



中国工商银行城市金融研究所
课题组

课题组负责人：周月秋、樊志刚

执笔：李露

lilu_csjr@icbc.com.cn

相关研究：

2015/2/6 《对央行下调存款准备金率的点评》

2015/1/30 《调整战略踏准中国经济“新常态”——2014年中国经济金融走势、政策分析及2015年展望》

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供我行内部参阅，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

解析存款保险制度及其对商业银行的影响

要点：

- 存款保险是现代金融制度的关键要素之一，是金融安全网的三大支柱之一，已成为各国普遍实施的一项金融业基础性制度安排。我国存款保险制度经过近二十年的酝酿和准备，2014年11月30日公布《存款保险条例（征求意见稿）》，面向社会公开征求意见，我国正式实行存款保险制度已为期不远。
- 与其他国家的存款保险制度相比较，我国的存款保险制度所覆盖的金融机构和存款资金范围相对更广，对存款保险机构所赋予的权利更大，这既是考虑到我国居民储蓄倾向较高，存款安全对社会保障具有重要意义，又体现了监管层以显性保险制度替代隐性保险，用市场化手段维护金融系统稳定的监管思路。
- 存款保险制度的建立使商业银行的市场退出机制规范化，有助于降低金融体系的系统性风险，提升中小银行的信用，为各类金融主体创造公平竞争的市场环境。同时，也对银行经营带来一定的挑战。我们倾向于认为大型银行所受到的负面影响总体上小于中小银行，存款保险制度推出对大型银行总体利好。
- 商业银行要切实把握存款保险制度带来的机遇，积极应对其挑战，提升客户服务能力，调整业务结构，提升风险管理水平，加强同业协调，实现市场影响力和业务发展的稳定持续提升。

目 录

一、存款保险制度推出的背景.....	2
二、存款保险条例(征求意见稿)解析.....	3
(一)存款保险具有强制性.....	3
(二)被保险的存款包括人民币存款和外币存款,但不包括同业存款.....	3
(三)限额偿付,最高偿付限额为人民币 50 万元.....	4
(四)存款保险费率由基准费率和风险差别费率构成.....	6
(五)存款保险基金的来源以投保机构缴纳的保费为主.....	7
(六)存款保险机构具有事前、事中和事后的管理权.....	7
三、存款保险制度下一步政策安排.....	7
(一)确定差别保险费率.....	8
(二)确定存款保险基金管理机构的运行模式.....	9
(三)制定出台相关法律体系和配套措施.....	9
(四)存款保险制度的正式实施时间.....	9
四、存款保险制度对商业银行的影响.....	10
(一)正面影响.....	10
(二)负面影响.....	11
(三)间接影响.....	13
五、商业银行的应对建议.....	14
(一)提升客户服务能力,防范存款“搬家”.....	14
(二)实施差异定价策略,提高资金定价能力.....	15
(三)调节存款结构,减少保费支出.....	15
(四)强化风险意识,不断提高风险管理水平.....	15
(五)加强同业之间的沟通和协调,避免“价格战”对正常金融秩序的干扰.....	15
附件 1:《存款保险条例(征求意见稿)》.....	16
附件 2:美国存款保险制度的差别费率体系.....	21

图表目录

图 1 纳入存款保险范围的存款结构.....	5
图 2 存款保险费率体系比较.....	6
表 1 全球前十大经济体和金砖五国实行存款保险制度情况.....	1
表 2 不同国家和地区存款保险覆盖范围情况.....	4
表 3 部分国家存款保险保费方式和保险费率.....	8
表 4 主要国家存款保险制度与爆发银行危机情况.....	13



存款保险制度是一种金融保障制度，是由各类存款性金融机构集中起来建立一个保险机构，各存款机构作为投保人按一定存款比例向其缴纳保险费，建立存款保险准备金，当成员机构发生经营危机或面临破产倒闭时，存款保险机构向其提供财务救助或直接向存款人支付部分或全部存款，从而保护存款人利益，维护银行信用，稳定金融秩序的一种制度。存款保险是现代金融制度的关键要素之一，是金融安全网的三大支柱之一¹，已成为各国普遍实施的一项金融业基础性制度安排。目前，全球已有超过110个国家或地区建立了存款保险制度；金融稳定理事会的24个成员国中，绝大多数已建立存款保险制度；全球前十大经济体和金砖五国中，只有中国和南非尚未建立存款保险制度。我国存款保险制度经过近二十年的酝酿和准备，数次加速又数度搁置，终于在2014年底取得突破，11月30日央行公布《存款保险条例（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），面向社会公开征求意见，我国正式实行存款保险制度为期不远了。本文在解析《征求意见稿》的基础上，对存款保险制度下一步政策安排进行了预判，在此基础上，剖析了存款保险制度对商业银行经营的影响，并提出相关应对建议。

表1 全球前十大经济体和金砖五国实行存款保险制度情况

经济体	实行存款保险制度时间	经济体	实行存款保险制度时间
美国	1933	巴西	1995
印度	1961	意大利	1987
日本	1971	俄罗斯	2003
德国	1966	中国	——
法国	1980	南非	——
英国	1982	——	——

¹ 金融安全网的三大支柱包括监管部门的审慎监管职能、中央银行的最后贷款人和存款保险机构的存款保险职能。

一、存款保险制度推出的背景

随着我国金融体系的不断发展和改革的持续推进，推出存款保险制度的宏观条件已基本具备。

第一，经济金融基本面良好，奠定了推行存款保险制度的宏观基础。近年来中国经济发展总体稳健，金融体系日趋完善，商业银行经股份制改造后，资产质量明显好转，盈利能力大幅提升，资本抵补实力和损失吸收能力显著增强，已逐渐具备了承担市场化风险的能力。同时，银行业监管水平逐步提高，问题银行的市场退出机制正在孕育，为存款保险制度发挥作用创造了前提条件。

第二，利率市场化改革进入关键环节，需要存款保险制度协同推进。利率市场化改革自 2012 年以来明显提速，目前只剩下放开存款利率上限这一最后关口。从国际实践来看，利率市场化通常会引起利率水平上升及商业银行负债业务成本提高，迫使商业银行资产业务转向高收益、高风险的领域，进而增大经营失败的风险。建立存款保险制度有助于保护存款人利益，减小银行经营失败给存款人带来的损失，同时还能够有效地隔离单个银行风险，有助于减小金融体系的系统性风险。而从已建立存款保险制度的 110 多个国家的具体实践来看，大部分国家是在利率市场化改革之前或改革过程中建立起存款保险制度的。因此，利率市场化改革若要完全到位，客观上需要存款保险制度协同推行。

