

2019 年 08 月 28 日

深度研究

宏观研究

研究所

证券分析师：
021-60338120樊磊 S0350517120001
fanl@ghzq.com.cn

美国银行业常态化退出机制对中国的借鉴

——柠檬市场与金融供给侧改革系列（三）

相关报告

《柠檬市场与金融供给侧改革系列（二）：包商事件监管部门系列公告藏玄机》
——2019-08-08

《柠檬市场与金融供给侧改革系列（一）：买同业存单需要什么信仰？》——2019-07-29
《2019 年下半年宏观经济展望：财政归来》
——2019-06-17

《人口与去库存政策拐点之后的地产需求初探 2：居民部门加杠杆之路通向何方？》
——2019-05-06

《人口与去库存政策拐点之后的地产需求初探：梦想能否照进现实？》——2019-03-18

投资要点：

- 美国银行业接受单个银行常态化退出市场值得中国借鉴。无论是利率市场化改革还是金融供给侧改革的推进，都需要打破中国银行业的刚兑信仰，允许经营不善的银行业金融机构、特别是中小型银行机构以市场化的方式常态化退出。包商银行事件正是相关政策思路的体现。而美国银行业几乎每年都有银行被接管或退出市场，较为成功的实现了单个银行的常态化退出。我们认为美国的经验值得中国借鉴。
- 美国银行业有成熟的交易对手风险的化解方式。实现单个银行金融机构常态化退出的关键在于较好的化解交易对手的风险。在良好的信息披露的支持下，美国中小银行机构的交易对手风险很大程度上可以通过市场化的定价化解；而大型中心银行的交易对手风险则部分的依赖市场机制，也在很大程度上依赖政府的担保。当然，为了降低隐性担保所带来的道德风险，美国的监管部门也对大型银行实施了包括较高的资本充足率等在内的特别监管措施。
- 结束“小也不能倒”仍需努力。纵然“大而不能倒”可能仍是一个世界性的难题，但是从与美国对比而言，中国要结束商业银行“小也不能倒”的现状可能也需要艰苦努力。改善信息披露，通过良好的信息披露实现较为准确的风险定价既是化解中小银行交易退出带来交易对手风险的前提，也是去除了政府担保之后同业市场交易的基础。此外，由于中美银行业同业交易的网络体系结构、资金融入融出行的规模特征存在较大的差异，就交易对手风险而言，一些中国小型银行可能也在一定程度上具备中心银行的属性。简单照搬美国按照规模分类监管的模式可能未必能产生最好的效果。

当然，对于投资者而言，在新一轮银行业的洗牌过程中，那些能够加强自身银行间网络节点功能的银行有提升自身护城河的可能，也许是从中长期视角思考银行竞争力的一个方面。

风险提示：经济、地产下滑及中美关系恶化超预期，政策不达预期

内容目录

1、 美国银行业常态化破产的数据与实例.....	4
1.1、 允许常态化退出经营的美国银行业	4
1.2、 案例：Doral Bank 破产事件	5
2、 为何美国银行破产后没有引起恐慌？	8
2.1、 银行破产背后的风险来源	8
2.2、 交易对手风险的化解	8
2.2.1、 银行间市场交易的网络结构	9
2.2.2、 边缘银行的交易对手风险化解	10
2.2.3、 中心银行的交易对手风险化解	11
3、 金融供给侧改革：结束“小也不能倒”仍需努力	13
3.1、 中美银行同业交易机制的差异.....	13
3.2、 中美交易对手风险的化解方式差异	14
4、 风险提示	15

图表目录

图表 1: 2001-2019 年美国银行倒闭数量及总资产	4
图表 2: 2007-2011.08 FDIC 处置问题银行的三种基本方式占比	5
图表 3: Doral Bank 破产事件时间表	6
图表 4: Doral bank2005 - 2014 负债结构变化 (单位:百万美元)	7
图表 5: 三个月 CD-OIS 利差	7
图表 6: 美国银行间网络结构示意图	9
图表 7: 合并资产超过 1000 亿美元的美国大型银行机构四个监管类别表格	12

