

地方政府专项债有助于缓解部分中小银行的短期资本压力

2021 年 11 月 25 日

一. 概况

财政部安排的地方政府发行专项债支持中小银行的额度已全部使用完毕，专项债的发行体现出地方政府对维持当地银行业金融机构稳定的属地责任。2020 年 7 月，国务院决定允许地方政府专项债合理支持中小银行补充资本金。截至 2021 年 10 月末，已有 20 个省、自治区和直辖市发行了支持中小银行专项债券，发行规模共计 2,100 亿元，支持中小银行约 320 家，占全国 4,604 家银行业金融机构的 7%。

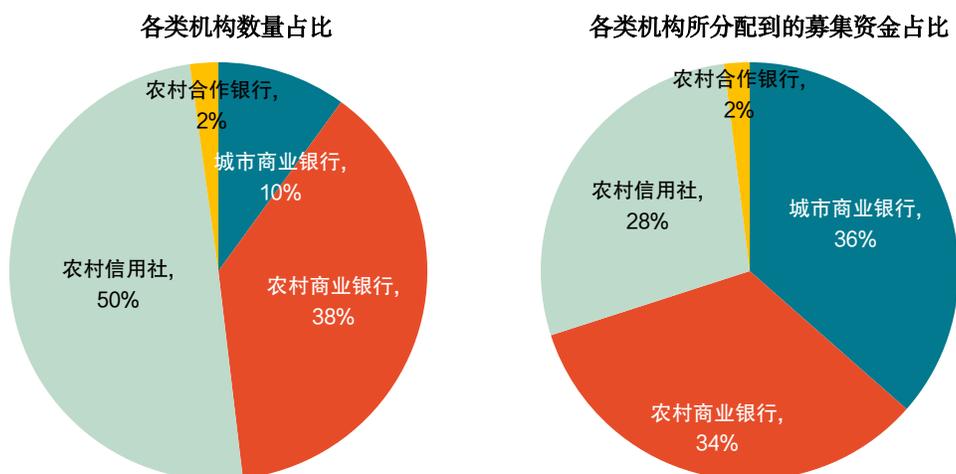
各地区的发行规模与各地中小银行的信用情况有一定相关性，发行量主要集中在中小机构风险偏大，注资需求更高的地区。人民银行 2021 年第二季度的金融机构评级结果中高风险机构数量较多的七个地区（辽宁、甘肃、内蒙古、河南、山西、吉林、黑龙江）均发行了专项债，发行量占全国总发行规模的 54.4%。

从支持的机构类型来看，专项债接近 2/3 的募集资金用于支持农村金融机构，1/3 用于支持城商行。得到中小银行专项债支持的 320 家金融机构包括 32 家城商行，涉及募集资金 766 亿元，占总发行规模的 36.5%；122 家农村商业银行，涉及募集资金 704 亿元，占总发行规模的 33.5%；159 家农村信用社，涉及募集资金 588 亿元，占总发行规模的 28.0%；7 家农村合作银行，涉及募集资金 41 亿元，占总发行规模的 2.0%。

图 1

专项债主要支持的是农村金融机构

截至 2021 年 10 月末得到专项债支持的银行类型分类



资料来源：债券募集说明书，经标普信评收集及整理。
版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

分析师

栾小琛, CFA, FRM
北京
collins.luan@spgchinaratings.cn

李迎, CFA, FRM
北京
ying.li@spgchinaratings.cn

根据目前专项债的还款安排，地方政府专项债对银行资本实力的支持作用在第六年开始会逐步减弱。专项债的期限通常为10年，还款方式通常是前五年付息，后五年除了付息，还需等额还本。大部分专项债的还款来源为银行自身。按照募集说明书，还款来源主要分为以下五类（各省及自治区具体还款安排见附表）：

- 银行运营收入
- 银行股权分红
- 银行股权转让以及增资扩股
- 银行存量坏账清收收入
- 政府提供财政补贴

以分红为例，当使用银行分红来偿还专项债时，由于所采用的分红比例假设较高，我们认为可能会影响银行的资本内生能力。举例来说，2020年广东省支持中小银行发展专项债、2021年辽宁省支持中小银行发展专项债在计算偿债资金时假设的银行分红比率为60%，显著高于目前六大行30%的分红比率。很多省份和自治区的还款安排并不详细，专项债的还本工作在五年以后对银行的实际影响仍有待观察。

