

地方政府专项债补充农村 中小银行资本相关模式探索

段 胜

(四川省农村信用社联合社,成都 610041)

内容提要:随着我国经济金融形势变化,农村中小银行的资本补充问题开始成为各方关注的焦点,国务院在 2020 年新增地方政府专项债限额中特别安排一定额度用于补充中小银行资本。本文以研究农村中小银行资本现状为出发点,对当前农村中小银行的内源性资本补充模式和外源性资本补充渠道及其存在的主要问题进行了分析。在此基础上,本文对地方政府专项债补充资本的操作模式、实施路径、运作流程等进行了深入研究,同时从细化专项债的管理实施细则、优化专项债的可转债条件、完善现有资本补充方式、健全农村中小银行公司治理机制等四个方面提出了政策建议。

关键词:农村中小银行 地方政府专项债 资本补充

中图分类号:F830.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)02-0031-08

农村中小银行是支持“三农”和民营小微企业发展的主力军银行,拓宽资本补充渠道是支持农村中小银行发展的重要措施。近年来,随着我国经济金融环境的发展变化和监管理念的逐步调整,加之受到新冠病毒疫情影响,农村中小银行资本充足率不足的问题日益凸显,15%左右的农村中小银行资本充足率已低于 10.5%的监管底线。为支持农村中小银行发展,增强“三农”和民营小微企业金融服务能力,2020 年 7 月国务院常务会决定,在今年新增地方政府专项债限额中安排一定额度,允许地方政府依法依规通过认购可转换债券等方式,推动落实中小银行深化改革加快中小银行补充资本。为进一步研究分析地方政府专项债的资本补充模式,提高政策落地实施效率,本文对我国农村中小银行资本

补充现状、补充渠道,以及地方政府专项债补充的操作路径进行了研究分析,并提出相关的政策建议,希望借此增强农村中小银行的可持续发展能力,助力乡村振兴和民营小微企业发展。

一、农村中小银行资本现状

资本金是商业银行为开展正常经营活动和获取利润而投入的货币资金。2012 年 6 月中国银保监会颁布《商业银行资本管理办法(试行)》^①,将银行资本划分为一级资本和二级资本。截至 2020 年一季度末,我国商业银行的核心一级资本充足率、一级资本充足率以及资本充足率分别为 10.88%、11.94%、14.53%,均高于巴塞尔协议 III 的最低要求标准^②,具有一定的安全边际,但是不同类型商业银

[收稿日期]2020-11-24

[作者简介]段胜,经济学博士,高级经济师,研究方向为金融风险管理、农村金融。

①中国银行业监督管理委员会:《商业银行资本管理办法(试行)》,中国银行业监督管理委员会令 2012 年第 1 号。

②以上数据来自中国银保监会官方网站 <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/newIndex.html>

行的资本充足率存在较大差异,部分中小银行特别是涉农的中小银行面临较大的资本补充压力。根据中国人民银行的统计数据,全国中小银行共 4005 家,资产规模近 80 万亿元,占整个银行业体量约 25%。其中,有 605 家中小银行资本充足率已低于 10.5% 的最低监管标准,有 532 家风险比较高,主要是农村中小金融机构^①。

(一)农村中小银行资本充足率下降明显

根据中国银保监会数据显示,2014 年以来,虽然我国银行业整体资本充足率呈现稳步提升趋势,资本充足率从 2013 年底的 12.19% 提高到 2020 年 1 季度末的 14.53%,增长了 2.34 个百分点,但农村中小银行的资本充足率却呈现较大波动,甚至逐年下降趋势,资本充足率由 2014 年底的 13.81% 下降至 2020 年 1 季度末的 12.81%。按照《商业银行资本管理办法(试行)》规定的系统性重要银行资本充足率要达到 11.5%,非系统重要性银行资本充足率要不低于 10.5% 的要求,全国 10 家上市农商行中已有多家逼近监管红线,张家港农商行、青岛农商行、广州农商行等上市农商行资本充足率、一级资本充足率、核心一级资本充足率连续 3 年出现下降,存在较大的资本充足压力。

