

● 经济法

关于建立中国存款保险制度的法律思考^①

胡 忠 孝

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 胡忠孝(1972-),男,湖北公安人,武汉大学法学院国际法研究所博士生,主要从事国际金融法研究。

[摘 要] 存款保险制度是世界各国金融监管制度的重要组成部分,对于保护存款人利益、维持金融秩序的稳定和促进金融业的可持续发展,起着十分重要的作用。建立存款保险制度的基本理念是存款人利益中心主义,通过保护存款人的利益,维系其对金融体系的信心,以达到稳定金融秩序等公共目标。文章结合存款保险制度的基本内容,探讨了建立中国存款保险制度的立法构想,指出应确立中国存款保险制度的立法宗旨,并以此为核心进行存款保险计划的具体制度设计。

[关键词] 存款保险;金融监管;法律

[中图分类号] DF92 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)04-0395-06

存款保险制度,是世界上大多数国家进行金融监管的基本制度之一,也是保护存款人利益、稳定金融体系的最后防线。这一保险制度的起源可以追溯到 20 世纪 30 年代在美国发生的经济危机,当时美国的银行纷纷倒闭,公众对银行体系产生了信任危机,银行体系濒临崩溃,于是,美国依据 1933 年《格拉斯——斯蒂格尔法》第 12 条 B 款创办了联邦存款保险公司(FDIC),并在 1950 年出台了联邦存款保险法,建立起正式的存款保险制度^[1](第 226-232 页)。随后,全球许多国家或地区都参照美国的存款保险制度模式,相继引进或建立了制度化的存款保险计划。本文拟结合存款保险制度的基本特征与内容,探讨建立中国存款保险制度的立法构想。

一、存款保险制度的概念与特征

存款保险制度是指一国政府为了维护正常的金融秩序和保护存款人的利益,对于吸收存款的金融机构在经营过程中可能遇到的无法兑付风险予以承保,在发生无法兑付储户存款时,运用专门的储备基金或者紧急资金应付储户的提现要求或者采取其他紧急补救措施,以维系国内金融体系稳健的法律制度。

存款保险制度以存款保险为中心,存款保险不同于一般的民间商业性保险,分析起来,它主要具有以下几个方面的特点:

第一,从性质上看,存款保险与一般的民间商业性保险截然不同,一般的民间商业性保险是以保险人和投保人之间订立的保险合同为基础,双方在法律地位上处于平等的地位,这种保险关系的形成是以

保险人、投保人双方的合意为前提条件;而存款保险往往带有强制性色彩,政府金融主管机关一般要求全部或者大部分从事吸存业务的金融机构投保,并以国家信用为基础,因而带有明显的政府保证的性质。

第二,从目的上看,存款保险亦与一般的民间商业性保险存在差异。我们知道,一般民间商业性保险从保险公司的角度看,其主要目的在于通过保险业务获取收益,也就是说是以盈利为目的。而建立存款保险制度的主要目的在于保护存款人的利益,降低金融机构经营风险,维持金融体系的稳健与安全。总体而言,金融监管既有事前预防性监管,又有事后补救性监管,存款保险制度主要是一种事后补救性监管措施,是政府金融主管机关实施事后补救性金融监管的重要手段。

第三,存款保险的保险对象与保险范围具有特殊性。与一般的民间商业性保险以财产与人身为保险对象,以财产险与人身险为承保范围不同,存款保险是以特定的吸存金融机构的存款作为保险标的,同时,在保险范围上是承保银行等金融机构无法兑付的风险或者称为倒闭险、破产险,换句话说,是指银行无法支付到期存款及其利息,从而可能引发挤兑而导致银行濒临倒闭或破产的风险。

二、建立存款保险制度的理论基础

一般来说,存款保险制度的实施具有双重目标,即为信用机构的储户提供保护和努力促进建立一个稳定、高效、竞争的银行业金融体系^[2](P. 404-405)。例如,美国 1933 年《银行法》即开宗明义地指出,为了防止对银行的过度挤提,保证公众对货币和银行业的信心,必须建立存款保证体系^[3](第 34, 79 页)。日本《存款保险法》亦规定,“本法的目的在于,谋求存款人等的保护,确立金融机构返还存款等的保险制度,以资维持信用秩序”。

