

存款保险制度明年 1 月正式推出

银行若破产最大赔付上限或为 50 万

编者按

酝酿 21 年的存款保险制度很可能在近期破茧。11 月 27 日消息称,央行正在部署有关存款保险制度的实施工作,预计在明年 1 月份正式对外发布。但央行官方未对此消息作出回应。

今年下半年以来,关于相关部门将推行存款保险制度的传言不绝于耳。近日,刚刚获批的民营银行华瑞银行已经率先试水存款保险制度,承诺对 50 万元以下个人存款承担赔付责任。

之前,中国一直实行国家承担存款保险责任的隐形的存款保险制度。在存款保险制度推出后,“全额赔偿”转为“有限赔偿”使得存款不再是无风险资产。因此,对于超出赔偿限额部分的存款将存在脱离银行体系的可能性。存款保险制度的建立将意味这国家信用从金融体系中退出,理论上将不存在“刚性兑付”,来自刚性兑付产品的高利率传递效应将会弱化。

防范金融性风险增加 多部委出台存款保险制度

■ 蔡颖 报道

近期,监管层官员对出台存款保险制度释放出越来越密集的信号。外管局局长易纲日前透露,“存款保险制度建立工作已取得很大进展,已接近成熟。”

对此,记者多渠道获悉,存款保险制度将由多个部门协调制定,包括央行、银监会、保监会、财政部、发改委等,“很有可能根据监管评级制度实施差别化费率,赔付额度上限可能是 50 万元,并且会成立专门的存款保险托管机构。”一位接近监管层的权威人士对记者透露。

业内专家指出,存款保险实际上是代替了政府对银行存款的隐性担保,为防范金融系统性风险增加一道防线,一旦出台,市场资金配置可能会迎来一轮调整。

调整费率或与银行评级挂钩

从利率市场化角度而言,核心利率的放开都是渐进式的,一般遵循“先贷款后存款、先大额后小额、先长期后短期”的原则。“目前,央行正从宏观与微观的维度完善利率调控框架,理顺利率传导机制,从贷款端的放开、市场基准利率的建立、存款端的逐步放开深化金融改革,并完善利率传导机制、建立利率走廊,存款保险制度的落实是利率市场化进一步完善的重要一步。”中金公司分析师陈建恒指出。

不过,存款保险制度的出台并非单靠央行单方推动。“对银行而言,大型商业银行和经营状况较好的股份制银行参与存款保险的积极性恐怕并不会很高,而保费的收取比例如何界定也需要和银行的业务风险偏好相关联,这就涉及参考监管评级,这一块恰好是银监部门负责。”一位参与过存款保险制度前期讨论的知情人士说,“最终很可能根据注册资本和监管评级,尤其是评级,来实施差别化费率,这样比较合理,而收取比例可以参考国际标准,但可能会比国际标准低。”

根据银监会出台的《商业银行监管评级内部指引》,单项要素评级和综合评级结果分为 1 级至 6 级,级别越大表明风险越高,监管关注程度越高,评级要素包括了资本充足率、资产状况、管理状况、盈利状况、流动性状况、市场风险状况,以及其他项(比如经营外部环境、股东情况、客户群和市场份额等)。

从具体规定来看,4 级和 5 级的银行被认为是有点问题的机构,监管机构须采取必要的



监管行动以改善这类银行的生存能力和保障存款人利益;对综合评级为 6 级的银行,应尽快启动市场退出机制,予以关闭。

“按照香港的经验,国有和股份制两类银行的费率可能分别为 0.05%和 0.08%左右,目前内资银行总存款额在 105 万亿元左右,如果按照 0.05%的费率征收,那么一年存款保险额度不超过 600 亿元。”陈建恒分析称。

申银万国银行业分析师判断,存款保险制度将具有强制性,通过银行业金融机构全部参保的方式来降低“逆向选择”的风险,包括农村中小金融机构;建立初期,可能由政府和大银行共同为存款保险基金提供初期借款,给存款保险机构一定的债务发行额度,在支付遇到困难时,承诺提供部分借款;每家银行,每个存款人或公司的各类存款账户都采用限额赔付,投资类账户不予保险。

