

# 欧洲共同存款保险制度发展

罗 滢

当前，在欧洲温和增长的背景下，欧洲银行业的表现仍然不佳，不良贷款增加，债务负担严重。欧元区第三大经济体意大利的银行业通过TARGET2借取超过4000亿欧元的资金，欧洲银行业并未真正走出主权债务与银行业的危机。单个成员国的存款保险机制无法抵御大规模金融动荡，急需在欧洲层面建立共同存款保险。单一的监管制度、单一的清算机制、共同存款保险制度构成欧洲银行联盟制度的三大支柱。共同存款保险制度不仅有助于构建欧洲金融安全网，也是欧洲一体化进程中金融改革所必需的重要配套措施和制度保障。

## 欧洲存款保险历史——协同存款保险

欧洲各国各有各的存款保险制度，在欧洲一体化的进程中，曾经以推动协同存款保险制度的路径来进行欧洲国家存款保险制度的统一。欧盟的前身欧洲共同体委员会早在20世纪70年代就有建立统一的存款保险制度的设想。1986年，欧共体出台了设立存款保险制度的建议书，其中规定了建立存款保险制度的一些基本条件，但该文件并没有确切地提及存款保险制度建立和实施的具体方案。欧共体各国在该文件的基础上，根据各国国情，对本国存款保险制度做了相应的改良。1988年1月，《欧共体委员会存款保险指南》颁布，使成员国已有的存款保险制度趋于一致并进一步完善。1994年的《欧盟存款保障制度第94/19号指令》奠定了欧盟存款保险制度初步统一的基础。2008年国际金融危

机后《欧盟存款保障制度第2009/14号指令》颁布，修改了《欧盟存款保障制度第94/19号指令》中有关保障金最高限额的规定，最低赔偿限额由2万欧元上升至10万欧元，将存款保险制度所保护的存款范围进一步扩大，为储户存款加强保险保障。这些指引为欧洲存款保险制度的完善和发展设定了很多重要的改革举措，从而促进了欧洲金融市场的一体化进程。

## 欧洲共同存款保险的动因

存款保险制度已成为欧洲各国金融安全网中的“标配”，各国依据各自的法律及银行体系的实际选择实行了不同的存款保险制度。欧债危机中，希腊、西班牙、意大利等南欧国家相继发生银行危机，由于欧洲其他国家持有大量南欧国家的国债，违约风险增加，银行危机使这些主权债券大幅度地减值，持有这些主权债券的国家面临巨大的偿付和债务减记压力，大规模金融动荡传递到其他欧洲国家，对其他国家存款保险制度形成威胁。不断爆发的欧洲银行业危机表明，欧洲单一国家的存款保险制度在业务紧密联系的欧洲银行业危机发生时，无法抵御大规模金融动荡，很可能引起其他国家银行体系危机的发生，储户的利益受到重大损害。由于欧洲单一货币整体架构的缺陷，银行的破产和金融冲击可降低人们对银行系统的信心，欧洲缺乏最后贷款人和统一的存款保险人的角色，欧洲银行从协同各国存款保险制度的路径转向从欧元区层面通过建立共同存款保险制度来解决这一

问题。最终建立一个欧元区的存款保险的担保机制，最终目的是更好地保护储户特别是中小储户的利益。

## 欧洲银行联盟下的共同存款保险制度

从希腊开始的欧洲主权债务危机给欧洲经济带来巨大冲击，欧洲银行业危机不断，加之欧洲银行业体系过于支离破碎，对欧洲整体监管提出了挑战。欧洲银行业监管规制发生了根本性的变化，从“最低标准与相互承认下的母国控制”原则转到“审慎监管”原则。为了隔离银行业风险与所在国家信用风险之间的联系，防止因银行破产而拖垮整个国家经济，保护纳税人利益及维护储户特别是中小储户的利益，欧洲银行业联盟建立。欧洲银行业联盟主要包括三大组成部分：授权欧洲央行统一监管欧元区银行，即实施单一监管机制；建立一只基金对陷入危机的银行进行有序破产，即单一清算机制；建立一套完善机制来保护欧元区银行储户的存款，即共同存款保险机制。欧洲银行业联盟的建立是欧洲一体化的重要成果，对建立富有弹性和繁荣的经济货币联盟至关重要。

单一监管机制。欧盟财长会议2013年10月通过了建立银行业单一监管机制的决议，经过一年多的测试和筹备后，该机制于2014年11月正式启动。欧洲央行的监管对象既包括欧元区的所有银行，也包括自愿加入欧洲银行联盟的其他成员国的银行。对于可能引发金融动荡的、具有系统重要性的大型银行，欧洲央行负责宏观与微观审慎监管，成员国