(二)不同类型银行的资本充足率差距拉大

通过数据对比发现,2014 年底农村商业银行的总体资本充足率水平在五大类型商业银行中居于中等偏上水平,13.81% 的平均资本充足率虽然低于外资银行和国有大型商业银行,但分别高于股份制

商业银行和城市商业银行 2.58 个百分点和 1.62 个百分点。不过受近年宏观经济底部运行、国家环保政策调整、内部经营基础薄弱、外部股东不当干预等多方面因素影响,农商行资本补充来源减少、风险资产持续增多,资本充足率持续出现下滑,与其他类型银行之间的差距逐步拉大。到 2020 年 3 月底,农商行平均资本充足率 12.81%,远低于国有大型商业银行和股份制商业银行,仅略微高于城市商业银行 0.16 个百分点,成为所有商业银行中面临较大资本缺口压力的银行类型^②。

(三)资本充足率相关的指标出现下调

在我国经济增速换挡和供给侧结构性改革持续推进的背景下,县域中小企业出现经营困难,信用违约风险加大,导致以服务中小微企业为主体的农村中小银行不良贷款率持续攀升,不良贷款率从 2013 年末的 1.67% 攀升到 2020 年一季度末的 4.09%。面对持续增长的风险压力,为达到开展相关业务经营的监管指标要求,农村中小银行不得不增强风险抵补能力以进一步缓释风险,在盈利能力出现下降,限制其通过利润留存在补充资本能力的情况下,只有通过减少拨备计提的方式冲销风险。受经营指标、利润指标、效益指标的关联互动关系影响,为应对资产质量的持续下降,农村中小商业银行加大了贷款拨备的计提力度和不良贷款的核销力度,高风险资产比重的攀升又使得风险加权资产规模持续扩大,进一步增加了资本占用,拉低了资本充足率,最终导致与资本相关的多项指标出现下滑(见表 1)。

表 1 2014 年到 2020 年农商行主要指标变化情况

| 年份 | 资本充足率 | 资产利润率 | 不良贷款率 | 拨备覆盖率 |
|------------|--------|-------|-------|---------|
| 2014 年末 | 13.81% | 1.38% | 1.87% | 236.52% |
| 2015 年末 | 13.34% | 1.11% | 2.48% | 189.63% |
| 2016 年末 | 13.48% | 1.01% | 2.49% | 199.10% |
| 2017 年末 | 13.30% | 0.90% | 3.16% | 164.31% |
| 2018 年末 | 13.20% | 0.84% | 3.96% | 132.54% |
| 2019 年末 | 13.13% | 0.82% | 3.90% | 128.16% |
| 2020 年 3 月 | 12.81% | 0.98% | 4.09% | 121.76% |

注:以上数据根据 Wind 银行业数据库整理。

①以上数据来自中国人民银行发布的《中国金融稳定报告(2019)》

②按照 2019 年末的同期口径,农商行的资本充足率也低于民营银行 2.02 个百分点。

二、农村中小银行的资本补充渠道

(一)内源性补充

1.利润转增。以利润转增补充资本无疑是农村中小银行补充资本的最优选择。一方面,通过内部留存收益补充资本无需支付发行费用、承担股息或利息,成本相对较低;另一方面,该种模式不会削弱现有股东对于农村中小银行的控制权,容易得到股东的支持。

2.股东分红转股。在保障股东分红权益的基础上,采取股东分红转股增加股本金的方式,即在保证每年一定比例派息的基础上扣除税金后转增股本,实现实收资本的逐年增加,也是农村中小银行可供选择的内源性补充模式。

3.加大拨备计提力度。我国商业银行资本管理办法规定,对高于150%拨备覆盖率要求的拨备可纳入二级资本,而贷款损失准备金是银行二级资本的重要组成部分,将超额贷款损失准备金作为二级资本的有效补充,可以增加资本总额。

(二)外源性补充

1.股东增资。股本金的壮大对于吸收和缓释风险、增强农村中小银行风险抵御能力具有积极的作用。由于不能直接发行股票,对于大部分非上市的农村中小银行,主要通过引入新的股东、原有股东增资等方式补充核心一级资本。如广东潮州农商行在改制过程中,广州农商行及其一致行动人出资人民币58.76亿认购潮州农商银行股本19.59亿股,充实了潮州农商行的核心一级资本。

