

# 研究报告

2015年第44期

2015.04.09

城市金融研究所所长：

周月秋

国内宏观经济研究团队：

樊志刚、赵幼力、

王小娥、杨荇、李露

执笔：李露

[lilu\\_csjr@icbc.com.cn](mailto:lilu_csjr@icbc.com.cn)

## 对近期央行政策的点评 ——房地产信贷政策和存款保险制度

### 要点

- 3月30日，央行、银监会和住建部联合发布了关于放松个人住房贷款政策的通知。这是自2014年9月30日，央行和银监会放松房地产信贷政策以来，监管层再度放松房地产信贷政策，主要原因是为经济增长托底。从政策内容看，本次政策的一大亮点是将二套房首付比例大幅降低，反映出政策导向由“确保首套住房需求”向“支持改善型住房需求”延伸，有利于释放近几年在二套房高首付要求下被压抑的二次置业需求。同时，二手房买卖的相关税收政策同时放松，有利于释放二手房的市场需求，并在一定程度上增加二手房供应。短期来看，新政将对房地产市场产生一定的带动作用，但在经济持续低迷的大背景下，本次新政无法从根本上扭转房地产市场趋冷的大趋势。对商业银行而言，本次新政有利于商业银行拓展房地产信贷业务，但拓展空间有限。
- 2015年3月31日，国务院正式发布《存款保险制度》。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。从对金融改革的影响看，存款保险制度是利率市场化的桥头堡，对于金融改革具有重要的意义。随着存款保险制度的推出，今年内放开存款利率上限的可能性很大，利率市场化改革有望正式完成。从对商业银行经营的影响来看，存款保险制度对商业银行的经营正、负面影响并存，对大型银行总体利好。

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。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。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，仅供内部参阅，未经作者书面许可，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。

## 对近期央行政策的点评

### ——房地产信贷政策和存款保险制度

2015年3月底，央行等部委连续出台了房地产信贷政策和存款保险制度两项重要政策，本文在分析政策要点的基础上，提出政策对经济金融相关领域以及商业银行的影响。

#### 一、房地产信贷政策放松

##### (一) 政策要点

3月30日，央行、银监会和住建部联合发布了关于放松个人住房贷款政策的通知。通知内容包括，**首先**，对拥有1套住房且相应购房贷款未结清的居民家庭，为改善居住条件再次申请商业性个人住房贷款购买普通自住房，最低首付款比例调整为不低于40%（以前为60%，北京地区为70%）。**第二**，使用住房公积金委托贷款购买首套普通自住房，最低首付款比例为20%（以前为20%-30%）。**第三**，对拥有1套住房并已结清相应购房贷款的家庭，为改善居住条件再次申请住房公积金委托贷款购买普通自住房，最低首付款比例为30%（以前为60%）。与此同时，财政部发布关于调整个人住房转让营业税政策的通知，规定个人将购买2年以上（以前为5年以上）的普通住房对外销售的，免征营业税。

这是自2014年9月30日，央行和银监会放松房地产信贷政策（简称“9.30”政策）以来，监管层再度放松房地产信贷政策，主要原因是为经济增长托底。目前经济下行压力较大，经济形势总体比较严峻。2015年前两个月，工业增加值同比增长6.8%，创出2009年下半年以来的新低，固定资产投资同比增长13.9%，比上年同期回落4个百分点。2015年2月，CPI同比增长1.4%，创5年多来新低。从房地产市场的运行情况看，继去年“9.30”政策推出以来，房地产市场并没有明显起色，投资和销售仍然低迷。年初以来房地产投资增速在2014年大幅回落的基础上继续下行，前两月房地产投资增速比上年同期回落8.9个百分点至10.4%，商品房销售面积同比降幅也不断扩大，前两个月同比负增长16.3%。在此情况下，进一步放松房地产的政策呼之欲出。

