华南农业大学学报(社会科学版)
2013年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2013
(第12卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 12)

村镇银行发展的制约因素及对策

曲小刚[1,2], 罗剑朝[2]

(1. 中国传媒大学 经济与管理学院,北京 100024;2. 西北农林科技大学 经济管理学院,陕西 杨凌 712100)

摘 要: 村镇银行的机构数量、信贷规模、公司规模和净利润快速增长,财务绩效不断改善。在股权结构中,民间资本占比较高。但是,培育的村镇银行数量未实现银监会计划目标,且机构分布偏向东部地区。其服务对象偏离农户,存贷比偏高,盈利水平偏低。针对制约村镇银行发展的因素,提出促进村镇银行发展的对策。

关键词: 村镇银行; 主发起人制度; 微型金融业务

中图分类号: F832.39 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2013)03-0112-09

村镇银行是指经中国银行业监督管理委员会依据有关法律、法规批准,由境内外金融机构、境内非金融机构企业法人、境内自然人出资,在农村地区设立的主要为当地农民、农业和农村经济发展提供金融服务的银行业金融机构。村镇银行办理业务流程短、决策快、效率高,有利于提高"三农"金融业务的服务质量[1]。村镇银行对解决农村地区金融机构网点覆盖率低、金融供给不足、竞争不充分等问题具有重要意义。首先,设立村镇银行有利于农村金融机构产权主体的多元化,促进了金融机构与民间资本的合作,为民间资金提供了良性发展渠道,促进了农村非正规金融组织逐步正规化,实现了农村金融市场的逐步开放。其次,设立村镇银行促进了区域之间的金融竞争,使得跨区域的资金整合成为可能。再次,设立村镇银行增加了县域金融供给,提高了农村金融服务水平,能够在一定程度上缓解农村金融的供需矛盾,更好地发挥金融普惠三农的作用。目前,虽然村镇银行的培育和发展取得了一定成绩,但也存在一些问题和不足。村镇银行发展的难题在于,如何既实现商业上的可持续性,又能保证其服务"三农"的方向不动摇。这既需要金融机构和民间资本的积极参与,更需要完善的体制和机制作保障,以及足够的政策扶持。为了促进村镇银行健康发展,有必要考察村镇银行发展现状,探寻村镇银行发展中存在的问题,对制约村镇银行发展的因素进行分析,并在此基础上提出促进村镇银行发展的对策。

一、村镇银行的发展现状

经过五年的努力,村镇银行培育和发展工作取得明显成效。自2007年村镇银行组建以来至2011年底,全国村镇银行已累计向37.7万户农户发放贷款889亿元,累计向6.9万户小企业发放贷款1570亿元[2]。

(一)机构数量快速增长,民间资本占比较高

1. 机构数量快速增长。表1显示,从2007年全国设立19家,到2011年已累计设立了635家,

收稿日期: 2013-05-20

基金项目: 教育部"长江学者和创新团队发展计划"创新团队项目(IRT1176);国家自然科学基金面上项目(71073126);高等学校博士学科点专项科研基金课题(20100204110030)

作者简介: 曲小刚(1971—),男,辽宁岫岩县人,西北农林科技大学经济管理学院博士研究生,中国传媒大学经济与管理学院讲师,主要研究方向为金融理论与农村金融政策.

我国村镇银行设立的数量在这五年的时间里实现了 32.42 倍的增长。

2. 民间资本占比较高。在村镇银行的股权结构中，民间资本占比较高。村镇银行在组织形式上主要是股份有限公司和有限责任公司。我国绝大部分村镇银行均采取股份有限公司形式。村镇银行的股东设置允许自然人和一般法人企业入资。银行业金融机构将银行资源和专业优势与民间资本相结合，通过发起设立村镇银行扩大“三农”金融服务覆盖面。截至 2011 年底，在村镇银行总股本中，民间资本占已批准组建的 726 家村镇银行总股本的 74%[①]。