影响市场资金配置将迎来调整

市场猜测,存款保险标的范围会以居民人民币存款为主,对单个储户赔偿上限应在 20 万至 50 万元的区间内,即超过这一限额的存款部分,将得不到赔偿。

“从设计存款保险制度至今,经过了几轮的征求意见,对保险赔付上限也修改了多次,从最初的 10 万后来增加到 30 万,又上升到 50 万,可能最终定为 50 万的概率较大。”知情人士进一步透露,“但实际上,只有银行破产倒闭才能触发赔偿的条件,对储户日常的金融活动而言没有实质性作用,并且如果存款保险制度落地,很可能会改变当前投资者的资产配置方式,更多的人会选择投资股市等高收益市场。”

有理财专家推断,对于那些闲置资金高于 50 万的投资者,“混搭”理财将是不错的选择,降低风险的同时,还能有机会增加收益,那么理财市场的产品将会更加丰富,互联网金融也有可能借此迎来一轮新狂欢。

银行业人士认为,一旦存款保险制度实施,短期内商业银行将会为存款保险的费率买单,其运营成本略增,影响不会太大。但长期来看,冲击最大的是在利率市场化后,利差进一步收窄将影响银行利润。

“银行目前面临存款脱媒的压力,尤其是利率市场化速度加快后,银行的经营成本抬升很明显。存款保险制度一旦落地,对于银行而言压力会更大,大额存款脱媒将成为挑战,那么,银行肯定要为此做一些准备,创新一些产品等。”某商业银行内部人士称。

“如果 2015 年起开始实施存款保险制度,对上市银行盈利的静态影响为-3.5%。退出机制和存款保险制度对银行业流动性的影响温和。不过,在存款保险制度建立初期,可以通过对出资行差别化下调 1 到 2 次法定准备金率来对冲对银行间流动性的影响。”申银万国分析师认为。

同时,申银万国分析师还指出,“存款保险制度的建立将意味着国家信用从金融体系中退出,让位于市场化的银行信用和金融体系信用。”

争议多部委协调监管职能有待敲定

实际上,存款保险制度的作用是为了降低系统性金融风险爆发的概率。“近年来,银行对地方融资平台、房地产和产能过剩行业的信贷敞口快速增加,不良贷款风险累积。部分银行风险管理能力较弱,经济下行周期发生挤兑事件的概率较高。存款保险制度能够防止单个银行危机通过‘羊群行为’传导至整个金融体系。”民生证券研究院院长管清友分析称。

另外,管清友还认为,目前,隐性存款保险制度的弊端众多。“首先,隐性存款保险制度驱使国有银行肆意从事高风险业务,加大道德风险,而一旦形成银行危机,最终还是由国家财政买单。其次,隐性存款保险制度让银行是否‘国有’成为储户存款配置的唯一指标,弱化市场竞争,不利于中小银行发展。最后,隐性存款保险制度损害货币政策独立性。”因此,存款保险制度有必要推出。

接受记者采访的业内专家和监管层人士对目前是否为推出存款保险制度的合适时间窗口依然存在争议。有来自监管层的分析人士认为,“目前银行业的风险主要是表外业务资产包延伸出的资金期限错配风险,再就是一些不良贷款,但并未形成较大的系统性风险,目前已经出台了针对银行同业业务,以及包括推进信贷资产证券化盘活资产的一系列政策,因此存款保险制度现在出台意义不是太大。”

对于央行而言,央行行长周小川曾表示,“对微观机构的监管,不少国家监管和中央银行的职能已经分开了,货币政策和监管关系并没有那么紧密。但是也有一些国家,央行强调监管的目标。从中国来讲,分设了证券业监管委员会、保险业监管委员会、银行业监管委员会,与此同时央行也成立了金融稳定局,就是把金融稳定作为重要内容,同时也存在一定的协调关系。”

有分析人士指出,结合前期预警、救助、对银行的并购重组等职能必定要求央行和银监会等部门交叉合作,才能做到真正意义上的宏观审慎监管。从 1993 年至今,存款保险制度多次被监管层提出但一直没顺利推出,其根源就是各部委之间的协调与僵持,另外,包括《银行破产条例》、修改《商业银行法》等法律基础还没有跟上。“至于存款保险,应该不太可能由央行金融稳定局以基金的形式来做,而是会成立一个独立的机构。前一段时间,央行和财政部之间在谁来监管存款保险机构的问题上有争议。但如果是保险机构,保监会应不应该也有职责?最终必须由国务院敲定这件事。”上述知情人士说。



存款保险制度利弊分析

■ 王翼莉 报道

今年下半年以来,关于相关部门将推行存款保险制度的传言不绝于耳。近日,刚刚获批的民营银行华瑞银行已经率先试水存款保险制度,承诺对 50 万元以下个人存款承担赔付责任。加之中国人民银行副行长、国家外汇管理局局长易纲日前透露,存款保险制度各项工作取得很大进展,已经接近成熟。存款保险制度再一次被人们所关注,该制度一旦全面推行起来,储户们该如何面对?