二、专项债对城商行信用质量的提升

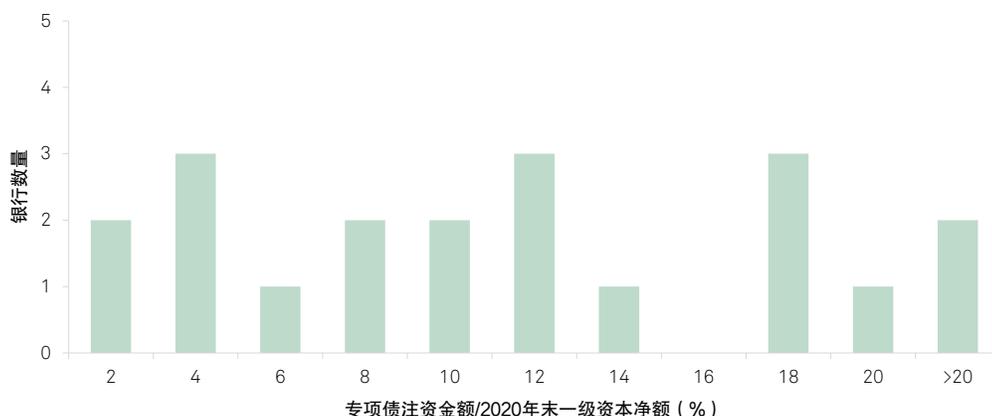
我们对专项债对于城商行信用质量的提升进行了专项研究。专项债支持的主要机构为农村金融机构，但是农村机构公开数据较少，所以我们选择了公开信息披露更全面的城商行进行研究。在得到地方专项债支持的32家城市商业银行中，有7家城商行（辽宁2家，山西5家）会分别合并进两家新的城商行。我们对剩余25家城商行中发布了公开信息的20家银行进行了案头分析。截至2020年末，这20家城商行资产总额占城市商业银行的12%，占商业银行业的2%。

专项债的发行对于银行的资本补充效果差异很大。在我们分析的20家城商行中，专项债注入的资本占2020年末一级资本净额的比例从1%到32%不等，平均比例为10%；对于披露口径一级资本充足率的提升范围为0.11个百分点至3.25个百分点，以总资产加权平均的提升幅度约1个百分点。另外，专项债的募集资金一般作为银行的一级资本。直接注资和间接入股的方式补充了银行的核心一级资本，转股协议存款补充的是银行的其他一级资本。

图2

专项债的发行对于银行的资本补充效果差异显著

20家城商行专项债注资金额占其2020年末一级资本净额的比例分布



资料来源：银行公开信息，债券募集说明书，经标普信评收集及整理。

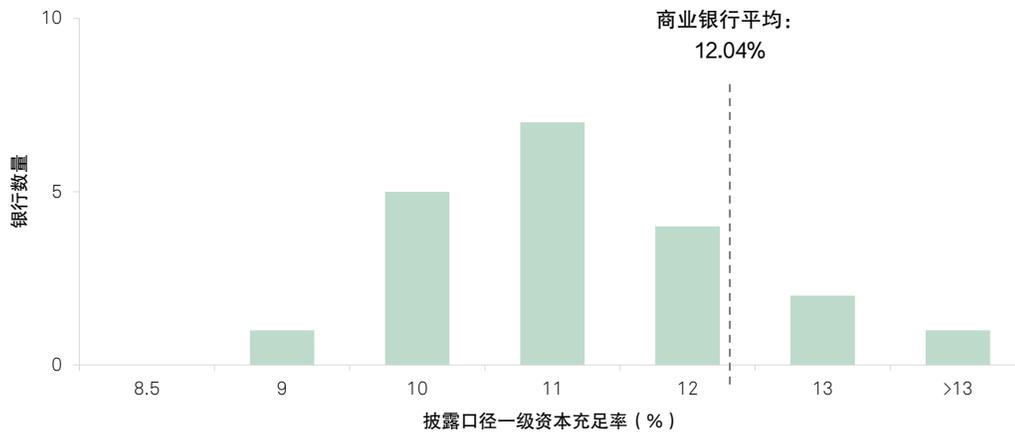
版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