表 1　2007—2011 年累计设立的村镇银行法人机构

单位：家

年份	2007	2008	2009	2010	2011
法人机构数累计	19	91	148	349	635

注：数据根据中国银行业监督管理委员会年报（2007－2011 年）进行整理。

（二）资产和资本规模快速增长，中小型金融机构是村镇银行的主要发起人

1. 资产、负债和所有者权益快速增长。表 2 显示，村镇银行的资产规模从 2007 年的 7.3 亿元，逐年快速增长，到2011年达到2458.4亿元。增长了335.8倍。负债规模从2007年的4.4亿元，到 2011 年达到 2060 亿元。增长了 467.2 倍。所有者权益规模从 2007 年的 2.9 亿元，到 2011 年达到 398.5 亿元，增长了 136.4 倍。

表 2　2007—2011 年全国村镇银行的财务报表项目

单位：亿元

年份	2007	2008	2009	2010	2011
资产	7.3	101.7	371.8	1104.7	2458.4
负债	4.4	69.7	301.8	925.8	2060.0
所有者权益	2.9	32.0	70.0	178.9	398.5
净利润	未盈利	未盈利	1.16	6.91	26.5

注：数据根据银监会提供的数据进行整理。

2. 注册资本规模逐渐增大。在目前已成立的 635 家村镇银行中，注册资本有逐渐增大的趋势。全国第一家村镇银行四川仪陇惠民村镇银行成立时注册资本仅为 200 万元。而 2012 年 5 月成立的华明村镇银行注册资本达到 5 亿元。

3. 中小型金融机构是村镇银行的主要发起人。据银监会数据统计，截至 2011 年底，全国共组建村镇银行 726 家，其中开业 635 家，筹建 91 家，共有 240 家银行业金融机构发起设立了村镇银行。其中，12 家大中型商业银行比如国家开发银行、建行、中行、工行等，发起设立 110 家，5 家外资银行发起设立 22 家，103 家城市商业银行发起设立 365 家，120 家农村合作金融机构发起设立 239 家[②]。可以看出，城市商业银行和农村合作金融机构发起设立的村镇银行数量占村镇银行总数的 80% 以上，说明城市商业银行和农村合作金融机构是发起设立村镇银行的主力。城商行和农村合作金融机构发起设立村镇银行的积极性高的主要原因是为了实现跨区域发展和规模扩大，但它们也必须考虑跨区域跨省发起设立村镇银行带来的母银行资本金消耗、人才输出和管理风险等问题。全国性的国有商业银行和股份制商业银行发起设立村镇银行的积极性不高是因为有遍布全国各地的分支机构，对于他们来说设立村镇银行的作用不是很大，而且大中型商业银行做小信贷业务也不擅长。国有大型商业银行和全国性股份制商业银行设立村镇银行更多是出于对政策的策略性回应和社会责任的履行[3]。

（三）信贷规模快速增长，财务绩效不断改善

1. 信贷规模快速增长。已开业村镇银行的信贷业务增长较快，一定程度改善了当地的“三农”

① 中国银行业监督管理委员会 2011 年报，第 26 页。

② 史纪良在第五届中国村镇银行发展论坛的讲话。

金融服务。表3显示,村镇银行的存款余额从2007年的4.2亿元,增长到2011年的1700.5亿元,增长了403.88倍。贷款余额从2007年的2.0亿元,到2011年达到1305.1亿元,增长了651.55倍。

表3 2007—2011年全国村镇银行的信贷业务

单位:亿元

年份	2007	2008	2009	2010	2011
存款余额	4.2	61.6	266.6	746.9	1700.5
贷款余额	2.0	33.0	178.9	593.9	1305.1

