

编者按：今年是改革开放四十周年。习近平总书记指出，改革开放近四十年来，在中国共产党领导下，中国人民凭着一股逢山开路、遇水架桥的闯劲，凭着一股滴水穿石的韧劲，成功走出一条中国特色社会主义道路。四十年来，改革已从农村到城市、从经济领域到其他各个领域全面展开，逐步深化；对外开放的大门从沿海到沿江沿边、从东部到中西部循序打开，全方位推进。金融领域的改革开放更是其中一道靓丽的风景线。为此，本刊特别开设专栏，以历史亲历亲为者的视角，回顾和总结这段伟大的历程。对改革开放最好的纪念，就是不断在改革开放中取得新的进展。

我国存款保险制度的实践与思考

周学东

国际存款保险制度的源起与实践

存款保险制度起源于美国。1921年至1929年美国出现大衰退。此后，美国陷入有史以来最为严重的一场经济危机。这期间，每年都有数百家放贷机构倒闭，是之前几十年的10倍。1929年10月美国股市崩盘，金融危机爆发，放贷机构倒闭数量急剧上升，到1933年达到顶峰。公众对银行体系丧失信心，挤兑、恐慌和银行倒闭形成恶性循环。为稳定局面，1933年3月6日，刚宣誓就任两天的美国总统罗斯福宣布在全国范围内实行为期4天的“银行休假”（Bank Holiday）措施，即所有银行临时停业。3月9日，美国国会通过《紧急银行救助法案》，对银行重新审查后允许开业，同时美联储（FED）提供流动性支持等。在上述临时性紧急措施初步重拾存款人信心的基础上，1933年6月13日，美国国会进一步通过《1933年银行业法案》（即《格拉斯—斯蒂格尔法案》），并于6月16日由罗斯福总统签署生效。该法案中最重要的一条，就是创立了联邦存款保险公司（FDIC）。1950年，美国国会还出台了专门的《存款保险法》。

2013年，时任FDIC主席马丁·哥伦伯格先生在到访中国人民银行时表示，“联邦存款保险公司和存款保险制度对

金融体系产生了立竿见影的稳定效果。银行倒闭减少，银行业恐慌成为过去。人们普遍认为，联邦存款保险公司是那个时代最成功的遗产之一。八十多年来，联邦存款保险公司一直是公众对银行体系信心的基础。”

鉴于美国存款保险制度取得的效果，二战以后，越来越多的国家结合自身实际需要，陆续引入这项制度。例如，1961年印度出台《存款保险法》，1967年加拿大出台《存款保险公司法》，1971年日本出台《存款保险法》。1994年，欧洲议会和欧盟理事会出台《存款保障计划法令》，要求所有成员国建立存款保险制度。根据国际存款保险协会（IADI）的最新统计数据，截至2017年9月，全球共有140个国家和地区建立了存款保险制度，基本包括了所有西方发达国家、新兴市场国家。

2008年爆发的国际金融危机再次验证了存款保险的功能。此次危机应对的一条重要经验是：建设一个有效的存款保险制度是增强公众信心、维护金融稳定、应对金融危机的重要保障。美国作为危机发源地，其银行业受到严重冲击，但其存款保险制度在危机应对中总体上比较成功。国际金融危机期间，美国有500多家银行集中倒闭，高峰时期仅2010年一年就有157家银行倒闭。这些倒闭的银行中，既有规模较小的储贷

机构、社区银行，也有规模庞大、分支机构众多的大型银行。例如，华盛顿互惠银行的总资产就高达3000亿美元，在15个州有2000多家分支机构。面对如此众多的银行倒闭，美国充分发挥存款保险制度功能，灵活运用收购与承接、过桥银行、直接偿付、经营中救助等多种市场化方式，各方合力及时处置化解风险，保护客户存款安全，有效遏制风险蔓延，有效维护了美国公众对银行体系的信心。

