

# 西部边疆民族地区村镇银行发展问题研究\*

——以云南为例

唐青生

(云南财经大学金融学院, 云南昆明 650221)

**摘要:** 中国村镇银行从第一家成立已近五年,但发展速度依然十分缓慢,且存在着诸多问题。该文深入分析桥头堡战略下云南省“三农”金融服务中村镇银行的发展现状与问题,提出了大力发展村镇银行的措施与建议。

**关键词:** 村镇银行; 发起人; 问题; 对策

**中图分类号:** F830    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1671-2404(2011)Z1-0059-05

## 1 云南省村镇银行发展现状

2006年12月20日,中国银监会颁发了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策,更好支持社会主义新农村建设的若干意见》,由此,村镇银行、贷款子公司、农村资金互助社等三类新型农村金融机构得以面世。据银监会统计,截至2011年5月末,中国共组建村镇银行536家,其中开业440家、筹建96家;资产总额1492.6亿元,其中贷款余额870.5亿元;负债总额1217.9亿元,其中存款余额1006.7亿元;所有者权益274.7亿元,其中实收资本260.2亿元;不良贷款率0.12%、拨备覆盖率810%;农户贷款与小企业贷款合计占各项贷款的81%;累计发放农户贷款30.5万笔,金额568.6亿元。但根据2009年7月银监会发布的《新型农村金融机构2009年-2011年工作安排》,计划自2009年-2011年的三年间,在全国35个省(区、市,西藏除外)、计划单列市共设立1294家新型农村金融机构,其中村镇银行为1027家,贷款公司为106家,农村资金互助社161家,村镇银行是发展重点。但目前已开业440家,离1027家的目标还有500多家的差距,到2011年底要完成这一任务显然压力艰巨。

云南省作为边疆民族贫困地区,其村镇银行发展也是如此。2009年,云南银监局根据银监会《新型农村金融机构2009年-2011年总体工作安排》,提出在3年内成立130家村镇银行,即每个县要建立一家,但截至2011年8月,仅有9家村镇银行成立并开业。这9家村镇银行分别为文山民丰村镇银行、玉溪红塔兴和村镇银行、昭通昭阳富滇村镇银行、曲靖惠民村镇银行、楚雄禄丰龙城富滇村镇银行、楚雄兴彝村镇银行、丽江古城区富滇村镇银行、大理海东村镇银行、昆明呈贡华夏村镇银行。这9家村镇银行中,2家由曲靖商业银行发起,3家由富滇银行发起,2家由玉溪商业银行发起,1家由重庆农村商业银行发起,1家由华夏银行发起。这些村镇银行,不仅数量少而且大多设在各州市一级,县域以下很少,更没有设在村镇,所谓村镇银行并不“村镇”。

村镇银行作为新型农村金融组织的重要创新与制度安排,无疑增加了农村金融供给的新渠道,丰富了农村金融机构种类,有利于民间社会投资多元化,也为农村金融创新提供了重要舞台,对改善农村金融服务、弥补农村金融机构网点不足和优化金融资源配置起到了十分重要的作用。在当前云南桥头堡国家战略、新一轮西部大开发和城乡统筹背景下,“三农”金融服务如何作为,村镇银行无疑也必须引起高度重视并发挥重要作用。

## 2 云南省村镇银行发展中存在的主要问题

### 2.1 准入门槛较高,难以找到主发起人

2007年银监会出台的《村镇银行管理暂行规定》明确要求:村镇银行最大股东或惟一股东必须

收稿日期: 2011-10-31

作者简介:唐青生,教授,金融学博士,硕士生导师,主要从事农村金融与金融市场等方面的研究。

\* 基金项目:本文为国家社科基金项目《西部边疆民族地区“三农”金融发展模式创新研究》(项目批准号:11BMZ046)、云南财经大学科研基金《西部农村金融发展模式与路径研究》(2011)的阶段性研究成果。

是银行业金融机构,且持股不低于20%。也就是说,只有银行才有资格发起成立村镇银行。由于村镇银行的发起人仅局限于符合设立条件的银行业金融机构,将具有竞争实力的非银行类金融机构甚至其他社会资本都排除在制度安排之外,导致村镇银行的发起人选择面过窄,难以找到主发起人,无法让更多优质资金注入农村金融领域,这是制约村镇银行发展的最重要原因。