注:数据根据银监会提供的数据整理。

2.财务绩效不断改善。目前,村镇银行资产质量较好,资本充足,流动性水平较宽松,盈利能力不断提高。(1)安全性分析。表4显示,截至2011年末,已开业村镇银行不良贷款余额1.9亿元,不良贷款率0.15%,资本充足率29.6%,拨备覆盖率达1158%,拨贷比1.7%。从2007年到2011年不良贷款率维持在较低水平。虽然村镇银行资本充足率从2007年的77.0%,逐年下降,到2010年下降到28.1%,2011年有所回升,达到29.6%。但资本依然充足。(2)流动性分析。从2007年到2011年,村镇银行的流动性虽然不断下降,但流动性水平仍较宽松。表4显示,村镇银行的存贷比从2007年的48.8%,逐年上升,到2010年上升到79.5%,2011年有所回落,达到76.7%。村镇银行的资产负债率从2007年的60.27%,逐年上升,到2010年上升到83.81%,2011年有所回落,达到83.79%。(3)盈利性分析。盈利能力不断提高。表3显示,由于开业初期开办费用较高等因素,2007年与2008年全国村镇银行尚未实现盈利。从2009年开始盈利,实现净利润1.16亿元,到2011年达到26.5亿元,增长了21.8倍。表4显示,村镇银行的资产收益率从2009年的0.49%,逐年上升,到2011年达到1.49%;村镇银行的权益报酬率从2009年的2.27%,上升到2011年的9.18%。

表4 2007—2011年全国村镇银行的财务绩效指标

单位:%

绩效指标		2007	2008	2009	2010	2011
盈利性	资产收益率	—	—	0.49	0.94	1.49
	权益报酬率	—	—	2.27	5.55	9.18
安全性	不良贷款率	0.00	0.12	0.22	0.12	0.15
	加权资本充足率	77.0	72.3	34.3	28.1	29.6
流动性	存贷比	48.8	53.6	67.1	79.5	76.7
	资产负债率	60.27	68.53	81.17	83.81	83.79

注:数据根据银监会提供的数据进行整理和计算;权益报酬率和资产收益率是根据下列公式计算得出:权益报酬率=税后利润/平均所有者权益,平均所有者权益=(上一年末所有者权益+本年末所有者权益)/2,资产收益率=税后利润/平均资产余额,平均资产余额=(上一年末资产余额+本年末资产余额)/2。

二、村镇银行发展中存在的问题

自2007年以来村镇银行的资产和信贷规模快速增长,一定程度上地缓解了当地农户和小企业的信贷约束,同时自身的财务绩效也不断改善。但是,从农村信贷市场的总体规模和格局来看,其对农村的贷款支持偏小。据银监会数据①,截至2011年底,银行业金融机构涉农贷款余额14.6万亿元,村镇银行的贷款余额为1305.1亿元,村镇银行的贷款余额占银行业金融机构涉农贷款余额的0.89%,反映了村镇银行对农村的信贷服务具有典型的"盆景金融"的特点。

① 中国银行业监督管理委员会2011年年报第36页。

（一）机构数量未实现银监会的规划目标，机构分布偏向东部地区

1. 机构数量未实现银监会的规划目标。银监会曾计划在 2009—2011 年的三年间，在全国 35 个省（市/区）、计划单列市共设立 1294 家新型农村金融机构，其中村镇银行 1027 家。我国村镇银行设立的数量虽然在这五年的时间里实现了 32.42 倍的增长，但在三年里只完成了银监会制定的组建村镇银行计划的 52.97%。

2. 机构分布偏向东部地区。发起银行设立村镇银行首要考虑经济利益，多以当地经济是否发达、是否有潜在优质客户资源为选址标准。表 5 显示，2011 年年末，村镇银行数量快速增长，基本覆盖全国各省市（区），但分布偏向东部地区，并且村镇银行选址多在县城，不利于改善中西部地区和欠发达县域和乡镇的农村金融服务。

