中小商业银行专题研究系列一：
银行监管政策梳理及其对中小商业银行的影响

一、我国中小银行基本概况

按照银保监会对商业银行的监管分类，我国商业银行体系包括大型商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、农村金融机构、民营银行及外资银行。由于民营银行和外资银行相对而言体量较小，本文所指的中小商业银行一般是指受所在地政府管理、在一定区域经营的城市商业银行和公司性质、经营范围较为接近城市商业银行的农村金融机构。

1、业务规模及市场地位

城市商业银行是在城市信用社的基础上组建成立的区域性银行，是区域性金融机构的重要组成部分。2004 年以来，在国家金融政策支持下，城市商业银行迎来增资重组和跨区发展的浪潮，资本实力增强的同时经营范围突破地域限制，以设立异地分支机构的方式实现省内外跨区域发展，并将服务网点下沉至县、镇，形成遍布城乡的机构布局，伴随 2007 年南京银行、宁波银行的上市，城市商业银行迎来快速发展期，在整体银行业中的地位持续上升。截至 2020 年 6 月末，我国城市商业银行总资产 39.56 万亿元，占银行业金融机构资产总额的 13.12%。

农村商业银行前身主要为农村信用社，主要为当地农村、城市居民以及中小微企业提供金融服务。农村金融机构与城市商业银行同为地方法人金融机构，无论业务、区域还是客户范围，在地方层面两者存在较大同质性，均以服务地方经济、服务中小企业、服务当地市民为主，对于不满足设立城市商业银行条件的城市，农村商业银行在推动地方经济发展中具有更为重要的作用。目前我国包含农村商业银行、农村合作银行及农村信用合作联社在内的农村金融机构数量共有两千余家，农村金融机构逐步成为银行业重要的组成部分之一。截至 2020 年 6 月末，我国农村金融机构总资产 39.87 万亿元，占银行业金融机构资产总额的 13.22%。

2、股权结构及股东背景

我国中小商业银行数量众多，股权结构呈现较大的差异性。经过长期的发展，中小商业银行基本形成四类股权结构模式：一是地方政府通过财政部门和地方国有企业持股的方式而占有控股地位或拥有实际控制权；二是地方政府处于参股地位，由社会法人拥有实际控制权或者没有实际控制人；三是由中央企业控股，地方政府处于参股地位，实际控制权在中央企业；四是股权结构分散，个人股或职工股占有相对较高比重，无实际控制人。

近年来，农村商业银行改制工作持续推进。农村商业银行脱胎于农村信用社或者农村合作银行，个人股东众多，同时在改制的过程中，面临股权集中度的监管限制，因此发起设立阶段主要采取第四类的股权结构建立公司治理机制，股权结构一般比较分散。但对于资本实力强、在地方经济发展中具有重要地位的农村商业银行，诸如北京农商行、上海农商行、重庆农商行、广州农商行等采取类似城市商业银行的股权模式发起设立，地方政府对此类农村商业银行的经营管理仍具有一定影响力。

3、业务结构及财务表现

2016 年以来，国内银行业运营开启去杠杆及强监管模式。监管部门将重点目标对准市

场乱象最为突出的同业、理财及表外业务领域，引导金融机构去杠杆，对银行业运营模式产生较大影响。伴随着宏观经济下行及监管标准的趋严，城市商业银行信贷资产和投资资产风险暴露上升，在资产质量下行和潜在风险上升的双重压力下，风险水平得到更为真实的暴露。虽然不良资产反弹压力仍将存在，但较为充足的拨备和资本缓冲能够使城市商业银行信用风险整体保持可控水平。截至 2020 年 6 月末，我国城市商业银行不良贷款余额 4410 亿元，不良贷款率 2.30%，较一季度（2.45%）有所下降；拨备覆盖率 152.83%，呈现上升趋势；资本充足率 12.56%，资本保持充足水平。在宏观经济下行、金融严监管政策延续以及 2020 年新冠肺炎疫情的影响下，城市商业银行资产质量仍然面临一定的下行压力，拨备计提压力始终存在，进而导致资本补充尤其是一级资本补充压力。