与此同时，利率市场化改革顺利推进的一个必要条件是市场充分认识风险，利率市场化也是让存款人树立正确的风险意识的过程。目前民众认为银行存款绝对安全是基于政府对存款的隐性保险，对理财等非存款类产品的风险并没有充分认识，出现投资亏损的情况仍要求机构进行刚性兑付，这种不成熟的投资心理与金融体系缺乏显性的存款保险制度安排密切相关。通过建立显性的存款保险制度，打破存款人对非存款类投资产品隐性保险的预期，有利于其正确认识风险。只有市场真正树立了“收益与风险相匹配”的理性投资观，利率市场化改革才能顺利完成。

第三，发展民营银行要求建立存款保险制度。民营银行除了面对普遍性的金融风险外，还存在着信用水平低、公司治理能力低、关联交易、风险控制水平较低等潜在问题，导致其风险水平显著高于大型银行。民营银行不可避免地面临着经营失败后风险谁来承担、存款人的利益如何保障等关键问题。出于对这一点的考虑，首批民营银行试点着重突出了风险自担原则，监管规则明确要求民营银行的股东在发生流动性风险时进行救助



并对风险兜底。在用资本承担风险之后，股东对剩余风险承担连带责任，对存款人进行赔付。在其他商业银行享受国家隐性担保的同时，民营银行自担风险难免有失公平，这样的制度安排也有悖于现代企业制度的有限责任原则，不利于民营银行的长远发展。在此情况下，及时出台存款保险制度以取消自担剩余风险责任，使民营银行具备与大银行平等竞争的制度基础，无疑会为民营银行的发展扫清制度上的障碍。

第四，新兴金融业态快速发展亟需推行存款保险制度。近年来，互联网金融迅速发展壮大。相对于市场规模的迅速扩大和业务类型的不断拓宽，互联网金融的风险控制较为滞后。同时，互联网金融因其创新的技术和运营模式而难以受到严格全面的监管，潜在风险较大。一旦出现严重的风险事件，互联网金融企业可能不仅会破产倒闭，还要承担偿还存款等相应的法律责任。对于资金实力较差的互联网企业来说，将难以有效地保护存款人的利益，还可能引发系统性风险。建立存款保险制度有助于在发生此类情况时，较好地保护存款人利益，保障存款资金安全。

二、存款保险条例（征求意见稿）解析

存款保险制度固然在保障金融体系的安全性方面具有重要作用，但如果缺乏合理的顶层设计和配套制度，反而会放大逆向选择和道德风险，增大金融风险。鉴于此，在构筑金融安全网的同时，最小化道德风险是存款保险制度设计的出发点。从央行发布的《征求意见稿》来看，我国存款保险制度参考了各国存款保险制度的通行做法，充分考虑了我国经济金融体系的现实情况。主要内容包括：

（一）存款保险具有强制性

凡是境内设立的吸收存款的银行业金融机构，包括商业银行（含外商独资银行和中外合资银行）、农村合作银行、农村信用合作社等，都应投保存款保险。外国银行在中国的分支机构以及中资银行海外分支机构的存款原则上不纳入存款保险范围。将绝大部分境内银行纳入存款保险范围，有利于建立公平的竞争环境，在相同的制度下，经营稳健的银行和激进的银行之间相互制衡，有利于将存款利率保持在合理的水平，既保证存款人利益又使银行的资金成本不致过高。

（二）被保险的存款包括人民币存款和外币存款，但不包括同业存款

被保险存款包括投保机构吸收的人民币存款和外币存款。但是，金融机构同业存款、投保机构的高级管理人员在本投保机构的存款以及存款保险基金管理机构规定不予保险的其他存款除外。关于外币存款是否纳入存款保险范围，各国做法不尽相同。除加拿

大外，包括美英法德在内的欧美主要经济体均将外币存款纳入存款保险范围，而日本、韩国和台湾等东亚经济体则未将外币存款纳入保险范围。我国外币存款规模相对较小，条例意见稿将外币存款纳入保险范围，一方面可以起到有效保护中小储户及稳定外汇存款的作用，另一方面也有助于减少分歧，凝聚共识，推动存款保险制度的顺利建立。

关于同业存款是否纳入存款保险范围，除美国和加拿大外，其他主要经济体存款保险制度均将同业存款排除在外。相对于居民储户和非金融企业，作为存款人的金融机构有充分的信息和能力去判断资金存放机构的风险和流动性情况。同时，将同业存款排除在外也是考虑到同业存款中的一部分资金来源本身就是金融机构吸收的企业、个人等存款，如果将其纳入存款保险范围会产生重复保险的问题。此外，同业存款不在存款保险范围之内意味着同业业务的相对高风险得以回归，同业业务有望得到进一步的制约，从而降低系统性金融风险。将少数特定存款排除在保险范围之外，有利于发挥其监督作用和市场约束机制，促进银行业的健康发展和金融系统的稳定。

表 2 不同国家地区存款保险覆盖范围情况

国家或地区	外币存款是否保险	同业存款是否保险	国家或地区	外币存款是否保险	同业存款是否保险
美国	是	是	墨西哥	是	否
阿根廷	是	否	荷兰	是	否
澳大利亚	是	否	西班牙	是	否
比利时	是	否	英国	是	否
法国	是	否	加拿大	否	是
德国	是	否	巴西	否	否
希腊	是	否	日本	否	否
印度	是	否	韩国	否	否
意大利	是	否	台湾	否	否

