

存款保险制度：构筑国家金融稳定基石



在酝酿20年后，央行11月30日发布了《存款保险条例（征求意见稿）》，拟规定境内银行金融机构投保存款保险。据了解，目前国际上已经有110多个国家和地区建立了这种制度。为什么要推行存款保险？该项制度的推出将给我国的金融改革带来哪些影响——

党的十八届三中全会以来，我国金融体制改革进入攻坚阶段，存款保险制度是其中重要一环。金融宏观调控体制层面，随着利率市场化和汇率形成机制改革向纵深推进，金融业在拥有更大自主定价权的同时势必面临更复杂的经营环境；金融行业层面，随着混合所有制在金融领域的持续推进，民间资本、互联网金融和小额贷款机构等新型金融业态在提升金融业竞争活力的同时也带来了风险。有序推进金融改革的前提是金融稳定，旨在保障存款人权益、及时防范和化解金融风险、营造更为公平的竞争环境的存款保险制度，是金融稳定的基石。

构成国家基础性金融制度

存款保险制度是一种权责对称的制度设计，有效保障了存款人的权益，对金融机构稳健经营构成激励

金融的表象是资金融通，内核是风险管理。从最近30年全球发展实践看，金融稳定往往是各国经济增长和社会稳定的重要保障。1997年亚洲金融危机和2008年全球金融危机证明，在金融危机的冲击面前，拥有较为完善的金融安全网的国家往往具有更快的危机管理响应能力、更高的社会承受力和更强的经济修复能力。其中，中央银行最后贷款人、审慎监管、存款保险制度是公认的金融安全网3大支柱。始于1984年的我国金融改革，在建立和完善中央银行制度、金融监管制度上取得了辉煌成就，但由于长期缺乏存款保险制度这一关键环节，金融改革与发展始终面临较大隐患。

一是存款保险制度通过对存款人的保护，确立更为公平的中央银行—商业银行成本分担机制。长期以来，我国以中央银行最后贷款人职能替代存款保险制度，以解决金融稳定问题。20世纪90年代的地方金融体系风险化解、国有银行不良资产剥离，以及21世纪初农村信用社历史包袱解决和银行与非银行金融机构重组，均采取这一手段。尽管看起来卓有成效，但在制度上构成了不公平的中央银行与商业性金融机构成本分担机制——中央银行最后贷款实际上增加了货币发行，使全体公众以缴纳通货膨胀税的方式隐性分担了某一家或某一些金融机构的损失。相反，存款保险制度则是一种权责对称的制度设计，金融机构通过缴纳存款保险，对自身经营行为所构成的风险和损失负责，改变了全民买单的不公平性。

二是存款保险制度确立了不同规模银行更为平等的竞争环境。金融市场需要竞争，竞争需要多元化、多层次的金融机构体系。第一，由于缺乏存款保险制度，社会公众为确保自身权益不受单个机构的风险冲击，一般会采取把存款主要存放于大中型商业银行的做法。这一公共选择，导致中国银行业自发形成了中小银行资源不足、大银行日益臃肿的局面。第二，由于缺乏存款保险制度，国家金融宏观调控部门和监管当局为维护金融稳定，往往只能采取监管保护，银行因为缺乏关闭威胁，机构稳定性实际上凌驾于金融消费者服务之上。第三，由于缺乏存款保险制度，为了自身生存，做大而非做强、脱离社区多建分行、争取进入“大而不倒”俱乐部成为各家银行的一致选择。因此，我国长期缺乏能够真正服务社区、以支农支小为主业的银行体系。存款保险制度的优势就在于，使公众愿意把存款资源放在中小银行；使监管部门行为从保护金融机构切实转变为保护金融消费者；使中小银行安心于为中小微型经济主体提供金融服务。

