

# 我国应适时建立存款保险制度

○ 李海南 邱尚启

存款保险制度在许多西方国家早已建立,并有一套较完整的运作体系。但在我国,限于目前的金融制度和金融体系,一直未建立此项制度,改革开放以来,随着市场经济体制的建立和金融体制改革的深入,旧的传统模式被逐步打破。笔者认为,从当前我们面临的各种问题及存款保险制度的作用来看,建立这一制度是非常必要的。

一、市场经济下企业成为独立核算的主体,银行经营风险由幕后转到前台,现实呼唤存款保险制度

1. 市场经济下,商业银行被推向市场,破产不再是不可能的事情。市场经济的特征就是竞争和优胜劣汰,这是由经济规律决定的。按金融改革的思路,我国的各类专业银行要向商业银行转变,真正成为自负盈亏的独立法人。特别是近年来,各类金融机构不断涌现,我国的整个金融体系发生了重大变化。从这个角度讲,金融机构如果经营不善,也是可以破产的。正如朱镕基总理所说的,“就是要打破中国金融机构不能破产的神话。”

2. 银行经营的高风险性决定了存款保险制度存在的必要性。银行的经营不仅面临来自市场竞争、利率与汇率波动、宏观政策调整、人为事故及自然灾害等风险,更主要的是信用风险和支付风险。银行的资金大部分来自公众的存款,它的倒闭直接对公众利益形成损害。更为重要的是,银行风险具有多倍放大特点,即一家银行的支付困难会导致其他银行的存款挤兑,从而引发大规模的金融恐慌。历史上多次的金融危机就是在恐慌心理的影响下形成的,其结果自然是全球经济的大调整和大衰退。正是基于这一点,西方国家纷纷建立存款保险制度,以充当银行风险的“缓冲器”,化解和避免银行倒闭可能产生的金融动荡。

3. 市场经济新体制的建立,使我国金融企业在旧体制下多年形成的潜在的金融风险逐步暴露出来。尤其1992—1993年的“经济过热”,使银行大

量资金沉淀,形成不少呆帐、坏帐。加上外汇黑市猖獗、金融秩序混乱,一些违规操作和金融犯罪等等,使我国金融领域隐藏着巨大的金融风险。虽然近几年来金融体制改革,加强了中央银行的监管力量和金融体系建设,改善宏观调控和外汇管理体制,发展和完善了金融市场,并积极稳妥地推进了对外开放,新的金融体系基本建立起来,但是,新旧经济体制还需多日磨合,即使改革全部到位,金融风险依然存在。为此,防患于未然的存款保险制度同样需要建立,特别是目前,这一要求显得更加迫切。

二、存款保险不仅是金融体系的防护网,而且在推进金融改革,完善宏观调控上也有其特殊作用

1. 存款保险的多职能化,使其成为金融防护体系的重要成员。经过多年发展,存款保险由单纯的偿还存款人受损利益发展为职能多元化。其一是聚集保险基金,补偿存款损失。存款保险机构通过收缴保费、合理运营保险基金,使保险基金不断扩大,在发生存款人利益受损时予以补偿,保护存款人的利益;其二是监督被保险机构安全运营,对金融风险作事前防范。存款保险机构作为特殊的金融部门,对被保险机构进行监督是其必然需要。它通过对被保险机构的清偿能力、信贷质量、盈亏状况、风险控制能力等多方面的检查监督,会及时发现潜在的问题,可应用保险手段制裁或提请金融机构予以处理,消除潜在危机,起到防患于未然的作用;其三是救助和接管发生信用危机或面临倒闭的机构,对已出现的金融风险进行控制和化解。通过向出现金融危机的金融机构提供贷款、存入资金、回购证券等形式,及时平息危机;对已被宣布破产或倒闭的被保机构,进行整顿或进行破产清理,减少破产损失,提高破产效率等。由此可以看出,存款保险制度不仅对银行破产、事后清偿发挥作用,它对防范、化解金融风险,以及风险发生后消除或减缓由此而可能引起

的金融动荡也有重要作用。

2. 存款保险对金融机构的援助更优于央行的救助。金融机构发生信用危机,而央行并没有专项的资金来予以援助,只有通过再贷款的方式,但这就增加了货币投放,相应地引起币值的不稳定。特别是在全国发生信用危机的时候,采用央行贷款的方式甚至会引发通货膨胀,使再贷款的目的旁落。保险基金则不同,它是一笔事先提取,长期积累,专项用于防范风险,弥补损失的资金,在发生信用危机时,动用保险基金进行救助不会引起货币增发和通货膨胀,也就实现了维护信用安全和保证币值稳定的目的。

