



# 2022

## 新发展格局下的挑战与破局之道

---

### 中小银行发展分析报告

# 前言

中小银行是我国金融系统的重要组成部分，以数量多、覆盖面广、服务下沉为主要特点，主要使命在于服务区域经济发展、支持中小微企业、助力乡村振兴等。

近十年来，中小银行整体运行平稳，发展健康。但另一方面，近几年，受金融监管政策和宏观形势变化影响，个别中小银行风险也有所暴露，部分中小银行在盈利能力、资产扩张、资产质量、资本充足率水平、公司治理等方面表现出经营压力。

“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出“加快完善中小银行和农村信用社治理结构”，打开了中小银行发展的新空间，也赋予了中小银行更大的责任。尤其是在数字经济时代，如何把握新发展格局的机遇期，中小银行要接受更多的挑战，要规划更长远的未来，这是个复杂的难题，也会因中小银行所属区域不同，有不一样的答案。

2022年是落实第五次全国金融工作会议的收官之年，中小银行改革化险是重要内容之一。目前来看，中小银行改革化险已经取得一些成效，比如化解不良资产、加速兼并重组、加强公司治理能力等。但是从2021年的业绩表现来看，中小银行的盈利能力、资产质量、资本补充等压力仍未得到有效缓解，如何谋求短期和长期经营的良性发展，任务仍然艰巨。

因此，瞭望智库联合中小银行互联网金融（深圳）联盟针对中小银行的发展现状、压力挑战和发展趋势进行了一次深度调研，与若干位中小银行高管进行了详细访谈。基于调研访谈和数据分析，瞭望智库形成了此份行业报告，在展示现状的同时，希望找到以下问题的答案。比如，在金融业格局重构、数字化冲击之下，中小银行的定位是什么？核心竞争力在哪儿？如何谋求更长远的发展？等等。

这是一群数量庞大但总体资产规模有限的金融机构，也是一群分散却也容易引发局部金融风险的机构，如何利用好、发挥好这些机构的作用，是金融供给侧改革所需，也是建立健全金融系统的题中之义。

星星之火可以燎原，新发展格局下，中小银行发展如何破题，到了关键阶段。

**报告发布单位：** 瞭望智库

**战略合作单位：** 中小银行互联网金融（深圳）联盟

**调研支持单位：** 重庆银行 上海农商银行 浙江农商联合银行 亿联银行 朝阳银行  
广西北部湾银行等

## 课题组成员

**课题总指导：** 聂 欧 蒋骊军

**课题负责人：** 王丽娟 张戈菲 潘小龙

**课题执行人：** 王亭亭 汤一凡 贾子洋 李楠 王倩 严文韬 曾婉欣

# 目录

## Contents

### 第一章·中小银行发展概况

P01-P10

#### 1. 全景大扫描

#### 2. 静态和动态发展情况

- (一) 资产数据反映整体发展良好
- (二) 趋势数据展示下滑状态

#### 3. 无可替代的价值

- (一) 完善银行体系结构，推动金融供给侧改革
- (二) 根植一方土地，支持区域经济发展
- (三) 服务乡村振兴，既是使命又是机遇

### 第二章·分化、重组、转型趋势明显

P11-P27

#### 1. 趋势变化的背景

- (一) 经济发展进入新周期
- (二) 金融监管更加完善

#### 2. 区域分化现象严重

- (一) 经济活跃地区中小银行发展更稳定
- (二) 高风险区域集中度高

#### 3. 发展质量分化明显

- (一) 农商行不良率居中小银行内部高位
- (二) 违规及评级情况分析：农商行规范发展任重道远

#### 4. 兼并重组趋势明显

#### 5. 数字化转型在路上

- (一) 亟待补齐数字化能力短板
- (二) 深刻认识转型本质

### 第三章·直面压力、困境、风险等问题

P28-P35

1. 整体盈利能力低于行业整体水平
2. 不良资产压力加大
3. 资本补充不顺畅
4. 公司治理能力较薄弱

### 第四章·构建核心竞争力的四大着力点

P36-P45

1. 俯下身子，守住小微和“三农”业务基本盘
2. 精细化经营，加快零售业务转型
3. 瞄准未来，或可布局绿色金融
4. 稳步快跑，因地制宜开展数字化转型

### 第五章·完善监管与市场环境，全面提升发展空间

P46-P50

1. 制定差异化、适配性监管政策，增强中小银行经营活力
2. 完善央地监管协调，发挥地方政府属地责任
3. 提升数字化能力，完善平台机制建设
4. 建立大行与中小银行合作机制，避免产生挤出效应
5. 完善优化中小银行退出机制

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

## · 第一章 ·

# 中小銀行發展概況

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

如今，我国拥有中小银行近4000家，主要包括城市商业银行、农村商业银行、农村信用社、农村合作社、民营银行、村镇银行等机构，分布在全国各个省市县。这些银行的客户主要是相对下沉区域的城乡居民、小微企业和“三农”客户，因此，中小银行是服务市民群体、服务区域经济、服务“三农”经济的重要力量，是我国金融供给的重要组成部分。

目前，中小银行的总资产规模已超90万亿元，占到商业银行总资产规模的近三分之一。整体来看，中小银行经营相对稳健，资本和拨备水平充足，流动性整体充裕。在发展速度和资产规模相对乐观的基础上，中小银行的发展质量需要得到更多关注。

### 1 全景大扫描

根据通常的界定习惯，中小银行是个大的范畴，是对城市商业银行、农村商业银行、农村信用社、农村合作银行、民营银行、村镇银行等机构的统称。这些银行普遍具有以下特点：一是在某个区域范围内展业经营，以服务于该区域的经济发展为己任，经营具有鲜明的区域性特色；二是大部分网点在市级以下，服务半径更加下沉，很多机构会将服务网点布局到村一级；三是资产规模相对较小，业务主要以存贷为主，产品创新能力和空间有限。

需要特别指出的是，在这样一个大的范畴内再仔细分类分析，一些城商行、农商行的经营管理能力、业务开拓能力较强，资产规模已实现万亿突破，个别城商行甚至进入了系统性重要银行名单。以资产规模和金融系统中的重要性来看，这部分城农商行并不属于严格意义上的中小银行。

在此份报告中，课题组还是按照通常的界定标准来分析中小银行现状，其中涵盖全部城商行、农商行、信用社、合作社、民营银行、村镇银行等机构，以形成相对全面的数据分析。

从整体来看，目前中小银行资产规模占整体银行业资产的29%。根据央行数据显示，2022年二季度末，我国金融业机构总资产规模为407.42万亿元，其中90%是银行业的资产。这么来看，虽然中小银行在银行业呈现出量多、分散、单家影响力有限的特点，但其资产规模在整个金融系统中十分可观，依然是金融系统重要的组成部分。

按照所属区域不同，课题组初步归总了当前中小银行的分布。从分布区域来看，河北省、山东省和河南省的中小银行数量均超过200家，居全国各省和直辖市排名的前三位。另外，从各省市不同类型的机构数量来看，农村商业银行和村镇银行是数量最大的两类金融机构。

表1 全国中小银行区域布局数量

省市	机构类型						合计
	城市 商业银行	农村 商业银行	农村 信用社	农村 合作银行	村镇银行	民营银行	
安徽省	1	83	1	0	67	1	153
北京市	1	1	0	0	11	1	14
福建省	4	27	41	0	58	1	131
甘肃省	2	37	43	5	24	0	111
广东省	5	82	1	0	65	2	155
广西壮族 自治区	3	55	27	10	42	0	137
贵州省	2	61	24	0	84	0	171
海南省	1	1	12	0	1	0	15
河北省	11	68	78	1	110	0	268
河南省	5	105	33	0	86	0	229
黑龙江省	2	62	22	0	33	0	119
湖北省	2	77	1	0	66	1	147
湖南省	2	102	1	0	74	1	180
吉林省	1	39	14	0	65	1	120
江苏省	4	60	1	0	74	2	141
江西省	4	86	1	0	77	1	169
辽宁省	14	30	32	0	66	1	143
内蒙古 自治区	4	35	56	3	73	0	171
宁夏回族 自治区	2	21	0	0	20	0	43
青海省	1	37	1	0	23	0	62
山东省	14	110	2	0	126	1	253
山西省	2	100	12	0	77	0	191
陕西省	2	54	41	2	42	0	141
上海市	1	1	0	0	14	1	17

续表

省市	机构类型						合计
	城市 商业银行	农村 商业银行	农村 信用社	农村 合作银行	村镇银行	民营银行	
四川省	12	74	20	0	52	1	159
天津市	1	2	0	0	13	1	17
西藏 自治区	1	0	0	0	2	0	3
新疆维 吾尔自治 区	6	33	50	1	28	0	118
云南省	3	71	61	1	73	0	209
浙江省	13	81	2	0	72	2	170
重庆市	2	1	0	0	33	1	37
小计	128	1596	577	23	1651	19	3994

数据截止日期：2021年底

(来源：中国银保监会，瞭望智库)

## 2 静态和动态发展情况

根据银保监会数据，截至2022年上半年底，中小银行总体资产规模已达92万亿元，主要专注于小微企业金融服务和“三农”服务，相关贷款在银行业中占比分别是47%和40%，体量和占比都非常可观。与此同时，一些重要指标的趋势性变化也值得关注，包括资产增速、不良率变动和利润率等。

### （一）资产数据反映整体发展良好

中小银行整体资产规模可观，尤其是一些已经上市和亟待上市的中小银行整体资产规模已有接近股份制银行的趋势，发挥了行业领头羊效应，带动整体中小银行成为支撑实体经济发展的力量。

由于大部分中小银行的经营数据并不公开，课题组只调取了已上市中小银行的数据，这些银行几乎是中小银行中表现最好的一批机构，因此可视为中小银行整体发展的上限。数据显示，城商行和农商行都有表现突出的代表。

其中，以北京银行、上海银行、江苏银行、宁波银行为代表的城商行，资产规模已突破万亿元，其数据表现已超越了排名垫底的部分股份制银行。这些银行普遍分布在经济发达地区，具备很好的业务增长基础，另外这些银行也通过多年的积累，寻找到一条属于自己的特色化发展之路。另外，上海农商行和重庆农商行作为农商行的领先者，数据表现也非常可观，已接近城商行第一梯队的表现。这得益于两家银行及早进行了股份制改造，抓住了中小银行发展的机遇期，从战略层面走出一条轻资本、轻成本、高效率、高质量的内涵式增长道路。

表2 A股上市中小银行相关数据表现

序号	股票简称	机构类型	总市值 (亿元)	资产规模 (亿元)
1	宁波银行	城市商业银行	2083.56	23156.8
2	江苏银行	城市商业银行	1098.88	29227.69
3	南京银行	城市商业银行	1087.77	19444.17
4	北京银行	城市商业银行	868.85	31839.19
5	杭州银行	城市商业银行	845.03	15634.43
6	上海银行	城市商业银行	831.29	28821.83
7	成都银行	城市商业银行	602.7	9075.43
8	沪农银行	农村商业银行	512.1	12310.89
9	渝农银行	农村商业银行	405.55	13304.1
10	长沙银行	城市商业银行	266.26	8786.73
11	苏州银行	城市商业银行	244.59	5095.81
12	重庆银行	城市商业银行	234.91	6703.18
13	常熟银行	城市商业银行	218.18	2840.98
14	贵阳银行	城市商业银行	198.16	6395.17
15	郑州银行	城市商业银行	197.56	5961.31
16	齐鲁银行	农村商业银行	187.82	4908.21
17	青岛银行	城市商业银行	179.3	5312.69
18	青农商行	农村商业银行	163.9	4361.12
19	西安银行	城市商业银行	148.43	3637.01
20	厦门银行	城市商业银行	139.87	3637.01
21	无锡银行	农村商业银行	107.81	2102.24

续表

序号	股票简称	机构类型	总市值(亿元)	资产规模(亿元)
22	张家港行	农村商业银行	100.9	1848.25
23	紫金银行	农村商业银行	99.58	2238.25
24	瑞丰银行	农村商业银行	97.33	1583.45
25	苏农银行	农村商业银行	93.4	1761.55
26	江阴银行	农村商业银行	93.18	1633.15

数据截止日期：2022年9月30日

(数据来源：Wind, 瞭望智库)

表3 港股上市中小银行相关数据表现

序号	股票简称	机构类型	总市值(亿港元)	资产规模(亿元)	资本充足率
1	盛京银行	城市商业银行	527.82	10562.68	12.01%
2	东莞农商银行	农村商业银行	517.36	6258.78	14.53%
3	重庆农村商业银行	农村商业银行	320.35	13162.55	15.36%
4	广州农商银行	农村商业银行	336.63	12366.55	12.35%
5	贵州银行	城市商业银行	361.83	5282.72	13.36%
6	徽商银行	城市商业银行	336.97	15786.84	11.56%
7	郑州银行	城市商业银行	222.36	5843	14.26%
8	重庆银行	城市商业银行	262.36	6636.35	12.94%
9	九江银行	城市商业银行	252.33	4784.46	12.93%
10	青岛银行	城市商业银行	238.23	5364.1	14.53%
11	锦州银行	城市商业银行	162.17	8265.51	11.61%
12	甘肃银行	城市商业银行	155.22	3747.6	12.26%
13	威海银行	城市商业银行	176.41	3326.6	13.58%
14	中原银行	城市商业银行	296.06	12673	12.00%
15	江西银行	城市商业银行	56.63	5162.56	13.29%
16	天津银行	城市商业银行	130	7506.62	13.00%
17	九台农商银行	农村商业银行	110.61	2594.6	11.25%
18	哈尔滨银行	城市商业银行	73.7	6615.5	12.00%

续表

序号	股票简称	机构类型	总市值 (亿港元)	资产规模 (亿元)	资本充足率
19	晋商银行	城市商业银行	68.32	3158.08	11.93%
20	泸州银行	城市商业银行	81.54	1445.38	12.23%

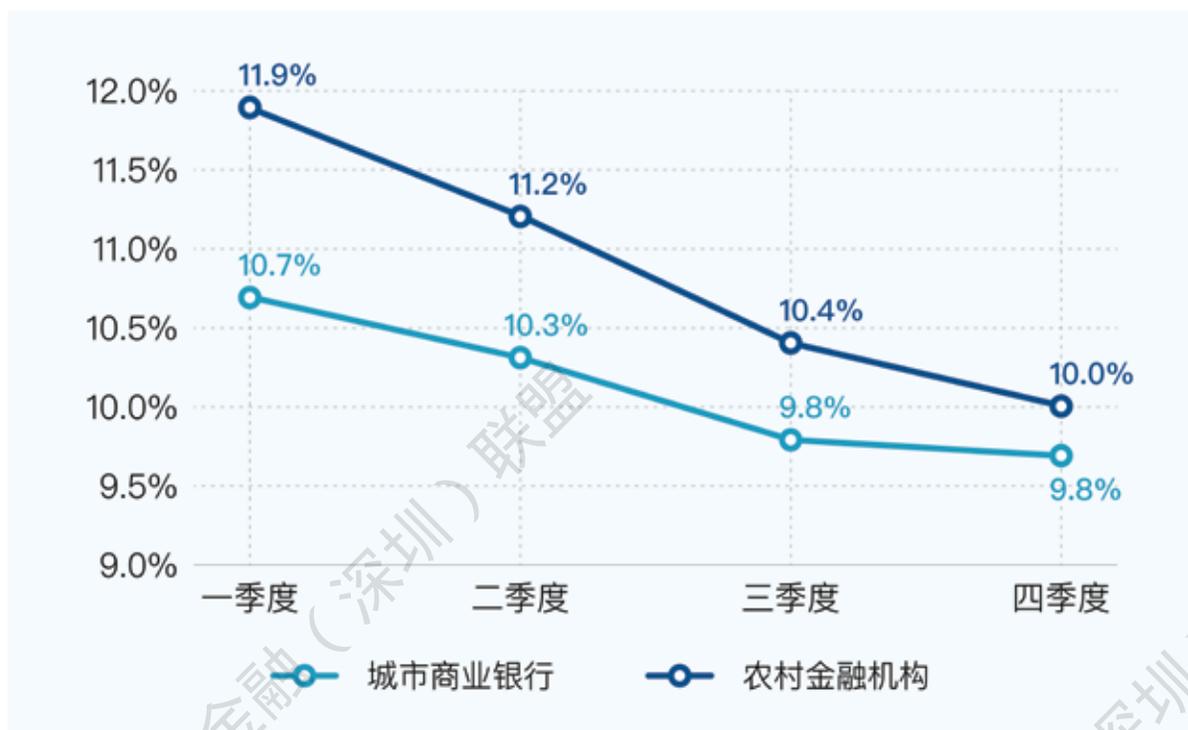
数据截止日期：2022年6月30日

(数据来源：Wind, 瞭望智库)