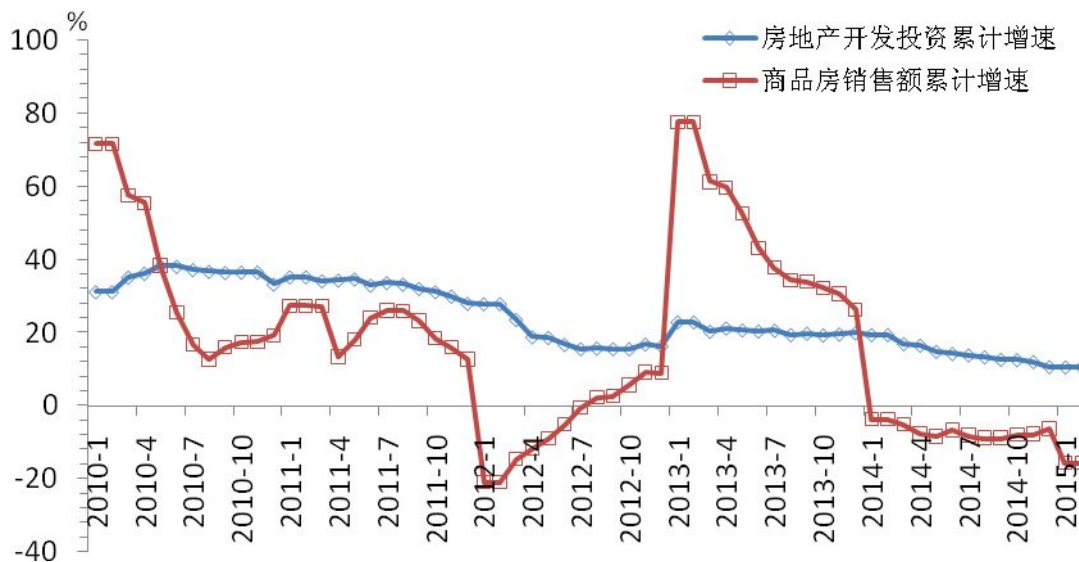


图1 房地产投资和销售同比增速

数据来源：CEIC，中国工商银行城市金融研究所。

从政策涉及的范围来看，“9.30”政策涉及个人住房贷款、外地人购房贷款、保障房开发贷款、银行房地产信贷资产证券化等多个方面，本次政策仅针对个人住房贷款，政策的涉及面相对较窄。但从政策内容看，本次政策的一大亮点是将二套房首付比例大幅降低，反映出政策导向由“确保首套住房需求”向“支持改善型住房需求”延伸，有助于释放近几年在二套房高首付要求下被压抑的二次置业需求。除了金融政策以外，二手房买卖的相关税收政策同时放松，有利于释放二手房的市场需求，并在一定程度上增加二手房供应。配合信贷政策的放松，财政、金融政策同时发力，政策力度实际上超过了“9.30”政策。与此同时，3月27日住建部、国土部出台优化住房及用地供应结构政策，从市场供给的角度为房地产市场松绑，与“3.30”政策相结合，从供给端和需求端对房地产市场进行双重调节，有利于更好地调节市场供求结构。

## （二）对房地产市场的影响

短期来看，预计新政将对房地产市场产生一定的带动作用，“量增价稳”有望成为2015年房地产市场的新常态。2010年，监管层规定二套房最低首付比例由40%提高到50%，2011年进一步提高至60%，这一要求超出了大多数改善型购房者的可承受范围，在很大程度上抑制了房地产市场的改善性需求，而新政40%的最低首付比例将大大降低购房者的资金压力。同时，调整免征营业税的二手房年限，有助于降低二手房市场的交易成本，从而进一步缓解购房者的资金压力，促使改善性需求加快释放、积极入市。尤其对于住房改善需求相对较大的一、二线城市而言，有利于加快市场去库存的速度。从新政出台以后的情况看，政策效应在部分地区已经有所显现。3月最后一周，北京商品住宅成交1926套，环比前一周上涨16%；同期，杭州商品房成交1896套，为今年以来周度新高。随着政策效果的进一步显现，预计未来几个月房地产市场还会受新政带动，交易量将进一步企稳回升。同时，房地产投资也有望受到一定的带动，在前期持续、大幅回落的基础上有所加快。但是，在经济持续低迷的大背景下，本次新政难以从根本上扭转房地产市场的浓厚观望氛围，同时，市场库存高企，供求关系失衡，预计新政对房地产市场交易和投资的带动作用比较有限，房价也不会出现明显的上涨。

长期来看，本次新政无法从根本上扭转房地产市场趋冷的大趋势。本次新政可以看做是对中央在今年“两会”上提出的“支持居民自住和改善性住房需求，促进房地产市场平稳健康发展”政策意图的贯彻落实，政策目的是促进市场平稳健康发展，而不是扭转市场走向。同时，从过去十多年国内房地产市场的调控历史看，政策主要在短期内改变市场环境并影响市场运行节奏，但难以决定市场的走向。具体来看，**首先**，在经济增长放缓、下行压力加大的宏观背景下，房地产企业开发投资、居民收入、商业银行信贷资金支持等方面都会受到不同程度的影响，进而对房地产市场产生全面的拖累。**第二**，从市场周期来看，目前房地产市场正处于库存高企阶段。观察“房地产在建/新开工比例”这一指标，该指标处在历史高位，2014年在建面积达70亿平米，而销售面积仅10亿平米左右，房地产市场存在很大的库存消化空间，未来的库存消化周期仍



相当长<sup>1</sup>。第三,2012年中国的老龄人口抚养比已从1982年的8.0%上升到12.4%,未来随着人口老龄化的进一步推进,对房地产的需求将呈现总体减弱的长期趋势。基于以上几个因素,正如我们此前的判断<sup>2</sup>,中国房地产市场已告别了飞速发展时期,房地产业野蛮生长的黄金时代已经结束,新政无法从根本上扭转房地产市场趋冷的大趋势。