2.普通股。按照《商业银行资本管理办法(试行)》,商业银行核心一级资本主要由所有者权益构成,而发行普通股所产生的实收资本和资本公积又是银行所有者权益的主要组成部分。随着直接融资渠道的不断拓展,上市农村商业银行数量也开始大量通过发行普通股募集资本。2019年2月青岛农商行以3.96元/股的发行价,发行5.5亿股,募集资金21.52亿元,用于充实核心一级资本及提高资本充足水平;2019年10月重庆农商以7.36元/股的发行价,发行13.57亿股,募集99.88亿元资金,也是主

要用于补充资本。

3.定向增发。对于商业银行而言,IPO和定向增资均能够补充核心一级资本,而定向增发的是除了优先股和可转债之外资本补充的主要选择。对于农村中小银行而言,定向增发能够帮助它们建立起资本补充的长效机制,并有效夯实资本实力,从而更好地服务实体经济。2020年初以来,广东四会农商行、宁波奉化农商行和山东诸城农商行3家银行的定增事项已获批准,开创了积极的试点意义。

4.优先股。根据《国务院关于开展优先股试点的指导意见》规定,我国商业银行于2014年开始发行优先股,用于补充其他一级资本。考虑到将“新三板”挂牌作为发行优先股的前置条件在一定程度上限制了非上市银行一级资本补充,2019年7月,银保监会和证监会联合发布《关于商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见(修订)》,放松优先股发行条件,明确股东人数累计超过200人的非上市银行,在满足发行条件和审慎监管要求的前提下,无须在“新三板”挂牌即可直接发行优先股。2019年6月,广州农商行成功发行150万股境外优先股,募集资金总额98.39亿人民币,拟用于补充其他一级资本。

5.永续债。永续债作为一种兼具股性和债性的混合资本证券,在《巴塞尔协议Ⅲ》框架下,已成为金融市场上商业银行补充其他一级资本的重要工具。永续债的发行一方面可以有效缓解银行资本压力,提升银行风险抵御能力;另一方面,补充资本后将撬动银行信贷规模扩张,加大金融对实体经济的支持力度,从公司治理角度来看,发行主体也无需承担股权结构变更风险,因此永续债对于中小银行来说更具有吸引力。2020年4月,深圳农商行公告称,将发行规模不超过25亿元人民币无固定期限资本债券,此次债券发行的募集资金在扣除发行费用后,将全部用于补充发行人其他一级资本。

6.可转债。可转债属于一种混合资本工具,它允许投资者在规定的时间内将其购买的债券按转股价格转换成特定公司的普通股。在转股之前,其债底价值部分核算在负债,而剩余的小部分(即

表 2 部分上市中小银行普通股募集情况

| 发行主体 | 发行渠道 | 发行时间 | 募股价格(元) | 募股金额(万元) | 主要用途 |
|---------|----------|---------|----------|-----------|----------|
| 苏州农商银行 | A 股中小企业板 | 2016.09 | 4.64 | 92388.33 | / |
| 张家港农商银行 | A 股中小企业板 | 2017.01 | 4.37 | 78992.12 | 补充运营资金 |
| 常熟农商银行 | A 股主板 | 2016.09 | 4.28 | 91117.66 | 补充核心一级资本 |
| 紫金农商银行 | A 股主板 | 2018.12 | 3.14 | 112231.54 | 补充资本金 |
| 无锡农商银行 | A 股主板 | 2016.09 | 4.47 | 78931.77 | 补充核心一级资本 |
| 江阴农商银行 | A 股中小企业板 | 2016.09 | 4.64 | 92388.30 | 补充资本金 |
| 重庆农商银行 | A 股中小企业板 | 2019.10 | 7.36 | 998752.00 | 补充运营资金 |
| 青岛农商银行 | A 股中小企业板 | 2019.03 | 3.96 | 220000.00 | 补充运营资金 |
| 广州农商银行 | H 股 | 2017.06 | 5.10(港币) | 928370.85 | 补充资本金 |
| 九台农商银行 | H 股 | 2017.01 | 4.12 | 312481.04 | 补充核心一级资本 |