## (二) 资产规模及运营能力有所趋缓

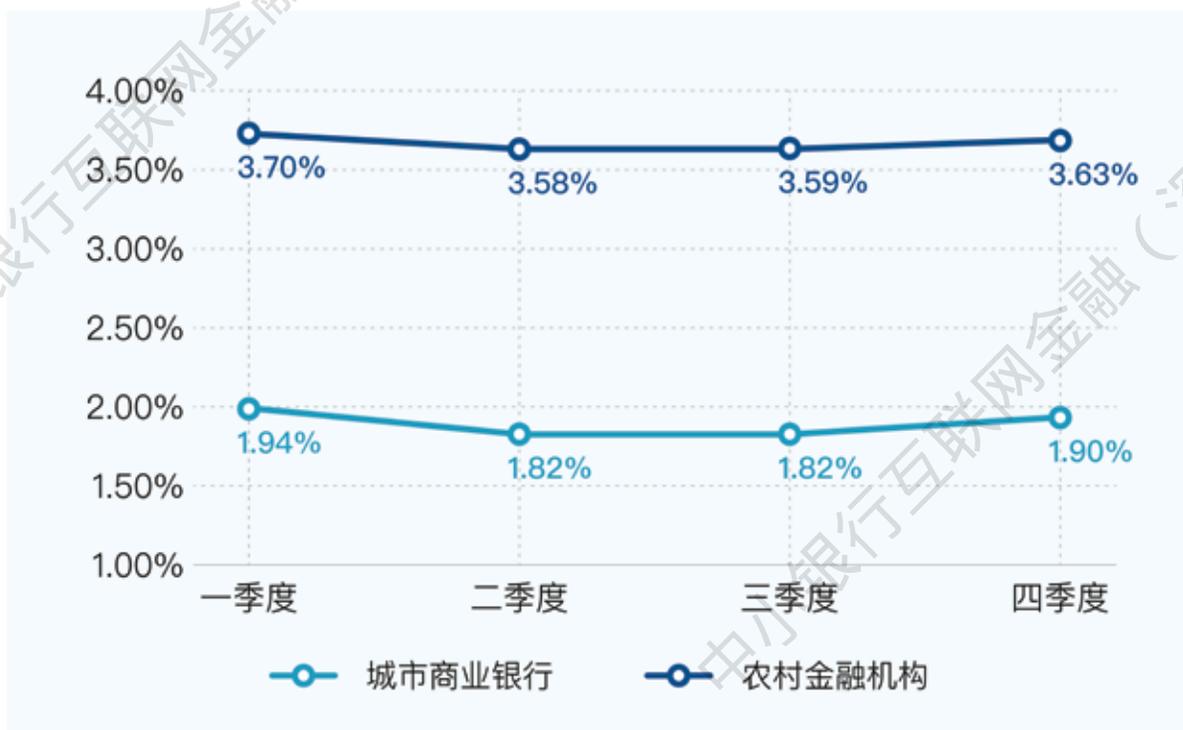
2021年，城商行和农村金融机构的总资产同比增速呈现连续下降的趋势，城商行从10.7%下降至9.8%，农村金融机构从11.9%下降至10.0%，直至四季度下滑趋势才有所缓解。城商行和农商行的不良率从二季度的略有下降，变成了三、四季度的略有上升，不过并未超过一季度的高点，也未出现趋势性改善。同时，城商行和农商行的资产利润率更是呈现逐季吃紧的迹象，城商行从0.73%下降至0.56%，农商行从0.85%下降至0.6%。

图1 2021年城市商业银行、农村金融机构总资产同比增速变动趋势



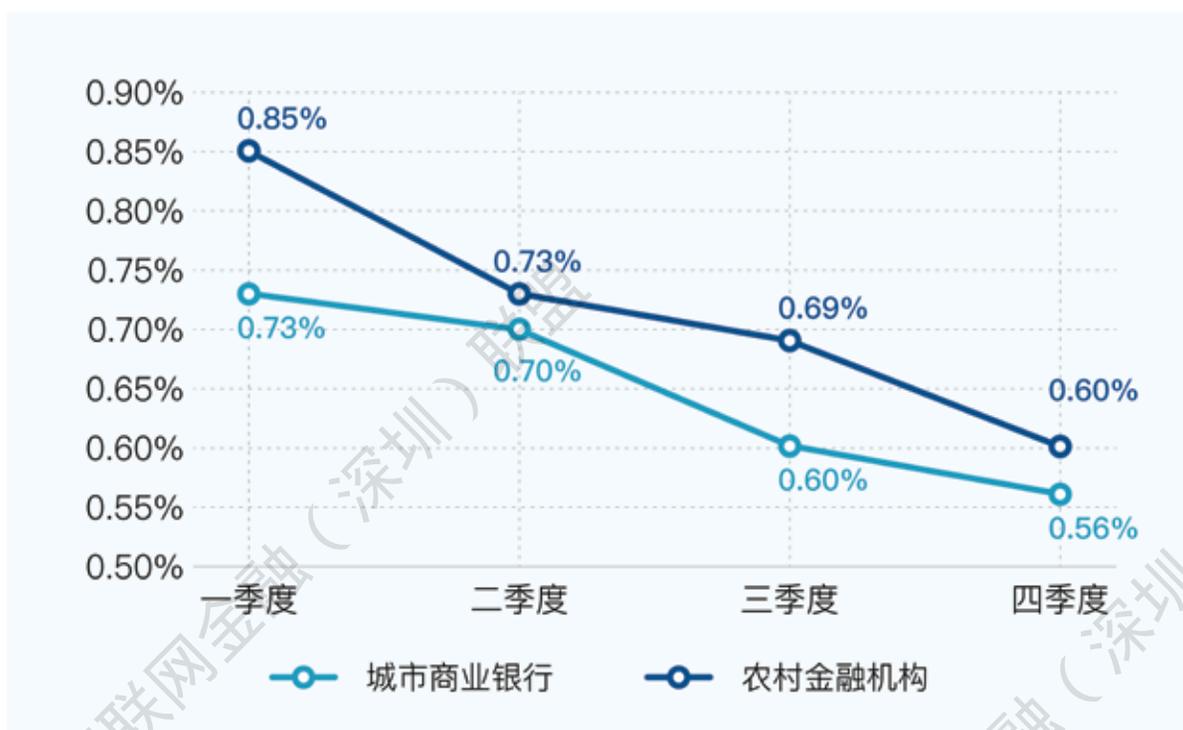
(来源：中国银保监会, 瞭望智库)

图2 2021年城市商业银行、农村金融机构不良贷款变动趋势



(来源：中国银保监会，瞭望智库)

图3 2021年城市商业银行、农村金融机构资产利润率变动趋势



(来源：中国银保监会，瞭望智库)

### 3 无可替代的价值

中小银行在推动普惠金融发展，化解金融供给与需求不均衡方面，都有着重要作用，而且应该发挥越来越大的作用。

我国是超大型经济体，因此需要大型、全国性商业银行整体性地支持实体经济发展。同时，我国幅员辽阔，存在区域经济发展不平衡的特点，因此也需要地方中小银行下沉式地向小微企业、“三农”企业针对性地提供专业化、特色化金融服务。尤其是随着中国经济发展至新阶段，一些新形势下的新需求正在不断涌现，其中包括：鼓励小微企业发展、实施乡村振兴、减小区域发展差距、推动实现共同富裕等。在这些方面，中小银行的作用不可替代。

中小银行的明显优势是贴近客户、贴近市场、贴近基层。我国金融发展逻辑也在重塑，坚持以人民为中心的金融发展观，更加关注金融的普惠性、包容性和健康发展。中小银行作为中国社会触及面广、与社会基层联系紧密、能直接反映社情民意的基层金融组织，中小银行能够发挥自身优势的价值越来越多，发展机遇也越来越多。

#### （一）完善银行体系结构，推动金融供给侧改革

在推进金融供给侧结构性改革的大背景下，构建一个多层次、广覆盖、有差异的银行体系是一个重要方向。目前，我国已形成涵盖开发性和政策性金融、国有大型商业银行、股份制银行、城商行、农商行、农村信用社等金融机构在内的银行体系，职能分工相对明晰，力争形成差异化竞争格局。

但是，在操作中，银行体系仍存在资源分配不均、普惠金融发展不到位的情况。从对公业务来看，商业银行的大量信贷资源集中于大型企业、国有企业、政府项目等领域，一定程度上导致地方政府和国有企业债务过高、杠杆率高企等情况；从零售业务来看，商业银行普遍愿意服务城市居民，无论是用户资产规模，还是对创新产品的需求，城市客群都是比较大的市场，这导致银行同质化竞争激烈，也形成了乡村地区金融服务短缺的问题。

有效发挥中小银行的补位作用，填补各层级银行遗漏的市场服务空白之处，有助于形成全方位满足不同层次金融服务需求。同时，中小银行利用差异化经营策略、市场定位、运营规则可有效规避银行业“同质化”引发的系统性风险，极大地提高我国银行业的稳定性和抗风险能力。

因此，构建多层次、广覆盖、有差异的银行体系，是对现有银行体系金融资源配置的再调配，优化大中小金融机构的布局，发展定位于专注微型金融服务的中小金融机构，构建丰富的银行体系和信贷市场，有助于及时补齐金融服务短板，形成普惠金融发展的重要力量。

### （二）根植一方土地，支持区域经济发展

中小银行的定位是服务于本地经济，因此很多中小银行的成立背景、股东结构、高管任免和业务往来都与地方政府有着重要关联。也正是有了地方政府这一背景，中小银行在所属区域的资源更集中，也更了解该区域的经济特色和企业状况，能够有针对性和差异化地提供相应的金融服务。

贴近当地市场、灵敏感知冷暖、措施到位及时是中小银行的独特优势，更是其服务地方经济高质量发展的“硬实力”。通过扎根当地，中小银行可以凭借多年深耕所积累的经验与资源，持续挖掘本土场景和产业特色，积极探索差异化发展道路，在激烈的市场竞争中站稳脚跟的同时，也为地方社会经济发展注入金融动能，提供全方位的金融服务，支持区域经济发展。

不过，支持区域经济发展并不是一件容易的事，尤其是金融机构这种以规模优势见长的机构，很容易陷入到对规模经济的盲目追求。因此，中小银行难免有做大规模的冲动，却又囿于区域经济体量，很难在区域范围内实现资产规模的快速增长。中小银行不断试图向所在区域外扩张，无论是实体网点布局的扩张，还是业务线上化的扩张，都在变向做大蛋糕。

特殊的性质要求中小银行应立足区域、扎根于当地，寻求在有限范围内的业务规模和服务能力的提升。中小银行逐渐摆脱与全国性银行的正面竞争，也避免金融资源过度倾向于国企央企和重大基础设施项目，而是更注重对本地民营企业的支持，更好地服务于当地老百姓，补齐大中型银行业务不够下沉的空白。

### （三）服务乡村振兴，既是使命又是机遇

助力乡村振兴提速，需要大量的资源配置和投入，尤其需要金融的助力和赋能。作为农村金融服务的主力军，中小银行以服务小微企业和“三农”为市场定位，是县域金融资源配置的枢纽，与农村有着天然的血缘关系，应成为乡村振兴的关键支撑。

金融服务乡村振兴主要作用在以下几方面：完善农村金融基础设施建设、金融赋能新型城乡关系、支持农业农村现代化等。在这其中，中小银行可以通过优化和调整网点布局，实现金

融服务进一步向县域和农村倾斜，下沉金融便民服务渠道，打通农村金融服务“最后一公里”。同时，中小银行还可以为本地区的新产业、新业态、新主体，支持个体工商户、专业大户和创新创业带头人等，提供差异化、特色化金融服务对接，以及通过市场准入、利率、期限及审批等方面实行差异化政策，不断提升金融服务的覆盖面。

对于中小银行而言，由于资本金规模、授信集中度、产品研发等方面的特点，更适合在小微企业、“三农”经济这些资金需求量小但是风控要求高的领域深耕细作，通过其灵活的市场灵敏度和较高的金融服务效率，支持大量小微企业和“三农”经济发展，并且形成一定的议价能力，避免限于价格战之中，从而提升资本回报率。

而且在金融脱媒、利率市场化、金融科技的冲击下，中小银行更应该适时找到新的业务转型布局方向，摆脱投入大、成本高，但回收慢、周期长的处境。支持小微企业发展，服务乡村振兴既符合国家引导方向，也能成为中小银行新的增长点。

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

## · 第二章 ·

# 分化、重組、轉型 趨勢明顯

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

近几年，在新冠肺炎疫情、区域经济波动等外部因素与金融体系内部多重变化的影响下，中小银行的经营情况和发展轨迹呈现出一些共性的变化和趋势。比如，分化加剧、兼并重组、加速转型等。这些新的趋势变化，与我国经济金融发展进程、金融监管改革及金融体系向高质量转型的步伐和节奏息息相关。

### 1 趋势变化的背景

#### （一）经济发展进入新周期

宏观层面，我国经济正在迈入高质量发展阶段，伴随着经济结构的调整及供给侧结构性改革的推进，整个金融体系需要持续应对外部环境带来的影响。至此，金融业进入新的改革调整期。

