

我国显性存款保险制度的践行路径探析^{*}

何德旭 史晓琳 赵静怡

内容提要: 2010年“两会”政府工作报告提出“推进存款保险制度建设”,为一直以来处于论证阶段的存款保险制度建设注入了新的活力。本文阐述了存款保险制度相关理论的国内外研究现状,在对我国特殊国情进行考量的基础上,分析了我国当前践行显性存款保险制度的条件与障碍,认为我国应充分发挥后发优势,借鉴国外成熟的经验,结合我国国情选择合适的践行路径,建设显性存款保险制度的中国模式。

关键词: 存款保险制度 市场约束 道德风险 践行路径

作者简介: 何德旭,中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副所长、研究员、博士生导师,100732;

史晓琳,中国社会科学院研究生院博士研究生,100102;

赵静怡,中央财经大学保险学院,100081。

中图分类号:F830.4 文献标识码:A 文章编号:1002-8102(2010)10-0019-10

一、引言

存款保险制度是金融安全网的构成要素之一,是维护金融稳定的重要手段。与隐性存款保险制度不同,显性存款保险制度是基于一定规则的金融保障制度,它阐明了银行体系和公共部门在银行无力偿付其负债时所应承担的责任。显性存款保险制度由法律或其他司法工具明确规定,包括赔偿限制和赔偿类型的规定、计算赔偿的方法、基金管理和其他方面的内容。显性存款保险制度限制了主观决策的随意性。

大量文献对存款保险制度进行了研究,许多学者(例如 Klueh, 2005)认为,应该建立显性存款保险制度,其中最直接的理由在于,如果不建立显性存款保险制度,那么在危机发生时,政府就不得不为每一家银行^①及其权益人提供帮助以减少政治和社会成本,这样纳税人的成本将会相当高。在控制了其他变量之后,采用有限额的显性存款保险制度的国家就会比其他国家产生相对低的财政成本。但是,这一制度也会带来一些问题。一方面,由于存款人的资产得到保护,他们缺乏对银行进行市场监督的激励,市场约束力弱化;另一方面,当银行运营出现问题后,存款保险机构提供存款赔偿,而当银行运营不出现问题时,利润由银行独享,因而银行具有从事高风险经营活动的倾向。换言之,存款保险制度将会增加银行体系的道德风险。因此,各国有必要建立显性存款保险制度,但在践行这一制度时应该着重考虑市场约束和道德风险问题。

目前,世界上已有106个国家建立了显性存款保险制度,另有16个国家已经制定计划或处于

^{*} 本文系国家社科基金重大项目《构建金融稳定的长效机制研究——基于美国金融危机的经济学分析》(项目号:08& ZD035)的阶段性研究成果。

^① 为了便于表述,除非特指,文中的银行泛指存款类金融机构。

研究阶段,我国是已经制定计划的9个国家之一。^①1993年,《国务院关于金融体制改革的决定》提出要建立存款保险基金。2004年4月,中国人民银行金融稳定局存款保险处挂牌,并于同年12月开始起草《存款保险条例》。2007年,全国金融工作会议再次提出建立我国显性存款保险制度。2010年3月5日,在第十一届全国人民代表大会第三次会议上,国务院总理温家宝在其政府工作报告中提出“推进存款保险制度建设”。金融体制市场化改革要求我国建立市场化的风险管理机制,此次美国金融危机的严重后果再一次警示我国必须建立危机的主动应对机制。根据《有效存款保险制度核心原则》(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems),如果当前制度环境条件不够理想,就应该先对其进行矫正;如果在矫正以前需要建立显性存款保险制度,那么该制度就应与这些前提条件相适应。因此,我国应借鉴先行国家的经验,结合我国的特殊国情,发挥后发优势,建立我国的显性存款保险制度。

二、国内外研究综述

存款保险制度始终是金融安全保障研究的重要内容,国内外涌现出大量的研究成果。最初学者们着重于显性存款保险制度的必要性研究,其中涉及到制度成本与收益的权衡。在其必要性得到认可之后,学者们分析了显性存款保险制度给经济带来的影响,包括正面影响和负面影响。在充分考量这一效应的基础上,学者们对显性存款保险制度进行了设计。基于这些研究成果,如何践行显性存款保险制度成为各国研究的重要课题。Demirgüç-Kunt等(2008)使用180个国家1960-2003年的数据分析了影响一国金融安全网决策的因素。在控制了宏观经济冲击、银行监管的质量和制度发展因素后,私人 and 公共利益以及要求效仿发达国家规则制度的外部压力是决定采用时机的主要因素;在控制了其他因素后,政治体制是促成一个国家建立显性存款保险制度的主要因素;存款保险更有可能在危机期间被采纳,因为危机期间部门间的利益更容易协调。

市场约束与道德风险始终是显性存款保险制度践行过程中的主要问题。Angkinand和Wihlborg(2010)认为,市场约束由显性存款保险的范围以及未保险的存款人和其他债权人的信用决定,同时还取决于银行的所有权结构和银行管理者对市场刺激的反应。显性存款保险覆盖范围与银行的风险承担行为之间具有U型关系。他们考虑了不同性质银行的道德风险,发现国有控股的银行体系具有较高的风险倾向,这与高度的显性存款保险相关;外国银行风险倾向较低,但在高显性存款保险覆盖的国家不成立。

