



# 周小川:存款保险制度还在论证尚无时间表

针对政府工作报告中提出的“建立存款保险制度”,中国人民银行行长周小川日前接受本报记者采访时表示,该制度年内推出尚无具体的时间表。他强调说,这个制度究竟怎么做,目前尚面临几种方案的选择,还在论证中。他进一步介绍说,去年年初全国金融工作会议即已决定要搞这项制度,之所以目前还未出台,主要是有些难点问题还要解决。“有些地方还需要讨论,认识清楚。”他说。

◎本报两会报道组

## 研究工作 10 年前启动

所谓存款保险,系指存款类金融机构,按照所吸收存款的一定比例,向特定机构缴纳一定保险金;当其发生支付危机、破产倒闭或者其他经营危机时,由存款保险机构通过资金援助、赔偿保险金等方式,保证其清偿能力的一项制度。与发达国家金融安全网必备的三大支柱——中央银行、监管机构和存款保险机构相比,中国只有后者尚未成立。

不仅如此,从横向比较,银行业尽管资产规模最为庞大,但在风险防范体系建设方面,亦落后于证券、保险这两个领域。保险业和证券业已先后于 2005 年 1 月和 2006 年 6 月实施《保险保障基金管理办法》和《证券投资者保护基金保护办法》,国有独资的证券投资者保护基金公司亦已开始挂牌运营。

事实上,中国建立存款保险制度的设想最早可以追溯到 1993 年,并在 10 年前真正启动存款保险制度的研究。而作为一国存款保险制度基石

的立法工作也于 2003 年启动,并已形成《存款保险条例》的初稿。随着中国银行业近几年的飞速发展,以及去年金融工作会议提出加快建立存款保险制度,存款保险制度的各项准备工作也正加速推进。

## 基本框架已达成共识

据悉,目前有关方面已就存款保险制度的基本框架达成共识。如实行限额赔付原则;强制存款保险;实行与各机构风险相联系的差别费率;投保机构按期缴纳保费累积基金等等。但在存款保险的初期覆盖对象,以及存款保险机构的定位等问题上,则仍存在一定分歧,认识需待统一。

周小川当日并未透露具体的难点所在,也并未对年内成立存款保险机构做出估计。只是强调,将于年内出台有关存款保险制度。据悉,目前包括央行、银监会等监管部门在内的存款保险制度起草小组正抓紧对有关方案进行调研、分析,以确保方案的尽快出台。

## 问题

# 制度渐行渐近 两大难题待解

随着存款保险制度的渐行渐近,由中国现实国情塑造的金融生态,正影响着中国存款保险模式的最终“面相”。业内人士分析,对这些问题的解决,不仅将考验中国金融立法者的智慧,亦在一定程度上影响着中国金融体系的未来走向。

## 难题一:覆盖对象如何确定

业内人士介绍,存款保险制度将采用强制保险模式。据此,所有符合条件的银行类存款保险机构均需进入这个体系,缴纳保费,并获得存款保险制度的保护。但其中仍存的问题是,符合条件的“红线”将划在哪里?

“总体上讲,我国的金融改革近几年取得了很大进展。但我们仍有很多中小金融机构资本充足率仍不达标,有一些甚至资不抵债。比如一些地方的城市商业银行、农村信用社等等。”一位业内专家称。他随即提出疑问:现在这些机构仍在重组改革过程中,如果当存款保险机构成立时,他们仍未达标,要不要吸收他们进来?

一个显而易见的事实是,依据存款保险制度的法理,当这些机构资不抵债时,即达到破产边界,存款保险机构即需要给予其救助。这样一来,其成立伊始,尚未从这些机构中获得保费收入即需为其经营不善“埋单”,存款保险机构将为此背上很大的财务负担。

另一方面,如果存款保险机构不吸纳这些机构进来,又在一定程度上违背强制保险的原有之意,违背公平。资料显示,中国目前的农村金融系统仍背负数千亿的不良资产,对于农村金融市场发展来说,消除这些包袱让其轻装上阵,仍是一个紧要课题。现在的问题是,是否应由存款保险机构来担此重任。