得到专项债支持的大部分银行的资本充足性弱于银行业平均水平。截至2020年末，上述20家城商行的平均一级资本充足率为10.51%，低于12.04%的商业银行平均水平。我们认为，即使是在专项债发行以后，这20家银行中仍然有1/3的银行可能继续面临资本压力，后续可能需要进一步的资本补充。这些银行的资本压力主要来源于潜在坏账压力，体现为很高的延期贷款比例、逾期贷款比例、关注贷款比例、IFRS9下二阶段贷款比例或非标投资坏账率。

图3

得到专项债支持的中小银行的资本充足性往往弱于银行业平均水平

受到专项债支持的20家城商行截至2020年末披露口径一级资本充足率分布



资料来源：银行公开信息，债券募集说明书，经标普信评收集及整理。

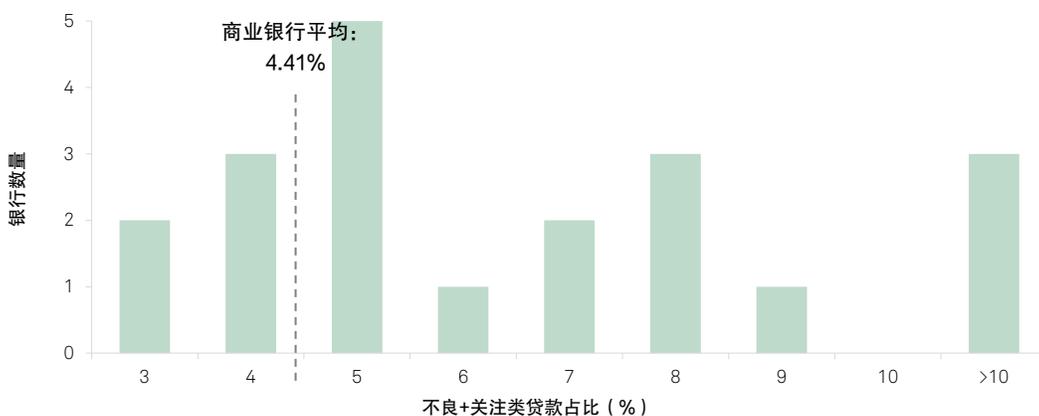
版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

专项债支持的大部分银行的资产质量弱于行业平均水平。截至2020年末，上述20家银行的不良贷款率为2.18%，关注贷款率为4.51%，高于商业银行1.84%和2.57%的平均水平，尤其是关注贷款比率远高于银行业平均水平。

