**周月秋：银行存款有风险了，咋办？**

发表时间：2014-12-01 10:47:13 来源：《观察者》

关键字: 央行存款保险条例金融机构金融改革利率市场化银行倒闭

存款利率市场化来了，银行倒闭在所难免，你我的银行存款就可能碰到风险，怎么办？别急，央行的接生婆工作已经着手准备：今后，凡在一家银行存款加利息50万以下的储户，一旦遇到银行倒闭，不用再担心，因为存款保险制度即将启动。

按照11月30日中央银行发布的《存款保险条例征求意见稿》规定，同一存款人在同一家投保机构，所有被保险存款账户的存款本金和利息合并计算的资金数额，在最高偿付限额以内的，实行全额偿付；超出最高偿付限额的部分，依法从投保机构清算财产中受偿。最高偿付限额为人民币50万元。

据统计，99.63%以上的储户，银行资金在50万以下，所以此次银行存款保险条例如果实施，将保护绝大多数的银行储户的利益。

业界呼吁了20多年的存款保险条例，终于到了意见出台的阶段。堪称中国金融业改革迈出的重要一步。

如果这项条例得到实施，未来商业银行、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，必须要向存款保险基金管理机构交纳保费，形成存款保险基金。这个存款保险基金在银行发生倒闭的情况下，为储户买单兜底，改变了原来由政府隐性兜底的局面。这一改革也为未来推进存款利率市场化铺平了道路。



海南发展银行是我国第一家因支付危机倒闭的为银行，1995年成立，1998年6月21日宣布关闭，其背负的50亿债务由政府指定工商银行托管。

那么问题来了。为什么要搞存款保险制度，这个制度对我们有多重要？中国工商银行城市金融研究所所长、研究员周月秋，在一次关于存款保险制度的研讨会上曾经做过比较通俗的解释。

第一：存款保证金早已经是国际惯例。从1924年捷克设立存款保证金制度以来，目前已经有100多个国家建立和实施了存款保险制度。实践证明，存款保险制度对稳定金融秩序，甚至对健全整个金融环境都发挥了非常大的作用。

在国内，1993年，国务院就在《关于金融体制改革的决定》中提出建立存款保险基金，保障社会公众的利益，20多年来，国内很多专家学者为此做了大量研究，取得了不少成果，只不过没有将这一制度付诸实施 。

今年3月5日，李克强总理在政府工作报告中明确提出，建立存款保险制度，健全金融机构风险处置机制，是今年深化金融体制改革的主要任务之一，这是发挥市场决定性作用的重要体现，也是由存款保险制度本身的特性决定的，建立存款保险制度是我国市场经济条件下金融领域一项重要的基础性制度安排。

在我国建立存款保险制度，是维护金融稳定和安全、促进金融机构健康发展的现实需要。从这样的角度，有助于理解为什么我们现在要推行存款保险条例。

具体来说，在金融体制改革背景下看待存款保险制度，第一个方面的原因和市场化的改革要树立强大的信心有关。尽管我们国家和有些西方国家的情况不太一样，银行破产比较少，但破产倒闭的可能性是存在的，不仅理论上有这种可能性，在实践中也有一些银行存在破产倒闭的经历。

银行一旦破产，就会涉及存款持有人的利益，只要存款持有人的利益得到基本保障，就会减少挤兑，增强改革信心，维护金融稳定。存款保险制度的建立可以最大限度地强化市场纪律约束，强化公平竞争、优胜劣汰的市场环境。

所以说，存款保险制度是金融市场化改革的基础条件。利率市场化改革步伐不断加快，但改革过程中不确定性因素很多，从塑造改革环境的需要来看，把存款保险制度放在这样高的位置，是顺理成章的事情，这也借鉴了很多发达国家的经验。大多数国家在推出利率市场化之前都推出了存款保险制度，这几乎是一个规律。

第二：存款保险构建了问题金融机构的市场化处置机制。市场化的改革意味着市场化的资源配置机制，既然金融机构存在破产倒闭的可能性，那么这些问题金融机构就需要通过一定的途径，以市场化的机制退出，但市场化的退出机制也是金融市场化改革的重点和难点。