注:以上数据由作者整理得出。

期权价值)核算在权益。由于可转债完成转股之后可以直接补充核心一级资本,这是三个层次资本当中质量最高的部分,加之在未完成转股之前,融资成本一般不足 1%,远低于二级资本债和优先股,因此受到市场的广泛认可。2020 年 4 月,江苏资金农商行已收到证监会出具的同意公开发行可转换公司债券的批复,拟发行 45 亿元可转债,期限 6 年。

7.二级资本债。按照《商业银行次级债券发行管理办法》规定,二级资本债是商业银行发行的、本金和利息的清偿顺序列于商业银行其他负债之后、先于商业银行股权资本的债券,二级资本债与次级债区别在于是否有减记条款。二级资本债作为固定收益类的资本工具,发行相对便利,是各类型金融机构补充二级资本的有效方式,更是非上市中小银行补充资本的主流选择。2019 年 4 月,武汉农商行通过公开市场发行不超过人民币 50 亿元二级资本债券总额,用于补充二级资本,满足资本充足率监管达标要求。

三、农村中小银行资本中存在的问题

(一)内源性补充受到较大限制

资本补充首先依靠内源性资金,内源性资金主要来源于银行的利润增长和股东投入,在当前形势下内源性补充存在不少障碍。一是由于我国商业银行盈利模式主要依赖存贷息差收入,而近年来利率市场化改革所导致的息差收窄以及监管政策趋严

引起的同业利润下降,导致农村中小银行的盈利能力出现下降,利用留存收益补充核心一级资本的有效性减弱,内源性资本增长的方式遭遇瓶颈,限制了其通过利润留存补充资本能力。二是农村中小银行资产增速减缓,面临息差收窄、资产质量承压等一系列问题,存量资产风险压力的增大限制和降低了拨备计提和递延风险资产规模补充资本的能力,通过加大拨备力度补充资本存在较大的不确定性,难以满足广大农村中小银行资本扩张需求。三是农村中小银行公司治理相对比较薄弱,股东违规干预经营的行为较多,银行公司治理的失效进而导致了银行现有股东不愿意出钱为银行增资、新的潜在股东不敢或者难以进入、筹集到的资本金也无法得到科学合理的运用等问题,这进一步加大了中小银行资本补充的难度。

(二)市场化补充资本能力有限

农村中小银行受制于实力较弱,评级较低等原因,符合上市条件的农村中小银行毕竟是少数,市场化补充资本对广大非上市的农村中小银行可行性不高。一是 IPO 是主要的核心一级资本补充工具,但国内新股发行门槛高、流程长且限制较多,对于大部分急于补充核心资本的农村中小银行来说难以成为首要选择。二是优先股的准入门槛要求虽然有所降低,但发行面临较多的审批环节,流程耗时较长,平均时间需要 3 个月左右,难以满足部分中小银行较为急迫的资本补充需求。三是永续债

的发行利率相对较高,考虑到农村中小银行的风险溢价,其发行永续债的利率可能更高,市场的接受度相对不足,这在一定程度上增加了农村中小银行的资金成本。四是可转债作为混合资本工具,只有成功转股才能完全用于补充核心一级资本,在当前银行股普遍破净的情况下转股成功率低,未成功转股前只有一小部分期权价值可计入核心一级资本,而且可转债发行条件较为严格,发行门槛高,发行周期也较长。目前,我国交易所市场和银行间债券市场尚未互联互通,在这种情况下,在银行间市场发行的转股型资本补充债券触发转股条款时存在较大的政策限制。五是二级资本债认购资本补充工具意味着使用范围的扩大,后续需要对相关的资本补充工具投向等进行相应调整,在退出机制上还需有妥善安排,而目前我国的资本市场对上市操作实施细则并未明确,需要进一步加大试点探索力度。