保险定价是显性存款保险制度的核心问题。多数国家采取统一保费费率,是因为受到信息不对称的限制(Freixas和Rochet,1998)。统一的保费费率虽然操作简单,却容易引发道德风险和逆向选择。DeLonga和Saunders(2008)在研究了60家金融机构之后发现,引入统一费率的存款保险后,银行和信托公司风险倾向增加(只有部分运行良好的银行减少了其风险行为)。有学者提出要建立风险调整型定价方式,即根据银行风险暴露的不同等级制定有差别的保费费率。后来有研究对风险调整型费率也提出了质疑,但他们并没有否认它是一个限制银行风险暴露的有效工具,只是存款保险定价应与其他监管工具相配合(Giammarino等,1993)。

Goodhart(2008)认为,在广泛的金融监管实践和金融安全网安排中,应该重新审视全球背景下金融市场与政策行为的国际溢出效应。进入监管严格的国家的银行有可能把风险转移回自己的国家(Buch和DeLong,2008),因而显性存款保险制度的国际协作十分重要。Hardya和Nieto(2010)研究了多国审慎监管和存款担保规则的最优联合设计,发现政策不协调将导致过少的监管和过多

^① 资料来源:国际存款保险协会(International Association of Deposit Insurers, IADI)官方网站。

的存款保护。在各国背景下,最好的方法是同时采取审慎监管,限制存款保护。显性存款保险制度与其他金融安全网设施的协作必不可少。

2009年6月18日,为了帮助各国更好地建立显性存款保险制度,巴塞尔银行监管委员会(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)和国际存款保险协会(IADI)共同发表了《有效存款保险制度核心原则》,提出了建立有效存款保险制度的一系列原则和实际操作方式的系统架构。

在吸收国外先进理论的基础上践行我国显性存款保险制度,需要一个恰当的本土化过程。我国学者从各个层面对这一问题进行了研究。彭兴韵(2005)认为降低商业银行道德风险不是我国建立显性存款保险制度的根本依据。显性存款保险制度是为应对市场化改革后的风险暴露而设立的风险隔离机制,对于完善货币调控机制、增强中央银行的信用独立性是必要的。这一目标的确立紧扣我国金融体制改革的方向,指出了我国建立显性存款保险制度的现实需要。颜海波(2004)提出了建立显性存款保险制度的时机选择原则,认为应该根据国际货币基金组织推荐的做法,在金融市场信用体系已经建立,金融机构的监管和市场退出机制较为规范和完善,银行系统或大多数银行已经完成重组,偿债能力和盈利能力呈现良性循环,整个金融体系趋于稳定的情况下建立显性存款保险制度。这时建立存款保险体系所需的成本最低,运行的效果也最好。有学者还探讨了显性存款保险制度所需要的配套设施建设,认为完善的银行公司治理是克服存款保险负面影响的重要前提,银行公司治理的改善能显著提高显性存款保险制度的有效性(汤洪波,2008);还应加快存款保险的立法,制定规范银行破产的特别法,使存款保险机构成为破产银行的接管人和清算人(李华、马幸荣,2009)。此外,许多学者还实证分析了我国存款保险的现状,阐述了我国建立显性存款保险制度的障碍与已具备的条件,提出了各种各样的具体设计方案。但是,对我国特殊的宏观经济、制度环境和微观体制结构进行综合分析,并在此基础上提出具体推进方案和践行路径的成果尚不多见,本文将对此进行研究。

三、我国存款保险制度的国情考察

(一) 我国隐性存款保险的现状

我国目前还没有建立显性存款保险制度,但存在事实上的以政府信誉为担保的“隐性存款保险”,政府为大型商业银行^①提供信誉支持,为储户的存款提供担保。银行储蓄是人们处置闲置资金的主要方式,缺乏培养风险意识的环境。为了帮助大型商业银行资本充足率达到巴塞尔协议规定的标准,国家为其提供了大力支持。1998年3月,财政部发行特种国债2700亿元补充国有独资商业银行资本金。2004年1月,国家又动用外汇储备450亿美元,向中国银行和中国建设银行注资。2008年11月,中央汇金公司注资1300亿元推进中国农业银行的股份制改造,改善其资产状况。

张正平、何广文(2005)使用1994-2003年间我国银行业面板数据,实证检验了我国14家银行市场约束力的情况,发现我国银行业的市场约束力非常微弱。这种现象在不同性质的银行间几乎没有差异,国家信用提供的隐性保险实质上覆盖到了所有的样本银行。李燕平、韩立岩(2008)运用面板数据模型分析了隐性存款保险下我国银行特许权价值经济效应的有效性,发现隐性保险降低了特许权价值对银行风险承担行为的敏感性,特许权价值的自律机制不仅对大型商业银行几乎失效,而且对中小商业银行的风险约束效应也不显著,说明中国银行受到隐性存款保险的全面保护,

^① 指本外币资产总量超过2万亿元的银行(以2008年末各金融机构本外币资产总额为参考标准),包括中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行、中国银行、交通银行和邮政储蓄银行。

