

政府支持是金融稳定的有力保障，但并不等同于政府隐性担保

如何评估中资金融机构的政府支持

2021 年 8 月 5 日

我们认为在一般情况下政府对市场化经营主体并没有隐性担保，但我们还是会考虑危机时候政府支持的可能性。我们对政府支持的评估考虑两方面的因素：一是金融机构与政府的关系密切程度，二是金融机构在服务公共利益，执行政府政策方面发挥的作用。另外，我们还会考虑政府在防范道德风险和维护金融稳定方面的平衡等。

我们认为，在国内金融体系整体保持稳定的大环境下，政府注重防范道德风险和“大到不能倒”风险。考虑到政府在防范道德风险方面的决心，个别尾部高风险金融机构的确存在较大违约风险，但鉴于国内大部分主要金融机构整体良好的财务健康状况，总体违约风险可控，金融稳定不会受到影响。

我们对国内 500 家主要金融机构进行了信用质量测试，其中约 40% 的机构在政府支持方面有 1 至 3 个子级的潜在子级调升。政府支持子级调整体现了我们对危机时候金融机构得到政府特殊支持可能性的评估。此外，我们通常把政府的持续性支持反映在金融机构的个体信用状况分析中。

分析师

邹雪飞，CPA

北京

+86-10-6516-6070

Eric.Zou@spgchinaratings.cn

李征，FRM

北京

+86-10-6516-6067

Zheng.Li@spgchinaratings.cn

李迎，CFA，FRM

北京

+86-10-6516-6061

Ying.Li@spgchinaratings.cn

目录

1. 为什么政府支持是银行信用质量评估的重要组成部分？	2
2. 标普信评评估国内金融机构政府支持的方法论是怎样的？	3
3. 国有金融机构具有政府的隐性担保吗？	5
4. 政府在救助困难银行时为何会采取不同的措施？	5
5. 你们认为政府对民营金融机构有支持吗？	6
6. 如何评估中资银行的政府支持？	7
7. 如何评估中资保险公司的政府支持？	9
8. 如何评估中资证券公司的政府支持？	11
9. 如何评估金融控股公司的政府支持？	13
10. 如何评估租赁公司、汽车金融公司等其他非银金融机构的政府支持？	14
11. 政府支持对国内金融机构信用质量评估的具体影响是什么？	14
附录：相关方法论和研究	17

1.为什么政府支持是银行信用质量评估的重要组成部分？

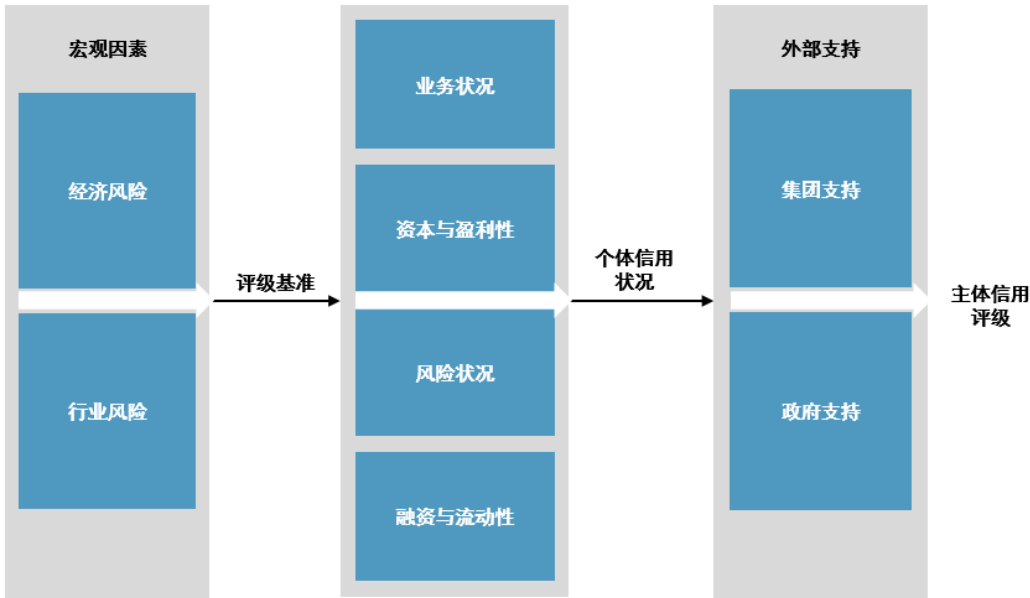
商业银行通过信用创造和期限转换对经济的正常运行发挥至关重要的作用。同时，银行通常高杠杆经营，而且暴露在实体经济的信用风险之下，尤其是暴露在房地产、民营部门或公共部门的高杠杆风险之下。鉴于此，银行业在信用下行周期也可能面临信用压力，需要持续有效的行业监管，偶尔甚至需要公共支持，以确保金融稳定。