(三)相关配套政策不够充分

支持农村中小银行融资的配套政策不充分主要表现在以下几个方面:一是资本补充的投资主体较少,基金、年金、保险、银行理财子公司等参与农村中小银行增资扩股的条件和门槛较高,外资金金融机构参与境内债券市场交易受到一定限制,不利于吸收到更多的优质投资主体。二是法律制度不完善,前期央行等五部委联合发布了《关于进一步支持商业银行资本工具创新的意见》,明确支持四类新型资本补充工具,但转股型二级资本债券、含定期转股条款资本债券以及总损失吸收能力债务工具等新型资本补充工具的具体实施细则没有明确,探索性的价值大于实践性的意义。三是外部信用环境较差,受内外部多方面因素影响,农村中小银行的不良率持续攀升,进而将会进一步恶化银行评级结果,而信用资质变差将更难获得外源性资本,如此恶性循环将导致农村中小银行经营发展步履维艰。

四、地方政府专项债补充资本的实施路径

近年来,部分农村中小银行通过内源性资本补充和金融市场融资补充资本金受到多方面限制,积

累了较大的金融风险,给地方金融安全带来较大威胁,也不利于支持实体经济发展。2020年7月1日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,决定在当年新增地方政府专项债限额中安排一定额度,允许地方政府依法依规通过认购可转换债券等方式,探索合理补充中小银行资本金的新途径。

(一)专项债的使用原则

地方政府专项债一般是省、自治区、直辖市政府(含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府)有一定收益的公益性资本项目发行,以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。专项债于2015年首度发行,今年规模扩大到3.75万亿。按照以往惯例,专项债券重点支持交通基础设施、能源、农林水、生态环保、社会事业、基础设施、城镇老旧小区改造、国家重大战略项目等。按照国务院研究确定的专项债使用标准,本次拟注资中小银行的2000亿专项债约占全年专项债额度的5.3%,全国共18个省(自治区、直辖市)获得该额度,平均每个省份约111亿,用于优先支持具备可持续市场化经营能力的中小银行补充资本金,增强其服务中小微企业、支持保就业能力。

按照国务院有关政策,地方政府专项债在补充资本的具体使用过程中有几个特殊原则:一是优先支持具备可持续市场化经营能力的中小银行补充资本金,增强其服务中小微企业、支持保就业能力,不具备可持续发展能力的中小银行可能将通过破产等模式进行处置。二是以支持补充资本金促改革、换机制,将中小银行完善治理、健全内控机制等作为支持补充资本金的重要条件,补充资本金的目的不仅仅是简单进行注资,而是通过改革提升长远治理能力。三是压实地方政府属地责任、银行及股东主体责任、金融管理部门监管责任,特别是要发挥好省级政府风险防范化解的责任,在全面清产核资、排查风险并依法依规严肃问责的前提下,一行一策稳妥推进补充资本金,地方也要充分挖掘其他资源潜力给予支持。四是加强监管和全过程审计监督,对专项债合理补充资本金建立市场化的到期及时退出机制,严防道德风险。

(二)专项债的补充模式

1. 地方财政发债后直接注资或借道原国资股东入股。该种模式既符合银保监会关于股东资质的要求,操作也相对比较成熟。在打赢防范化解重大风险攻坚战的关键时期,金融监管部门支持地方政府向部分高风险中小银行注入资金、可变现资产,或者通过国有资本运营公司注资的方式,为中小银行补充资本。2018年以来共有10家融资平台入股中小银行,帮助地方政府化解银行机构金融风险。具体来看,专项债注资中小银行可以通过如下步骤实现:首先由金融监管部门会同市县统计、评估当地农村中小银行的资本金缺口需求;然后根据地方财政情况做收益与融资平衡方案,在对问题银行资产质量和风险状况进行准确评估,并严格将专项债与中小银行真实可靠、价值可计量的资产对应的情况下,设置利润或收益回报条款;最后再申请由省级政府作为主体发债统一进行发债,融到的资金通过财政出资或转贷政府性平台公司出资注入中小银行;专项债注资到农村中小银行后,形成对中小银行的股权,存续期间可以通过股息偿还专项债利息,到期时如果银行经营好,可以通过股权转让偿还到期本息,或者可以再发新的专项债接续原来用于注资中小银行的专项债。