在应对危机过程中，FDIC除了发挥传统功能外，还进一步拓展作用范围，包括出台临时全额保障计划、大幅提高存款保险保障水平、为存款以外的银行负债提供担保以缓解其流动性压力、对系统重要性银行实施救助等，大大降低了政府应对危机的压力。危机过后，美国政府在《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》中进一步加强了FDIC的职责，将其风险处置职责延伸至所有系统重要性金融机构，与美联储一道共同防范和化解系统性金融风险。

2008年国际金融危机过后，国际货币基金组织（IMF）、金融稳定理事会（FSB）、巴塞尔银行监管委员会（BCBS）、国际存款保险协会（IADI）等国际组织对国际上存款保险制度的运作情况进行了全面评估和归纳总结，积极推动存款保险国际标准的制定和执

行。2009年6月，IADI和BCBS联合发布《有效存款保险制度核心原则》（简称《核心原则》），2014年又作了进一步修订完善。《核心原则》综合反映了国际社会在存款保险领域的共识，充分吸取危机中的经验教训，除了从政策目标、保障范围、资金来源、风险差别费率、早期纠正、存款偿付和风险处置等方面提出制度应当具备的要素外，还提出存款保险在防范和化解金融风险以及应对危机中应发挥重要作用。2011年，金融稳定理事会将《核心原则》列入国际金融体系核心标准，并提请二十国集团（G20）财长和央行行长会议通过。

我国存款保险制度的探索与建立

经过多年的酝酿和准备，并在充分吸取国际金融危机正反两方面经验教训基础上，我国《存款保险条例》（下称《条例》）于2015年5月1日正式施行。在制度出台过程中，社会各界给予了高度关注和支持。目前看，《条例》施行三年多来，各方面反应积极正面，制度运行平稳，功能不断拓展，存款保险制度在保障存款人权益、增强公众信心、强化风险约束、促进银行审慎经营和健康发展等方面的作用逐步显现。从各地持续监测情况看，银行业金融机构经营秩序正常，并未出现制度出台前担心的“存款搬家”或者存款从小银行向大银行集中等情况。

当前我国存款保险制度的作用和特点主要体现在以下几个方面。

第一，对存款人全额保障水平持续保持高位，有效维护了银行体系稳定。截至2017年末，50万元存款保险保护限额能够为全部投保机构99.6%的存款人提供全额保护，这与《条例》出台时的保障水平相比保持稳定。其中：城市商业银行的全额保护覆盖率为99.4%，农村商业银行行为99.7%，农村合作银行为99.7%，农村信用社为99.8%，村镇银行为99.2%，民营银行为99.9%。总体上

看，我国存款保险的保障水平较高，可以对存款人给予充分保护。

第二，我国存款保险在防范和应对银行挤兑、增强银行体系稳健性方面已经开始发挥重要作用。当前，我国部分金融生态脆弱地区处于风险易发高发期，一有“风吹草动”很容易引发存款人恐慌和挤兑。存款保险制度建立后，存款人权益有了制度化的法律保障，大大增强了公众信心，提升银行体系稳健性。例如，2017年8月，某省一家中小银行由于谣传其储户资金无法兑付，导致周边的几家乡镇支行发生挤兑。事件发生后，人民银行和银监部门等有关方面迅速行动，共同采取应对措施，特别是加大存款保险宣传力度，通过张贴存款保险声明、发放存款保险宣传折页、在银行网点电子屏滚动播放存款保险宣传标语等方式，向公众宣传该行所吸收的本外币存款依照《条例》受到保护。从事后分析看，存款保险宣传对稳定公众情绪和信心起到了积极成效，对缓解挤兑压力具有显著的正向作用。

第三，存款格局总体保持稳定，中小银行存款市场份额稳中有升。从各国经验看，存款保险是中小银行发展的重要有利条件，客观上可以增强中小银行的信用，有利于为之创造一个与大银行公平竞争的金融市场环境，促进包括大、中、小银行在内的各类银行业金融机构均衡发展。从监测情况看，《条例》施行以来，大、中、小银行存款格局保持稳定，中小银行的市场份额稳中有升。截至2017年末，中小银行存款余额比《条例》出台时增长37.3%，存款市场份额比《条例》出台时上升2.1个百分点。

