

中国村镇银行风险防范与 可持续发展研究

高晓光 著

ZHONGGUO CUNZHEN YINHANG FENGXIAN FANGFAN YU
KECHIXU FAZHAN YANJIU

非
外
借

中国社会科学出版社

中国村镇银行风险防范与 可持续发展研究

高晓光 著

ZHONGGUO CUNZHEN YINHANG FENGXIAN FANGFAN YU
KECHIXU FAZHAN YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国村镇银行风险防范与可持续发展研究/高晓光著. —北京:
中国社会科学出版社, 2019. 5

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2703 - 9

I. ①中… II. ①高… III. ①农村金融—商业银行—风险管理—研究—中国 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 132151 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12.75
插 页 2
字 数 178 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

教育部人文社会科学研究一般项目（18YJA790023）、吉林省社会科学基金重点项目（2019A3）、吉林省教育厅“十三五”社会科学项目（JJKH201804780SK）、吉林财经大学重点项目（2017Z11）、吉林省科技厅软科学研究项目（20180418049FG）、吉林财经大学校长基金项目（XZ2018032）和吉林省金融学会重点项目（2019JJX021）资助

前 言

“三农”问题是中国的根本性问题之一，也是特大难题之一。农村金融的改革与发展既是“三农”难题的一个组成部分，又是化解“三农”难题的一把“金钥匙”。而且现代农村经济发展的一个重要特征，就是经济与金融的关系日益密切。为完善农村金融服务体系，促进农村金融竞争，满足农村金融需求，增加农村金融供给，2006年12月20日，银监会发布了《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》，提出要放宽农村地区的银行业金融机构准入政策，在增量改革方面，成立包括村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构，加上之前人民银行主导成立的小额贷款公司，新型农村金融机构达到了四类。2007年全国金融工作会议将加快农村金融改革，完善农村金融体系，解决好农业、农村和农民问题，作为金融工作的重点，作为党和国家全部工作的重点。从中可以看出农村金融改革在建设社会主义新农村中的作用。全国金融工作会议对农村金融改革总的要求是：加快建立健全适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融组织体系，包括构建分工合理、投资多元、功能完善、服务高效的农村金融产品体系，显著增强为“三农”服务的功能。中央政府希望这一创新能够有效地增加农村金融供给，提高农村金融服务覆盖面，促进农村金融市场竞争，改善农村金融服务质量。

将近十年过去了，作为新型农村金融机构的主力军——村镇银行发展得怎么样？有没有实现预期的目标？主要的问题是什么？最

重要的是，村镇银行能否规避风险，实现可持续发展？这些都是业界关心的问题。本书结合近几年的“中央一号文件”和党的十八届三中全会的要求，对村镇银行的发展历程与现状、发展的可持续性、遇到的风险、存在的问题进行了研究梳理，提出了防范风险、促进村镇银行可持续发展的对策。

本书第一章介绍研究背景和意义、国内外研究现状以及本书的研究框架和方法。第二章介绍了本书研究的主要理论基础，并对一些相关概念进行了界定。第三章梳理了村镇银行的创新理论与制度构建及政策配套。第四章讲述了村镇银行发展历程及状况。第五章对村镇银行的风险类型及成因进行分析，主要对村镇银行的风险进行了研究，并对风险产生的原因进行了剖析。第六章分析了村镇银行的风险管理目标、方针、制度。第七章剖析了制约村镇银行可持续发展的因素，本章主要对村镇银行的发展前景、存在的主要问题、可持续发展的优劣势进行分析。第八章分析了国外农村金融组织风险管理的经验借鉴，本章分别对发达国家、发展中国家农村金融机构的风险管理进行了介绍，并总结了可借鉴的经验。第九章主要选取了吉林省的典型案例分析，从微观的角度分析了村镇银行发展形势。第十章首先分析了村镇银行所面临的金融生态环境，其次提出了村镇银行防范风险实现可持续发展的措施。

