题还远未得到解决,银行还不能算是一个真正的经济法人实体,但毋庸置疑的是改革开放以来我国银行改革的效果仍十分积极和明显,尤其是在经营机制的转换上取得了不小的进展。一是随着银行统一法人体制的建立和巩固,银行原有作为变相政府部门的性质已得到初步改变,银行经营自主权加强,信贷发放等方面受各级政府干预的程度明显弱化,更多的是依据国家产业政策,自身追求利润目标及降低经营风险等要求来确定资金投向、投量。同时适应经济增长方式的转变,银行集约化经营加强,上下级行之间的经营理念、经营行为趋于统一,各自为政的局面有了较大改观。二是以往大一统计划经济体制下形成的银行事实上作为财政出纳部门不承担经营责任与结果,盈利全部上缴国家财政,亏损由国家财政弥补的制度定式已被打破。目前银行与工商企业一样以同一税率向国家上缴税收,税后利润由银行自主支配,用于充实资本金和自有信贷基金等,银行经营亏损也要承担扭亏为盈的责任,可以说银行自负盈亏的财务体制已具雏形。三是信贷管理体制有了较大改革,推行了资产负债比例管理和信贷风险管理。近期中央银行又取消了信贷规模控制,允许商业银行按规定的资产负债比例自主组织资金,发放贷款,自求资金平衡,对不恰当经营行为造成的资金缺口,原则上不再提供再贴现、再贷款,从而增强了银行自求资金平衡的动力和能力。四是银行内部初步建立了一套业务操作规程和经营考核、奖惩制度,一定程度上把经营结果与有关负责人的政绩、职务升迁及职工收入挂钩,因而增强了银行自我约束能力。五是金融经济立法工作步伐加快,先后颁布实施了《商业银行法》、《担保法》、《破产法》、《贷款通则》、《贷款风险分类指导原则(试行)》等一系列法规,为银行依法经营提供了法制保障。银行经营机制的上述转变使银行经营企业化特征日

益明显,为银行公平参与市场竞争和承担市场风险创造了条件,也为存款保险制度的建立和运作奠定了基石。

另一方面,随着经济体制改革的深入,市场经济的发展,我国银行面临的经营风险与日俱增,银行发生信用危机甚至破产倒闭已成为可能。以负债来源上分析,随着我国国民收入流程和分配格局的转变,财政性存款、企业存款趋于相对萎缩,居民储蓄存款所占比率稳步攀升,目前已占银行存款总额的70%多。由于储蓄存款受物价变动、居民消费心理等因素影响明显,因而流动性较大,其比率的增长,也使银行相应的流动性风险加大。近年来,为增强银行自身融资能力,缓解可能发生的资金周转困难,我国在资金市场建设方面作了诸多努力,初步建立了银行同业拆借市场,金融债券一级市场也已起步。但总体而言,目前银行同业拆借市场存在着资金商品供应不足,市场条块分割,拆借资金使用方向不规范等问题,极大地制约了其资金融通功能的发挥。金融债券的发行由于牵涉到扩大信贷规模、增加通胀压力等一系列宏观经济问题,因而其规模受到国家严格控制,还远不足以弥补银行资金的流动性不足。

银行负债来源的单一性和高风险性要求银行必须合理协调资金使用的安全性、流动性、盈利性之间的关系,切实改善经营管理状况,不断提高自有资本比重,以增强抵御风险能力。然而令人不容乐观的是目前我国银行普遍经营管理不规范,资产负债比例管理和风险管理在指标设计、管理手段等方面还存在着许多不足,在某种程度上仍需依赖于刚性的行政手段来约束经营行为。贷款“三查”、贷款评估与抵押等制度在某些基层行仍停留于形式,未能得到有效贯彻落实。银行自有资本占风险资产的比例也较低,平均水平远低于“巴塞尔协议”8%的最低指标,与国际上大多数规范化商业银行的标准比较更是相去甚远。自有资本是银行弥补亏损、抵御风险的一道重要防线,自有资本不足表明银行抗风险能力脆弱。与此同时,投融资体制的改革使国有企业资金需求由过去财政统包,转变为主要依赖于银行信贷。由于企业历史包袱一般都较重,加上某些企业经营管理不善,目前企业经营普遍十分困难,约1/3的企业存在着不同程度的亏损,由此使银行信贷资产质量低下,呆滞、呆帐、逾期贷款比例居高不下,现已约占银行信贷资产总额的20%。在这种情况下加快企业体制改革步伐,组建各种形式的股份制企业,势必会造成大量企业被破产兼并。在目前企业破产机制尚不健全的条件下,不少企业必然会借改制之机逃避银行债务,从而使银行信贷资产大量流失,经营风险加剧,严重情况下会导致银行发生信用危机和破产倒闭,使存款者利益受损,并带来经济、金融秩序的紊乱。因此迫切需要建立存款保险机制来对金融风险加以规避、化解。

