



中国社会科学院金融研究所

金融论坛

2007年第13期(总第169期)

2007年4月4日

实施存款保险制度应谨慎从事

中国社科院金融研究所 王国刚

近来,相关决策部门认为推出存款保险制度已指日可待,但笔者认为,这一制度不仅直接关系着数亿储户的利益和未来资金安排,而且关系着相关金融机构、金融市场以至金融体系的未来发展,尚有一系列条件并未成熟,因此,应谨慎从事。

一、应重视信用保障覆盖面收窄引致的风险

存款保险制度始于1933年的美国。其背景是,在1929-1932年的金融危机从而经济危机中,美国先后有9000多家的商业银行倒闭,引致了众多居民存款的严重损失和其他一系列经济社会问题。1933

年，美国通过了“银行法”，据此设立了联邦存款保险公司，对拯救经济危机冲击下濒临崩溃的美国银行体系起到积极作用。与此不同，在我国，居民储蓄存款长期来实行的政府信用制度，几个突出的实例是：在90年代的“海南发展银行”事件、“广东国际信托投资公司”事件乃至2004-2005年的证券公司挪用客户保证金事件的处理中，有关行政部门都坚持确保居民个人资金的全额兑付，以保障经济社会生活秩序的稳定。

实施存款保险制度直接意味着，当吸收储蓄存款的金融结构面临经营危机时，只有那些符合存款保险制度规定的储蓄存款才能得到本金的偿付，由此，原先由政府信用覆盖全部储蓄存款本金的状况必然收窄。在此背景下，城乡居民可能选择对自己有利的方式调整存款，由此，可能带来一系列金融风险乃至经济风险，其中包括：

第一，储蓄存款向大中型商业银行集中引致的风险。在实施存款保险制度以后，一些大额资金储户很可能将资金从城乡信用社、小型商业银行中取出转存于大中型商业银行，由此，不仅在一个时间段内可能出现储户资金“大搬家”的现象，更重要的是，一些城乡信用社和小型商业银行可能因此而陷入某种经营困境。如果这种情形果真发生，对推进农村金融体系的建立显然是不利的。

第二，储户分拆存款引致的金融资源浪费和风险。在实施存款保险制度过程中，难免发生现有储户分拆存款的现象，这不仅造成金融机构的资源浪费，而且还将引致储蓄存款的另一种“大搬家”，并可能引发对应的风险。问题还在于，在我国目前条件下，储户并无个人支票等金融工具可用，可购买住宅、汽车及其他大额商品又时有发生，这样，当储户需要大额支付时，就需要分别从各家金融机构中提款，不仅费时麻烦，而且有着难以预期的风险。

第三，差别化存款保险缴费率引致的风险。实行存款保险制度，要求根据商业银行等金融机构的资产质量状况（即储蓄存款的风险状

况)收取存款保险费用,由此,资产质量较差城市商业银行和城乡信用社等金融机构很可能陷入经营困境。这些小型金融机构大多直接服务于小型企业、农户等,一旦他们陷入经营困境,后者的金融需求就很难得到满足,由此,又将引致诸多其他问题。

对西方国家而言,实行存款保险制度是信用保障面的“加法”,但对我国而言,将储蓄存款的政府信用转为市场信用,对应的是储户资金的保障面收窄,即“减法”,这是我国实行存款保险制度的特殊情况。为了防范由此引致的储户心理紧张和一系列可能发生的现象,从存款保险制度设计开始就要谨慎而细致,避免草率从事。

二、应重视利率未市场化背景下的金融矛盾

相对于储蓄存款的政府信用而言,实行存款保险制度,既意味着相关存贷款金融机构的运营成本增加,又意味着储户的存款风险提高,在我国金融市场发展严重不足和存款利率尚未市场化的条件下,相关主体实际上处于缺乏化解风险机能的无选择状态,可能形成“政府甩包袱”的感觉。

从储户角度看,我国目前各家商业银行等金融机构实际执行的几乎都是基准利率的上限,由此,可选择的利率对策处于两难境地:如果被保存款实行利率下浮(即低于基准利率)的措施,以腾出存款利率空间来拉开未保存款的利率差别,这不免给众多储户造成“成本转嫁”等诸多猜疑,由此引致一些低存款储户的不满意见;如果继续贯彻“不论存款多少,一律实行基准利率上限”措施,那么,大额储户在没有其他方案可选择的条件下,只能拆分资金分别存入不同的商业银行等金融机构,由此,既引发这些储户的不满情绪,又增加各家商业银行等金融机构的吸储成本。

在各项储蓄存款实行基准利率上限的条件下,大额储户本来还有一系列可供选择的路径,例如,将资金投资于债券、股票、基金和其他证券,购买理财产品或集合理财产品,进行直接投资等等。2007