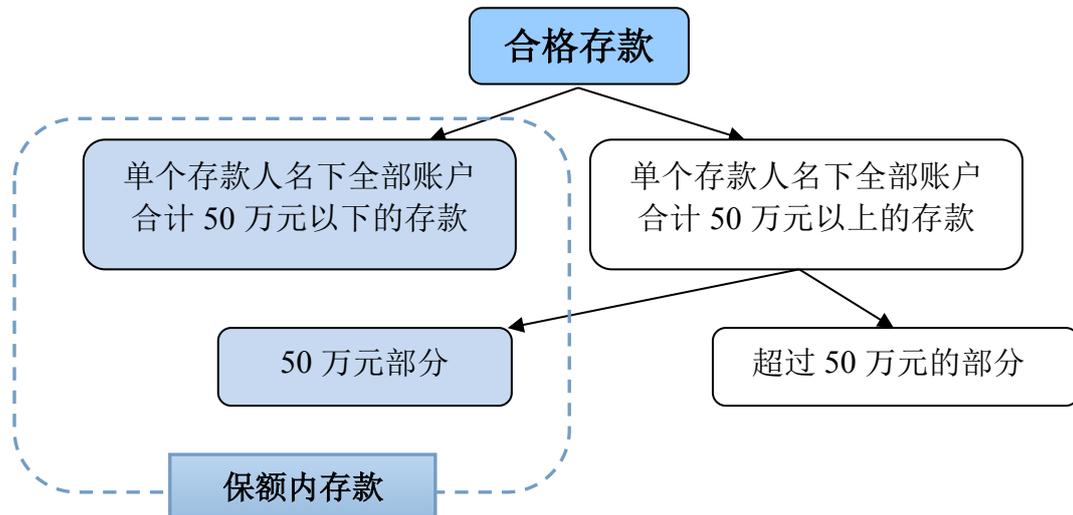
（三）限额偿付，最高偿付限额为人民币 50 万元

同一存款人在同一家银行所有存款账户的本金和利息合计在 50 万元以内的将全额赔付。这里需要对“合格存款”和“保额内存款”两个存款概念进行界定。“合格存款”是指纳入存款保险范畴的存款，就我国的存款保险制度来说，根据目前掌握的信息，我国存款保险的“合格存款”包括个人存款、企业存款和机构存款，不包括同业存款。“保额内存款”是指“合格存款”中，单一存款人存放在同一家金融机构的全部存款中的 50 万元以内的部分。即，单一存款人在同一家金融机构所有存款账户的本金和利息合计在



50 万元以内的，实行全额赔付；超出 50 万元的部分，将得不到存款保险基金的赔偿，而是从投保机构的清算财产中受偿。“合格存款”与“保额内存款”的关系如下图。

图 1 纳入存款保险范围的存款结构



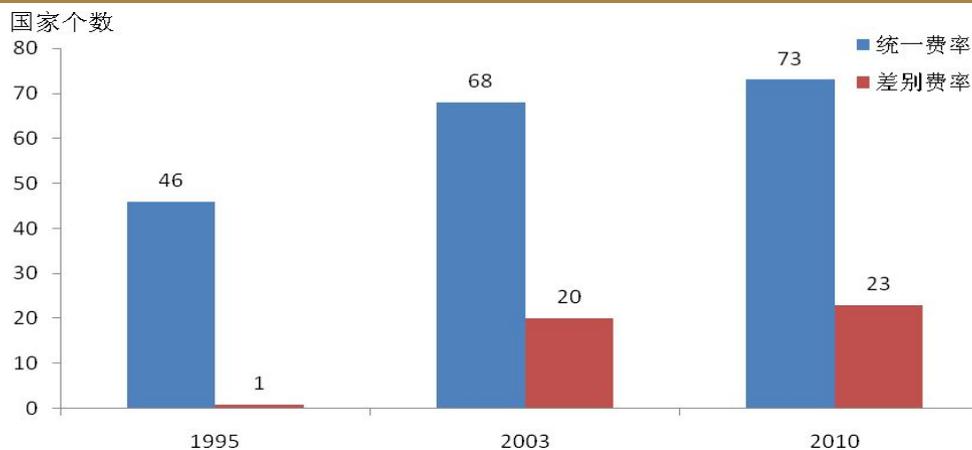
据官方测算，50 万元的赔付限额可以覆盖 99.63% 的存款人的全部存款，意味着绝大多数存款人的存款能够得到全额保障。而超过 50 万元的部分并不意味着完全无法得到保障，即便银行发生了被接管、被撤销或者破产的情况，一般先动用存款保险基金支持其他金融机构对出现问题的银行进行“接盘”，收购或者承担其业务、资产、负债。这样存款人的存款将转移到其他银行，继续得到全面保障。确实无法由其他银行收购、承接的，才会按最高限额直接偿付，超出最高限额 50 万元的，还将从该银行的清算财产中受偿。此外，最高赔付限额还会根据经济发展和市场变化情况进行动态调整。从国际经验看，美国在 2010 年将存款保险限额从 10 万美元提高到 25 万美元，台湾地区在 2009-2011 年间提供全额存款保险，2009 年 3 月欧盟制定的《存款保证计划指令修正案》提出将存款保险限额增加到 5 万欧元，2011 年后存款保险限额增加到 10 万欧元。

从制度设定的最高限额看，50 万元的最高限额约为我国人均 GDP 的 12 倍，远高于其他国家 2.5 倍的平均水平，这主要是考虑到我国居民储蓄倾向较高，储蓄很大程度上承担着社会保障功能。较高的赔付限额有利于避免存款从中小银行大规模流出，保持流动性在机构之间的总体稳定，同时也为中小银行和民营银行预留出更大的发展空间。但是，较高的赔付限额也可能形成对经营激进银行的逆向激励，弱化存款人和金融机构“风险自担”的市场化约束，引发道德风险。

（四）存款保险费率由基准费率和风险差别费率构成

各投保机构的适用费率，由存款保险基金管理机构根据投保机构的经营管理状况和风险状况等因素确定。从全球范围看，近年来越来越多的国家正在逐渐转向差别费率体系，可以说差别费率是全球存款保险制度的发展趋势。1995 年全球实行存款保险制度的 47 个经济体中仅有 1 个国家实行差别费率，占比为 2%，而 2010 年全球实行存款保险制度的 96 个经济体中有 23 个国家实行差别费率，占比上升到 24%。就发展历程来看，多数国家通常会采取“先统一、后差异化”的路径。从实行风险差别费率的国家和地区看，美国存款保险制度的风险差别费率体系是目前最为先进的，成为各国存款保险制度重要的参照标准。美国在上世纪 80 年代末至 90 年代初期间商业银行大量倒闭，使联邦存款保险公司（FDIC）负担剧增，于是从 1994 年起将统一保险费率调整为风险差别费率。具体费率体系结合了金融机构的资本充足率和 CAMELS 的评价标准，保险费率从 0.00%-0.27% 共六个档次（具体费率制度见附件 2）。美国是全球最早采用差别保险费率的国家和地区，其商业银行资本比率合理，加之财务体系的高度透明等因素都为美国顺利实施差别保险费率提供了有效的保证。

图 2 存款保险费率体系比较



数据来源：国际存款保险机构协会（IADI）。

根据经营管理状况和风险状况收取差别存款保险费用，促使金融机构为自身经营行为承担相应成本，有利于降低存款保险制度所衍生的道德风险。通过这种市场化的经济手段，可以加强对银行盲目扩张和冒险经营的约束，促使银行稳健经营。但是，实行风险差别费率除了管理成本更高以外，还需要建立一个可靠的风险评估系统，需要在金融安全网各成员之间实现信息共享和加强协调配合，实施起来难度相对更大。此外，基于



