

对我国建立存款保险制度的再思考

——基于利率市场化改革的视角

万 幸

(西南财经大学 四川 成都 611130)

[摘 要] 存款保险制度是一种有法律基础的显性担保。存款保险制度的建立是利率市场化顺利完成的前提。本文在分析我国现行隐形全额存款保险的诸多弊端的基础上,比较了存款保险制度在防止系统性风险、消除利率市场化的后顾之忧方面的效用及“副作用”,提出了在逐步推进利率市场化改革的背景下我国建立存款保险制度的过程中需要注意的几个问题。

[关键词] 存款保险;存款保险制度;利率市场化;隐形全额存款保险

[中图分类号] F840.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-1360(2012)04-0065-04

[Abstract] The deposit insurance system is a kind of explicit guarantee which has legal basis. The establishment of a deposit insurance system is the successful completion of the premise of the interest rate market. This paper analyses many problems on the existing stealth full deposit insurance first, then compares the effectiveness of the interest rate market and the “side effects” of the deposit insurance system in the prevention of systemic risk, and at last proposes the context of several issues that need attention in the process of the deposit insurance system in advancing the interest rate market.

[Key words] Deposit insurance; Deposit insurance system; Interest rate marketization; Invisible full deposit insurance

一、我国现行的隐性全额存款保险问题分析

虽然目前我国尚未建立存款保险制度,但却存在一种隐性全额存款保险。也就是说,国家对存款提供 100% 担保,在商业银行出现问题时,由国家财政支出为其买单,从而保护存款人的利益、维护银行业的稳定。因为我国大部分存款集中于几家大型国有商业银行,在目前有国家信用做支撑、金融体系相对稳定、潜在风险较小的情况下,存款发生问题的可能性极小。但是,在我国加快开放金融市场、加速推进利率市场化改革的背景下,这种由国家财政提供 100% 担保的隐性全额存款保险模式显得越来越被动,同时它关闭了未来在我国银行业引进公平竞争机制和市场机制的缺口和否定了现阶段深化金融市场化改革的趋势。最重要的是,当下我国实行的隐性全额存款保险虽然在一定程

度上能够保护存款人利益、维护金融体系的稳定,但同时也存在诸多弊端:

1. 这一制度导致了银行业的运行低效。在这种不负成本的国家信用的担保下,商业银行能享受存款保险所带来的保障和收益,却无需承担保费缴纳义务,这便引发了道德风险,增加了银行的内在趋险性。商业银行无需为自身的风险买单,因而不注重风险管理和资产质量的提高,转而增加对高风险项目的放贷。前些年,国有银行积压了大量的不良资产、面临较大的资本金压力,国家多次采用注资、剥离不良资产、债券置换等手段充实商业银行资本金,最终为商业银行支付了巨额成本。

2. 隐性存款保险破坏了公平的市场竞争机制,对中小银行极不公平。相比于大型国有商业银行,中小银行所得到的政府支持要远远不足,往往只能依靠实力较弱的地方政府。而由于缺乏国家财政

* 作者简介:万幸(1989-),男,河南信阳人,本科就读于四川大学健康保险专业,现为西南财经大学保险专业硕士研究生,研究方向:商业保险与风险管理。

的大力支持,存款人对于中小银行的安全性也存在诸多顾虑,这使得中小银行与大型国有银行之间的实力差距显得更为悬殊。

3. 现行的隐性存款保险制度在增加政府负担的同时,也影响了我国实施财政政策和执行货币政策的独立性。

4. 这种由国家财政提供 100% 担保的隐性全额存款保险模式将不利于我国利率市场化进程的快速推进,也不利于银行业的改革,具备表现为:

(1) 目前我国存款安全系数较高的原因并不是商业银行风险控制能力强,而是银行业普遍缺乏竞争。我国大型国有商业银行仍拥有较强的垄断优势、市场竞争化程度低,因而商业银行在经营中所面临的风险也相对较小。但是随着未来我国利率市场化进程的逐步完成、银行业改革步伐不断加快,大型国有商业银行的垄断优势将逐渐削弱,竞争压力将不断增加。

