

## 《有效存款保险制度核心原则》修订版简介及启示

2009年6月，巴塞尔银行监管委员会（BCBS）联合国际存款保险协会（IADI）发布了《有效存款保险制度核心原则》，基于全球应对金融危机的实践经验，结合各国(地区)存款保险制度的运行情况，提出建立存款保险制度的国际准则，为各国(地区)建立、完善存款保险制度提供指导意见，存款保险立法由此迈入国际统一化的轨道。2010年11月，BCBS和IADI又发布了《有效存款保险制度核心原则：合规评估方法指引》。该指引相当于《有效存款保险制度核心原则》的实施细则，对各项核心原则的实施明确了详细的具体标准，可以用于各国（地区）自评、第三方机构（如国际存款保险协会）独立评估、国际货币基金组织和世界银行专家评估存款保险制度的运行质量和水平。2013年2月，国际存款保险协会成立专项工作组，结合最新实践经验，开展《有效存款保险制度核心原则》（以下简称《原则》）和《有效存款保险制度核心原则：合规评估方法指引》的修订工作。2014年11月，新版的《有效存款保险制度核心原则》（以下简称新版《原则》）和《有效存款保险制度核心原则：合规评估方法指引》获得IADI执行委员会批准通过。

新版《原则》通过对参差不齐的各国(地区)存款保险制度进行系统性研究，在修正、发展、完善的基础上，归纳总

结并创设了一套存款保险制度能够有效运行的核心原则，并在具体内容设计上确定了一套国际通行准则，对已建立存款保险制度的国家(地区)完善该制度起到很好的指导作用，对尚未建立存款保险制度的国家(地区)引进该制度有着重要的指引意义。

## 一、新版《原则》的核心理念

新旧两版《原则》秉持着同样的核心理念，通过保障存款者权益来增强公众对银行体系的信心，实现促进金融稳定的目的。

## 二、新版《原则》的主要变化

总体而言，新版《原则》的变化主要体现在以下三方面：

首先，新增了存款保险机构在应急计划和风险管理中的职能原则，强调了存款保险机构在危机管理中的作用，比如参与制定系统性危机管理的方针和政策、参与定期性的应急规划和模拟演习、协调系统性危机管理工作等。

同时，将原有的“融资”原则变为“资金的来源和使用”原则。来源上，建议更多采取事前融资方式以强化处置资金保障。使用上，强调要扩张资金的使用范围，存款保险机构要了解并参与处置决策过程，存款保险资金除用于被处置机构的破产清算外，也可以用于被处置机构的重组，使用存款保险机构资金的所有处置措施和决定都要接受事后审查等。赔付上，强调缩短赔付时间，通过模拟测试、建立IT系统等一

系列措施，逐步实现7天的最短支付期限。

此外，将原有“提前检查”原则扩展为“提前检查和及时干预”原则，指出必须在金融安全网中建立一个有效的框架和机制，在银行无法履约前通过及时干预，以化解风险，而存款保险机构应该成为该框架和机制的重要组成部分。

### 三、新版《原则》的核心条款

具体而言，新版《原则》共有16个条款，分别为“公共政策目标”、“委托授权书和权限”、“治理”、“与金融安全网其他参与者的关系”、“跨境事务”、“存款保险机构在应急计划与危机管理中的角色”、“成员资格”、“赔偿范围”、“基金的来源与使用”、“公众意识”、“法律保护”、“银行倒闭时对过错方的处置”、“事先监测与及时干预”、“倒闭银行的处置方案”、“赔偿存款者”和“追回款项”。笔者将着重介绍其中较为宏观的部分条款：

#### （一）明确公共政策目标

新版《原则》将“公共政策目标”列在第1条，足见该条款的优先及重要性。第1条规定，“存款保险体系的公共政策目标是保护存款者权益，维护金融稳定。存款保险体系的设计应反映其公共政策目标。”调查表明，各国(地区)存款保险制度的公共政策目标大同小异，且都通过立法形式予以明确规定，如《加拿大存款保险公司法》就将存款保险政策目标设定为：为成员机构存款损失提供保险、促进金融体系稳定、

