

构建我国存款保险公司的难点及对策

张建军

(中国人民银行广州分行, 广东 广州 510120)

摘要:现阶段在我国建立存款保险公司可能会解除地方政府对危机中金融机构的救助职责,也不受国有大银行的欢迎,还可能弱化金融业中市场纪律的约束。本文认为,在我国建立存款保险体系,必须明确地方政府处置金融风险的职责,对危机中金融机构的救助资金由存款保险公司与地方政府实行比例分摊制;国有大银行无偿享有国家信用这种无形资产,强制其参加存款保险无异于让其出资购买这种资产;我国现阶段实际上不存在对金融机构的市场纪律约束,所以建立存款保险体系不会引发弱化市场纪律约束的问题。

关键词:存款保险;体制;利益;风险

中图分类号:F832.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)08-0040-06

关于在我国建立存款保险公司的问题,学术界已经大声疾呼了好几年,中国人民银行对此也给予了高度关注,并有专题研究论文面世。可是几年过去了,可谓是只见打雷不见下雨,至今仍看不出决策层有实际推动的迹象。但中国银行业的实际情况实在是迫切需要建立中国的存款保险制度及存款保险公司。为什么这项银行业的实质性改革举措如此难以出台?恐怕是因为我国现行经济体制中存在着建立存款保险公司的重大障碍。障碍何在?如何克服?本文试对此作些探讨。

一、体制性障碍及对策

中国的经济体制自有其特点。其中地方与中央的权限划分与利益关系影响到方方面面,特别是对现行金融体系的形成和运行有着重大的影响。当然,地方和中央的利益从根本上来说是一致的。但是,地方政府为了谋求和推动本地经济的发展,在财税和金融等方面希望多获得一些局部的权利,这也是客观存在的现实。这种情况在国外也不同程度地存在,但是,我国特殊的历史传统以及现阶段处在经济体制转型期,所以,地方与中央的利益关系存在很多模糊不清的地方。这在金融领域表现得异常突出,而且构成了建立中国存款保险体系的一个关键的体制性障碍。

银行业由垂直领导的中央银行实施监管,监管的首要目标是银行业的安全稳健。地方政府的首要目标是发展经济。因而,地方政府难免通过各种方式,甚至不顾风险地迫使银行增加贷款。在这种中央银行的监管目标与地方政府的发展目标不一致的情况下,如果成立一家全国统一的存款保险公司,并将陷入困境银行机构的救助和处置职责全部交给存款保险公司,那么,地方政府将会忽视银行的经营风险,因为银行无论是陷入经营困境还是濒临倒闭,地方政府都无须参加救助和为存款人提供补偿。实际上,就是解脱了地方政府对中小金融机构的风险防范与处置所应承担的职责。

收稿日期:2002-05-25

作者简介:张建军(1957—),男,湖南益阳人,中国人民银行广州分行,经济学博士。

近年来,我国一些地区部分小型金融机构陷入经营困境,有的甚至出现了支付困难。其救助方式基本上都是在当地政府的统一领导下,由地方政府出具担保,由央行给予再贷款,以解决流动性不足或确保储蓄存款的兑付。在这种救助模式中,中央银行提供了短期的资金来源,而地方政府实际上承担了对存款人的最终补偿责任。一旦成立了全国统一的存款保险公司,现行的对中小金融机构的风险处置,包括救助和补偿等职责将全部成为历史。当然,从长远来看,随着我国经济、金融体制改革的不断深化,必然要建立起一种法制化和规范化的金融风险处置框架。但是,如果不充分考虑我国现阶段经济、金融体制的特点,不考虑地方政府在金融风险处置中应扮演的角色,那么,存款保险公司成立之后将难以单独承担起全国中小金融机构的风险处置重任,存款保险公司本身能否正常维持运营也将成为问题。

那么,地方政府应不应该对中小金融机构的风险承担救助和补偿的职责呢?回答这一问题要看金融风险是如何形成的。金融风险的形成不外乎有内因和外因两个方面。就内因来说,金融机构自身内控机制的缺陷是一个十分重要的原因。我国金融业在市场化过程中内控制度建设落后是一种普遍的现象。金融机构产权不明晰、委托代理机制脆弱、内部管理松弛、人员素质偏低、经营策略失误等因素共同从内因方面促成了不良资产的大量累积,致使自身背上了沉重的历史包袱。在外部因素方面,导致银行大量信贷资金不能正常收回的因素有三:一是信用环境恶化,企业本身产权不明晰,粗放经营,管理不善,恶意骗取银行资金,千方百计逃废银行债务。二是数年来,出于产业结构调整、安定团结等政策性需要而导致了部分银行贷款沉淀为不良贷款。三是各级地方政府利用行政力量或直接或间接地干预金融机构的业务。地方政府对银行业务的干预有的是以直接指令的形式发生的;有的则是以“打招呼”或推介贷款项目等形式发生的。间接干预方式虽然不具有强制性,但是实际上对银行信贷行为所发生的影响却不可低估。应该说,近年来地方政府干预银行业务的情况正在逐步减少。但是,一些地方政府的干预或影响导致部分银行资产沉淀为不良资产,在我国已是一个不争的事实。而且也不能排除今后地方政府仍会或多或少地继续干预或影响银行的资产业务、资产保全、资产追收乃至负债业务。

