

论文 NO. 2017 年 7

发表时间：2017 年 7 月 1 日

# 欧洲银行业不良贷款处置

汤 柳

摘要： 欧洲银行业不良贷款激增是国际金融危机和欧洲主权债务危机的遗留问题。由于不良贷款增加对于经济增长和金融稳定影响巨大，近两年欧盟和各成员国加大了银行业监管力度，在降低不良贷款率方面取得了明显成效，降低了银行业的系统性风险。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

## 欧洲银行业不良贷款及其处置现状

欧洲银行业不良贷款问题突出。根据 IMF 的统计数据，2007 年欧元区平均不良贷款率仅为 2.4%；2013 年，这一指标到达峰值 8%。2016 年，尽管欧元区平均不良贷款率下降至 6.6%，但仍远远高于同期美国的 1.5%。鉴于欧洲银行业不良贷款处置形势严峻，自 2012 年以来，欧洲银行监管当局逐步加强对银行体系的资本管理，欧元区国家拨备覆盖率平均达到 82%，其中坏账准备占比 42%，抵押物价值占比 36%。因此，不良贷款问题尚未上升为系统性风险。

欧洲不良贷款问题严重的国家主要集中意大利、希腊、葡萄牙、爱尔兰、塞浦路斯和斯洛维尼亚这六个“外围国家”。这些国家的平均不良贷款率在 2016 年已经高达 22.8%，尽管欧洲其他国家如德国、英国、芬兰、法国等“中心国家”的不良贷款率均不超过 5%，但鉴于欧洲金融市场一体化程度较高，局部不良贷款率过高的风险仍可能传导至整个欧洲。

在不良贷款的结构方面，就持有银行而言，欧洲中小银行平均不良贷款率超过 15%，比大银行以及有欧洲单一监管机制（SSM）的全球系统重要性银行要高得多，而且拨备覆盖率相对较低。就负债主体而言，尽管各国情况有所不同，但总体约 60% 的不良贷款来自于非金融机构，其中约三分之一涉及商业地产信贷；在大多数国家，中小企业不良贷款率高于大企业和家庭；爱尔兰、拉脱维亚等国的家庭负债情况形势严峻，家庭部门不良贷款总额占比过半。

随着欧盟经济的缓慢复苏，加之欧洲不良贷款处置力度的增大，包括问题严重的外围六国均加快剥离不良资产。欧洲贷款交易规模自 2014 年以来逐年增加，2016 年欧洲以不良贷款为主的贷款交易金额约 1727 亿欧元，比 2014 年交易规模增长了一倍；意大利以 360 亿欧元的销售规模成为欧洲最大的贷款销售市场。

## 推动不良贷款处置的因素

## 银行自身发展的需要

从内在因素看，及时处置不良资产，有利于银行释放额外的资本金，进而刺激贷款供应的增加，提高利息收益，缓解股本回报率不断下降的趋势。因此，面临不良贷款逐步增加的局面，欧洲银行业不再采取最初的回避态度，而是主动寻求解决方案。从外在压力看，监管力度加大迫使银行采取行动降低不良贷款率。首先，为了迎接即将到来的 Basel 4 资本金要求，2015 年欧盟启动了欧版的银行业总损失吸收能力（TLAC）标准，欧洲银行业的资本金和坏账准备金要求不断提高，普通股一级资本比率（CET1）已从 2007 年 7% 上升至 2017 年 14%。其次，2018 年，欧盟将实《国际财务报告准则第 9 号：金融工具》（IFRS9），这项新的会计准则针对现有信贷损失处理滞后的情况，将采用新的前瞻性的预期折损模型。最后，有关银行业的结构改革计划、涉及影子银行业务的监管要求等政策将于 2018 年前后生效。这些监管压力将促使银行业加大不良贷款核销与销售，以获得符合监管要求的资产负债分配。

## 欧盟层面的制度推进

规范不良贷款的划分标准。在参考国际会计准则以及欧盟相关监管体系的基础上，2014 年 9 月，欧洲银行监管局发布了有关贷款和债券的不良暴露和逾期的定义，为欧盟银行资产质量提供了一致性指标。利用这一标准数据，欧盟实施了 2014 年和 2016 年的银行业压力测试，这些努力有利于清晰界定风险程度以及加快去杠杆的进程。

构建关于破产清算程序的一体化法律框架。2015 年 5 月，欧盟更新了有关破产诉讼的法律文件，为成员国破产案件的跨境维权提供协调性框架；2016 年 11 月，欧盟委员会发布了《关于预防性重构框架、提高重构破产和清算程序效率的措施及修改指令的建议》，该建议的主要内容包括：如何从法律角度认定预防性重组框架的核

心要素，降低企业债务清算的限定条件，为企业家二次创业提供机会。该提案强调了单一市场策略，有助于消除成员国企业重组和破产制度上存在的差异。

推进不良贷款管理的标准与依据。2016年9月，欧洲央行针对单一监管机制管辖范围内的系统重要性银行，发布了《银行不良贷款的指引草案》。该指引的主要贡献包括：明确具有高额不良贷款的银行如何根据实际情况制定处置时限、资产分类以及方案选择等战略目标，评估外部环境、债务人资源、银行内部运行状况、治理结构等是否符合指引要求，以确保实现降低不良贷款规模的最终目的；对于尚未出现大量不良贷款的银行，该指引就贷款逾期、不良贷款的认定和处理、不动产抵押品价值确定等事项进行了详细规定；指引建议银行建立专门的不良贷款工作机构，与授信部门功能进行分割；建立不良贷款的现场调查和定期报告制度。