监管当局负责银行的行为监管。对中小型企业银行则采取统一监管的模式，欧洲央行负责宏观审慎监管，微观审慎监管和行为监管则由成员国监管当局负责。银行业的健康程度主要取决于银行体系的监管质量。这在宏观上能够有效维护金融市场稳定、防止系统性风险的发生，微观上以更灵活的方式保证银行的自主经营和维护客户利益的统一。单一监管机制是一种新的监管框架，是独立于任何国家主权和任何国家利益之外的一个机构，欧洲央行将完全独立于各国政府及银行体系之外，对各国银行机构实行监管的标准、规则及决策程度完全一致，这种模式可视为基于欧洲特殊政治架构下的上升到欧盟层面的监管创新制度安排，其目的在于改变欧债危机以来出现的金融监管分裂的局面，站在全欧洲利益最大化的立场上，更好地履行维护欧洲金融稳定的职能。

**单一清算机制。**单一清算机制已于2016年1月1日正式生效，由单一清算委员会全面承担欧元区银行业清算的职能，接管成员国的银行重组和救助权力。单一清算机制使用共同的清算原则，即银行损失由股东和债权人而不是纳税人承担。单一清算机制建立的目的是在银行遭遇系统性风险时，保证清算工作得以迅速开展，并将对纳税人和实体经济的影响降到最小。单一清算机制的建立改革了以前仅依靠各监管当局的合作和共同资金池来应对银行业风险的做法。单一清算基金是支持单一清算机制的关键内容，出资由银行按“事前、基于风险”的原则，从成员国清算基金获得注资，其筹款目标是创建共同资金池支持下的规模为550亿欧元的清算基金。预计由参与单一清算机制的银行在8年内按先缓后急的时间节奏来筹齐资金，到期目标水平是基金总额将达到参与单一清算机制成员国所有信贷机构有担保的存款总额至少1%的水平。

**共同存款保险机制。**2013年12月，欧盟部长理事会就欧洲建立共同存款保险

机制达成协议。协议规定，欧元区成员国银行向本国存款担保基金缴纳资金，当欧元区内的银行发生危机出现破产倒闭时，按规定在7天之内启动共同存款保险机制，对存款不超过10万欧元的储户进行偿付。2014年6月欧盟委员会通过指令，进一步明确要求各成员国为银行业建立存款保险基金，预计用十年的时间使基金规模达到受担保银行储蓄总金额的0.8%以上，届时这项欧洲共同存款保险机制将覆盖欧盟95%的储户。2014年12月，欧盟部长理事会就共同存款保险机制达成协议。2015年11月欧盟委员会提交欧洲共同存款保险制度的提案，计划于2017年开始，在7年时间内，逐渐将各成员国各自为政的存款保险机制转变成欧洲共同存款保险制度。在时间表安排上，确保平稳过渡，提供充分的时间逐渐实现风险分担。

三大支柱中，单一监管制度和单一清算制度已经建立，进入运作阶段。共同存款保险制度成为最后一块最难推进的“硬骨头”。

### 欧洲银行业的基础性问题急需解决

欧洲主权债务风险问题。欧洲各银行是政府公债的大量持有者，尤其在那些负债较多、最需要欧洲央行支持的国家。2008年国际金融危机后，许多欧元区国家政府对本国陷入危机的银行进行了救助，后果是这些国家的政府赤字增加，债务飙升，投资者对该国国内风险的预期增强，对这些国家偿债能力产生怀疑，从而大幅推高其融资成本，最终酿成了欧元区主权债务危机。以救助希腊的债务重组为例，通过债务重组进行债券置换，持有希腊债务的欧洲银行不得不接受大幅度的减记，对银行的资产负债表产生重大的负面影响，加深了银行体系与生俱来的脆弱性，降低了银行抵抗金融风险的能力。当出现经济情况不好、增长乏力的情况时，银行体系资金可能出现问题。当银行出现危机时，

政府又不得不出手援助。这是银行危机与政府危机的双向负循环。欧洲主权债务风险拖累了欧元区国家的银行，欧洲银行业的资产负债表上政府债券风险成为难题。只有这一问题在很大程度上得到解决，对银行持有本国政府债券的规模设定限制，才能够有效地隔离银行业风险与所在国家信用风险之间的联系，避免银行业的危机导致所在国政府出现主权债务危机濒临破产的情况，欧洲国家才会从共同存款保险制度中受益。

**降低欧洲银行业风险。**欧洲银行业在实施共同存款保险之前必须降低银行业风险，提供一个银行体系运行相对健康稳定的基础。具体措施是，为配合风险分担制度的实施，欧盟委员会采取一系列措施减少银行业风险。2015年欧盟单一处理委员会推出“合格债务最低要求”（MREL），这也称为欧版的银行业总损失吸收能力（TLAC）标准，旨在促使大型银行具有足够大的弹性，拥有额外的资本缓冲，提高其承担吸收损失的能力，使之可以安然度过经济或金融危机，不致使自己的问题蔓延至整个金融体系，并使自己不需要政府的救助，避免“大而不能倒”问题最终损害纳税人。此外，它对巴塞尔协议Ⅲ中未完成的关键部分，如杠杆率、降低风险加权资产的波动性等也作出新规定，为共同存款保险制度的实施提供了一个银行体系相对健康稳定的运行基础。

