

# 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 家农村信用联社，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

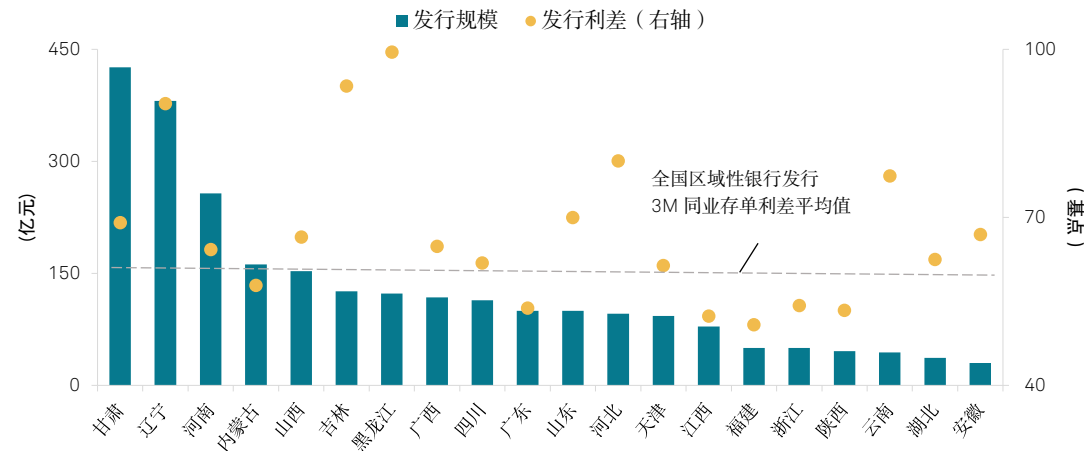
北京

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区域区域性银行同业存单平均利差



注：发行利差为各区域区域性银行 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、甘肃农村信用社联合社)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。

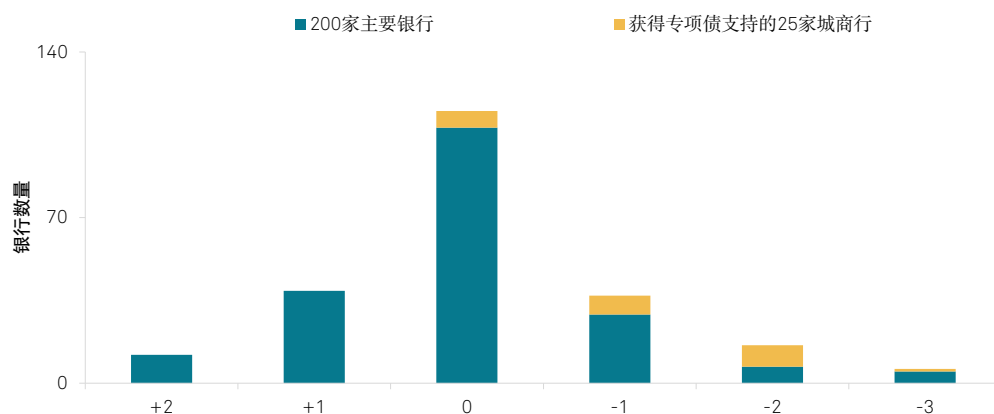
版权©2022 标普信用评级(中国)有限公司。版权所有。

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。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index?reportId=1\\_45877](https://www.yunbaogao.cn/report/index?reportId=1_45877)