虽然存款保险制度具有一定的功效,在实践中也有不少国家实行这一制度,但是人们对于存款保险制度的这种功效与实施存款保险制度所引发的不良后果之间的利弊权衡上有不同的看法。对于存款保险制度或存款保证计划的存废问题,过去乃至现在,一直争论不休。支持存款保险制度的人认为,一方面,储户、特别是那些因不具备一定金融知识而不能识别银行优劣的储户,将在金融危机袭击金融机构时受到保护,存款保险使存款人免受任何损失,保证存款人在存款到期时可以提取到足够的存款本金及相应的利息,维护其正当权益;另一方面,从金融监管的角度来看,它亦降低了银行的经营风险,使得那些稳健银行免受不实传言或少数银行出现问题的不利影响,防止银行业系统的不良传染性效应,维持整体金融体系的安全运转^[4](第 292 页)。此外,从经济学的角度进行成本效益分析,所谓两利相权取其重、两害相权取其轻,不难发现,通过存款保险,以较小的资金支付的代价来换取存款人对银行业的信心,维持金融体系的稳定与发展,是符合低成本高收益的基本经济规律的,起到了事半功倍的实际效果。总之,建立存款保险制度的理论基础是存款人利益中心主义,即通过对金融机构存款人的存款给予保险或者提供保证,保护存款人的合法权利和利益,藉以维持其对金融机构和金融体系的信心,从而达到维系正常的、稳健的金融信用秩序的目的。这也是存款保险制度赖以存在的基础和价值之所在。

存款保险制度的反对者认为,政府提供存款保险具有意想不到的不利后果,它实际上使政府成为有关银行的紧急债权人(Creditor)。存款保险产生的第一后果是,它严重地挫伤了储户区分不同银行的积极性,导致储户对存款保险的过度信任和依赖,从而无法对银行施加市场约束。存款保险使得存款人没有理由亦无必要关注其投资的风险性。如果在银行的所有投资风险均等,那为什么不去寻找一个提供最高利息同时风险又最高的机构呢?当风险银行或“问题银行”可以和稳健银行一样吸存时,过多的资金就会流入水平低劣的银行经理人之手。第二后果是导致政府必须通过资本充足管理、内部控制和其他审慎监管等形式进行替代约束与管理,而这种管理明显不如市场所具有的准确性和灵敏性。倒闭是区分银行优劣的最佳楔子,只有通过实施破产、倒闭制度而非不加区别的“补贴”才能提高银行经营效率。第三,存款保险是对银行“失败”(Failure)或倒闭的补贴,它通过金融服务业的税收来获取资金,从而加重了金融

服务业界的财政负担,同时亦导致道德风险的产生,因为这一制度实际上对银行奖懒罚勤,那些“问题”银行会产生依赖心理进行过度经营,从而疏于风险防范与管理。此外,存款保险“补贴”使得作为受补贴对象的银行越来越多,效益日趋低下,从而相应的纳税减少,最终存款保险制度可能导致更多的银行倒闭、更少的银行成功^[5](P. 1079-1082)。

除了上面的两种观点外,还存在第三种介于上面两者之间的观点,即认为在发达的金融市场,由于银行业经营规范、投资者富于经验和理性以及金融监管完备,因此存款保险制度似乎没有存在的必要;而在欠发达的金融市场,由于投资者缺乏必要的经验、可靠的建议咨询渠道,因此可以考虑建立存款保证制度,但亦并非必不可少,因为降低政府代理成本和道德风险应当属于政府考虑的重点,换句话说,必须在进行充分的成本收益分析和利弊分析的基础上决定是否建立存款保险制度。

三、存款保险制度的基本内容

存款保险制度的基本内容,主要包括有关保险人、投保人、保险对象、保险范围、保险限额和保险费率等方面的规定,它们是存款保险制度的有机组成部分。

(一) 保险人

在存款保险制度中,各国由于金融体系和金融监管体制的不同,充当保险人的机构各异,一些国家由政府创办存款保险机构充当保险人,进行公营保险,如美国、加拿大、土耳其等国;而在另外一些国家,通常由银行集体自我组织建立存款保险机构或者通过某种形式的保险基金组成独立的准私营机构,如德国、法国、挪威、意大利和瑞士等国。这些准私营机构保险人通常在政府控制和监督之下开展运营,以致从表面上看与公营保险没有什么根本性区别。此外,还存在第三种存款保险经营方式,即由政府 and 银行等金融机构共同实施存款保险业务,如日本、比利时、荷兰和西班牙等国就采用此一形式,这是政府中央银行和银行业共同合作经营的一种形式。

