

地方政府支持是部分中小银行未来 12 个月补充资本的主要来源

政府救助对于高风险中小银行的信用质量至关重要

2024 年 1 月 18 日

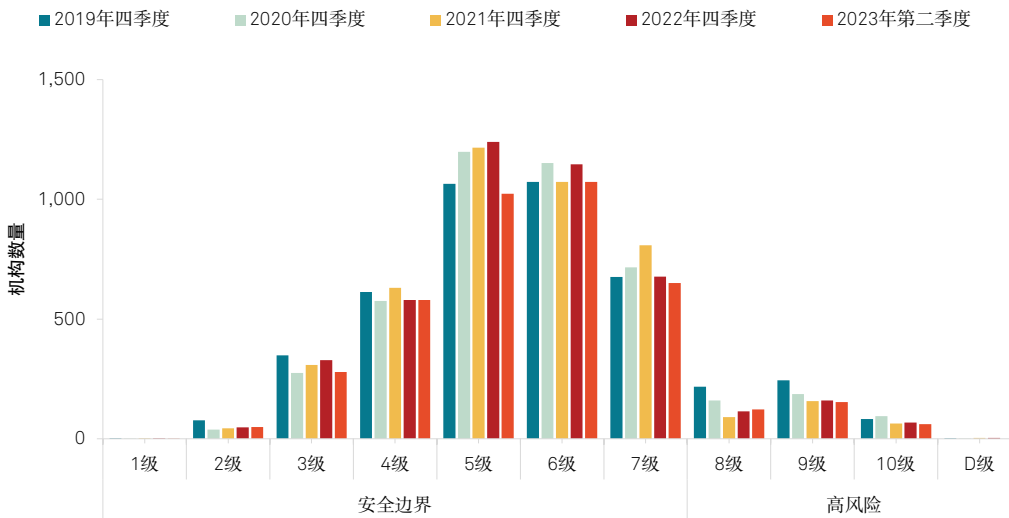
部分中小银行面临明显的资本脆弱性，在短期内无法通过盈利、资产负债管理、市场化增资、资本补充工具发行等方式有效补充资本，未来 12 个月资本补充的主要来源依靠政府救助。因此，政府救助的能力和态度成为这些中小银行主体信用质量的主要决定因素。

一、截至目前，政府承担了中小银行救助的主要成本，但未来债权人是否需要分担成本值得关注

根据央行金融机构评级结果，高风险银行业金融机构数量稳中有降。2023 年第二季度被央行划分为高风险银行金融机构的金融机构总数为 337 家，占参评银行金融机构总数的 8%

图1

央行金融机构评级结果



分析师

栾小琛, CFA, FRM

北京

collins.luan@spgchinaratings.cn

杨建成, FRM

北京

allen.yang@spgchinaratings.cn

徐嘉川

北京

jiachuan.xu@spgchinaratings.cn

李迎, CFA, FRM

北京

ying.li@spgchinaratings.cn

注：2023 年第二季度央行金融机构评级统计范围为参评银行。

资料来源：中国人民银行，标普信评收集及整理。

版权©2024 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

除 2021 年包商银行破产过程中部分债权人发生损失，近五年来银行债券投资人并未遭受重大信用损失。目前银行风险化解的成本主要由中央和地方政府承担，具体体现为政府以及相关国企对银行的直接注资，地方政府发行支持中小银行专项债，政府主导银行不良资产剥离至不良资产管理公司。我们目前未发现高风险银行损失由债权人承担的情况。但如果以市场化方式化解中小银行风险，高风险中小银行债权人可能会遭受损失。