三是存款保险制度确立了以人为本的金融稳定激励监管。无论中央银行最后贷款人职能还是监管当局审慎监管职能，均通过立足于金融机构持续经营以保障存款人权益，属于“间接”保障；而存款保险制度则是直接立足于存款人权益保障，对金融机构稳健经营构成激励。一方面，存款保险制度使存款人可以通过保费费率清晰了解存款类金融机构的风险状况，以自身存款资金在不同机构间的配置实现对金融

机构稳健经营的激励；另一方面，存款保险制度消除了存款人对过度监管保护的内在诉求掣肘，避免了存款人被存款类金融机构当作“人质”，持续要求国家对自身经营责任承担保障的道德风险，使金融业真正实现优胜劣汰成为可能。

支撑其他重大金融改革

利率市场化、民间资本进入金融业、银行破产制度、多层次金融市场建设等，都需要存款保险制度作为前提

相当长时间以来，由于缺乏存款保险制度，一些重大金融体制改革举措处于举步维艰的状态。

第一，存款保险制度是利率市场改革的必要前提。利率市场化是发挥市场在金融资源配置中的决定性作用的关键性改革，有利于推进金融机构在竞争性市场中的自主定价权，实现资金流向和配置的不断优化，进一步确立和健全金融宏观调控体系。但是，一旦缺乏存款保险，在利率市场背景下，一些银行的外部约束力明显不足，乐于开展“高风险、高收益”业务，在存款上高息揽储、在贷款上肆意压价，赚了归自己、亏了归国家的状态势必无法扭转。过去一段时间的“影子银行”膨胀、高成本理财峰起，引致近期部分银行不良资产双升、自身流动性紧张，即是明证。只有存款保险制度才能降低金融机构对国家信用的依赖，使金融机构真正成为自主经营、自负盈亏、自担风险、自我发展的理性经济主体，进而夯实利率市场化改革的微观基础。

第二，存款保险制度是民间资本进入金融业的必要前提。金融业实行混合所有制改革的一个基本发展方向，就是民间资本进入金融业，并最终形成我国服务小微、服务大众的社区银行体系。但是，由于缺乏存款保险制度，金融业一旦难以退出，事实上存在的极高的准入门槛限制，制约着多层次、广覆盖的金融体系发育和完善。存款保险制度针对不同规模和质量的银行实施差别费率，采取提前介入和及时纠正机制，可以化解对区域性、局部性金融风险对经济和社会稳定的冲击，有利于改变单一依赖大中型银行在基层设置分支行、貌似“普惠”实则成为基层金融资源抽水机的局面，有利于促进更多民间资本在存款人得到适度保护的前提下低门槛进入金融业，最终实现丰富基层金融服务与供给的战略目标。

第三，存款保险制度是银行破产制度建设的必要前提。时至今日，我国银行业仍然是各行各业中罕有的缺乏破产制度安排的“特殊”企业。一方面，银行业吸收公众存款，自有资本比重低，其破产及由此引起的按清产核资偿付债权人的情况势必引发社会不稳定；另一

存款保险带给银行成本负担轻微——

中小银行竞争力将大大增强

本报记者 陈果静

酝酿多年的存款保险制度出炉，我国首次以立法形式为百姓存款加上一道安全防线。至于为何不采用全额赔付方式，中国银行业国际金融研究所副所长宗良认为，从各国实施经验看，临时全额存款保险可以维护金融稳定、增强公众信心，但长期实行全额赔付则会使金融机构忽视风险。

据了解，存款保险制度并不仅仅是赔付制度，还包括风险防范和化解机制。“除了资本金和存准，存款保险是银行应对风险的第三道防线。”中央财经大学中国银行业研究中心主任郭田勇说。

央行相关负责人表示，对金融风险而言，事前防范比事后处置更加重要。“我国存款保险制度最核心的内容就是

存款保险制度“一路走来”