## 2.2 大型国有商业银行和股份制商业银行等待观望,地方性商业银行力量不足

相对于商业银行直接扩张其分支行与网点,投资设立村镇银行回报周期长、运作成本高、盈利能力有限,甚至会亏损,对大型银行来说欠缺足够的兴趣与吸引力。另外,村镇银行如果经营不善或出现问题,将对发起银行的声誉和品牌会造成不利影响,所以它们对村镇银行设立的态度并不积极,处于消极等待、观望应付之中。目前,云南省只有富滇银行、玉溪市商业银行、曲靖市商业银行3家地方性商业银行,云南省已经建立并营业的村镇银行基本上是这3家地方性商业银行作为发起人组建的。但由于自身实力不足以及监管的要求,当前玉溪市商业银行和曲靖市商业银行还不能在全省其他县域设立营业网点分支机构,富滇银行虽然实力相对较强,但也受资本充足率的管制,短期内还不能迅速在昆明市以外的全省其他县域设立更多的营业网点。这些使得云南省村镇银行的组建面临极大的困境,这是村镇银行难以在全省大面积铺开的主要困难之一。

## 2.3 缺乏社会公信力,吸储难度大

村镇银行是新生事物,群众有个认识过程。一方面国有商业银行尤其农业银行和农信社服务农村时间长,老百姓对他们感情较深,信赖度和认同度较高;另一方面是村镇银行成立时间较短,农村居民对其缺乏了解,故而对其信誉持怀疑态度。

## 2.4 经营规模较小,放贷能力不足

由于村镇银行受自身经营规模所限,注册资本金较少,吸收存款能力弱,故可贷资金不足,贷款受到极大限制。从目前成立的村镇银行来看,其经营模式仍以存贷业务为主,存贷利差为其收入来源。村镇银行服务对象是“三农”,“靠天吃饭”的风险较大,也承担着一定的政策风险,风险补偿无着落,拨备压力大。村镇银行支持的主要对象是涉农中小企业和农户,一方面中小企业大部分财务状况不好,资

信差,抵押担保难;另一方面,对中小企业信贷监管的要求与大企业几乎无差别,贷款营销左右为难。当前中国宏观经济金融形势十分严峻,物价上涨、通货膨胀压力越来越大,货币政策在不断紧缩,加上国际金融危机的余波及人民币汇率不断升值的影响,农村市场环境不佳,企业生存发展困难很大,因而村镇银行对当地中小企业及其农户的支持有限。一些地方由于无法加入人民银行的大小额支付系统,致使部份村镇银行无法互联互通、汇路不畅,资金不能实时到账,客户通过村镇银行汇款,还要转借第三方通道,极大地限制了村镇银行业务发展。

## 2.5 潜在风险大,御险能力弱

村镇银行的发展,一是面临自身内部运营风险的障碍,二是面临来自于外部环境风险的巨大压力。税收优惠不足,财政政策扶持缺乏应有的力度。另外一个最为关键的问题是员工专业素质较差,使其经营管理面临很大的风险。村镇银行作为一种新型金融机构,与其他金融机构一样,需要更多具有专业技能和丰富执业经验的专门人才,但目前的实际情况是,村镇银行由于不能提供较为优越的条件以吸引较高素质的专业人才,包括急需有较高职业道德、吃苦耐劳精神和了解熟悉农村情况的业务骨干,因此极大地制约了其业务的开拓发展。

# 3 大力推进云南村镇银行发展的对策建议

## 3.1 银监会与人民银行应进一步加强政策支持力度与风险监控

优选并扩大主发起人范围,进一步降低准入门槛。2011年7月27日,银监会印发了《关于调整村镇银行组建核准有关事项的通知》,提出了调整村镇银行组建核准方式,完善村镇银行挂钩政策,引导和鼓励主发起行批量化发起设立村镇银行,以进一步加强和改进中西部地区和欠发达县域的农村金融服务。在核准方式上,调整为由银监会确定主发起行及其设立数量和地点,由银监局具体实施准入的方式。核准方式的调整有利于遴选优质主发起行,减少组建村镇银行的协调成本,更好地实现规模化、批量化发起设立村镇银行。对此,我们认为,村镇银行的组建,不仅应允许银行业金融机构,也应允许非银行金融机构(包括四家金融资产管理公司),直至放宽到社会各种资本和国外资本等都可以作为主发起人发起设立,这样,西部欠发达地区农村金融市场

大门将彻底打开,大量的社会资本将得以进入,多元竞争格局将最终形成,从而促使村镇银行如雨后春笋般快速发展。

实施与落实东西挂钩、城乡挂钩政策,探索管理总部与控股公司制度,推进村镇银行快速发展。建议银监会对设立10家(含10家)以上村镇银行的主发起人允许设立管理总部,对20家(含20家)以上的主发起人,允许其组建村镇银行控股公司。或者在地、州、市一级设立的村镇银行,允许其作为管理总部或控股公司,实行总分行制度,在县、乡(镇)或村设立其分支机构。集中在某一区域设立分支机构,避免分散,以尽可能减少组建村镇银行的协调成本,更好地实现规模化、批量化发起设立村镇银行。这样,村镇银行的组建速度将会更快,从而出现蓬勃发展与竞争态势。