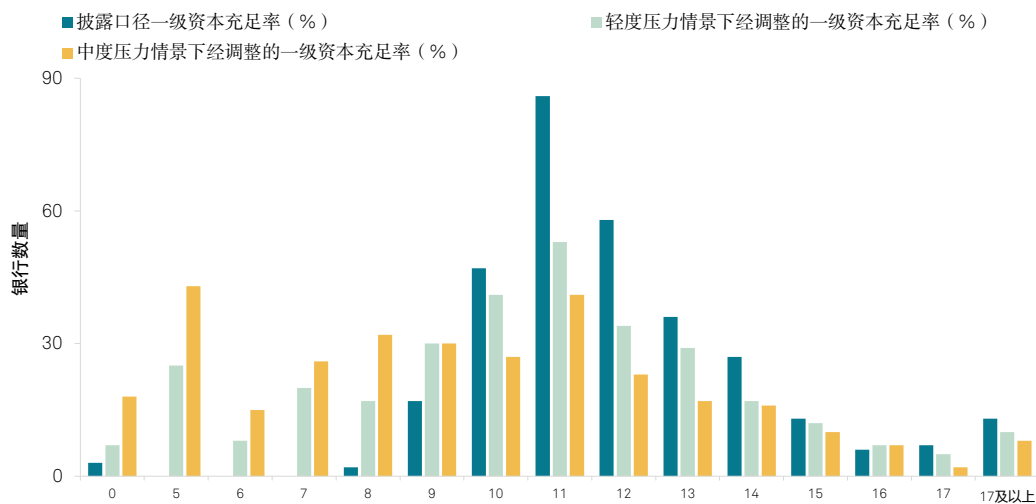
中长期来看，固收类投资人分担中小银行风险化解成本的可能性是存在的。央行始终强调市场化、法治化的金融机构风险处置。从中长期来看，守住不发生系统性金融风险的底线的原则是不变的，但是债权人在风险化解过程中是否需要承担损失、在什么程度上承担损失，是有合理、动态调整的空间的。考虑到中小银行发行了很多用来吸收损失的混合资本工具，高风险机构的混合资本工具的兑付情况值得密切关注。

二、在我们进行了信用质量评估的 300 多家商业银行中，约有 1/3 在压力情景下存在不同程度的资本压力

资本压力测试结果体现了中小银行的资本韧性差异。我们的压力测试主要考察银行潜在问题资产（二阶段资产、关注类贷款、延展期和无还本续贷贷款、部分对公房地产和建筑业贷款）转变为坏账对银行资本的冲击。我们的压力测试也充分考虑了能够保护资本的缓冲垫，主要包括准备金和盈利两层缓冲。在我们进行了资本压力测试的 318 家商业银行中，约有 1/3 在压力情景下存在不同程度的资本压力。

图2

318 家主要商业银行不同压力情景下一级资本充足率和披露口径一级资本充足率比较



注 1: 轻度压力情景主要的假设包括: 关注类贷款 100%迁徙到不良; 二阶段贷款 100%迁徙到三阶段; 银行延展期贷款的 30-50%迁徙到不良; 如果以上问题贷款比例小于 6%, 我们会假设 6%的问题贷款比例用于压力测试。以上不良贷款的损失率在 70-90% 之间。

注 2: 中度压力情景是在轻度压力情景假设的基础上, 假设房地产和建筑业贷款的 30%为不良, 该部分坏账的损失率为 70%。

资料来源: 银行公开信息, 标普信评。

版权©2024 标普信用评级(中国)有限公司。版权所有。

不同程度的资本压力需要不同的资本补充方式。对于资本压力略大的银行, 能够通过积极的资产负债管理、市场化增资或发行资本混合债券等市场化手段夯实资本。对于资本压力很大的银行, 我们预计其需要政府救助来补充资本。如果房地产市场风险得不到有效化解, 银行的对公房地产和建筑业敞口最终损失率达到 20%左右, 我们预计各级政府可能需要 6,000 - 8,000 亿元资金来解决中小银行的资本脆弱性。

表1

标普信评对主要商业银行资本韧性评估

银行资本韧性	银行家数	中度压力情景 下一级资本充足率 (%)	中度压力情景 下资本缺口 (亿元)	压力情景下可行的资本补充方式
资本韧性略弱(中度压力情景下一级资本充足率 7-8.5%)	41	7.68	1,048	自身盈利积累补充资本；积极的资产负债管理；市场化增资；发行资本混合债券等
资本韧性弱(中度压力情景下一级资本充足率 5-7%)	41	6.15	1,365	地方政府发行支持中小银行专项债注入银行，作为银行其他一级资本；国有股东注资
资本韧性很弱(中度压力情景下一级资本充足率<5%)	61	3.46	6,463	老股东很可能全额损失，引入新的国有大股东，通过大量增资，剥离坏账等方式来填补资本缺口