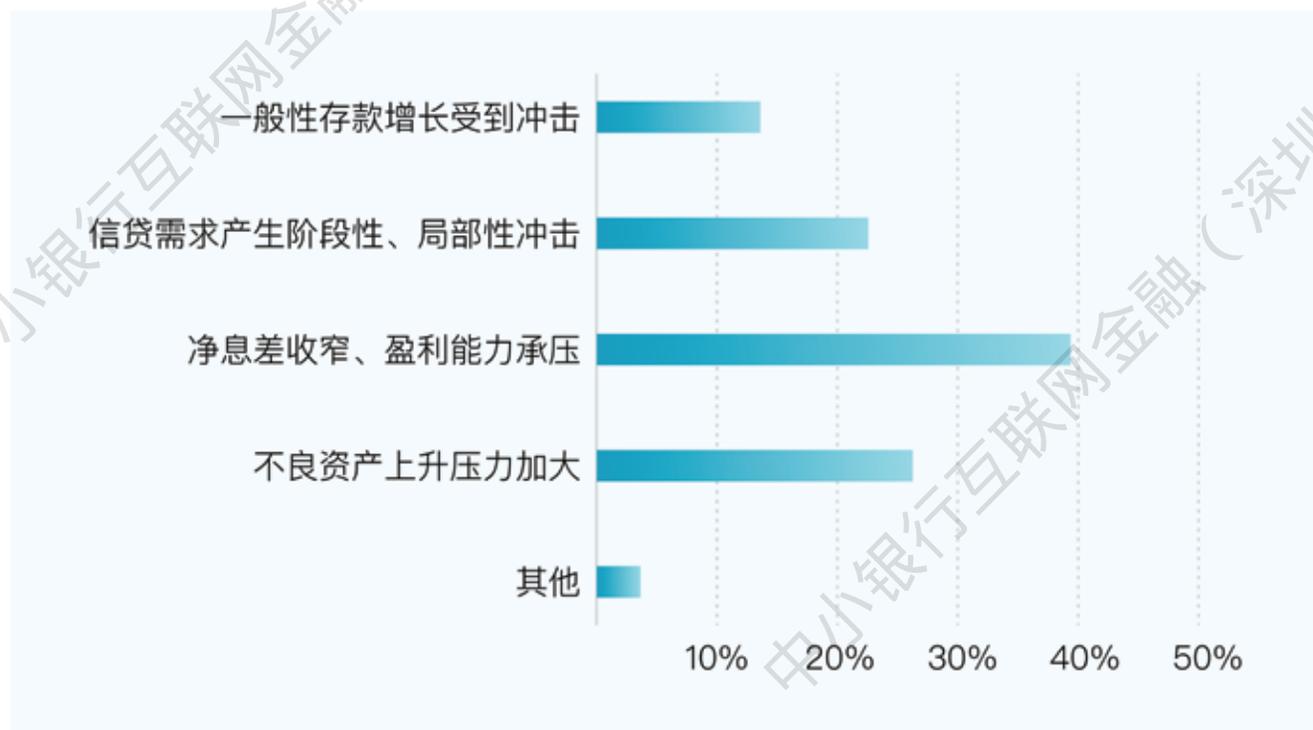
尤其是2020年新冠肺炎疫情暴发以来，宏观环境出现适应性波动，对金融系统中的银行、证券、保险、信托等金融机构的线下运营管理、业务转型、增收增利等，造成了不小的影响。在这场突如其来的压力测试中，中小银行更是不可避免地受到了影响，通过收取利差、扩张规模的传统发展方式面临考验，需要转向高质量的发展理念，积极适应经济结构调整，明确并增强核心竞争力。

对中小银行而言，由于其地域属性强、信贷业务行业集中度相对较高、业务结构和风控手段相对单一，外部环境的变化所带来的不确定性对其产生的影响也尤为明显。上至战略规划、治理架构，下至经营方式、业务模式乃至人员结构，中小银行在多个层面都面临着重新适应和调整的压力。

从B端看，餐饮、旅游、酒店、交通出行等行业受疫情冲击最为明显，抗风险能力弱的小微企业、个体工商户的信贷融资直接影响到金融机构尤其中小银行的信贷业务和资产质量。小微企业是中小银行的主要客群，如果其债务违约现象持续增多，中小银行要面对的坏账压力、资本补充压力等都将随之增加，相应的风险缓释策略、自主风控能力也将受到更大挑战。

从C端看，疫情加速了人们消费习惯的改变，线上化趋势愈发明显，银行所服务客户的年龄结构、需求结构也在正在向更灵活、更年轻化、个性化转变；同时，互联网金融公司和大型银行借助强大的金融科技能力，通过互联网、移动互联网终端提供综合金融服务，不断蚕食中小银行赖以生存的本地市场。中小银行数字化转型需求由此也变得更加急迫。

图4 中小银行在新冠肺炎疫情期间受到的冲击



(来源：《中小银行金融科技发展研究报告（2021）》)

## （二）金融监管更加完善

2020年以来，一系列针对中小银行的政策“组合拳”密集出台，加强监管与给予支持并重，尤其是对互联网存贷款、异地展业、完善公司治理等方面新规接连出台，对部分中小银行产生了较大影响。

表4 近三年中小银行相关政策

政策名称	政策作用
《商业银行发行优先股补充一级资本的指导意见》（修订）	本次修订《指导意见》的影响范围是非上市银行，经对本次修订，在满足发行条件和审慎监管要求的前提下，非上市银行可直接发行优先股，有效疏通了非上市银行优先股发行渠道。
《对中小微企业贷款实施临时性延期还本付息的通知》	商业银行结合企业受疫情影响情况和经营情况，通过对贷款展期、续贷等方式给予企业一定期限的临时性延期还本付息安排，对缓解中小微企业的资金紧张起到了积极作用。

政策名称	政策作用
《加大小微企业信用贷款支持力度的通知》	小微企业普遍缺乏抵押、担保，尤其是受新冠肺炎疫情影响更加亟需信用类贷款支持。人民银行通过创新货币政策工具，促进银行加大对小微企业信用贷款的投放，支持更多的小微企业获得免抵押、免担保的信用贷款，使小微企业贷款获得性明显提高，增强了其生存和发展能力，帮助小微市场主体渡过难关，实现稳岗稳就业。
监管下调中小银行拨备率要求	作为疫情期间的特殊监管要求，阶段性调整中小银行贷款损失准备可以加大中小银行的信贷资金释放力度以支持中小微企业。
商业银行股权托管办法	近年来，部分商业银行因公司治理水平较弱出现了一些股权乱象。第三方托管使得商业银行股权管理更加独立公正、高效，提升股权信息透明度。
延长《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》过渡期至2021年	优化银行资本补充工具发行环境，进一步增强金融机构资本实力。
严控银行结构性存款规模	2020年以来，银行结构性存款爆发式增长，从银行结构来看，结构性存款的增长主要来自中小银行。严控结构性存款规模有助于降低存款市场的非理性竞争。
《健全银行业保险业公司治理三年行动方案（2020-2022年）》	推进银行业保险业公司治理监管的制度体系日趋完善。
《关于商业银行资本工具创新的指导意见》	该指导意见为中小银行发行无固定期限资本债券提供了明确的政策支持，此前只有国有银行和股份制银行发行。
《银行保险机构公司治理准则》	《治理准则》沿袭了原《商业银行公司治理指引》以及《关于规范保险公司治理结构的指导意见(试行)》的核心规范，结合近来银保机构的相关乱象和整治规则，贯彻行动方案的基本理念进行规定。

政策名称	政策作用
《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》	从持股行为、治理行为、交易行为、责任义务等方面进一步规范大股东行为，强化责任义务。
《银行保险机构董事监事履职评价办法（试行）》	银保监会依法加强银行业保险业公司治理监管的重要举措。银保监会将以此为契机进一步加强银行保险机构董事监事履职的规范性和有效性，提升董事会和监事会运行质效，促进银行保险机构的稳健运行和可持续发展。
《关于进一步延长普惠小微企业贷款延期还本付息政策和信用贷款支持政策实施期限有关事宜的通知》	为保持对小微企业的金融支持力度不减，确保小微企业融资更便利、综合融资成本稳中有降，根据国务院常务会议议定事项，决定进一步延长普惠小微企业贷款延期还本付息政策和信用贷款支持政策。
《关于2021年进一步推动小微企业金融服务高质量发展的通知》	紧扣高质量发展主题，围绕推动小微企业金融供给总量有效增长，质量、效率、效益明显提升的总体目标，对银行保险机构服务小微企业明确了政策要求。
《关于规范商业银行通过互联网开展个人存款业务有关事项的通知》	《通知》有利于商业银行合规稳健经营，对于弥补制度短板、防范金融风险具有积极意义。
《关于进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知》	深入贯彻落实中央关于规范金融科技和平台经济发展的有关要求，坚持金融创新必须在审慎监管下进行的基本前提，充分体现了既要依法加强监管、切实防范金融风险，又要维持长尾客户和小微企业金融服务连续性的原则。同时，为确保有序整改、平稳过渡，《通知》充分考虑实际情况，合理设置了过渡期。
《商业银行负债质量管理办法》	促进商业银行提升负债质量管理水平，维护银行体系安全稳健运行，有利于弥补制度短板，防范金融风险，提升金融服务质效。
财政部对十三届全国人大四次会议第5006号建议的答复中“开展政府专项债补充农村中小金融机构资本金试点”的建议	支持中小银行发展专项债券不会永远持续下去，会受到时间限制，商业银行的资金流量会受到影响

政策名称	政策作用
《商业银行监管评级办法》	加强商业银行风险监管，完善商业银行同质同类比较和差异化监管，合理分配监管资源，促进商业银行可持续健康发展。

(数据来源：根据公开资料整理)

从整个行业来看，严控互联网贷款业务、严控结构性存款规模及提高公司治理能力等一系列监管新政，规范了中小银行健康发展，维护了金融体系稳定。这使得中小银行从过去几年的一些创新且有风险的业务上有所回调，也更加规范了中小银行的业务开展范围，及早将一些风险遏制在全面爆发之前。尤其是在频频出问题的公司治理方面，银保监会要求严格股东准入、压实股东责任、强化股东约束、优化股权结构，严厉打击违规持股、操纵机构正常经营、利用关联交易进行利益输送等突出乱象。尤其是2021年以来，辽宁63名中小银行“一把手”被采取留置和刑事强制措施，足见监管的治理力度。

从政策导向上看，监管层在逐渐化解中小银行风险事件之后，主要从几大方面加强监管要求和政策引导，其中包括：严格限制跨区域经营；加强公司治理；支持小微企业发展。

具体来看：从以往限制中小银行线下跨省设立分支机构，到如今线上互联网存款也受到限制，意味着监管层从资金端和资产端两端收紧了中小银行的跨区域经营。一旦资产端和资金端业务突破地域限制，将不利于支持本地实体经济，也会加大县域地区发展不均衡。

同时，在过去几年风险爆发的背景下，监管部门在提升中小银行公司治理能力上，加大了监管力度，具体从加强股东管理，完善“三会一层”的运作机制，优化并制定可持续的利润分配政策，确保信息披露的真实、准确和完整，加强外部监管与社会监督等方面入手，以提高银行风险防范能力。

由于中小银行的机构设置层级少、决策链条短，能够灵活对接小微企业，被视为服务小微企业的重要金融机构。监管机构积极鼓励银行对中小微企业贷款做延期、续贷，以及加大对小微企业信用贷款支持力度等，促进小微企业及时补血。同时，考虑到中小银行信贷规模相对较小，延期等措施会占用中小银行部分信贷额度，2020年6月，监管发文下调中小银行拨备率，这一方面能有效地帮助中小银行腾出更多的信贷资源，另一方面也有助于中小银行调整结构。

## 2 区域分化现象突出

目前，我国中小银行的数量近4000家，多重因素催化之下，经营情况出现了一定程度的分化。

### （一）经济活跃地区中小银行发展更稳定

受所在地区经济活力、监管风格、市场化程度等因素的影响，中小银行群体呈现出明显的区域性分化。长三角、珠三角等经济相对活跃、市场化程度较高的地区，中小银行的信用评级和业绩表现相对稳定。

从上市中小银行的区域分布情况来看，排名靠前的地域都是经济发展相对比较好的区域，比如江苏省、山东省、重庆市、浙江省，四个地区的上市中小银行数量占比接近二分之一。

表5 上市中小银行地域分布

区域	A股	H股	数量
江苏省	9	0	9
山东省	3	2	5
重庆市	2	2	4
浙江省	3	0	3
河南省	1	2	3
上海	2	0	2
广东省	0	2	2
四川省	1	1	2
辽宁省	0	2	2
江西省	0	2	2
甘肃省	1	1	2
贵州省	1	1	2
天津市	0	1	1
北京市	1	0	1
福建省	1	0	1

续表

区域	A股	H股	数量
湖南省	1	0	1
安徽省	0	1	1
黑龙江省	0	1	1
吉林省	0	1	1

数据截止日期：2021年底

(数据来源：Wind, 瞭望智库)

部分经济发展相对迟缓、金融机构集中度过高地区的中小银行，或多或少存在一些隐性问题。从上市银行业绩表现来看，东北地区、西北地区、西南地区的中小银行与经济活跃省份形成了较为鲜明的对比。北京市、上海市、江苏省、浙江省等地的中小银行经营情况普遍优于东北地区。

以东北地区为例。从披露数据的上市中小银行情况来看，综合经济活力和地区市场化程度分析，东北地区的营商环境较其他省份相对固化，缺少灵活性，是造成区域内中小银行经营情况恶化的重要因素。

表6 H股上市中小银行同业比较

名称	省份	不良贷款比率	净利润增长率
东莞农商银行	广东省	0.84%	12.88%
广州农商银行	广东省	2.03%	-19%
贵州银行	贵州省	1.17%	2.79%
重庆农村商业银行	重庆市	1.23%	11.66%
重庆银行	重庆市	1.29%	5.2%
泸州银行	四川省	1.48%	14.17%
九江银行	江西省	1.57%	-8%
江西银行	江西省	1.88%	-2.66%
徽商银行	安徽省	1.56%	20.4%
威海银行	山东省	1.47%	13.35%
青岛银行	山东省	1.33%	12.4%
郑州银行	河南省	1.76%	3.15%
中原银行	河南省	1.82%	1.3%

续表

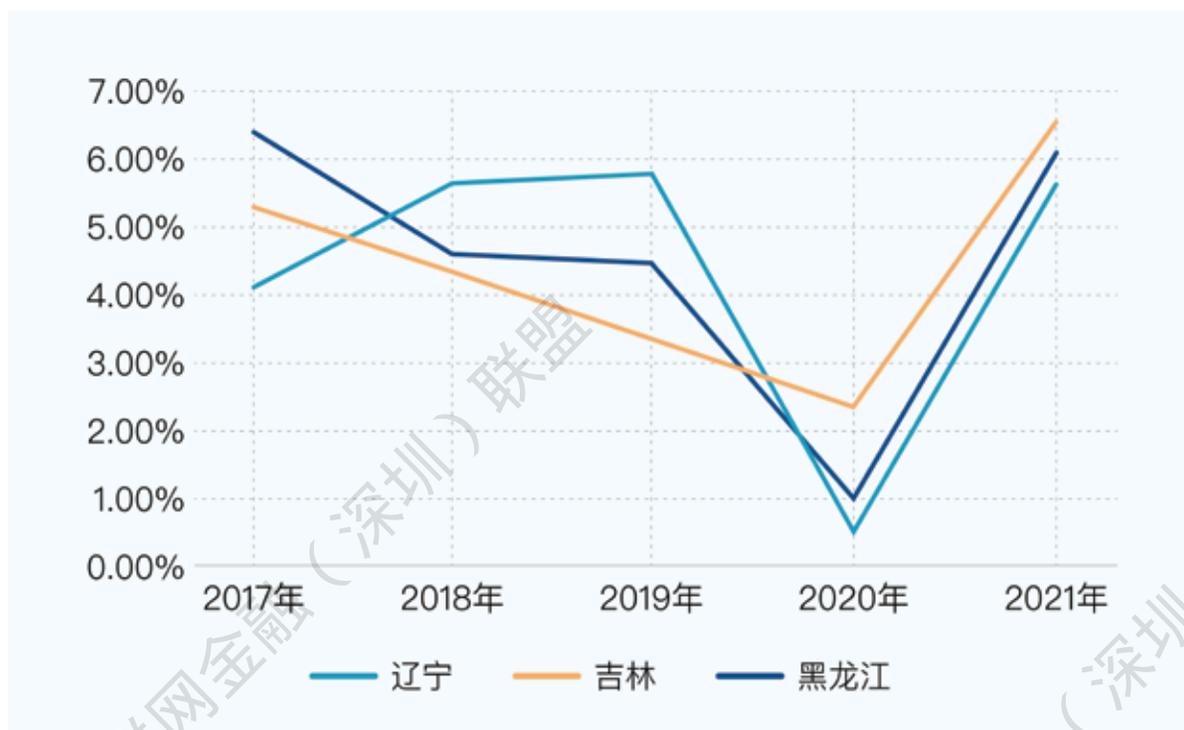
名称	省份	不良贷款比率	净利润增长率
晋商银行	山西省	1.82%	10%
甘肃银行	甘肃省	1.99%	3.3%
天津银行	天津市	2.28%	11.8%
九台农商银行	吉林省	1.96%	27.5%
锦州银行	辽宁省	2.87%	-23.5%
盛京银行	辽宁省	3.26%	-7.9%
哈尔滨银行	黑龙江省	2.95%	-37.47%