本书是在作者主持的以下课题项目基础上完成的：教育部人文社会科学研究一般项目“乡村振兴背景下的农村金融机构的风险生成机理与控制路径研究——以吉林省为例”（18YJA790023）、吉林省科技厅软科学研究项目“吉林省村镇银行的风险生成机理与防控措施研究”（20180418049FG）、吉林省社会科学基金重点项目“乡村振兴战略下吉林省农村金融机构的风险管理问题研究”（2019A3）、吉林省教育厅“十三五”社会科学项目“吉林省新型农村金融机构风险管理问题研究”（JJKH201804780SK）、吉林财经大学重点项目“新型农村金融机构的风险生成机理与控制路径选择”（2017Z11）、吉林财经大学校长基金项目“乡村振兴战略下的农村金融生态环境

的风险生成机理与控制路径选择”(XZ2018032)和吉林省金融学会重点项目“乡村振兴战略下吉林省普惠金融发展问题研究”(2019JJX021)。本书获得吉林财经大学资助,并向教育部、吉林省科技厅、吉林省哲学社会科学规划办、吉林财经大学科研处、吉林财经大学金融学院表示衷心感谢!

在项目的调研和资料收集过程中,得到了吉林省金融办、吉林省银监局、人民银行长春分行的大力支持和热情帮助,在此一并表示感谢!

吉林外国语大学罗俊成老师撰写了3万字的内容;在本书的完成过程中,我的同事刘吉舫、鞠国华老师提出了许多宝贵的建议,许永健帮助完成了部分图表的制作,参与了文字校对。对他们的辛勤工作表示感谢!

由于理论水平、资料来源和时间紧迫等因素,本书还有许多问题需要进一步研究探讨,近期中央政府对民间资本开放的政策力度不断加强,农村金融环境进一步改善,农村金融机构竞争加剧,这对村镇银行的影响还有待于进一步研究。在本书撰写的过程中,作者及其团队对吉林省、黑龙江等省份的一些村镇银行进行了调研,但从全国的角度看有一定的局限性,对问题的研究深度产生不利影响。对于不足之处,作者将在以后的研究中改进完善,恳请各位同人给予指导,并提出宝贵意见。

高晓光

2019年4月15日于吉林财经大学

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景和意义	1
一 研究背景	1
二 研究意义	3
第二节 国内外研究现状	5
一 国外研究现状	5
二 国内研究现状	7
第三节 研究框架和方法	9
一 研究框架	9
二 研究方法	10
第二章 农村金融的相关理论和概念	12
第一节 农村金融相关理论	12
一 农业信贷补贴论	12
二 农村金融市场论	13
三 不完全竞争市场理论	13
四 金融包容理论	14
第二节 金融风险理论	17
一 风险的概念	17
二 金融风险的概念	18
三 农村金融风险的概念	19
四 风险管理的概念	19

五	村镇银行金融组织风险的特征	19
六	村镇银行金融组织风险管理的一般策略	21
七	村镇银行金融组织风险管理方法	23
八	村镇银行金融组织风险预警理论	26
第三节	概念界定	28
一	村镇银行概述	28
二	村镇银行的性质	29
三	村镇银行的设立	30
四	村镇银行的业务范围	32
五	可持续发展的含义	33
六	金融可持续发展	35
七	村镇银行可持续发展的内涵与要素	36
第三章	村镇银行的顶层制度设计与配套政策	43
第一节	村镇银行制度与政策创新	43
一	夯实基础, 稳定农村经济发展的基础	43
二	农民增收, 农村发展, 农业转型, 金融先行	44
第二节	银监会对村镇银行培育发展的政策创新	55
一	中国农村金融破题之年: 新一轮农村金融 改革启动	55
二	我国村镇银行政策创新的关键年	57
三	村镇银行培育进入计划有序发展阶段	59
四	村镇银行培育政策力度加强	59
五	支持村镇银行培育发展的财政政策	61
六	我国村镇银行制度与政策创新之特点	61
七	村镇银行制度与政策创新缺失	63
八	农村金融制度变迁的原因分析	66
第四章	村镇银行发展历程及现状	68
第一节	村镇银行的产生与发展	68