三、我国存款保险制度的粗略构想

1. 存款保险机构的设置。目前世界上存款保险机构的设置一般有三种类型,一是由政府独资建立,二是由政府和金融机构共同出资建立,三是在官方督导和支持下由民间建立。我国由于国民收入分配格局已向个人、部门倾斜及财政“分灶吃饭”等体制改革原因,目前中央财力十分有限,难以支付建立存款保险机构的费用,因此由政府独资建立不甚现实。由民间建立虽可减轻国家财政负担,但不利于提高存款保险机构的信誉和加强金融宏观调控力度,因此也不是一条十分理想的途径。较为现实的选择则是由政府和吸收存款的金融机构共同出资建立存款保险公司,该公司接受中国人民银行的直接领导,这样即可增强政府和投保金融机构对维护金融体系安全的责任感,提高存款保险机构的实力和信誉,又可进一步完善中央银行的金融监管手段,强化其宏观金融调控能力。

2. 存款保险公司的职能。存款保险公司除担负保护存款者利益的重任以外,还履行其他一些职能。一是对投保银行进行必要的管理,审核申请参加存款保险的银行的资格,要求投保银行定期报告各种财务报表、统计资料,对经营不善的银行提出警告,严重的责令其停业整顿,及建议撤换银行管理人员等。二是对发生信用危机的投保银行提供资金援助。三是对破产银行进行清理。根据投保银行性质不同,采取不同的清理办法。对资产规模小、回生无望的银行,可采用全面清偿办法,依法对其实施破产;对资产规模较大、经过清理整顿可以起死回生的银行,可选择一家经营情况良好的银行对其进行并购;对国有大型商业银行出现的危机,一般采用资金救援办法,帮助其摆脱困境。四是负责向投保银行收取保险费,并对保险费进行合理运用。存款保险公司定期从投保银行帐户划转保险费,聚集起来的保险资金除用于上述用途外,剩余部分要按照安全性、流动性、盈利性原则合理使用,可用于购买国债、金融债券,也可适量贷放给金融机构。由于存款保险基金筹集目的的特殊性,因此其资金的使用要以安全性、流动性为首要原则,在此前提下再积极加以运用以获取更大的盈利性。

3. 存款保险的对象。金融风险具有扩散性,一家银行倒闭或出现信用危机,会影响到诸多金融机构的安全。因此在我国境内从事存款业务的金融机构都应作为参加存款保险的对象。

4. 参加存款保险的方式。参加存款保险的方式一般有强制、自愿、强制与自愿相结合三种。由于我国金融管理体制处于转轨时期,金融管理手段还不够完善,银行所拥有的经济权力与其承担的责任不相对称,银行风险意识不强,存在着较强的扩张信贷投放的冲动,为了确保金融体系的安全和经济持续稳定发展,我国有必要采取强制保险方式,使所有吸收存款的金融机构都参加存款保险。

5. 存款保险的范围。由于储蓄存款是我国银行负债的主要来源,且大多为小额存款,因此只要对储蓄存款进行有效保护,就可维护大多数存款者的利益,减轻银行发生信用危机的压力。对于保险币种来说,鉴于我国进一步改革开放的需要,应对本外币存款都进行保险,以利于我国银行吸收海外资金,扩大外资利用量,服务于我国的经济建设。

6. 存款保险限额。存款保险公司应对存款帐户确定一个最高保险金额。如果最高保险金额过低,一旦银行发生倒闭,会给存款者造成较大损失,降低储户存款信心,从而将减少银行信贷资金来源;如果最高保险金额过高,则又会使存款者产生依赖思想,认为即使银行倒闭也不会使自己遭受损失,从而不谨慎地选择存款银行。合理确定存款保险最高金额的基点一是要使极大部分储户的利益受到最大限度的保护,二是要使银行破产后的清偿工作得以实事求是地开展。根据目前我国居民收入状况及货币使用偏好,我国存款保险最高金额宜确定为10万元人民币,对10万元以内(含10万元)的存款实行全额赔偿,超过10万元的给予一定的递减比率赔偿。

7. 保险费率的确定。存款保险费率一般分固定费率和浮动费率两种。从理论与实践角度考察,浮动费率较有利于形成银行间公平竞争机制,促使银行不断提高经营管理水平,避免不恰当的冒险经营。我们应依据银行存款规模、结构、资产质量、经营状况、风险大小等确定不同的保险费率。对经营管理水平高、信誉良好的银行实行优惠费率,对经营管理不善、信誉较差的银行实行较高的费率,对迟缴保险金的要加罚滞纳金。同时,由于我国银行目前普遍资产质量低,风险高,自有资本不足,较长一段时间内难以摆脱硬负债、软资产的羁绊,因此我国存款保险费率总体上应略高于发达国家水平。

(作者单位:中国建设银行政策研究室;单位邮编:100032)