3. 存款保险制度是完善我国人民银行职能的重要补充。经过几年的改革,人民银行从具体的行业管理逐步向宏观调控转移,并加强监管。从根本目的上讲,宏观调控和监管是统一的,但在具体操作上则有矛盾,如监管的过多过细,就会重新陷入具体管理的老路上,央行就难以处在宏观调控的超脱地位上;相反,如果监管的太粗、太略,宏观调控没有了基础,也难以落在实处,这也正是存款保险发挥作用的地方。设立存款保险机构,分担人民银行的部分监管职能,如存款保险机构从微观上侧重对被保险机构的业务经营进行监管,而人民银行从宏观上对金融企业进行监管;对出现严重信用危机的金融企业,人民银行有决定其是否破产的权利,但却不能接管,否则责任又将由国家来承担了。具体接管和破产清偿事项可由存款保险机构具体操作,这有助于协调人民银行两大职能间具体操作上的矛盾,更有利于实现人民银行的宏观调控职能。

三、循序渐进地推进我国存款保险制度实现,构建完整的金融体系

我国正处在由传统的计划经济向建立全新的市场经济的过渡时期,新旧体制的交叉、摩擦导致各种矛盾逐步显露出来,银行更是处在各种矛盾的焦点上。从当前金融企业暴露出的问题看,

存款保险制度亟待出台;但从我国的实际国情看,又必须采取循序渐进的方式,从我国的国情出发设计和完善存款保险制度。

1. 存款保险机构的设置不宜一步到位,可采取分步的方式。首先是在人民银行内设置机构,先由央行代为监管,如在总行设置存款管理总局。各二级分行设分局,存款保险机构、人员从属人行,具体业务由存款保险管理局操作;待实际成熟后,存款保险机构从人行分离出去。最终模式是建立一个具有独立法人资格,具有自有资本、独立核算、自主运营,保持商业组织形式的金融监管机构,同时央行应给予适当的贷款扶持,并赋予一定的监管权力。

2. 职能设置上,最终是要建立多职能存款保险制度,但实际操作中也应是逐步到位。首先是建立提供存款保险或对发生信用危机的金融企业提供紧急援助的职能,这是存款保险机构的最基本职能;其次是设立接管即将倒闭的

银行,负责银行的清理、转让等职能,这是存款保险职能的拓展;最后是由央行赋予一定的行政监管权力,如对被保险银行的清偿能力、信贷质量、盈亏状况等的检查监督,填补央行在监管中的空白,这是存款保险职能的深化。存款保险职能的逐步到位,既符合我国实际,又可在实践中积累经验,防止走入误区。

3. 在一些具体内容的设置上,如存款保险对象可先确定为我国境内经营的各种金融机构,然后将范围扩大到我国商业银行的境外分支机构;存款保险的范围上可先确定为居民的定期、活期存款,然后再根据实际进行拓展;存款保费的收取也不宜采取固定比例、比率的方式,可先采取差别保率,根据被保单位的信用等级区分不同档次确定不同的保率,以此奖优罚劣,促进金融机构改善自身经营,使存款保险费率也成为有效的金融调节工具。

(作者单位:财政部经贸司)

(上接第62页)

府对于地方政府支出一定程度上的控制和管理。国家财政对各级地方政府的转移支付占各级地方收入的百分比比较高,1994年达到17%,构成各级政府收入来源的一个重要组成部分。中央政府对地方转移支付的计算方式有:根据省市政府承担的职能决定的一般转移支付规模;根据省市政府的职能及实施这些职能所需的费用支出的标准,具体计算出的转移支付的规模;财政部设计出各地区个人所得税的平均线,根据各地区的不平衡情况(以此平均线作为衡量标准),计征地区间收入平衡费,确定各地区平衡收入目的的转移支付的规模。

在对各级部委的预算拨款支出的具体控制上,公共采购制度是一个重要的构成方面。瑞典财政部下设有公共采购局,其任务主要是配合政府预算支出的执行,负责与欧共体有关同类规定

保持一致,制订和监督公共采购条款法律文本,为4000多个政府下属部门日常采购工作提供咨询和法律服务等。根据两种标准,即与欧共体一致的标准和国内的一定限额标准,公共采购通过开放式招标、限制式招标、谈判式招标等方式进行具体实施。通过公共采购制度的具体操作,国家财政预算用于采购方面的资金在一定限额之上的,都统一安排支出和支出方式,因此一定程度上控制了支出。

在中央政府对各部委的除公共采购外的其它拨款支出的使用上,新的预算程序改变了过去那种中央政府既负责拨款又负责约束其用款的方式,中央政府通过国家财政预算拨款后,不再直接干预其具体的使用方式,而是通过“结果控制”的原则,对各部委用此预算拨款完成的任务效果进行考核,以此判断预算拨款的执行成效。

(作者单位:上海财经大学财政系)