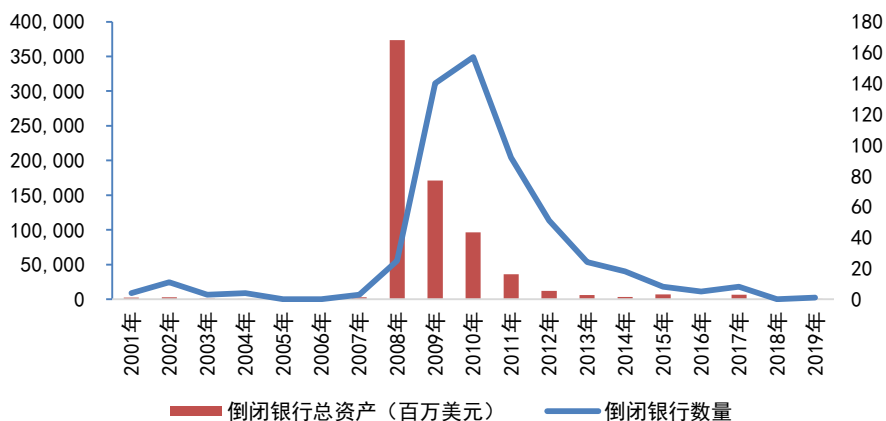
1、美国银行业常态化破产的数据与实例

与包商银行被接管造成银行同业市场信用违约并引起比较明显的同业市场运转困难不同,美国的银行业接受单个银行常态化的破产和退出经营——几乎每年都有银行出现此类事件。Doral Bank 被接管就是一个典型的案例。

1.1、允许常态化退出经营的美国银行业

从历史数据来看,几乎每年美国都有银行退出经营、或寻求政府救助的事件发生。美国联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)的统计数据显示,2001年至今,美国处理问题共计银行554家,总资产7500多亿美元。在美国,银行退出市场(破产、被接管和收购)可以被视作常态化的事件。

图表 1: 2001-2019 年美国银行倒闭数量及总资产



资料来源: FDIC, 国海证券研究所

美国退出经营的银行以中小银行为主。从2007年到2011年8月全球金融危机期间,美国共有402家银行退出经营,其中资产规模为10亿美元以下的中小银行329家,占比81.8%;而资产规模大于100亿美元的银行有仅有20家,占比5.0%。

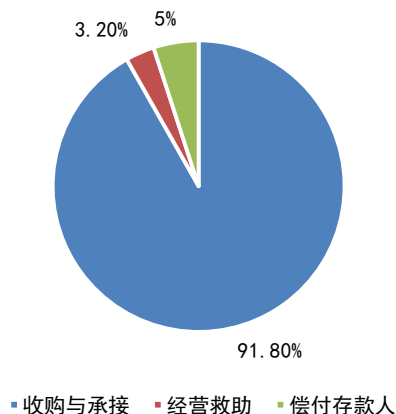
“收购与承接”(Purchase and Assumption Transaction)、“经营救助”(Open Bank Assistance)和“偿付存款人”(Deposit Pay off)是联邦存款保险公司处置问题银行的三种基本方式。

- “收购与承接”是将问题银行整体出售,由健康银行进行收购的处置方式。这种方式不仅可以保证银行继续营业,还让联邦存款保险公司能够节省大量额外成本,一般是联邦存款保险公司最喜欢的处置问题银行的方式。从2007年到2011年8月间的402家问题银行中通过这种方式处置的共369家,占比达到了91.8%。
- “经营救助”是指联邦存款保险公司运用公共资金对问题银行进行救助,让它们持续运转。从2007年到2011年8月间以经营救助方式处置的问题银

行仅 13 家，占总数的 3.2%，并且其中有 11 家银行的资产规模超过 100 亿美元。也就是说，存款保险公司救助的对象主要为资产规模较大的问题银行，显示出银行业存在比较明显的“大而不能倒”的问题。

- “偿付存款人”指对问题银行进行破产清算，最后联邦存款保险公司出资偿付破产银行存款人受存款保险制度保护的存款，一般在联邦存款保险公司找不到合适收购者时采用。从 2007 年到 2011 年 8 月间这样的案例占比为 5%。

图表 2：2007-2011.08 FDIC 处置问题银行的三种基本方式占比



资料来源：联邦存款保险公司，国海证券研究所

一般而言，美国联邦存款保险公司采用成本最小化的方式来处置问题银行。健康银行整体收购问题银行是最佳选择。若整体收购难以实现，联邦存款保险公司可以通过法律允许的方式（如提供担保）与收购者分担损失以促成收购交易。若问题银行仍不能被收购，联邦存款保险公司会对问题银行进行破产清算，在存款保险的覆盖范围内偿付存款人存款。此外，若问题银行机构庞大，联邦存款保险公司还可能和其它监管机构合作，选择经营救助的处置方式。