除了为股东带来分红外，商业银行（特别是国有商业银行）还在国内经济活动的方方面面发挥着重要作用，往往作为重要的经济和货币政策传导工具。举例来说，银行业在促进经济从新冠疫情的冲击中复苏，支持小微企业，稳定就业，促进环境可持续发展，推动发展先进制造业和淘汰过剩产能，防范房地产市场过热等方面都发挥着重要作用。

银行对金融和社会稳定发挥重要作用，因此受到严格的监管。对银行在资本、流动性、信息披露和风险管理上实施有效的监管，对该行业的可持续发展至关重要。同时，除了持续有效的监管，银行业偶尔也需要一定的系统性支持（比如宽松的流动性环境），个别银行在危机情况下甚至可能需要更具有针对性的直接的公共援助。

我们对外部特殊支持的评估是金融机构信用质量分析的有机组成部分。一般情况下，监管的有效性反映在我们的金融机构的评级基准（评级基准反映了行业的平均信用状况），而持续性的业务、资本或流动性支持反映在个体信用状况（“SACP”）部分，政府在危机时候提供特殊支持的可能性则反映在外部支持评估部分。然后我们会将 SACP 和外部支持相结合，得出主体信用等级（“ICR”）。因此，SACP 并非主体信用等级。

图 1
个体信用状况并非主体信用等级
标普信评金融机构评级方法框架



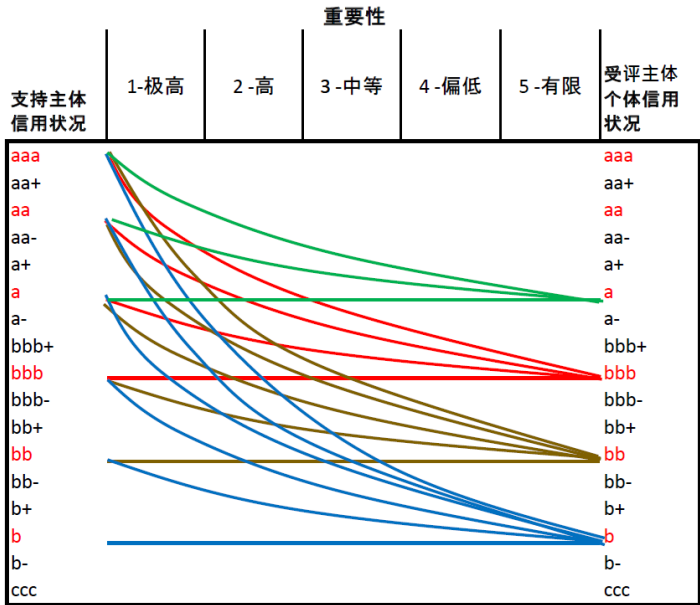
注：我们对受评主体的特定因素进行评估后，可能还会进行补充调整以全面评估受评主体的信用状况并进行同业对比，然后得出受评主体的 SACP。
资料来源：标普信评。
版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