缺乏开展全面风险管理的动力机制。

在早期市场经济不发达、投资品种少、风险承担能力较弱、金融业开放程度低、金融创新缺乏的背景下,我国的隐性存款保险有效地稳定了金融体系。但在金融现代化进程加快、金融全球化增强的背景下,隐性存款保险越来越不合时宜,负面效应包括可能引发道德风险、造成国家财政巨额负担、导致银行业不公平竞争、阻碍银行业现代企业制度的建立和完善。

(二) 我国践行显性存款保险制度的障碍

显性存款保险制度将带来信用保障覆盖面收窄的风险,特别是在利率未实现市场化的条件下,银行无法按照风险-收益机理运作,经营空间狭窄。从操作层面看,保费征缴是一项复杂的工作,投保对象的界定、缴纳保费时点的界定、已缴保费的调整等方面操作困难。存款保险资金的投资运作也很困难。此外,我国金融分业体制造成存款保险业务的监管难点。由于存款保险机构的性质尚未理清,很难确定由哪个部门对其实施监管,建立监管指标、信息披露和业务活动等监管机制问题很多(王国刚,2007)。

我国践行显性存款保险制度的障碍还体现在其他方面:信用评级机构能够评价投保机构的信用,为保费费率的确定提供依据,为存款保险机构及时介入问题银行提供信号,而我国目前的信用评级体制还不能满足现实需要;我国大型商业银行的总资产在银行业中占较大比例,银行业结构不均衡,为存款保险机制的公平设计增加了很大难度;考虑到各个群体的切身利益,我国居民储户和银行对存款保险态度不积极,也不利于显性存款保险制度的推行;同时,成立存款保险机构还将面临各个部门权力的重新分配,部门利益之争在所难免。

(三) 我国践行显性存款保险制度的条件

虽然我国践行显性存款保险制度还存在一些障碍,但也具备了必要的条件。近年来,我国商业银行资本状况得到极大改善,资本充足率达标单位从2003年的8家扩大到2009年的239家;达标银行资产占总资产的比例从2003年的0.6%显著上升至2009年的100%。主要商业银行^①的不良贷款拨备覆盖率也得到较大幅度的提高,从2002年的6.9%上升到2009年的155.02%,^②这从另一个侧面反映了我国商业银行对其贷款损失的弥补能力和应对贷款风险能力的增强。总之,我国商业银行资本状况良好,已经逐渐具备了承担市场化风险的能力,国家隐性担保的退出不会影响其良性发展。

此外,当前我国经济整体发展势头良好,GDP平稳快速增长,奠定了践行显性存款保险制度的经济基础;此次美国金融危机为我国经济结构调整提供了契机,也为存款保险制度的显性化创造了机遇;大型商业银行不良资产处置效果明显,改制上市取得显著成效,中小商业银行实行差异化战略成果显著,其他非银行存款类金融机构^③经营状况明显改善,这些微观主体的良好发展为践行显性存款保险制度创造了有利的条件;银行业监管水平得到很大提高,问题银行的市场退出机制处于筹建阶段,为显性存款保险制度的职能发挥创造了前提条件;相关法律体系不断健全完善,法治环境逐渐优化。可以说,我国践行显性存款保险制度所需要的主要条件已经具备。

(四) 我国存款类金融机构结构状况

与经济发展状况相适应,我国形成了股份制商业银行、邮政储蓄银行、信用社、非银行存款类金

① 包括中国农业银行、中国银行、交通银行、中国建设银行、光大银行、兴业银行、民生银行、招商银行、中信实业银行、广东发展银行、华夏银行、中国工商银行、浦东发展银行、深圳发展银行。

② 资料来源:CEIC亚洲经济数据库。

③ 包括信托投资公司、金融租赁公司和汽车金融公司。

融机构和外资银行等较为全面的存款类金融机构体系。存款类金融机构经过扩展或合并重组,结构日趋合理。然而,大型商业银行存款仍然是我国银行储蓄存款的主要组成部分。2010年6月,我国人民币存款额为674098.03亿元,其中四家大型商业银行^①的人民币存款额为330411.22亿元,占存款总额的49.02%。^②

从中外银行境内总资产来看,外资银行资产占我国银行业资产总量的比例还较小,到2008年底仅占银行业总资产的2%。从不同类型的存款额来看,截至2009年底,居民储蓄和企业存款仍然是存款的主要类型。居民储蓄占有存款的43%,企业存款占有存款的35%,这两者共占总存款额的78%。外币存款仅占总存款额的2.3%。^③

此外,根据中国人民银行2005年4月对存款类金融机构存款账户结构的抽样调查,存款在5万元以下、10万元以下、20万元以下、50万元以下的存款账户户数占全部存款账户的比例分别为96.18%、98.32%、99.32%、99.70%,其存款金额占全部调查存款账户金额的比例依次为20.54%、29.47%、37.61%、46.08%。^④