**提高欧洲银行业自救能力。**存款保险制度实际是在银行自救无果之后引入政府救助的制度安排，那么，在危机时银行提高自救能力即银行体系内部的纾困机制（bail-in）对欧洲共同存款制度的实施至关重要。监管者越来越关注于提高银行体系内部的自救能力，以尽量避免使用公众的资金。外部救援引入之后在危机时刻可以解燃眉之急，但后果是产生巨额的财政赤字，引致不受欢迎的财政紧缩。自救程序规定在银行遭遇危机时，银行的股东、债权人和大储户在政府出资救助前承担损失，为挽救银行

买单, 这样或可避免出现损害纳税人的利益, 动用公共资金重组银行的情况。以应急可转债(又称Cocos债)为代表的自救工具, 是一种达到约定触发条件时自动实现由债转股的混合资本债券。应急可转债具有逆周期性, 是市场发生异常波动时银行可运用的自救工具之一, 其职能在于当银行资本充足率低于某一事先要求的最低值时, 可以自动地被强制地转换为普通股, 吸收资本损失, 提高资本充足率, 改善资产负债表, 缓解流动性危机、增强支付能力, 从而有助于恢复危机银行的正常经营活动。

### 欧洲共同存款保险制度推行中遇到的问题

欧洲存款保险制度的差异性。欧盟各国在存款保险制度安排上存在多种模式, 差异较大, 既有大多数国实行的“事前融资”(即事先根据需要覆盖存款总额设定相应限额存款保险基金)的模式, 也包括英国、意大利、奥地利等国实行的“事后融资”的模式。强制保险与自愿保险共存, 既有英国、法国、奥地利等选择强制性存款保险制度; 也有意大利和西班牙等国的自愿存款保险制度; 而为欧盟中最大经济体的德国实

行的是自愿性存款保险与强制性存款保险相结合的模式。有由政府出面建立的存款保险制度, 以英国、爱尔兰、葡萄牙为代表; 也有政府和银行业共同建立的模式, 如西班牙、荷兰、希腊。欧盟多种不同的存款保险模式的存在及各种成员国国内法不同的安排, 使共同存款保险制度在欧洲银行联盟的全面推行困难重重, 前景不容乐观。

欧盟成员国的银行体系规模大且集中度高。美国存款保险制度及FDIC的建立, 对维护银行业稳定发挥重要的重用。这可从弗里德曼对银行存款建立联邦存款保险制度“是1933年以来美国货币领域最重要的一件大事”的评价中可见一斑。一个存款保险体系的可信度取决于多种因素, 如存款保险基金规模、银行业的运行状况及背后的国家财政状况的稳健程度, 而政府作为银行系统最后贷款人的公信力最为重要。存款保险制度在美国近一个世纪的表现证明了其在美国这样以市场为导向的金融体系的适用性, 是否也可复制到以银行业为主导的欧洲银行业中去? 2016年, 美国银行体系的总负债规模占美国GDP的90%, 而欧洲金融业是以银行业为导向的模式, 银行业负债占本国GDP的比重普遍偏高。而且欧洲银行业的集

中度较高。美国最大的银行摩根大通2016年负债规模占美国GDP的12%; 与此相比, 2016年德意志银行负债占德国GDP的49%。欧洲银行体系负债规模过大而且银行集中度高, 近期又不良资产问题凸显。在近年的欧洲银行业危机中, 当各成员国没有充足财力时, 各国银行体系的问题被转嫁给欧洲央行, 导致欧洲央行被推向其法定授权的极限。人们有理由质疑共同存款保险制度在欧洲的有效性。

欧洲银行体系的不均衡性。欧洲银行业发展不平衡问题严重。欧洲共同存款保险制度的实质是具有健康银行体系的国家的纳税人愿意为发生危机的他国银行体系的存款者提供保障, 也就是“富邻居”愿意帮扶本来就不富裕又陷入银行业危机的“穷邻居”。“多速欧洲”下, 各国之间经济差异加大。以意大利、希腊、西班牙为代表的“欧猪五国”银行危机不断, 以德国为代表的部分成员国担心欧洲共同存款保险制度意味着保护各国银行业免受别国金融市场动荡波及的防火墙被推翻, 会使个别国家金融市场的动荡风险波及自己国家, 本国储户为其他国家脆弱的银行系统买单, 本国银行客户将为此付出惨重代价。2015年11月, 德国联邦议院通过议案, 表明对欧洲共同存款保险制度持负面态度, 敦促其政府不接受。德国拥有欧元区体量最大的银行体系, 德国不愿参与共同存款保险制度增加了该制度在欧洲全面推行的难度。

欧洲共同存款保险制度还有太多的变数, 受欧洲政治关系牵制、成员国内各利益关系的博弈、成员国内法律关系的不一致以及资金关系等多重因素限制。要产生一个欧洲各国都认可的共同存款保险的模式以及细则, 平衡各国利益及解决各项分歧, 成为下一步推行欧洲共同存款保险制度必须直面的问题。■

作者单位: 中国社会科学院金融研究所  
(责任编辑 刘宏振)