年 2 月底，城乡居民储蓄存款余额已超过 17 万亿元并且继续按照每年新增 2 万亿元的规模扩展。在此背景下，转移上万亿元储蓄资金不是臆想。但在金融市场发展的规模不充分、品种较少、层次单一的条件下，如果短期内从储蓄存款中转移出上万亿元的资金进入金融市场，很难避免这些市场的交易走势因受到严重的需求冲击而形成价格虚高，并由此引发的一系列负面的后期效应。在金融市场不发达的条件下，超过被保存款的储户资金缺乏足够的选择余地，只能继续以存款方式进入商业银行等金融机构。对这种具有“强制”色彩的存款，如果完全不考虑信用保障问题，一旦某家商业银行发生经营危机，就可能引发某种程度的经济社会问题。

从商业银行等金融机构角度看，他们必须按照存款保险制度的规定向存款保险机构缴纳存款保险费，由此，这部分缴费资金本来可带来的经营收益就自然失去了。这一额外损失（再加上由存款保险制度实施引致的其他成本增加）如何补偿？在存贷款利差较大的条件下，商业银行等金融机构本来可以通过提高利率吸收那些高于被保存款的存款资金，以扩大经营运作规模、抵偿保费支出和相关成本、提高盈利水平，但在“以基准利率为上限”的政策限制下，这一选择很难展开。

在西方国家的金融体系中，各类利率主要在市场机制作用下形成，且已为储户和各类金融机构所熟悉，同时，金融市场比较发达，不论是储户还是各类金融机构都有着较为充分的选择空间，因此，实施存款保险制度的金融条件比较有利。与此相比，我国在这些方面还有不小差距，还要花费不少时间通过深化改革和金融创新来推进这些条件的形成。

三、应重视保费操作中利益关系的复杂性

从保费收取来看，保费的缴纳数额与保险的保障数额对称一致，是保险的一个基本原则，它直接关系被保事项发生后的理赔数额。从

这一机理出发，实行存款保险制度中投保的对象界定、缴纳保费的时点界定和已缴保费的调整还有一系列问题值得深入探讨。从缴纳保费的时点界定来说，各家商业银行等金融机构的储蓄存款余额和储户每天都在变动，缴纳保费以哪一时点为基期，对各家金融机构和储户的利益直接相关。如果以前年底（如 2006 年底）为缴纳保费的时点，那么，在此之后，储蓄存款增加的金融机构将因实际缴费较少而获得好处，储蓄存款减少的金融机构则因实际缴费较多而提出异议；如果以存款保险制度出台日为缴纳保费的时点，那么，由于在此时点后的一段时间内，储蓄存款“大搬家”尚处于过程中，所以，缴纳保费额与实际保障的储蓄存款不对称，将成为各家商业银行等金融机构拖延缴纳（甚至拒缴）保费的一个主要理由。从已缴保费的调整来说，因储蓄存款余额增加而增加缴纳的保费相对容易处理，但在金融机构的储蓄存款余额减少（甚至是持续减少）的情形下，已缴保费是否应当对应地退还？如果不退还，则违反保费与保额对称性的机理；如果退还，则存款保险机构将陷入繁琐的计算、核实和结算等事务工作中。

从保费使用来看，2006 年底城乡居民本外币储蓄存款余额达到 16 万亿元，如果存款保险的平均费率为 1%，则可收得保费 1600 亿元。这笔巨额资金如何使用，不仅关系着资金使用效率，而且关系着存款保险能力的高低和存款保险机制的机能。保费的使用主要有三项内容构成：日常管理开支、被保事项发生后的理赔支出和保险资金的金融运作。

只要设立保险存款机构，第一项就是必不可少的，但与存款保险机构设立前相比，就金融体系而言，这是一项新增加的管理费用。这一管理费用存在的意义由其效用决定，即主要由第二项内容（即理赔效应）界定。首先，从 1999 年以来我国金融机构清理不良资产的情况看，不论是国有商业银行的不良资产处理还是农村信用社的不良资产处理，央行给予的再贷款数额都远远超过了 1600 亿元。其次，目

前城市商业银行和城乡信用社尚存在的不良资产数额也远远超过了1600亿元，如果这些金融机构较大面积地发生经营危机，存款保险资金恐难以予以赔付。最后，工、农、中、建、交等大型商业银行吸收的储蓄存款高达数万亿元，若真发生经营危机，其理赔恐怕也不是1600亿元存款保险资金所能承担的，也许还得启动央行的再贷款救助方式。