1.2、案例：Doral Bank 破产事件

Doral Bank 的破产为我们提供了一个观察美国银行破产体系运作模式典型案例。Doral Bank 是一家运作于美国波多黎各的银行，截至 2014 年末，其总资产约为 59 亿美元，存款总额为 41 亿美元。

2014 年 7 月，Doral Bank 由于司法纠纷出现资本不足问题，同时试图出售其部分业务以满足监管要求，美国联邦存款保险公司开始对 Doral Bank 保持密切关注。之后该银行以 1670 万美元的价格出售了部分住宅和商业资产，并且宣称可以随时出售其它资产获得 10 亿美元现金，足以继续运营。

然而 2014 年 10 月，该银行披露的一份监管文件中表示，联邦存款保险公司并未认可该银行的自救措施，并将 Doral 的评级从早先的“资本不足”中再次下调。按照监管规定，Doral Bank 在一个月内向 FDIC 提交了一份资本恢复计划，但是仍然未能通过。

2015 年 1 月 26 日，联邦存款保险公司向 Doral Bank 发出最后通牒——“及时纠正措施”，要求 Doral Bank “要么立即补充一级资本金达到监管要求的充足率水平，在 30 天内向联邦存款保险公司重新提交可接受的资本恢复计划；要么接受与另一家被保险存管机构合并的要约。”

2015 年 2 月 27 日，Doral Bank 被正式接管。

图表 3: Doral Bank 破产事件时间表

2014 年 7 月	FDIC 禁止 Doral Bank 使用 2.29 亿美元退税作为其一级资本的一部分后，Doral Bank 出现资本不足问题，试图出售其部分业务以遵守资本的监管要求。
2014 年 10 月	银行的监管文件显示，FDIC 将 Doral 的评级从早先的“资本不足”调整中再次下调。
2015 年 1 月 26 日	Doral Bank 收到 FDIC 的“及时纠正措施”通知，立即生效。该指令要求银行“迅速（i）将其一级资本的金额增加到足以使银行恢复到第 38（b）（1）条规定的”充分资本“的水平或（ii）接受与另一家被保险存管机构合并的要约。
2015 年 2 月 24 日	Doral Bank 获得了 FDIC、波多黎各金融机构专员办公室的联合审查报告以及 FDIC 的 PCA letter。因为被认定资金严重不足，FDIC 对其进行经营限制。
2015 年 2 月 27 日	OCIF 任命 FDIC 作为 Doral Bank 的接收人。

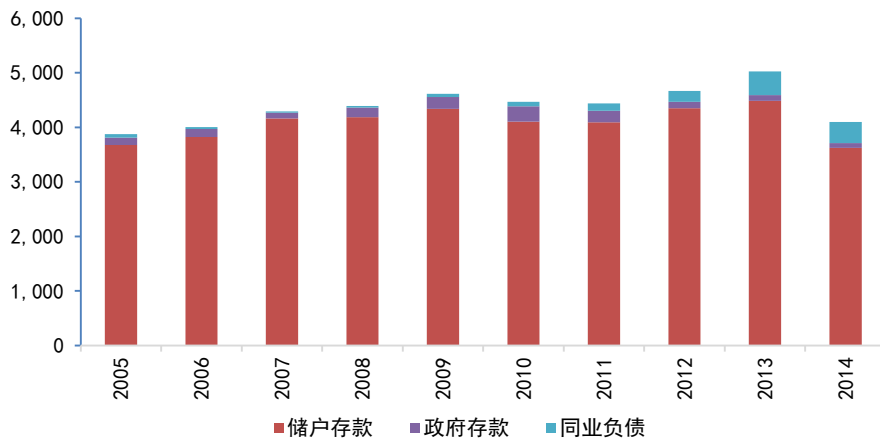
资料来源：美国联邦存款保险公司，国海证券研究所

联邦存款保险公司以收购与承接的方式处理了 Dora Bank 的破产事宜。联邦存款保险公司有专门的问题银行数据库，在问题银行实际被接管之前，拥有一定资质的健康银行就可以通过该数据库获取问题银行的信息，包括地理位置、资产规模等，并提交收购方案。

在宣布 Doral Bank 被接管的当天，联邦存款保险公司即表示已确定处置方案：主要收购方 Banco Popular 购买 8 家分行，另外购买 Doral Bank 32.5 亿美元的资产，并且同意支付 1.59% 的溢价。另外三家银行购买其他 18 家分行。Doral Bank 的 26 家分行第二天就可以重新开业。联邦存款保险公司估计存款保险基金为此次破产付出的损失约为 7.5 亿美元。