2. 标普信评评估国内金融机构政府支持的方法论是怎样的？

我们评估政府支持的方法详见《评论：解读标普信用评级（中国）在评级过程中运用的支持框架》。一般情况下，我们分析政府支持时考虑三大关键因素：受评主体的个体信用状况、相关政府的信用质量以及受评主体与相关政府之间的关系。

我们认为受评主体可获得的支持力度与其对相关政府的重要性有关。我们将重要性分为 1/极高、2/高、3/中等、4/偏低、5/有限五个等级，并且认为随着重要性的提高，受评主体评级上调的可能性也提高。每个重要性等级都对应着评级可以提升的范围。我们通常会将曲线上对应区间的中间点作为起始点，如果重要性为极高时，我们可能会选取更高的起始点，并判断是否需要进一步上调或下调评级。在特殊情况下，我们最终得出的结果也并不一定落在曲线上。

图 2
支持评估框架适用于所有行业和受评主体
支持评估框架图示



资料来源：标普信评。
版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

当受评主体呈现出以下大部分特质时，我们可能会认为其对相关政府的重要性为极高或高：例如是政府职能的延伸；是政府战略和规划的执行者；其提供的服务难以被取代；其违约可能会给当地经济造成重大的影响，甚至引起区域性风险等。当受评主体呈现出以下大部分特质时，我们可能会认为其对相关政府的重要性为中等：例如在业内具有领先地位，但非龙头企业；不提供公共服务；其违约可能会给当地经济带来较大的影响等。如果我们有理由相信相关政府可能不会支持该受评主体，或者政府可能会将其出售，则我们可能会认为其对政府的重要性偏低或有限。

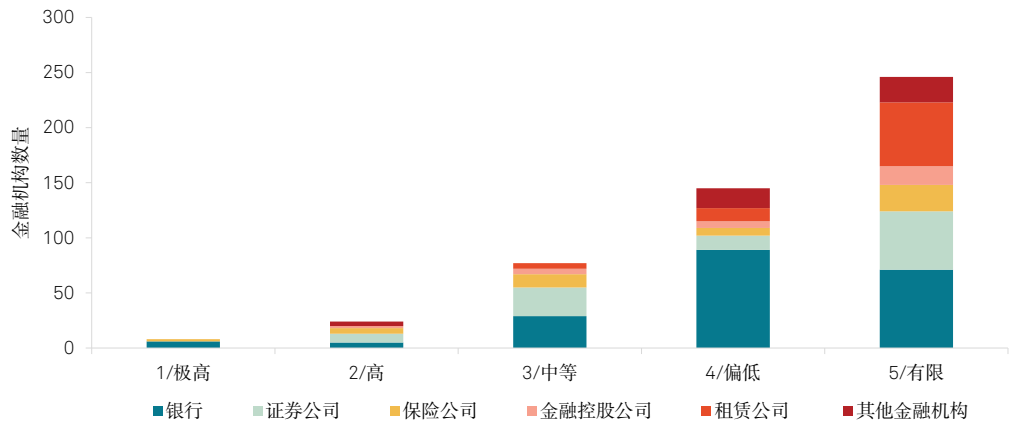
我们通常认为国有大型商业银行和特大型国有保险公司在执行国家政策方面具有战略重要性，他们对中央政府的重要性为“1/极高”；领先的股份制银行、全国性大型国有保险公司和领先的国有证券公司对于中央政府的重要性为“2/高”；大中型区域性银行和具有一定系统重要性的领先大型民营金融机构对中央政府的重要性为“3/中等”；中小型区域性银行作为存款吸收机构，加之银行间市场有较高的传染风险，仍可能得到中央政府支持，他们对中央政府的重要性可能为“4/偏低”。如果我们认为某家中小型