风险的差别费率会导致风险较高的金融机构承担更多成本，可能进一步恶化金融机构的经营状况。

（五）存款保险基金的来源以投保机构缴纳的保费为主

存款保险基金的来源包括：投保机构缴纳的保费，在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的收益以及其他合法收入。从国际经验看，存款保险公司的资金来源可以分为两类：一类是政府出资，或由中央银行提供再贷款；一类是向投保的金融机构融资，可以通过征收保费或由存款保险公司发行金融债券等。可见，我国的存款保险基金来源以投保机构缴纳的保费为主。这样的筹资方式有利于加强对金融机构的行为约束，减小道德风险，但没有政府出资的存款保险制度会在一定程度上削弱公众信心，相对更易发生挤兑风险。

（六）存款保险机构具有事前、事中和事后的管理权

存款保险基金管理机构参加金融监管协调机制，并与人民银行、银监会等监管部门建立信息共享机制，获取投保机构风险状况、检查报告和评级情况等监管信息。同时，对资本不足的投保机构进行风险警示，并要求其采取补充资本、控制资产增长、控制重大交易授信、降低杠杆等措施。从国际经验看，存款保险制度主要分为三种类型：“付款箱”型，仅负责对受保存款进行赔付；“损失最小化”型，存款保险机构积极参与存款处置，并可运用多种风险处置工具和机制，实现处置成本最小化；“风险最小化”型，存款保险机构具有广泛的风险控制职能，既有完善的风险处置职能，又有一定的审慎监管权。美国和日本等大型经济体的存款保险制度主要采取“风险最小化”型，美国在金融危机之后更是强化了存款保险制度的风险控制和金融监管职能。根据《征求意见稿》内容，我国的存款保险机构属于“风险最小化”型，除了具有“付款箱”和参与处置问题银行等事后管理权外，还拥有监督管理、早期纠正等事前和事中管理权。

总的来看，与其他国家的存款保险制度相比，我国的存款保险制度所覆盖的金融机构和存款资金范围都相对更广，对存款保险机构所赋予的权利相对更大，这既是考虑到我国居民储蓄倾向较高，存款安全对社会保障具有重要的意义，又体现了监管层以显性保险制度替代隐性保险，用市场化手段维护金融系统稳定的监管思路。

三、存款保险制度下一步政策安排

《征求意见稿》在制度的具体操作和细节设计方面并没有进行详尽的披露，最终公布和正式实施存款保险制度还需要就以下几个问题进行进一步的制度安排：

（一）确定差别保险费率

据央行表态²，存款保险制度在开局起步的阶段将在很短时间内实行单一费率，所有存款机构的费率相同，随后很快将过渡到差别费率，这一政策思路与大多数实行差别费率国家的政策路径一致。在《征求意见稿》中，规定存款保险费率由基准费率和风险差别费率构成，各投保机构的适用费率由存款保险基金管理机构根据投保机构的经营管理状况和风险状况等因素确定。在存款保险制度进入到差别费率阶段以后，预计费率水平将主要基于商业银行的风险情况来制定，初期可根据不同类型金融机构在风险等级的差异，将投保机构分为国有银行、股份制银行以及城商行和农信社三大类，每个大类内部再根据风险情况划分相应的层次，不同层次分别确定不同的存款保险费率档次。待相关制度逐渐完善、实施条件具备后，再参照资本充足率、不良贷款率、拨备覆盖率等风险指标进行综合评定，形成基于单个银行的、精准的差别费率体系。

具体到费率水平，目前欧美主要经济体存款保险费率跨度较大，美国联邦存款保险公司（FDIC）对各机构的执行费率跨度从 0.025%到 0.45%。央行强调我国初期适用的费率水平远低于绝大多数国家存款保险制度起步时的水平和现行水平。综合各国费率情况，预计制度建立初期费率水平在 0.04%-0.08%左右。

表 3 部分国家存款保险保费方式和保险费率

国家	保费方式	保费费率(单位：%)
美国	差别费率	0.025-0.45
加拿大		0.028-0.222
香港		0.0175-0.049
台湾		0.05-0.06
新加坡		0.02-0.07
日本	单一费率	特定存款（主要是活期）按0.10%，其余0.08%
西班牙		0.2
墨西哥		0.4
印度		0.05
俄罗斯		0.1
巴西		0.3

² 2015年1月23日，国新办举办的国务院政策例行吹风会上，央行副行长潘功胜的发言内容。



（二）确定存款保险基金管理机构的运行模式

首先，从组织形式看，预计制度建立初期不会直接设立存款保险机构，而是先设立一个存款保险基金作为过渡，该基金设在央行金融稳定局，由金融稳定局管理。待条件成熟后，再成立独立性更强的存款保险机构。该机构组织模式可能类似于全国社保基金理事会，为负责管理运营存款保险基金的独立法人机构。同时，在银行破产时对受保存款进行赔付，参与处置问题银行，监控风险和早期纠正。

其次，从监管协调方面看，存款保险机构和央行、银监会等监管机构需建立起有效的监管协调机制，形成三权分离、相互制衡监管体系。央行主要通过货币政策的制定和实施来维护总体宏观金融稳定，银监会对各银行实施全面的合规监管来抑制银行的过度风险承担行为，降低银行危机发生的可能性，而存款保险机构则是对银行的经营风险进行控制和监管，并通过事后问题金融的稳健处置，保护存款人利益，维护金融体系的稳定。当银行出现问题时，存款保险机构应当与中央银行对救助的时间、顺序等问题进行协商，建立完善的协调机制。一般先由存款保险机构在存款保险基金承受范围内进行处置，实现金融机构规范化的市场退出机制。中央银行的最后贷款人是银行救助的最后手段，只有针对那些大型的、具有系统重要性的银行出现危机时，央行应该及时与存款保险机构协商，尽快提供流动性支持，发挥最后贷款人的作用。

（三）制定出台相关法律体系和配套措施

为顺利实施存款保险制度，预计下一步将抓紧制定出台一系列配套法律和措施。第一，出台与存款保险相关的法律体系。一是存款保险制度应具备清晰、明确的法律界定，以明确存款保险机构的性质、地位、职责、保险对象、投保方式及理赔方法。二是完善和出台《存款保险条例》，指导我国存款保险制度的构建，存款保险制度建立之后，应在《存款保险条例》基础上正式起草《存款保险法》，确保存款保险机构具备足够的权威性和相对独立性。三是在现有《中央银行法》、《商业银行法》及《担保法》的基础上，进一步完善《金融机构破产法》和《私人财产保护法》等。

