

从抑制道德风险角度谈我国存款保险制度构建

蒋然¹ 贺晓波²

(1.北京工业大学经管学院, 国际贸易与金融风险防范, 北京市 100022; 2.北京工业大学经管学院, 河北抚宁 100022)

内容摘要: 我国已开始建立存款保险制度, 它的副作用之一“道德风险”也不可避免。因此, 如何从制度设计上防范和控制道德风险是一个挑战。本文以此为出发点, 参照各国建立存款保险制度的经验, 认为机构成员资格、承保存款种类、承保额、保险费这四个方面是同道德风险相联系的关键因素。并一一与我国实际情况相结合进行分析, 为我国存款保险制度的有效构建提供可行建议。

关键词: 存款保险制度 道德风险

自 20 世纪 30 年代以来, 为了保护存款人的利益, 防范因为银行破产给存款人带来的风险, 各国开始普遍采用存款保险制度。这一制度建立之后, 不仅保护了存款人的利益, 而且在提高公众对银行体系的信心和维护金融稳定方面起着重要作用。目前, 存款保险制度作为金融安全网的一个重要组成部分, 已经被越来越多的国家采用。

然而, 存款保险制度在发挥着以上作用的同时, 又隐含着银行的道德风险。根据《新帕尔格雷夫经济学大辞典第三卷》的定义, 道德风险是指“从事经济活动的人在最大限度地增进自身效用的同时做出不利于他人的行动。道德风险存在于下列情况: 由于不确定性和不完全的、或有限制的合同使负有责任的经济行为者不能承担全部损失(或利益), 因而他们不承受他们的行动的全部后果。同样地, 也不享有行动的所有好处。”道德风险并不是存款保险制度所特有的, 而是先于该制度存在于银行体系中, 由于银行本身存在的信息不对称以及有限责任制度而内生于银行运行中。存款保险只是由于替银行承担了冒险成本、弱化存款人监督机制而强化了银行本身就有的道德风险。

但这并非意味着存款保险制度中的道德风险无法驾驭, 有效的存款保险制度可以通过在其直接参与者——存款人、投保机构和存款保险机构——之间建立合理的激励机制, 同时配以强有力的外部约束机制, 从而有效防范和控制道德风险。

一、存款保险制度中同道德风险相关因素的考察

历史上, 很多学者对如何从外部弥补其缺陷提出过建议。如 Demircug-Kunt 和 Detragiache [2000]¹ 选取 1980-1997 年 61 个国家的数据为样本, 结果证实当时世界各国与存款保险制度有关的道德风险增加了银行体系的脆弱性, 只有良好的制度环境有助于抑制存款保险机构对银行体系稳定性的负面影响。Erlend Nier 和 Ursel Baumann [2002]² 收集了从

¹ Asli demircug-Kunt, Enrica Detragiache: Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation, Policy Research Working Paper No.2247, World Bank, 2000

² Erlend Nier, Ursel Baumann: Market Discipline, Disclosure and Moral Hazard in Banking, Bank for International Settlements, April 2003

1993 年到 2000 年 32 个国家 726 家银行的数据，经过统计分析，认为道德风险确实存在，但强调了市场纪律（market discipline）在限制银行风险操作中的作用，认为市场纪律缓和了银行破产风险。指出政府担保越少、未保险存款在银行资金中数额越大、银行披露程度越高，市场纪律越能发挥作用。**Antoine Martin [2004]**³提出将流动性供给（liquidity provision）与存款保险相联系，可以在不发生道德风险的前提下阻止恐慌。

就我国的情况来看，去年底《存款保险条例》初稿已拟定，制度的建立是必然的。笔者认为，除了上述提到的外部约束和配套建设以外，应该在存款保险制度设计之初，就参考国际经验，注意在制度内部加进抑制道德风险的元素，从源头将道德风险最大限度地过滤出去。在这一问题上，世界各国比较关注费率问题，有代表性的观点是 **Robert C. Merton [1977]** 提出的，他认为存款保险合约类似于由存款保险公司出售的一份对银行资产价值的卖出期权，作为期权的持有者最大化期权价值的行为是单一费率的存款保险制度所固有的。因此必须采用风险调整保费制。