什么是存款保险制度

金融业内人士介绍,存款保险制度是一种金融保障制度,由符合条件的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。

从目前央行等各方人士释放的信息来看,存款保险制度以下几个方面已经达成共识:存款保险制度具有强制性“全覆盖”的特征,所有银行均纳入存款保险制度范畴;根据银行风险评级,实行差别化费率;设定一定规模的赔付额度,如市场预期 20 万元至 50 万元之间,并且按照比例赔付;存款保险制度设计“早期纠正”的功能等。

日前,上海首家民营银行华瑞银行主发起人之一美邦服饰发布公告称,持有 5%以上股份的发起人签署《主发起人风险自担机制的相关承诺》,提前订立风险处置与恢复计划。《承诺》还明确,对 50 万元以下个人存款进行保险。这意味着,在存款保险制度出台前,一旦发生风险,华瑞银行主发起人将以出资额为上限,对 50 万元以下个人存款进行赔付。换言之,一旦银行破产,储户的存款损失由保险公司进行赔偿。

具体实施

值得注意的是,在出现意外时,并非所有的存款都会得到赔偿。央行相关负责人曾表示,未来存款保险机构可能实行限额保险制,央行计划为 98%的储户提供全额保险。对此,业内人士普遍预计未来存款保险对单个储户的赔偿上限应在 20 万元至 50 万元的区间内,即超过这一限额的存款部分,将得不到赔偿。

此外,存款保险的投保人是吸收公众存款的金融机构而非存款人。可见,保险存款制度是为储户的存款加上的一层保障,也是风险提示,意味着银行将不再是绝对安全的港湾。

假设真如专家推断,保险限额为 50 万元,那么习惯将大量资金存在一个银行的储户该注意了,一旦出现风险或将损失很多。理财专家提醒,最好把鸡蛋放在不同的篮子里,“混搭”理财降低风险的同时或许还能增加收益。

存款保险制度的利弊

1、存款保险制度的积极影响?

1)有利于防范金融风险,稳定一国金融体系。在经济金融全球化背景下,国际金融市场动荡加剧,频频发生金融风波。如 1994 年的墨西哥金融危

机,以及最近日本保险公司的频频破产等等,不仅严重影响了本国经济的正常运转和社会安定,还给国际金融市场带来了巨大冲击。这些国家为解决这些金融问题都付出了惨重的代价。我国目前虽然没有发生大规模系统性的金融风波,但随着金融市场化、国际化进程的加快,金融创新产品逐渐增多,中小型商业银行的纷纷成立,在商业行内控制度不健全的情况下,银行自身风险在逐渐增加。要防范风险,稳定金融,只能“防患于未然”,国际经验表明,建立存款保险制度不失为防范金融风险的可行选择之一。

2)有利于保护广大存户利益,总体上增强银行信用。作为信用中介的银行,其基本特征是高风险性和不稳定性,即银行大部分资金是以负债的形式吸收的机构和个人存款,自有资金只占全部资本的小部分,在经营管理不善或其他因素作用下导致不能按时清偿债务时,就易引起银行信用危机。我国金融业目前的现状是国有商业银行经营机制尚未完全转变,资产负债结构不合理,风险抵御能力较差,在金融市场发育不完善、金融监管手段和方法落伍的背景下,实行强制性存款保险实际上也是对银行业发展的一种强制性保护。

3)有利于革新传统观念,提高了公众风险意识。长期以来,在计划经济体制模式下,我国的银行储蓄存款不仅没有风险,而且收益可观,一直是人们投资的首选渠道。在实行社会主义市场经济条件下,企业破产不仅在理论上已被公众接受,而且在实践中已实施,因此作为经营货币这一特殊商品的银行所潜在的风险也应为公众所接受。

4)有利于加强中央银行的监管力度,减轻中央银行的负担。存款保险的目的,一方面是在心爱的情况下,执行赔偿的职责,另一方面,更为主要的是为了保障整个金融体系的稳定。这就要求存款保险机构要对日常的银行经营活动进行监督,而且要定期对银行的财务状况进行检查,审查其上报的统计报表和账目。当银行管理不善或经营非法,风险较大的业务时,存款保险机构可以提出警告,勒令整改,帮助银行渡过难关,或促成其它银行的并购,从而实现中央银行的监管意图。

2、存款保险制度的消极影响?