第二，建立银行风险评估体系等配套措施。一是研究建立包括偿债能力、运营能力、盈利能力、贷款投向和方式等因素在内的多层次风险评估指标体系。二是培育国内具有独立性的银行风险评估机构，评估机构定期出版银行风险评估报告，以便为存款保险费率的科学决策提供参考。三是建立银行风险评估模型，具体应包括风险因素识别指标、风险等级衡量指标、风险因素权重指标等，按照一定的标准对银行风险进行量化赋值。

（四）存款保险制度的正式实施时间

从公开征求意见、修改完善，到国务院、人大审批通过，正式公布，需要一定的时间周期。同时，制度正式实施还需要充分的准备期。在准备期内，监管部门和金融机构需要进行制度实施的相关工作，包括进行政策解读与沟通，开展相关知识与业务培训，向社会公众充分宣传解释，以促进制度平稳推出和顺利实施。按照《征求意见稿》的安排，我国存款保险制度的征求意见期于2014年12月30日结束，预计此后将有1年左右的准备期，2016年初将正式实施存款保险制度。

四、存款保险制度对商业银行的影响

存款保险制度作为我国金融体系的一项基础性制度安排，对于减小金融体系的系统性风险，促进金融机构稳健发展具有重要的意义。商业银行作为该项制度的实践主体，将受到多方面的影响。与此同时，除了制度本身的直接影响外，还应将制度与利率市场化和金融主体多元化叠加起来考虑。具体表现在以下几方面：

（一）正面影响

1. 金融体系的安全性得到更好保障，对银行经营带来正外部性

存款保险制度是金融安全网的重要组成部分，有效的存款保险制度有助于减小金融体系的系统性风险，平抑金融市场波动，所有银行都将享受由此带来的正外部性。一方面，银行是负债经营的企业，存款人对银行的信心是银行正常运营的前提，存款保险制度通过对存款人提供保护，从法律层面强化了存款的安全性，增强了存款者的信心，从而降低了挤兑发生的几率；另一方面，银行之间频繁的资金往来以及复杂的债权债务关系，导致个别银行的风险会通过多条渠道传染至其他银行，进而蔓延扩大成银行业的系统性风险。存款保险制度帮助经营失败银行迅速退出市场，起到隔离风险、稳定预期的作用，增强整个银行体系的稳定性。

2. 有利于提升中小银行信用

存款保险制度有利于提升中小银行信用。**首先**，存款保险制度为全部存款类金融机构设立统一平等的存款保护措施，消除了中小银行自担剩余风险的责任，使中小银行具备与大银行平等竞争的制度基础，从而为大、中、小银行创造公平竞争的环境。**第二**，存款保险对不同经营质量和风险状况的金融机构实行差别费率，有利于形成对中小银行稳健经营的正向激励，引导其主动提高风险管理能力，提升自身信用。

从各国经验看，建立存款保险制度是发展民营银行、中小银行的重要前提和条件。美国社区银行的健康发展，在很大程度上得益于美国存款保险制度的建立和完善，使小



银行具备与大银行平等竞争的制度基础，有利于实现市场主体的多元化，改善和加强对小企业、社区和农民的金融服务。我国通过建立存款保险制度，有利于储户对主要面向“三农”和小微企业的中小金融机构树立信心，促进其发展，从而形成更加合理的金融体系结构。

（二）负面影响

1. 保费缴纳影响银行盈利

对我国保费缴纳对银行盈利的影响进行大致地测算：**首先**，根据《征求意见稿》的规定，以 2013 年末的数据为例，在剔除外国银行国内分支机构的存款以及其他境内金融机构的同业存款后，估计纳入存款保险范围的合格存款为 85-95 万亿元。**第二**，根据国际经验，主要国家存款保险制度的保额内存款/合格存款范围在 20%-85%，均值为 50.56%。按均值测算，我国保额内存款大致为 43-48 万亿元。**第三**，按照 0.05% 的平均保险费率估算，国内银行业金融机构每年需缴纳的保费约为 215-240 亿元，约占 2013 年商业银行净利润的 1.5%-1.7%。总体来看，保费支出对银行平均利润的影响比较小。

对于不同的银行，保费支出对利润的影响不尽相同：**首先**，稳健经营、资产质量较高、拨备覆盖充分、风险较低的银行适用的保险费率相对较低，对盈利的影响相对较小。**第二**，单位存款账户金额相对较大、存款集中度较高的银行，其缴纳的保费数额相对更小。**第三**，境外机构存款占比相对较高的银行所承担的保费相对更小。总的来看，按照商业银行的规模划分，中小银行缴纳的保费对利润的影响大于大型银行；按照所有制类型划分，保费对利润的负面影响由大到小的顺序是：农村金融机构 > 城商行 > 股份制银行 > 国有银行。

2. 存款的不稳定性有所增大

存款保险制度的建立打破了国家对存款的全额隐性保险。按照制度设计，同一存款人在同一家投保机构资金在 50 万元以上无法得到全额保障，这意味着存款的不稳定性将有所加大。**首先，从个人储蓄存款来看**，一方面，对于 50 万元以下的存款，由于得到全额保护，客户可能倾向于存放在利率较高的银行，这部分存款由利率较低的银行转移到利率较高银行的可能性比较大，银行这部分存款资金可能呈现出较大的波动性。另一方面，对于 50 万元以上的大额存款，客户可能更加看重银行的信誉和资产能力，同时，存款余额较大的客户往往能享受到 VIP 服务，分散存款可能将失去服务上的优待，因此这部分存款向高利率银行大规模转移或拆分到多个银行的可能性相对较小。**其次，从企业存款来看**，利率高低固然是企业选择银行的重要因素，但由于超过 50 万元限额

的存款规模占企业总存款规模的比重³较大，一旦银行破产进行存款赔付，企业获得的赔付金额相对总额较小，进行分散化存放既不合理也不经济。对于这部分存款客户来说，可能更加看重银行的信誉和综合服务能力，而且企业一旦与银行形成了良好的合作关系，也不会轻易转移存款破坏合作关系。因此，企业存款发生大规模搬家的可能性不大。此外，分析存款保险制度对存款稳定性的影响，还需将其置于促进利率市场化的背景下来考量。存款利率上限进一步放开使得银行通过提高存款利率揽存的空间扩大，不同银行对利率的定价差异将拉大，这会在一定程度上提高存款人转移资金的动力，对存款稳定性产生较大的影响，同时也对银行的资金定价能力提出了更高的要求。