相对于城市商业银行，大部分农村金融机构主营业务集中于传统的存贷款业务，投资及同业业务占比并不突出。近年来，部分农村金融机构受当地区域经济体量小等因素限制，贷款增长乏力，所以联合当地其他金融机构投放异地社团贷款，但在目前的监管政策下，农村金融机构异地社团贷款投放受到限制，面临一定的业务发展困境；此外，在宏观经济下行、实体经济低迷的大背景下，农村金融机构的信贷资产质量面临较大下行压力。截至 2020 年 6 月末，农村商业银行不良贷款余额 7365 亿元，不良贷款率 4.22%，不良贷款率高于银行业平均水平；拨备覆盖率 118.14%，资本充足率 12.23%，均低于银行业平均水平。考虑到农村金融机构盈利能力有限，内生资本能力较弱，加之大多数不具备发行资本补充债券、优先股及上市的资质，在信贷资产质量恶化、需持续计提拨备的压力下，农村金融机构面临较为迫切的资本补充需求。

本系列专题研究分为银行业监管政策解读、中小银行资产配置策略及资产质量分析、中小银行负债端及流动性分析、中小银行盈利能力分析、中小银行资本充足性分析以及中小银行风险展望 6 个专题。

二、银行业监管政策简述

2019 年以来，为推动和规范商业银行资本工具发行，充实资本实力，增强银行体系稳健性，支持实体经济持续健康发展，金融监管部门接连出台了《商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见（修订）》（银保监发〔2019〕31 号）《关于商业银行资本工具创新的指导意见（修订）》（银保监发〔2019〕42 号）等文件。2020 年以来，为解决中小银行资本补充情况相对较弱的问题，银保监会提出在 2020 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支持中小银行补充资本金。

自《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》（银发〔2018〕106 号，以下简称“资管新规”）发布以来，影子银行风险显著收敛，资管业务逐步回归本源。按照既有工作安排，资管新规过渡期将于 2020 年底结束，但考虑到 2020 年以来新冠肺炎疫情对经济金融带来的冲击，金融机构资产管理业务规范转型面临较大压力，为平稳推动资管新规实施和资管业务规范转型，有关部门决定将资管新规过渡期延长至 2021 年底。

面对当前疫情冲击下的特殊时期，监管机构积极鼓励银行对中小微企业贷款做延期、续贷，以及加大对小微企业信用贷款支持力度等，促进小微企业及时补血。同时，考虑到中小银行信贷规模相对较小，延期等措施会占用中小银行部分信贷额度，2020 年 6 月，监管发文下调中小银行拨备率，这一方面能有效地帮助中小银行腾出更多的信贷资源，另一方面也有助于中小银行调整结构。

表 1 部分监管政策文件概述

政策名称	相关内容	政策作用
商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见（修订）	本次修订《指导意见》删除了关于非上市银行发行优先股应申请在全国中小企业股份转让系统挂牌公开转让股票的要求，重点强调要遵守《优先股试点管理办法》《非上市公众公司监管办法》及有关监管指引的规定，做到合法规范经营、股份集中托管、依法履行信息披露义务以及年度财务报告应经具有证券期货相关业务资格的会计师事务所审计。	本次修订《指导意见》的影响范围是非上市银行，经过本次修订，在满足发行条件和审慎监管要求的前提下，非上市银行可直接发行优先股，有效疏通了非上市银行优先股发行渠道。
对中小微企业贷款实施临时性延期还本付息的通知	为进一步纾解中小微企业困难，推动企业有序复产复工，提高金融服务的针对性、有效性，对符合条件、流动性遇到暂时困难的中小微企业贷款，给予临时性延期还本付息安排。	商业银行结合企业受疫情影响情况和经营情况，通过贷款展期、续贷等方式给予企业一定期限的临时性延期还本付息安排，对缓解中小微企业的资金紧张起到了积极作用。
加大小微企业信用贷款支持力度的通知	各银行业金融机构要增加对小微企业的信贷资源配置，优化风险评估机制，注重审核第一还款来源，减少对抵押担保的依赖，支持更多小微企业获得免抵押免担保的纯信用贷款支持，确保 2020 年普惠小微信用贷款占比明显提高；要针对小微企业融资需求和特点，丰富信用贷款产品体系，鼓励提升信用贷款中长期授信额度；合理下放审批权限，提高小微企业信用贷款的发放效率。	小微企业普遍缺乏抵押、担保，尤其是受新冠肺炎疫情影响更加亟需信用类贷款支持。人民银行通过创新货币政策工具，促进银行加大对小微企业信用贷款的投放，支持更多的小微企业获得免抵押、免担保的信用贷款，使小微企业贷款获得性明显提高，增强了其生存和发展能力，帮助小微市场主体渡过难关，实现稳岗稳就业。
监管下调中小银行拨备率要求	2020 年 6 月，监管发文将中小商业银行贷款损失准备政策按区间进行整体下调，并加大不良核销力度。	作为疫情期间的特殊监管要求，阶段性调整中小银行贷款损失准备可以加大中小银行的信贷资金释放力度以支持中小微企业。
商业银行股权托管办法	对商业银行股权托管方式提出明确要求：上市、在新三板挂牌的商业银行股权托管应按照现有法律法规进行，非上市商业银行可以按照市场化原则，自行选择符合条件的股权托管机构。商业银行应向托管机构完整、及时、准确地提供股东名册及有关股权信息资料。未托管的商业银行应在 2020 年 6 月底前完成托管。	近年来，部分商业银行因公司治理水平较弱出现了一些股权乱象。第三方托管使得商业银行股权管理更加独立公正、高效，提升股权信息透明度。