表中数据取自各银行2022年中报

(数据来源: Wind, 瞭望智库)

一方面, 近几年东北地区经济增速较慢, 东北三省(辽宁省、吉林省、黑龙江省)的GDP增速自2014年起长期低于全国增速水平。2021年, 辽宁省、吉林省、黑龙江的GDP同比增速分别为5.8%、6.6%、6.1%, 均低于8.1%的全国GDP同比增速, 在各省份排名中靠后。

图5 东北三省GDP变化趋势



(来源: 国家统计局, 瞭望智库)

另一方面，东北地区国企占比较高，产业结构转型较慢。东北三省的国有制经济占比在全国范围内相对较大。以上市公司为例，截至2021年6月14日，东北三省的A股上市企业中的国有企业数量占比和市值占比分别为38%和47%，高于全国A股上市企业中的国有企业数量（28%）和市值（46%）占比水平。

产业结构方面，东北的农业和重工业较为发达，向第三产业转型的速度慢于全国平均水平。2020年全国第一产业、第二产业和第三产业占GDP的比重分别为8%、38%和55%，同期东北三省的各项占比分别为16%、33%和52%，辽宁省的各项占比则分别为9%、37%、53%。

### （二）高风险区域集中度高

据中国人民银行发布2021年四季度金融机构评级结果<sup>[1]</sup>显示，我国高风险金融机构数量正持续下降，存量高风险机构数量呈现区域集中特点。截至2021年末，全国11个省（市、区）已无高风险机构，13个省（市、区）高风险机构为个位数。存量高风险机构主要集中在四个省份。

其中，在中小银行方面，城市商业银行有67%的机构分布于1-5级，有10%的机构为高风险机构（资产占全部城商行的3%）；农合机构（包括农村商业银行、农村合作银行、农信社）和村镇银行风险最高，高风险机构数量分别为186家和103家，资产分别占本类型机构的5%、7%。

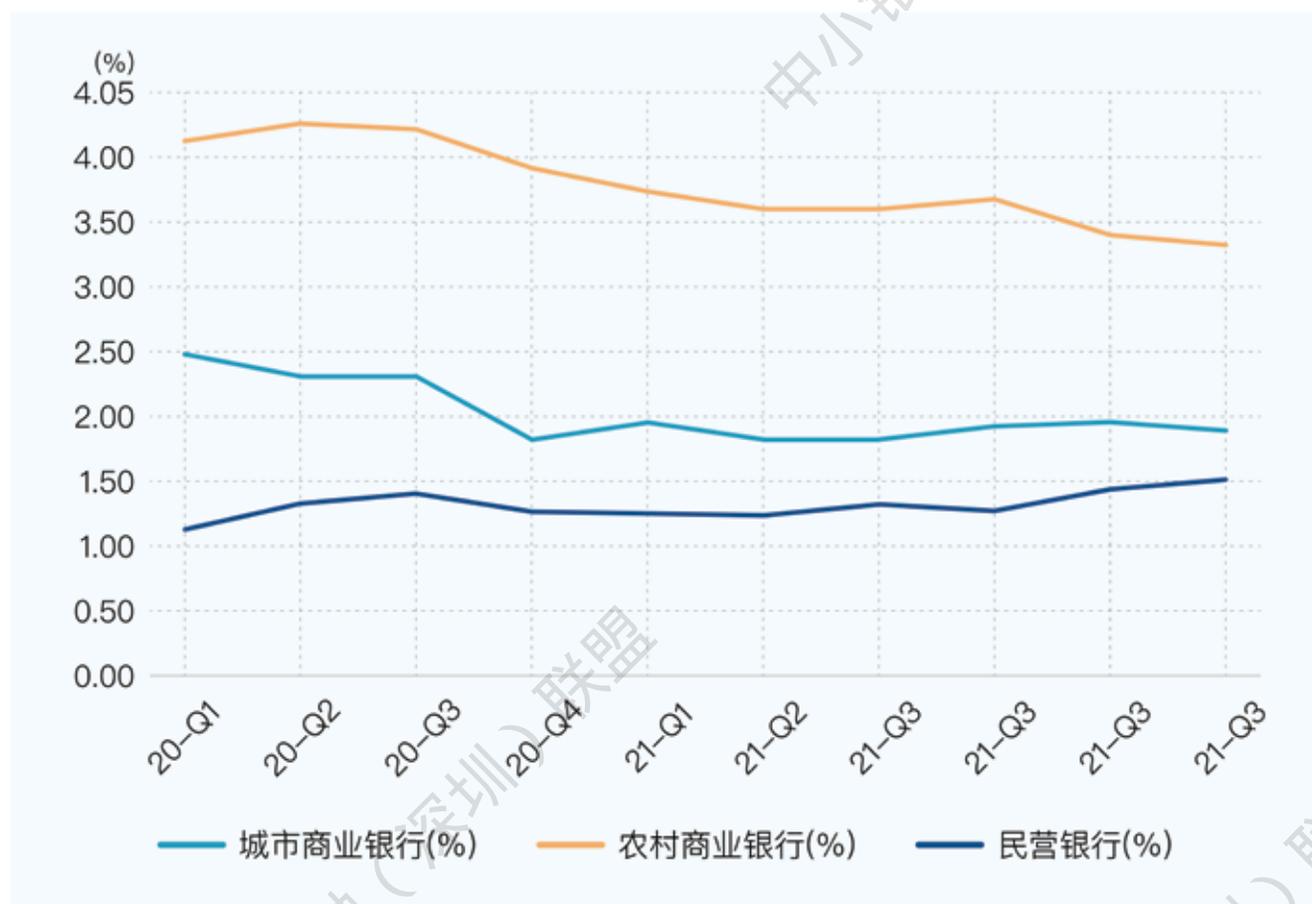
根据课题组调研获悉，辽宁省、山西省、河南省等地是被业界人士认定中小银行风险较高的地区。从目前风险的暴露情况来看，这几个省确实有一些风险暴露的迹象出来。

### 3 发展质量分化明显

#### (一) 农商行不良率居中小银行内部高位

课题组分别调取了2020年一季度至2021年四季度城商行、农商行的不良贷款率数据，从变化趋势上可以看出，农商行的不良率一直明显高于城商行，并在疫情暴发后出现了斜率攀升较大，随后调整下滑。城商行的不良率变化曲线呈现整体向下走势，并在2020年第四季度出现过较为明显的下降，2021年整体相对平稳。

图6 城市商业银行、农村商业银行、民营银行不良贷款变化趋势



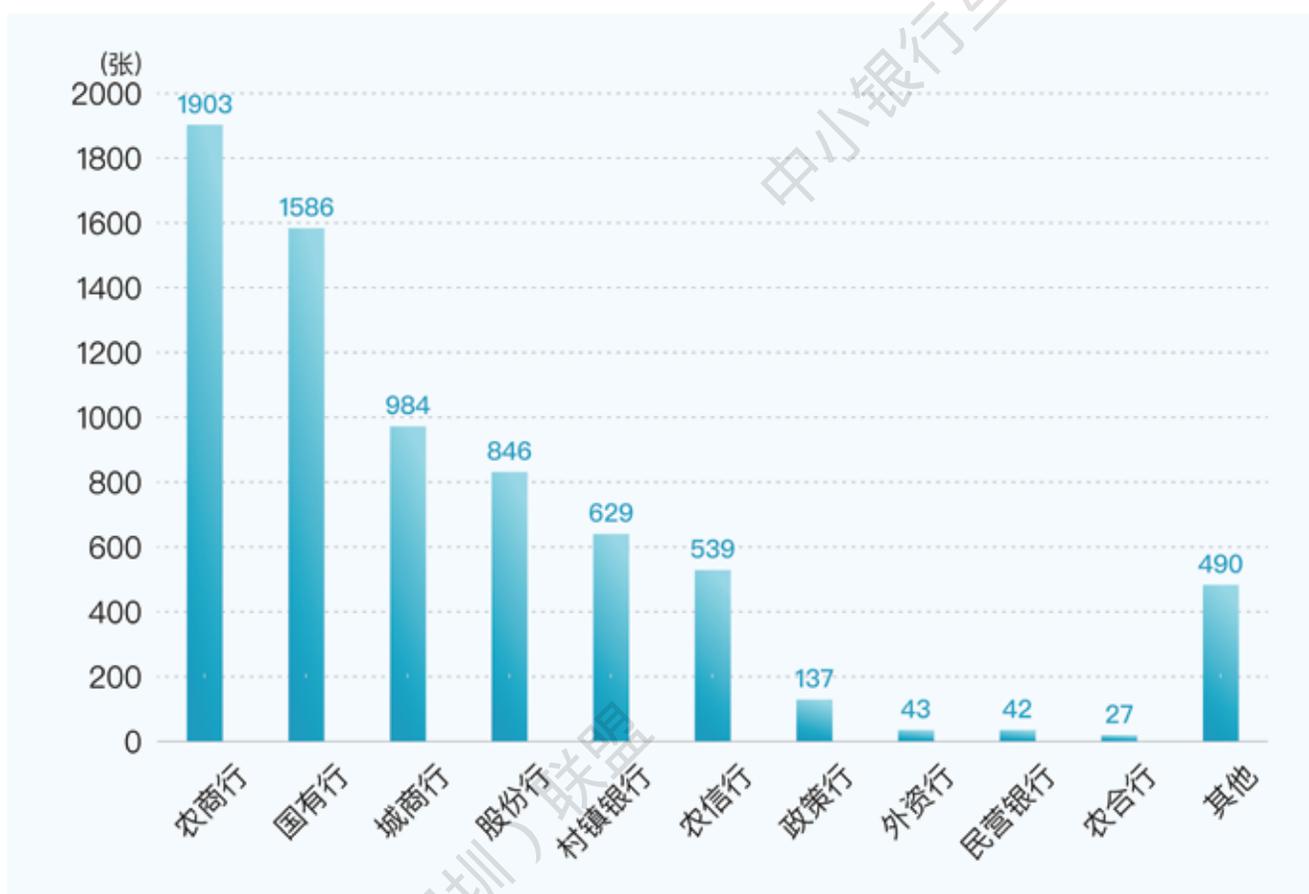
(来源: Wind数据, 瞭望智库)

## （二）违规及评级情况分析：农商行规范发展任重道远

课题组调研发现，除了少数头部农商行及处于经济发达地区的农商行发展较好外，众多农商行频接罚单、年报难产、不良激增、资本金告急、上市进程受阻等情况较为普遍。

首先，违规情况较多。2021年金融监管部门开出的罚单中，农商行总计拿走1903张，占据罚单总量（7226张）的近三分之一，城商行有984张；农商行合计被罚没金额约4.42亿元。

图7 2021年各类银行收到的罚单数量



（来源：《2021年银行监管处罚分析报告》）

图8 2021年各类银行被罚没的金额（亿元）



(来源：《2021年银行监管处罚分析报告》)

从罚单内容来看，信贷业务违规、公司治理和股东股权管理不规范、风控不足、服务小微不到位等，是农商行的共性问题。同时，监管所开具罚单的罚没金额少则几千元、数万元，多则几十万元，多数时候并未对农商行产生足够的震慑力，这也让“认罚不改”成了一些农商行的通病。

其次，高风险机构“含量”较高。2021年第二季度，央行对4400家银行业金融机构开展央行金融机构评级，评级结果划分为11级，分别为1—10级和D级，等级越高表示机构的风险越大，已倒闭、被接管或撤销的机构为D级。其中，评级结果1—5级为“绿区”、6—7级为“黄区”，“绿区”和“黄区”机构可视为在安全边界内；评级结果8—10和D级为“红区”，为高风险机构。

表7 银行业金融机构评级数量及结果

机构分类	机构类型	机构数量	评级结果
银行机构	开发性和政策性银行	3	1-7级
	国有商业银行	6	
	股份制商业银行	12	
	城市商业银行	128	2-10级
	农村商业银行	1592	2-10级
	城市商业银行、农村商业银行	569	2-10级
	村镇银行	1649	2-10级
	民营银行及其他	20	3-7级
	外资法人银行	42	3-6级
	小计	4021	

图9 银行业金融机构评级数量及占比



(来源：央行)

结果显示，中小银行中外资银行和民营银行的评级结果较好，分别有93%、65%的机构分布于“绿区”，且无高风险机构；城商行的评级结果次之，有73%的机构分布于“绿区”，但也有10%的机构为高风险机构；农合机构（包括农村商业银行、农村合作银行、农村信用社）和村镇银行风险最高，高风险机构数量分别为271家和122家，数量占全部高风险机构的93%。

课题组分析，除城乡发展、经济水平存在差异等外部因素之外，资金实力、客户质量、人才素质、风控能力等内部因素，是拉开城、农商行差距的重要原因。

#### 4 兼并重组趋势明显

为了更好地生存，也为了尽早地化解风险，中小银行加快了兼并重组的步伐。2020年以来，在监管部门及地方政府的主导下，四川、辽宁、山西、河南等省份相继出现中小银行兼并重组案例，共涉及近40家中小银行，包括城商行、农商行和村镇银行。

具体形式上，既有上市银行参控股的形式，也有区域性银行吸收合并的形式，或者多家地方银行合并成立省级城商行的形式，等等。

表8 2020-2021年中小银行并购重组事件

时间	省份	参与主体	合并方式
2022年5月	河南	中原银行获批吸收合并洛阳银行、平顶山银行、焦作中旅银行	吸收合并
2022年4月	宁夏	宁夏平罗农商行获批吸收合并平罗沙湖村镇银行	吸收合并
2022年2月	陕西	陕西秦农农商行正式吸收合并西安鄂邑农商行和西安市长安区农村信用合作联社，后秦农农商行鄂邑支行、长安支行、大学城支行、航天支行正式挂牌开业	吸收合并
2022年1月	河南	中原银行发布公告称，与洛阳银行、平顶山银行、焦作中旅银行订立吸收合并协议	吸收合并
2021年10月	四川	四川乐山农商行正式营业，其由五通桥农信联社、乐山三江农商银行、沙湾农信联社、金口河农信联社合并成立	新设合并

续表

时间	省份	参与主体	合并方式
2021年9月	辽宁	辽沈银行吸收合并营口沿海银行、辽阳银行	吸收合并
2021年6月	四川	绵阳农商银行获得开业批复，由涪城区农信社、游仙区农信社和安州农商银行合并组建	新设合并
2021年6月	四川	宜宾农商行吸收合并四川宜宾金江农商行	吸收合并
2021年3月	山西	大同银行、长治银行、晋城银行、晋中银行、阳泉市商业银行合并重组设立山西银行	新设合并
2020年9月	浙江	宁海中银富登村镇银行吸收合并宁波宁海西店中银富登村镇银行	吸收合并
2020年9月	四川	攀枝花市商业银行、凉山州商业银行合并重组设立四川银行	新设合并
2020年9月	重庆	重庆万州中银富登村镇银行吸收合并重庆万州滨江中银富登村镇银行	吸收合并
2020年9月	江苏	徐州农商银行成立由淮海农商银行、铜山农商银行、彭城农商银行三家农商银行组建而来	新设合并
2020年7月	陕西	榆阳农商行和横山农商行以新设合并的方式发起设立陕西榆林农商行	新设合并
2020年2月	广东	广东肇庆农商行获批筹建，由原广东高要农商银行、肇庆端州农商银行、肇庆市鼎湖区农信社合并而成	新设合并

2020年2月-2022年6月

(数据来源：根据公开信息整理)

2019年麦肯锡咨询公司曾发布的《中国银行业CEO季刊》(2019年秋季刊)预测，2025年中国银行业将出现大规模并购。从整体来看，这是银行业提升集中度和转型升级的必经之路；从个体来看，这是中小银行化解自身风险的一步关键棋。