(2) 当前中国经济的增速将有所降低,资本流入的速度也逐渐减缓,金融体系不确定性增加,运行风险增加的可能性也越来越大。随着金融机构资产规模日益庞大,未来如果出现风险,国家将难以“兜底”。

(3) 未来几年内,我国的利率市场化进程将加快推进。利率市场化实现之后,最直接的影响便是银行业竞争加剧、利润空间受到压缩。从国际经验来看,利率市场化之后银行加速倒闭的现象并不罕见,在这种情况下,如果防范措施不到位,则可能引发大范围的市场恐慌。可以说,存款保险制度的建立是利率市场化顺利完成的前提。

二、存款保险制度的显性担保效用分析

目前大部分国家和地区都是先建立存款保险制度,后完成利率市场化,或者两者同时进行。我国的存款保险制度有望伴随着利率市场化的进程逐步建立和完善,并且,为了防范风险,很可能将早于利率市场化的实现。当然,在存款隐性担保消失之前,在银行和储户的风险意识改变之前,存款保险制度的完善期可能会比较长。

存款保险制度的建立,将会防止一系列系统性风险的出现,从而消除利率市场化的后顾之忧,具体表现在:

(一) 保护存款人的利益,提高社会公众对银行体系的信心

如果建立了存款保险制度,当实行该制度的银行资金周转不灵或破产倒闭而不能支付存款人的存款时,按照保险合同条款,投保银行可从存款保险机构那里获取赔偿或取得资金援助,或被接收,兼并,存款人的存款损失就会降低到尽可能小的程度,有效保护了存款人的利益。存款保险制度虽然是一种事后补救措施,但它的作用却在事前也有体现,当公众知道银行已实行了该制度,即使银行真的出现问题时,也会得到相应的赔偿,这从心理上给了他们以安全感,从而可有效降低那种极富传染性的恐慌感,进而减少了对银行体系的挤兑。由于存款保险制度的存在,美国在 2008 年金融危机中尽管有数百家银行倒闭,但并未发生挤兑现象就很好地说明了存款保险的这一作用。

(二) 可有效提高金融体系的稳定性,维持正常的金融秩序

由于存款保险机构负有对有问题银行承担保证责任支付的责任,它必然会对投保银行的日常经营活动进行一定的监督、管理,从中发现隐患所在,及时提出建议和警告,以确保各银行都会稳健经营,这实际上增加了一道金融安全网。同时由于这一制度对公众心理所产生的积极作用,也可有效防止银行挤兑风潮的发生和蔓延,从而促进了金融体系的稳定。

(三) 促进银行业适度竞争,为公众提供质优价廉的服务

大银行由于其规模和实力往往在吸收存款方面处于优势,而中小银行则处于劣势地位,这就容易形成大银行垄断经营的局面。而垄断是不利于消费者利益的,社会公众获得的利益就会小于完全竞争状态下的利益。存款保险制度是保护中小银行,促进公平竞争的有效方法之一。存款保险制度的施行,将更有利于我国村镇银行、小银行的成长与金融创新,它可使存款者形成一种共识,将存款无论存入大银行还是小银行,该制度对其保护程度都是相同的,因此提供服务的优劣,将成为客户选择存款银行的主要因素。

(四) 存款保险机构可通过对有问题银行提供担保、补贴或融资支持等方式对其进行挽救,或促使其被实力较强的银行兼并,减少社会震荡,有助

于社会的安定

同时,存款保险制度的建立也有助于推动我国银行业建立完善的市场退出机制。利率市场化改革一旦有关键性的突破,将使金融机构的市场竞争更加激烈,优胜劣汰现象将在所难免。目前,我国金融机构不仅是“大而不能倒”,甚至是“小也不能倒”。地方政府为了维护一方稳定,即便是对很小的金融机构的倒闭,也都讳莫如深,动辄进行不必要的“救助”。如此一来,约束软化,道德风险高企。如何让失败者在不影响金融秩序和社会稳定的前提下有序退出市场?存款保险制度正是当仁不让的金融安全网。存款保险制度的建立能在补偿储户、降低负面效应的基础上,淘汰破产银行,提高商业银行的运作效率和竞争意识。