事实上，存款保险模式的好与坏与包括费率问题在内的一系列措施有关。美国联邦保险公司作出的《构建中国存款保险体系的建议及报告》指出，存款保险有着一系列发展趋势：第一，各国大多采用明确正式的存款制度，截至 2000 年已有 67 个国家采用这种方式。第二，各国更多地采用风险调整保费制，截至 2000 年已有 24 个国家采用。第三，从自愿性向强制性转变。第四，建立保险基金的方式更为普遍。第五，越来越多的存款保险得到政府资金的支持。第六，几乎所有国家赔付的基础是每个存款人而不是每笔存款。这六大发展趋势表明各个国家都在优化存款保险模式，希望控制逆向选择和道德风险。

相比之下，吉莉安·加西亚提出的最佳准则更明确地提出了道德风险和存款保险的联系（见表 1）。

表 1：IMF 对于常态下存款保险具体制度的最佳实践准则、对于最佳实践准则的背离。

（与道德风险相关部分）

最佳实践准则	对最佳实践准则的背离	待解决的实践问题
较低的保险范围	保险范围较大，甚至是全面保险。	哪些机构应当参与存款保险制度，哪类存款应当受到保险，什么水平的保险范围是适当的，是否应当采取共同保险？
根据风险调节保费	同一费率的保费	如何根据风险设定保费？

资料来源：根据吉莉安·加西亚《存款保险制度的现状与良好做法》（2003 年 6 月）整理。

通过对存款保险模式的全面分析和国际经验的参考，笔者认为机构成员资格、承保存款种类、承保额、保险费这四个方面是同道道德风险相联系的关键因素，以下依次进行分析。

二、机构成员资格

显然，所有经营存款的机构都应该是存款保险制度承保的对象，机构多对分散风险也

³ Antoine Martin: Liquidity Provision vs. Deposit Insurance: Preventing Bank Panics Without Moral Hazard, Research Division Federal Reserve Bank of Kansas City, September 2004

是有利的。问题是，存款保险的监管力量有限，但我国的金融机构规模差异大、分布地域广，从占有绝大部分金融资源的四大国有银行到分散在广大农村地区的农村信用社，监管力量不可能一一到达。如果将所有的金融机构都吸纳进存款保险的范围内，那么对那些地理位置分散、自身力量不强的小机构来说，无异于既得到了保护伞，经营活动又不受限制，后果将使道德风险动机大大加强。美国联邦存款保险公司和美国 MAXWELL STAMP 公司曾分别对世界范围内和欧洲的存款保险制度进行了研究，研究报告中都提出，避免道德风险要求存款保险的覆盖范围较低、将部分存款人不包括在保险范围之内。

我国存款保险体系建设初期，应该以金融体系现状为基础、以步步落实为原则，避免一步到位的急切心态。我国存款类金融机构主要有国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行和农村信用社 4 个层次。目前，我国四大银行的坏账已逐步剥离、面临上市的挑战、行业自律更加严格；而股份制银行、城市商业银行自身经营相对稳健。单独给与哪部分存款保险都不足以形成制衡，反而会导致不平等竞争，因此，这些金融机构都应被纳入存款保险体系内。

表 2：主要存款类金融机构规模指标（2003 年）

单位：家，亿元

项目 机构类型	数目	总资产	各项贷款余额	各项存款余额
国有商业银行	4	162700	99500	137300
股份制商业银行	11	38168	23682	32865
城市商业银行	112	14653.73	7743.71	11747.63
农村信用合作社	33979	—	16987.38	23760.16

