

地方政府专项债已成为中高风险中小银行补充资本的重要来源

2022 年 9 月 8 日

政府在 2022 年继续推进地方政府支持中小银行专项债的发行，地方政府专项债已成为中高风险中小银行化解风险的重要工具之一。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。财政部在 2020 年安排 2,000 亿元专项债额度，首批专项债额度已于 2021 年发行完毕；在 2022 年又安排了 1,030 亿元额度，累计安排额度 3,030 亿元。今年 1,030 亿元的额度分配给了辽宁、甘肃、河南、大连四省（市）。

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 337 家金融机构中包括 37 家城商行，涉及募集资金 901 亿元，占总发行规模的 35%；130 家农村商业银行，涉及募集资金 967 亿元，占总发行规模的 37%；161 家农村信用社，涉及募集资金 615 亿元，占总发行规模的 24%。

由于疫情反复等原因造成的经济增速放缓对部分中小银行的资产质量影响较大，部分银行延期/展期贷款比例、无还本续贷贷款增长较快，叠加房地产风险加剧，城投贷款风险隐现，之前存量坏账尚未消化以及坏账侵蚀资本的风险增大，多家中小银行需要注入新资本，以更好地抵御信用周期的不确定性。对于存在明显信用质量问题的中小银行，通过完全市场化的方式来吸引新的股权投资者或者发行资本补充工具的难度较大。在这种背景下，发行地方政府专项债来支持中小银行已成为高风险中小银行补充资本的重要手段之一。

与去年相比，今年专项债额度的分配更加倾向于中小银行信用质量压力更大的地区。截至目前，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 2,585 亿元。上述专项债支持中小银行 337 个，占全国 4,602 家银行业金融机构的 7%。在 2,585 亿元已发行的金额中，甘肃省、辽宁省、河南省分列前三位，占总发行规模的 41%。

分析师

栾小琛, CFA, FRM

北京

collins.luan@spgchinaratings.cn

王燕愚

北京

stephanie.wang@spgchinaratings.cn

李迎, CFA, FRM

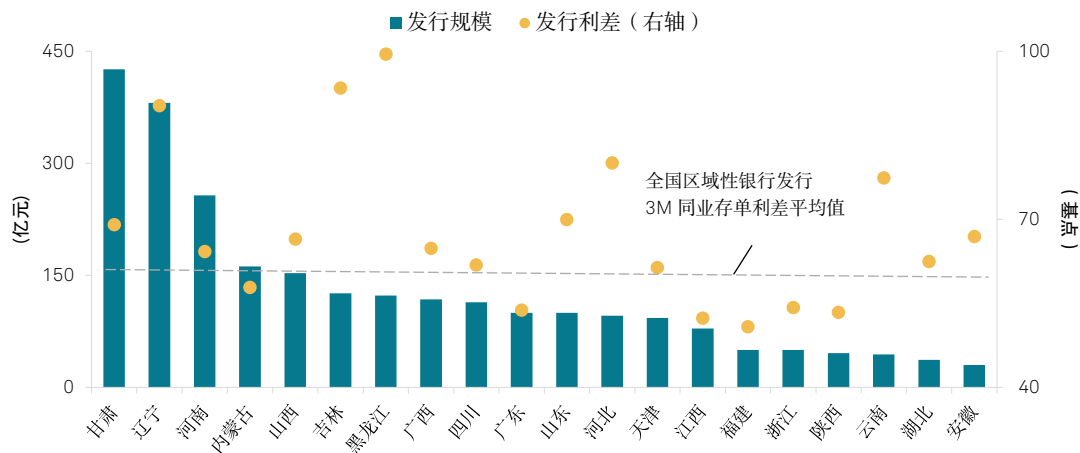
北京

ying.li@spgchinaratings.cn

图 1

今年专项债额度主要分配给了银行信用质量压力较大的地区

截至 2022 年 8 月末各地区支持中小银行专项债发行规模以及各地区区域性银行同业存单平均利差



注：发行利差为各地区区域性银行 2021 年 1 月 1 日至 2022 年 8 月 31 日发行的 3 月期同业存单与同期国债到期收益率利差平均值。
资料来源：Wind、债券募集文件，经标普信评收集及整理。
版权©2022 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

今年专项债支持的多家机构都存在信用质量问题，例如一些机构的二级资本债五年期可赎回时未赎回，部分机构至今仍未披露 2021 年年报（具体情况见下表）。辽宁省今年发行专项债后，通过辽宁金融控股集团有限公司以注资形式支持包括丹东银行、朝阳银行、营口银行、葫芦岛银行以及阜新银行在内的五家城商行。大连市今年发行专项债后，由大连市财政局以转股协议存款方式存入大连农商行。2022 年 8 月 31 日，盛京银行发布公告称其拟申请开展共计人民币 150 亿元的转股协议存款业务对接地方政府专项债资金，全额补充其他一级资本。另外，甘肃省今年的专项债资金均投入了当地农村金融机构。

表 1
2022 年 1-8 月部分中小银行专项债募投对象信息披露以及二级资本债赎回情况

银行名称	省份	披露信息
盛京银行	辽宁省	有债券发行在外。 该行披露了 2021 年年报。截至 2021 年末，该行不良贷款率为 3.28%，关注贷款率为 3%。该行 2021 年披露的一级资本充足率为 10.54%，拨备覆盖率 130.87%，净资产收益率 0.5%。
大连农商行	辽宁省	2015 年 12 月 14 日发行 20 亿元二级资本债（5+5 年期），五年期可赎回时未赎回。 该行披露了 2021 年年报。截至 2021 年末，该行不良贷款率为 4.24%，关注贷款率为 14.41%。该行 2020 年披露的一级资本充足率为 7.38%，低于 8.5% 的监管要求；未披露 2021 年末资本充足率数据。
丹东银行	辽宁省	2016 年 11 月 18 日发行 12 亿元二级资本债（5+5 年期），五年期可赎回时未赎回。截至本文出具日，尚未披露 2021 年年度报告。
朝阳银行	辽宁省	2016 年 6 月 24 日发行 8 亿元二级资本债（5+5 年期），五年期可赎回时未赎回。截至本文出具日，尚未披露 2021 年年度报告。