实现存款保险公司的损失风险最小化等；我国台湾地区《存款保险法》设定的政策目标是保护存款者利益、维护金融体系的秩序、促进金融业健康发展等。新版《原则》正是基于上述实践经验而强调指出，存款保险制度的公共政策目标不仅应以立法形式进行明确规定，还应将其落实在具体的制度设计中，以彰显存款保险的价值功能。

## （二）授权书与权限

在国家层面给予存款保险制度专门立法，对于存款保险机构依法开展银行破产清算及后续的存款者赔偿起着至关重要的作用。新版《原则》第2条明确规定“存款保险机构的权限包括并不限于：评估与收费，偿付存款者，从银行获得及时、准确、全面的信息等。”美国于20世纪初为应对经济大萧条，维护存款者对银行体系的信心，创设了联邦存款保险公司。1950年，美国《联邦存款保险法》发布，进一步从法律上确立了存款保险制度。此后，美国先后在1982年、1987年、1991年、2006年先后出台《加恩·圣·杰尔曼存款机构法》、《平等竞争法》、《联邦存款保险公司促进法》、《2005年联邦存款保险改革法》等一系列法律，在赋予联邦存款保险公司更大权力的同时，也对存款保险制度进行了一系列改革。2008年金融危机后，联邦存款保险公司权力得到进一步强化，《多德·弗兰克法案》授予联邦存款保险公司参与处置系统重要性金融机构的职责。

### (三) 治理

存款保险机构的良好治理机制是履行自身职能的有力保障。国际存款保险协会研究表明，存款保险机构的性质既不同于单纯的行政机关，它需要市场化运作、遵循市场规律，也不属于普通的商业保险公司，它担负着重要的公共职能，对维护金融稳定，防范和化解金融风险意义重大。新版《原则》第3条中明确指出了存款保险机构有效治理的关键因素：独立性、透明度和问责性等。

### (四) 存款保险机构与金融安全网其他参与者的合作与协调

一国(地区)金融体系的安全与稳定需要健全完善的金融安全网来维系，而存款保险制度只是金融安全网的一个环节。存款保险制度的有效运行有赖于金融安全网其他成员的协作与配合。新版《原则》第4条规定：“为保护存款者合法权益，维护金融稳定，应该在存款保险机构和金融安全网其他参与者之间设立一个长期的正式的全面框架，强化相互间的交流协作和信息共享。”由此可见，建立金融安全网参与者之间的合作与协调应成为各国建立或改革存款保险体系时必须解决的重要问题之一。

通常情况下，存款保险制度作为金融安全网的重要组成部分，应与审慎监管、最后贷款人和破产解决机制共同组成事前预防性监管与事后保护性监管的投资者保护体系。而四

者之间的职责定位与权力分配是一个公共政策的选择问题，需要各国(地区)政府根据正常时期与非常时期的实际情况进行评估并做出相应安排。国际存款保险协会在调查报告中指出，对金融安全网参与者而言，应该在建立协调框架的过程中扩大各自职责的透明度，尤其是通过立法、谅解备忘录、法律协议或综合运用这些手段对各机构的职责与权力进行明确规定。

因此，新版《原则》强调存款保险机构与金融安全网其他成员之间应持续或针对特定银行建立紧密协调及信息共享机制。如果由不同机构共同执行金融安全网的功能时，资源与信息共享、权责分工及不同功能之间的协调等较为复杂的问题应经明文确定，并确保准确、及时、保密。

### **(五) 跨境事务**

目前，越来越多的金融机构开始在境外开设分支机构，或者控股他国(地区)金融实体，或者联合东道国投资者成立合资金融机构，因而产生跨国(地区)金融监管以及金融监管的国际合作。

经国际存款保险协会调查，从各国(地区)实践来看，几乎所有已建立存款保险制度的国家(地区)都不对本国(地区)银行的境外分行提供存款保险，而由境外分行所在国(地区)提供存款保险。对于本国(地区)银行在境外设立的分行，美国、日本、加拿大及大多数建立了存款保险制度的发展中国家

家(地区)均不提供存款保险。在欧盟地区，大多数国家采用母国提供存款保险的规定，但是，仅对本国银行在欧盟内部的所谓“海外分行”提供存款保险，只有德国将赔偿范围扩展到欧盟以外的其他国家。