(五) 我国与发达国家践行显性存款保险制度之差异

我国建立显性存款保险制度的需求机制与多数发达国家(如美国)不同。美国建立显性存款保险制度的需求机制是:金融危机→建立显性存款保险制度→维护金融稳定,而我国建立显性存款保险制度的需求机制是:金融体制改革→建立显性存款保险制度→建立市场化风险管理机制。美国建立显性存款保险制度是防止金融危机的应激反应;而我国在没有出现系统性金融危机的情况下主动建立这一制度,是为我国金融体制市场化改革提供保障。需求机制的差异必然导致建立显性存款保险制度的目标不同。我国建立显性存款保险制度的目标在于与金融体制改革相适应,转变政府职能,减轻财政负担,建立市场化风险管理机制,适应金融全球化趋势,维护金融稳定。通过建立显性存款保险制度,创造有利于大型商业银行与其他中小银行公平竞争的环境,提高社会整体福利水平。

不同的需求机制必然导致不同的作用机制。从发达国家的经验来看,显性存款保险制度容易产生道德风险和市场约束力下降的问题。在我国,显性存款保险制度则有利于减轻道德风险和增强市场约束力。在国家提供信用担保的隐性存款保险中,银行的风险行为有担保,容易成为风险偏好型企业;存款人的资产有保障,缺乏监督银行的动力。在以保护小存款人为目的的有限显性存款保险制度下,一部分大存款人的存款失去保护,但他们具有监督银行的实力,市场约束力得到增强,道德风险得到遏制。同时,显性存款保险制度有利于改善银行服务水平。大存款人的风险增加,必然要求与风险对应的存款收益率(在国外,通常情况下,存款保险导致利息支出下降^⑤),这就会迫使银行提高利息或者改善服务品质。在我国利率水平还没有完全放开的情况下,银行自主进行利率调整的空间不大,只能通过改善服务质量来留住客户。

由于需求机制与作用机制不同,我国建立公众知情通报与发达国家的侧重点就有所不同。发达国家建立公众知情通报侧重于稳固人们对银行体系的信心,避免银行挤兑,加强对存款保险机构的监督。我国建立显性存款保险制度前,公众知情通报侧重于教育存款人提高风险意识,加强对银行体系的监督,提高市场约束力;显性存款保险制度建立之后,则侧重于教育存款人维护自身权益,

① 包括中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行和中国银行。

② 资料来源:根据中国人民银行网站数据计算整理。

③ 资料来源:根据CEIC亚洲经济数据库的数据计算整理。

④ 资料来源:转引自郭凤琳(2006)。

⑤ 参见Demirgüç-Kunt和Huizinga(2004)。

稳固对银行体系稳定的信心, 强化对存款保险机构进行监督的意识。

此次美国金融危机让我们看到了金融稳定的重要性, 增强了我国防范危机的主动性和前瞻性。我国政府再次提出建立显性存款保险制度, 是金融业完全放开和市场化改革进一步深化后对金融危机的预防性反应。

四、我国显性存款保险制度的践行路径

我国建立显性存款保险制度与其他国家有许多不同之处, 但显性存款保险制度建立之后的运行机理有很多相似之处。因此, 应该兼顾我国的特殊国情与显性存款保险制度的内在运行机理, 选择符合我国实际的践行路径。

(一) 设置推进机制

一般情况下, 政府提供隐性存款保险, 银行及其管理者不必为其经营不善、管理不力的行为承担应有的成本, 也不用担心由于经营不善而没有存款来源。显性存款保险制度下, 银行需要缴纳保费, 存款保险机构的监管职能使其面临多重监管, 增加了额外成本, 大储户的监督成为其经营活动的又一约束力量。这是银行不愿意(更不愿自发)建立显性存款保险制度的重要原因之一。

政府提供隐性存款保险, 储户几乎不承担任何风险, 在选择开户银行时一般不会关注它们的经营管理水平和风险状况。显性存款保险制度下, 大存款人为了保护自己的资产, 必须承担实施监督的费用。对于小存款人来说, 显性存款保险制度几乎没有影响, 但是如果出现银行倒闭, 他们必须支付时间和其他交易成本。因此, 存款人缺乏推进建立显性存款保险制度的内在激励。

虽然我国存在借鉴或效仿发达国家显性存款保险制度的需求, 但尚不足以构成建立显性存款保险制度的推手。排除这些因素之后, 出于公共利益考虑, 只能由政府来推进我国显性存款保险制度的建设。在确定了显性存款保险制度的推进主体之后, 必须设置相应的推进机制。

1. 设立推进机构, 明确推进责任。在决定建立显性存款保险制度之后, 就需成立一个专门的部门来促成其实现。这一部门的成员应熟悉我国宏观经济运行与发展、金融体制改革实践、银行体系运作以及法治环境等。因此, 可考虑抽调中国人民银行、银监会、发改委、财政部和法律方面的专家组成显性存款保险制度促进委员会。

2. 进行国情调研, 服务制度设计。为了制定切实可行的推进计划, 为显性存款保险制度设计提供参考, 该委员会还需要进行国情调研。要分析我国的经济环境(宏观经济发展水平、金融体系的健康状况和银行体系结构等)和制度条件(银行信用评估系统、内部治理、审慎监管力度以及合作状况、法律框架等); 掌握详细的存款账户结构(存款类型、不同存款类型的额度分布、存款期限、存款人类型以及它们与GDP、财政收入的关系等), 找到最优担保范围和存款保险基金下限; 了解各相关机构和个人对显性存款保险制度的态度以及他们可能受到的影响; 还要进行保险费征收压力测试, 找到存款保险基金规模的上限。