2. 定向认购农村中小银行发行的资本补充工具。专项债虽然是一种政策性资本补充工具,但其属性仍然是债务,具有一定的偿债期限,面临着到期偿还、退出的问题。尽管国家层面和监管部门都一直在鼓励拓宽资本补充渠道,但对农村中小银行尤其小型银行而言,其资本补充工具仍受制于经营资质,很多规模较小的农村商业银行基本不具备发行永续债或二级资本债的资格,因此专项债注资中小农村银行可能需要以定向认购为主。该种模式操作相对比较复杂,但符合市场化改制化险发展方向,对于整体经营良好,市场化程度较高的省份,有利于探索新型市场化融资模式。具体而言,地方政府发行专项债后,按照市场化原则由相关机构和社会主体进行定向购买,对具备发行合格资本工具条件的,以发债所募集的资金向农村中小银行认购新发行的可转债、永续债、二级资本债等,支持农村中小银行补充资本;对暂时不符合市场化债券发行条件,可以由系统内其他优质农商行进行认购,并通过其投资入股到高风险农村中小银行,用于补充资本和化解风险;接受资本投入的农村中小银行或优质农商行负责筹集专项债还本付息资金,专项债到期全部通过还本按计划退出,一律不续发或再融资。

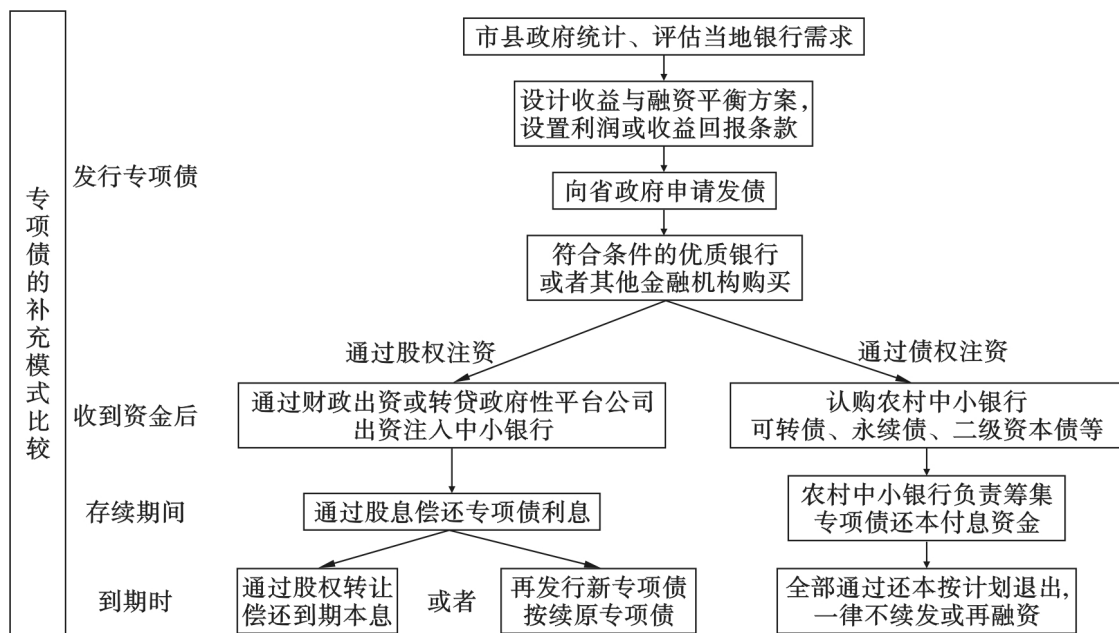


图1 农村中小银行专项债补充资本路径图

（三）专项债的操作要点

1. 储备项目。省级政府根据国家宏观政策，对需要补充资本的农村中小银行进行资本缺口摸底，确定需要支持的专项债额度，设计满足债券发行条件与要求的具体项目。地方财政部门在中央划定的专项债额度范围内，结合中期财政规划、预算安排、债务限额、债务风险、地方财力承受可能等因素对各地政府填报的资本补充项目，分年度开展筛选审核与排序，及时剔除不符合规定或者借道“搭便车”的项目，并根据项目实现融资与收益平衡的时限逐行提出发行期限建议和具体的对应项目，在债券资金需求集中申报时按需上报，纳入省级项目库进行统一管理。