表 5　2011 年末全国村镇银行的地区分布　　**单位：家**

区域	省（自治区）、直辖市	村镇银行数量	区域	省（自治区）、直辖市	村镇银行数量
西部地区（182）	四川	33	东部地区（207）	北京	8
	重庆	19		天津	5
	甘肃	12		山东	35
	内蒙古	48		广东	25
	青海	1		福建	6
	新疆	7		上海	9
	宁夏	7		江苏	44
	云南	10		浙江	46
	陕西	7		河北	21
	贵州	12		海南	8
	广西	26	中部地区（152）	安徽	32
东北地区（94）	辽宁	55		河南	39
	吉林	20		湖南	14
	黑龙江	19		湖北	28
				山西	20
				江西	19

注：数据根据银监会发布的金融许可证信息整理和计算得到。

（二）市场定位不合理，服务对象偏离农户

虽然村镇银行的设立满足了一些农户的信贷需求，但有些村镇银行追求的服务目标群体有向富裕客户和大客户转移的倾向，这与银行监管当局发起设立村镇银行的初衷不符，并且村镇银行很少设立在国家重点扶贫开发县内。在贷款的实际操作过程中，他们大多倾向于县域的富裕客户、种养业专业大户以及规模较大的企业。截至 2011 年底，已开业村镇银行贷款余额 1305 亿元，其中农户贷款余额 423 亿元，小企业贷款余额 611 亿元，农户贷款占比为 32.4%，小企业贷款占比 46.8%。以浦发村镇银行为例来考察村镇银行“三农”贷款情况，浦发村镇银行的贷款对象主要是企业客户，而农户贷款占比偏低。表 6 显示，浦发村镇银行“三农”贷款，由 2009 年的 42,243 万元，增长到 2011 年的 541,232 万元，与 2009 年相比，增长了 11.8 倍。在 2011 年，农村企业及各类组织贷款占比为 77%，而农户贷款的占比仅为 15.69%。

表6 2009—2011年浦发村镇银行"三农"贷款情况表 单位:万元

项目	2009	2010	2011	2011年各项贷款占比(%)
农户贷款	9,347	37,130	84,936	15.69
农村企业及各类组织贷款	32,896	171,872	416,745	77.00
城市企业及各类组织涉农贷款	–	14,390	34,687	6.41
其他涉农贷款	–	4,525	4,864	0.90
涉农贷款合计	42,243	227,917	541,232	100

注:数据根据浦发银行2011年报数据整理和计算得到。

(三)存贷比偏高,盈利水平偏低

1.存贷比偏高。由于吸收存款难和融资渠道狭窄,导致有些村镇银行的存贷比偏高,流动性风险加大。现以交通银行发起设立的村镇银行为例,来考察村镇银行的存贷比。表7显示,交通银行发起设立的三家村镇银行2011年年末的存贷比都偏高,超过了存贷比75%的监管标准。村镇银行吸收存款的困难和融资渠道的狭窄,制约了其发放贷款的规模和业务的开展。

2.盈利水平偏低。据银监会统计,2011年商业银行的资本利润率20.4%,资产利润率1.28%。表4显示,截至2011年末,村镇银行的权益报酬率为9.18%,资产收益率为1.49%。与银行业金融机构相比,村镇银行的资本利润率(即权益报酬率)偏低,而资产收益率比较高,这说明村镇银行与商业银行相比,村镇银行的财务杠杆不高。

表7 2011年末交通银行发起设立村镇银行的存贷比

	存款余额(亿元)	贷款余额(亿元)	存贷比(%)
安吉交银村镇银行	8.41	8.32	99
大邑交银村镇银行	3.90	3.41	87
新疆石河子交银村镇银行	4.36	3.77	86

注:数据来源于交通银行2011年报。

三、制约村镇银行发展的因素

导致村镇银行存在问题的直接原因是村镇银行的单体规模偏小,布局分散,营业网点偏少,业务和服务单一,从而导致规模不经济和范围不经济,深层次原因是政府的过度管制和村镇银行的自身努力和创新不足。