第四，存款保险为发展民营银行、利率市场化等金融领域其他改革提供了重要条件。从全球经验看，对于我国这样的大国经济，要给实体经济尤其是小微企业、社区和三农提供更好的金融服务，还是需要多一些扎根基层和社区的民营中小金融机构。同时，需要在利率

定价和产品设计等方面赋予市场主体更多自主权，发挥市场在资源配置中的决定性作用，提高资源配置效率。存款保险制度实施以来，2015年5月11日人民银行决定将金融机构存款利率浮动区间的上限由存款基准利率的1.3倍调整为1.5倍，同年10月进一步决定对商业银行和农村合作金融机构等不再设置存款利率浮动上限。2015年6月，原银监会制定的《关于促进民营银行发展的指导意见》也顺利出台，设立民营银行由试点转入常态化发展阶段。从这些实践情况看，存款保险的制度保障，有利于民营银行和其他银行的公平竞争，同时，通过风险差别费率和早期纠正等机制，及时校正和有序释放风险，可以为适当放宽市场准入、增加基层金融服务有效供给、深化利率市场化解除后顾之忧。

实施风险差别费率和存款保险评级

为何采取差别费率？实施风险差别费率，对风险较高的机构适用较高费率，反之适用较低费率，主要是为了形成正向激励，采用市场化经济手段“奖优罚劣”，促进银行审慎经营和公平竞争。按照《条例》和实施方案，考虑到对投保机构的风险识别和精确计量有一个逐步完善的过程，初期实行比较简单的差别费率，主要根据投保机构的存款规模、资本充足水平、资产质量、流动性状况、风险管理水平、公司治理以及评级等因素确定。考虑到部分银行业金融机构同业业务、表外业务、资产管理业务等快速发展且存在刚性兑付的新特点，针对其经营冒进、不审慎的行为适当提高费率水平，以真实反映实际风险状况，切实发挥约束和校正风险作用。同时，在统一适用差别费率的原则下，对农村信用社给予了适当的政策扶持，以支持其改革与发展，促进其更好地发挥服务三农和小微企业的作用。

为有效配合风险差别费率的实施，人民银行已探索开展存款保险评级。2016

年以来,人民银行根据风险差别费率实施的需要,经过反复测算分析、多轮征求意见,建立了定量模型和定性评价相结合的存款保险评级体系。两年多来,人民银行对全国3900多家银行业金融机构开展了风险评级工作,为差别费率的核定提供了重要依据。针对评级中发现的问题,人民银行采取“一对一”方式与相关机构进行沟通,引导其加强整改,降低风险,逐步实现稳健经营。

存款保险风险差别费率实施以来,总体运行顺利平稳,初步发挥了对风险的约束和校正作用,是对存款保险制度功能比较大的完善。截至2018年9月,累计征收7期保费,基金余额815亿元。各类投保机构普遍反映,实行基于风险的差别费率,有利于保证公平竞争,奖优罚劣,发挥存款保险的正向激励和防范风险的作用。

赋予早期纠正功能

存款保险天然地具有内在动力及时识别和校正风险。银行发生风险和倒闭时,存款保险要及时进行存款偿付,承担风险处置成本。因此,存款保险具有内在的动力追求处置成本最小化,及时识别和校正风险。我国在研究存款保险制度功能时,总结国内外正反两方面的经验教训,强调存款保险不能做单纯的出纳或“付款箱”,应赋予存款保险必要的风险监测和早期纠正职能,以利于风险的早发现和少发生。存款保险与金融监管部门适当分工,各有侧重,共同提升金融安全网的整体效能。近两年来已经开展的工作包括以下几个方面。