并非没有先例。事实上,2006 年成立的投资者保护基金公司即照此模式运行。其成立之初,即接管了几家达到破产边界的证券公司,并为其垫付了个人债权资金。上述资金由其向中央银行申请再贷款获得,并约定于日后归还。

不过与数量上百亿的券商债务相比,假如遵循上述模式,存款保险机构担负的将是上千亿的债务负担,对这些机构的救助,将会在某种意义上造成基础货币的大量投放。在我国目前流动性过剩的背景下,其对货币政策效果的影响要进行特别评估。

对此,一位业内专家指出,中国可以在一定程度上牺牲存款保险制

度的理论统一性,在统一纳入存款体系的同时,对不同的机构实施不同的标准。“尽管其已资不抵债,仍可允其不予破产,而是给予其重组,引进新战投的机会。而其所缴纳保费也可先由国家财政垫付。”但他强调,这样一来,也会同时导致被保机构的道德风险。

## 难题二:存款保险机构如何定位

纵观各国存款保险制度,存款保险机构都是一个准监管机构。于是随之而来的问题是,中国的存款保险机构是否也应如此定位。如果这样,其所面临的一些法律和实践难题则将迎面而来。

据悉,相关部门最初对存款保险机构的定位是成立一家类似联邦存款保险公司(FDIC)的存款保险公司。就在去年 8 月,中国人民银行与 FDIC 签订了谅解备忘录,双方约定,将在金融服务、存款保险、促进银行业稳健经营、开展人员交流与培训以及信息经验交流等方面进行合作。

在美国的法律体系中,FDIC 并非一家单纯的保险公司,其还享有对投保银行的财务检查、风险稽查等准行政权力。但与美国相比,中国如采用公司制,则将面临法律方面的障碍,因为依据中国法律,如果没有法律层面的授权,任何一家公司都不能行使行政权力。在这一点上,仅有行政法规定还不行。

而如果采用委员会式的事业单位制,存款保险机构虽可解决行政权力的问题,但其在投融资方面,今后将会遭遇很大困难。不仅如此,在中国目前已形成银、政、保三者相结合的金融监管体系,而存款保险委员会的出现,无疑将在这一监管体制上再添叠屋架楼之嫌,且与今后监管统一化的趋势不符。存款机构定位面临两难之选。

一位业内人士表示,从目前来看,成立类似美国 FDIC 的一家存款保险公司目前来看,仍相对可行。因为如采用委员会,将会进一步增加政府的机构设置,与国家进一步精简机构的精神不符。另一方面,存款保险制度目前出台已相对迫切,采用公司制相对更便利操作。

至于其所需行政权力,可考虑将该机构纳入央行和银监会的联合监管之下,届时可以委托行政的方式行使。而存款保险公司也可从央行以及其他途径获得融资,用于对那些正在进行市场退出的机构进行拯救。央行亦可从这种监管中,防止投保机构的道德风险。



存款保险制度的各项准备工作正在加速推进 资料图

## 上证访谈

# 黄泽民:上市银行均应参加存款保险

全国政协委员、华东师范大学国际金融研究所所长黄泽民日前在接受本报记者专访时表示,银行破产概率的大小并不取决于规模大小,而是资产质量。从这个角度讲,大银行没有不参与存款保险的理由。所有上市银行均应参加存款保险。

黄泽民表示,随着中国银行业改革的不断推进,中国推出存款保险制度的迫切性越来越强。作为整个金融安全网的一部分,存款保险能够通过对于中小存款人存款的保护,而对社会的金融稳定起到正面作用。作为长期关注中国金融领域改革的专家,黄曾于去年向全国政协提交尽快设立存款保险制度的提案。

他同时表示,刚刚成立存款保险机构时,不宜让那些资产质量较差的银行进入。“我的意见是,凡是上市银行都应该参加,而一些即将改制没有上市的则先不要参加。否则就把刚刚成立起来的存款保险机构给拖垮了。”