### (三) 对商业银行的影响

对商业银行而言,本次新政有利于商业银行拓展房地产信贷业务。随着改善性需求的入市,商业银行住房抵押贷款的规模将有所扩大。同时,随着房地产市场交易的回升,企业去库存进程将加快,房地产企业的资金链趋于改善,经营风险有望降低,有利于商业银行提高开展房地产开发贷款业务的积极性。但是,如前所述,由于新政对市场的整体改善作用比较有限,预计商业银行相关业务的拓展空间也将比较有限。从“9.30”政策出台以后的情况看,2014年第四季度商业银行新增住房抵押贷款占新增贷款的比重略有上升,但按揭贷款余额增速并未出现回升,今年年初以来以按揭贷款为主的新增个人中长期贷款也并未反弹。

而从房地产贷款利率的走向看,在利率市场化加快推进,商业银行负债成本压力日益增大的背景下,房地产相关贷款利率的议价空间有限,如果不出台降息措施,预计利率水平不会下降。

## 二、《存款保险条例》正式公布

### (一) 政策要点

继2014年11月30日央行公布《存款保险制度(征求意见稿)》之后,2015年3月31日,国务院正式发布《存款保险制度》,从2015年5月1日起施行。

从《存款保险制度》的内容看(《存款保险制度》全文见附件),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

<sup>1</sup> 在博鳌亚洲论坛2015年年会房地产分论坛上,国际货币基金组织副总裁朱民认为,国内房地产市场需要3年左右才能使房地产过度的供应量回到常态。

<sup>2</sup> 详见2014年6月城市金融研究所研究报告《房市不会崩盘 慢涨将成常态——房地产市场走势及商业银行策略》。



的现实情况。主要包括<sup>3</sup>：第一，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，都应投保存款保险。第二，被保险的存款包括人民币存款和外币存款，不包括同业存款。第三，限额偿付，最高偿付限额为人民币50万元。第四，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。第五，存款保险基金的来源以投保机构缴纳的保费为主，还包括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。第六，存款保险机构具有事前、事中和事后的管理权，即不仅具有“付款箱”的功能，存款保险机构还被赋予了早期纠正和风险处置职能。

从《存款保险制度》正式稿与《征求意见稿》的比较来看，二者内容基本一致。最大的调整是，明确了存款保险机构偿付存款的时限，即在原来“及时偿付”表述的基础上，进一步明确存款保险基金管理机构应当在规定的规定情形发生之日起7个工作日内足额偿付存款人的被保险存款。这一调整体现了存款保险制度对存款人权益的进一步保障。而市场最为关心的存款保险费率中基准费率的水平以及风险差别费率的确定方法，正式稿中依然没有提及。预计将在投保机构测算的基础上，正式实施前才会明确。如我们此前的预判，与国际水平相比较，我国存款保险的平均费率将维持在比较低的水平，预计初期阶段平均费率水平不超过0.05%。

## （二）存款保险制度对金融改革和商业银行经营的影响

存款保险制度作为我国金融体系的一项基础性制度安排，其出发点在于给储户信心保证，降低信息不对称，在防止银行挤兑和金融风险蔓延方面发挥重要的作用。从我国实际情况来看，长期以来政府对存款承担着隐性担保的责任，存款保险制度的推出意味着监管层以显性保险制度替代隐性担保，用市场化手段维护金融系统稳定，也意味着过去对存款的刚性兑付将逐渐打破，商业银行的市场退出机制将逐步健全，金融系统的运行效率将进一步提升。

<sup>3</sup> 详见城市金融研究所2014年重点课题《解析存款保险制度及其对商业银行的影响》。



从对金融改革的影响来看，存款保险制度是利率市场化的桥头堡，对于金融改革具有重要的意义。存款保险制度被普遍看做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。目前存款利率已经可以在基准利率的基础上上浮 30%，而上浮到顶的银行并不多，这意味着利率市场化改革距离存款利率上限的解除这最后一步已经非常近了。随着存款保险制度的推出，今年内放开存款利率上限的可能性很大，利率市场化改革有望正式完成。

从对商业银行经营的影响来看<sup>4</sup>，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，表现为保费支出会在一定程度上增大银行经营成本，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防止银行挤兑和金融风险蔓延，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。

<sup>4</sup> 详见城市金融研究所 2014 年重点课题《解析存款保险制度及其对商业银行的影响》。

附件：存款保险制度全文

中华人民共和国国务院令

第660号

《存款保险条例》已经2014年10月29日国务院第67次常务会议通过，现予公布，自2015年5月1日起施行。

总 理 李克强

2015年2月17日

存 款 保 险 条 例

**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资金数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) 存放在中国人民银行；
- (二) 投资政府债券、中央银行票据、信用等级较高的金融债券以及其他高等级债券；
- (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督管理协调机制，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，在前款规定情形发生之日起7个工作日内足额偿付存款。

**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。

存款保险基金管理机构的工作人员滥用职权、玩忽职守、泄露国家秘密或者所知悉的商业秘密的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**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接管、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2015年5月1日起施行。