延长《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》过渡期至2021年底	为稳妥推进资管业务整改规范工作，相关部门提出了“过渡期适当延长+个案处理”的政策安排。主要包括：一是延长资管新规过渡期至2021年底。二是对于2021年底前仍难以完全整改到位的个别金融机构，进行个案处理，列明处置明细方案，逐月监测实施，并实施差异化监管措施。三是健全存量资产处置的配套支持措施。鼓励采取新产品承接、市场化转让、合同变更、回表等多种方式有序处置存量资产。允许类信贷资产在符合信贷条件的情况下回表，并适当提高监管容忍度。已违约的类信贷资产回表后，可通过核销、批量转让等方式进行处置。鼓励通过市场化转让等多种方式处置股权类资产。稳妥处置银行理财投资的存量股票资产，避免以单纯卖出的方式进行整改。	优化银行资本补充工具发行环境，进一步增强金融机构资本实力。
严控银行结构性存款规模	为进一步规范结构性存款业务，维护存款市场良性竞争，北京银保监局发布了关于严控银行结构性存款业务风险提示的通知，要求各行严控业务总量及增速，年内结构性存款业务增长过快的银行应逐月压降本行结构性存款规模，并在2020年末将总量控制在监管政策要求的范围之内；各行新发行的结构性存款业务在保底收益、行权条件、交易对手等方面满足合规性要求，切实杜绝“假结构”等问题。	2020年以来，银行结构性存款爆发式增长，从银行结构来看，结构性存款的增长主要来自中小银行。严控结构性存款规模有助于降低存款市场的非理性竞争。

资料来源：中国人民银行及银保监会，联合资信整理。

此外，为进一步加强公司治理监管，推动健全银行业公司治理，2019年7月，银保监会出台了《商业银行股权托管办法》，要求商业银行股权需进行强制托管；2020年8月，银保监会在监管系统内印发了《健全银行业保险业公司治理三年行动方案（2020-2022年）》，提出未来三年银行保险公司治理方向：2020年深入整治股权与关联交易乱象，同时着力完善大股东行为约束机制，按照穿透原则进一步排查整治虚假注资、循环注资、隐形股东、违规代持、违规一致行动人、股东不当干预、向股东输送利益等深层次高风险问题，严格落实问题整改；2021年侧重于健全中小股东权益保障机制，推动股东股权存量问题整改，建立健全股东特别是中小股东与机构间的沟通对话机制；2022年进一步探索完善银行保险机构股东治理机制。股权和关联交易专项整治为2020年工作重点，银行业资本质量不实、股权关系不清、股东行为不当等突出问题将得到进一步整治。

三、政策对中小银行的影响分析

1、资本补充方面：

近年来，非上市中小商业银行资本补充尤其一级资本补充渠道较为单一，在业务扩张需要以及随着宏观经济下行带来商业银行资产质量下行进而导致资本损耗影响下，中小商业银行的核心资本补充需求迫切。2020年7月，银保监会新闻发言人表示，在疫情影响下，我国银行业不良资产上升的压力加大，必须做好不良贷款可能大幅反弹的应对准备，因此中小银行未来面对的拨备计提、充实资本实力的压力明显上升。

