

对农村信用社改革成为社区银行的思考

李瑞红

(人民银行阳泉市中心支行,山西阳泉 045000)

摘要:社区银行是西方发达国家一种成功的银行经营模式,它经营机制灵活,在解决中小企业融资困难、满足居民金融需求、提高银行业竞争力等方面发挥了显著作用。该文对社区银行的概念界定、特点及国外社区银行的成功经验进行简要介绍,针对中国农村信用社发展社区银行存在的障碍和问题,提出建议。

关键词:农村信用社;改革;社区银行;路径

中图分类号:F832.35 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2014)62-0029-06

1 社区银行的界定、特征及发展模式

1.1 国内外理论界对社区银行的界定

社区银行是从西方发达国家引进的一个概念,目前国外对社区银行的界定也多有不同,随着中国学者对社区银行的研究逐渐加深,也形成几种不同定义。

国外理论界对社区银行定义。①罗伯特·德扬:持有少于1亿美元的资产;从一个县的分支机构获得至少一半的储蓄额;本国人所有的;经营组合贷款、中间业务、保险储蓄等业务;属于独立银行、持有单一银行公司所属、控股多家银行公司所属三者之一;②斯科特·哈恩:吸收储蓄和贷款的活动均在本地社区进行,经营行为集中、规模较小,资产规模在10亿美元以下;③威廉姆·埃默生:小型的、区域集中度较高的、拥有关系型信贷优势的银行;④艾伦·伯格:认为在发达国家是资产10亿美元以下的国内银行,在发展中国家是资产在1亿美元以下的国内银行和国外银行;⑤芝加哥储备银行:规模小,经营区域的限制性,传统的服务模式,核心经营原则是关系融资;⑥美国独立社区银行家协会:本地所有,独立运营,资产规模在百万美元到数十亿美元。

国内对社区银行的定义。自2002年以来,国内学者逐渐重视对社区银行的研究,通过借鉴国外对社区银行的定义,并充分考虑中国实际情况,得出以下几种定义。①徐滇庆教授:社区里的中小企业服务的银行;②康卫华:从当地住户和企业吸收存款并

向当地住户和企业提供交易服务的金融机构;③钟伟:在一定社区范围内,按照市场化原则设立和经营,以区域内的中小企业、个体工商户和居民为服务对象的、社区化经营的小型民营银行;④晏露蓉:资产规模小,主要为经营区域内中小企业和居民家庭服务的区域性小型商业银行;⑤中国银行业监督管理委员会:在一定地区的社区范围内按照市场化原则自主设立、独立运营,主要服务于中小企业和个人客户的中小银行。中小商业银行应按照“定位社区、服务小微、规划先行、循序推进、均衡设置、持续经营”的思路推进社区支行、小微支行建设。

综合上述国内外学者对社区银行概念的界定,本文将社区银行定义为:中国社区银行应当是按照市场化原则自主设立,自负盈亏,主要服务于县(市)及其以下的经济活动区域(含城乡社区居民社区)中小企业和个人客户的,以股份制或者合作制模式建立的中小型现代商业银行。

1.2 社区银行特征及优势

1.2.1 小型化的经营规模

经营规模小是社区银行的基本特征,社区银行注重盈利能力而不一味做大。据美国联邦存款保险公司2011年数据表明,美国社区银行资产规模主要集中在十亿美元之下,这类银行比例高达98.6%。

1.2.2 集中化的经营地域

社区银行经营区域集中,主要从一个地区吸收存款并将资金投放于当地客户,推动当地经济发展。

1.2.3 差异化的市场定位

社区银行以当地中小企业和居民为主要服务对象,区别于大众银行以大型企业和其它大型客户为服务对象的客户定位,采取“求异型战略”来发展业

务。这种差异化的市场定位有利于社区银行将资源集中在中小企业和社区居民客户,有针对性地满足目标客户群的各种需要提供比较全面的服务种类,形成自身的特色和优势,并在此过程中不断提高自己核心竞争力,得到市场认可。