- 1993年**
《国务院关于金融体制改革的决定》首次提出建立存款保险制度/基金
- 1997年**
央行成立存款保险课题组，对存款保险制度开展理论研究
- 2004年**
央行金融稳定局存款保险处挂牌，于年底开始起草《存款保险条例》
- 2005年**
金融稳定局对外透露我国存款保险制度初步方案出炉，获国务院原则性批准
- 2008年**
《政府工作报告》中提出：今年将“建立存款保险制度”（后因金融危机搁置）
- 2009年9月**
央行第二次上报存款保险方案，银监会曾以农信社仍处于深化改革中，可能受到较大冲击为由，对存款保险制度推出的时机持保留意见
- 2010年末**
央行第三次上报存款保险方案，未获批复
- 2013年11月**
党的十八届三中全会决定明确提出，建立存款保险制度
- 2014年3月**
李克强总理在第十二届全国人民代表大会第二次会议开幕会上，明确将“建立存款保险制度”纳入2014年重点工作

方面，银行同业间存在高度复杂的债权债务关系，因此，单个银行若破产将引致系统性金融不稳定。因此，国家对金融业的“刚性兑付”长期存在，一些于20世纪90年代关闭的金融机构至今仍未完成债务偿还，挂账经年累月。唯有确立存款保险制度，方可推动银行破产制度，这是各国的宝贵经验，也是我国金融安全网建设长期探索后得出的共识。

第四，存款保险制度是加快多层次金融市场建设的前提。创新是金融业发展的永恒主题。随着信息技术和金融工程技术发展，互联网跨界金融、资产管理、影子银行在我国迅速崛起。各类金融市场竞相发展、相互融合的同时，也伴随着不同类别、不同表现形式的金融风险。但是，在不引致全局性、系统性金融风险的前提下，我国是鼓励创新的。在金融创新的过程中，如何对最原始、最基础的金融债权债务实施合理有效的保护，是构建正向激励机制的制度前提。只有公众最基本的金融资产储蓄存款得到有效保障，才能激励公众避免参与风险过度的金融创新，也才有可能在全局性、系统性风险可控的前提下鼓励金融机构实施适度创新。

在发展实践中不断优化

坚持差别费率动态调整、保护额度动态调整、对问题银行动态监测和重组原则，存款保险制度将不断完善

任何制度的建设都是动态的、不断优化的，我国的存款保险制度也势必从初创

走向不断完善。作为金融稳定的基础性制度、作为一系列重大金融改革的重要前提，存款保险制度的建设将在实践中坚持以下几条基本原则。

一是差别费率动态调整原则。存款保险根据对银行安全性、流动性和自我风险覆盖能力的定量评估，实施风险差别费率，还将根据银行风险和兑付能力的演变实施动态调整。这样可对银行经营实现“奖优罚劣”，客观上构筑起针对银行盲目扩张资产和冒险经营的有效约束。

二是保护额度的动态调整原则。存款保险的国际公认准则，是向90%以上的存款人提供全额保护。根据统计，我国设定50万元全额赔付限额，实际上是99.6%的居民和企业存款人提供了100%的存款保护，相当于2013年人均GDP的12倍。存款保险限额也将根据国民经济、金融发展水平、居民和企业存款水平的变化适时动态调整，以确保存款保障水平合理适度。

三是对问题银行动态监测和重组原则。就像保险公司与被保险人的关系一样，存款保险一旦确立，即成为存款类金融机构的利益相关体。存款类金融机构的任何负面信息、行为和经营绩效，都有可能演化为保险赔付。因此，存款保险具有对存款类金融机构实施定期“体检”、收购与承接、在线修复等市场化专业化处置工具功能，通过规范手段促成运营良好的银行收购问题银行资产、承接其存款，确保经营不关门、关键服务不中断，有利于有效降低处置成本，缩短处置时间。可以说，存款保险是公众的第三只眼，起到持续跟踪银行经营的作用。