他表示,新成立的东西最好一开始就要健康,通过其运转一段时间,积累资金实力和经验,再逐步考虑上面这些机构。在这方面,日本上世纪 90 年代中后期的存款保险机构的情况可资借鉴。后者因为许多投保的银行都出了问题,政府不得不

再向其注入资金。他同时强调,存款保险公司成立后,将主要依靠银行所交保费来运营,但成立初期,财政可能要先掏一部分钱,把公司运转起来。公司可在稳健经营的基础上,对保费收入做一定的投资运营,以提高资金运用效率。诸如投资国债、等级比较高的政策性金融债等等。甚至可以在将来市场发生变化时,择机买些股票,甚至参股银行的股权。

他并不认为,因交保费使成本增加而影响大银行的积极性。“银行需从中看到好处,比如品牌的提升,公众更多的认同等。”此前,因为考虑到大银行实力较强,背后仍有潜在的国家信用支撑,市场担心大银行的积极性不会太高,可能会阻碍存款保险制度的尽快出台。对此,黄泽民强调说,“风险与规模大小无关,与资产质量和运营机制有关。”

不过考虑到要与几大国有银行打交道,黄泽民说,中国的存款保险机构应定位于“半官半民”。否则纯粹的民间组织,其一些准行政权力的行使也很难进行。他最后还强调,应制度先行。

“稳健的做法是先出条例,根据这个条例产生一个机构,然后根据这个机构的运作再把条例深化为法律。”他说。

## 上证演播厅

# 阎庆民:制度建立条例先行

◎主持人:本报两会报道组

国务院总理温家宝在今年的政府工作报告中对有关存款保险制度的提法做出重大修改,明确提出“建立存款保险制度”。本报两会报道组邀请银监会上海监管局局长阎庆民作客中国证券网,详解存款保险制度建立的必要性、模式、风险挑战以及解决机制。

## 条件已经成熟

主持人:这次政府工作报告中明确提出“建立存款保险制度”。您如何看待目前建立存款保险制度的必要性和可行性?

阎庆民:从历史上来说,存款保险制度始于 1929—1933 年美国大危机之后。根据 1993 年颁布的《格拉斯—斯蒂格尔法》,美国创立了联邦存款保险制度,并于 1934 年设立了第一家联邦存款保险公司。而中国银行业从 2002 年拉开改革序幕后,逐步完成了引进战略投资者、股份制改革、上市等步骤。从深化银行业改革的角度来看,建立存款保险制度显得尤为必要,而且建立的条件也已经成熟。

首先,经历 5 年多的改革,商业银行的内部控制、风险管理都得到一定改善。其次,推进股份制改革过程中一个很重要的问题是审慎监管,这需通过一系列制度来配合。第三,这也是市场退出的一种有效方式。一旦金融机构出现清偿支付问题,存款保险机构可以进行有效补偿,维护金融机构的稳定发展,也避免全部由国家买单的情况出现。第四,这也是防止整个金融体系出现系统性风险的最佳选择。金融机构间存在较多较复杂的业务联系,存款保险制度可以避免因一家机构出问题而导致整个金融体系受到传染,防止出现系统性风险。因此,在这个时候我们提出建立存款保险制度,乃至成立存款保险机构。

## 相关条例先行

主持人:建立存款保险制度涉及模式选择。目前也出现很多争论,比如实行自愿保险还是强制保险、实行统一费率还是差别费率,实行有限存款保险还是全额存款保险等。您如何看待这些问题呢?

阎庆民:首先必备两个前提条件。第一,条例先行。建立存款保险制度首先需要有一个相关条例,上升到更高层次就是提请全国人大立法。第二,按照资产规模、风险高低等标准对金融机构进行分类,这样才能决定存款保险下一步具体解决哪类风险的问题。至于自愿保险还是强制保险,我想还是走一种类似存款保险委员会或者存款保险公司的道路。

存款保险本身的目标就是保护存款人的利益,尤其是一部分中小存款人的利益,因此我想应该按照风险高低的原则,同时参照存款金额向银行收取不同费用。我认为存款保险也应当设定一定标准金额,比如 5 万元、8 万元、或者 10 万元人民币。当然我们还需要做深入分析,如何对中小存款者进行赔付。随着我国银行业改革的不断深化、市场竞争的加剧,存款保险对于金融机构,尤其是一些中小型金融机构显得尤为迫切。央行和银监会去年就已经开始进行具体方案的设计、比较和调查研究等。

## 宜采取公司制

主持人:未来的存款保险机构应如何定位,是公司制还是事业单位?由哪个机构对它进行监管、如何监管?