机构对政府的重要性有限，或者政府支持的不确定性很大，我们可能会选择“5/有限”，一般不会给与政府支持子级上调。

图 3

我们认为金融机构对中央政府的重要性程度存在很大差异

500 家主要金融机构对中央政府潜在重要性等级分布



注：本报告中所呈现的潜在信用质量分布是我们根据公开信息，通过案头分析所得出对于信用质量评估的初步观点。标普信评未与任何机构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级委员会加以审核与处理本报告所呈现的潜在信用质量分布结果。本报告中表达的观点不可也不应被表述为信用评级，也不应被视为对任何机构或其债券最终评级结果的表示。

资料来源：标普信评。

版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

表 1

金融机构对中央政府重要性的评估起点

重要性等级	重要性等级评估起点
1/极高	国有大型商业银行，国有特大型全国性保险公司
2/高	领先的国有股份制商业银行，大型国有全国性保险公司，领先的国有证券公司
3/中等	中小型股份制银行，大中型区域性银行，具有系统重要性的大型民营金融机构
4/偏低	中小型区域性银行
5/有限	小型民营银行，中小型民营证券公司，中小型民营保险公司

注：以上是我们进行分析的一般性起点，如果个别机构有特殊情况，也可能评估结果不同于以上表格中的一般情况。

资料来源：标普信评。

版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

表 2

金融机构对省级政府重要性的评估起点

重要性等级	重要性等级评估起点
1/极高	一般情况下，如果我们认为地区市场有多家全国性金融机构，而且这些全国性机构在区域性银行破产时仍然可以在该地区提供高品质的金融服务，我们则不会对该地区的区域性金融机构给出“1/极高”的重要性等级
2/高	省级国有银行，领先的区域性国有证券公司，控股重要金融机构的领先国有金融控股集团

3/中等	市级国有银行，省级政府控制的国有金融控股集团
4/偏低	县级小型国有银行
5/有限	中小型民营金融机构

注：以上是我们进行分析的一般性起点，如果个别机构有特殊情况，也可能评估结果不同于以上表格中的一般情况。

资料来源：标普信评。

版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

3. 国有金融机构具有政府的隐性担保吗？

我们认为政府对市场化经营实体并没有隐性担保，但我们会考虑危机时候政府支持的可能性。我们对政府支持的评估考虑两方面的因素：一是金融机构与政府的关系（比如所有权结构上的关系、政府在金融机构管理层和董事会任命和提名方面的影响等），二是金融机构的作用，包括执行政府的政策、实现政府目标等。我们考虑的其它重要因素包括政府在防范道德风险和维护金融稳定之间的平衡等□

政府支持可以分为两种类型。一种是持续性的政府支持，通常反映在我们的个体信用状况分析中。持续性的政府支持包括注资、有助于业务增长的政府政策、改善公司治理的监管举措、有助于缓解金融机构流动性和融资成本压力的宽松流动性环境等。另一种是危机时候的政府特殊支持。这两类政府支持中，我们认为持续性的政府支持最为常见，可帮助金融机构在长期保持稳健发展，确保系统重要性金融机构拥有良好的个体信用状况。不过，当一家金融机构实际陷入困境时，这两类政府支持之间的界限就会变得模糊。

我们认为，在国内金融体系整体保持稳定的大环境下，政府会更加注重防范道德风险和“大到不能倒”风险。银保监会就发布《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法》答记者问时指出，银行保险机构要“自救为本”、严格限制公共救助是国际金融监管的普遍性要求，从而防范过度依赖公共救助的“道德风险”。

考虑到政府在防范道德风险方面的决心，个别尾部金融机构的确存在违约风险，但鉴于国内主流金融机构整体良好的财务健康状况，总体违约风险可控，金融稳定不会受到影响。总而言之，我们认为政府支持将继续是我们分析国内金融机构信用质量的一个重要组成部分，但我们并不认为市场化金融机构具有“政府隐性担保”。