(一)政策扶持力度不够,相关配套改革滞后

对村镇银行的政策扶持力度不够,相关配套改革滞后是导致村镇银行发展缓慢和财务绩效不佳的重要原因之一。

1.政策扶持力度不够。(1)对村镇银行开展涉农信贷业务的财税激励力度不够。2010年5月出台的财税[2010]4号令,明确规定村镇银行执行3%营业税率,但按新政规定,只有单笔且该户贷款余额总额在5万元以下的小额农户贷款才适用减免税政策。农村信用社所得税暂时免征或减半征收,村镇银行则要全额上缴[4]。(2)支付结算渠道不畅。目前全国大部分村镇银行未进入全国支付清算系统,不具备开具票据、银行汇兑、发行银行卡等基本功能,村镇银行系统内通存通兑、同业拆借也无法实现[5],不能异地存取款,对外出务工人员非常不方便,因此导致村镇银行吸收存款的能力较弱。(3)一些村镇银行没有接入中国人民银行的征信系统。由于没有接入中国人民银行的征信系统,村镇银行不能查询中国人民银行征信系统数据库中企业和个人的信用记录,在一定程度上限制了其贷款的投放,承担的信贷风险较大。

2.相关配套改革滞后。(1)没有建立存款保险制度。农民、县域居民和企业对村镇银行的认知程度比较低,农村居民存钱还是偏好农村信用社、中国邮政储蓄银行和中国农业银行等机构,甚

至有居民担心万一村镇银行破产了，存进去的钱存在安全性问题，这反映出由于我国没有建立存款保险制度，影响了村镇银行的吸收存款的能力。（2）由于农村保险体系和农村信用体系不够健全，导致村镇银行发放贷款的信用风险较大。（3）村镇银行存款利率与其他农村信用社等农村金融机构利率水平相差不大，吸收存款没有价格优势。村镇银行不愿向农村地区的贫困农户、乡镇企业贷款，除了其风险大、缺少担保抵押品等原因，还有一个重要原因是村镇银行贷款利率管制过严。政府强行规定和控制利率，使信贷回报率低于市场均衡水平，则村镇银行对农户和小微企业的信贷活动就会受到抑制[6]。

（二）监管权力过度集中，主发起人制度抑制了民间资本进入农村金融市场

导致村镇银行发展缓慢，且结构不合理的主要原因在于金融监管体制和监管方式的不合理。一方面，监管权限高度集中于中央政府，市场准入过严。另一方面，监管方式滞后于农村金融发展的需要。

1. 高度集中统一的金融监管体制不适应村镇银行发展对金融监管的需要。我国当前的金融监管体制，属于集权多头式，监管权限高度集中于中央政府。金融监管部门从监管成本、责任和风险的角度考虑，没有积极性和动力去发展由民营资本作为主发起人的村镇银行。

2. 主发起人制度抑制了民间资本进入农村金融市场的积极性。银监会要求村镇银行的发起机构必须是银行业金融机构。监管当局规定村镇银行由商业银行发起并控股，主要是考虑风险控制。由于银行业金融机构必须做主发起人，使得很多民间资本无法发挥主导作用，即使参与其中，也往往无法获得经营决策权，这在很大程度上打击了民间资本参与的积极性。银监会发布《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》，明确规定了小额贷款公司改制为村镇银行的条件，其中最为关键的是村镇银行的主发起人（最大股东）必须是符合条件的银行业金融机构，这就意味着想要改制为村镇银行的小额贷款公司，其主发起人必须放弃对企业的控股权，也就使其失去了改制为村镇银行的动力和积极性。

（三）吸收存款难，融资渠道狭窄

村镇银行吸收存款难，融资渠道狭窄导致村镇银行的流动性不足，存贷比偏高，抑制了其贷款业务的开展，从而也导致其财务绩效不佳。

1. 吸收存款难。主要原因有，第一，公众认知度不高。村镇银行是新生事物，成立时间较短，资产规模小，资金实力单薄，受成本费用控制的制约，经营网点少，网点覆盖率不足，业务简单，宣传力度不够，品牌影响力有限，社会公众对其认知度和信任度较低。据对重庆市 1000 户居民和农民的问卷调查表明，86% 的调查对象对村镇银行的信誉持怀疑态度，93. 5% 的调查对象不愿意把钱存到村镇银行，认为村镇银行规模小，把钱存在村镇银行风险大、不安全[7]。第二，村镇银行设在县城，吸收存款本身就要受到农村居民和乡镇企业闲置资金较少的客观限制。