在现阶段,地方政府负有领导本地经济发展、维护地方经济稳定和社会稳定的职责。一家银行经营好坏,无疑与当地的经济环境密切相关,在一个经济运行健康、信用环境优良的地区,银行业必定能获得健康发展;相反,如果是在一个信用环境恶劣的地区,银行业必定无法稳健运行,难以避免地会积累大量不良资产。可见银行经营状况如何与所在地的经济状况是唇齿相依的。

还有一点必须指出,中小金融机构的主要领导人不少是由地方政府指令的。资本金也是由地方政府筹集。金融机构的经营与发展情况是与地方政府息息相关。

那么,当银行陷入经营困难或面临退出市场时,政府应该负什么责任或扮演什么角色呢?如果全部由存款保险公司兜起来,岂不是会鼓励地方政府各种形式的干预和影响么?所以,在设计对银行机构的求助和补偿制度时,必须要明确地方政府的职责。具体言之,就是有必要设计一个比例,即将救助和补偿所需的资金按比例由存款保险公司与地方财政分担。这是建立中国存款保险制度与国际上存款保险制度最大的区别,也将是中国现阶段经济体制所导致的中国特色的存款保险制度的显著特点。只有从这样的角度来考虑问题,来构建中国的存款保险公司,才可能使这种存款保险公司得以正常运作和生存。

二、利益性障碍及对策

利益性障碍是指,在我国建立存款保险制度将会对参与存款保险的各种金融机构的利益产生影响,有的金融机构将从中得到利益的相对增进;有的则会使其利益相对减少。前者对存款保险制度持欢迎态度,后者则持冷淡甚至反对态度。这客观上构成了存款保险公司的现实障碍。

一般而言,中小金融机构愿意和支持建立存款保险公司。原因很简单,这类机构抗风险能力

相对较弱,1990 年代中期以来,我国部分中小金融机构陷入经营困境,因多方救助并给予存款人必要的补偿而未引发系统性金融危机,但是,中小金融机构的信誉确实受到了一定的负面影响。这种情况一直延续到现在,并将继续存在相当长的时期。既然如此,中小金融机构当然期盼建立一种制度来确保其经营信誉。否则,这类金融机构的市场份额始终受到风险和信誉的威胁。

对于大型金融机构而言,情形正好截然相反,最为典型的是四大国有独资商业银行。这类金融机构的信誉是以国家信誉为基础的,即使在国际上,国家信誉也是重量级的信用。此外,四大国有商业银行的经营历史较长;网点分布极为广泛;经营规模庞大;资金调剂余地较大;可谓实力雄厚,不存在流动性不足的问题。所有这些优势都可能使它们对建立中国的存款保险公司缺乏意愿。原因在于有了存款保险公司之后,中小金融机构的市场劣势会减少,相对而言,大型金融机构的市场优势也会减少。

为什么大型金融机构的这种“缺乏愿意”构成了建立我国存款保险制度的现实障碍呢?原因在于,作为一个全国性的存款保险公司,必须是占有全国市场绝大部分的金融机构都参与,才能使其发挥职能。这是由数学上的“大数规则”在保险这种社会经济活动中的作用所决定的。

存款保险也是一种保险,而任何保险都必须遵守“大数规则”。它说明的道理很简单:保险这个行业或者这种社会经济活动的意义就是以强补弱,以丰以歉,以余补损。存款保险也是如此,必须是所有或绝大部分存款机构都来投保,所收集的保费最终只用于少数需要赔偿的存款机构。所以,在我国决不能只建立一个中小金融机构存款保险制度或存款保险公司,必须建立的是一个有四大国有银行和所有存款机构共同参加的存款保险制度。

现在的问题是四大国有商业银行明知自己的存款是无需保险的,它们似乎有充分的理由来拒绝参加存款保险。从理论上如何说明它们是必须参加存款保险的呢?