4. 政府在救助困难银行时为何会采取不同的措施？

我们认为，政府干预在维护银行业整体稳定方面发挥了重要作用。针对包商银行、恒丰银行、锦州银行等出现的风险情况，中央和地方政府的有效干预措施对于稳定市场，加强市场对中小型银行的信心和控制风险蔓延起到了关键作用。在政府救助的过程中，包商银行的部分债权人和混合资本债投资者遭受了损失，而其他一些困难银行的债权人则未遭受损失。

根据 2020 年金融稳定报告的阐述，金融风险处置应坚持市场化、法治化原则，在作出处置决策时，要充分考量现实条件和客观约束，包括被处置金融机构的风险类型、系统性影响和处置中的外部约束等多重因素，兼顾稳定大局和防范道德风险，寻求多元目标下的最大公约数。央行在对金融风险处置上将主要考虑如下因素：

- 风险类型判断：首先要判断被处置金融机构是流动性风险还是资不抵债。对于出现流动性风险但资可抵债的金融机构，尽量推动“在线修复”，存款保险基金或中央银行可提供流动性资金支持；对于资不抵债的机构，原则上应严肃市场纪律，实施市场退出。
- 系统性影响考量：对于具体金融机构的处置，应充分考虑其规模、业务复杂性、业务覆盖面、与其他金融机构的关联性等多方面因素。对于具有系统性影响的金融机构，即使其已资不抵债，实践中也难以“一破了之”。此外，对具有系统性影响的金融机构要尽量采取“慢撒气”的方式进行处置，避免引发处置风险的风险。

□ 其它外部约束：金融风险处置是一项实践性极强的工作，必须考虑处置中的外部约束，具体有：一是对风险底数的掌握程度。摸清风险底数面临较大挑战，被处置机构本身倾向于“捂盖子”，导致数据失真。这一问题在风险处置“十万火急”状态下显得尤为突出。二是处置时的市场状况。当市场恐慌时，即使有望推动“在线修复”的金融机构也可能面临难以引入战略投资者的困境。此外，在不同市场环境下，即使对同类机构采取类似的处置方式，其风险外溢性也可能截然不同。三是地方政府的重视程度。金融风险处置需充分发挥地方政府作用，压实其属地责任。实践表明，往往地方政府越主动担当、责任压得越实，处置效果越好、进展越顺利。

我们注意到，银行违约是非常罕见的事件，每次银行的高风险情况都有自身特性。我们认为，在处置困难银行方面的模式并不会固化，而是具体问题具体分析。

5. 你们认为政府对民营金融机构有支持吗？

一般来说，国有金融机构更有可能得到政府支持，政府对重要国有金融机构的所有权控制往往是具有长期战略性的。但我们也会基于系统重要性来考虑针对民营金融机构的特殊政府支持。我们用图 2 中所示的支持分析框架来评估针对民营金融机构的政府支持。

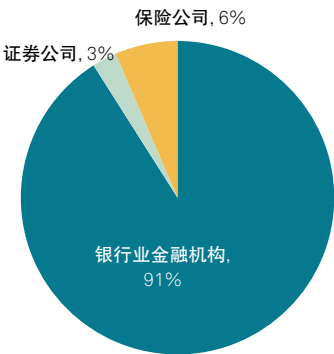
要基于系统重要性来判断政府支持的可能性，我们需要评估政府支持某些类型民营金融机构的一般态度，并判断具体机构系统重要性的程度。

系统重要性是指金融机构发生重大风险事件而无法持续经营可能对金融体系和实体经济产生不利影响的程度。我们评估系统重要性的主要指标包括金融机构的规模、关联度和可替代性等。我们还会考虑市场信心，即当一家金融机构发生重大风险事件而无法持续经营时，市场是否也会对其他类似机构失去信心。

我们认为，具有最高系统重要性的金融机构是具备如下特征的银行：吸收公众存款，规模大，在银行间市场有大量交易；紧随其后的是大型保险公司和证券公司。大多数其他非银金融机构可能因规模小而不具有系统重要性。