资料来源：标普信评。

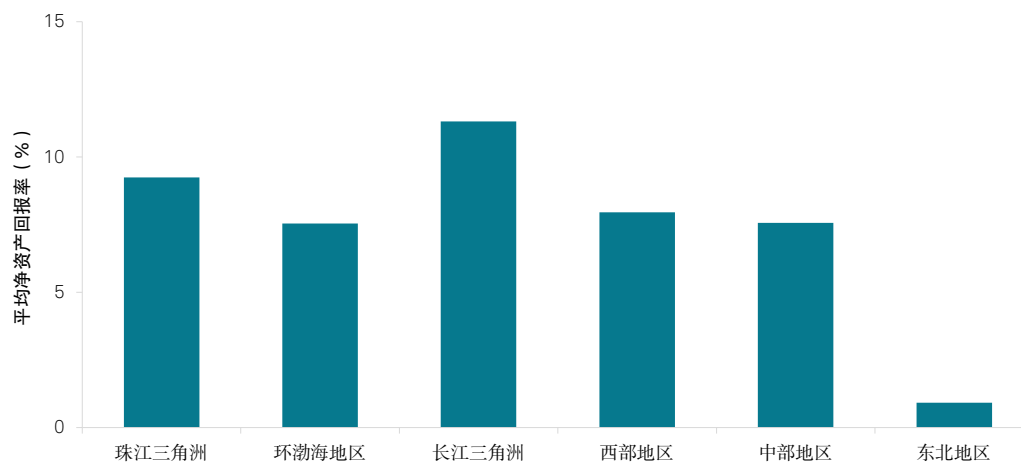
版权©2024 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

三、银行盈利、股票市场融资和混合资本债发行无法在短期内有效解决高风险中小银行的资本困境

中小银行依靠盈利补充资本的能力近年来弱化。近年来银行净息差显著下降，行业平均净息差从 2021 年的 2.08% 已下降到 2023 年前三季度的 1.73%（年化）；同时中小银行信用成本保持高位，主要区域性银行的信用成本在 2021 年和 2022 年分别为 1.3% 和 1.5%。因此，受净息差下降和信用成本居高不下的影响，资本韧性弱的银行往往盈利性弱，依靠未来几年的盈利逐步修复资本韧性的能力显著弱化。举例来讲，61 家我们认为资本韧性很弱的中小银行 2022 年的平均净资产收益率（ROE）为 4.54%，远低于当期银行业 9.3% 的平均 ROE。

图3

2022 年主要区域性商业银行平均净资产收益率分布（按地区）



注：长江三角洲包括上海市、江苏省、浙江省；珠江三角洲包括广东省、福建省；环渤海地区包括北京市、天津市、河北省、山东省；中部地区包括山西省、河南省、湖北省、湖南省、安徽省、江西省、海南省；西部地区包括重庆市、四川省、贵州省、云南省、广西壮族自治区、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、西藏自治区；东北地区包括辽宁省、吉林省、黑龙江省。