2. 申报发行。储备库中项目按照当年政策重点支持方向、债务限额等要求，开展自下而上筛选，最终确定入选项目纳入当年财政预算及债券资金安排，并经省级人大常委会审议批准。在储备项目库经过筛选后，申请使用专项债的地方政府应及时引入第三方机构开展评估，出具项目收益专项债券的项目实施方案、财务评估报告、法律意见书等相关材料，还应相应编制债券还款计划、债券或项目管理办法等。债券前期准备完成后，根据发行窗口时期，由省级财政统一安排发行。

3. 申请使用。募集到发行安排资金后，根据农村中小银行的风险程度，按照债券发行信息披露文件约定的用途使用，优先支持具有较好的市场发展前景，但短期风险程度较高，依靠自身发展能力基本无力化解风险的农村中小金融机构。在具体使用过程中，也会考虑不同类型金融机构之间的平衡调整关系进行统筹，但如果债券发行后调整用途或者用于补充资本金以外的其他用途，要按照规定程序和市场规则，报省级人民政府批准后办理，涉及预算调整的按程序报省级人大常委会批准。

4. 债券偿还。与一般专项债券以对应的政府性基金或专项收入进行偿还的模式不同，用于补充资本的专项债券还本、付息以及费用支出应当根据当年到期专项债券规模、利率、费率、对应专项收入等因素合理预计，由农村中小银行负责筹集专项债还本付息资金。债券到期后，由财政出资或转贷政府性平台公司直接投资入股形成的股权，可以通过股权转让的形式募集资金用于偿债；由定向认购农村

中小银行发行的资本补充工具形成的债权，可以通过债转股的形式募集资金进行偿还。

（四）专项债补充资本的优势

通过地方政府认购可转换债券方式补充资本具有三大优势：一是质量较高，可用于补充核心一级资本，而优先股、永续债只能补充其他一级资本，二级资本债只能补充二级资本，可转债相对来说资本补充优先级更高。二是融资成本较低，目前地方政府发行专项债利率水平也总体较低，1-5月地方债券平均发行利率3.27%，中小银行分红及利息一般能覆盖地方政府专项债成本，使得该方式具备可持续性和可操作性。三是机制较为灵活，地方政府认购可转债时，对应资产预计以持有债权的形式出现在资产负债表中，相较于股权注资的方式更具灵活性。此次认购可转债等资本工具的资金来源于地方专项债，有利于落实地方政府属地管理职责，压实地方政府风险防范化解的主体责任，另一方面也有利于完善中小银行公司治理，化解中小银行资本金不足的风险，增强其服务中小微企业、支持保就业能力，更好支持“六稳”、“六保”。

五、提高专项债资本补充能力的政策建议

通过地方政府专项债模式来补充农村中小银行资本金，虽然短期内有助于快速缓解农村中小银行资本金不足的风险，但并不是长久的治本之策，同时从操作层面来看短期也具有不确定性，需要其他资本补充工具的配套支持及相关的政策支持保障。

（一）细化专项债的管理实施细则

一是专项债中用于补充中小银行资本金受到地方政策财政预算限额的比例限制，而该比例的大小一定程度上影响了政策支持力度，因此对于部分财政实力比较有限，前期债务负担较为沉重的省份、新增专项债额度较低的地方政府，对于中小银行的支持力度会比较有限。建议尽快细化专项债实施中的比例限额问题，对不同类型的地方政府进行差异化评估。二是目前地方政府所发行的专项债期限多为10年到15年，而转股后的可转债却没有固定期限，所以专项债的退出途径与方式也有待研究与确定。建议根据各地实际情况进一步明确转债模式，特别是对部分风险程度较高、5年以内通过自身

经营难以走出发展困境的农村中小银行,提前做好后期转债模式的设定,如果到期收益不足,国资平台可以通过自有资金受让原专项债对应的股权的模式进行转债。三是现行的政府性基金支出中并无金融类相关支出,本次用于中小银行资本金补充的专项债存续期间的管理模式没有明确。因此建议在政府性支出中增列相关支出,单独设立补充资本金的金融类基金管理科目,并实施差异化的专项管理。