1.2.4 个性化的金融服务

社区银行注重业务创新,以满足客户的多样化需求。同时,因为社区银行层级少、结构简单,发放贷款不需要经过层层审批,可在审查结束后第一时间即可放贷,时效性较强。

1.2.5 对称化的信息沟通

关系型融资(Relationship Finance)是社区银行的核心特点,社区银行的信贷人员十分熟悉社区内的客户,能够有效取得企业包括信用状况在内的各种信息,注重运用个性化的“软信息”,在很大程度上解决了大银行解决不了的信息不对称问题,在一定程度上减少了融资风险。

1.3 国外社区银行发展模式及借鉴

1.3.1 美国社区银行

当今世界,美国的社区银行发展是最活跃和最成功的,其拥有世界上数量最多的社区银行。截至2012年,美国共有7000多家社区银行,拥有全美50000多个网点,在所有银行中占比达到98%,为农场和小企业提供不可替代的金融服务。美国社区银行主要模式有三种:第一,美国第一银行模式,是历史上第一家通过并购重组演变成一家超级区域性银行的小型城市商业银行;第二,保富银行模式,其专注于为目标市场提供个性化的产品和服务;第三,科罗拉多州联邦储蓄银行模式,基本不开展商业贷款和机构贷款业务,只从事抵押贷款业务和存款业务。第四,富国银行模式,大型银行在社区设立的、服务社区网点,主要定位为社区的居民、中小微企业和农户服务,存款相对稳定,金融服务灵活度较高。美国社区银行的发展经验主要有三个方面:第一,法律体系健全,为社区银行提供了完善的法律保障;第二,存款保险制度的实施,保护了大众存款者利益,增强了社会公众对社区银行稳定经营的信心;第三,市场定位清晰,市场细分有效。从监管层面上将,监管机构严格限制银行跨州经营,使社区银行专注于为社区提供全面金融服务。

1.3.2 澳大利亚社区银行

澳大利亚社区银行主要分为特许经营模式、代

理模式和电子银行模式。最典型的是特许经营模式,其由代表社区的当地实体在社区范围内集资,向大银行购买分支作为社区银行,并拥有自行经营权,获准经营大银行所有业务,社区银行预先支付固定特许费,营业收入按照一定比例与大银行分成,且社区银行留成部分归其所有,从而社区银行可以将尽可能多的利润投入到当地社区经济发展中。

澳大利亚经验借鉴是,第一,特许经营模式下,大银行将管理权限下放至社区银行,有助于发挥本地优势,形成特色经营;第二,由于特许经营模式下的社区银行管理者是所有者,使其具有更加有效的激励机制。

1.3.3 发展中国家社区银行

发展中国家多以农村社区银行为主,主要介绍三种模式。一是孟加拉国乡村银行模式,该银行以农村贫困人口特别是贫困妇女为客户,主要向她们提供无担保、无抵押的小额贷款和强制性储蓄业务。二是印度尼西亚人民银行农村信贷部,该银行开发的以商业利率为印度尼西亚农村的中低收入者提供的小额贷款,一直都是商业银行在小额信贷领域的先去和成功的典范。三是国际社区资助基金会村庄银行模式,致力于通过村庄银行实施小额信贷项目为穷人和小企业发放贷款。

发展中国家社区银行的经验对中国中西部欠发达地区金融服务创新及金融支持新农村建设具有重要借鉴意义。第一,树立信贷权是人权的小额信贷理念;第二,设计简单、易操作、标准化的小额信贷产品,简化贷款程序,缩短贷款时间;第三,将社区银行建设与欠发达地区发展问题结合起来,用贫穷地区累积起来的资金循环解决贫穷社区内的问题,防止资金外流。

2 农村信用社改革成为社区银行的可行性

从发达国家的实践来看,国外社区银行的蓬勃发展得益于正确的市场定位、明晰的产权结构、强有力的政策扶持和严格的金融监管。目前,在中国,农村信用社是最接近社区银行的金融机构,其政策资源、资金使用、市场定位、网点分布、运营方式等都与社区银行具有极大的相似性,农村信用社可以通过适当的资本结构优化和机构整合,逐步改造成为产权明晰,按照市场化运作的社区银行。