原因在于，一方面，兼并重组能够帮助中小银行在区域内形成规模效应，提升经营能力和竞争抓手；另一方面，能够帮助一些资本金亟待补充、资本补充渠道受限的中小银行尽快“回血”，优化资产负债结构，增强抗风险能力。更重要的是，治理机制相对完善、经营较好的城商行吸收合并经营薄弱的银行之后，有助于改善后者公司治理机制不足、股东管理不健全等问题。

目前来看，兼并重组或将成为解决中小银行发展短板、防范化解金融风险的重要抓手。但是，兼并重组不是简单地“一并了之”，需要审慎推进。监管部门对此项工作的重视程度也在不断提升。

与此同时，省联社改革也在逐步铺开。继浙江省作为全国省联社改革“第一单”揭晓后，广东省省联社改革方案日前浮出水面，地方省联社改革有望陆续逐渐铺开。省联社改革是农村金融机构改革的重要组成部分，其目的在于理清省联社与辖区内农村金融机构之间的关系，提高其履职能力和水平。

此前，金融监管部门相关负责人在公开场合多次强调，对省联社改革将因地制宜，不搞“一刀切”。今年的银保监会工作会议也表示，“一省一策”加快推进农信社改革。近期，多地发布《“十四五”金融业发展和改革规划》，大多数都提及“省级联社改革”。例如，江西省提出，支持农商银行扎根江西本土，坚守服务“三农”和小微企业，妥善化解风险，争取省联社改革列入全国试点。江苏省提出，积极推进省农村信用联社改革，进一步强化服务功能，全面落实农村商业银行经营自主权。

课题组预计，未来三年，部分高风险中小金融机构数量较多的省份或将持续通过整合重组的方式化解区域金融风险，部分省份或将只保留个位数量的城商行。类似辽沈银行、四川银行等案例或将被复制，即以“1+1>2”的思路，改善区域内银行的结构和质量，减少资源内耗，创造更多价值。

## 5 数字化转型在路上

### （一）亟待补齐数字化能力短板

相较于大型银行，中小银行在资金、资源、人才、数据、科技等方面都有不小的差距，面临的转型压力更大，需求也更为急迫。尤其在数字化转型上，中小银行表现出意识晚、行动慢、缺人才等问题。

第一，传统粗放型的盈利方式和倚赖大客户、大企业和政府平台的经营思维难以在短期内转换，理念更新较为缓慢。

第二，适应数字化发展的组织架构改革进程较慢，以产品为中心的部门制和条线分割仍然占据主导地位。

第三，数据治理起步较晚，数据资产概念有待普及和巩固，需加强数据在优化运营效率、精准化营销、风险控制能力等方面的深度应用。

第四，同时具备创新业务理念和专业信息技术的复合型人才极为匮乏，大数据、云技术、数字货币、风控建模等高端专业数字化人才队伍建设亟待加强。

第五，在借力技术外脑、赋能等方面，中小银行受制于人才、和资金的相对缺乏，与第三方科技公司、数据公司等开展合作，在短期看来性价比相对较高的方式。但在前瞻判断、合作模式、溢价水平、风险识别、知识产权、成果输出等方面的能力仍然有所欠缺。

《中小银行金融科技发展研究报告（2020）》显示，在具体的数据治理应用方面，中小银行达到成熟的应用仅为10%；数据管理与业务流程融合度并不深入，前置数据人员覆盖到业务条线的广泛应用程度仅为8%；有三分之二的银行还未设立首席数据官或成立数据中心。

仅靠人民银行征信系统进行大数据风控远远不够，如何将对外部数据、赋能机构的依赖内化为自己的风控能力，才是关键。中小银行由于缺乏规模优势，只能借助外部数据和技术赋能进行信贷审核和风控，但外部数据的准确性、第三方数据提供商的合规性等问题，都会形成潜在的风险。

### （二）深刻认识转型本质

课题组调研发现，目前，大型银行基本都已实现了核心系统的自主研发以及周边系统的敏捷开发，IT系统对业务的响应速度大大提升。但中小银行的IT基础架构仍以传统的竖井式结构为主，应用开发严重依赖于ISV和外包公司，IT系统的建设思路缺乏统一规划，无法承载精细化管理、业务创新等变革举措。

《全国农村中小银行机构行业发展报告2021》显示，2020年我国大型商业银行在金融科技上的投入均超过100亿元，增速均达30%以上。截至2021年底，已有至少有16家银行系金融科技子公司成立，分别来自5家国有银行、7家股份制银行、3家城商行、1家省联社，另有浦发银行、中原银行2家旗下科技子公司尚在筹建中，其中，头部金融科技子公司包括成立较早的兴业数金、建行子公司建信金科、平安集团的联营公司金融壹账通等。

在不断与大型先进数字金融机构的交流中，中小银行也逐渐认识到，数字化转型、技术升级从来都不是最终目的，而是为了帮助自身挖掘和理解客户需求、提升服务质效、夯实核心竞争力的手段之一。并且，数字化转型也并非把线下业务搬到线上、把网点搬到移动端那么简单，需要回归数字化转型的本质，改进甚至再造整个管理体系，完善产品设计、营销方案、运营与支付、贷后管理、人员培训等一系列配套。

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

## · 第三章 ·

# 直面压力、困境、风险 等问题

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

这两年，随着宏观形势发生变化，金融监管逐渐完善，以及新冠肺炎疫情的冲击，银行业普遍进入下行周期。过去中小银行发展中积累的问题逐渐显性化，经营压力和困境比较突出，包括大行业务下沉带来的挤压，数字经济的冲击、资产质量的恶化等，一些风险事件有所暴露，也并不排除未来还会有类似风险事件爆发。

根据2020年央行对1520家中小银行进行的敏感性压力测试结果，若不良贷款率分别上升100%、200%、400%，则整体资本充足率分别降至11.54%、9.51%、5.16%，分别有589、786、977家未通过压力测试，其资产占参试中小银行资产的23.55%、40.30%、62.56%；若50%、100%的关注类贷款转移至不良，则整体不良贷款率分别升至5.53%、8.06%，资本充足率分别降至11.84%、10.14%，分别有579、716家未通过，对应资产占比20.87%、34.61%。

图10 2020年中小银行敏感性压力测试结果



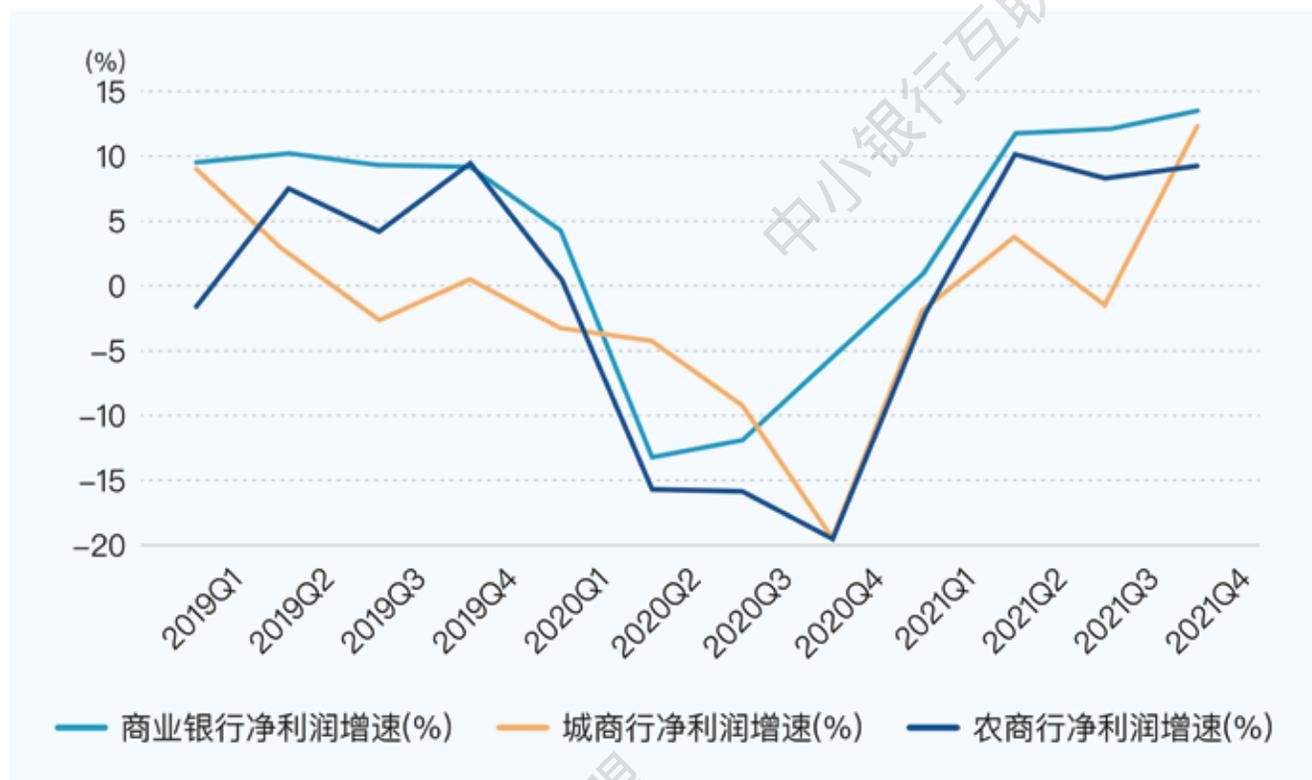
(来源：央行。冲击1、2、3指不良贷款率压力测试，冲击4、5指关注类贷款压力测试)

由此可见，中小银行整体抗风险的能力相对较弱，整体经营情况处在一个压力相对较大等阶段，其中最突出的问题具体体现在以下几个方面：

## 1 整体盈利能力低于行业整体水平

2019年，城商行和农商行净利润增速已经开始有下滑迹象，2020年新冠肺炎疫情爆发之后，在整体银行业净利润增速都向下走的时候，城商行和农商行的净利润增速也不可避免地进入下滑通道。2021年，在整体银行业净利润增速有所恢复的背景下，城商行和农商行的净利润增速有所恢复，但是始终低于行业整体增速。

图11 中小银行与银行整体净利润增速趋势对比

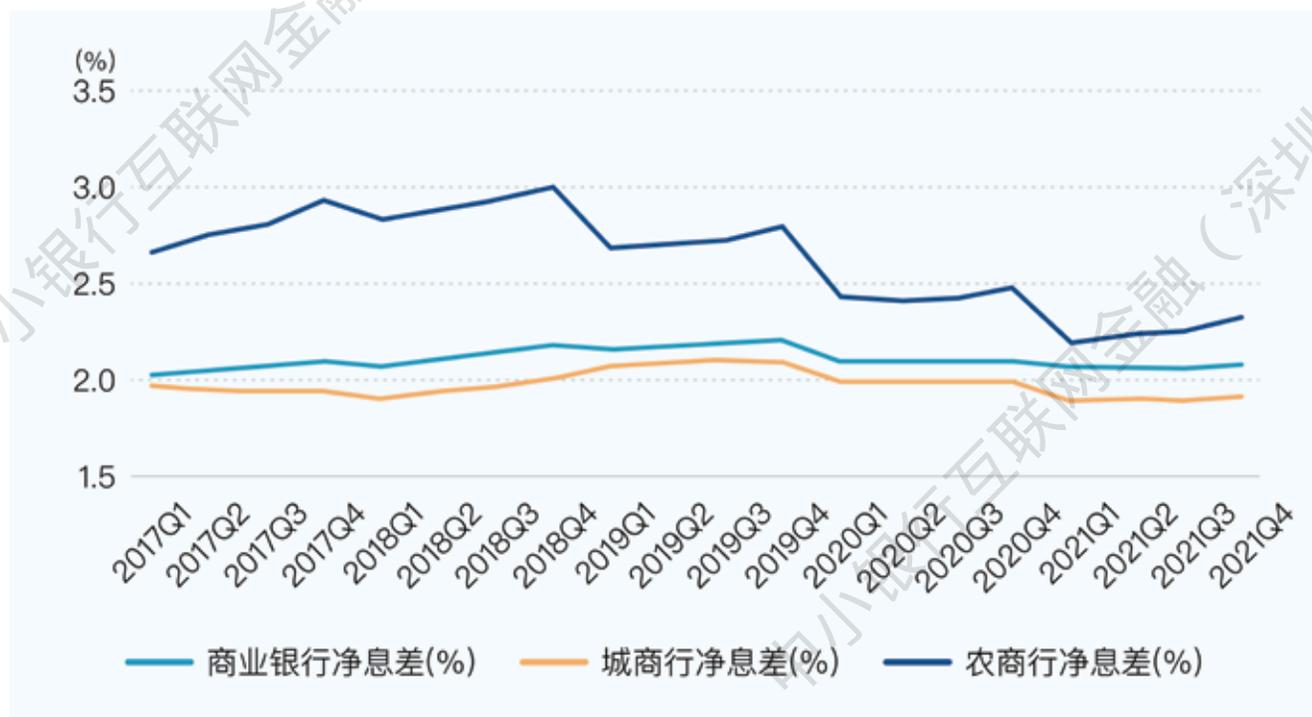


(来源: Wind, 瞭望智库)

分析其原因：一是因为中小银行业务结构相对比较简单，主要依靠利息收入，中间业务占比较小。这样的业务结构一旦遇到经济下行、金融去杠杆的周期，会受到直接影响。同时在货币政策始终坚持适度宽松的稳健政策下，实体融资成本下行，这也直接影响中小银行的利息收入。

二是受货币政策导向影响，大中型银行加大了对小微企业和“三农”企业的信贷投放力度，而且普遍资金成本较低，这在一定程度上挤压了中小银行的市场和利润空间，中小银行息差降幅明显高于大中型银行，其中以农商行的降幅最为明显。

图12 各类银行净息差变化趋势



(来源: Wind, 瞭望智库)

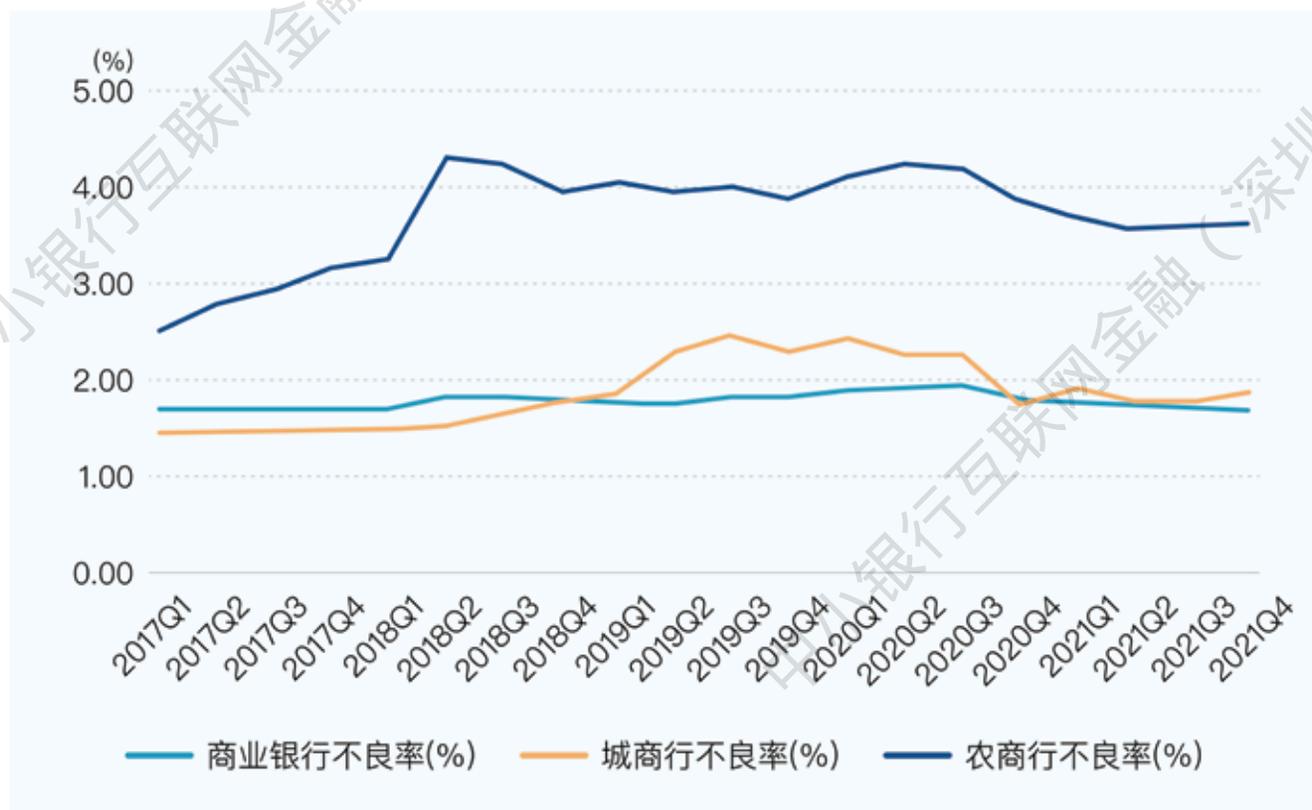
三是受资管新规、互联网贷款等政策的影响,一些创新业务受到了更为严格的监管,也影响了中小银行新增利润来源。