2019年7月，为规范商业银行优先股发行，提升商业银行资本质量，银保监会发布了

《关于商业银行发行优先股补充以及资本的指导意见（修订）》，就商业银行发型优先股补充一级资本提出了指导意见，对于符合国务院、证监会的相关规定及银保监会关于募集资本补充工具的条件、且核心一级资本充足率不低于银保监会规定的审慎监管要求的商业银行可以发行优先股，且商业银行不得发行附有回售条款的优先股以及应明确优先股损失吸收机制等。上述指导意见对于非上市的中小银行拓展资本补充方式、补充一级资本提供了新的途径。非上市银行以中小银行为主，因此本次修订对于中小银行充实一级资本具有积极的促进作用，有利于保障中小银行信贷投放，进一步提高实体经济服务能力。此外，结合近年来我国商业银行资本工具发行的市场情况和监管经验，本次修订进一步强调优先股发行应遵循市场化原则，优先股定价应充分反映其风险属性，充分揭示其损失吸收特征，有利于保障优先股投资者权益，促进国内市场健康发展，增强商业银行资本补充的可持续性。

继 2018 年银监会发布《关于进一步支持商业银行资本工具创新的意见》后，2019 年 11 月，银保监会发布《关于商业银行资本工具创新的指导意见》，提出了商业银行发行资本工具的基本原则、合格资本工具的认定标准等，旨在推动和规范商业银行资本工具发行，充实资本实力，增强银行体系稳健性。该指导意见为中小银行发行无固定期限资本债券提供了明确的政策支持，此前只有国有银行和股份制银行发行，意见发布当月，台州银行成为第一家成功发行无固定期限资本债券的城商行，随后陆续有城商行和农商行逐步发行。截至 2020 年 9 月末，银行间市场共发行 46 只商业银行无固定期限资本债券，其中 21 只为国有银行和股份制银行发行，25 只为城商行和农商行发行，未来无固定期限资本债券将成为中小商业银行补充一级资本的常规渠道之一。

此外，2020 年 7 月，国务院常务会议决定，在今年新增地方政府专项债限额中安排一定额度，允许地方政府以通过认购可转债等方式，探索合理补充中小银行资本金新途径。根据银保监会数据显示，截至 2020 年 2 季度末，城商行、民营银行及农商行资本充足率均不同程度下降，中小银行面临着的资本金不足问题日益显著。政府允许地方政府专项债合理支持中小银行补充资本金，将有利于中小银行拓宽资本补充渠道、增强资本实力，进而有利于中小银行增加对小微企业的支持，更好地服务实体经济。近日，温州银行发布的增资扩股方案显示，除老股东按比例认购外，其余部分将由温州市人民政府指定主体认购，专项债发行方案以银保监会最终批复为准，这意味着温州银行将成为率先通过地方政府专项债补充资本的银行之一。

2、疫情期间为中小微企业贷款本息偿付延期提供的支持：

2020 年以来，新冠肺炎疫情对全国各地中小企业经营不同程度上产生了的影响，部分中小企业面临较大的经营困境，导致其贷款本息的偿还遇到困难，甚至资金链断裂。为进一步纾解中小微企业困难，推动企业有序复工复产，提高金融服务的针对性、有效性，金融监管部门要求商业银行对于流动性遇到暂时困难的中小微企业贷款给予临时性延期还本付息安排。

2020 年 3 月，银保监会、人民银行、发展改革委等五部委发布了关于对中小微企业贷款实施临时性延期还本付息的通知，要求对于 2020 年 1 月 25 日以来到期的困难中小微企业贷款本金，银行业金融机构应根据企业延期还本申请，结合企业受疫情影响情况和经营情况，通过贷款展期、续贷等方式给予企业一定期限的临时性延期还本安排，还本日期最长可延至 2020 年 6 月 30 日；对于少数受疫情影响严重且恢复周期长、发展前景良好的中小微企业，银行业金融机构可与企业协商另外的延期安排；对于贷款利息应在延长期内免收罚息。

上述政策的实施有助于缓解中小企业流动性压力，助力企业复工复产、恢复正常运营，对于缓解中小微企业经营困境、加快经济复苏起到重要作用。但与此同时，部分商业银行逾期贷款规模因此而显著增加，加之国务院关于“银行业让利实体经济”的要求，一定程度上可能对中小银行未来资产质量和盈利水平带来下行压力。

