

■ 财经时评

不必过分强调存款保险制度重要性

□中国社科院金融研究所 曾刚
高独立性时,保险机制才具有真正意义上的风险分担功能。这意味着只有在银行数量众多,且业务相对分散和独立的情况下,存款保险机制才能充分发挥作用。美国早期的银行体系正符合这一要求。由于单一银行法的限制,在相当长的时间里,美国银行机构数量都维持在10000家以上,直到上世纪90年代末,随着对银行跨州设立分支机构的限制放松,美国银行业机构的数量才逐渐降低到目前的7436家。除数量众多外,美国银行业机构的集中度也较低,前25家最大银行的资产占比只在40%左右。

而对比中国的情况,按照中国银监会公布的数据,截止到2011年三季度末,我国商业银行机构包括大型商业银行5家,股份制商业银行12家,城市商业银行147家,农村商业银行85家,农村合作银行223家,农村信用社2,646家,邮政储蓄银行1家,外资法人银行机构37家。另外,已开业村镇银行537家。总机构数量约在3500家左右。在集中度方面,最大5家国有商业银行的资产规模占全部银行业比重就已接近50%,净利润占比超过60%。

总体上说,中国银行业的数量虽不算少,但集中度要远高于美国,绝大部分的银行资产掌握在少数几家全国性银行手中。而全国性银行可以无需借助外部的保险机制,仅仅是通过自身资产结构的调整,就可以有效地分散行业风险和抵御风险。而另一方面,这些大银行如果出现问题,单凭有限的保险资金,也难以对其实现有效的救助。

第二,金融市场化程度的问题。对金融市场的理解主要在于风险承担的市场化,即银行机构破产,退出的收益由市场而不是由政府来承担。在政府承担风险的情况下,以市场为基础的存款保险机制

显然没有什么存在的必要。

在美国银行业的发展历史上,银行破产倒闭司空见惯,特别是在金融危机时期,一年内倒闭银行的数量达到几百家。在这些破产事件中,绝大多数的成本都由市场来承担和化解,由此也产生了对存款保险制度的需求。

在我国,截止到目前,银行破产、重组的案例还不算多,而由银行破产给储户造成损失的事例至今为止没有发生过。政府承担了绝大部分的损失和成本,当然在银行牌照仍然稀缺以及经济环境良好的背景下,政府为支付这些损失所付出的成本到目前为止都变成了盈利。但不管怎样,政府兜底的行为,让银行储户在主观上并没有对存款保险制度的需求。而且,在存款利率受到管制的背景下(这在一定程度上形成了储户对银行的补贴),再要求储户为银行的风险提供保费,其公平性也有待进一步的讨论。

第三,监管体系的问题。存款保险公司往往要求被保险的银行按照一定的标准和规定开展业务,以确保其稳健经营。在美国,联邦存款保险公司、美联储以及货币监理署共同构成了银行监管体系。其监管范围与另外两家机构虽有一定重叠,但更多的是一种互补的关系。在美联储和货币监理署主要负责联邦注册银行监管的情况下,联邦存款保险公司则将监管范围扩展到了各州注册的银行机构,由此形成了完善的多层次的银行监管体系。

与美国不同,中国的《商业银行监督管理法》将监管权明确赋予了中国银监会,其职责范围已经覆盖了全部的银行业机构,并不存在美国曾经存在过的监管真空问题。在这种情况下,存款保险公司如果以一个监管部门出现,不仅不符合现有法律的规定,也可能给我国的银行监管工作造成

一定的混乱。

第四,道德风险问题。道德风险问题是存款保险制度所有的一个根本缺陷。一方面,存款保险制度的存在使存款者风险意识下降,特别是在利率市场化实现以后,他们就可能不顾银行经营风险,将钱存到愿意支付最高存款利息的银行;另一方面,商业银行的风险约束机制也会弱化,在经营活动中就可能为追求高额利润而过度投机,而让政府来承担最终的风险。在美国过去的经历中,人们已经多次看到了道德风险的危害。在中国的存款保险制度建设中,同样会存在类似的道德风险。当然,相对美国而言,我国主要银行都由国家(或国有企业)控股,因此,私人股东利用存款保险所提供的公共安全网来过度投机的程度要相对小得多。但是,考虑到地方政府对地方小银行的经营行为有着很大的影响力,存款保险制度是否会助长地方政府的道德风险,还是一个很值得关注和探讨的问题。