(二)优化专项债的可转债条件

尽管政策上一直在鼓励拓宽资本补充渠道,但对中小银行尤其农村中小银行而言,其资本补充工具仍受制于经营资质限制,中西部地区的绝大部分农村中小银行基本不具备发行永续债或二级资本债的资格。比如目前发行永续债的中小银行主体评级基本都在AA+以上,而很多农村中小银行无法达到这一评级,因此专项债注资农村中小银行可能以可转债的形式为主。对于银行转债的转股情况,以过往存续过的银行转债为例,这些转债不仅有6个月的转股期,而且由于不少上市银行股价长期破净,而现有的农村中小银行转债发行价格又不能低于最近一期经审计的每股净资产,所以不少银行转债无法触发赎回条款以实现转股。如果后续发行的银行转债要求与之前类似,那么可转债的资本补充能力会比较有限。针对当前资本补充工具较为单一的减记型条款,在满足监管要求的前提下,农村中小银行可以考虑设计不同层次吸损机制,如“部分减记型”资本创新工具,满足多样化的市场需求。同时可以可转债增加次级条款,使其具备一定的损失吸收能力,从而在转股前就可以作为合格的二级资本工具。

(三)完善现有资本补充方式

在符合《巴塞尔协议III》国际标准的前提下,借鉴国际监管经验和境外市场实践,结合我国市场发展阶段,创新资本补充工具特别是其他一级资本和二级资本补充工具,从探索多样化的资本补充工具、提高发行效率、畅通发行和流通渠道、扩大投资主体范围、防范发行主体风险、明晰相关法律规范等多方面入手,进一步加强协调、统筹配合。放宽优先股的准入门槛,有效疏通优先股发行渠道,进一步提升整体其他一级资本占比。建议积极引入基

金、年金等长期投资者参与银行增资扩股,支持商业银行理财子公司投资银行资本补充债券,鼓励外资金金融机构参与债券市场交易。提高永续债和二级资本债的流动性,创新永续债的担保机制,提高投资者认购永续债、二级债的积极性,适当降低上述债券的风险权重,通过设置风险缓释期,在一定期限内降低持仓资本债券风险资产占用比例,利用预期引导的方式建立市场化的干预机制。

(四)完善农村中小银行公司治理机制

农村中小银行竞争力的提升在于公司治理和业务结构转型能力的提升。一是规范中小银行股东大会、董事会、监事会日常运行,增强独立董事的独立性和专业性,提高监事会的权威性,真正发挥出独立董事、监事会的监督职能。二是以通过大股东减持、增资扩股、扩大开放等方式,引进注重机构长远发展、资本实力雄厚、管理经验丰富的战略性股东,既可以增强中小银行的资本实力,又可以吸收借鉴外资金金融机构有益的银行经营管理经验,提升我国中小银行治理能力。三是完善商业银行退出机制,让那些救助成本过高的中小银行依法依规破产清算,维护银行体系良性发展。

参考文献:

- [1] 李凤文. 因行施策补充中小银行资本[N]. 经济日报, 2020-07-06(3).
- [2] 杨志锦. 2000亿专项债拟注资中小银行或通过两路径补充资本[N]. 21世纪经济报道, 2020-6-16(1).
- [3] 第一财经. 中小行资本补充国务院常务会放新招, 允许地方政府专项债合理支持[DB/OL]. 中国政府网, 2020年7月2日.
- [4] 李维安, 王倩. 监管约束下我国商业银行资本增长与融资行为[J]. 金融研究, 2012(07): 15-30.
- [5] 中国银监会课题组. 商业银行资本监管制度改革(二): 提高资本工具质量增强银行损失吸收能力[J]. 中国金融, 2010年(02): 68-70.
- [6] 巴曙松, 刘清涛. 中国资本充足监管框架的形成及其市场影响[J]. 财经研究, 2005(01): 10-16.
- [7] 温彬, 李洪侠, 冯柏. 我国商业银行资本补充研究[J]. 中国银行业, 2019(04): 74-77.
- [8] 夏诗园. 地方政府专项债特征、优势及问题研究[J]. 西南金融, 2020年(07): 52-62.

【责任编辑 陆成林】