三、存款保险制度可能产生的“副作用”分析

虽然存款保险制度优势明显,但同时也存在一些弊端。主要包括可能产生的道德风险问题、对居民储蓄形成影响和保费缴纳对银行带来的财务压力等三个方面:

(一) 引入这一存款保险制度可能产生的最大成本便是商业银行的道德风险问题

也就是说,商业银行拥有了监管机构提供的存款保障之后,减少了后顾之忧,因而会倾向于从事高风险的业务。但是在我国,道德风险并不足以成为反对显性存款保险的理由,因为目前隐性存款保险所引发的道德风险要远远超过显性存款保险下的道德风险。在隐性存款保险制度下,商业银行的潜在损失将以极低的成本受到100%弥补;在正规的存款保险制度下,保费将成为商业银行的成本,且银行在出现危机时所能得到的补偿将完全取决于所缴纳保费。基于这种成本收益的考量,商业银行将谨慎经营,道德风险将有所下降。

(二) 存款保险制度的建立对我国居民储蓄也将形成一定影响

长期以来,我国居民储蓄率较高的原因之一便是存款人对国家信用具有较高的信任,居民在银行中的储蓄能够受到国家的全额保险。在存款保险制度建立之后,对居民存款的保护将从全额保险转变为部分保险,这一变化可能会动摇市场信心,导

致银行存款减少等一系列问题。但是从长远来看,显性存款保险替代隐性存款保险将使存款人增强风险意识,增加其对商业银行经营状况和盈利情况的关注程度,进而增加市场机制对银行的约束作用。

(三) 从长期来看,存款保险制度的建立有利于规范银行业发展、维护银行业的稳定,但是短期内,保费的缴纳可能会为商业银行带来一定的财务压力

小型金融机构原本就面临资本充足率的压力,保费的缴纳可能会进一步增加其资金压力。大型国有商业银行虽然资本较为充足,但由于存款余额较大,因此所需缴纳的保费较多,也将形成一定的经营压力。但是,从总体看,保费缴纳将不会对银行构成大的资本压力,对于存款保险制度的考量还是应更多从长远效果着眼。商业银行则应多渠道充实资本金,保证保费的缴纳和经营的持续。

(四) 大型国有银行与中小银行在存款保险问题上不同的立场,也将对这一制度的建立构成障碍

大型国有银行资金实力雄厚,破产倒闭的可能性很小,设立存款保险不仅作用不明显,而且往往容易增加经营成本,因此通常倾向于继续实施现行低成本的隐性存款保险制度。而中小银行经营管理风险较大,且受到来自大型银行的不公平竞争压力,存款保险制度的设立能增强中小银行的信誉。对于大型银行来说,存款保险更像是掏钱保护中小银行,因此其积极性并不高。但目前来看,已从国家为维护金融稳定的政策中享受了巨大好处的大型国有商业银行,恐怕不好开口说拒绝加入存款保险体系,其对于加入存款保险体系的态度已有所转变。

四、我国建立存款保险制度应注意的若干问题

要建立有效的存款保险制度,就必须充分考虑以下前提和条件:适应市场竞争的银行体系;有效的银行监管;比较发达的金融市场;可靠的金融基础设施(如健全的法律体系、标准的会计制度和完善的信息披露制度等)。目前,我国几家大型国有商业银行均已完成上市,经营能力有所提高,监管机构对于市场的监管能力也日趋成熟。虽然

存款保险制度的建立仍存在一些制度上的障碍,但已具备基础条件,同时已成为我国银行业和金融市场改革发展的内在要求。对于存款保险制度在建立过程中可能出现的问题,不应采取回避的态度,而是需要采取积极有效的措施一一解决。