不言而喻,国有银行不愿意参加存款保险的原因就是,它们都已经充分地享有国家信用。2001 年,四大国有商业银行的存款余额约占全国银行业存款余额的 70%。国家信用构成了这些大银行的负债规模的坚强后盾。国有大银行的资本金来自于中央政府;其营业网点分布极为广泛,这也是得益于作为政府组成部门之一的中央银行的强力支持。因为这些银行是国家所有,而且规模又大,所以存款人从来不担心他们的这种银行的存款有不安全之虞。进而这些银行获得以及扩大市场份额都相对比较容易。实际上,国家信用已经构成了国有大银行的一笔十分优良的无形资产。

凭什么国有大银行可以独享这种无形资产呢?按照现代商业的通行准则,或者说参照 WTO 国民待遇的原则,是不是可以说国有大银行在国家信用方面享有了某种特殊的优惠待遇呢?是的,事情就是这样。那么,如何使所有的银行真正在同一起跑线上开展竞赛,享受平等的市场待遇呢?一个最为公正与可行的办法就是让国有大银行出一笔钱来购买国家信用。这笔钱就是这些大银行参加存款保险所付出的保费。这也就是从制度上要求四大国有商业银行参加存款保险的重要理论依据之一。

在国际上,存款保险在大多数国家都是强制性的。很多保险品种,因涉及到公众利益,都是强制性的。例如公共场所的安全保险、机动车第三者险等等都是如此。存款保险涉及到的社会公众利益是巨大的,无疑也必须是强制性的。这是防范和化解金融风险所必须的,是全社会的一种公共利益。这是要求大型国有银行必须参加存款保险的重要理论依据之二。

存款保险虽然必须是强制性的,但是,这并不意味着整个银行业因增加这笔费用而增加经营成本。存款保险费可以通过银行转嫁给存款人。关于这个问题,我们在设计制度时要充分考虑到银行业所能承受的成本以及社会为防范和化解金融风险而应该付出的代价。存款保险的费率是与银行所面临的整体风险状况相对应的,风险越重,保险费率也越高,反之亦然。现阶段我国银行业的不良资产比率较高,这一事实说明我国设立存款保险公司之后的存款保险费率肯定要

高于国际上常见情形。假设将现阶段我国的存款保险费率设为0.5%,那就意味着存款人每存款10000元要支付50元的保费,这实际上相当于减少了存款人0.5个百分点的利息收入。在现阶段我国发展资本市场,大力发展直接融资的阶段,以这种方式收缴存款保险费对存款人产生的影响和对宏观经济影响不是负面的,而是正面的。

也许有人认为由存款人实际支付保费是不合理和不公正的,因为没有理由要存款人为银行业的风险承担责任。应该说,这种观点不无道理的。但是,如果保费不由存款人支付。那就只有其他两个可能的支付者。一是银行自身,二是借款人。如果由银行实际支付保费,必然提高银行的财务成本,从现阶段我国银行业的现状来看,这个行业是无法承担这笔成本的。但是,不由银行支付保费,并不是说所有银行一分钱的保费也不用承担。正确的做法是:对全国所有存款人设定一个统一的保费比例,由银行代收;但是向各银行征收的费率则必须是有差别的,即根据银行的风险状况实行差别费率制。如此一来,整体上是存款人支付保费,但具体到每一家银行则有得有失。风险低的银行保费率低,则可能出现收益;反之亦然。关于存款保险费率的设计问题,显然技术上十分复杂,宜另作专题讨论。如果通过提高贷款利率将保费转嫁给借款人,这种方式实际上是将银行风险的部分转嫁给借款人。这种方式从公平性角度讲有一定合理性,但是其经济后果是增加了借款人的借款成本,主要是增加了企业的财务成本,于宏观经济是不利的。所以,现阶段由存款人支付保费比较可行。

以上分析表明,在我国构建存款保险体系,虽然存在一定的利益障碍,但是这是可以克服的。

三、风险性障碍及对策

存款保险作为一种制度安排其最大的社会功能就是稳定银行体系,保护存款人,特别是小额存款人的利益,其最大的负面效应就是有诱发鼓励银行经营者的道德风险以及削弱市场纪律的约束力。这种负面效应已经引起了国际上业内人士的广泛关注。正是对这种负面效应的顾虑,构成了在我国建立存款保险制度的重大思想障碍。