资料来源：根据《2004 年中国金融年鉴》整理

由表 2 看到，农村信用社作为一个整体占金融机构存贷款的份额都不小，但是三万多家一平均，数字就微不足道了。并且农村信用社业务范围有限，只被限于发放与农业相关的贷款；缺乏正式的金融业务竞争；管理、财务和信息系统不够健全；资本充足率相对较低。这些特点决定了农村信用社自律和被监管的水平都不可能很高，纳入存款保险体系只会增加成本。而且从自身力量来说，农村信用社本身就不能同以上提到的三类机构抗衡，主要客户群体集中在农村而不是城市，这也就排除了因被限制在存款保险体系外而出现不平等竞争的可能性。

对于本国金融机构的海外分支机构是否应该纳入也需慎重考虑。存款保险制度的目标是保护存款人利益、维护金融稳定。而海外分支机构吸收的是居住在国外的存款人的存款，这部分人的利益与我国存款保险制度的目标不尽一致。如果将这类机构吸纳进我国的存款保险，将分散监管力量，尤其会在制度建立初期运作尚不成熟时拖后腿。另一方面，我国银行的海外分支机构大多集中在英国、美国、加拿大、日本、澳大利亚、香港这些金融运行环境良好的发达国家和地区，其金融安全网的建设比我国完善的多，加入国内存款保险的需要并不迫切。根据吉莉安·加西亚的统计，截至 2000 年，67 个实行显性存款保险制度的国家

中，就有 30 个不包括海外分支机构。⁴

三、承保存款种类

单纯从存款保险制度的角度来说，所有类型的本币存款都该被纳入到体系内，包括储蓄存款、活期存款、定期存款及相应利息。但有些投资只有那些经验丰富、资金实力雄厚的个体才能进行，对他们担保不利于其对金融机构监督的激励。而普通的小储户不具备专业金融知识，他们对银行的主观态度并不因是否有保险有所不同，只能被动接受银行业动荡的后果，因此存款保险的保护对象应以居民储蓄存款为主。如美国只对支票账户、储蓄账户、存单、退休金账户等进行保险，对共同基金投资、股票、债券、国库券等不予保险。除此之外，有些特殊类型存款的纳入与否直接决定着道德风险的强弱。

表 3：已建立显性有限存款保险制度国家的承保存款种类统计

承保的存款种类	8 个国家承保所有种类的存款；21 个国家或地区承保大部分存款。
外币存款	26 个国家或地区不包括外汇存款；其中 17 个完全不包括外汇存款；9 个不包括部分外汇存款。
银行间存款	54 个国家或地区一般不包括同业银行存款。
政府存款	33 个国家或地区不包括部分或全部政府存款。
内部存款	34 个国家或地区不包括内部存款。
非法存款	23 个国家或地区明确不包括非法存款。
高利率存款	9 个国家或地区不包括高利率贷款。
仅家庭存款	18 个国家或地区仅仅或主要承保居民存款。

资料来源：根据吉莉安·加西亚《存款保险制度的现状与良好做法》（2003 年 6 月）整理。

存款保险承保的存款种类一般有表 3 中的这 7 种，但 67 个建立存款保险制度的国家中只有 8 个承保所有种类的存款。可能不被承保的存款中有 3 种与道德风险问题相关，分别是：银行间存款、政府存款、内部存款。这些存款被保险与否作为激励机制运用于存款保险制度中。

首先，银行对自己的行为承担有限责任，存款保险制度更是减轻了银行承担责任的压力。如果对银行间存款和内部存款提供保险，则意味着银行不必为自己的存款担心，可以肆无忌惮地进行高风险投资，收益划归自己帐上，而发生的任何成本由保险机构承担。银行无论在信息还是专业性上都是强势的，很容易掩盖自己的过失、应付监管机构的检查。存款保险将刺激这种行为发生，诱发道德风险。但值得注意的是，如果对这部分存款的赔付比率较低，低到小于银行为获得收益和掩盖过失所付出的成本时，道德风险发生的概率将减小。因此，是否将这两类存款纳入存款保险体系要看对不同存款的赔付比率是否有差别。