对于系统重要性评估，我们非常关注监管机构关于哪类机构具有系统重要性的公开表示。监管机构迄今没有发布国内系统重要性金融机构名单，但已经在这方面做了很多监管制度建设相关工作。我们估计被纳入国内系统重要性实体名单的金融机构可能为 30 家或者更少，而且其中的大多数为国有机构，因系统重要性可能得到中央政府支持的民营金融机构可能仅为五家左右。

图 4
银行业的系统重要性远大于其他金融行业
截至 2020 年末主要金融行业的资产规模



资料来源：中国人民银行，经标普信评收集和整理。
版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

6. 如何评估中资银行的政府支持？

一般来说，我们评估中资银行的信用质量时会考虑危机时候政府支持的可能性。对于区域性银行，鉴于有不同层级的政府通过协作向困难银行提供特殊支持的先例，我们会评估其对地方政府和中央政府的重要性。虽然有些银行在危机时候可能得到集团支持，但考虑到救助银行需要大量金融资源，因此我们认为在多数情况下政府可能才是最主要的外部支持提供方。

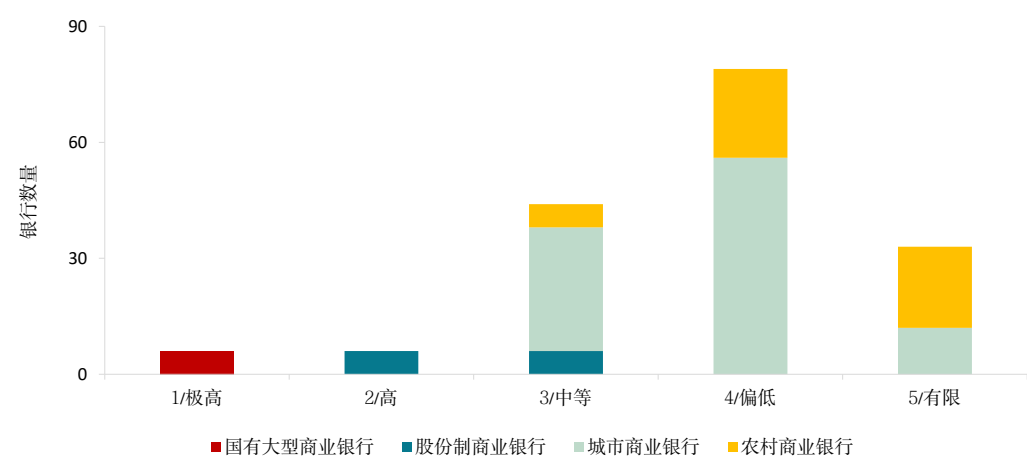
表 3
政府支持评估起点

银行类型	对中央政府的重要性	对省级/直辖市政府的重要性	对市级政府的重要性	支持等级评估
国有大型商业银行	1/极高	不适用	不适用	一般而言，我们认为国有大型商业银行对中央政府的重要性为极高。
股份制商业银行	2/高或 3/中等	如果银行与特定地区有密切关系，重要性等级通常为 2/高	不适用	我们认为，大多数股份制商业银行资产规模大且知名度高，对中央政府的重要性为高或中等。
城商行和农商行	3/中等，4/偏低或 5/有限	如果为省级商业银行，重要性等级通常为 2/高；如果为市级国有商业银行，重要性等级可能为 3/中等或 4/偏低；如果是小型民营银行，重要性等级可能为 5/有限	如果为规模较大的国有银行，重要性等级可能为 2/高；如果为中小型国有地方银行或大中型民营银行，重要性等级可能为 3/中等或 4/偏低；如果为小型民营银行，重要性等级可能为 5/有限	政府支持的可能性不尽相同。一些区域性银行为国有性质，与地方政府关系密切；一些区域性银行则属于民营，与地方政府的联系较弱。考虑到银行间市场的高传染风险，区域性银行得到中央政府支持的可能性也是有