(二) 投保人

依各国存款保险立法和实践,投保人主要有银行、信用合作机构和信托投资公司等金融机构。在美国,依 1933 年《银行法》的规定,所有国民银行和参加联邦储备系统的州银行都应当向联邦存款保险公司投保。此外,未参加联邦储备系统的州银行通过向联邦存款保险公司直接提出申请,亦可取得被保险银行的地位。日本存款保险立法规定,投保机构限于银行法规定的银行、长期信用银行法规定的长期信用银行、外汇银行法规定的外汇银行、互助银行、信用金库和信用合作社。所有在日本注册的银行和各银行的海外分行的日元存款都受到存款保护,外国银行在日本的分支机构的存款则无法享受日本的存款保险,也就是实行存款投保机构的属人主义。在德国,所有在德国境内运营的商业银行,包括外国银行在德国的分支机构均可自愿加入存款保护基金,并且德国银行境外分支机构账户上的存款亦在保护之列,即实行所谓的属人兼属地主义的原则。从世界范围看,大多数国家对投保人范围的确定实行属地主义的原则,即凡在一国境内吸存的全部金融机构包括本国的、外国的银行的分支机构和附属机构均属投保人,而本国银行在境外的分支机构则排除在外^[6](第 282 页)。

(三) 保险标的

存款保险对象即存款保险标的,是指可以获得存款保险的存款类别。依各国立法与实践,存款保险标的具有选择性,并非所有的存款均纳入保险对象之列,一般都列明了保险的存款种类,同时又将一些存款排除在受保护范围之外。从全球范围来看,本币存款受到存款保险保护,而外币存款在大多数国家一般被排斥在外。对此,世界上许多国家均采用列举式和排除法作出明确规定。目前,在存款保险制度中,世界各国普遍采行限额保险制,规定最高的保险限额,对每一存款人和机构确定一个存款保险金额的上限,对于超过限定数额部分的存款则不予存保。在大多数情况下,最高限额是一个固定的绝对数额,但是各国规定不一,如美国为 1 万美元,加拿大为 6 千美元,法国为 2 万 5 千法郎,比利时为 5 万比利时

法郎,日本为 1 千万日元,英国为存款的 75%,但最高限额为 1 万英镑。

(四) 保险费

关于保险费率问题,涉及到投保银行支付保险费的确定方式,是采用统一的固定保险费率还是采用与风险相关的保险费率?与风险相关的浮动保险费率制对受保存款进行分类,存款的风险越高,则保险费率愈高,反之,则保险费率愈低。这种浮动保险费率制由于最大限度地减少了逆向刺激或者道德风险的发生而受到经济学家的青睐。但是,目前世界上绝大多数国家都采用固定保险费率制。如德国按保险存款的 0.03% 进行收取,美国按保险存款的 1/14% 收取,日本按存款保险金额的 0.012% 收取,而加拿大是按照保险存款的 0.1% 进行收取。这种存款金额与保险费直接关联、数额相对固定的保险费率制简便易行,应而在实践中被广泛采用。

四、建立中国存款保险制度的立法构想

在中国,随着社会主义市场经济体制的确立和金融改革的不断深入,中国金融业亦得到了长足的发展,金融机构日益增多,且趋于多样化,国有商业银行、股份制银行、城市合作银行和外资金融机构并存;金融业务不断拓展,出现电子化、证券化和国际化趋势;金融产品不断推陈出新,呈现创新化、多元化的发展势头。与此同时,在金融业领域,金融创新使金融机构面临着大量种类繁多的风险,诸如信用风险、市场风险、利率风险、操作风险、法律风险以及声誉风险等等,这些风险对金融监管提出了新的、更高的要求。特别是在亚洲金融危机发生以后,面对国内外的金融情势,中国政府及其金融主管机关提出了“加强金融监管,防范和化解金融风险”的目标,采取了一系列切实有效的金融监管措施,对于稳定国内金融秩序、维护金融安全和促进金融业的发展,起到了十分重要的作用^[7](第 25-29 页)。

