

应尽快建立 我国存款保险制度

○ 石莉萍

随着经济全球化的发展，我国银行业在面临机遇的同时也将面临更多的挑战。目前，我国金融运作的市场化框架已定，商业银行追求利润的内在动力和同业竞争的外部压力，致使其经营风险日益加大。因此，无论是出于对存款人的保护还是从确保金融体系和社会经济稳定来考虑，我国都有必要尽快建立存款保险制度。

存款保险制度是指为了保护存款者利益，维护金融体系的安全与稳定，在金融体系中设立存款保险机构，各商业银行或其他金融机构强制地或自愿地将吸收的存款到存款保险机构投保，一旦遭受风险事故，由存款保险机构向其提供财务救援或直接向存款人支付部分或全部存款的制度。这一制度自20世纪30年代在美国出台以后，迅速被西方国家广泛采用。实践表明，存款保险制度作为一道安全防线对维护金融业的稳定与安全发挥了积极作用。具体表现在以下几个方面：一是保护存款人的利益，提高存款人对银行的信任度和投资信心。银行是一个负债经营的企业，一旦出现支付危机甚至破产倒闭时，受到最大损害的是存款人。而存款保险制度的建立可以使存款人的损失降低到尽可能小的程度，最大限度地保护了存款人的利益。在维护存款投资者资金安全的同时，提高了存款人对银行的信任度。二是维护金融体系的稳定，促进经济健康运行。存款保险制

度的建立，一方面通过向即将倒闭的商业银行给予经济援助，避免破产给社会带来的动荡和不安；另一方面，健全的存款保险制度使存款人确信即使在银行倒闭时存款也能得到清偿，因而不会急于挤兑，不至于导致“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护整个金融体系的安全及促进经济健康运行。三是有利于维护公平与效率原则，提高金融机构的竞争力。存款保险在一定程度上可以淡化大银行所享有的某些优势，因为无论将存款存入大银行还是小银行，存款保险制度对其保护的力度都是相同的。这样，中小银行也可以平等地加入竞争，打破少数大银行垄断的局面。而且，在存款保险制度下，还可通过对各投保银行实行差别保险费率，奖优罚劣，从而促使银行提高资本充足率，增强资产流动性，改善经营管理，提高竞争力。四是有利于中央银行有效实施货币政策，减轻中央银行的负担。存款保险制度的建立为银行融通资金开辟了另一条途径，当某一银行资金周转困难、发生支付危机时，可以减轻商业银行对中央银行的资金需求压力，有利于中央银行货币政策的有效实施。

我国作为一个处于转轨期的发展中国家，金融体系自身存在许多不足和缺陷，国有四大商业银行的资产业务风险较高，大量的呆坏账、不良债

权在银行信贷中占有相当大的比重，存在着不可忽视的危及银行经营安全的问题，大大削弱了我国金融机构的竞争力，使其在金融市场的发展过程中处于不利地位。事实上，近年来我国已发生了一些金融机构破产倒闭的现象。特别是加入世贸组织之后，与国际社会的接轨日益增进，外资银行的大量涌入，将加剧我国目前的金融机构竞争激烈的局面，势必迫使大量缺乏竞争能力的中小金融机构破产倒闭、退出市场。这就要求尽快建立保障存款者的利益、维护信用制度稳定、减少银行风险的存款保险制度。这不仅仅是金融机构的一般经济要求，更是维护金融体系稳定和社会稳定的要求。

存款保险作为一种在世界范围内广泛建立的金融保障制度，因不同国家的不同金融特点，有着不同的制度安排和运作方式。我国在设计和制定存款保险制度时，也应借鉴其他国家实施存款保险制度的经验，针对我国的经济状况、银行业特点和社会公众承受能力，建立适合我国国情的存款保险制度。具体实施过程可分以下三个步骤：

第一步：规范存款保险制度建立的外部环境。存款保险制度的建立必须与现行的金融体制有较好的协同性，因此，金融体制的运行、内部经营机制的转换应符合存款保险制度建立的要求。我国银行业要做的工作