3. 普及公众教育, 夯实微观基础。公众教育包括对存款人和银行的教育, 扭转二者对显性存款保险制度的消极态度。要通过对他们进行长期收益教育, 使其认识到金融市场化改革的必然趋势以及我国践行显性存款保险制度的益处, 明确各自的权利和义务。可以利用广播、电视和网络等途径进行广泛宣传, 也可以通过多种媒体进行定期和不定期通报、接受公众来访等方式进行。

4. 协调各方资源, 优化人力资本。在国情调研的基础上, 设计兼顾各方利益、具有成本约束的、风险最小化的显性存款保险制度, 同时注重培养相关方面的专业人才, 以保证该制度的顺利实施。

5. 进行模拟实验, 提供推行依据。显性存款保险制度方案设计完成后, 应该进行系统模拟实验, 邀请各相关机构和个人代表参与, 广泛征求他们的意见和建议, 找出系统出现的缺陷, 再进行调

查研究,结合各参与方的意见进行整改,不断完善。

(二) 完善外部条件

1. 完善银行业信用评级制度。信用评级是信息披露制度的重要组成部分,是对银行信用状况进行科学、客观评价的手段。我国应加快建立和完善有关银行信用评级方面的法律法规,明确信用评级机构的职责、权力和行为规范,加强信用评级机构运行的政策性导向,加大信用评级专业人才的培养,严格考核其专业素养和职业道德。

2. 完善银行业治理结构。银行业治理结构包括外部管理和内部治理两部分。外部管理主要指中央银行和银监会等监管当局为督促银行改进和完善内部经营管理体制而进行的外部审计和监管;内部治理主要指银行内部明确划分股东会、董事会、监事会和经理层之间的职责并建立合理的现金薪酬和股权激励机制。同时,银行内部还应建立相应的内部审计制度,以增强银行自我监督、自行矫正的能力。

3. 继续增强审慎监管效力。如果缺乏有力的审慎监管,存款保险机构不仅不能发挥稳定金融的作用,自身也将面临极大的风险,反而会增加金融体系的不稳定性。我国中央银行和监管部门已经积累了丰富的监管经验,在维护金融稳定中发挥了十分重要的作用。但随着金融开放的深化,金融监管面临的形势更加复杂、任务更加艰巨,因此,必须建立一套动态优化监管机制,不断提高监管水平和效率。

4. 建立长效协作机制。显性存款保险制度无法解决系统性金融危机,必须与中央银行、银监会、审计署、财政部等有效配合,在常规工作中建立密切合作和信息共享的机制。具体包括:建立相关各方的信息共享机制和重大事件通报制度,规范信息的收集、整理、发布和传递;在银行出现流动性风险、且存款保险机构的基金不足以支持银行或赔付存款人时,应由中央银行提供(或者央行直接向问题银行提供)紧急贷款,避免发生挤兑事件,维护金融体系的稳定;为了从根本上减少银行破产带来的损害,存款保险机构应与银监会协作强化对银行业市场准入、业务范围、资本充足率、信息披露、高级管理人员任职资格、风险管理、内部控制以及市场退出等方面的监管,促进银行的稳健经营。在金融全球化进程中,我国银行业必将面临全球性风险,存款保险机构将很难独立完成涉及全球风险的金融稳定任务。因此,在保密的前提下,我国存款保险机构应与国外存款保险机构或其他金融安全部门进行信息交流,在国际间展开广泛合作(如问题银行处理方面的协调等)。通过制定双边或多边协定使一些合作制度化,便于金融危机中及时协调,减少危机从监管更严格的国家转入我国。

5. 提供法律支持。尽快出台有关显性存款保险制度的法律法规,对存款保险机构的设置、职能、权力、担保范围、基金来源、保险费的收缴、问题银行的处置、赔偿和追偿、人员保护等问题做出明确规定,使显性存款保险制度在实施中有法可依,并使其审慎行为得到法律保护,增强显性存款保险制度的公信力。

(三) 优化内部机制

1. 单一职能与综合职能。存款保险机构是“出纳箱”还是“风险最小化管理者”取决于政策制定者的目标选择。“出纳箱”仅执行单一的支付职能,而“风险最小化管理者”则具有一系列相关职能。如果仅仅作为“出纳箱”,目前的中央银行即可完成这项工作,但是显性存款保险制度的其他效能无从发挥。因此,我国存款保险机构应是具有综合职能的部门,其职能安排应使其成为“有成本约束的风险最小化管理者”,存款保险机构的所有职能都围绕此展开。这些职能包括保护存款人、监督检查会员银行、处理问题银行、维护金融稳定等。当会员银行出现问题时,存款保险机构应及时采取警告、干预、退出处理等措施,并对存款人进行赔付,稳定公众信心,维护金融稳定。存款保险机