1)存款保险制度其最根本的问题在于它可能诱发道德风险。一方面,存款保险制度的存在使得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。此外,在我国建立存款保险制度还有特殊问题:主要是四大国有银行有政府为其做后盾,无偿享受政府提供的保险,为了节省运行成本,显然不愿加入存款保险体系。如果不把国有独资商业银行纳入这一体系,那么由于保险基金数额小、范围狭窄,就很难保证银行资金发生大量损失的时候对储户进行赔付。

2)鼓励银行铤而走险。也就是说,存款保险制度刺激银行承受更多的风险,鼓励银行的冒险行为。因为银行知道,一旦遇到麻烦,存款保险机构会挽救它们。特别是当一家银行出现危机而又没被关闭时,所有者便用存款保险机构的钱孤注一掷,因为这时全部的风险由承保人承担。这样那些资金实力弱、风险程度高的金融机构会得到实际的好处,而经营稳健的银行会在竞争中受到损害,从而给整个金融体系注入了不稳定因素并增大了银行体系的经营风险。这与建立存款保险制度的本来目的是背道而驰的。

存款保险制度 21 年推进时间表

1993 年	首次于《国务院关于金融体制改革的决定》提出建立存款保险制度/基金
1997 年	中国人民银行成立存款保险课题组,开始对存款保险制度开展理论研究
2004 年	中国人民银行金融稳定局 7 存款保险处挂牌,并于年底开始起草《存款保险条例》
2005 年	金融稳定局对外透露我国存款保险制度初步方案出炉,并获国务院原则性批准
2006 年	央行在《2006 年金融稳定报告》中指出加快存款保险制度建设、健全金融风险处置长效机制的必要性,并阐述所要重点研究的存款保险机构的职能、存款保险的成员资格、存款保险的基金来源、最高赔付限额、费率制度安排等细节问题
2007 年	第三次全国金融工作会议中将商业银行存款保险制度建设提到议事日程,推动存款保险立法,加快建立功能完善、权责统一、运作高效的存款保险制度(后因全球金融危机被暂时搁置)
2008 年	两会《政府工作报告》中提出:今年将“建立存款保险制度”(后因金融危机搁置)
2009 年 9 月	央行第二次上报存款保险方案,中国银监会曾以农信社仍处于深化改革之中,可能会受到较大冲击为由,对存款保险制度推出的时机持保留意见
2010 年	《2010 年中国金融稳定报告》提出加快建立存款保险制度
2010 年年末	央行第三次上报存款保险方案,由于决策当局觉得时机不成熟,一直未予批复
2012 年 7 月	央行在《2012 年金融稳定报告》中称“我国推出存款保险制度的时机已基本成熟”。第四次全国金融工作会议后,央行行长周小川提出将择机推出存款保险制度
2013 年 5 月	央行发布《2013 年中国金融稳定报告》,其中对长期存在争议的存款保险制度作出详尽评估,并认为存款保险制度是金融系统中的一个重要组成部分,要扎实推进存款保险制度建设
2013 年 11 月	中国十八届三中全会决定明确提出,建立存款保险制度,完善金融机构市场化退出机制
2014 年 2 月	央行 2 月在 2013 年第四季度《中国货币政策执行报告》中表示“目前建立存款保险制度的各项准备工作已基本就绪”。国务院总理李克强在第十二届全国人民代表大会第二次会议开幕会上,明确将“建立存款保险制度,健全金融机构风险处置机制”纳入 2014 年的重点工作
2014 年 3 月 31 日	央行人士表示:“存保条例已由央行起草完毕,相关程序都已走完,适当时候,将会推出存款保险制度。”且下一步央行将建立中央银行基准利率;进一步扩大金融机构存款利率的浮动区间,逐步取消对金融机构存款利率的上限管制
2014 年下半年	央行在第二、第三季度货币政策报告中表示,加快建立存款保险制度,完善金融机构市场化退出机制