总体来看，存款保险制度对存款结构的趋势性影响主要表现为促进存款更多地流向两类机构：一是大而强的综合性金融机构，二是小而美的以高息为招牌的金融机构。同时，制度推出初期对存款人的心理冲击相对较大，经过一定的缓冲期，其对存款转移的影响将逐渐消减，金融机构的综合服务能力和信用状况重新成为主要考虑因素。因此，短期来看，在中小银行对存款人的宣传引导和较高利率的吸引下，存款可能呈现出流入小银行的趋势。长期来看，国有银行因其国有性质和“大而不能倒”的特性，不可能完全擦除政府的隐性担保（发达国家亦如此），这就使得 50 万元以上的存款因是否存放在国有大行而具有不同的安全性，公众对商业银行的信用判断会驱动存款尤其是大额存款逐渐向信誉较高的国有银行回流。因此，长期内各类银行的存款波动性会逐渐减小，甚至可能呈现出向国有大行回流的态势。综合权衡其对各类存款在长、短期内带来的影响，我们认为，存款保险制度的推出总体上不会引发存款的大规模转移，对金融机构流动性的冲击总体较小。国际经验也印证了这一点，据国际存款保险机构协会 (IADI) 的调查结果，多数国家实行存款保险制度后未出现大规模的存款搬家现象。

3. 合规性成本增加

按照我国存款保险的制度设计，存款保险基金管理机构对投保银行的经营管理具有监督检查职责，有权要求投保银行定期报告统计数据和信息，对资本不足的投保机构进行风险警示，并要求其采取风控措施等。这意味着投保银行将面临更高的监管要求和合规成本。同时，各投保银行的保险费率将参考资产质量、资本充足率、经营管理能力等诸多指标综合确定，这对银行的风险管理能力和资本管理能力无疑带来较大的挑战。

4. 加剧银行道德风险

³ 以工商银行为例，截至 2014 年 9 月末，我行单个客户名下存款合计在 50 万元以下的存款余额占总存款余额约 36%，其中，企业客户 50 万元以下存款余额占企业存款余额约 2%，个人客户 50 万元以下存款余额占个人存款余额约 74%。



道德风险是建立存款保险制度不可避免的一个重要问题，道德风险在存款保险制度中的表现主要有三：一是使存款人在一定程度上放松自我保护意识。由于得到了存款保险的保护，存款人事前选择银行以及事后监督银行的动力有所降低，减小了市场力量对银行的约束。二是诱使银行高风险经营。存款保险在一定程度上降低了发生挤兑的风险，银行经营失败的后果也主要由外部制度来承担，因此，银行的风险激励有所增大，更倾向于从事收益更大、风险更高的经营活动。同时，存款保险制度对利率市场化具有促进作用，存款利率放开加上存款保险制度的“保护”可能进一步增大银行高息揽存、高风险投资的动力。三是存款保险制度可能导致监管者更加容忍问题银行继续在市场上经营，银行面临的外部监管约束有所放松。

可见，存款保险制度不一定能够降低系统性金融风险。有效的存款保险制度需要以完善的内、外部制度环境和较强的市场纪律为前提条件，包括完善的银行治理结构、审慎的金融监管、严格的会计和审计标准、配套的宏观政策和法律体系、社会大众普遍接受的存款保险理念等。如果缺乏这些基础条件，存款保险制度不仅难以有效提升金融体系的稳定性，其所暗含的道德风险还可能加剧金融体系的不稳定性。事实上，从已建立存款保险制度的国家的情况看，其对于金融市场的稳定性并没有带来明显的提升作用，甚至在某些国家，存款保险制度反而加剧了银行体系的系统性风险。

表 4 主要国家存款保险制度与爆发银行危机情况

国家	存款保险制度建立时间	爆发银行危机时间	存款保险制度建立后是否爆发银行危机
美国	1934	1980-1992	是
德国	1966	1974-1976	是
法国	1980		否
日本	1977	1992-2002	是
英国	1982	1974-1976	否
韩国	1996	1997-2002	是

（三）间接影响

1. 利率市场化加速导致银行付息成本上升，定价能力面临更高要求

随着利率市场化的推进，银行间竞争导致存款利率上升，提高银行经营成本，增大经营风险，部分中小银行可能面临破产倒闭的风险。存款保险制度被普遍看做我国完全实现利率市场化的基础性制度，为我国存款利率上浮区间的进一步扩大直至最终废除存

款利率管制提供缓冲和安全保障。随着存款保险制度的推出，利率市场化改革有望进一步加速，对商业银行而言，一是吸收存款的成本将增加，影响盈利。利率完全实现市场化的初期阶段，存款利率往往会呈现出明显的上升趋势，导致银行利差缩窄，净息差下降，对盈利形成较大的冲击。相对于大型银行来说，利率市场化将使中小银行面临相对更大的揽存压力，为此需付出更高的吸收存款成本，对盈利的负面影响也相对更大。二是银行存款定价能力面临更高要求，“随行就市”的简单笼统定价方法必须改变。

2. 金融市场主体多元化使得市场竞争加剧

存款保险制度的建立，为各类金融机构提供了公平稳健的经营环境，提升了中小银行和民营银行的信用，为其较快发展带来机遇。预计存款保险制度出台后民营银行的审批和设立速度将进一步加快，银行业金融机构的数量会进一步增加，市场集中则会进一步降低，各类商业银行面对的市场竞争都将进一步加剧。

综合分析存款保险制度对商业银行的影响，**首先，存款保险制度对商业银行的经营正、负面影响并存。**存款保险制度的建立使商业银行的市场退出机制规范化，有助于隔离单个银行的风险，降低金融体系的系统性风险。同时，有助于提升中小银行的信用，为各类金融主体创造公平竞争的市场环境。同时，对银行经营带来一定的负面影响，表现为保费支出增大银行经营成本，银行合规性成本增加，利率市场化导致付息成本上升，存款的不稳定性有所增加，市场主体多元化加剧竞争，以及引发道德风险问题等。**第二，存款保险制度对大型银行总体利好。**对不同类型的商业银行来说，我们倾向于认为大型银行所受到的负面影响总体上小于中小银行，存款保险制度推出对大型银行总体利好。**第三，不宜过分高估存款保险制度对商业银行经营的影响。**存款保险制度作为金融体系的一项基础性制度安排，它是利率市场化改革和中小银行发展的制度保障。它对商业银行的影响主要体现在提升金融系统的稳定性和安全性，为银行创造更好的市场环境，而不宜高估制度本身对银行经营的直接影响。

五、商业银行的应对建议

商业银行要切实把握存款保险制度带来的机遇，积极应对其挑战，提升客户服务能力，调整业务结构，提升风险管理水平，加强同业协调，实现市场影响力和业务发展的稳定持续提升。

（一）提升客户服务能力，防范存款“搬家”