阎庆民:如果条例先行的话,存款保险还是应该走公司治理的道路。如果采取存款保险委员会的方式,也许我们的市场发展程度还不够。其次,严格来讲银行存

款保险是准监管机构。如果银行经营不善,内部出现丑闻,或者出现大的案件导致银行支付能力下降时,存款保险公司可以为它贷款,这样就避免政府为不良资产买单的情况出现。

主持人:那么这个存款保险公司的资本金、融资以及投资等渠道应该是哪些?

阎庆民:存款保险公司的资本金可能部分需要国家财政支持,也可以尝试采用会员制、吸纳部分大企业的资金入股等,让市场感觉到存款保险公司的主要目的是为了维护金融稳定。还可以探索让这些金融机构缴纳一定费用。

投资方面,存款保险公司的资金更多地还是应当去购买一些安全系数比较高的产品。严格意义上讲,这些资金主要是为了确保银行在遇到支付困难时对他们进行救助和保护。

主持人:对于已上市、正进行股份制改造、未进入股份制改造程序等不同梯队的银行,存款保险公司是否可以考虑设定不同的费率标准、采用有限或全额存款保险等不同组合?

阎庆民:我想应当按照市场规律来操作,比如按照每笔成交金额来进行清算。另外,还有自愿保险和强制保险的问题,我觉得这应当是政府的要求,是对市场负责的要求。银行缴纳部分资金作为存款保险,这是保护市场利益、消费者利益和股东利益,否则一旦出现问题,整个银行、金融系统的风险就很大。

## 先做好三件事

主持人:假设存款制度设立后,银行是否会倾向于做高风险投资,导致承担风险过度?

阎庆民:这实际上是个老话题。我相信在市场经济深化的条件下,每家金融机构都不希望它的年报或信息披露中出现曾被存款保险公司或监管机构救助的记录。如果有过相关救助记录,这对它以后的经营、业务拓展等都会有影响。

主持人:该制度推出后,会不会出现储蓄存款向大银行集中的现象?

阎庆民:传统观念上大家认为国有银行信用好、安全,但国有银行内部也存在服务不到位的地方。存款人会根据银行的服务水平来选择银行,大型银行也应当在做强做精业务上下功夫。此外,存款保险还是应当按照银行风险高低的原则来缴纳,而不仅仅是按照资产规模。

主持人:如果对风险相对较高的中小型银行收取较高的费率,是否会加重它们的成本负担、影响盈利?

阎庆民:其实大型银行也存在类似问题。我们可以考虑区分大小型银行、上市银行和非上市银行等进入存款保险的时间。现在大部分中小型银行都已经是上市公司,它们是愿意市值波动大一些、接受投资者惩罚呢,还是愿意支付少量保险金、有备无患呢?上市银行承担多重责任,需要对股东、投资者、储户、公司运营等负责。因此,上市银行比非上市银行更为看重声誉风险,更敏感于任何一项公司丑闻等带来的市场反应和影响。另外,我想也可以考虑研究对上市银行和非上市银行实行差别费率的问题。

主持人:在建立存款保险制度方面,您觉得迫在眉睫需要着手做的事情是什么?

阎庆民:首先,制度、条例先行,如果有条件的话最好能够上升到法律层次。这就需要全国人大进行立法规划,至少花费两年时间才能完成。第二,做好有关存款保险机构运行的方案论证和比较。不能照搬国外经验,要依据中国市场发育的情况、客户的情况,来制定适合现行国情的方案。第三,国家高层需要对存款保险公司清晰定位。比如公司制还是事业制,监管机构还是准监管机构。



阎庆民(右)正在接受本报记者采访