## 2 不良资产压力加大

在整体经济发展进入新阶段以后,小微企业的经营能力和抗风险能力遭遇到很大挑战,叠加新冠肺炎疫情的影响,小微企业更是直面冲击,个人客户还款意愿和还款能力也受到影响。同时受政策影响,中小银行还在加大普惠金融力度,支持地方政府适度提前基建,这都给银行资产质量带来了很大压力。

从数据变化来看,中小银行不良率攀升的趋势比较明显。自2019年开始,城商行和农商行的不良率始终高于行业整体水平,其中农商行的不良率水平更是远高于行业整体水平。

图13 银行不良率变化趋势



(来源: Wind, 瞭望智库)

分析其原因:

一是中小银行定位于区域发展,受当地经济发展情况影响明显,没有全国性银行在不同区域间的风险对冲能力。同时,中小银行的经营模式决定了其信贷的行业和区域集中度更高,业务更加下沉,因此面临的信用风险更大。

二是受限于资本金补充渠道有限,不良资产包的处置渠道和手段单一,导致中小银行不良资产核销难度较大,所以中小银行普遍存在不良率攀升的情况,尤其是农村金融机构。

三是过去宽松的监管环境给中小银行隐匿不良资产提供了空间,随着不良资产认定标准的趋严,过往那些通过监管套利隐匿的不良资产逐渐进入真实暴露期,也加剧了中小银行不良资产压力。

针对这部分压力,监管部门和金融机构已经有所准备和采取行动了。2022年2月8日,银保监会主席郭树清主持召开专题座谈会,研究金融资产公司聚焦不良资产处置主业、发挥独特功能优势、助力化解金融风险相关政策措施。

浙江省联社作为浙江金改和省联社改制的排头兵，已经成功组建成全国首家农商联合银行，在深化推进风险管理、化解不良资产方面已经取得了一些成效。比如：推进资产质量管控，“防逾期、控劣变”，加强源头风险管控与苗头风险排查，严控新增不良，巩固不良贷款化解处置成效；做实资产风险分类，加大不良贷款化解处置力度，及时足额计提资产减值准备，增强风险缓释能力；规范不良贷款处置力度，及时足额计提资产减值准备，增强风险缓释能力；规范不良贷款处置流程，提升风险处置合规性，切实防范处置风险的风险。另外，通过聚焦数字风控建设应用，加强新兴业务的风险防控，陆续出台新兴业务管理办法，修订完善业务制度规范，针对新业务、新场景、新特征，强化数据模型、操作风险、欺诈风险、信用风险、合规风险的有效防控，探索跟进相关系统工具建设，全面提升数字风险管理能力。

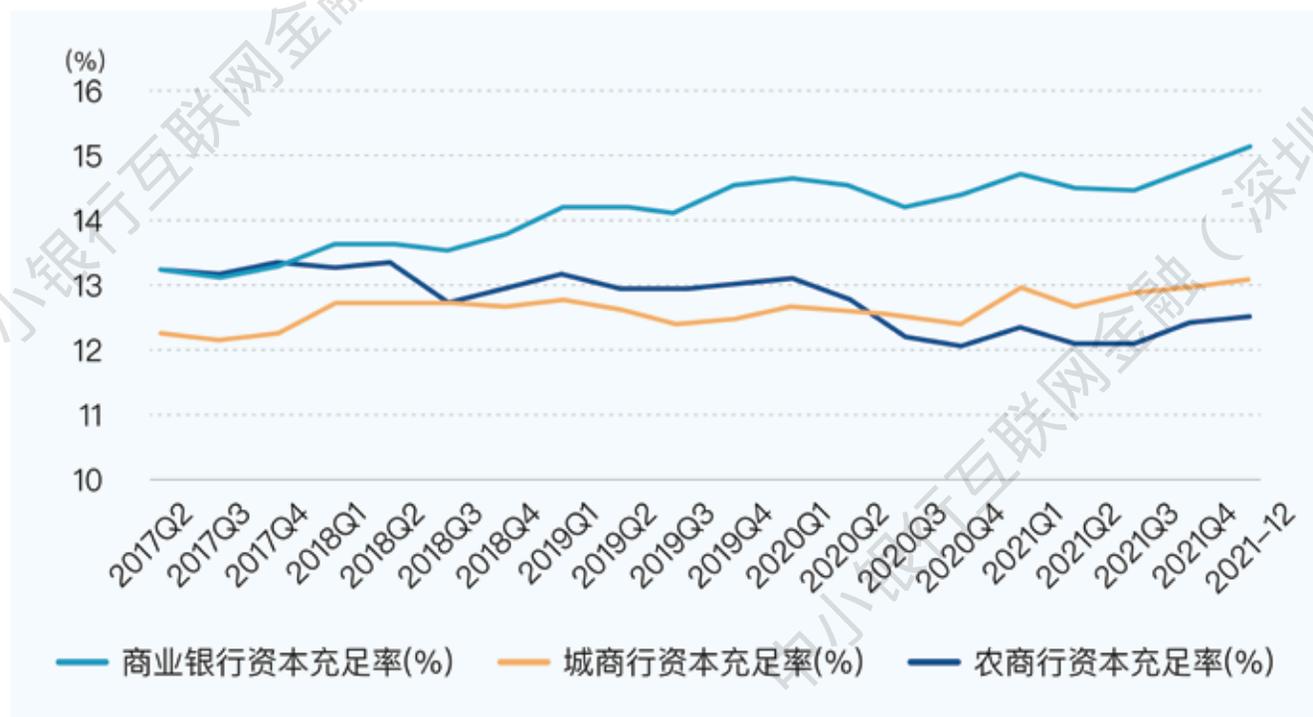
### 3 资本补充不顺畅

受盈利放缓、资产质量承压的影响，中小银行资本金补充进一步承压。一般而言，商业银行进行资本补充首选经营产生的未分配利润，在城商行和农商行盈利问题面临挑战的情况下，以内生性融资的方式来补充资本困难重重。

除此之外，中小银行还会通过定增、上市、增发、永续债、可转债、二级资本债等方式来补充资本金。但是目前来看，这些渠道都不算顺畅。以非上市中小银行为例，近两年银行IPO的速度明显放慢，尤其是进入2022年，先有厦门农商行主动撤回A股IPO申请，后有江苏大丰农商行发审会被否，已有多家中小银行推迟了上市进程。而通过股东定向增资的方式也并不理想，前文已分析了中小银行股权流拍的情况。

从数据表现来看，城商行和农商行的资本充足率始终低于商业银行整体资本充足率水平，而且农商行的资本充足率有下滑的趋势出现。

图14 银行资本充足率变化趋势



(来源: Wind, 瞭望智库)

分析其原因:

一是受经济下行和疫情冲击,一些中小商业银行资产质量受到较大影响。尤其是贷款集中在批发零售、住宿餐饮、旅游文娱等产业的银行资产质量受影响较大,进一步侵蚀中小商业银行的核心资本。再加之中小银行盈利能力较弱,难以实现持续的内生性资本补充。

二是作为服务小微企业的主力军,中小商业银行在支持小微企业发展上发挥越来越大的作用,面临更大的资金压力,需要及时补充资本金。

三是大量中小银行为非上市银行,资本补充渠道受限,无法利用定增、配股、可转债等资本补充工具。同时,投资中小银行的股东资质要求越来越严格且对银行的经营话语权较弱,而且ROE持续下滑,中小银行增资扩股难度逐渐增大。

为拓宽中小银行资本补充渠道,相关部门出台了诸多政策。其中包括:国务院常务会议提出在地方政府专项债限额中安排一定额度,允许地方政府依法依规通过认购可转换债券等方式,探索合理补充中小银行资本金的新途径;银保监会修订《关于保险资金投资银行资本补充债券有关事项的通知》,允许险资投资银行发行的二级资本债券和无固定期限资本债券;银保监会会同财政部和人民银行等六部印发《中小银行深化改革和补充资本工作方案》,在坚持市

场化、法治化原则等基础上，进一步推动中小银行深化改革，加快推进中小银行补充资本，多渠道筹措资金。

#### 4 公司治理能力较薄弱

近两年，中小银行风险事件爆发，根源都在于公司治理能力不足。中国银行业协会行业发展研究委员会发布的2021年度商业银行稳健发展能力“陀螺”（GYROSCOPE）评价体系评价结果显示，全国性商业银行的公司治理得分平均最高（84.47），城商行、城区农商行及县域农商行得分偏低，公司治理能力有待进一步提升。

中小银行公司治理问题普遍有以下几个特征：一是“三会一层”制度不健全，或形成虚设，管理者“一言堂”现象严重，内部人控制问题突出。这会导致很多管理决策并不符合市场化运营，并为利益输送、金融腐败、高管道德风险留下空间；二是财务制度不健全。少数银行出于业绩考核和监管要求，存在粉饰财务报表、掩盖不良贷款的现象，一些银行甚至系统性造假，对真实不良贷款进行隐藏式压降，最终引发风险暴露；三是公司章程对各主体职责划分不是很明确，公司管理“人治”现象较为普遍，主要负责人行为约束少，制度规章执行力差，外部监督不到位的无约束力的治理现象；四是缺乏“专业的人干专业的事”“银行家办银行”的人才配置，很难坚持运营上落实“需求主导、市场运作”的原则，亟需推动地方建立健全银行职业经理人市场机制。

为此，2018年至2020年，银保监会系统组织开展了“农村中小银行股东股权三年排查整治行动”。三年来，3898家农村中小银行全部完成了机构自查和监管检查，排查整治共涉及持股1%以上股东38.5万个、股权3889亿股，累计发现问题1.99万个。在此基础上，督促完成整改1.36万问题，对4758个股东的表决权进行限制，责令转让股权合计达62.3亿股，并依法依规对281家机构实施了行政处罚，处罚金额合计1.5亿元。

2020年，银保监会发布了《健全银行业保险业公司治理三年行动方案(2020-2022年)》，将制定《银行保险机构公司治理准则》作为公司治理监管的一项基础性工作，进一步提升公司治理的科学性和有效性。不过，公司治理这项系统性工程，不仅需要监管部门尽快制定信息披露、股权穿透、监管评级等监管细则，更需要中小银行的密切配合和靠拢。

中小银行治理能力薄弱的因素之一是缺乏专业人才。据课题组不完全统计，2021年，中小银行公开招募高管的信息已有近30条。

为了着力解决中小银行保险机构公司治理薄弱、专业人才缺少的共性问题，防范化解金融风险，推动银行业保险业高质量发展，银保监会指导银行业和保险业协会切实发挥自律组织功能，加快推动中国金融人才库建设工作。建设金融人才库主要是加强规范统一管理，鼓励和支持大型银行保险机构临近退休的专业人才，通过市场化双向选择，到中小银行保险机构担任董事长、高级管理人员、独立董事或外部监事等职务，更好发挥其丰富的经验和专业价值，补齐中小银行保险机构金融人才队伍建设短板。

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

## · 第四章 ·

# 构建核心竞争力的 四大着力点

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

在承受较大外部压力和内生压力之下，中小银行想要拨云见日，需要做的事情有很多，最关键的是找准路径，打造核心竞争力。通过多年的发展来看，中小银行之于整个银行业的功能定位十分清晰，因此核心竞争力的打造需要从特色化、专业化、数字化这三方面统筹着手。

**首先是特色化。**同质化竞争，是银行多年来都未能解决到位的问题。对于大中型银行而言，在整体大而全的业务结构下，规模优势很容易发挥出来，再结合具体业务实现特色化经营，并不是件吃力的事情。比如，建设银行的住房业务、招商银行的零售业务、兴业银行的绿色金融业务，等等。

对于中小银行而言，规模化优势则较难发挥出来，而且转型中“做大做强”惯性依旧，同质化现象突出。根据《中小银行金融科技发展研究报告（2021）》，66.07%的受访银行认为中小银行转型同质化问题“较严重”，17.86%的受访银行表示“非常严重”。整体来看，八成以上受访银行存在转型同质化问题。

其中，最主要表现为发展战略、市场定位以及业务结构同质化。尤其是“未盯准本地金融市场和客户群体”“违背发展普惠金融、服务本地小微企业和‘三农’的初心”，被视为造成中小银行转型同质化的重要原因。

特色化发展虽然不是压给中小银行的一个硬任务，但从所处的不同地域来看，中国各地区发展特色各不相同，中小银行具有特色化发展的先天优势。中小银行的目标客群具有区域特色，主要聚焦在本地居民经济、小微企业发展，因此要围绕客群特点形成特色化商业模式，包括通过线上化实现“小银行大网络”，基于当地产业形成产融协同发展，以及形成私域流量经营模式等。

**其次是专业化。**专业源于深入了解和深入实践，中小银行扎根于各个地区，对当地的经济结构、产业特色、用户习惯有更深入全面的掌握和了解，因此也具备发展专业化路径的基础。要想做到专业化，既需要专业的人，又需要干专业的事。

银保监会已在建立金融人才库，其中包括高级管理人才库、独立董事人才库、外部监事人才库等子库。高级管理人才库主要为管理人才流转 to 地方中小银行保险机构任职搭建平台。同时，银保监会也在鼓励和支持大型银行保险机构临近退休的专业人才，通过市场化双向选择，到中小银行保险机构担任董事长、高级管理人员等职务。这让中小银行实现“政治强业务精”“专业的人干专业的事”“银行家办银行”的愿景，又近了一步。

中小银行的专业化还体现在保持安全性、流动性和盈利性的平衡，这需要从提高风险控制能力、加强资产负债管理水平、有效实现资产配置等方面持续加码，才能不断加强自身的专业化水平，保证不落后。

**再次是数字化。**银行的未来离不开技术创新赋能，如今，智能银行、数字银行已经成为银行的重要战略之一。于中小银行而言，提高技术投入，发展智能金融，进行数字化转型，对解决转型痛点和难点亦起到重要作用。

尤其是受新冠肺炎疫情影响，许多中小银行的数字化转型阵痛来得猝不及防。当大中型银行尚能通过“无接触”金融确保服务到位，中小银行却只能因隔离暂缓一些业务开展。这也让许多中小银行下定决心加大技术投入力度，进行数字化转型。