面对存款保险制度推出后可能出现的存款“搬家”现象，商业银行应加强服务与产品创新，适时调整业务策略，提高客户的忠诚度。第一，提高服务的效率和便利性，不断提升网点柜面服务效率，完善自助机具功能，提高网上银行和手机银行业务的便利性和安全性。第二，加强客户行为分析，借助数据挖掘技术对客户的多维属性进行深入分析，主动和前瞻性地了解客户动态及需求，合理定位其金融需求，提供个性化、品种多样的综合金融服务。加强对单一产品客户的交叉销售，对贡献度高的客户提升服务等级，逐步提高客户的忠诚度，最大程度地维护老客户、吸引新客户。加大对中高端客户的发展力度，对于高净值客户，要根据其风险偏好制定综合服务方案，引导其将资金在存款及其他理财产品之间合理摆布，运用保险、贵金属、跨境服务、理财、大额存单等产品，稳住客户资金。第三，完善企业客户服务，尤其是代发工资的企业客户，设法吸引这类客户及所发工资账户的持有者。第四，密切关注客户资金走向，重点监测大额资金流动、存款流向及结构变化等关键指标，加强客户关系维护，防范存款转移。

（二）实施差异定价策略，提高资金定价能力

由于我国存款保险的最高限额为50万元，这就导致50万元以下存款和50万元以上存款具有了不同程度的风险，因此，利率定价所反映的风险溢价也应该有所区别。商业银行应在细分客户的基础上，对不同客户实行差异化的定价策略，合理控制存款成本。

（三）调节存款结构，减少保费支出

由于境外存款不计入投保范围，商业银行可根据情况适度调整存款结构，增加免缴保费的境外分支机构存款规模。同时，考虑到商业银行向央行缴纳的高额存款准备金事实上也承载着“隐性”存款保险的职能，这与“显性”存款保险制度下的保费的职能相互重叠。因此，商业银行可建议央行调降存准率，或从法定存款准备金中划转一部分作为存款保险启动资金。

（四）强化风险意识，不断提高风险管理水平

商业银行应进一步强化风险意识，更准确地预测、计量和把控风险。将风险、资本和收益相匹配，不断提升资产质量，促进资产组合优化。不断夯实风险管理基础设施，提升风险计量和风险报告水平。完善全面风险管理体系，有效提升集团并表管理和风险控制水平，实现稳健、持续经营。

（五）加强同业之间的沟通和协调，避免“价格战”对正常金融秩序的干扰

适当的价格竞争是有助于保护消费者利益以及激发金融机构活力的，但围绕价格无序和过度的竞争，就会威胁到银行业的整体稳定和国民经济的平稳运行。因此，商业银

行应加强同业之间的沟通和协调，将价格稳定在一个合理的水平和限度内。一方面，几家大型银行应以央行的基准利率为主导，保持在竞争中的默契和克制，维护整个银行业市场的良好竞争环境。另一方面，借助银行业协会等行业组织的作用，以行业组织为纽带，保持市场竞争主体间的沟通、协调及信息分享，通过自律性管理，在一定程度上保持正常的价格竞争区间。

附件 1：《存款保险条例（征求意见稿）》

第一条 为了建立和规范存款保险制度，依法保护存款人的合法权益，及时防范和化解金融风险，维护金融稳定，制定本条例。

第二条 在中华人民共和国境内设立的商业银行、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（以下统称投保机构），应当依照本条例的规定投保存款保险。

投保机构在中华人民共和国境外设立的分支机构，以及外国银行在中华人民共和国境内设立的分支机构不适用前款规定。但是，中华人民共和国与其他国家或者地区之间对存款保险制度另有安排的除外。

第三条 本条例所称存款保险，是指投保机构向存款保险基金管理机构交纳保费，形成存款保险基金，存款保险基金管理机构依照本条例的规定向存款人偿付被保险存款，并采取必要措施维护存款以及存款保险基金安全的制度。

第四条 被保险存款包括投保机构吸收的人民币存款和外币存款。但是，金融机构同业存款、投保机构的高级管理人员在本投保机构的存款以及存款保险基金管理机构规定不予保险的其他存款除外。

第五条 存款保险实行限额偿付，最高偿付限额为人民币 50 万元。中国人民银行会同国务院有关部门可以根据经济发展、存款结构变化、金融风险状况等因素调整最高偿付限额，报国务院批准后公布执行。



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金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。

存款保险基金管理机构偿付存款人的被保险存款后，即在偿付金额范围内取得该存款人对投保机构相同清偿顺序的债权。

社会保险基金、住房公积金存款的偿付办法由中国人民银行会同国务院有关部门另行制定，报国务院批准。

第六条 存款保险基金的来源包括：

- (一) 投保机构缴纳的保费；
- (二) 在投保机构清算中分配的财产；
- (三) 存款保险基金管理机构运用存款保险基金获得的收益；
- (四) 其他合法收入。

第七条 存款保险基金管理机构履行下列职责：

- (一) 制定并发布与其履行职责有关的规则；
- (二) 制定和调整存款保险费率标准，报国务院批准；
- (三) 确定各投保机构的适用费率；
- (四) 归集保费；
- (五) 管理和运用存款保险基金；
- (六) 依照本条例的规定采取早期纠正措施和风险处置措施；
- (七) 在本条例规定的限额内及时偿付存款人的被保险存款；
- (八) 国务院批准的其他职责。

存款保险基金管理机构由国务院决定。

第八条 本条例施行前已开业的吸收存款的银行业金融机构，应当在存款保险基金管理机构规定的期限内办理投保手续。

本条例施行后开业的吸收存款的银行业金融机构，应当自工商行政管理部门颁发营业执照之日起 6 个月内，按照存款保险基金管理机构的有关规定办理投保手续。

第九条 存款保险费率由基准费率和风险差别费率构成。费率标准由存款保险基金管理机构根据经济金融发展状况、存款结构情况以及存款保险基金的累积水平等因素制定和调整，报国务院批准后执行。