2. 融资渠道狭窄。发行债券资格受限。目前规定村镇银行不能发行、买卖金融债券，排除了村镇银行通过发行债券、票据等方式进行融资的可能。村镇银行可以从事拆借业务，但是不能进入全国银行间拆借市场，只能向当地金融机构拆借资金。

另外，《中国农村金融服务报告 2010》指出，农村金融市场“批发 + 零售”的资金融通渠道有待发展，大型商业银行或政策性银行与农村金融机构的合作联通机制尚未建立。

（四）业务创新能力不足，经营管理水平不高

村镇银行的业务创新能力不足，经营管理水平不高导致村镇银行对农户的信贷服务不足，盈利能力不强，盈利水平偏低。

1. 业务创新能力不足。村镇银行的股权高度集中，主发起银行处于绝对或相对控股地位，导

致村镇银行作为独立法人的独立性不强,在客观上使村镇银行沦为主发起银行的分支机构[8],也导致村镇银行仍然按照传统银行的理念与业务实践来经营,业务创新能力不足,尤其是经营观念需要转变。

2. 人员整体素质不高。村镇银行的从业人员大体可以分为两类:一种是从作为发起人的银行业金融机构派遣到各地的富有经验的银行从业人员,另一种是新聘任上岗的大中专毕业生。前者银行从业经验丰富,但对当地情况不熟悉;后者刚刚上岗,银行从业经验缺乏。

3. 经营网点稀少且分散,导致规模不经济。由于村镇银行不允许跨区域经营,增设支行或网点便成为村镇银行实现规模扩张的主要途径。截至2011年年末,全国已组建村镇银行支行283家,目前部分区域性中小商业银行作为主发起行在全国范围内分散发起设立村镇银行,地域跨度大、管理半径长,协调和管理成本过高,不利于村镇银行的可持续稳定健康发展。

四、促进村镇银行发展的对策

(一)加大政策扶持力度,积极推进相关配套改革

1. 加大政策扶持力度。(1)给予村镇银行提供更多财政和资金支持。在村镇银行成立初期,政府可以无偿赠与村镇银行发展资金,承担其部分或全部组建成本和开办费用,并在发展初期提供一定的资金支持。(2)给予村镇银行提供更多财政补贴和税收优惠。目前,财政部对涉农贷款投放比例较高的村镇银行给予定向补贴和增量奖励,但是力度太小,且有些地方还存在落实不到位的问题,难以有效帮助村镇银行发展壮大,因此建议加大对村镇银行的财政补贴力度。对初创阶段的村镇银行,五年内免交营业税和所得税。村镇银行营业满五年以后,对村镇银行可以执行较低营业税率和所得税税率。延长现有税收优惠政策执行期限,使其成为常态化政策,在此基础上,谋求更大程度的税收优惠;提高农户小额贷款免征营业税和减征所得税的起点,从5万提高到10万或者更高;允许农户贷款损失准备金税前列支,允许坏账税前核销。(3)加大货币金融政策扶持力度。对村镇银行执行更低的存款准备金率。中国人民银行应该增加对村镇银行发放支农再贷款,鼓励和支持村镇银行积极发放小额农户贷款和农业贷款。加强中国人民银行的支付结算系统建设,将村镇银行纳入其中。允许村镇银行免费接入中国人民银行征信系统。放宽村镇银行发行银行卡的限制、允许村镇银行加入银行间同业拆借市场。金融监管当局应该对村镇银行免征监管费用,大力支持主发起银行批量化设立村镇银行。(4)实施差别化区域金融发展政策。对中西部地区设立的村镇银行和设立村镇银行比较多的金融机构实施更加优惠的财税、货币和金融政策,缩小区域金融发展差距,促进区域经济和金融协调发展。(5)政府应该给村镇银行提供必要的技术支持和培训,使其掌握向小型微型企业和农民发放贷款的技术,认识到开展微型金融业务既可以服务三农和微型企业,又可以赢利。