2.1 具有法律和政策上的可行性

中国《商业银行法》、《公司法》和《银行业监督管理法》等都没有不允许设立社区银行类得中小商业银行制规定,不存在法律上的障碍。国务院早在2003年发布《深化农村信用社改革试点方案》,提到“要把农信社逐步办成社区性地方金融机构”。2006年中央一号文件《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》有关于“鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构”的规定,银监会随后发布了《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》。2013年12月5日,中国银监会出台了《关于中小商业银行设立社区支行、小微支行有关事项的通知》上述文件为社区银行发展提供了政策支持。监管部门领导也多次提到“社会主义新农村建设为农村信用社发展提供了广阔空间,要用5-10年时间,逐步把农村信用社办成产权明晰、经营有特色的社区性农村银行业机构。

2.2 农村信用社与社区银行有极强的相似性

美国的社区银行有54%分布在农村,说明了社区银行对于农村金融的重要性。从中国实际看,将农村信用社改造成为社区银行条件基本具备。

2.2.1 数量多、规模小

2011年末,全国农村信用社2265家,农村商业银行212家,农村合作银行190家,占全国法人机构比例70.18%;2009年,中国有县2858个、乡镇40858个;而农信社营业网点有60235个(包括县域营业网点),如果扣除农信社在城区的网点后,则4万多个乡镇均有农信社网点。随着“三大工程”深入开展,农村便民服务网点和电子机具建设力度加大,仅2012年,农村中小金融机构营业网点较上年增加1143个,农村信用社网点数量众点,且多分布在县域以下。同时,调查发现,农村信用社资产规模多在100亿元以下,与美国要求的“10亿美元到100亿美元”的规模相似,属于小型银行。

2.2.2 市场定位相同

农村信用社是中国农村土生土长的“草根银行”,尤其是农信社在农村发展了50多年的时间,具有良好的地域优势和地缘人缘,其市场定位多为服务“三农”,以农户、个体工商户、中小企业为目标客户,是定位于老百姓身边的银行,与社区银行十分相似。截至2012年末,全国粮食生产实现“九连

增”,农民增收实现“九连快”,农业农村经济发展迎来了又一个黄金期,农民财富步入了新一轮累积期,农村信用社经营发展的外部环境持续好转。

2.2.3 资金多用于当地

农村信用社作为地方性法人机构,主要以乡镇和市级联社为单位统一核算,按照规定,省联社不得无偿调动农合机构资金,农信社上存省联社清算资金也有2%的比例要求,这在一定程度上杜绝了抽调农信社资金现象。农村信用社组织的资金多用于支持当地经济的发展,符合社区银行本地资金用于本地、服务社区的要求。

2.2.4 网点大多分布在农村及城郊

中国目前银行机构密度、信贷服务机构的人口覆盖率和企业覆盖率都低于国际平均水平,许多国有银行撤出的地方以极高成为被金融机构遗忘的角落,而农村信用社可以担负起这一任务。农村信用社网点多设立在县域及其以下,已经发展成为全国法人机构数量最多,分布最广的金融机构。农村信用社网点多、服务面广、贴近社区和农户,在农村信用社基础上改制社区银行,可以充分利用现有的金融资源,以较低成本建立有效的普惠制金融体系。

2.3 已有成功经验

目前,东南沿海地区改制较早的农村商业银行已经占据了当地农村及城郊市场,其盈利能力可以匹敌当地商业银行。以浙江泰隆商业银行为例,其通过丰富的金融产品、成熟的服务模式、流畅的操作流程和严格的风险控制系统,取得了成功。浙江泰隆商业银行通过400位对当地“人熟、地熟”的客户经理,活跃于台州民营经济发达的乡镇,当地客户和企业只需要5分钟就能从泰隆商业银行取得一笔小额贷款。这都表明了社区银行在中国的良好生存和发展,为农信社向社区银行转型提供了很好的经营模式和经验。

综上所述,把农村信用社改造发展成为社区银行既有国家政策上的引导和支持,又可以充分利用农村信用社深厚的客户基础和网点资源,再加上其资金运用于当地的使用权限,将其改革发展成为社区银行可谓天时地利人和。参照国外社区银行的发展经验,以社区银行为改革方向有利于中国建立普惠型农村金融体系,是一种帕累托改进。