营口银行	辽宁省	2017 年 3 月 2 日发行 9 亿元二级资本债（5+5 年期），五年期可赎回时未赎回。截至本文出具日，尚未披露 2021 年年度报告。
葫芦岛银行	辽宁省	有债券发行在外。截至本文出具日，尚未披露 2021 年年度报告。
阜新银行	辽宁省	有债券发行在外。截至本文出具日，尚未披露 2021 年年度报告。
兰州农商行	甘肃省	无债券发行在外。截至本文出具日，尚未披露 2021 年年度报告。

注：甘肃省专项债支持的另外 10 家农村金融机构（武威农商行、榆中农村合作银行、民勤农商行、永登县农信社、张掖农商行、庆阳农商行、秦安农商行、陇西农商行、庆城县农信社、甘肃农村信用社联社）无公开财务信息。

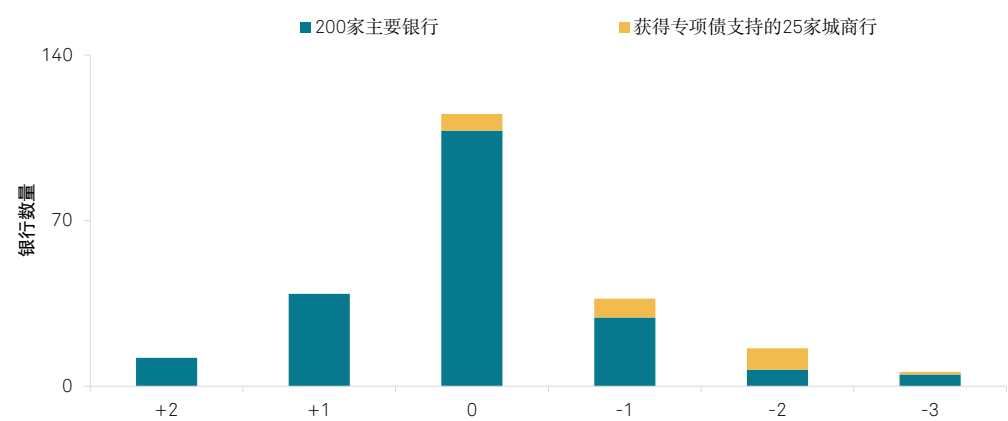
资料来源：银行公开信息，经标普信评收集及整理。

版权©2022 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

我们认为，即使在得到了这两年的专项债支持以后，部分银行的资本脆弱性可能仍然没有得到完全解决。在迄今得到中小银行专项债支持的 37 家城商行中，有 7 家城商行（辽宁 2 家，山西 5 家）已分别合并设立了两家新的城商行，另外有 7 家城商行截至本文出具日仍未披露 2021 年年度报告。我们对剩余 25 家城商行进行了案头分析，其中仅 7 家银行在资本与盈利性维度未进行子级下调，表明资本充足；其他 18 家银行则下调 1-3 个子级不等，表明在压力情景下可能会有不同程度的资本缺口。

图 2
大部分专项债支持的城商行的资本充足性存在压力

200 家主要银行资本与盈利性案头分析结果



注 1：在得到专项债支持的 37 家城商行中，有 7 家已被合并，另有 7 家未披露 2021 年年报，我们对其他 25 家城商行进行了案头分析。

注 2：资本与盈利性子级调整是在 bbb+ 的银行评级基准的基础上进行的，0 子级调整表示资本充足，+1 或 +2 表示资本很充足，-1 至 -3 表示不同程度的资本紧张。

资料来源：标普信评。

版权©2022 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

我们认为，截至目前已分配的专项债额度可能并不足以彻底解决目前部分中小银行由于拨备不足带来的资本缺口，政府可能在 2023 年需要继续安排新的专项债额度。最终的专项债额度需求很大程度上取决于未来宏观经济走向和实体经济偿债能力的变化趋势。根据我们的测算，假设中小银行延期/展期贷款、无还本续贷贷款有一半会迁徙为坏账，关注类贷款全部迁徙为坏账，在这样的压力情景下，中小银行可能还需要 2000-3000 亿元资本金注入才能保证很充足的资本实力。

值得注意的是，专项债对银行的注资方式通常分为两类，一类是直接或间接入股，一类是转股协议存款。转股协议存款以存款计入银行资产负债表的负债端，未转股时计入其他一级资本进行资本计量。另外，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。按照募集文件，还款来源主要分为以下五类：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和政府提供财政补贴。

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率假设较高，我们认为可能会影响银行的资本内生能力。举例来说，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%，2022 年辽宁省专项债中个别银行个别年份这一比率达到了 85%，显著高于目前六大行 30%的分红比率。很多地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。

附表：截至 2022 年 8 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、农村合作银行及农信社联社	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	381	7	8	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	426		21	38		√	√					
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	2,585	37	130	170								

资料来源：债券募集文件，经标普信评收集及整理。

版权©2022 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

©版权所有 2022 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，以及其董事、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、特殊或后续的损害、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。