(一)从金融业整体的角度出发,应当让所有商业银行均加入存款保险体系

虽然目前来看,大型银行出现危机的可能性较小,但是未来利率市场化进程的不断加快将增加银行经营的不确定性。如果仅仅让中小银行加入存款保险体系,而大型国有银行继续享受国家的政策支持,则中小银行的经营成本将远远高于大型国有银行。如此一来,在高成本和存款保险的双重驱动下,中小银行将更倾向于从事高风险业务。存款保险将不仅无法维持金融业的稳定,反而会增加行业不稳定性。为减少存款保险机制带来的压力,大型商业银行应逐渐减少对国家支持的依赖,不断加强自身经营水平和风险控制能力,形成完善的内控体系;而中小银行则应多渠道补充资本金,避免因保费缴纳而带来的财务压力。

(二)在存款保险制度的设计上应使其具有足够的权威性和独立性,尽量减少行政干预

对商业银行的赔付需限制在保费覆盖的范围之内,停止对商业银行无条件的资金注入。只有这样,才能激励银行稳健经营,形成健康的市场机制。

(三)在存款保险制度的建立过程中,应循序渐进、逐步推进

目前,大型国有银行的不良资产率虽然在不断下降,但是不良资产总量仍然较高;而中小银行经营风险压力大,潜在的不良资产较多。如果不加鉴别将所有银行通通纳入到存款保险体系中,可能会导致风险转移到存款保险系统中,增加存款保险体系的资金压力。因此,在建立存款保险之前,应给予商业银行一段时期以调整风险资产、提高风险控制能力。此外,在建立之初,不宜将风险较大、债务负担较重且出现经营问题的金融机构纳入存款保险范围之内,对此类金融机构可以考虑建立过渡性的专项基金。

(四)保费的确定是存款保险制度的核心问题

保费制定过高,不仅会引起商业银行的不满,而且会增加银行的资金压力,反而会加大银行的经

营风险,最终增加存款保险机构的负担。保费如果制定过低,将影响存款保险基金的充足程度,进而直接降低监管机构处理银行问题的能力和决心。而保费的确定直接由风险费率决定。针对不同银行的不同风险结构制定差异化的费率,不仅能够体现公平,而且能促使商业银行进行风险控制。但是风险费率的确定需要较强的专业性和技术性,在实际操作中存在较多需要解决的难题。针对我国的实际情况,尚不具备实施风险费率的条件,因此在费率制定上可以分两步走。在开始阶段,根据银行的规模差异和经营特点将商业银行分为不同层次,对每一层次的银行制定相同的费率;在条件成熟之后,可考虑借鉴发达国家的经验逐步引入风险费率。

目前,我国的银行业仍处于转轨时期,商业银行对于风险的防范和控制能力尚不成熟。因此,我国存款保险制度应包括对投保银行的风险监管,作为对现有金融监管机构职能的补充,及时对投保银行的信贷质量、清偿能力等方面进行监管,及时发现并制止违规经营行为。

[参考文献]

- [1] 何光辉.存款保险制度研究[M].北京:中国金融出版社,2003.
- [2] 佚名.利率市场化与存款保险制度不可偏废[N].上海金融报,2012-03-27.
- [3] 保育钧.无存款保险和利率市场化小银行难生存[EB/OL].http://finance.eastmoney.com/news/1350_20120403199254777.html.
- [4] 周小川.推进利率市场化条件基本具备[EB/OL].<http://www.cnforex.com/school/html/2012/4/2/301d9e5c9737e5a9efdc6f6d28ec8705.html>.
- [5] 周振海.加快建立存款保险制度[J].中国金融,2009,(7).
- [6] 赵晨光.关于我国建立存款保险制度问题的几点思考[J].经济论坛,2009,(2).
- [7] 钱胡风.构建利率市场化改革中市场保障体系——基于存款保险制度探析[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2011,(11).
- [8] 王婧媛.利率市场化进程中存款保险制度的构建[J].商业文化(学术版),2009,(12).

(责任编辑:欧阳挥义)