3 农村信用社发展社区银行存在的障碍和问题

3.1 专门性法律法规缺失

要想使社区银行在经营战略和市场定位上区别于大型商业银行,求得生存,必须以严格的法律法规作为保证。而《商业银行法》仅对商业银行进行一般性的规范,对不同银行缺乏特殊性规定,因而很难避免市场经济条件下,不同规模商业银行在经营战略和市场定位上的趋同化。国家应从法律角度让社区银行身份合法化,并明确规定社区银行经营范围,最后对社区银行的准入和退出机制作出详细规定,形成完善的约束机制。

3.2 配套制度不完善

3.2.1 信用体系建设滞后

美国社区银行的良好发展源于健全的信用体系。而中国当前社会信用体系建设滞后及对失信行为惩治力度不够等现象,都在一定程度上阻碍了金融机构发展。尽管社区银行在经营活动中可利用“软信息”开展关系型信贷,但如果没有规范的信用体系作后盾,社区银行将付出更高的成本搜集“软信息”。

3.2.2 融资担保机制创新不足

3.2.2.1 农村金融担保方式单一

调查发现,目前农村金融信贷产品担保方式单一,除保证担保外,大多要求借款人提供所有权明晰的不动产或动产进行抵押或者质押。但是农民所有的房屋、承包经营权、农机等在法律上都存在一定的争议,不被金融机构认可,增加了农户贷款的难度。目前担保不足已经成为制约农村信贷发展的主要障碍。

3.2.2.2 中小企业担保体系不健全

当前,世界上有约一半国家和地区建立了中小型企业信用担保体系,美国中小企业通过动产质押获得融资达70%;中国也初步建立中小型企业担保体系,但仍存在许多问题,中国通过动产质押获得融资的只有10%,这也增加了中小企业取得贷款的难度。

3.2.3 存款保险制度缺失

由于“大则稳”的理念及声誉因素影响,大银行在吸收存款时,具有得天独厚的优势,社区银行则因难以取得普遍信任处于劣势。存款保险制度则是保

护社区银行公平竞争的有序措施之一,增强储户对社区银行的信任。但中国尚未建立存款保险制度,信任问题得不到解决,就会使社区银行在吸收存款时处于劣势地位。

3.3 监管制度不够完善

社区银行规模不大,但数量庞大,对其准入、退出以及日常的金融监管,都要耗费大量人力、物力和财力,监管难度很大。从美国的情况来看,除联邦储备体系和货币监理署之外,对社区银行的监管更多的是通过存款保险公司和州政府进行。目前中国没有存款保险公司,财政部门不管银行,地方政府对社区银行的监管也不明确。因此,单靠银行监管部门一家对数量庞大的社区银行进行监管,很难取得良好的效果。

3.4 受制于区域融资需求

在中国,中小企业发展迅速,在地方经济中占据主导地位的地区有利于发展社区银行,如东南沿海地区;而经济发展相对落后、民营经济相对不发达的区域,在发展社区银行的过程中必然会遭遇一定的生存障碍。同时调查发现,受融资习惯、贷款议价能力差、贷款审批手续复杂等因素影响,多数农户在有资金需求时,第一借款渠道选择为亲戚朋友,第二选择才是银行和农信社。如果社区银行主要服务对象中小企业与社区居民金融需求不旺盛,会影响社区银行的正常经营。

4 农村信用社发展社区银行的政策建议

目前的农信社改革已经取得了一定成绩,但是也要清醒的认识到,它的某些积弊仍然没有根治,历经多次改革之后,农信社依然是金融体系中最薄弱环节,而且任何改革都不是一劳永逸的,要与时俱进的进行改革。坚持支农支小的市场定位,探索社区银行的改革路径,创造有利于农村信用社转型成为社区银行的有利条件,让农村信用社真正发挥出它应有的作用。社区银行在美国及其他国家长期得以发展的一些基本经验,很值得我们认真学习和借鉴。

4.1 完善农信社法人治理

根据社区银行特点,建立“形式灵活、结构规范、运行科学、治理有效”的法人治理模式。考虑适当引进外资推进农信社产权结构调整改造,借鉴国际银行业的先进管理理念,进一步深化各级农信社管理体制的改革,加强内部控制和内部监督,在内部