存款保险制度作用有限

通过前述的几点,笔者对中国存款保险制度建设提出如下几点看法。第一,和美国相比,存款保险制度在中国所能发挥的作用有限,因此不能过分强调存款保险制度对于中国银行体系整体稳定的重要性。政府的隐性担保仍是整个银行体系运行的基石,应将存款保险制度视为对原制度的补充而非替代,否则可能蕴含一定风险。相关的方案应有更系统的研究和考虑。

第二,从道理上讲,小银行应该是存款保险制度的主要参加者,大型银行没有参加该制度的必要,因为存款保险制度不足以覆盖这些系统重要性银行的破产风险。但这样会产生几个问题:一是公平性问题。保费要求会提高

银行的成本,大银行如果不参加,会使本来就很弱的小银行在竞争中处于更加不利的地位,进而还会对小银行的主要客户(地方中小企业)产生不利的影响;二是在没有国有大银行参与的情况下,保险基金的数量会相对有限,其赔付能力也会大打折扣;三是该制度的推出(如果只是用显性的存款保险制度来替代原有的隐形政府担保),反倒有可能强化公众对小银行的不信任。在缺乏利率等竞争手段的情况下,完全有可能形成对小银行的流动性冲击。诸如此类的风险,还需进一步的研究和讨论。

第三,如果以地方小银行作为存款保险的主要参加者,而这些小银行的重大经营活动又不可避免地会受到地方政府的影响的情况下,一个不能回避的问题就是,如何划清中央政府和地方政府的职责关系。具体而言,就是在赔付权集中的存款保险制度中,如何合理地规定地方政府的权利和责任,而这些规定是否又能得到地方政府的支持,目前我们还不得而知。

第四,应弱化存款保险制度的监管属性。在现有的法律框架下,我国已经建立起了由银监会主导的统一的监管体系,并不存在需要填补的监管真空。如果过分强调存款保险机构的监管功能,可能会产生监管体系的重复建设,给银行的经营管理带来不必要的干扰。更具体一点,即使最终建立起了存款保险制度,那么,存款保险机构与现行监管部门之间的协调合作仍是需要认真加以思考的问题。

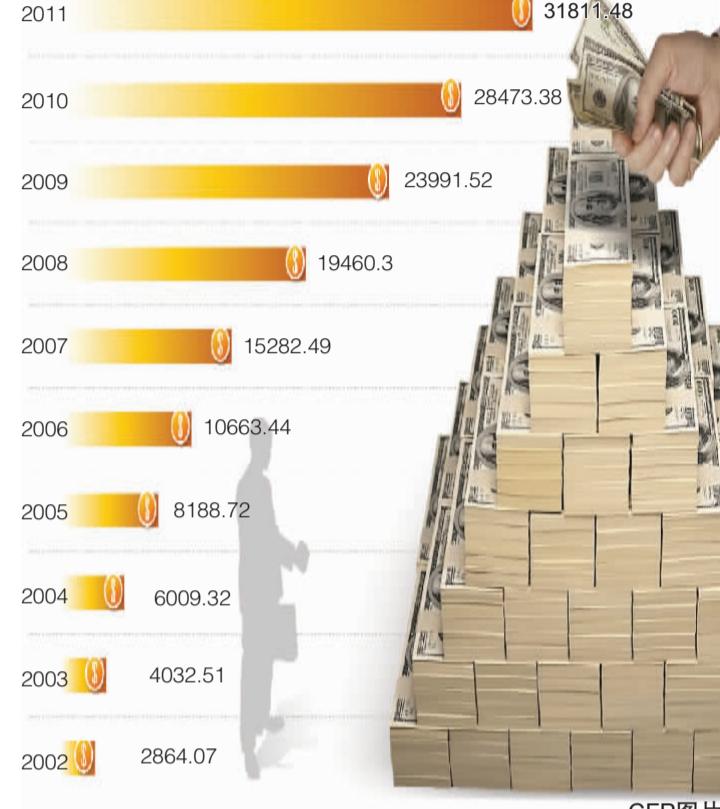
需要提醒的是,提高银行体系的稳定性是建设存款保险制度的最终目标,如果无助于这个目标的实现,存款保险也就失去了其存在的基础。在设计具体的方案时,我们应该始终牢记这一点。