构应该拥有履行其职能的必要权力,包括对会员银行的基本经营状况、会计与财务报表、经营行为、风险状况及不良贷款的检查权(包括现场检查和非现场检查),并有权根据不同情况,对会员银行提出建议或发出警告;当风险超出警戒时有权向中央银行报告,协助中央银行加强市场监管,促进银行的行业自律;存款保险机构还有权审核批准进入和退出存款保险体系、参与合约制定、参与制定银行内部预算和程序、及时介入银行和获取正确信息以确保他们迅速履行对存款人的义务等。在处理市场退出银行时,应从法律上赋予存款保险机构代位受偿优先权^①(陈向聪,2006),保障存款保险基金的安全和稳定,保护存款人利益。

2. 强制会员与自愿会员。从我国的实际情况来看,存款保险体系的会员资格应该是强制性的。理由在于,一方面,大型商业银行没有参加存款保险的激励,如果大型商业银行不进入存款保险体系,则不利于显性存款保险制度建设的规范化和法制化。由于其存款数额占比很大,大型商业银行不参加存款保险将直接影响我国存款保险体系的规模。另一方面,参加存款保险的中小银行在与大型商业银行进行竞争时,还要接受额外监督,承担保费负担,不利于金融体系公平竞争。再一方面,我国区域性商业银行、城市商业银行和城乡信用社的规模较小,抵御金融风险的能力较弱,业务空间狭窄,一部分中小银行的风险难以在发展过程中自行消化,如果采取自愿投保的方式,许多银行有可能为降低成本而不参加存款保险,这些银行的风险无法通过体制消除,显性存款保险制度就会形同虚设。显性存款保险制度肩负金融体制改革和金融稳定的重任,我国有必要采取强制保险的方式。所有吸收存款的合格境内金融机构都必须参加存款保险,自动赋予其会员资格,会员应主动缴纳保费、主动提供相关信息、接受存款保险机构监管、积极配合存款保险机构的工作。我国境内外资银行总资产占比重量较小,人民币存款少,影响范围小,他们在吸收人民币存款时受到严格监管,其存款人的风险承受能力较强,目前可暂不纳入存款保险体系。

3. 有限覆盖与全覆盖。显性存款保险制度不仅应该设定担保范围的最小值,还应该尽可能地确定一个最大值(Hardya和Nieto,2010)。显性存款保险覆盖范围与银行的风险承担行为之间具有U型关系(Angkinand和Wihlborg,2010)。我国应采取有限覆盖,并且存款保险覆盖范围应尽量找到使银行风险承担行为最少的那个点。显性存款保险制度初期,可担保的存款类型应该包括居民储蓄存款,这部分存款占存款总额的43%左右,对这些存款实行有效的保护,有助于在金融体制改革中稳固公众对银行体系的信心。对于企业存款,集资本和劳动于一体的小企业的存款应纳入存款保险体系。这一部分企业发挥着提供就业、方便人们生活等重要作用,但缺乏防控风险的能力。由于外币不得在我国自由流通,外币存款占存款总额的比例较小且随汇率经常变化,币值很难把握,我国显性存款保险制度建立之初可以把其排除在外。其他各种形式的高息储蓄存款、企事业单位存款、银行间同业存款、内部人存款以及财政性存款等可不纳入保险范围,因为这些存款人实力雄厚,把他们排除在外有利于增强市场约束力,降低投保银行的保费成本。

对于单个账户应该设定一个担保限额,即设定可全额担保的限额和超过这一限额的担保比例。以中国人民银行2005年4月的调查结果为例,如果把存款担保金额限制在10万元以下,可以覆盖98%以上账户的全部存款。这部分存款人缺乏监督银行的实力,其存款只占总存款额的较小比例,为其提供全额担保有助于在不削弱市场约束的情况下稳定银行体系。不在全额担保之列的存款金额占全部调查存款账户金额的70.53%,这些大额账户可以形成较强的市场约束力。因此,可以考虑为10万元以下的存款提供全额担保,对于超过限额的存款提供有限担保。这有助于过渡期的稳

^① 存款保险机构代位受偿优先权是指存款保险机构基于法律规定在赔付了存款人的存款损失后,其取得的代位求偿权相对于一般债权人所具有的优先受偿的权利。

定,也不会给存款保险机构造成额外负担。实践中,担保限额应该根据最新的调查数据,综合考虑不同担保限额对应的最优基金规模来最终确定,并且根据经济发展水平、通货膨胀率、居民收入增长率以及存款保险基金的变化进行实时调整。

4. 事前融资与事后融资。事前融资可以在经济条件好时多融资,经济条件不好时少融资,有助于形成经济环境的对冲机制,减少资金的亲周期性,减轻金融危机期间存款保险机构对向社会融资的依赖,但增加了会员银行的成本。事后融资可以减轻会员银行的成本负担,但对向社会融资的依赖很强。因此,我国可以采取以事前融资为主的混合融资方式。我国银行缺乏推进显性存款保险制度的内在动力,存款保险的基础基金应由政府提供。存款保险的补充基金主要来自于会员银行缴纳的保险费。在危机发生,基金不足以应付时,存款保险机构可以发行金融稳定基金或债券募集资金,也可以由财政部和中央银行注资。各种方式的出资额度可以随经济发展状况的不同有所调整,在危机期间更应视情况所需进行事后融资。