图4

专项债支持的大部分中小银行的资产质量弱于行业平均水平

受到专项债支持的20家城商行截至2020年末不良+关注类贷款占比分布



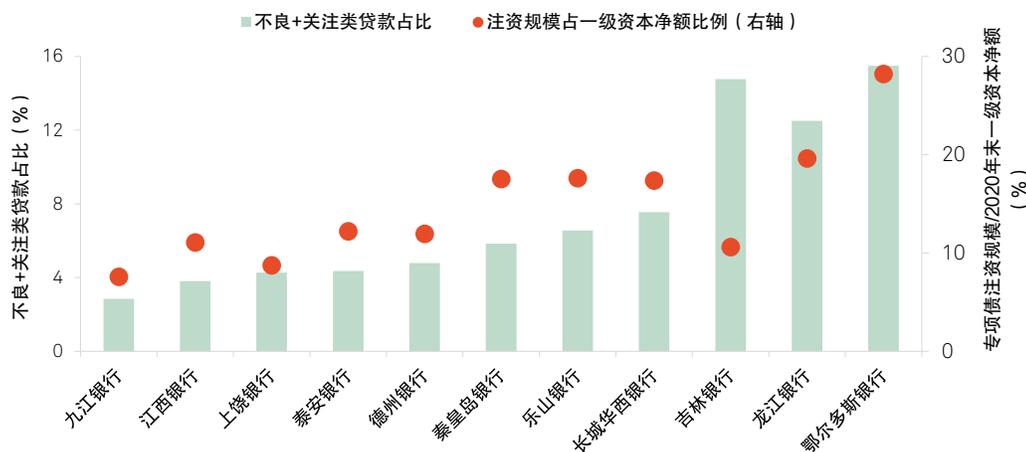
资料来源：银行公开信息，债券募集说明书，经标普信评收集及整理。

版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

图 5

资产质量压力更大的银行得到的专项债支持往往更多

得到专项债支持的部分城商行截至 2020 年末资产质量数据以及专项债注资规模



资料来源：银行公开信息，债券募集说明书，经标普信评收集及整理。

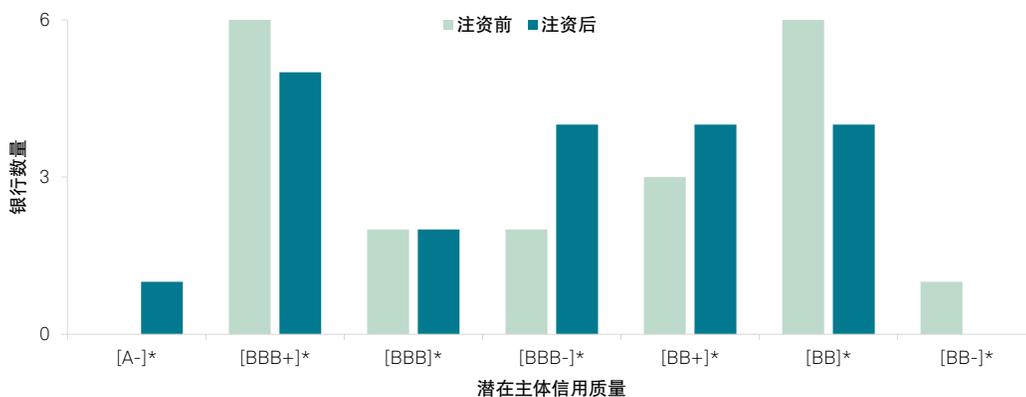
版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

由于注入本金的规模不同，我们认为专项债对于上述 20 家城商行中 1/3 的银行的资本有一个子级的提升效果；对其他 2/3 的银行的资本水平并无显著的提升。我们认为，在得到专项债支持以后，这 20 家银行的潜在主体信用质量分布在[BB_{spc}-]至[A_{spc}-]的区间，中位数在[BBB_{spc}-]。

图 6

专项债对于大约 1/3 的银行有一个子级的资本提升效果

专项债支持对 20 家城商行潜在主体信用质量的影响



注*：本报告中所呈现的潜在信用质量分布是我们根据公开信息，通过案头分析所得出对于信用质量的初步观点。标普信评未与大部分机构进行访谈或其他任何形式的互动沟通，也未通过标普信评的信用评级流程例如信用评级委员会加以审核与处理本报告所呈现的潜在信用质量分布（我们发布了公开评级结果的机构除外）。本报告中表达的观点不可也不应被表述为信用评级，也不应被视为任何机构的最终评级结果的表示。

资料来源：标普信评。

版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

对于信用质量在投资级以上的银行，专项债能够帮助提高他们的信贷投放量，帮助他们更好地服务当地中小微企业；而对于信用质量在投资级以下的银行，我们认为专项债更大的意义在于帮助银行化解存量不良，填补资本缺口，提升银行自身的信用质量。

附表：截至2021年10月末各省支持中小银行发展专项债券的发行情况汇总表

地区	发行金额（亿元）	支持银行数量（家）			注资方式		还款来源安排					
		城商行	农商行	农信社及农村合作银行	直接或间接入股	转股协议存款	银行运营收入	银行股权分红	银行股权转让或增资扩股	银行坏账清收	政府财政补贴	其他
广东	100		3	1	√		√	√	√			
山西	153	5			√		√	√	√		√	
广西	118	3	5	13		√	√					
浙江	50	1			√			√	√			
内蒙古	162	3	3	5		√	√		√			银行流动资产变现
四川	114	4	7	10		√	√	√	√			
辽宁	196	2	7	30	√			√	√			
黑龙江	123	1	17	26	√	√	√	√	√			
福建	50		2	1		√	√	√		√		
天津	93		1			√			√	√		银行回购
陕西	46		1	20	√	√		√	√			资金计划收益
江西	79	4				√	√					
甘肃	126		14	34		√	√					
河北	96	3	2	1		√	√					
山东	100	3	9			√	√					
吉林	126	1	17			√	√					
河南	257		22	18	√			√	√	√		
湖北	37	2	6			√	√					
安徽	30		4			√		√	√	√		财产信托运营收益
云南	44		2	7				√	√			
合计	2,100	32	122	166								