构建一个以董事会、监事会、行长为主体的相互制衡且激励与约束相结合的治理结构。在外部打造一个以县联社自主经营和省联社协调指导相结合的既灵活又有序的发展架构。为将农信社改造成为产权清晰、治理完善、风险较低、资本充足的社区银行奠定基础。

4.2 坚持求异型市场定位

农村信用社在资金实力、人员素质、市场份额、产品开发等方面与大银行相比都处入弱势地位,想要获得生存和发展,就必须坚持“求异型”发展战略,与大型商业银行在市场竞争中实现优势互补。一要以中小企业和社区居民为主要客户。牢固树立服务中小企业和城乡居民的理念,利用农信社自身的地缘亲缘优势,深入市场,了解客户,加强产品及服务创新,全心全意满足其多样化金融需求。二要以农村和城乡结合部为主要竞争地,抓住新农村建设的机遇,扎根农村和城乡结合部,全面提升社区网点服务覆盖率,主动填补大型商业银行退出后留下的空白,金融服务进社区,谋求发展。三要定位于某一产业或行业,做特色化服务。根据本社区经济发展模式和方向,深入调查、开发当地市场,不断坚持金融创新,积极开发各种综合金融服务产品,充分满足客户不断增长和提升的金融服务需求。从中国市场发展来看,产业聚集在很多地区已具雏形,北京中关村的IT产业群、福建泉州的制鞋产业群等。农信社应以当地优势产业为服务对象,提供特色化的金融服务,有利于提高竞争力。四要重视中间业务发展。农村信用社中间收入偏低的现状,在一定程度上反映出其金融产品的单一性问题较为严重,相关业务产品和周边服务开发不足,不符合战略转型要求。农合机构要珍惜目前利率、税收制度安排,按照战略转型要求进行“业务深耕”,延伸存贷款主营业务,提升金融服务潜力,最大限度地巩固传统农村市场和成熟客户,并以此为基础拓展城区和城乡接合部、农村业务,切实做到传统借贷业务和中间业务并重。

4.3 健全法律及配套制度

4.3.1 尽快健全法律体系

美国颁布的《国民银行法》为美国社区银行发展提供基本保障,《银行合并法》和《反托拉斯法》为社区银行减少被兼并或威胁提供了保护,《社区再投资法》与《小企业法》为社区银行的生存发展提供

了坚实的法律保障,同时也对社区银行的发展及对小企业的金融支持等方面进行了规范和约束。农村信用社向社区银行转型,需要完备的法律法规和高效的金融监管保驾护航。鉴于社区银行与大银行在资本构成、组织形式、市场定位、经营地域、社区资金再投资等一系列关键问题上都存在着巨大的差异,需要参照《再投资法》专门针对社区银行制定一系列完备的法律法规,即可在为转型后的农村信用社的生存发展提供坚实法律保障的同时,也为监管机构的有效监管提供法律依据。

4.3.2 尽快完善配套制度

一是减免小微企业税负,减免不必要的行政收费。同时尽快建立地方政府小微企业贷款风险补偿机制,为社区银行提供保障支持。二是建立存款保险制度。美国在1933年成立了联邦存款保险公司,其保险范围覆盖所有注册的银行机构。一旦银行机构出现因经营风险而无法向存款者兑付存款的情况,该公司的保险基金可替代银行向存款人还款。西方国家的经验表明,存款保险制度是社区银行发展的基础,中国应尽快建立存款保险制度,由国家和商业保险机构共同分担社区银行的金融风险,提升公众对社区银行的信心,使中小银行有能力和大银行展开公平竞争。三是积极推进征信体系建设。“十二五”规划对加快推进征信体系建设提出了具体要求,应严格落实《征信管理条例》及相关配套制度和实施细则,建立覆盖全国的征信系统。同时,应严格执行相关法规,加大对失信行为的处罚力度,做到执法必严、违法必究。四是加快担保融资担保机制创新。扩大农村有效担保品的范围,按照权属清晰、风险可控的要求,将大型农用生产设备等纳入抵押品范围;将应收账款、仓单、可转让股权、专利权、商标专用权等财产权利纳入质押品范围。积极开展农产品预期收益担保试点,带动更多信贷资金支持“三农”发展。为农村种植业、养殖业、加工业、服务业和广大农户、农村集体经济组织、涉农企业等提供多样化的融资服务。