应该说在理论上,存款保险制度对银行业的道德风险的确有助纣为虐的负面作用。这种负面作用表现在三个方面。其一,因为有了存款保险,银行经营者会降低对银行资产风险的关切度,会倾向于以更高风险的资产博取更多的利润;在我国可能会使银行经营者更多地放松内部控制,使其放款行为更多地迎合某种“关系”的需要。其二,存款保险客观上会为那些经营管理不善和支付困难的银行继续维持经营创造有利条件,这就可能导致某些本应退出市场的银行机构继续维持营业,市场纪律的约束作用会有所削弱,以至于风险越积越大,为引发局部甚至系统性的金融风险埋下隐患。其三,在我国现阶段特殊的经济体制框架之内,地方政府对银行的资产业务和负债业务都可能发生不同形式的干预。如果有了统一的存款保险制度,可能进一步鼓励这种干预。^①所有这些原因都会在客观上促使银行的资产风险增加。其中最突出的还是银行的道德风险,或者说是一种“不负责任”的风险。

如何评估和对待这种风险呢?首要的是要正视它、重视它,以便有效地防范它。但是,也不能因为这类风险,就因噎废食,认为存款保险制度一无是处,或者认为其负面作用大于其正面功能。关于存款保险制度可能增加银行业的道德风险的问题,国外学者有过大量的研究,其主流的观点是,在理论上,道德风险的高低与存款保险的保护程度呈正相关关系,但是,实际上存款保险制度为稳定金融体系所产生的正面意义远远大于其潜在的增加道德风险的负面作用。所以国际上并没有因为存款保险制度可能增加银行的道德风险而否定或放弃这种制度。在我国更不能因为这种担心而裹足不前。理由如下:

其一,在我国的现阶段银行经营者是否承担支付风险与要不要建立存款保险公司有关。认为存款保险制度解脱了银行经营者的支付风险,因而会鼓励银行不顾风险乱投乱贷,这种观点的

逻辑前提是,在没有存款保险公司的情况下,银行经营者承担了实质性的支付风险。然而,现实情况并不是这样。回顾最近的10余年,我国银行机构因为要自己承担支付风险而保持了足够的经营谨慎性吗?这些年我国银行业在贷款业务中所冒的风险还低吗?20世纪90年代后半期以来,我国某些中小金融机构退出市场,这些机构本身或其经营者承担了实质性的支付风险吗?这些支付风险难道主要是由经营者自己设法化解的吗?

仔细思考上述问题,我们不难发现,我国有不少金融机构并不因为没有存款保险制度就能够坚持审慎经营,市场纪律对它们本来就缺乏应有的约束力。当支付风险来临时,化解风险的主体不是这些机构自身,风险都是由央行和有关财务部门共同组织和筹集资金而化解的。正因为如此,我国的银行经营者对于贷款风险是比较麻木的,对于支付风险也是不够敏感的。换言之,在现阶段我国支付风险这种市场纪律对银行经营者并没有多少实际约束意义可言。所以,有了存款保险公司之后也不存在弱化市场纪律约束的问题。银行出了问题,对存款人的支付反正是由国家来兜底。

问题是国家以什么方式来兜这个底,是由央行再贷款,还是用纳税人的钱来兜这个底,抑或是建立存款保险公司。用保费来兜这个底,这对于整个国家的经济、社会的稳定和发展来说意义是大不一样的。国际上的实践和理论上的推论都已证明,用存款保险制度来对付银行的支付风险比用央行再贷款或财政资金都要科学得多、公平得多、有益得多。更为重要的是近几年我国用财政资金和央行再贷款化解中小金融机构支付风险的做法并不是一种规范的制度安排,都是一事一策,具有较大的不确定性。如果成立了存款保险公司,并相应建立起了一套规范的制度,那就意味着向全社会告示,存款是保了险的,是能有保障得到支付的。这样一种制度安排必然大大有利于维护人们对银行体系的信心,使一些已经面临流动性紧张的银行机构避免挤提,也不至于将银行的支付风险转化为财政风险。

其二,从国际经验来看,尚无资料证明存款保险公司成立之后,一定会加剧或提高银行业的道德风险。美国从1933年建立联邦存款保险公司开始,到20世纪80年代初,银行业稳定发展,未发生大规模的银行倒闭潮。20世纪80年代金融出现动荡,一大批小型金融机构(主要是储贷协会)相继倒闭清盘。由于存款保险公司的大力救助和积极有效处置危机金融机构,银行业终于摆脱了全面崩溃的厄运,走出了阴影,并从20世纪90年代直到现在,获得了健康稳定的发展。从这段历史来看,人们很难找到证据,证明20世纪80年代美国的中小金融机构的危机与存款保险制度之间有什么因果关系。恰恰相反,如果没有存款保险制度,20世纪80年代美国的这场金融动荡很可能就演变成了类似于20世纪30年代初的大萧条。