一是加快银行企业化的步伐，使国有商业银行真正实现商业化，建立一个在产权构成、经营管理体制、运行机制、利益分配、人事管理制度等方面完全有别于专业银行的组织形式。二是加强商业银行自有资本的管理，提高自有资本比例。我国四大国有商业银行的资本充足率离《巴塞尔协议》规定的8%还相差很远，自有资本的多少决定着银行抵御风险能力的大小，在银行破产清算中，银行自有资本多，存款保险公司支付的赔偿就少些。所以银行自有资本的多少不仅对于存款者意义重大，对存款保险公司也至关重要。三是加强商业银行资产负债综合管理，提高商业银行的资产质量，协助企业搞好“债转股”工作，加快商业银行“资产证券化”的步伐。此外，还要制定《存款保险公司法》，为制度的运作提供法律保障，保证制度的创新和顺利实施。

第二步：组建存款保险公司，为制度的实施提供一个可操作的体系。

(1)存款保险机构的设置。目前，较为现实的选择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，接受中国人民银行的直接领导。这样既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，又可进一步改善中央银行的金融监管，强化其宏观调控能力。但随着市场环境的完善和条件的成熟，存款保险公司最终应建成独立的法人机构。

(2)存款保险公司的职能。我国存款保险公司应采取复合职能模式，其基本职能包括：保险救助、接管破产银行和监管职能。

(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，会影响到其他金融机构的安全。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，包括国有独资商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、信用社、储蓄银行及外资银行在华分支机构。

(4)存款保险的方式。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利与其承担的责任不相对称，银行

风险意识还不强，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，我国存款保险的方式应采取强制保险，所有吸收存款的金融机构都必须参加保险。

(5)存款保险的范围。由于我国负债资金的主要来源是储蓄存款，为维护大多数存款者的利益，减轻银行发生信用危机时的压力，我国存款保险的范围应是储蓄存款。但对于保险币种来说，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。

(6)存款保险的限额。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应确定为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。由于我国各类存款机构的风险程度、经营管理水平、资产规模和资产质量有较大区别，因此可考虑借鉴美国的经验，实行累退制的差别费率制，即依据金融机构的资本充足率、组合风险情况等将金融机构划分成不同等级，并确定相应的保险费率。对风险程度较高的金融机构收取较高的费率，以强化其风险意识，促使其稳健经营；而对风险程度较低的存款金融机构，可以实行较低的费率。

(8)对濒临破产或破产银行处理方式的安排。存款保险机构一般应运用法律手段，公正、有序、稳定、平等地处理破产银行的财产，并设法实现破

产银行对公众的影响和对经济冲击的最小化。我国存款保险公司对濒临破产或已宣布破产的银行可视其情况不同而采用不同的方式。如对有可能转好、地位重要的银行，存款保险公司可提供资金支持，进行流动性援助；对濒临破产的投保银行，由存款保险公司主持对其进行公开拍卖，并由接管银行承担全部存款债务和资产；对宣布破产的银行，在银行被依法宣布破产一周后，以现金形式把破产银行的存款保险赔偿金交给另一家银行，使该银行充当存款机构的法定支付代理人。

第三步：存款保险基金的管理与运作。随着存款保险制度的完善和存款保险公司的发展，保险基金的规模将越来越大，存款保险基金的管理与运作应构成我国存款保险制度的一项重要内容。存款保险基金是将来用以对存款损失进行赔付的资金，它关系到整个金融体系的安全，因此需要对保险基金进行保值、增值性经营并定期向社会公布，接受全社会的监督。根据目前我国金融体系所能提供的金融工具以及金融市场开放的程度，我国存款保险基金主要应投资购买政府债券，这样既保证了安全性和流动性，又可以适当地获取一些收益。另外在条件成熟的情况下，可以考虑一定比例的保险基金进入银行同业拆借市场，保险基金的运作还可以委托专门机构，实施专业化管理。

(作者单位：湖南大众传媒技术学院)