⁴吉莉安·加西亚（Gillian Garcia）：《存款保险制度的现状与良好作法》，陆符玲译，中国金融出版社，国际货币基金组织，2003 年 6 月

在整个金融体系里，政府是一个特殊的部门。一方面，它像普通存款人一样把钱存进银行，享受银行提供的相关服务；另一方面，它作为金融政策的最终决定者，对银行的信息比普通存款人了解的多。这一点决定了政府可以对银行实行有效的监督，在银行实施有违存款保险机构利益的决策时，及时发现并整改；或让众多存款人及时了解信息，形成大范围内的监督和舆论压力。如果对这类存款提供保险，将失去对政府的有效激励，事实上浪费了政府掌握的信息资源，存款人整体上与银行的信息不对称问题加剧了，因此应将其排除在存款保险体系之外。

四、承保额

承保额水平的设置意味着两种成本：一是银行倒闭时发生的实际成本，二是道德风险。我国过去的隐性存款保险，实际上就是全额承保，这加大了存款人的道德风险，因为存款人会因此放松对银行经营业绩的监督。金融稳定论坛“建立有效的存款保险体系”报告就曾明确指出，设定一定限制的保险额度有利于减轻道德风险。

显然，我国的存款保险应根据每个存款人承保。因为若根据每个账户承保，等于没有承保额的限制，存款人可以通过若干笔存款来化解最高承保额的规定。根据吉莉安·加西亚的统计，世界上所有国家和地区均规定有限承保额，且除多米尼加共和国是根据每笔存款承保以外，66个国家或地区都根据每个存款人承保。

但各国设定的有限保额的范围幅度却相当大，从阿曼的人均 GDP 的 8 倍以上到一些中欧和东欧国家不足人均 GDP 的水平，总体趋势是人均国民收入低的国家或地区的承保额高于人均收入高的国家或地区。货币基金组织给出的建议是将承保额定在人均 GDP 的 2 到 3 倍，但从我国的实际情况来看，这个水平过低。我国区域经济发展不平衡，2003 年城镇储蓄为 85439.63 亿元，占城乡储蓄总额的 82.46%；但城镇人口远少于农村人口，因此城镇平均储蓄存款绝对值比全国平均值要大得多，以全国范围的标准确定承保额显然与各地区实际情况不符。以北京为例，如果承保额按照全国人均 GDP 的 3 倍计算，结果还不到北京地区人均储蓄存款的全部，显然不能满足北京地区存款人的需要。

表 4：全国及北京人均生产总值和人均储蓄余额

单位：元

年份 \ 项目	全国		北京	
	人均国内生产总值 (GDP)	人均储蓄存款	人均地区生产总值	人均储蓄存款
2002 年	8214	6764	28449	38862
2003 年	9101	8020	32061	46321

资料来源：根据《2004 年中国金融年鉴》和《2004 年北京金融年鉴》整理

从覆盖率的角度来讲，根据央行 2005 年 4 月对中国存款类金融机构的存款账户结构进行的抽样调查，存款在 10 万元以下的账户占全部存款账户的 98.3%。⁵这说明将承保额设定在 10 万元就可以保护绝大部分存款人的利益，同时又鼓励了部分大额存款人和有经验的债

⁵ 王旭：《存款保险条例上报国务院，对存款人实行有限赔付》，《北京青年报》2005 年 11 月 8 日

权人检测和约束银行，当发现问题时，通过不在这家银行存款等方式向银行施加压力。这有效地控制了大额存款人的道德风险。

值得注意的是，存款保险制度有维护金融稳定的职责，因此我国在建立初期还不能完全杜绝全额承保。我国的存款人已经适应了政府作为银行后台的隐性保险方式，因此，为了增强存款人对金融体系的信心，可以设计一个过渡时期，这个时期内的主要任务是向存款人普及显性存款保险制度的概念，随后再出台对承保额的硬性规定。同时，同样出于金融稳定的考虑，存款保险机构要做好危机时对金融机构实行暂时全额承保的准备。