资料来源：债券募集说明书，经标普信评收集及整理。
 版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

©版权所有 2021 标普信用评级（中国）有限公司 保留所有权利。

标普信用评级（中国）有限公司（简称“标普信评”）拥有上述内容（包括评级、信用相关的分析和数据、估值、模型、软件或其他应用或其中的输出）或其任何部分（简称“内容”）的版权和/或其他相关知识产权。未经标普信评的事先书面许可，严禁以任何形式或方式修改、逆向工程、复制或发布任何内容，或将任何内容存储在数据库或检索系统中。内容不得用于任何非法或未经授权的目的。标普信评和任何第三方供应商，及其董事、管理人员、股东、员工或代理人（统称“标普方”）均不保证内容的准确性、完整性、及时性或可用性。标普方不对任何错误或遗漏（疏忽或其他），无论其原因如何，以及因使用内容而获得的结果，或者用户输入的任何数据的安全性或维护该等数据承担责任。内容以“概不保证”为基础提供。标普方特此声明免除所有明示或默示的保证，包括但不限于适销性或适用于特定用途或使用目的、不存在漏洞、软件错误或缺陷，以及内容的功能将不会中断或内容将与任何软件或硬件配置兼容等保证。在任何情形下，标普方将不对任何人就与使用任何内容相关的任何直接、间接、附带、惩罚、补偿、惩戒、特殊或后续的损失、费用、开支、律师费或损失（包括且不限于收入损失、利润损失以及因疏忽造成的机会成本和损失）承担责任，即使标普方已经知道发生类似损害的可能性。

信用相关的分析和其他分析（包括评级和内容中的陈述）是截至发表之日的意见陈述，而非事实陈述。标普信评的意见、分析、预测和评级确认决策（如下所述）并非且不应被视为购买、持有或出售任何证券或作出任何投资决策的建议，也不涉及任何证券的适合性。在发布后，标普信评不承担更新（不论以任何形式或格式）发布内容的义务。在进行投资和其他业务决策时，不应依赖内容，内容也无法取代用户、其管理层、员工、顾问和/或客户的技能、判断和经验。标普信评不作为受托人或投资顾问，除非其注册为该机构。虽然标普信评从其认为可靠的渠道获取信息，但标普信评不审计其获得的信息，也不承担相关的尽职调查义务或实施独立验证。与评级相关的出版物可能由于各种原因发布，这些原因不一定取决于评级委员会的行动，例如发布定期更新的信用评级和相关分析。

标普信评并不属于标普全球评级身为国家认可统计评级机构（NRSRO）的附属企业。标普信评根据在中国专用的评级等级体系授予评级，所授予的评级是标普信评对于债务人相对于中国境内其他发行人的整体资信或对特定债务的偿债能力的意见，并提供在中国境内信用风险的排序。标普信评所授予的评级并非根据全球评级等级体系所授予的评级，不可也不应被视为或不实地表述为全球评级等级体系下授予的评级，或者作为全球评级等级体系下授予的评级而加以依赖。标普方不为违反本段使用标普信评的评级所产生的任何损失负责。

如果监管机构允许评级机构在一个司法辖区内因某些监管目的承认在另一个司法辖区发布的评级，标普信评保留随时自行决定授予、撤销或中止此类承认的权利。标普信评特此声明不对因授予、撤销或中止承认而产生的任何责任以及宣称因此而产生的任何损害负责。

标普信评将其不同业务单位的活动保持分离，以保持相应活动的独立性和客观性。因此，标普信评的某些业务单位可能拥有其他业务单位所没有的信息。标普信评制定了政策和程序，以确保对各个分析过程中相关的特定非公开信息予以保密。

标普信评可能从其评级和特定分析活动中获得报酬，报酬一般由证券发行人或承销人或者债务人支付。标普信评保留发布其意见和分析的权利。标普信评的公开评级和分析公布在其网站上 www.spgchinaratings.cn 并且可以通过其他方式发布，包括但不限于标普信评出版物和第三方转销商。