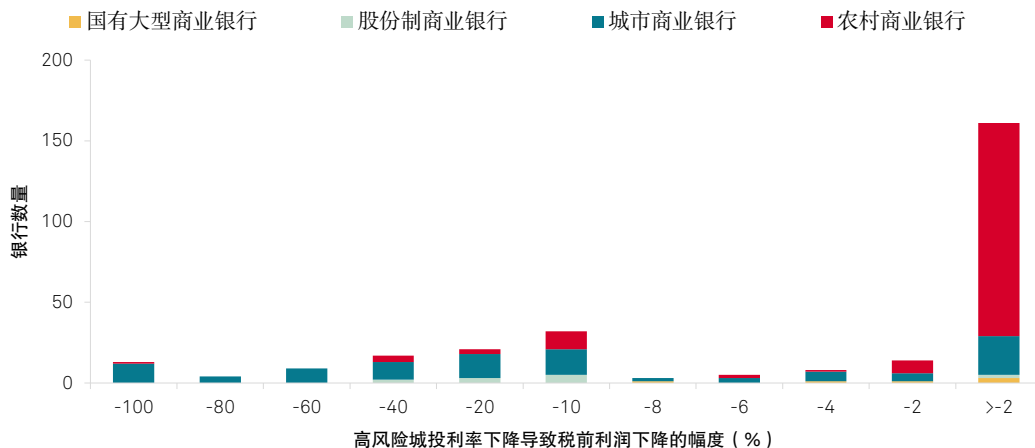
资料来源：Wind、银行公开信息、标普信评收集和整理。

版权©2024 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

城投一揽子化债方案的实施有利于防止中小银行的资本韧性在近期显著恶化，但在中长期会拖累银行的盈利性。一揽子化债方案执行以后，弱城投敞口在未来 12 个月转化为不良，产生重大信用损失的可能性显著下降，很大程度上减缓了城投敞口对银行资本的短期压力。但同时，一揽子化债方案实施以后，部分城投敞口变为长期限低利率的资产，对于银行的净息差和盈利性构成中长期的拖累。虽然大部分银行由于贷款组合分散，对地方隐性债务一揽子化债方案具有较好的盈利性韧性（对行业税前利润的影响低于 2%），但部分区域性银行（尤其是城商行）的盈利性对城投资产利差的下降非常敏感。

图4

地方隐性债务一揽子化债方案执行对主要商业银行税前利润的影响评估



注：假设高风险城投在执行化债方案之前的融资成本在 6%左右；在化债方案执行以后，高风险城投利率下降 50%-70%。

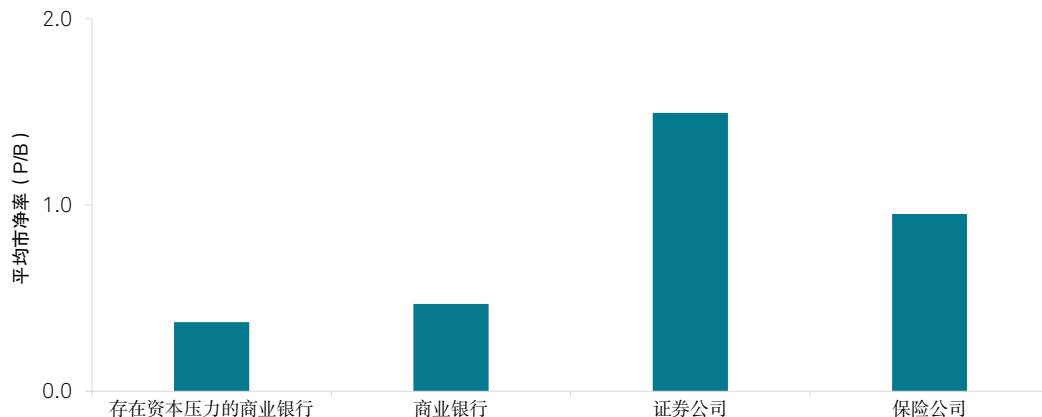
资料来源：标普信评。

版权©2024 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

股票市场对于中小银行的资本补充作用非常有限。143 家我们认为存在不同程度资本压力的中小银行中，有 25 家为 A 股或 H 股上市银行，其 2023 年末平均市净率仅为 0.37 倍。高风险中小银行的可持续性盈利能力弱，市场化手段吸引新的民营股东的可能性不大，近年来的增资主要是依靠地方政府以及相关国企。