一	农村金融网点覆盖率低	69
二	农村金融供给不足	69
三	农村金融竞争不充分	70
第二节	村镇银行的发展历程	71
一	逐步推进	71
二	实施《三年规划》	72
第三节	村镇银行发展的态势	77
一	村镇银行设立数量稳步增加	77
二	村镇银行区域分布逐渐合理	77
三	村镇银行发起机构多样化	78
四	村镇银行经营成效明显改观	78
第五章	村镇银行的风险及成因分析	80
第一节	村镇银行风险的类型	80
一	信用风险	81
二	操作风险	81
三	流动性风险	82
四	市场风险	82
五	政策风险	83
六	内部控制风险	83
第二节	村镇银行风险的成因分析	84
一	外因：村镇银行经营外部环境欠佳	84
二	内因：村镇银行内部经营管理不善	88
第六章	村镇银行风险管理目标、方针和制度	90
第一节	村镇银行风险管理目标	90
一	保障自身安全	90
二	保护存款者利益	92
三	保障支付体系正常运行	92
第二节	村镇银行风险管理方针	93

一	以 RAROC 为核心管理整个银行	95
二	将风险管理建立在经济资本分配体系之上	95
三	对所有类型的风险进行组合管理	96
四	进行积极的信用组合风险管理	97
五	从测量市场风险转向积极的市场组合管理	98
六	努力量化和管理操作风险	99
七	普遍应用 VaR 技术	99
八	在所有组织层级和交易层级实行风险管理	100
九	建立风险管理文化	101
第三节	村镇银行风险管理制度	102
一	银行组织制度	102
二	村镇银行风险内部控制制度	103
三	村镇银行风险补偿制度	107
四	村镇银行资产负债比例管理制度	108
五	村镇银行信贷风险管理制度	116
六	村镇银行表外业务风险管理制度	122
第七章	制约村镇银行可持续发展的因素分析	126
第一节	定位存在偏差	127
一	设立区域存在偏差	127
二	目标客户定位存在偏差	127
三	市场经营策略存在偏差	128
第二节	融资渠道有限	128
一	社会认可度不高	128
二	辐射能力不强	129
第三节	服务水平有待提升	130
一	产品单一	130
二	人才缺乏	131
第四节	风险管理水平低	131

一	信用风险管理	131
二	流动性风险管理	131
三	操作风险管理	132
第五节	监管机制不健全	132
一	监管力量严重不足	132
二	缺少专门的监管办法	133
三	监管链条过长	133
第六节	政府的扶持政策不到位	133
第八章	国外农村金融组织风险管理经验及借鉴	135
第一节	发达国家农村金融组织风险管理	135
一	德国农村金融组织风险管理	135
二	日本农村金融组织风险管理	136
三	法国农村金融组织风险管理	138
四	美国农村金融组织风险管理	140
第二节	发展中国家农村金融组织风险管理	142
一	印度农村金融组织风险管理	142
二	孟加拉国乡村银行风险管理	144
三	国外农村金融组织风险管理的经验借鉴	146
第九章	村镇银行发展案例分析	151
第一节	我国村镇银行发展概况	151
一	村镇银行发展规模	151
二	村镇银行法人结构	153
第二节	吉林省村镇银行发展概况	154
一	吉林省涉农金融机构发展情况	154
二	吉林省村镇银行发展现状	156
第三节	基于波特五力模型的吉林省村镇银行分析	158
一	波特五力模型	158
二	基于波特五力模型的分析	158