有必要说明的是,最近日本政府宣布将于2002年4月1日起取消日本的存款保险制度。^②这是自存款保险制度史以来国际上唯一的一次取消该制度的事件。目前看到的日本政府的解释是,日本的存款保险制度增加了银行业的风险,削弱了银行业的市场纪律,使部分早该破产且应退出市场的“体弱”金融机构仍然得以维持营业,这对日本的经济结构调整形成了一定的障碍。看来,日本政府是为了排除这种障碍,促使本应破产的银行退出市场而采取了取消存款保险制度的决策。那么,是否因为日本的这一举动,而否定在我国建立存款保险制度的必要性呢?不然。原因在于:在我国现阶段,基本上不存在因市场纪律的约束而迫使银行破产并因此而退出市场的情况。我国进入改革开放新的历史时期以来,不论银行业的风险如何,到目前为止,真正以破产方式退出市场的金融机构仅有广东国际信托投资公司一家。尽管还有不少或大或小的金融机构按国际通用标准实际上都应退出市场,但是,考虑到金融体系的整体稳定以及宏观经济的稳定发展,实际上各级和央行都在实质性地支持这些金融机构的生存和发展。所谓“在发展中防范和化解金融风险”这种主张已经构成了实际政策的一个重要部分。实际上我国银行业的道德风险主要不是来自市场纪律松弛,而是由整个经济体制、金融体制、社会体制、法治状况乃至文化传统等

诸多因素共同促成的。^③因此,银行业道德风险的防范也远不是甚至主要不是依靠简单的市场纪律能奏效的,不能因考虑到银行业的道德风险和市场纪律等因素而不建立存款保险制度。只能在建立存款保险制度的同时,从经济、政治、文化等各个方面加大防范和治理道德风险的力度;同时,通过在存款保险制度中设立差别费率等技术性制度来抑制道德风险。当然,无论是否建立存款保险制度,都应发挥市场纪律的约束功能。^④

通过建立存款保险制度来加强我国银行体系的安全性及稳定性;通过让经营恶化的金融机构及时退出市场来发挥市场纪律的约束功能。这是确保我国金融体系整体长久稳健安全的必不可少的两个方面,两者不可或缺。遗憾的是,在这两方面我们至今仍在坐而论道,现在的问题是要起而动之。

注释:

①《南开经济研究》2001年第4期上《论存款保险中的道德风险》(作者:弓劲梅)一文认为,“存款保险还会带来另外两种道德风险:一是在存款有了保险之后,存款人不再关心银行的选择,因而会减少市场力量对银行的约束;二是实践中存款保险机构很少以破产方式处理被保险机构,因而事实上为全部存款提供了保险,这也会使大额存款人对银行的市场监督力量大大削弱。”笔者以为,存款人不关心对银行的选择和监督不属于道德范畴的问题。存款人是银行的客户或消费者,消费者选购谁的商品或服务只考虑效用与价格的比,不存在主观上损害社会公共利益之类的道德问题。

②见《金融时报》2002年3月27日第4版。

③参阅张建军:《道德风险与存款保险》,载《南方金融》2001年第10期。

④参阅张建军:《建立市场约束机制 维护金融稳健运行》,载《南方金融》2002年第2期。

参考文献:

- [1]John H. Boyd, Chun Chang, and Bruce D. Smith. (1998), Deposit Insurance: A Reconsideration[R]. Working Paper593, December.
- [2]Anthony M. Santomero. Deposit Insurance: Do We Need It and Why[R]. Financial Institutions Center, Wharton The Wharton School, University of Pennsylvania.
- [3]弓劲梅. 论存款保险中的道德风险[J]. 南开经济研究, 2001, (4).

The Difficulties in Establishing Deposit Insurance Corporations in China and Countermeasures

ZHANG Jian-jun

(Guangzhou Branch, People's Bank of China, Guangzhou 510120, China)

Abstract: The author holds that when establishing a deposit insurance system in China, the role of local government in resolving financial risks should be clearly defined and the bail funds should be prorated between the deposit insurance corporation and local government. Major state-owned banks enjoy state credit without paying anything as if it were their own intangible asset. So, to force their participation in the deposit insurance means to ask them to pay for such intangible assets. Presently, however, there is virtually no market discipline to bind the financial institutions in China, therefore, the establishment of a deposit insurance system will not give rise to any weakening of the effectiveness of market discipline.

Key words: deposit insurance; system; interests; risk