图5

2023 年末 A 股以及 H 股上市金融机构平均市净率比较

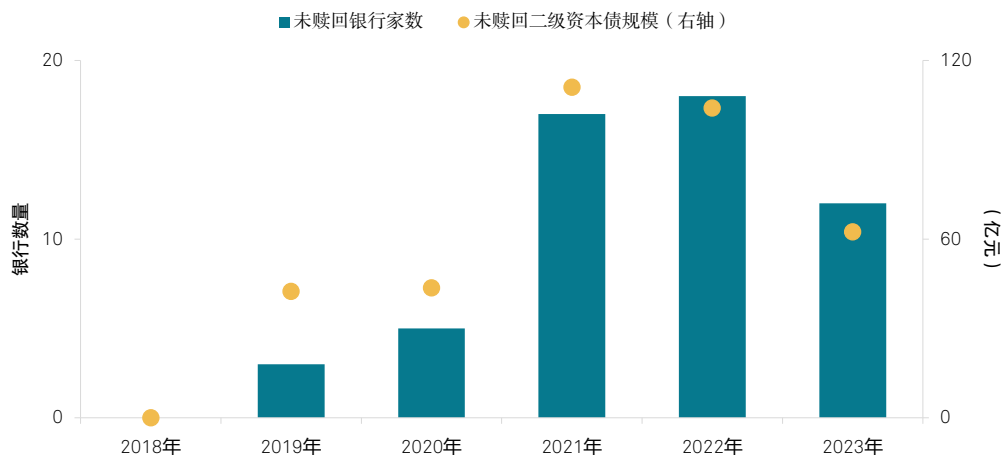


资料来源：Wind，标普信评。

版权©2024 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

部分资本紧张的中小银行选择了不赎回二级资本债券，不赎回的情况增加了中小银行市场化发行混合资本债的难度。2021 年、2022 年以及 2023 年，分别有 17 家、18 家、12 家银行选择不赎回二级资本债。截至目前，选择五年后不赎回二级资本债的 50 家银行中，仅有 5 家（宁波鄞州农村商业银行、临商银行、吉林九台农村商业银行、贵阳农村商业银行、六安农村商业银行）在决定不赎回后还有新的混合资本工具发行。

图6
截至 2023 年末五年可赎回期选择不赎回二级资本债的银行数量以及涉及的二级资本债券规模

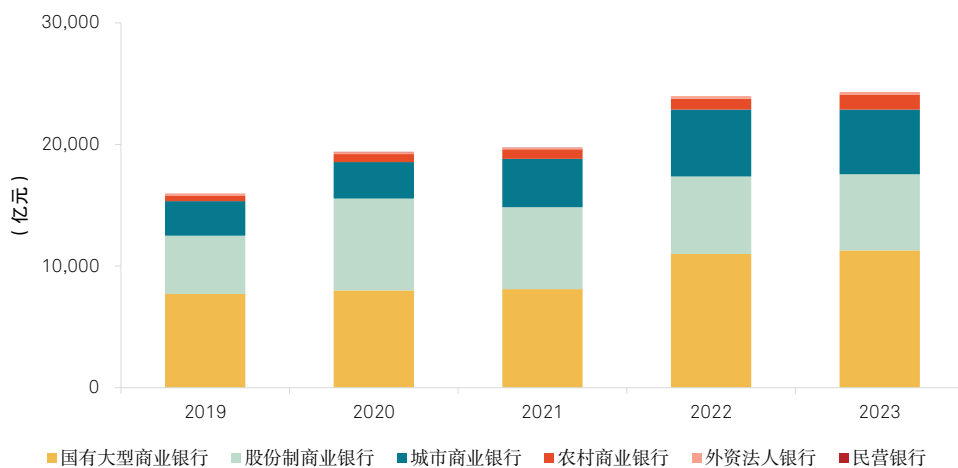


资料来源：Wind，经标普信评收集及整理。

版权©2024 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

资本韧性弱的银行发行混合资本债券的难度更大。2023 年，国内共有 71 家中小银行发行了混合资本债券，我们认为其中小一半机构的资本韧性弱；从另一个角度来讲，在我们认为资本韧性弱的约一百家中小银行中，仅有 33% 在 2023 年发行了混合资本工具。

图7
各类商业银行债券发行规模（含高级债和混合资本债）



资料来源：债券发行文件，经标普信评收集及整理。

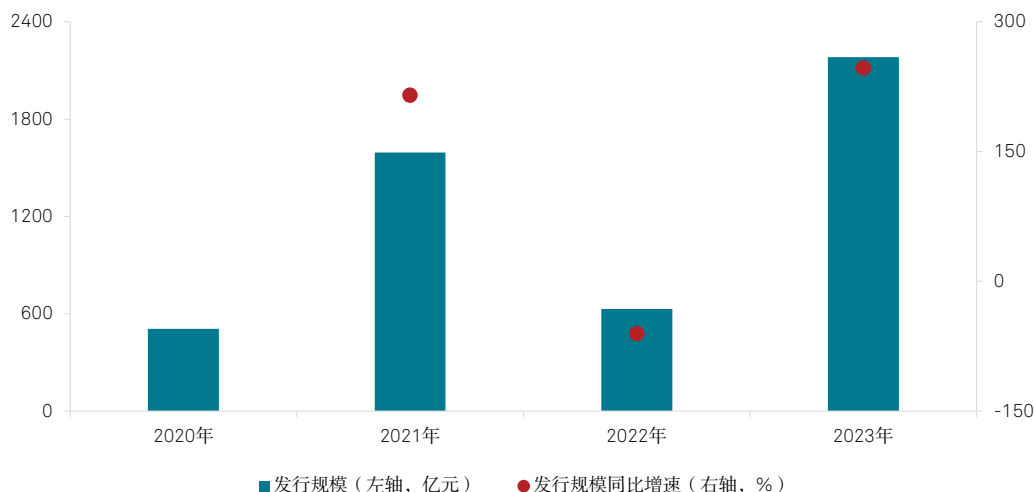
版权©2024 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