诚然,实施日常的金融监管以对付金融风险固然重要,但是建立有效的金融风险化解和补救机制亦不容忽视。对银行存款予以保险便是实施金融补救的行之有效的手段之一。1997 年巴塞尔委员会出台的《有效银行监管核心原则》亦表明了建立存款保险机制的必要性,认为存款保险有助于防止银行危机的扩散,确保金融业的稳定^[8](第 14 页)。《国务院关于金融体制改革的决定》指出,“要建立存款保险基金,保障社会公众的利益”。由此可见,在借鉴国外先进的存款保险制度立法经验、同时切实结合目前中国金融业现状及其监管水平的基础上,建立中国银行法中特有的存款保险制度已是刻不容缓。笔者认为,在立法上,应从以下几方面建构中国的存款保险制度。

(一) 立法宗旨

建立存款保险制度首先必须创制该制度赖以存在的法制基础,以增强存款保险制度的权威性和稳定性。因此,进行有关存款保险制度的专门性立法,显得尤为重要。在进行存款保险立法时,首要的是确立存款保险制度的立法宗旨。综合世界各国有关存款保险制度的立法经验,我国存款保险立法宜确立以下三大宗旨:第一,保护金融机构存款人的利益,维护其对金融机构的信心;第二,维系国内金融秩序的稳健性;第三,促进国内金融业的可持续发展。

(二) 保险人与投保人

1. 保险人

就存款保险制度中的保险人而言,鉴于我国金融业发展的实际情况以及金融法制、金融监管的现状,我国宜设立在中国人民银行统一管理之下的相对独立的存款保险机构,通过立法明确该机构的法律地位。存款保险机构应具有独立的法律人格,能够自主地处理动产和不动产,自主开展存款保险业务以及进行法律诉讼,但是在业务上接受中国人民银行的统一监督和管理。至于存款保险机构的组建,目前拟采由政府与银行共同出资创办股份有限公司的组织形式为宜。具体而言,存款保险机构的资本金应由政府财政拨款、中央银行认购以及各银行认缴三部分组成,并由国家控股。存款保险机构的资本金相对固定,视业务发展的需要可以进行相应的增加。这种组织结构,一方面有助于强化中央银行对各商业银

行的监管职能,另一方面可以加强受保金融机构的内部控制制度。

2. 投保人

在界定我国存款保险制度的投保人方面,应当对我国的所有金融机构实行“区别”原则,对其投保资格加以甄别和审查。在我国,并非所有的金融机构,无论国有商业银行、合作银行、信用合作社以及其他国内吸存机构,还是外资商业银行、中外合资商业银行或者外国银行分行,均可加入存款保险体系。一般认为,由于我国存款储户对银行风险缺乏必要的认识以及银行等金融机构所具有的潜在高风险,因此,为了维持公众对银行体系的信心,将中小金融机构如城市合作银行、信用合作社等纳入存款保险体系已达成共识。但是,对于应否要求国有商业银行加入存款保险体系的问题,理论界尚存在争论。有的学者认为,国有商业银行不必加入存款保险机制,因为国有商业银行信誉良好,且有国家信用为后盾,不会出现清偿危机。而另一些学者认为,如果将国有商业银行排除在外,投保机构将大为减少,难以保证存款保险资金的充足性,同时加重了政府和其他金融机构的财政负担,且无济于整体金融风险的防范、化解和分散转移,因此,应将国有商业银行纳入存款保证体系之中。笔者同意后一种观点。至于外商投资银行或者外国银行分行,应本着对等互惠的原则,有针对性地予以接纳。

(三) 保险方式与保险对象

1. 保险方式

综观世界各国的实践,存款保险大致有强制保险、自愿保险和强制与自愿保险相结合三种方式,其中以强制保险最为普遍,即符合存款保险立法要求的金融机构均须参加存款保证计划。我国存款保险制度的保险方式应采取强制性的原则,实行统一的、强制性的存款保险,凡符合存款保险立法规定条件的,如稳健经营、资产状况良好和建立有严格的内部控制制度的金融机构及其分支机构,均应当进行统一的存款保险。实行统一的强制保险,体现了对各类金融机构的平等待遇及存款保险制度的“公共安全网”的特性,又可以防止存款在投保银行与未投保银行之间的不当转移以及由此引发的银行安全问题^[9](第 170 页)。此外,采取强制保险有助于加强金融风险的防范和化解,维护金融秩序的稳定。