2. 积极推进相关配套改革。(1)加快存款保险制度建设,完善市场退出机制。存款保险制度的推出有助于增强村镇银行综合抗风险能力,提高村镇银行的公信度,增加吸收存款的能力,解决村镇银行风险处置和退出的问题,有效避免个别村镇银行倒闭可能引发的存款人信心下降和存款挤提问题。因此,应尽早推出存款保险制度。(2)大力发展农村保险体系、农村信用体系的建设。通过农业保险的介入,不仅可以降低农业生产的自然风险和市场风险,也可形成农业生产与农村金融市场良性互动机制。健全的农村信用体系有利于降低村镇银行的经营风险。(3)积极推进利率市场化改革。利率市场化有利于村镇银行根据成本覆盖风险原则,合理定价,实现自身财务可持续发展。为了提高村镇银行吸收存款的能力,实现财务上的可持续发展,应该允许村镇银行存贷款利率可以上下浮动更大的幅度。

（二）改革村镇银行的监管体制，改善监管方式

一是改革村镇银行的金融监管体制。分级监管体制有利于监管竞争和形成一个相对宽松的监管环境，鼓励适合当地经济发展需要的各种金融创新，更可以分散金融风险，最终实现降低金融系统风险的目的[9]。可以考虑将集中统一的金融监管体制改为中央和地方分级分权管理的金融监管体制，将对村镇银行的监管权下放给地方政府。二是放松农村金融市场的准入条件。允许民间资本成为村镇银行的主发起人，将民间资本引导到农村金融市场去服务三农和小微企业。政府应该允许商业性小额贷款公司股东保留原有控制人的控股权，成为村镇银行的主发起人。三是银行监管当局应该支持村镇银行拓展中间业务，例如代办理财、医保、保险等业务。四是放宽对村镇银行的监管标准。具体为采取差别化的监管政策，适当降低对村镇银行资本充足率、贷款集中度、不良贷款率等方面的监管要求。

（三）拓宽融资渠道，建立大中型金融机构向村镇银行批发资金的长效机制

一是拓宽融资渠道。中国人民银行应该增加对村镇银行发放支农再贷款，鼓励村镇银行通过市场机制从中国邮政储蓄银行等大中型金融机构拆借资金，并支持村镇银行通过发行债券、票据等融资形式进行融资。二是建立大中型金融机构向村镇银行批发资金的长效机制。村镇银行在农村具有信息优势，但在资金方面存在融资渠道狭窄，融资规模有限等问题。大中型金融机构与贷款需求小额、分散的农户直接发生信贷交易的成本偏高，且信贷风险的防控难度较大。如果大中型金融机构与村镇银行进行信贷合作，大中型金融机构向村镇银行批发资金，然后由村镇银行零售资金给农户和农村中小企业，这样既解决了村镇银行的资金短缺问题，又可以发挥大中型金融机构资金优势和村镇银行的信息优势，通过优势互补，能有效降低大中型金融机构开展三农金融业务的交易成本，提高其商业化运作信贷资金的效率和效果，最终实现大中型金融机构和村镇银行的双赢[10]。三是为了建立大中型金融机构向村镇银行批发资金的长效机制，有必要借鉴美国社区再投资法案的经验，制定农村社区再投资法，减少农村资金外流。美国社区再投资法要求任何金融机构只要吸收了当地存款，就必须将一定比例贷款投放到当地，如果没有做到，就退出当地存款市场。该法规在美国取得了较好的政策效果[11]。在 2005 年以来的几个中央 1 号文件中，都提出县域内银行业金融机构应明确新增存款投放当地的具体比例，但目前这一政策并没有得到很好地贯彻和落实。