另外，有些国家试图通过采取共同保险的办法，在限制道德风险和避免系统性挤兑之间寻求平衡。共同保险即发生挤兑时，存款保险机构和存款人各按一定比例承担损失，它的一个优势是保证向存款人至少立即支付一部分存款。但这种做法并非最优选择，因为它并不能提供最根本的消费者保护，从而也就不能阻止小额存款人的挤兑。我国的存款保险制度可以改良这一模式，只对极小额存款实行全额承保，对超过这个水平的部分实行共同保险。这种双重安排将减小对小额存款人挤兑的刺激，同时保证了市场约束。它的缺点是操作起来比较复杂，如需要划定全额承保的界限等，另外执行时成本也将随之提高。因此在建立初期是否采用，尚有待进一步讨论。

五、保险费

单一费率和风险调整费率之争是存款保险制度历史上争论最久的话题之一，甚至至今都在继续。但正如第一部分中提到的，向风险调整费率的改革是不可逆转的趋势，实施这一措施的国家已由 1995 年的 4 个⁶增加到 2000 年的 24 个。⁷

根据 Robert C. Merton[1977]提出的衡量存款保险成本的期权定价理论，银行加入存款保险制度相当于持有一个看跌期权（put option）。该期权的实施价格为存款人的本金加利息，即银行倒闭时存款人得到的赔偿；期权的市场价格为银行的资产价值；期权费为存款保险费率；潜含资产为银行的资产组合。发生挤兑时，如果银行的资产价值小于存款人本金加利息，银行只以全部资产承担损失，其余损失由存款保险机构承担。而当存款保险费率一定时，期权的价值是银行资产组合风险的增函数。因此，银行资产组合风险越大，对投资决策者（大股东和经理）就越有利。另一方面，在存款保险制度下，银行吸收存款的能力和成本不受银行资产组合风险的影响。这样一来，单一费率下银行会更倾向于高风险高收益的贷款和投资，道德风险上升。风险调整保费能够弥补这一缺陷，良好的制度设计可以使银行缴纳的保费足以弥补存款保险机构在挤兑发生时付出的成本，迫使银行在投资决策时采取审慎态度。

但它的缺点有两个，首先，很难准确预测银行将给存款保险基金带来的风险程度。风险调整费率的计算主要依靠监管评级，如 CAMELs 评级、资本充足率、资产规模等指标。银监会成立以来，一直积极探索并不断改进和完善评级办法，并于今年年初公布了《商业银行监管评级内部指引》替代原来的《股份制商业银行风险评级体系》，与原来的评级体系相比，要求更高、考核指标更多。但我国信用评级由于开展晚、发展慢，整体行业水平要远远落后于发达国家。具体测算指标也不健全，且银行可以通过准备金的多寡等手段来控制 and 篡改资本充足率等指标，依据这些数据计算出来的费率不够准确。这些情况都给银行进行客观

⁶ 张光华：《论抵御金融道德风险——理论分析、国际经验及抵御对策》，《南方金融》，2001 年 2 月

⁷ 吉莉安·加西亚（Gillian Garcia）：《存款保险制度的现状与良好作法》，陆符玲译，中国金融出版社，国际货币基金组织，2003 年 6 月

公正的评级、并据此缴纳保费带来困难。另外，由表 2 的银行业结构看到，我国银行虽然分支机构众多，但国有银行、股份制银行和城市商业银行一共才一百多家，从平均资产上看已经按三者的顺序分出了级别。因此评级工作中在实际中不好操作，一旦名义上保密的评级结果被专业人士从银行各种报表中推断出来，任何结果都会被公众认为是政府意向的风向标。对于适应了“政府的银行”概念的存款人来说，还需要一个适应阶段。