进行事前融资,需要确定最优基金规模。由于缺乏我国银行破产的经验数据,融资规模就很难通过历史数据或调查数据来确定。对此,可以参照银行资本充足率要求,设想金融融资规模为可担保存款额的8%。同时,为担保限额以下的存款提供全额担保,为限额以上的存款提供有限担保,担保比例假设为50%。^①由于未能获得更新的数据,我们以2005年调查数据为例,估计出不同担保限额对应的基金规模,分别计算出其占总存款额、GDP、财政收入的比例(见下表),^②通过综合比较来确定最优基金规模。基金规模占总存款额的比例越大,其稳定作用越强;基金规模占GDP或财政收入的比例越小,给经济体带来的负担越轻。这就要求找到适当的结合点,并综合考虑担保限额、经济承受能力等因素来确定最优基金规模。例如,限额为5万元以下的基金规模给GDP和财政收入带来的压力小,但其占总存款额的比例小,对银行体系的稳定作用也小;限额为50万元以下的基金规模的影响则相反;相对于这两种极端情况,担保限额在10万元以下或20万元以下的基金规模带来的压力和稳定作用均处于中间状态。因此,极端经济状态下,可根据具体情况采用前两种基金规模;一般经济状态下,可根据GDP或财政收入的总额和结构以及国情调研得到的保险费征收压力测试结果,确定采用限额在10万元以下或是20万元以下的基金规模。

表 不同担保限额下的基金规模状况 单位: %

占比 \ 限额	5万元以下	10万元以下	20万元以下	50万元以下
基金规模/ 总存款额	4.82	5.18	5.50	5.84
基金规模/ GDP	7.53	8.08	8.59	9.12
基金规模/ 财政收入	43.75	46.99	49.94	53.02

资料来源:根据中国人民银行2005年4月对存款类金融机构存款账户结构的抽样调查及《中国统计年鉴2006》数据计算整理。

5. 统一费率与风险调整型费率。目前,我国银行业仍存在较为明显的两级分化,大型商业银行与其他中小银行相比,在规模、人员、竞争力、发展态势等方面都具有明显的优势,所以可以考虑采用分类费率的征收方

① 实践中,这两个比例可依据经济承受能力、监管水平、银行健康状况、所要达到的目标等情况进行调整。基金规模占总存款额的比例随着这两个比例的增加而增加。

② 基金规模占总存款额的比例 = $\frac{(X + nh + (Y - nh) \times 0.5) \times 0.08}{M} = 0.08 \times \frac{X}{M} + 0.04 \times \frac{Y}{M} + 0.04 \times \frac{nh}{M} \approx 0.08 \times \frac{X}{M} + 0.04 \times \frac{Y}{M}$ 。其中,n表示担保限额,X表示限额以下存款额,Y表示限额以上存款额,h表示限额以上的存款账户数,M表示总存款额。 X/M 表示限额以下的存款占总存款额的比例, Y/M 表示限额以上的存款占总存款额的比例。由于限额以上的账户数占总账户数的比例很小,其限额以下的存款占总存款额的比例即 nh/M 忽略不计。通过基金规模占总存款额的比例和总存款额可以估计出基金规模及其占GDP和财政收入的比例。

式,即对大型商业银行与其他中小银行执行不同的费率类别。中小银行风险差别大,可以按照其资本充足率、不良资产率、内部控制机制、盈利和流动性状况等实行风险调整型费率。一般而言,由于存款规模小,对中小银行实行差别费率的总成本也较小;大型商业银行监管严格,风险差别不大,可以对其实行中等的统一费率(高于低风险中小银行,低于高风险的中小银行)。这种分类费率从总体上降低了我国存款保险费的征收成本。对大型商业银行实行中等水平的保费费率有助于银行之间的公平竞争,对中小银行实行差别费率也有利于激励其提高经营管理水平,减少风险承担。

6. 行政化退出与市场化退出。目前我国问题金融机构的市场退出机制是政府主导型的,缺乏健全的金融机构退出的相关法律,退出决策往往依赖于主管当局的主观判断,带有很大的随意性,不适应我国政府经济职能转变的趋势。建立显性存款保险制度后,市场退出就成为处理问题银行的最终手段,是存款保险基金安全的重要保障。为了保证存款保险机构有序、有效地处理问题银行,在存款保险体系内部建立市场化退出机制是一种必然选择。市场化退出机制可采用合并重组或破产清算的方式进行。合并重组就是选择有意向的经营稳健的金融机构对问题银行实施合并重组。存款保险机构必须对这些机构进行资格审查,选取最合适的机构。在合并重组过程中,存款保险机构可对实施合并重组的机构进行资金帮助或通过购买问题银行不良资产的方式进行间接资助。对问题十分严重、救助成本过高或者没有其他金融机构愿意接手的问题银行进行破产清算,对其存款人进行赔付。在破产清算过程中,存款保险机构应迅速、恰当、公平地偿付存款人,降低处理成本,并通过必要的法律途径强化市场约束,防止道德风险。

主要参考文献:

1. 陈向聪:《存款保险机构代位受偿优先权立法探究》,《国际金融研究》2006年第7期。
2. 郭凤琳:《存款保险制度正在积极酝酿》,《中国证券报》2006年10月31日。
3. 李华、马幸荣:《我国存款保险发展的制度障碍及对策》,《现代经济探讨》2009年第3期。
4. 李燕平、韩立岩:《特许权价值、隐性保险与风险承担——中国银行业的经验分析》,《金融研究》2008年第1期。
5. 彭兴韵:《我们为什么需要存款保险》,《南方周末》2005年10月28日。
6. 汤洪波:《存款保险制度与银行公司治理》,《金融研究》2008年第7期。
7. 王国刚:《实施存款保险制度不宜操之过急》,《国际金融研究》2007年第7期。
8. 颜海波:《中国建立存款保险制度所面临的困境与选择》,《金融研究》2004年第11期。
9. 张正平、何广文:《我国银行业市场约束力的实证研究(1994-2003)》,《金融研究》2005年第10期。
10. Angkinand, A., and Wihlborg, C., Deposit Insurance Coverage, Ownership, and Banks' Risk-Taking in Emerging Markets *Journal of International Money and Finance*, Vol 29, 2010, pp 252- 274
11. Buch, C. M., and Delong, G., Do Weak Supervisory Systems Encourage Bank Risk-Taking? *Journal of Financial Stability*, Vol 4, No 1, 2008, pp. 23- 39
12. Delong, G., and Saunders, A., Did the Introduction of Fixed-Rate Federal Deposit Insurance Increase Long-Term Bank Risk-Taking? *Journal of Financial Stability*, Vol 12, No 1, 2008, pp 105- 115
13. Demirgüç-Kunt, A., and Huizinga, H., Market Discipline and Deposit Insurance *Journal of Monetary Economics*, Vol. 51, 2004, pp 375- 399
14. Demirgüç-Kunt, A., Kane, E. J., and Laeven, L., Determinants of Deposit Insurance Adoption and Design. *Journal of Financial Intermediation*, Vol 17, 2008, pp 407- 438.
15. Freixas, X., and Rochet, J. C., Fair Pricing of Deposit Insurance: Is it Possible? Yes. Is it Desirable? No. *Research in Economics*, Vol 52, No 3, 1998, pp 217- 232
16. Giammarino, R., Lewis, T., and Sappington, D., An Incentive Approach to Banking Regulation *The Journal of Finance*, Vol 48, No 4, 1993, pp 1523- 1542
17. Goodhart, C. A. E., The Regulatory Response to the Financial Crisis *Journal of Financial Stability*, Vol 4, 2008, pp 351- 358.
18. Hardya, D. C., and Nieto, M. J., Cross-Border Coordination of Prudential Supervision and Deposit Guarantees *Journal of Financial Stability*, in press, 2010
19. Klueh, U., Safety Net Design and Systemic Risk: New Empirical Evidence. Munich Discussion Paper, No 2005- 12, 2005

责任编辑:康 邑

Abstracts of Selected Papers

Out of Misunderstanding on Global Re-equilibrium

WANG Guogang (Institute of Finance and Banking, CASS, 100732)

Global dis-equilibrium and re-equilibrium has become a hot topic in the research of international economy and finance. With gradual recovery of world economy, re-equilibrium becomes a good excuse of some Western countries for foreign trade protectionism to constrain developing countries. Equilibrium theory of international trade is the basis for global dis-equilibrium, but it is wrong both in theory and practice. And it has not been proved during the past 200 years since the first Industry Revolution. Global re-equilibrium as a policy trap will lead to All-lose situation. Foreign exchange rate is just one influencing factor of dis-equilibrium, but not the only one, let alone the fundamental mechanism for it. With US dollars as core currency in international monetary system, the U.S. is impossible to keep balance of foreign trade and trade deficit is the natural result.

Keywords: Global Economy, Re-equilibrium, Misunderstanding

Promoting Reform of International Monetary and Financial System and Boosting Internationalization of Renminbi

CHEN Bingcai (Chinese Academy of Governance, 100089)

There are several basic approaches to reform international monetary and financial system: (1) to strengthen financial supervision; (2) to prevent excessive financial innovation; (3) to establish unified standard on global credit rating; (4) to promote legislative regulations on special drawing rights; and (5) to set up threshold scheme to let reserve currency out and in. The author also puts forward practical ideas on the internationalization of Renminbi.

Keywords: International Monetary and Financial System, Financial Supervision, Internationalization of Renminbi

Discussion on the Path to Fulfill Explicit Deposit Insurance System in China

HE Dexu (Institute of Quantitative and Technical Economy, CASS, 100732)

SHI Xiaolin (Graduate School, CASS, 100102)

ZHAO Jingyi (Central University of Finance & Economics, 100081)

It has been proposed to boost the deposit insurance system in the government work report on the "two sessions" this year, which energizes the study of constituting explicit deposit insurance system. In this paper, we present related researches at home and abroad. We analyze the conditions and obstacles for fulfilling explicit deposit insurance system after examining and weighing special situations of China. China should develop late-development advantage, learn from mature experience of foreign country, chose appropriate path to fulfill explicit deposit insurance system and build Chinese style explicit deposit insurance system.

Keywords: Deposit Insurance System, Market Discipline, Moral Hazard, Fulfilling Path

A Research on the Design of Rate of Property Tax

HU Hongshu (Zhongnan University of Economics and Law, 430073)

Tax rate has always been the core of taxation design. The complexity of property tax and its pre-