由于缺乏统一的“规则”，一旦境外分行出现危机，东道国与母国相关机构在应对危机的时候，矛盾、冲突则不可避免，因此，新版《原则》第5条“跨境事务”中规定，存款保险机构与金融安全网成员之间建立跨境协调机制与信息分享机制十分必要。如果出现母国与东道国均对母国银行的境外分行提供存款保险的情况，必须通过签订双边或多边协议事前约定由哪方存款保险机构负责办理赔付事宜。获得赔偿权的存款保险机构必须确保在赔付过程中做到信息公开透明，向储户提供一切必要的资料。

## (六) 公众意识

新版《原则》认为，公众对存款保险运行机制的认识为构建运行良好的存款保险制度起到非常重要的基础性作用，存款保险机构必须制定明确的投资者教育计划，促进公众对存款保险制度的认识、增强公众信心。公众意识的培养是一个长期工程，存款保险机构或负责建立存款保险的机构应首先在普通公众、成员银行、媒体、立法机构等目标受众中界定主要受众与次要受众，运用多样的交流工具与渠道向目标受众传递尽可能多的信息（如对存款保险概念及其运行机制

的分析与介绍），以增加公众的认知水平，建立公众对存款保险与银行体系的信心。

#### 四、几点思考

目前，在国际证券投资者保护领域，中、美、加三国投资者保护机构已共同发起类似国际存款保险协会的国际证券投资者保护年度研讨会机制，但是，尚无《原则》此类相关制度安排。因此，笔者建议，中方可未雨绸缪、顺势而为，探索与境外投资者保护机构共同探索研究制定《投资者赔偿核心原则》，这不仅是一次各国（地区）投资者保护制度对照完善的契机，更关系着涉及跨境投资者赔偿等前沿性规则的话语权问题。

##### （一）有利于各国（地区）投资者保护制度进行对照完善

参照《有效存款保险制度核心原则》，《投资者赔偿核心原则》内容应围绕公共政策目标、授权范围、治理结构、跨机构间的合作协调机制、跨境投资者保护、公众意识、道德风险防范等展开，其研究制定工作将立足于各国(地区)投资者保护工作实践，结合投资者保护制度的未来发展趋势，归纳总结现有的成功经验与成熟做法，并针对一些弊端与不尽如人意的地方进行适当的改进与完善，这将有利于现有的投资者保护制度进行对照完善，也有助于全球范围内新的投资者保护机构的设立与运营，为国际证券投资者保护工作的持续推广提供基础制度保障。



## （二）争取跨境投资者赔偿等前沿性规则的话语权

上轮金融危机中，美国、加拿大、英国等国投资者保护机构为有效解决全球性金融机构（如雷曼、曼氏等）破产清算导致的跨境投资者保护及赔偿花费了大量时间、财务、人力成本，因而在国际场合多次呼吁在业内形成一个关于跨境赔偿合作的国际公约。就国内形势而言，中国资本市场对外开放进程不断加快，随着境内外市场联系日趋紧密，跨境投资风险会日益显现，因此，跨境投资者赔偿及保护是一项重要的前沿性研究工作。2014年5月，国务院《关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》第七条“扩大资本市场开放”中明确指出积极参与国际规则制定。因此，就我方而言，应积极参与研究制订《投资者赔偿核心原则》，一方面能够进一步了解境外投资者保护制度及机构的发展历程、实践经验、待改进问题、最新动态等，为改进完善我国投资者保护相关工作(包括立法修法等)提供境外参考依据；另一方面，通过倾听中方声音，国际同行能够进一步熟悉、了解并认可我国资本市场和投资者保护工作创新改革发展的实践经验，从而有助于我方在国际投资者保护领域阐明中方立场、维护中方利益，掌握必要的规则话语权。

（中国证券投资者保护基金公司 张春）

2015年3月16日

## 免责声明

报告中观点仅代表作者个人观点，与中国证券投资者保护基金有限责任公司无关。在任何情况下，报告中任何内容不构成任何投资建议，不做出任何形式的担保，据此投资，责任自负。

本报告版权归中国证券投资者保护基金有限责任公司所有，未获得我公司事先书面授权，任何机构和个人不得对本报告进行任何形式的复制、发表或传播。如需引用或获得我公司书面许可予以转载、刊发时，需注明出处为“中国证券投资者保护基金有限责任公司”。任何机构、个人不得对本报告进行有悖原意的删节或修改。