第一,加强风险监测核查,初步摸清投保机构风险底数。2016年以来,在做好保费征收与基金管理、实施风险差别费率的基础上,加强对投保机构的风险监测和识别,通过评级、核查、评估、调研等方式加强与投保机构和有关方面的沟通,及时掌握投保机构运行和风险状况,尽量做到“心中有数”。对个别风

险较高的投保机构,实行名单制管理,按月进行监测和“诊断”,进一步查清、核实资本充足率、资产质量等情况。

第二,建立多方合作的风险处置机制。2016年以来,人民银行不断加强与相关地方政府和银监部门的沟通,发挥存款保险风险识别和警示作用,建立“共商共研”工作机制,形成化解风险的合力。例如,在存款保险风险监测和核查中发现,少数投保机构存在不良贷款率高、资产质量不真实、实际资本不足等问题,特别是对于一些异地设立的村镇银行违规开展业务、风险状况恶化等情况,及时通报各级监管部门,共同采取措施化解风险。

第三,探索开展早期纠正工作,推动风险早处置。2016年底以来,对于风险较高、问题较多的农村信用社等农村合作金融机构,及时将相关风险情况通报有关省级人民政府,落实其对农村信用社的管理和风险处置责任,推动其及时采取重组改制、提供资金支持、置换不良资产、税费减免等措施化解风险。对于问题和风险较为突出的村镇银行,及时将相关风险情况通报监管部门和主发起行,要求主发起行通过提供持续的流动性支持、调整更换高管人员、实施股权重组等措施化解风险。对于发现投保机构因重大资产损失等原因导致资本充足率大幅下降的,依照《条例》要求其及时采取补充资本、控制资产增长、控制交易授信、降低杠杆率等早期纠正措施。截至2018年6月末,已对194家投保机构采取早期纠正措施,其中要求补充资本的129家、控制资产增长的40家、控制交易授信的21家、降低杠杆率的10家。

借助存款保险平台,探索金融机构市场化风险处置之路

从各国实践看,一般都是由存款保险作为主要平台来处置金融风险。2008年次贷危机以来,美国有500多家银行出现重大风险,依靠美国联邦存款保险公司

灵活运用收购承接、过桥银行、直接赔付、经营中救助等市场化方式,既及时处置化解了不同规模银行的倒闭风险,其中包括花旗银行、华盛顿互惠银行、印地麦克银行等大型银行,有效维护了金融稳定和社会稳定,同时又最大程度上减少了处置成本。鉴于此,很多国家都强化了存款保险的风险处置当局地位和职能,不断丰富市场化处置工具。从国际经验看,当金融机构出现风险时,应首先强化股东责任,由金融机构主要股东担负第一道救助义务,并寻求市场化兼并收购的可能性。当股东和市场力量不足以化解风险时,存款保险应及时介入,采取有效的市场化处置,并稳定市场信心。中央银行作为“最后贷款人”可以为存款保险提供后援支持,必要时通过资产负债表扩张化解风险,同时要降低道德风险。

总体上看,我国存款保险制度实施三年多来,对存款人特别是中小存款人加强了保障,增强了存款人信心和金融体系的稳健性。2017年,国际货币基金组织和世界银行在我国金融部门评估规划更新评估中,认为建立存款保险制度是近年来中国金融改革取得的最重要成果之一。同时应当看到,当前我国金融体系中多年累积的周期性、体制机制性矛盾和风险正在水落石出,化解潜在风险隐患的任务依然艰巨,特别是一些高风险机构难以出清,不能及时退出市场,优胜劣汰的市场机制难以建立,也积累了系统性风险隐患。我国《条例》已赋予存款保险风险处置功能,下一步,我们将按照党中央、国务院的决策部署,继续扎实做好存款保险制度实施各项工作,进一步发挥这项制度在防范、化解金融风险方面的重要作用,推动建立市场化法治化的银行业金融机构退出机制,促进我国金融体系的健康平稳运行。■

作者系中国人民银行金融稳定局局长

(责任编辑 张 驰)