（四）提高其经营管理水平，积极开展微型金融业务

一是强化村镇银行的支农责任。在监管制度上可以对村镇银行农林牧渔业贷款（不是涉农贷款）占贷款总额的比例做出明确要求，将其作为监管指标，引导村镇银行将贷款投向农村。二是村镇银行应该转变经营观念，不断完善村镇银行股权结构和治理结构，构建符合小法人特点的公司治理机制。村镇银行应该不断完善内部控制制度、员工激励和约束机制，优化人力资源结构、业务和管理流程，建立有效风险防控机制，不断提高员工素质和业务及管理能力。加大宣传力度，提高村镇银行的社会认知度。三是主发起银行要充分尊重村镇银行的独立法人地位，在风险管理、清算服务、人员培训、制度建设等方面给予其充分的指导和支持。四是积极开展微型金融业务。尤努斯创办的乡村银行在孟加拉国取得了巨大的成功，它的主要业务是为穷人发放小额信贷，帮助穷人脱贫，自身也实现了财务可持续。我国村镇银行应该借鉴尤努斯乡村银行小额信贷模式和美国社区银行的成功经验，坚持支农支小、服务县域的市场定位，把自己办成社区银行和草根银行。村镇银行通过开展微型金融业务和创新农村金融产品及服务，努力满足农户和农村微小企业的多样化金融需求。村镇银行应大力探索和创新适合小企业和“三农”等低端客户的新模式。同时，大力开展代理业务，提高中间业务收入。

参考文献:

[1] 王 智. 大银行办村镇银行意义重大[N]. 经济日报,2008 - 12 - 24(12).
[2] 石立岩. 大力推进村镇银行稳健发展[N]. 金融时报,2012 - 07 - 05(10).
[3] 金 声. 布局加速 战略各异——我国商业银行发起设立村镇银行的现状及战略分析[J]. 中国城市金融,2010,(10):44 - 47.
[4] 郑 智. 问诊村镇银行[N]. 21 世纪经济报道,2010 - 04 - 09(9).
[5] 李 萌. 村镇银行四年回顾及展望[J]. 银行家,2011,(2):107 - 110.
[6] 高晓燕,孙晓靓. 我国村镇银行可持续发展研究[J]. 财经问题研究,2011,(6):96 - 100.
[7] 李 凌. 村镇银行发展中的制约因素[J]. 中国金融,2011,(1):94.
[8] 柴瑞娟. 村镇银行股权结构研究[J]. 法学杂志,2010,(2):125 - 127.
[9] 焦瑾璞. 农村金融体制和政府扶持政策国际比较[M]. 北京:中国财政经济出版社,2007:236 - 237.
[10] 曲小刚,佟连洪. 新型农村金融机构经营绩效与扶持政策[J]. 银行家,2012,(10):95 - 97.
[11] 汪小亚. 农村金融体制改革研究[J]. 北京:中国金融出版社,2009:60 - 65.

The Current Situation, Constraints and Countermeasures of the Development of Village Banks

QU Xiao-gang[1,2], LUO Jian-chao[2]

(1. *College of Economics and Management of Communication University of China*, *Beijing* 100024, *China*;
2. *College of Economics and Management of Northwest A&F University*, *Yangling* 712100, *China*)

Abstract: The number of institutions, the credit scale, the company size and the net profit of village banks grow rapidly, and the financial performance improves continuously. The proportion of private capital is higher in the equity structure. However, the number of village bank failed to achieve the planning targets of the CBRC, and distribution of village banks is biased towards eastern region. The service object deviates from farmers, the loan-to-deposit ratio is higher, the level of profitability is low. Countering the factors restricting the development of village banks, we put forward some countermeasures to promote the development.

Key Words: village banks; main sponsor system; micro-finance business