3、 资管新规过渡期延长及相应安排：

按照 2018 年银保监会发布的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》(“资管新规”）规定，资管新规过渡期将于 2020 年底结束。考虑到 2020 年以来新冠肺炎疫情对经济金融带来的冲击，金融机构资产管理业务规范转型面临较大压力。为平稳推动资管新规实施和资管业务规范转型，人民银行会同发展改革委、财政部、银保监会、证监会、外汇局等部门决定将资管新规过渡期延长至 2021 年底。

2020 年 7 月，中国人民银行有关负责人在“资管新规过渡期调整答记者问”中表示，资管新规过渡期延长至至 2021 年底，同时建立健全激励约束机制，完善配套政策安排，平稳有序推进资管行业规范发展。此次过渡期延长的政策安排，综合考虑了疫情冲击、宏观环境、市场影响、实体经济融资等因素，且不涉及资管业务监管标准的变动和调整。2020 年以来，新冠肺炎疫情对全球经济造成严重冲击，部分企业生产经营困难增多，对中小商业银行“非标转标”、“表外回表”等业务转型造成障碍，适当延长对商业银行符合资管新规要求的过渡期，能够缓解疫情对资管业务的冲击，有利于缓解金融机构整改压力；另一方面，有助于缓解新冠肺炎疫情对实体经济的冲击，稳定对实体经济的融资供给，提高金融对实体经济的支持力度。

按照资管新规的要求，过渡期结束后大量存量资管产品将到期清理，如果新产品续接面临问题则会引起大量中小企业融资断裂，而且表外回表可能使中小银行面临表内授信以及资本约束的问题。从当前情况看，过渡期内部分中小银行存量资管产品尤其非标产品面临资产处置难度大、进度慢的问题，加之 2020 年新冠肺炎疫情因素的叠加，资管新规过渡期延长的必要性更加凸显。从政策维稳的角度，此次资管新规过渡期延长给了中小银行修复资产负债表更大的缓冲期，使银行能够使用多种产品对冲回表压力，避免银行体系内的金融风险进而传导到实体经济。因此，此次资管新规过渡期的延长，对于中小商业银行资管产品的平稳过渡和业务转型将起到较好的润滑作用，减缓银行资产结构的调整压力，并有助于中小企业改善融资难的问题，稳定疫情期间实体经济运行。

四、结语

整体而言，近年来银行业治理乱象取得了明显效果，但部分商业银行仍然存在风险管理不到位、资金脱实向虚等情形。2020 年以来，银保监会开展了市场乱象整治“回头看”工作，主要围绕宏观政策的执行情况、股权与公司治理、信贷管理、影子银行和交叉金融业务、整改问责等方面工作进行检查，大额罚单频出，这体现出监管机构注重合规经营的决心。

在目前经济下行叠加新冠疫情的冲击下，银行业为了支持实体经济、促进企业复工复产，资产端进一步向公司贷款倾斜，这同时也给中小银行业务经营和风险控制带来一定压力，一方面中小企业抗风险能力弱，这加大了银行信用风险管理的压力；另一方面，由于银保监会在原“两增两控”的要求下又提出了新普惠性小微企业综合融资成本要再降 0.5 个百分点，因此银行资产端将进一步让利，而负债端由于利率市场化带来的同业竞争压力，定期存款的

占比有所上升，进而提高了资金成本，净息差或进一步缩窄，加之资产质量下行所带来的计提拨备的压力，2020 年上半年中小银行的利润增速已明显放缓，资本亦面临着亟待补充的需求。流动性风险方面，在宽信贷政策的导向下，银行承担着派生信用的职能，整体资产规模持续增长，部分中小银行又出现了同业加杠杆的迹象，同时为了吸收存款加大定期存款、智能存款的发行力度，这类资金本身稳定性较差，易使银行面临的流动性风险有所上升。接下来，联合资信中小银行专题研究系列将从银行的资产负债结构、流动性风险、资本充足性以及盈利能力等方面结合相关的监管政策对以上问题进行深入分析，最终我们将总结银行业信用评级结果变动、债券发行情况，对中小银行的信用风险水平进行展望，敬请期待。