



# 曾刚：筑牢金融安全网，守住不发生系统性风险底线



文/意见领袖专栏作家 曾刚（上海金融与发展实验室主任）

金融是国家重要的核心竞争力，金融安全是国家安全的重要组成部分。要更好防范化解系统性金融风险，维护国家经济金融安全，筑牢金融安全网是至关重要的工作。

4月6日，央行会同发展改革委、司法部、财政部、银保监会、证监会、外汇局等有关部门起草《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》（以下简称“金融稳定法”），向社会征求意见。

总体上看，金融稳定法的出台，将为金融稳定保障基金发挥常态化处置功能奠定法律基础。



政府工作报告首提金融稳定保障基金

2022 年的《政府工作报告》中首次提出要设立我国金融稳定保障基金。设立金融稳定保障基金是第一次在政府工作报告中被提及。随后，国务院发布《关于落实〈政府工作报告〉重点工作分工的意见》（国发〔2022〕9 号），明确提出“9 月底前完成金融稳定保障基金筹集相关工作”。

风险处置机制是金融安全网的支柱之一，在实践中，各国由于经济、金融特点不同，风险处置机制的构建也存在差异。不过，由于银行业在多数国家的金融体系中都扮演着重要角色，银行业的风险处置机制（即存款保险制度）是全球范围类最为常见的一类风险保障机制。在金融体系较为复杂、金融市场发达的一些国家，还在行业风险保障机制之外成立了专注于系统性金融机构和金融市场稳定的保障基金。

不管是行业保障机制还是系统性保障机制，其所关注的重点都是在金融机构面临挤兑、破产或者其他风险事件时，通过对储户（或投资人）利益进行保护来稳定市场情绪，避免风险外溢和扩散，减少单一风险上升为系统性风险的可能性，降低财政救援成本。与金融安全网的另外两大支柱（关注单一金融机构稳定的微观审慎监管和关注单一银行流动性的最后贷款人制度）不同，风险保障机制更加关注保护金融消费者、增强储户和市场信心。

实践中，风险保障机制主要通过引入市场机制解决监管困境。一方面，风险保障机制会通过差异化的保费来促使各类主体谨慎采取激进的经营策略，综合考虑安全性、流动性、效益性，寻求盈利性与安全性之间的平衡；

另一方面,通过全面介入风险处置过程,构建金融机构的市场化退出机制,以实现经营不善的金融机构有序退出,避免隐性担保可能导致的效率损失和风险积累。由于其运行立足于市场化、法治化基础,风险保障机制在完善金融安全网、提高风险处置效率的同时,还能为金融机构和市场的长期稳健运行提供了有效的激励机制,进而有助于降低系统性风险的隐患。

### 我国风险处置机制建设的实践

在此次金融稳定保障基金推出之前,我国在不同类型的金融机构层面已先后成立了多个行业性的风险保障基金,并在实践中发挥着越来越重要的作用。

一是存款保险基金。考虑到我国银行业在金融体系中的重要地位,存款保险基金在我国诸多金融行业保障制度中最为重要。存款保险基金是指由国家、银行业界的出资、存款保险在经营过程中的保费及投资收益积累构成的,在投保银行出现经营危机时,存款保险人用以承担保险责任的专门资金。存款保险基金是存款保险人履行保障存款人利益、维护金融稳定职责的重要物质基础。

我国存款保险基金主要来源于投保机构缴纳的保费、投保机构清算中分配的财产、存款保险基金管理机构运用存款保险基金获得收益。人民银行统计数据显示,截至2020年末,全国4024家吸收存款的银行业金融机构按规定办理了投保手续,2020年末归集保费423.88亿元。为了推进金融风险化解,使用存保基金676亿元开展风险处置,为1024亿元金融稳

定再贷款提供担保，使用 165.6 亿元购买不良资产，使用 88.9 亿元认购徽商银行股份，100 亿元用作存保公司资本金，其中 66 亿元用于出资设立蒙商银行。截至 2020 年末，存款保险基金存款余额 620.4 亿元。

二是保险保障基金。保险保障基金是指用于救助保单持有人、保单受让公司或者处置保险业风险的行业风险救助基金。保险保障基金的主要职责是救助保单持有人、保单受让公司或者处置保险业风险的行业风险。保险保障基金市场化运作以来，先后救助了新华人寿保险公司、中华联合保险公司、安邦保险等保险公司。从具体运营上看，2008 年 9 月，中国保险保障基金有限责任公司设立，依法负责保障基金的筹集、管理和使用，保障基金主要来源于保险公司按业务缴纳的相关保障费用。截至 2021 年末，保险保障基金余额（汇算清缴前）1829.98 亿元，其中财产保险保障基金 1130.89 亿元，占 61.80%；人身保险保障基金 699.09 亿元，占 38.20%。

除银行业、保险业的风险保障基金外，我国还先后成立有证券投资者保护基金（2005）和信托业保障基金（2015）分别专注于防范和处置证券公司风险和信托业风险。

### 关于金融保障基金的展望

从 2018 年将防范化解重大金融风险作为三大攻坚战之首以来，行业保障基金在化解金融风险、维护金融稳定方面发挥了巨大的作用，但仍有进一步完善和提升的空间。

一是跨市场、跨机构风险覆盖仍有不足。行业保障基金主要关注单个机构的风险及处置，尽管在稳定储户和投资人信心方面，可以发挥一定的防范、化解系统性风险的作用，但其行业主导的特点使之难以对跨机构、跨市场活动形成的交叉风险进行有效防范和处置，而交叉风险恰恰是目前系统性金融风险最为重要的来源。除此之外，在实践中，系统性的金融风险已不仅来自于金融机构，少数实体企业的风险也有外溢和升级的可能，而目前主要针对各类金融机构的行业保障基金，难以覆盖这类潜在的金融风险。

二是补偿范围和力度不足。我国重要的金融行业保障基金成立时间较晚，积累时间不长，基金额度还相对有限。以存款保险基金为例，2020 年末余额尚不足 1000 亿元，相对于我国庞大的银行业资产（2021 年末银行业总资产接近 350 万亿），风险处置能力依旧有限。从少数高危银行机构的处置实践来看，保障的主要对象限于 50 万以下储户，大额储户、企业、金融机构等其他债权人无法获得保障，但从金融市场和金融体系稳定角度看，大额借款人（特别是金融同业）信心的稳定同样重要。

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_40058](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_40058)