《中小银行金融科技发展研究报告（2021）》显示，大部分中小银行都将移动互联网、大数据、人工智能、区块链、云计算和物联网等技术纳入到战略规划中，并已经进入评估、开发或应用阶段。78.57%的受访银行已将移动互联网技术应用到生产中，73.21%的受访银行已将大数据技术应用到生产中。

中小银行应综合运用科技手段，实现获客、产品、风控、运营、管理的智能化。比如，技术加持之下，银行可以实现管理的先知先觉先行，提升管理效率；还可以推动技术平台的敏捷复用开放，打造银行开放生态，提升服务效率。同时，中小银行也需认清科技能力只是一种工具，核心是中小银行应该有更清晰的定位、合理的业务结构、开放的生态系统、高质量的风控和应对系统风险的能力。

但是，需要注意的是，对于数字化建设所需要投入的大量人力、物力、财力，中小银行要适度考量投入与产出问题，不应一味地求大、求新，而是应该在懂得资源整合、外部借势的情况下，提升自身的智能化水平。

课题组也结合一些银行具体的做法，来探寻中小银行适宜在哪些业务层面发力，寻求一条中小银行布局未来、构建核心竞争力之路。

### 1 俯下身子，守住小微和“三农”业务基本盘

小微企业和“三农”经济一直是监管关注的重点领域，尤其是疫情以来，小微企业受到的冲击更大，监管出台了多项政策扶持小微企业的发展，更是鼓励金融机构通过金融科技和数字化技术缓解小微企业融资难题。对于中小银行而言，立足于区域经济中的小微企业发展和“三农”发展，既符合其自身定位和能力范围，又能在与大中银行的竞争中寻求一条差异化路径。

小微和“三农”金融的主要风险在于：一是主体抗风险能力相对有限，考验银行的风险管理能力；二是主体财务制度、管理机制相对较弱，资金需求又具有“短、小、频、急”的特点，考

验银行的产品创新、定价能力和服务能力。

技术发展为中小银行提升抗风险能力和管理能力提供了很大帮助，尤其是大数据、云计算和人工智能技术的发展，使得供应链金融、大数据风控、场景金融的发展相对比较成熟，在一定程度上补齐了小微和“三农”金融的传统风险短板，也成为中小银行发展该业务的重要依托。

亿联银行作为一家互联网银行，在服务小微和三农的技术创新和产品创新上，投入了很多人力物力，也取得了很典型的成功。以小微贷款中的大数据风控为例，在数据来源方面，主要依据包括征信机构的信息、税务、司法、电力、工商、社保以及其他大量的替代数据等，可以解决风险成本、服务成本和运营成本高的痛点，增强小微企业金融服务的可获得性，满足“短小高频”且灵活的用款需求。

此外，围绕长期农村地区存在的融资难、利率高、效率低、风险高等诸多痛点，亿联银行自主创新，建立了数据化、信息化、科技化三位一体的农村金融风控体系，推出线上“亿农贷”产品。该产品因为线上远程办理，因而方便快捷；又因为可以随用随支、随时还款，从而节省了利息。同样一笔贷款由于灵用的支用、还款方式，相比传统的农贷使客户融资成本降低60%以上。

重庆银行作为扎根西部地区的城商行，也在服务小微和三农方面积累了一些特色经营的经验。自2016年上线第一款标杆性小微在线信贷产品“好企贷”以来，迄今已构建起“多元化产品、智能化风控、数字化运营、精准化贷后预警、新型法律合规”“五位一体”的小微普惠金融智能服务体系，极大提升了服务小微民营实体经济质效。

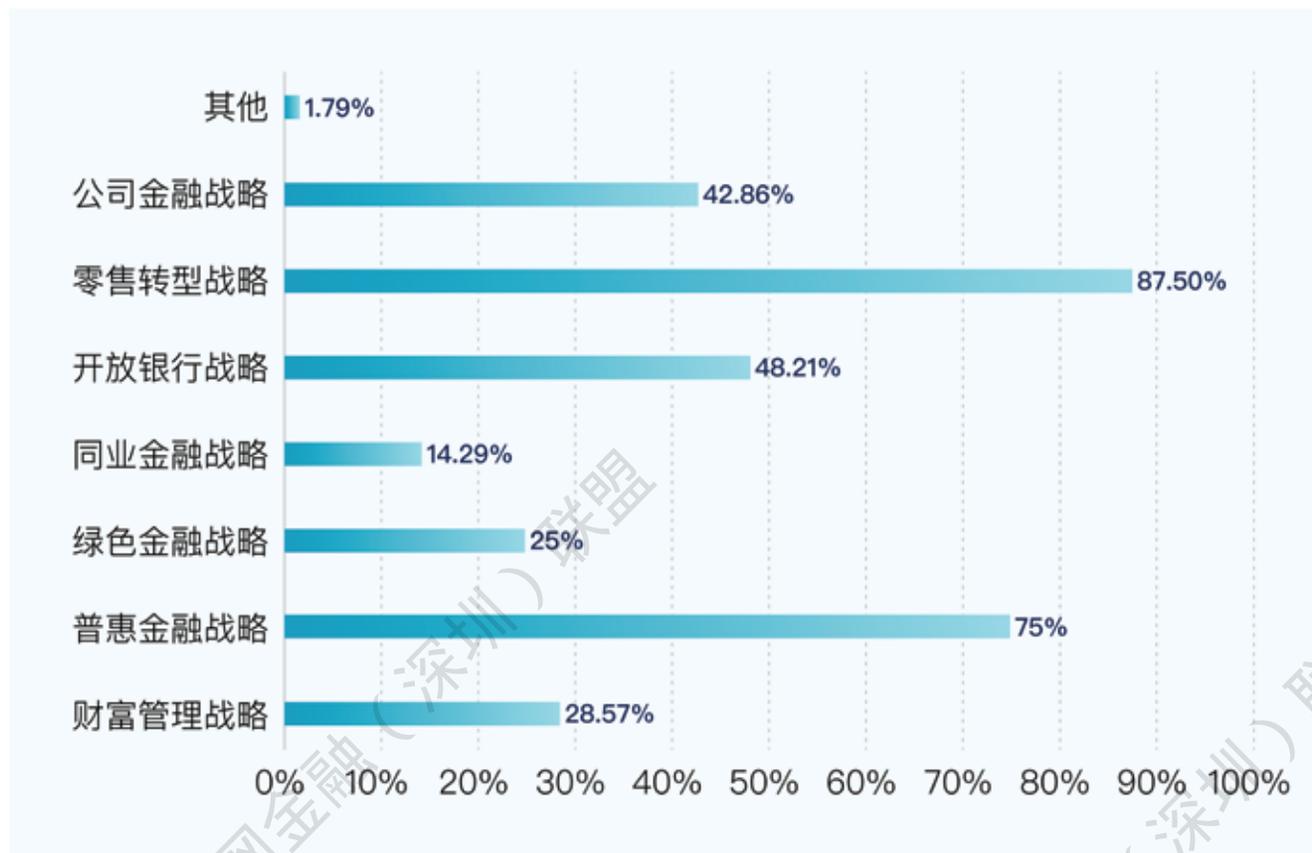
具体形式包括：一是多点触达的市场拓展与营销机会发现。不断丰富场景流量来源，增强多渠道的客户发现与触达能力。利用手机银行、微信小程序、公众号、H5等多渠道接入渝川陕贵的省级税局平台等数十个第三方平台，通过联动赋能和智能推介等手段主动积极获客。实施多渠道、多场景的全员营销模式，将服务触角下沉到具体行业和市场，针对不同的小微客户分层提供精准的产品适配和服务路由。二是线上线下协同的客户筛选与风险洞察。大数据风控逐步嵌入“贷前精准预警、贷中辅助审批、贷后智能预警”的全流程当中，成为辅助线下客户经理、风险管理人员参考决策、精准履职的有利工具。三是数据驱动的流程再造与精细化过程管理。该行通过打造“数字驾驶舱”“数据仪表盘”，以全方位、可量化的图景和视角，对数字信贷客户进行主动管理。实时监测业务全流程，及时捕捉运营异常，动态监控运营服务效率与客户满意度。四是积极的资产处置机制与数字化司法对接。布局构建了规范可信的电子存证体系，形成了适应于数字信贷业务发展的法律合规管理基础设施和管理机制。2021年，该行作为唯一一家本地法人银行参与了重庆市高级人民法院主导推动的全国金融法院“数字金融纠纷一体化解决项目”试点。

## 2 精细化经营，加快零售业务转型

零售业务做得好的银行，具备更强的抗击经济周期的能力。首先，经济结构调整为转型零售打下了基础。消费日渐成为中国经济增长的主导力量，金融作为支撑手段，与之相应的零售金融服务必然成为重点；其次，监管对中小银行的定位就是服务于区域经济，摒弃规模扩张的盈利模式，监管政策也在引导商业银行积极向零售业务转型；再次，受息差收入越来越有压力，技术手段逐渐打破物理时空限制，使得金融与更丰富的场景结合变得越来越重要，这些也为中小银行布局零售业务提供了更多可能性。

根据《中小银行金融科技报告（2021）》显示，87.5%的受访银行将零售转型战略作为未来三年重点推进的业务战略。

图15 调研银行通过科技赋能重点推进的业务战略



（来源：《2021中小银行金融科技报告》）

中小银行在区域深耕多年，熟悉当地经济，更懂当地民心。这主要体现在：在当地有广泛的人脉资源，能够实现资源拓展和资源整合，其中包括一些数据的整合和挖掘；了解当地人的金融需求，能够有针对性地进行金融创新；可利用技术手段提升服务能力，等等。

具体如何进行零售业务转型，可从以下几个方面着手：

一是针对当地居民、农户、小微企业主等客群的金融需求，创新零售产品，更突出个性化和差异化服务，实现从“产品为中心”向“客户为中心”的转变，打造以客户需求为中心的金融服务链条，持续提升客户服务体验。

浙江农商联合银行（原浙江省联社）在进行零售业务转型时，一方面通过“避短”实现错位竞争，做大行做不了或做不好的业务，一方面通过“扬长”充分发挥限于金融机构决策链短、机制灵活、响应速度快的优势，充分发挥地缘、人缘优势，坚持线上、线下相结合，实现规模、效益、质量的协同发展。

二是基于数字技术发展进一步拓展零售业务营销、风控、服务的场景和手段。通过探索将数字化营销、数字化风控、数字化运营管理整合在一体化的云平台之上。根据客户属性开发数字化营销模型，整合线上线下营销渠道，全面提升零售营销效率；挖掘数据潜能，利用大数据技术对客户进行精准画像，从多维度精准反映客户的财务水平、风险承受能力和行为偏好，全面加强风险控制水平；将数字科技导入业务管理、运营管理全流程，提升业务和运营效率，全面改善零售客户体验度，进一步延伸服务触角。

朝阳银行作为扎根辽宁西部的一家银行，一直坚持本地化的精耕细作，近两年也意识到技术变革带来的效率提升和精准服务能力，开始逐渐加大核心系统建设的投入。随着核心系统的上线，不仅提升了客户服务能力，也实现了业务办理的无纸化操作。接下来的网点改造也将重心放在智能化、科技化改造，从而实现线上线下一体化的技术升级。

三是重视财富管理能力建设，动态拥抱财富管理市场的发展趋势。随着居民可支配收入的增加，消费观念的改变，中产阶级对银行零售产品和服务的需求日益增加，富裕群众对理财、财富管理的需求呈现上升势头。高净值人群财富管理业务是零售业务的主要利润点，其市场前景相当可观。尤其是一些地方民营企业主，这方面的需求更加强烈，是中小银行可以抓住的有效客群。

当前，监管层对于中小银行开展理财业务是否必须要设立理财子公司，尚存不确定性。如果监管层明确规定未设立理财子公司的银行将无法再新增理财业务，那势必将影响很多中小银行在财富管理市场的份额，一些小银行将只能逐渐压缩推出理财业务，进入代销领域。目前，一些有意识且有实力的中小银行已经开始纷纷申请设立理财子公司。

表9 中小银行设立理财子公司情况统计（截至2022年6月末）

序号	银行	理财子公司名称
1	杭州银行	杭银理财有限责任公司
2	宁波银行	宁银理财有限责任公司
3	徽商银行	徽银理财有限责任公司
4	南京银行	南银理财有限责任公司
5	江苏银行	苏银理财有限责任公司
6	青岛银行	青银理财有限责任公司
7	重庆农村商业银行	渝农商理财有限责任公司
8	上海银行	上银理财有限责任公司

（来源：根据公开资料整理）

上海农商行聚焦于AUM（管理资产规模）20万以上、零售贷款、工会卡、代发养老金、代发工资五大客群，建立以多元化资产配置为核心的财富管理业务产品及服务体系，重点提升基金、资管信托、保险代销能力，通过专业化经营更好匹配大财富管理时代背景下个人客户财富管理需求，从而推动其AUM规模的可持续增长与结构的进一步优化，做大财富类中收规模。

### 3 瞄准未来，或可布局绿色金融

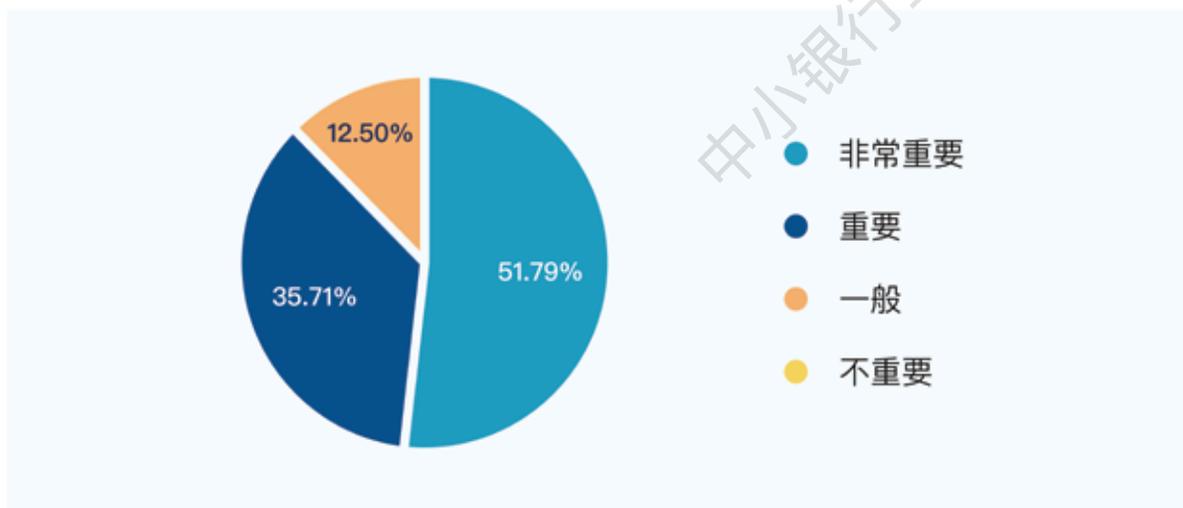
实现碳达峰、碳中和是我国未来一段时间的战略目标。“双碳”目标要求在实现经济增长的同时，构建绿色低碳的经济发展模式，这将推动经济结构出现深刻变化，重塑生产体系、流通体系、消费体系。在此背景下，绿色低碳产业将迎来快速发展期。一方面，能源、工业、交通和建筑等传统高碳行业需要绿色化、清洁化改造，形成新的低碳生产方式。另一方面，林业碳汇、海洋碳汇、碳捕集等负碳产业将快速兴起，增强生态系统固碳能力。

绿色低碳产业发展催生新的金融服务需求。一是绿色产业发展高度依靠技术研发和资金投入。据测算，我国在未来40年要实现碳中和需要百万亿级别的投资。技术创新往往具有周期长、投入大、风险高的特点，需要建立与此相匹配的投融资体系。二是经济绿色转型需要金融机构综合银行、保险、证券、理财、资管、租赁等资源，提供多元化金融产品和服务。三是碳定价将使碳排放的外部成本内部化，从而利用市场化的激励约束机制促进碳减排。金融机构应