各投保机构的适用费率，由存款保险基金管理机构根据投保机构的经营管理状况和风险状况等因素确定。

第十条 投保机构应当缴纳的保费，按照本投保机构的被保险存款和存款保险基金管理机构确定的适用费率计算，具体办法由存款保险基金管理机构规定。

投保机构应当按照存款保险基金管理机构的的要求定期报送被保险存款余额、存款结构情况以及与确定适用费率、核算保费、偿付存款相关的其他必要资料。

投保机构应当按照存款保险基金管理机构的的规定，每6个月交纳一次保费。

第十一条 存款保险基金的运用，应当遵循安全、流动、保值增值的原则，限于下列形式：

- (一) 存放中国人民银行；
- (二) 投资政府债券、中央银行票据、信用等级较高的金融债券及其他高等级债券；
- (三) 国务院批准的其他资金运用形式。

第十二条 存款保险基金管理机构应当自每一会计年度结束之日起3个月内编制存款保险基金收支的财务会计报告、报表，并编制年度报告，按照国家有关规定予以公布。

存款保险基金的收支应当遵守国家统一的财务会计制度，并依法接受审计机关的审计监督。

第十三条 存款保险基金管理机构履行职责，发现有下列情形之一的，可以进行核查：

(一) 投保机构风险状况发生变化，可能需要调整适用费率的，对涉及费率计算的相关情况进行核查；

(二) 投保机构保费交纳基数可能存在问题的，对其存款的规模、结构以及真实性进行核查；

(三) 对投保机构报送的信息、资料的真实性进行核查。

对核查中发现的重大问题，应当告知银行业监督管理机构。



第十四条 存款保险基金管理机构参加金融监管协调机制，并与中国人民银行、银行业监督管理机构等金融管理部门、机构建立信息共享机制。

存款保险基金管理机构应当通过信息共享机制获取有关投保机构的风险状况、检查报告和评级情况等监督管理信息。

前款规定的信息不能满足控制存款保险基金风险、保证及时偿付、确定差别费率等需要的，存款保险基金管理机构可以要求投保机构及时报送其他相关信息。

第十五条 存款保险基金管理机构发现投保机构存在资本不足等影响存款安全以及存款保险基金安全的情形的，可以对其提出风险警示。

第十六条 投保机构因重大资产损失等原因导致资本充足率大幅度下降，严重危及存款安全以及存款保险基金安全的，投保机构应当按照存款保险基金管理机构、中国人民银行、银行业监督管理机构的要求及时采取补充资本、控制资产增长、控制重大交易授信、降低杠杆率等措施。

投保机构有前款规定情形，且在存款保险基金管理机构规定的期限内未改进的，存款保险基金管理机构可以提高其适用费率。

第十七条 存款保险基金管理机构发现投保机构有《中华人民共和国银行业监督管理法》第三十八条、第三十九条规定情形的，可以建议银行业监督管理机构依法采取相应措施。

第十八条 存款保险基金管理机构可以选择下列方式使用存款保险基金，保护存款人利益：

(一) 在本条例规定的限额内直接偿付被保险存款；

(二) 委托其他合格投保机构在本条例规定的限额内代为偿付被保险存款；

(三) 为其他合格投保机构提供担保、损失分摊或者资金支持，以促成其收购或者承担被接管、被撤销或者申请破产的投保机构的全部或者部分业务、资产、负债。

存款保险基金管理机构在拟订存款保险基金使用方案选择前款规定方式时，应当遵循基金使用成本最小的原则。

第十九条 有下列情形之一的，存款人有权要求存款保险基金管理机构在本条例规定的限额内，使用存款保险基金偿付存款人的被保险存款：

- (一)存款保险基金管理机构担任投保机构的接管组织;
- (二)存款保险基金管理机构实施被撤销投保机构的清算;
- (三)人民法院裁定受理对投保机构的破产申请;
- (四)经国务院批准的其他情形。

存款保险基金管理机构应当依照本条例的规定及时、足额偿付存款。

第二十条 存款保险基金管理机构的工作人员有下列行为之一的，依法给予处分：

- (一)违反规定收取保费;
- (二)违反规定使用、运用存款保险基金;
- (三)违反规定不及时、足额偿付存款;
- (四)滥用职权、玩忽职守的其他行为。

存款保险基金管理机构的工作人员贪污受贿、泄露国家秘密或者所知悉的商业秘密，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第二十一条 投保机构有下列情形之一的，由存款保险基金管理机构责令限期改正；逾期不改正或者情节严重的，予以记录并作为调整该投保机构的适用费率的依据：

- (一)未依法投保;
- (二)未依法及时、足额交纳保费;
- (三)未按照规定报送信息、资料或者报送虚假的信息、资料;
- (四)拒绝或者妨碍存款保险基金管理机构依法进行的核查;
- (五)妨碍存款保险基金管理机构实施存款保险基金使用方案。

投保机构有前款规定情形的，存款保险基金管理机构可以对投保机构的主管人员和直接责任人员予以公示。投保机构有前款第二项规定情形的，存款保险基金管理机构还可以按日加收未交纳保费部分 0.05%的滞纳金。

第二十二条 本条例施行前，已被国务院银行业监督管理机构依法决定撤销或者人民法院已受理破产申请的吸收存款的银行业金融机构，不适用本条例。

第二十三条 本条例自 年 月 日起施行。

**附件 2：美国存款保险制度的差别费率体系**

1993 年以前，美国的联邦存款保险公司（FDIC）一直实行统一保险费率，即根据银行存款的规模，而不是依据其风险构成来征收存款保险费。但是，1980 年以后美国实施利率自由化，放开存款利率和贷款利率的管制后利率快速上涨，最终贷款和存款利率出现负差额。1989 年前后大量的商业银行倒闭使 FDIC 的负担剧增，不得不考虑调整统一费率制度，因此，1991 年美国颁布了《联邦存款保险公司修正法案》（FDICIA），为实施差别保险费率进行前期准备，1994 年 FDIC 开始实行差别存款保险费率制度。

美国现行的差额保险费率，风险评估和保险费率挂钩，具体衡量指标是资本充足率和 CAMELS 的评价标准。具体见表 1、表 2 和表 3。

表 1 为资本充足率的划分标准，表 2 为 CAMELS 的评价标准，根据这两个标准进行矩阵排列得出美国的差额保险费率表表 3，从 0.00%-0.27%共六个档次，根据银行的风险程度进行银行存款保险费率的确定。

表 1 资本充足率划分表

资本比率 \ 等级	资本比率良好	资本比率充足	资本比率不充足
全部资本充足率	10%以上	10%-8%	8%以下
核心资本充足率	6%以上	6%-4%	4%以下

表 2 CAMELS 评价标准

Category (A)	没有任何弱点，财务健全的金融机构
Category (B)	如果不改正，金融机构将会使保险机构风险增加
Category (C)	不进行有效的改革，金融机构将给保险机构带来相当的损失

表 3 美国的差额保险费率表

	Category (A)	Category (B)	Category (C)
资本比率良好	0.00	0.03	0.17
资本比率充足	0.03	0.10	0.24
资本比率不充足	0.10	0.24	0.27

资料来源：www.fdic.gov（美国联邦存款保险公司官网）