金融投资是存款保险资金使用的一个重要方面。如果参照社保基金的投资结构，存款保险资金将主要投资于定期存款、国债和其他低风险证券。这虽有利于本金的安全，但从资金使用效率来看，还不如将这些资金留存于商业银行等金融机构内，由他们经营运作为好。存款保险资金的投资组合结构，应以公司债券和资产证券化债券为主要对象，既保障本金的安全性和流动性又获取高于存款利率的收益，但在我国目前的金融市场中这一条件并不充分，由此，将使得存款保险资金的投资运作比较困难。

四、应重视存款保险监管中的体制摩擦

实施存款保险制度，必须确立相应的监管机制，由此，涉及到存款保险机构的定位、监管部门的确定和监管机制的选择等事项。这些事项的明确本来是比较简单的，但在我国金融的行政性分业体制的摩擦中情况则比较复杂。

从监管部门的确定看，如果存款保险机构定位为银行业，那么，它应归口由银监会监管；如果存款保险机构定位为保险业，那么，它应归口由保监会监管；此外，它的证券投资行为，在银行间市场由人民银行监管，在证券交易所市场则由证监会监管。在目前政策面的研讨中，有一种意见主张将存款保险机构作为一种特殊金融机构，归入央行监管。这一观点反映了体制摩擦条件下，存款保险机构定位及其监管定位的复杂程度，但值得强调的是，央行的主要工作是实施货币政策以保障币值稳定，除监管银行间市场外，并不具有直接监管金融

机构的功能。如果由央行直接监管存款保险机构，不仅与央行的职能不协调，也不仅将牵扯央行的许多精力（如制定与存款保险机构业务相关的一系列规章制度，进行日常监管活动，甚至需要在其内部新设监管机构等），更重要的是，这些监管很可能与银监会、保监会、证监会等的监管不协调而引致新的问题发生。

五、应重视推出存款保险制度的时机选择

一项好的政策需要选择有利时机出台方才能够达到预期的目的，如果时机不利则可能事与愿违。就我国目前情况而言，出台存款保险制度并非处于有利时机。且不说经济社会层面存在着一系列不稳定因素急待解决，如支持“三农”发展、医疗保障制度改革、养老制度改革、教育体制改革、住宅市场发展等等，就是金融体系内也存在着诸多需要着力解决的重大深层问题。与此相比，存款保险制度的实行并非紧迫，其积极效应有限而负面效应可能更加明显，因此，近期出台这一政策不是有利时机。一个值得考虑的情形是，在现期推出存款保险制度的条件下，如果发生储户资金大量从农村信用社中转向主要商业银行，同时，又对这些农村信用社收取较高的存款保险费，则相当一部分的农村信用社经营运作可能陷入困境，这与发展农村金融的政策取向是不协调的。

实行存款保险制度大势所趋，但要使其在实践中发挥积极效用，还需要创造一系列条件，其中包括：

第一，积极推进利率的市场化进程。存款保险制度将储户资金划分为被保存款和未保存款两大类，它们的风险状况不同，利率水平也就理应有所差别，这决定了实行存款保险制度有尚待存款利率市场化的成熟。

第二，积极推进多层次金融市场建设。在实行存款保险制度条件下，未保存款的资金应可投资于除存款之外的其他金融产品，其中以债务性产品为主，由此，需要大力发展公司债券和各种资产证券化产

品，这一态势决定了实行存款保险制度有待多层次金融市场体系的建设进展。

第三，发展有利于储户资金调整的支付产品。在实行存款保险制度条件下，随着储户资金分存于不同的金融机构，仅靠信用卡来满足储户资金的调整 and 支付是远为不足的，还必须考虑储户的个人支票等支付产品发展状况。

第四，着力降低不良资产，建立防范不良资产形成的机制。虽然多数中资商业银行通过风险管理已建立了防范不良资产形成的机制，但由体制、政策和人为等因素引致的不良资产还时有发生，为此，建立防范不良资产形成的机制也还是一项需要花大气力的长期工作。在这方面问题未有效解决的情况下，实行存款保险制度，对存款保险机构来说，实际上面临着严重风险，其运作也可能因此而难以达到制度设计的预期目的。

第五，加快建立金融协调机制的步伐。存款保险贯彻着保险机理，与此对应，存款保险机构应定位于保险机构，接受保险监管部门的监管。但受行政性分业体制制约，根据存款保险制度建立的存款保险机构的定位似乎游离于三个金融监管部门之外，这一问题不解决，存款保险制度的出台将遇到贯彻实施的困难。

主 办： 中国社会科学院金融研究所

主 编： 李 扬

副 主 编： 王国刚

联 系 人： 刘戈平

电 话： 010-85195338

电子信箱： ifb@cass.org.cn