产业资本流出更需警惕

□国家信息中心预测部 张茉楠

根据央行新公布的数据,2011年底中国外汇储备为3.181万亿美元,季度环比10多年来首次下降。近期,外储缩水、外汇占款连月减少、实际使用外资金额增速放缓等一系列信息,均传递出跨境资本流出中国的信号。这是短期的现象还是长期的拐点,中国该如何应对?

我国外汇储备增长情况(单位:亿美元)



截至2011年末,我国外汇储备达31811.48亿元,较2011年三季度末净减少206亿元,这是中国外汇储备1998年以来首次季度负增长,资金流出的迹象愈发明显。根据央行统计数据,我国外汇储备近年来虽然也曾出现过单月净减少现象,但季度净减少现象确实十分罕见。央行数据同时显示,截至2011年四季度末,中国外汇占款余额为253587.01亿元,较三季度末的255118.23亿元下降1531.22亿元,其中12月末我国外汇占款达253587.01亿元,较11月末的254590.31亿元减少1003亿元。这是我国在2011年10月和11月外汇占款分别减少了249亿元和279亿元之后,外汇占款连续第三个月出现负增长。

根据广东社会科学院《境外资金在中国大陆异常流动研究》课题组的跟踪研究,2011年7月以来,原来从境外流进的资金和国内各种性质不明的资金有加大流出的明显迹象,尤其是2011年9月底后,流动速度和总量都明显加大。数据显示,2011年第三季度FDI资金流入591亿美元,较2011年第二季度FDI资金流入额667亿美元减少76亿美元,减少近11.4%。这种趋势延续到了四季度。2011年11月FDI同比下降9.76%,其中美国对华投资降幅明显,11月银行代客结售汇录得数据正式公布以来的首次逆差,种种迹象表明国际跨境资本流出呈现加速之势。

中国的情况在新兴经济体中并非特例,一向为资本流入洼地的新兴市场正在遭遇资本流出。

多年来,全球贸易分工、金融全球化以及新兴经济体的高增长,推动了国际资本大规模流向新兴经济体。从历史数据看,过去20年内新兴市场国家经历了两次大规模资本流入。一次是上世纪90年代初,另一次是本世纪初直到金融危机爆发终止。

而2008年金融危机以后,随着全球超低利率以及发达国家量化宽松政策释放的流动性,追逐经济增长与高额回报的全球资本再次流向新兴经济体,新兴经济又迎来了第三轮资本的大规模流入。

根据国际金融协会IIF的估计,金融危机以来,跨境资本向新兴市场国家的流入已积累了巨大规模。

然而,从2011年下半年开始,这种趋势正在发生变化。

欧债危机以及美国等发达国家的结构性调整让国际资本从新兴经济体开始回流发达国家。

去年7月以来,印度、巴西、俄罗斯等新兴经济体货币一改以往持续升值的态势而转向大幅贬值,同时伴随着罕见的资本大规模净

流出。仅去年9月,主要新兴经济体外汇储备就合计流出了804亿美元。特别是近期,发达国家与新兴经济体利差的缩小、新兴市场国家货币升值预期的削弱甚至逆转、资产价格溢值预期的下降,正在不断加剧短期国际资本流出新兴市场国家。

当然,这种回流短期内可能反映的是国际资本的避险偏好,而且一旦欧债危机有所缓和以及