人民银行应在具体政策方面给予重点扶持。人民银行应进一步利用再贷款、降低法定存款准备金率以加大对村镇银行的支持。对发放支农贷款达到一定比例的村镇银行,在再贷款和利息方面给予重点扶持和优惠,以调动其积极性。适当降低银联入会费用,鼓励开展银行卡惠农业务。减少或免除各项增大村镇银行和“三农”贷款对象的税费;放松对村镇银行的利率管制,给予其较大的利率浮动空间,允许其根据当地经济发展水平、资金供求状况、债务人可承受能力确定浮动利率(但又不能过高,否则会影响金融和经济社会秩序),保证其收益能够覆盖其成本,使其有利可图。尽快将村镇银行纳入信用征集系统和支付结算体系,完善借款人信用信息,实现银行间征信信息共享,以利于信贷风险的防范等。

各级政府应实施税费优惠政策,加大支持力度。村镇银行应与农村信用社同等享受免征所得税和减免营业税的优惠政策。对涉农贷款实施补贴制度,由中央以及地方财政给予一定比例的信贷补贴,以鼓励村镇银行加大对“三农”的资金投入。农村信用社等涉农金融机构所享有的政府其他优惠政策,对村镇银行应该一视同仁,只有消除所有制歧视与偏见,村镇银行等民间金融才能真正享有平等地位。

严格加强对村镇银行的金融监管与风险防控。从目前看,中国村镇银行发展已开始加速,正步入“批量生产”时期,因此必须把住“严监管”这一关。应针对中国村镇银行制定专门的《村镇银行法》,主

要内容包括村镇银行的设立条件、注册资本、服务范围、市场定位、服务内容、日常监管,以及完备的准入退出标准,并严格执行。另外还应包括对村镇银行以风险为本的监管框架的实施标准,以及相关的税收优惠和新设分支机构等方面的优惠政策、村镇银行信息披露政策等方面。特别是对于小额贷款公司改制的村镇银行和由民营企业直接设立的村镇银行,由于其风险相对于其它村镇银行而言较高,因此重点加强风险监控,在存款准备金率、核心资本充足率、市场退出机制方面严格管控。真正的民营的村镇银行是否能够准入设立,并具有良好的、科学的退出机制,是中国村镇银行这一新型制度安排成功的关键,也是中国农村金融改革发展的关键。

### 3.2 村镇银行要加强管理提高自身竞争力

加强宣传,提高公众认知度。村镇银行应积极主动地通过政府各类媒介、会议等多种形式、场合,向农户和中小企业宣传村镇银行立足于农村、坚定为“三农”服务的宗旨,提高公众对村镇银行的认知度,使村镇银行这一新生事物深入人心。可重点从以下三方面着手:一是加强自身硬、软件建设,营造良好的环境氛围;二是加强与政府相关部门的合作,提高村镇银行的信誉度;三是充分利用股东的资源。其在设立初期吸收的股东在当地具有一定的资源优势,要充分发挥股东的社会知名度、信息渠道等优势来开展工作。

加强业务创新,切实提升业务管理能力与服务水平,扩大市场占有份额。村镇银行应在成本可算、风险可控前提下,依据自身条件和市场定位、不同客户群体和市场对金融服务产品的需求情况,通过产品和经营模式创新等手段,推出与自身管理相适应、与“三农”和小企业融资需求相匹配的金融产品和服务,逐步确立具有新型农村金融机构特色的经营模式与盈利模式,逐步实现村镇银行稳健、可持续发展之路。可主要在以下方面着力:一是狠抓存款不动摇,这是立行之本;二是根据当地经济发展实际,在风险可控的前提下,积极创新,推出适合“三农”需求的金融产品与服务,如发行银行卡等;三是与政府及其他涉农金融机构如银、证、保、信、基合作,代理他们的产品与服务,努力开拓中间业务,获取其他金融服务业务收入。

强化内部控制,完善风险防范措施。建立健全适合本行的内控制度体系,提高制度执行力和自我

纠错能力。正确处理好业务拓展与风险防控的关系,建立流动性风险控制机制,并与发起人建立流动性风险管理支持机制。贷款发放应坚持小额分散、简便快捷、贴近“三农”的“草根金融”原则,提高“三农”贷款的覆盖面及其贷款比率,合理选择贷款对象和利率。村镇银行在坚持面向“三农”的“草根金融”原则下,在具体贷款对象上,应自主抉择,不受外界干预,在贷款利率上应严格执行国家相关规定,不得变相突破。对于那些扶贫性质的、风险很高难以偿还的贷款可以不予理会,对于不得不接受的某些政策性性质的农业贷款,应当集中管理,商业性市场化与补贴政策贷款应实行“双线管理”。