第四节	案例分析	163
一	基本情况	164
二	业务发展	169
三	借鉴经验	169
第十章	村镇银行防范风险和可持续发展的对策建议	172
第一节	坚持服务“三农”定位	172
一	因地制宜，设立村镇银行	172
二	准确定位目标客户	172
第二节	拓宽融资渠道	173
一	构建合理的股权结构	173
二	加快网点布局	173
三	加大宣传力度	174
第三节	提升金融服务水平	174
一	创新产品服务	174
二	加强中间业务运营	175
三	建设高素质人才队伍	175
第四节	建立科学的风险管理机制	176
一	加强信贷流程管理	176
二	建立信用保障机制	177
三	完善内部治理结构	177
第五节	健全监管机制	178
一	细化监管职责	178
二	完善监管机制	178
三	创新监管方式	179
第六节	给予更多优惠政策	179
参考文献		180

第一章 绪论

第一节 研究背景和意义

一 研究背景

如何解决“三农”问题是党和政府面临的最大问题之一，目前制约我国农村地区经济社会发展的根本问题是资金缺乏。农村金融的本质就是充分调动农村金融资源并配置于农村实体经济，结合农村生产要素，大力推动农村经济的发展。根据“十三五”规划，到2020年我国实现第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会的五年规划，在创新农村金融服务方面，“十三五”规划纲要明确提出，要发挥各类金融机构的支农作用，积极发展村镇银行等多形式农村金融机构。近些年来，各级政府及金融机构也采取各种方式，大力支持新型农村金融机构发展，但是仍然未能有效地解决农村金融问题。

（一）新时期“三农”问题

“三农”问题一直困扰着我国社会经济和谐发展，我国要顺利实现增加农民收入和促进农业现代化发展的目标，需要金融给予充分的资金支持。多年来，各级政府部门十分重视农村金融的发展，先后出台多项政策扶持农村金融。特别是2015年11月2日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》，明确提出：“创新农村金融服务模式，全面提升农村金融服务

水平,促进普惠金融发展,加快建立多层次、广覆盖、可持续、竞争适度、风险可控的现代农村金融体系。”2004—2016年,中央连续13年将“中央一号文件”关注点锁定在“三农”问题,可见十分重视农村金融体制改革问题。

现阶段,吉林省农村金融存在许多问题,发展之路并不平坦,比如金融服务品种少、交易成本高、风险控制难等,吉林省农村金融对“三农”问题的解决亟须努力,吉林省农村金融的发展任务仍然繁重。2015年12月2日,国务院决定在吉林省启动农村金融综合改革试点,以推动吉林省农村金融不断深化发展。从当前情况看,农村金融改革,是解决“三农”问题最直接有效的方式之一,能够推动吉林省农村经济健康稳定发展。

(二) 农村金融改革不断深化

自2007年以来,我国已经建立了一批村镇银行、农村资金互助社和小额贷款公司,有效地支持了农村的经济发展需要。通过40年的不断改革发展,我国农村金融确实取得了一些成绩,但与城市金融发展水平和发展速度相比,仍然存在很大差距。

吉林省农村金融产品近些年不断创新,取得重大突破。2004年,安华农业保险的设立使吉林省成为全国农业政策性保险试点省份;2007年,全国首家农村资金互助社诞生于吉林省梨树县;2010年,吉林省在全国率先开展了“直补资金担保贷款”;2012年,又创新出“土地收益保证贷款”。2015年12月11日,中国人民银行、国家发改委等六部门联合印发《关于〈吉林省农村金融综合改革试验方案〉的通知》,力争通过五年左右的不断努力,把吉林省农村金融综合试验地区建成一个现代农村金融示范区,使试验地区农村金融走上适度竞争、风险控制在一定比例、可持续发展的道路,丰富农村地区的金融产品和金融服务,完善金融惠农政策体系,农民更方便地获得金融支持,以促使金融服务满意度显著提高,保障吉林省农村经济健康快速向前推进。