四、地方政府支持中小银行专项债、坏账剥离和直接注资是目前高风险银行补充资本的主要方式，高风险银行与当地政府的信用质量捆绑紧密

对于通过市场化手段补充资本困难的中小银行，地方政府发行的支持中小银行专项债是其补充资本的主要方式之一。2023 年，地方政府支持中小银行专项债的发行明显提速，发行规模合计 2,182.8 亿元，远超 2022 年 630 亿元的发行量。截至目前，已有 24 个省、自治区和直辖市发行了支持中小银行专项债券，累计发行规模共计 4,912.8 亿元。

图8

地方政府支持中小银行专项债发行规模以及每年发行规模同比增速



资料来源：债券发行文件，经标普信用评级收集及整理。

版权©2024 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

地方政府主导的不良资产剥离将高风险银行的坏账风险转移至了地方政府下属国企，使得地方政府和这些银行的信用质量进一步紧密捆绑。2019 年山东省金融资产管理股份有限公司收购恒丰银行 1,439 亿元不良资产债权（该金额是 2019 年末恒丰银行所有者权益的 1.7 倍左右）；2022 年中原资产管理有限公司收购中原银行、洛阳银行和平顶山银行 438 亿元不良资产（该金额占合并后中原银行 2022 年末所有者权益的 47%）；2023 年辽宁资产管理有限公司收购盛京银行 1,837 亿元问题资产（该金额是 2022 年末盛京银行所有者权益的 2.3 倍左右）。

个别区域性银行由于问题资产规模大，即使在得到政府救助后仍然面临经营困境，对政府的救助能力和意愿构成考验。2020 年 9 月锦州银行获得央行和辽宁省财政厅下属企业的 62 亿元增资。但 2023 年 2 月，该行公告实施一揽子财务重组，停止其 H 股买卖，且延迟发布 2022 年年报。截至目前，锦州银行仍未披露其 2022 年年报。

五、存款稳定性为高风险银行风险化解赢得了时间，但批发融资仍然对市场信心敏感

截至目前，国内中小银行的融资保持稳定，为补充资本赢得了时间。过去几年中，国内中小银行展示出很好的存款稳定性。国内存款客户普遍认为银行存款的安全性很高，因此银行的存款稳定性对银行的资本充足性情况并不敏感。根据央行披露，截至 2022 年末，全国共有 3,998 家存款保险投保机构，50 万元的存款保险保障水平能为 99.3% 以上的存款人提供全额保障。

在我们进行了信用质量评估的 318 家商业银行中，仅有 12% 的银行在压力情景下存在一定程度的融资与流动性压力。但无论如何，没有资本支撑的融资稳定性仍然是脆弱的，高风险中小银行的资本补充仍然是很紧迫的工作。

与存款相比，同业融资并没有存款保险机制的保护，因此稳定性更弱，对市场信心更加敏感。从 2023 年四季度的同业存单数据来看，目前同业存单发行利率对银行的信用状况并不是非常敏感。但这种情况是否能长期维持，主要取决于政府对高风险银行的救助力度和及时性。一旦同业机构对政府救助的信心下降，高风险银行的利差可能会迅速提升。

表2

2023 年四季度中资银行同业存单发行利率平均值 (%)				
标普信评银行主体信用质量序列	3 个月	6 个月	9 个月	12 个月
aaa	2.59	2.61	2.60	2.62
aa 序列	2.66	2.71	2.72	2.74
a 序列	2.75	2.76	2.75	2.80
bbb 序列	2.81	2.82	2.91	2.98
bb 序列及以下	2.77	2.80	2.96	3.04

注：以上所呈现的标普信评主体信用质量测试结果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。标普信评未与任何企业（委托评级机构除外）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审委员会加以审核与处理本报告所呈现的信用质量。标普信评主体信用质量测试结果所表达的观点不可也不应被表述为标普信评或标普全球的信用评级，也不应被视为对任何企业最终评级结果的表示。

资料来源：Wind，标普信评。

版权©2024 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

本报告不构成评级行动。

欢迎关注标普信评微信公众号：



©版权所有 2024 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。