注：以上是我们进行分析的一般性起点，如果个别机构有特殊情况，也可能评估结果不同于以上表格中的一般情况。
资料来源：标普信评。
版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

图 5
不同银行对中央政府的重要性迥然不同

170 家主要中资银行对中央政府潜在重要性等级分布



注：本报告中所呈现的潜在信用质量分布是我们根据公开信息，通过案头分析所得出对于信用质量评估的初步观点。标普信评未与任何机构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级委员会加以审核与处理本报告所呈现的潜在信用质量分布结果。本报告中表达的观点不可也不应被表述为信用评级，也不应被视为对任何机构最终评级结果的表示。

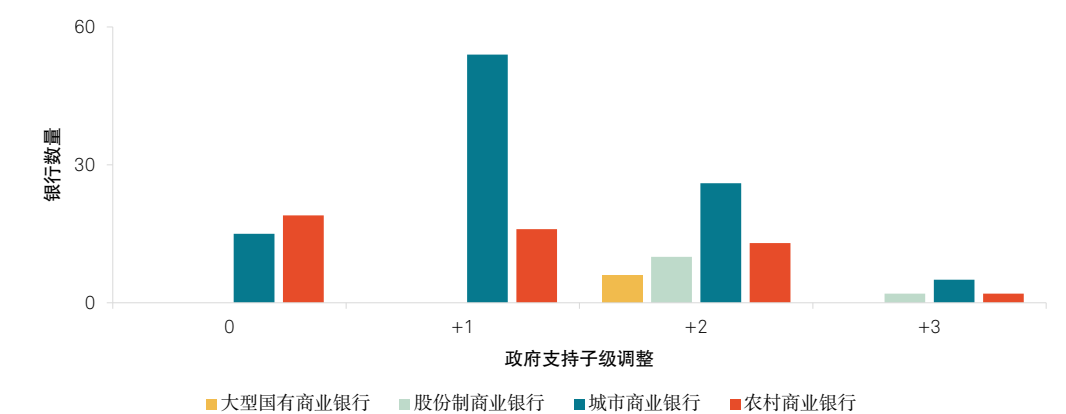
资料来源：标普信评。

版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

图 6

政府支持力度的差异是中资银行信用质量差异的一个重要方面

170 家主要中资银行潜在政府支持子级调整分布



注：本报告中所呈现的潜在信用质量分布是我们根据公开信息，通过案头分析所得出对于信用质量评估的初步观点。标普信评未与任何机构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级委员会加以审核与处理本报告所呈现的潜在信用质量分布结果。本报告中表达的观点不可也不应被表述为信用评级，也不应被视为对任何机构最终评级结果的表示。

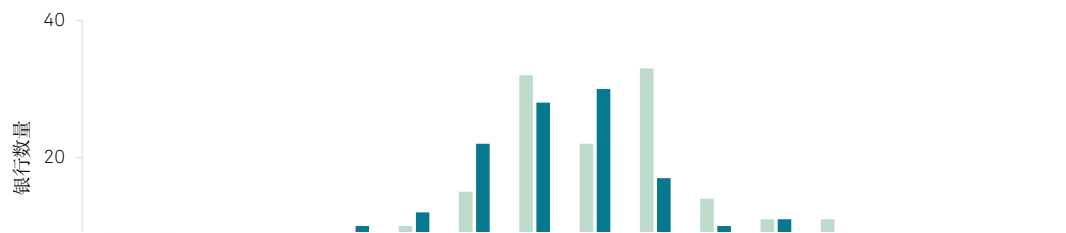
资料来源：标普信评。

版权©2021 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

图 7

我们测试的 170 家主要中资银行中约 80%在危机情景下有不同程度的获得政府支持的可能性

170 家主要中资银行潜在个体信用状况和潜在主体信用质量分布



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_24868