Doral Bank 2014 年底的资产负债表显示其存款总计 41 亿美元，其中储户存款 36 亿美元，同业存单金额为 3.9 亿美元，其余为不到 1 亿美元的州政府存款。在 Doral Bank 被接管之后，联邦存款保险公司承担了出售 Doral 银行资产并偿还债务的责任，法定清偿的次序是储户、无担保债权人、次级债、股东，其中对于储户 25 万美元存款保险保障额度之内的存款实施全额赔偿。考虑到美国的存款保险基金蒙受了 7.5 亿美元的损失，这意味着 Doral Bank 的资产尚未能完全覆盖普通储户的存款。而同业负债的偿付次序在储户之后，应该说 Doral 银行被接管造成了美国银行间同业市场的实质性违约。

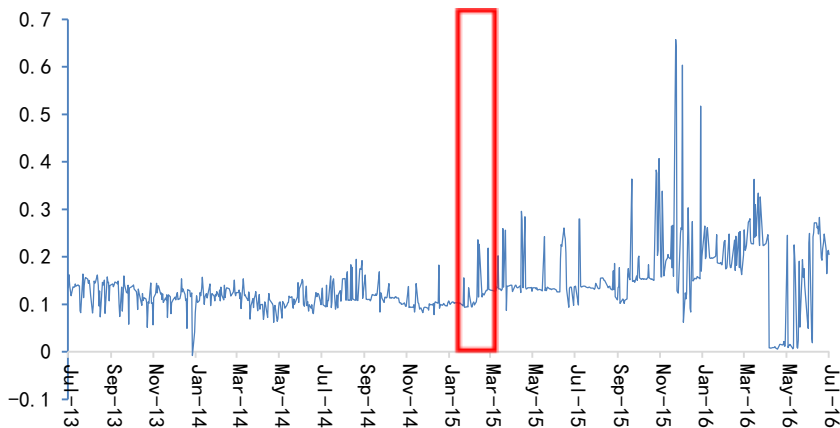
图表 4: Doral bank 2005 - 2014 负债结构变化 (单位:百万美元)



资料来源: Bloomberg, 国海证券研究所

然而, 美国银行间同业市场并未因 Doral Bank 的破产而恐慌。从反映出美国银行间市场风险的 CD-OIS 利差来看, 在 Doral Bank 被宣布倒闭的一个月内, 该利差并无特殊表现, 说明市场运转基本正常。

图表 5: 三个月 CD-OIS 利差



资料来源: Bloomberg, 国海证券研究所

2、为何美国银行破产后没有引起恐慌？

美国可以接受非大型中心银行常态化破产最重要的原因是可以比较好的处理交易对手风险。在美国的银行间市场，对于边缘银行而言，其破产违约带来的交易对手风险很大程度是通过市场化定价的方式化解的。

2.1、银行破产背后的风险来源

在银行保险制度可以有效防范普通储户挤兑之后，银行业发生破产事件之所以会对金融体系产生冲击，主要是存在三方面的原因¹：

- 首先，一家银行倒下可能传递出危险的信号。市场担心在一家银行破产的背后存在共同的风险因素系统性的威胁了整个金融体系。例如，次贷危机时，雷曼破产的背后是美国房地产泡沫破灭、相关衍生品市场的崩溃和金融体系内因为高杠杆而积累的脆弱性的暴露。所谓“梧桐一叶落，天下尽知秋”，雷曼只是最先落下的一片叶子。
- 其次，银行破产本身可能导致交易对手风险。由于银行在金融体系中拥有多种角色——包括拥有庞大的同业负债和作为衍生产品合约的持有者等，单个银行，特别是大型银行破产后可能对交易对手造成巨大且不透明的损失。这些损失可能在体系内触发链式反应并引起系统性风险问题。
- 最后，对于大型金融机构而言，在违约前面临的流动性压力还可能迫使他们出售资产并冲击资产市场的价格水平。资产价格的下跌可能会通过金融加速器机制进一步冲击金融体系和实体经济。

如何防范和化解第一类风险一直是学界和监管部门感兴趣的话题，但是这个问题不仅仅牵扯到金融体系也与实体部门的运转密切相关，超出了本文的讨论范围。但是从美国银行业可以接受单个银行——特别是中小型银行——常态化退出市场的现象来看，美国的银行体系已经形成了一套行之有效的处理银行交易对手风险的体系和机制。

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_10459