4.4 构建监管框架

4.4.1 强化准入监管

2013年12月,中国银监会出台《关于中小商业银行设立社区支行、小微支行有关事项的通知》明确要求,推动银行业深化改革和发展转型,鼓励中小商业银行为小微企业、社区等领域提供专业、便捷、

贴心的金融服务,加快战略转型,设立社区支行。一是支持转型,规范社区支行、小微支行建设。支持符合条件的中小商业银行在风险可控、成本可测的前提下设立社区支行、小微支行,走特色化、差异化发展道路。二是明确定位,加强社区支行、小微支行管理。社区支行、小微支行是指定位于服务社区居民和小微企业的简易型银行网点,属于支行的一种特殊类型。与传统支行相比,功能设置简约,定位特定区域和客户群体,服务便捷灵活。三是统一命名,限定社区支行、小微支行牌照范围社区支行、小微支行与传统支行的命名原则保持一致,社区支行、小微支行应按许可的经营范围内展业,不得将业务外包。中小商业银行应围绕核心业务开展金融创新,提高服务附加值和客户满意度。四是简政放权,明确社区支行、小微支行准入流程。五是科学规划,推动社区支行、小微支行有序布局。六是风险为本,确保社区支行、小微支行稳健运行。七是进出有序,建立相应退出安排。

4.4.2 强化风险监管

美国对社区银行的监管除了社区银行的内控机制,还包括政府相关部门的专职监管、协会的自律监管以及中介组织的社会监督,在全社会各层面、多角度上形成对社区银行的立体监管,最大程度防范风险,这种全方位的风险监管模式值得中国借鉴。同时,在日常监管中,应严格农信社信息披露和公众监督机制,维护银行市场理性竞争秩序,切实防止各类风险。并进一步提高非政府监管主体监管社区银行的有效性,充分发挥社会中介机构及社会舆论等的

监督作用。

4.4.3 发挥监管导向作用

监管部门应制定详细的考核评估办法,督促农合机构致力于中小企业和社区居民这一细分市场,不鼓励改制成功的农商行跨区域发展,严格市场准入。将农信社所在地区贷款的最低规模或比例纳入考核范围,结合中国实际,立法明确规定“一定比例资金用于资金来源地”的权威性和执行力,确保农信社在防范风险的同时立足做好金融服务。对于经营良好对当地社区经济发展做出重要贡献的社区银行,政府可以给予税收优惠,充分发挥政府的引导作用。

参考文献

- [1] 刘春航. 美国社区银行的经营模式及启示[Z]. 国务院发展研究中心信息网金融版, 2012.
- [2] 刘玲玲, 杨思群, 姜朋. 中国农村金融发展研究报告[M]. 清华大学出版社, 2010.
- [3] 朱曙光, 安军启. 浅析我国中小银行的发展策略—基于美国社区银行的发展经验[J]. 河南商业高等专科学校学报, 2011(4).
- [4] 中国人民银行成都分行金融研究处课题组, 股权异质下的弄滚信用社法人治理结构—基于资格股与投资股冲突共存的视角[J]. 财经科学, 2008(11).
- [5] 李波. 从社区银行的视角看农村信用社的改革[J]. 武汉金融, 2008(4).
- [6] 史尧尧. 银行激战“社区银行”[EB/OL]. 经济观察网, 2013-11-26.

The Feasibility of Transforming Rural Credit Cooperative into Community Bank

Li Ruihong

(Yangquan Central Branch of the People's Bank of China, Yangquan Shanxi Province 045000, China)

Abstract: Community bank runs a successful operational mode in western developed countries. With flexible managing system, community bank has a significant role in solving the financing difficulties of small and medium-sized enterprises, meeting the financial needs of the rural residents and improving the competitiveness of banks. This paper briefly introduces the concept, features and the successful practices of community bank, and puts forward suggestions for dealing with the obstacles and problems in developing community bank in China.

Key words: rural credit cooperative; reform; community bank; path