2. 保险对象

我国在进行存款保险立法时,对存款保险的对象即可以予以投保或者承保的存款种类,必须作出明确的规定。合格的存款不仅指存款的形式合格,而且存款本身亦须满足一定的条件或标准。目前存款保险的对象宜限定为本币存款,如居民活期存款、定期存款、定活两便存款、支票存款以及其他保险存款,这些存款关系到绝大多数存款人的利益,对其予以保护有助于公众保持对银行体系的信心,尤其是随着中国加入世界贸易组织后将进一步开放外资银行的人民币业务,因此,外资银行的人民币存款亦可成为保险对象。至于银行商业存款、非居民存款和外汇存款,等等,目前尚不宜纳入被保护之列。

(四) 保险限额与保险费率

1. 保险限额

如上所述,目前国外大多数国家对存款保险的金额承保的一般做法是,确定一个存款保险金额的最高限额和相应的赔付比例,并由存款人承担部分损失,实行风险由存款保险机构和存款人共担、以存款保险机构承担为主的保险机制。考虑到当前我国的经济水平、居民储蓄存款和物价等因素,我国在存款保险立法中应确立最高限额与比例赔偿相结合的原则,具体而言,首先确定每一存款人在同一金融机构存款的最高保险限额,在此限额内发生清偿危机时进行全额赔付,超过该最高限额的则按照一定的比例加以赔偿。这种保险额度制有利于保护广大中小存款人的利益,又能起到强化存款人尤其是大额存款人对吸存金融机构的选择和监督的作用,增强市场对金融机构的外部约束,实现金融机构之间的有效竞争。

2. 保险费率

对于存款保险制度中的保险费率问题,一部分人主张采用单一的固定费率制,而另一部分人主张采用多层次的差别费率制。笔者认为,存款保险立法不应仅仅是对金融业客观现状的简单回应,更不应是

对金融业的妥协和迁就,而应具有一定的前瞻性。单一的固定费率制固然简单易行,但是这种制度对金融机构的资产不加区别地对待,容易增加银行的过度冒险的道德风险,不利于银行的稳健经营和管理。相反,随着金融机构业务日趋复杂、金融风险日趋多样,单一费率制已是难以为继。实行与银行风险控制指标相关联的差别费率制,尽管会增加存款保险机构的经营成本,但可以避免单一费率制可能引发的道德风险问题,又可制约投保银行的经营行为,促使其改进资产状况,提高资产质量,保证银行的良性稳健运营。

(五) 保险救助

笔者认为,存款保险机构对投保金融机构应当实行相对有限的紧急救助。存款保险立法及其实施细则应规定存款保险机构实施救助或者采取其他必要措施的具体条件。通常,投保人面临无法满足存款人的提现要求以致可能引发挤提等银行危机时,存款保险机构得进行相应的处理,首先给予危机银行注入资金进行援助,以便对存款人的提款要求加以兑现,而在援助难以应付危机的情况下,应就“问题”投保机构的收购、兼并、接管或者破产及支付保险金作出安排,以避免大规模金融危机的发生,维持正常的金融秩序。

参 考 文 献

- [1] 沈达明. 美国银行业务法 [M]. 北京: 对外经济贸易大学出版社, 1995.
- [2] EFFROS R C. Current Legal Issues Affecting Central Banks(4) [M]. Washington: IMF, 1997.
- [3] 拉维特, 琼斯. 银行与金融机构法概要 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1996.
- [4] 陆泽峰. 金融创新与法律变革 [M]. 北京: 法律出版社, 1999.
- [5] EASTBROOK. Regulation and Responsibility: A Note on Banking [J]. Cornell Law Rev, 1992, (77).
- [6] 张忠军. 金融监管法论 [M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [7] 李仁真. 国际金融法 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1999.
- [8] 吴志攀. 国际金融法 [M]. 北京: 法律出版社, 1999.
- [9] 康书生. 商业银行内控制度: 借鉴与创新 [M]. 北京: 中国发展出版社, 1999.

(责任编辑 车 英)

On Establishment of Deposit Insurance System in China

HU Zhong-xiao

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography HU Zhong-xiao (1972-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in the international financial law.

Abstract The deposit insurance system is the main constituent of national system of financial regulation, which helps to protect the depositors, maintain the stability of financial order and push up the sustainable development of the financial industry. In the authors pinion, the basic ideal on the establishment of deposit insurance system is the core of depositions' interest, and by the depositor's protection, the system can realize the aim of stabilizing the financial order.

Key words deposit insurance; financial regulation; legislation