完善信用评级制度,建立贷前审查与风险预警机制。村镇银行应建立贷款审查量化评分制和信用评级制,对不同信用级别的农户、企业,给予不同的信贷政策;充分利用中国人民银行的征信系统对贷款对象进行信息甄别与风险评价;对贷款客户的资信状况和信用额度实行按年考核、动态管理等。

增设营业网点,通过多种手段为客户提供便捷服务。还可在乡(镇)、村设立金融服务站,与相关部门和便利店联合等形式,主动出击、上门服务,以争取更多的农户和微小企业成为服务对象,成为真正扎根乡镇的名符其实的村镇银行。同时,进一步加强与其它金融机构合作,主动寻找并接受其它金融组织的金融批发业务,开展联合贷款及新产品、新业务代理等。此外,还可借助主发起人的力量,联合开展银行卡、保险产品、基金的营销等。

重视和加强员工培训,提高人员素质。要培养员工的风险意识和责任意识,使其在业务拓展的同时重视风险识别与控制;要加大对高素质金融专业人才的培养,加强业务培训,不断提高员工业务技能素质。

### 3.3 地方政府应大力支持并营造良好的金融环境

加强农村金融生态环境建设,建立地方金融生态环境建设考核机制。首先,政府要努力营造公平的市场竞争环境,给每个参与竞争的市场主体以公平竞争的机会,制定好科学合理、有吸引力的市场规则。其次,政府要加快征信立法,形成有法可依、有法必依、依法规范的征信市场,有效防止信用风险,通过积极创建“信用户”、“信用村”、“信用乡镇”等活动,营造良好的信用环境,通过建立和完善社会信用正向激励和逆向惩戒机制,对守信的农户、企业实

行贷款优先、利率优惠,并根据需要适当增加授信额度,对失信企业和个人实施道德惩戒、法律约束、行政处罚和经济制裁。再次,要建立地方金融生态环境建设考核机制。建议将地方金融生态环境建设纳入地方政府工作绩效的考核范围,以贷款客户违约率、不良金融资产率、金融债权案件审结和执结率等作为考核指标。

规范中介机构行为,做好各项服务工作。当前尤其要建立农村各类融资担保机构,探索农户和农村中小企业实行多种抵押担保的新形式,切实解决贷款担保难问题。实行农业保险制度,建立由政府主导的政策性农业保险体系。建议在保险公司中为村镇银行开办存款保险业务,这既可以增强村镇银行信誉,也可以降低其退出给社会带来的风险。

政府应不断加大对“三农”的投入力度,巩固、完善、强化强农惠农政策,完善农业补贴制度,以提高农民收入为核心,进一步加大对农民的直接补贴力度,扩大补贴范围,提高补贴标准等。宣传、鼓励和支持农民建立各种农民自己的经济组织或专业协会。应立足区域比较优势,大力发展高原特色农业并实现产业化、规模化、专业化经营,以夯实“三农”金融发展的产业基础。

探索建立促进云南城乡经济社会一体化发展的体制机制。加快破除城乡二元体制,努力形成城乡发展规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业和社会管理一体化新格局。健全城乡统一的生产要素市场,引导资金、技术、人才等资源要素向农业和农村流动,逐步实现城乡基础设施共建共享、产业发展互动互促、社会保障联动落实,从而实现农村经济社会的快速发展。

### 参考文献

- [1] 张乐柱.需求导向的竞争性农村金融体系重构研究[M].中国经济出版社,2008.
- [2] 王曙光.农村金融与新农村建设[M].华夏出版社,2006.
- [3] 刘仁伍.新农村建设中的金融问题[M].中国金融出版社,2006.
- [4] 唐青生.西部农村金融资源配置研究[M].经济科学出版社,2010.
- [5] 徐小青,等.村镇银行试点的成效、问题与建议[J].中国农村金融,2010(3).

- [6] 张吉光. 村镇银行面临六大难题[J]. 银行家, 2010 (10). 问题研究, 2011(6).
- [7] 高晓燕, 等, 我国村镇银行可持续发展研究[J]. 财经 [8] 黄芳娜, 等, 村镇银行发展与财政扶持[J]. 中国金融, 2011(2).

## Study on the Development of Rural Banks in Western Ethnic Areas

Tang Qingsheng

(*Yunnan University of Finance and Economics, Kunming Yunnan Province 650221, China*)

**Abstract:** The author has analyzed the status quo and existing issues of the rural banks in Yunnan Province in terms of the rural and agricultural financial services under the Bridgehead Strategy, and put forward relevant solutions and suggestions.

**Key words:** rural banks; initiator; issue; solution