（三）农村金融供需失衡

统计数据显示，我国社会主义新农村建设。到 2020 年，新增加的资金需求为 5 万亿元左右，未来 10 年，全国每个农村的平均金融需求为 1700—4900 元，预计在新农村建设中全国 7 亿农民的金融需求缺口为 11900 亿—34300 亿元。

“十三五”规划伊始，吉林省城镇化和农村现代化建设步伐进一步加快，农村金融发展任务仍然繁重，对涉农金融支持提出了更高的要求，因此，需要实事求是地确定农村金融贷款需求规模。吉林省农村金融研究中心 2013 年农户金融调查结果显示，如果不考虑农户之间的借贷资金，仅考虑农户从金融机构获得信贷资金量，这个信贷资金量满足率仅为 25.4%。从总量来看，2013 年，农户金融需求总规模约为 1440 亿元，剔除民间融资，仅考虑金融机构信贷供给，资金缺口高达 1000 亿元左右。因此，单纯从农户融资需求的角度看，吉林省农村金融供需严重失衡。

二 研究意义

村镇银行的可持续发展符合“十三五”规划纲要中对多层次银行机构体系和引进民间资本进入银行的要求，符合“十三五”规划纲要提出的积极发展村镇银行等多形式农村金融机构的要求，同时，中央连续 13 个“中央一号文件”强调加快农村金融体制改革和创新，村镇银行实现可持续发展对我国农村金融服务体系创新的研究具有十分重要的理论价值和现实意义。

（一）理论意义

“三农”问题始终是我国经济发展的关键之一，相应的农村金融服务支持是解决“三农”问题、实现全面建成小康社会目标的基本条件。所以，推进农村金融机构健康可持续发展，特别是新型农村金融机构的可持续发展，对于完善中国特色社会主义市场经济体制中的多层次金融市场体系具有重要的理论意义，有助于完善社会主义市场经济理论。

（二）现实意义

“十三五”规划纲要提出，创新农村金融服务，积极发挥各类金融机构的支农作用。村镇银行设立的初衷就是支持农村经济发展，这样，一些资金来源多样化、设立门槛低、公司治理结构完善和健全的股权层次的村镇银行如雨后春笋般出现，这就为农村金融的持续发展输送了新鲜血液。吉林省作为农业大省，解决“三农”问题是吉林省“三化统筹”（工业化、城镇化和农业现代化）和长吉图开发建设战略要求。因而研究村镇银行可持续发展问题，具有重要的现实意义：

1. 增加了农村金融供给

近年来，我国经济持续快速发展，农民的“钱袋子”越来越鼓，因此，农村消费结构不断迈上新的台阶。同时，农民越来越有市场经济头脑，跨区域贸易不断增多，非现金交易需求逐年递增，农民对农村金融机构所提供的金融服务需求也越来越多元化。吉林省的农村金融机构尚不能完全满足农户多元化的金融需求，当农户有相应需求时，金融机构不能主动提供专业化服务。因此，为了有效地改善这一困局，应着力推进村镇银行可持续发展，增加农村金融供给。同时，村镇银行自身需要精益求精，不断提升自身金融服务水平，提高金融服务运营效率，以充分满足农民的金融需求。

2. 完善农村金融机构布局

近年来，我国金融体制不断改革，许多国有商业银行收缩业务网点分布，县级以下农户很难享受到正规国有商业银行提供的金融服务，同时农村地区面临金融供给不足、金融机构竞争不充分等难题。商业银行追求利润最大化，存款很难转移到经济落后的农村地区，这种现象就是资金的“虹吸现象”，而经济落后的农村地区则出现了金融服务“真空区”。村镇银行设立的初衷就是立足“三农”，服务“三农”，将本地吸储的资金投入到当地的经济发展中，以此来预防“虹吸现象”；村镇银行的资金“取之于农村，用之于农村”，填补了农村金融服务的“真空地带”。