存款保险制度在退出机制形成中会起到积极的作用，因为它解决了存款人最关心的利益问题，如果大量的存款人利益得到保障，退出机制将产生两个结果：一是有问题的金融机构是可以退出的；另一个是在退出过程中并不妨碍原有存款人的利益，退出是有序的。

第三：存款保险会促进我国银行业市场结构多元化。银行破产的可能性客观存在，意味着即使没有存款保险也还是需要保护存款人利益，只不过其由政府来保护，政府在事实上扮演最后兜底的隐性保险角色。

政府固然可以保护存款人利益，但对于银行结构而言是存在缺陷的。因为在这些年的改革中，银行的产权结构发生了很大变化，过去界限分明的国有金融机构和非国有金融机构变得不那么分明了，纯粹的国有金融机构已经很少了，越来越多的是股份制商业银行和有可能进一步转向混合所有制的商业银行。

这就是说，政府兜底并不是国有资本的底，而是包括保护私人资本参与的金融机构，这意味着用纳税人的钱来解决非政府、非国有金融机构所存在的问题，这不仅对大多数人来讲是不公平的，而且在法理上也存在问题。

所以，过去由于政府必须最后兜底，面对中小银行更容易出现破产倒闭的特点，一般会提高金融机构的准入门槛，以尽量减少政府最终兜底的负担。但这样一来，对银行的结构优化是不利的，因为高准入门槛必然不利于中小银行的发展。

所以，建立起存款保险制度，会使得原本政府不适当承担的负担自然转向市场，而不是依靠设置过高的行业准入限制，这样恐怕会使中小银行发展的环境更好一些，从而降低我国银行业的市场集中度，进一步完善我国的银行业层次体系，提高银行金融服务的覆盖面和效率。从这个角度来说，存款保险制度对促进银行业的结构优化会起到更好的作用。

第四：现在的国际金融秩序。国内金融环境与过去相比发生了很大变化，国际金融危机和欧债危机等对全球金融市场的冲击很大；国内经济下行，从高速增长到中低速增长，发展过程中出现了泡沫问题、杠杆问题、以及产能过剩问题等。这些问题会使得银行面临一些挑战。

比如说，由于企业之间互相担保所形成的链条加速传导，使得商业银行的风险管理更加难以掌控。在这样的背景下，建立健全以系统性金融风险防范预警体系和处置机制为核心的现代金融安全网，显得非常紧迫和重要。

存款保险职能可以与中央银行最后贷款人职能相协调，形成及时防范和校正风险的补充机制，弥补现有金融安全网的不足，促进我国金融系统健康、稳定、持续发展。

所以说，政府把存款保险制度当作一个重要任务，是强化市场在资源配置中的作用的体现。当然，存款保险制度不能解决银行经营中的所有问题，它不是万能的，只不过一旦建立起存款保险制度，当国家信用的支撑、国家信用的兜底不存在以后，银行的经营环境就会发生改变，进而其经营方式和风险控制发生变化。

另外，也必须认识到，建立存款保险制度必然会遇到一些新的问题：一是银行的经营成本会有所增加，过去国家兜底时银行不需要考虑这一成本，但建立存款保险制度后，银行要通过缴纳保费的方式来获得保障，这将会增加银行的经营成本；

二是资本充足率要求会提高，因为商业银行必须首先把自身偿债能力作为保护信誉的最重要方面，其次才是出现问题后由存款保险机构承担部分职责，因此，作为自我保护的资本充足率的重要性将更加突显；

三是银行业竞争将更加激烈，部分银行要稳定地获得存款可能会更难一些，因此不排除会通过价格手段来竞争，价格竞争可能会波及所有的竞争领域，波及所有银行；

四是对银行业整体的经营效率和公司治理的要求会提高，比如银行会更加注重及时向存款人披露稳健经营的信息，也会更加强化自我风险控制的意识。