#### 加大财政支持力度

在国际金融危机期间，各国在维护金融稳定方面给予不同程度的财政支持，主要包括银行再融资、提供政府贷款、收购受损资产、银行国民化和授予政府担保等。但这些援助措施的规模在不同国家之间存在巨大的差异。在部分财政实力较弱的国家，银行、企业和居民杠杆率过高的问题一直未能有效解决。

近年来，欧洲国家加大对不良资产处置的财政支持力度。德国、西班牙、爱尔兰等国成立国有注资的资产管理公司，将“有毒”资产从银行正常运营中剥离出来，同时还制定“资产保护方案”对特定坏账提供担保机制。

自2016年以来，欧洲经济复苏态势基本确立，2017年的欧洲经济继续加速增长。从欧元区情况来看，2017年第一季度的消费者信心指数以及制造业PMI指数提高明显，处于自2007年以来的历史较高水平。不仅德国实现了近五年来的最强复苏，西班牙、爱尔兰

等不良贷款较高的国家也表现强劲。与此同时，欧洲各国的债务水平和赤字率持续下降。欧盟统计局数据显示，自 2015 年以来，欧洲政府债务负担以及赤字水平连续两年实现下降，这些因素有利于政府在不良贷款证券化、银行贷款剥离以及资产管理公司的设立方面发挥干预作用。

### 各国加快处置行动

除了意识到财政支持的作用以外，各国在降低银行业不良贷款率方面还采取了其他各种有效措施。在不良贷款销售的二级市场方面，一些不良贷款问题严重的国家通过了相关法律，提高市场流动性。例如，2015 年希腊通过“不良贷款法”，允许非银行机构购买不良贷款资产；爱尔兰则允许个人和中小企业将贷款出售给相关机构，并对相关的“信贷服务”提供监管，以保证交易符合消费者保护法。在配套法律改革方面，自 2015 年以来，西班牙、意大利等国相继出台一系列措施，加快企业和居民破产程序、不良贷款管理规定、修改相关税收制度等，以加快贷款重组的效率；同时欧盟还积极协调各国之间的相关法律，提高二级市场的一体化程度。在银行监管方面，爱尔兰和塞浦路斯已相继出台不良贷款处置的量化目标，并且制定了解决银行与贷款人之间债务关系的有关法典。

### 欧洲不良贷款处置面临的挑战

得益于经济复苏和私人部门加速去杠杆，欧洲银行业的不良贷款将持续下降。欧洲研究机构预测，欧洲各国尤其南欧国家的贷款交易规模将持续增加，西班牙和意大利有望成为欧洲最为活跃的贷款交易市场。尽管如此，欧洲不良贷款市场的活跃度仍然远低于美国，未来不良贷款处置形势仍面临诸多挑战。

尚未形成解决问题的“系统工程”。尽管欧洲在处置不良贷款方面进行了一系列改革，但目前尚未形成一整套的“系统工程”。欧洲央行表示，未来应加快结构性改革，从市场供给和需求两端系统地

推动不良贷款处置。主要改革设想包括：建立清算机构以及欧盟统一的不良贷款信息平台，提高金融信息的质量和可得性，降低市场信息不对称程度；从各国实践到推进欧盟层面的资产管理公司，快速剥离银行不良贷款；扩大不良贷款交易市场的深度与广度，丰富交易品种与交易方式，降低进入市场的门槛，激发更多的投资兴趣；进一步推进破产法律体系改革，减少法律和监管制约因素，减少债务执行的成本和时间，提高司法和庭外解决的效率和能力。

缺乏针对中小企业的处置方案。IMF 曾强调，在不良贷款处置过程中，中小企业最容易受到破产制度的影响。而在危机之前，欧洲国家对于不良贷款处置并无过多的经验可以借鉴。针对中小企业占银行不良贷款比例最高的情况，欧洲智库认为欧盟现有的法令相对落后，需要依据国际最佳实践，建立针对中小企业情况的解决方案。

“多速欧洲”面临诸多风险。金融危机之后，各国之间经济金融差异性逐渐加大，统一政策的执行难度也越来越大。对此，德国和法国开始倡导“多速欧洲”的理念，呼吁成员国以不同步调深化整合。“多速欧洲”在不良贷款方面的表现是：南欧等债务重灾国的不良贷款规模明显高于北欧国家；而意大利和希腊等经济复苏和财政整固速度较慢的国家，无论是不良贷款的消化能力还是交易市场接受程度都相对较低。有鉴于此，“多速欧洲”对于不良贷款处置的风险可以归纳为两个方面。一是政治风险。“多速欧洲”意味着统一的欧洲政策正面临更多的分歧，这种分歧随时可能放大为“脱欧”风险，从而影响不良贷款交易规模。英国脱欧时期，欧洲不良贷款市场风险溢价高企，交易活动几乎停滞，就是显著例证。二是财政整固与加速不良贷款处置陷入两难。对于意大利、希腊而言，巨额不良贷款影响信贷供给，进而阻碍经济复苏；而不良贷款处置需要财政的更多支持，对于前期政府债务下降不明显的国家而言，要摆

脱这种恶性循环必然会使财政风险有所增加。