（作者系中国人民银行研究局局长）



在利率市场化进程提速的背景下，存款保险的“红盖头”被慢慢揭开。从百姓的角度看，这是一个“能看明白”的存款“保险阀”；从宏观经济的角度说，存款保险是金融风险的“显性”“隔离器”，不仅可以避免个别银行的经营风险向外扩散，以及可能由此引发的金融系统风险，还能将存款保障从隐性模式切换到显性模式。

张忱

作为一种资产，存款实际上是有风险的，其风险来自于银行的经营模式。但是，过去的“隐性担保”却让存款风险被放到了可以忽略的水平。目前，存贷款利息差仍是我国银行业主要收入来源之一。银行通过短借长贷，先以较低利率吸收储户的短期存款，再转手贷给其他个人或企业用于长期投资，获取更高收益。由于贷款需要较长时间才能收回，银行存贷资金期限不匹配的风险始终存在。

在实际操作中，我国储户存款一直处于政府信用的无形担保之下，无论吸收存款的金融机构的经营情况怎样，储户存款都能得到“刚性兑付”。因此，在相当一部分人眼中，存款是绝对的零风险资产，存款利率也属于无风险利率。

我们不能否认，隐性担保阻止了风险的扩散，但是，也使银行存有“赢了归自己、输了归国家”的心理，失去了控制风险的内在约束，出现了高额利润过度投机、盲目追求信贷规模的行为。这不仅无益于银行竞争力的提升，还会导致银行体系内部风险因素和“脆弱性”不断累积。

存款保险制度则可以通过市场化的保险基金运作和制度安排，让银行承担的经营风险更为清晰地展现出来。比如，随着利率市场化的加速推进，银行业间竞争将更趋激烈，银行追求高利润的动力也将随之提升。而通过“差别收费”等安排，存款保险制度的推行有助于银行提升风险防范意识，促进其稳健经营。在该项制度推出之后，经营风险高的银行将面临高费率，而经营稳健、风险较低的银行则可以享受低费率甚至零费率。这样的差异化安排，对承担过高风险的金融机构形成明确警示，抑制其为实现高利润而将资金投向利率不敏感部门。

由过去的隐性担保转变为显性保险，能抑制银行业金融机构片面追求商业利益的冲动，避免过大的“道德风险”，对于保持金融系统稳定、守住“不爆发系统性风险”的底线也具有相当重要的意义。



本报记者 张忱

存款保险制度真的来了，普通储户需要弄明白一些问题？比如，什么是存款保险？储户需要交保费吗？哪些种类的存款受保护？最高额度是多少？利息受不受保护？

通俗地说，存款保险就是为存款办的保险。保费不由储户交，由投保机构，也就是商业银行、农村合作银行、农村信用合作社等吸收存款的银行业金融机构缴纳。也就是说，有了存款保险后，储户的存款得到保障，但不用额外付出任何费用。

那么，问题又来了，银行等金融机构是否会将保费成本转嫁给储户？在我国，由于银行、信用社等机构数量众多，储户选择余地较大。受市场竞争的限制，金融机构很难单纯因为缴纳存款保险费就降低存款利率，或提高贷款利率，或增加收费项目，因而也就应该不会转嫁成本。

至于保障范围，存款保险不仅保人民币存款，还保外币存款；既保本金，也保利息，对个人储蓄和企业存款都是如此。不过，存款保障是有上限的，定在50万元。换句话说，储户在一家银行的存款总额只要不超过50万元，都可以得到保障，只是多个账户需合并计算，这意味着超过99%的存款人能得到100%的全额保护。

因此，如果储户存款较多，则可分存在几家金融机构。即使真的有超过50万元的存款，遭受损失的可能性也不大。按照征求意见稿的规定，即使个别小存款银行发生了被接管、被撤销或者破产的情况，一般也是先动用存款保险基金，支持其他合格的金融机构对出现问题的存款银行进行“接盘”，收购或承担其业务、资产、负债。这样一来，存款人的存款将被转移到其他银行，继续得到全面保障。