第二个问题是银行的风险暴露。即使保费能够准确地反映银行对存款保险基金带来的风险，但对于那些经营较为脆弱的银行来说，这些保费可能是天文数字。一旦被强制参加保险、又需要缴纳如此多保费的时候，这些银行很可能再没有机会改善它们的管理经营，不得不走向倒闭。然而我国金融机构市场退出方式主要采用的是行政性关闭，而不是市场化的破产方式。行政关闭后，有了问题仍然是政府解决，这使政府承担了过大的责任，并且助长道德风险。

因此，在存款保险制度建立初期，我国应该本着简单化的原则，以承保存款为基数，采取单一费率。直到满足下列 4 个条件时再实行风险调整保费制：第一，评级行业比较发达；第二，主要银行资本充足率达到巴塞尔协议的要求；第三，整个金融体系建设较为完善；第四，存款保险机构有足够经验完成按风险调整保费的复杂工作。

参考文献:

- [1] Asli demircuc-Kunt, Enrica Detragiache. Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation[J]. Policy Research Working Paper No.2247, World Bank, 2000
- [2] Erlend Nier, Ursel Baumann. Market Discipline, Disclosure and Moral Hazard in Banking[J]. Bank for International Settlements, April 2003
- [3] Antoine Martin. Liquidity Provision vs. Deposit Insurance: Preventing Bank Panics Without Moral Hazard[J]. Research Division Federal Reserve Bank of Kansas City, September 2004
- [4] 吉莉安·加西亚 (Gillian Garcia). 《存款保险制度的现状与良好作法》[M]. 陆符玲译. 北京: 中国金融出版社, 国际货币基金组织, 2003 年 6 月
- [5] 张光华. 《论抵御金融道德风险——理论分析、国际经验及抵御对策》[J]. 《南方金融》, 2001 年 2 月
- [6] 王旭. 《存款保险条例上报国务院, 对存款人实行有限赔付》[N]. 北京青年报, 2005 年 11 月 8 日
- [7] 美国联邦存款保险公司. 《构建中国存款保险体系的建议及报告》[R]. 存款保险制度研究编委会. 《存款保险制度研究》[C]. 北京: 中国金融出版社, 2003 年 12 月
- [8] 美国 MAXWELL STAMP 公司. 《欧洲各国存款保险制度研究》[R]. 存款保险制度研究编委会. 《存款保险制度研究》[C]. 北京: 中国金融出版社, 2003 年 12 月
- [9] 何光辉. 《存款保险制度研究》[M]. 北京: 中国金融出版社, 2003 年

The analysis of deposit insurance system construction from the angle of controlling moral hazard

Jiang Ran¹, He Xiao²

(1. Economics & Management school of Beijing University of Technology, Beijing, 100022; 2. Economics & Management school of Beijing University of Technology, Hebei, 100022)

Abstract: China is in process of establishing deposit insurance system, the side-effect moral hazard cannot be avoided. Therefore, it is a challenge to control moral hazard at the beginning of establishing this system. Based on other countries' experience, this article points out that membership, the kind of

accepted deposit, the quantity of accepted deposit and premium are key factors relate to the moral hazard. The author then analyzes these combining with China's reality, provides feasible suggestions for the establishment of deposit insurance.

Key words: deposit insurance system, moral hazard

收稿日期: 2006-5-3

作者简介:

蒋然, 女, 1981年11月, 汉族, 北京工业大学经管学院, 硕士研究生,
研究方向: 国际贸易与金融风险防范

通信地址: 北京市朝阳区平乐园100号北京工业大学425信箱, 邮编: 100022

电话: 13520884041, 67393400 电子邮箱: jiangran@emails.bjut.edu.cn

贺晓波, 女, 1962年11月, 汉族, 河北省抚宁县, 北京工业大学经管学院, 副教授, 硕士

通信地址: 北京市朝阳区平乐园100号北京工业大学经管学院, 邮编: 100022

电话: 13661288513, 67396039 电子邮箱: hexiaobo@bjut.edu.cn