发挥自身技术和资金优势，深度参与碳市场建设和交易，促进碳市场基础设施和交易机制不断完善。

金融机构应建立符合绿色低碳产业金融服务需要的经营管理机制。尤其对于中小银行而言，中小银行可充分利用大数据、区块链、智能投顾等先进技术，探索数字技术与绿色金融深度融合。根据《中小银行金融科技报告（2021）》显示，八成以上受访银行认为“双碳”目标下，产业转型对中小银行金融科技赋能绿色金融具有重要影响，其中51.79%的受访银行表示这一影响“非常重要”，35.71%的受访银行表示“重要”。

图16 “双碳”目标下产业转型对调研银行金融赋能科技绿色金融的影响程度



（来源：《中小银行金融科技报告（2021）》）

因此，中小银行可在以下方面加强业务管理创新，以便更好地开展绿色金融业务。

一是可以依托本地化优势，在准确把握当地经济发展特点和趋势的基础上，梳理可以重点扶持的绿色产业和绿色项目，全面聚焦绿色能源、绿色交通、绿色建筑、工业降碳转型和能效提升等低碳行业，并制定合理的绿色信贷业务发展规划。

二是有必要对有潜在重大环境风险的客户实行动态分析，逐步压减高污染、高能耗产业信贷占比，全面优化信贷结构。

三是可在绿色金融产品和服务创新方面下大功夫，在探索调动家庭、个人绿色行为方面下大力气。中小银行可以充分发挥其在金融服务“最后一公里”方面的优势，尝试开展“个人碳账户”实践，基于绿色行为数据，将个人碳账户积分与金融产品或服务链接起来，鼓励公众培养绿

色生活理念、践行低碳减排行为。

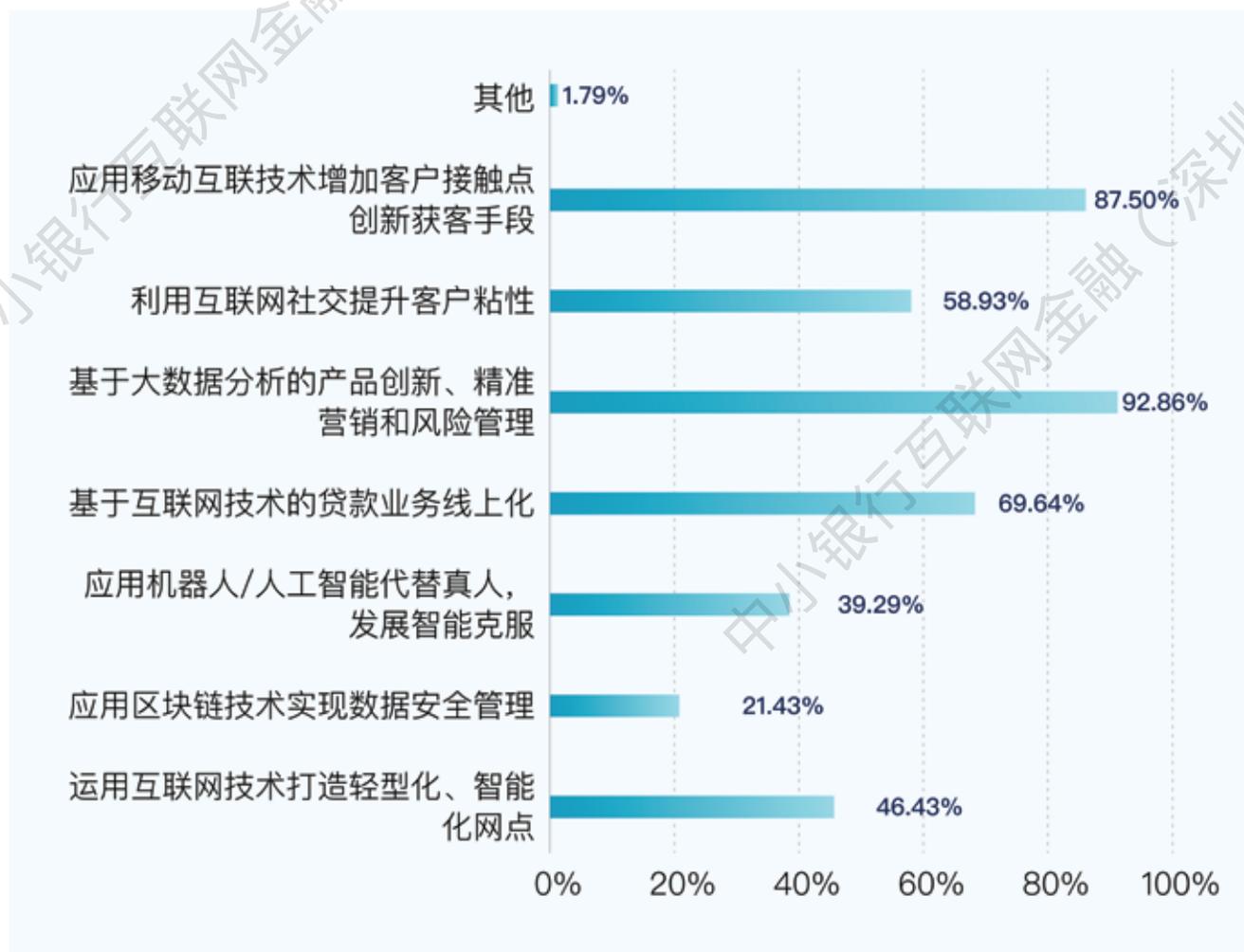
四是在当前“科技+金融”浪潮的推动下，中小银行应该抓住绿色金融和金融科技新契机，综合利用大数据、云计算、人工智能、区块链等数字科技打造数字化绿色金融平台，提升绿色金融领域市场分析、场景建设、营销获客、需求匹配水平，强化环境风险监测、预警处置机制，全面提升数字化绿色金融服务能力。

## 4 稳步快跑，因地制宜开展数字化转型

数字经济时代，一些大中型银行已成功验证了数字技术对业务效率提升、创新业务发展、风控能力加强等方面的突出作用。尤其是疫情之后，银行业的“非接触式”服务发挥了很大作用，也让中小银行意识到提升数字技术的必要性和迫切性，正不断借助自身力量和外部力量，进行数字化转型。

中小银行的数字化转型应结合地方经济、产业特色和客群情况，以当地客群为主要服务对象，推动线上线下渠道相结合，确定差异化、特色化、精准化的数字化转型定位。包括：城市商业银行可将地方经济、小微企业和城乡居民作为主要服务对象；农村中小银行可深耕县域市场，坚持支农支小市场定位。通过建设特色智能网点、打造特色手机银行、推广特色金融产品等作为数字化转型的主要突破口，建立数字化营销、风控和创新能力，走“小而美”的数字化转型之路。

图17 调研银行认为金融科技应用最好的业务



(来源：《中小银行金融科技报告（2021）》)

在数字化转型的道路上，很多中小银行已经有了一些初步成绩。浙江农商联合银行（原浙江省联社）于2019年启动了全面重构数字金融产品体系、创新数字服务渠道、升级数字风控体系，数字金融能力全面提升。在2017年上线的分布式网络核心基础上，开放式场景引流、外部数据迭代监控调整、数据风险准入、自动化审批、360°客户全局视图、差异化定额定价、欺诈识别预警、定制化产品装配包装上架、数据资产应用管理等多种手段和能力陆续上线，贷前智能决策体系、贷中风险预警体系、贷后智能催收体系、模型应用管理体系等数字贷款体系，以及组件化装配、个性化包装、快速上架的数字存款体系陆续建成并不断完善。

重庆银行充分运用大数据智能化技术，强化“好企贷”等自营线上贷款产品支持，实现贷款申请、审批、提还款、续贷等全线上操作，打造移动终端、可扩展设备、APP“三位一体”数字化金融移动展业平台，集成柜面业务、信贷业务等功能，形成多场景、协同化的移动金融服务。

特别是疫情期间，重庆银行充分利用金融科技开展线上服务，优化丰富“非接触式服务”渠道，用更加智能化的技术手段衍生新的服务方式，提升服务实体经济质效。

上海农商银行将金融科技创新成为推动转型发展的动力源泉。以创新为驱动、数据为支撑，强化顶层设计，深化数据治理，完善信息科技架构体系，加强金融科技对全行业务管理的引领作用，打造“智慧金融、数字银行、品质服务”的形象标签。全力实施数字化转型“FOCUS”工程，全力打造数据、业务、智慧三大中台，形成有效的双速IT机制，构建“前台敏捷、中台强大、后台稳定”的信息科技体系。依托数据治理、中台建设，推动数据、科技、业务三大主线深度融合，用数字化解决批量获客、用户经营、平台打通、渠道融合、智能风控等问题，深度运用金融科技，全力打造服务场景，赋能业务发展。

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

## · 第五章 ·

# 完善監管與市場環境 全面提升發展空間

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

中小銀行互聯網金融（深圳）聯盟

中小银行发展不是孤立的问题，牵扯到整个金融系统的发展与支持，其中监管政策与导向更是中小银行发展的重要保障。在调研中，许多中小银行以及业内专家都提及目前的监管政策为中小银行发展提供了发展空间，不过也存在政策不完善、监管不到位导致的中小银行生存压力加大的问题。因此，想要真正发挥好中小银行在整个金融系统中的作用，更好地服务促进实体经济增长，中小银行的监管环境还有待改善。

## 1 制定差异化、适配性监管政策，增强中小银行经营活力

深化加强中小银行公司治理能力，是中小银行改革的重要议题之一，也是近几年防范化解金融风险的重要内容。近几年，监管部门在加强股东管理、完善“三会一层”运作机制、制定优化可持续的利润分配政策、加强信息披露等方面，对中小银行提出了更加完善的监管办法。但是，从具体落地效果来看，一些监管政策使得部分中小银行在一定程度上失去了增资扩股的吸引力。比如，在进行投资评估时，一些民营资本认为，一是监管对股东资质要求较高，另外股东权益却很难匹配，阻碍了一些投资入股的积极性；二是中小银行上市管控比较严格，并且市场整体认可度不高，上市破发现象频出，也使得中小银行的财务投资价值大打折扣。

因此，针对中小银行的监管政策，既要保持审慎监管力度，防范市场约束失灵，又要提倡差异化监管政策，使得监管标准与银行发展进行适度匹配，为中小银行预留发展空间。首先依照银行所处地区、发展不同，对其进行分类，根据银行分类适配相应的监管标准，该监管标准应较以往有所细化。比如，针对中小银行的头部机构，资产规模已接近股份制银行水平的城商行和农商行，可考虑参照部分股份制银行的监管标准，但也应考虑到中小银行不能异地展业的限制，所以不能完全照搬相应的监管要求。

其次，调整部分监管内容，可在限定条件下放松部分监管要求。这样既可以减轻中小银行的考核压力，有更多资本金和灵活性开展创新业务，也可以减轻监管成本，使得监管能有更多精力做精细化监管。

通过欧美金融行业监管变化趋势也可以看出，一些发达国家在对中小银行的监管有所放松。美国2018年通过的《多德-弗兰克法案》，对小银行的监管标准就有所放松。其中包括，资产规模在2500亿美元以下的银行不必再参加美联储每年举行的压力测试，也不用向美联储提交待其批准的有关破产后如何清算的“生前遗嘱”；放松了资产规模低于100亿美元的银行在交易、放款及资本规定等方面的监管要求，包括简化资产充足率考量方法、允许更多银行接受互助存款、允许小银行豁免沃尔克规则、减轻小银行财务报告要求、减少现场检查频率等。这一调整有利

于降低美国金融机构的成本，提升金融机构的盈利能力；增加金融机构对居民部门的信贷投放，有利于促进经济的增长。

具体而言，课题组认为我国关于中小银行监管，可考虑调整的政策包括：

首先，在防范风险的基础上，可适度放松资本充足率、不良贷款率的要求，让中小银行有更充足的业务发展空间；

其次，丰富健全资本金补充渠道，包括推动中小银行定向增发，引进战略投资者；简化二级资本债、永续债等资本补充工具审批程序，缩短审批的时间等。

再次，多方位政策支持鼓励中小银行从事小微企业、“三农”业务。包括：建立差异化的、有效的激励机制和约束机制，鼓励中小银行支持小微企业和“三农”业务；落实小微企业和“三农”金融服务税收优惠和奖补的措施，力争做到应享尽享；允许中小银行在小微企业和“三农”贷款利率方面与大行有所差异；推动小微企业信贷资产证券化等。

## 2 完善央地监管协调，发挥地方政府属地责任

中小银行既要接受中国银保监会的整体监管要求，又要满足地方金融监管部门的监管要求，尤其是在中小银行不得跨区域经营的硬性要求下，地方监管的属地责任尤其突出。落实地方监管部门的监管职责，尤其要明确地方政府的定位和责任意识。

从地方监管部门的职责来看，既要守住中小银行不得跨区域经营的底线，又要想办法激励中小银行对本地经济发展的支持，地方监管部门的权责应该更大一些，应从地方监管机制建设上创新一些新思路，形成地方金融自由竞争的格局，并真正留住中小银行的心，支持当地经济发展。

从地方政府的定位和责任意识来看，一些中小银行或为财政出资、或为地方国资出资，与地方政府有着千丝万缕的关系，也决定了中小银行在发展过程中，地方政府的干预和介入情况会比较多。但是，也正是因为这种干预和介入，往往会造成银行经营市场化程度不高，从而导致中小银行风险积聚、业务创新动力不足。

地方政府要发挥属地责任，需要从几方面加强中小银行的市场化运营：

首先，减少对中小银行的行政干预，改进银行考核办法，提高银行自主权。现在过多、过

细、分类的比例考核，影响了银行经营自主权，而且还会产生很多的扭曲行为，导致政策执行效果不佳。

其次，牵头化解地方风险，形成与中央各级部门、行业协会、其他金融机构的沟通协调机制，推动中小银行治理能力和风险化解能力建设的通盘考量。

再次，优化中小银行的内部控制体系，积极发挥地方政府作为股东的作用，对中小银行发展给予相应的支持，及时补充资本金、加强高管考核、提升人才队伍建设等，而不能将中小银行仅作为地方发展的“血库”。

### 3 提升数字化能力，完善平台机制建设

对于中小银行而言，数字化能力建设对未来长远发展非常重要。尤其是疫情的发生直接验证了银行数字化能力，中小银行在这方面的短板明显。对于中小银行而言，提升数字化能力，有自身人才、资金短缺的掣肘，也有外部平台机制建设不够的原因。为了使得中小银行更好地实现转型，应该给予一些支持。

首先，对大数据治理进行顶层设计，让中小银行有更多获取数据的能力。数字化能力建设的一个基础是数据维度的丰富，中小银行受制于历史数据积累、业务结构单一、外部资源较少等原因，普遍存在缺少数据的情况。因此，应从顶层上对大数据治理进行设计，充分整合地方政府的数据资源，帮助中小银行精准获客，精准地进行风控；央行作为征信管理的权威部门，围绕大数据征信对当前大数据共享方面的一些政策和实践进行自上而下的统筹推进，避免出现政出多门、缺乏协同的不利局面；将金融、工商、税务、水电缴费、市场监管、社保、海关等方面的大数据统筹起来，建立一个全国统一的信息服务平台，并对各类型银行提供平等的准入机会，将能大大地降低数据成本。

其次，对商业银行和数据公司、金融科技公司的合作进行规范和支持。中小银行在不具备自主建设数字化能力的情况下，与外部机构合作是有效的，同时也应做好风险防控。在确保数据安全和技术安全的前提下，可支持市场化的数据公司和技术公司成为银行风险控制信息的提供商，借助大型科技公司的场景和客户优势为中小银行提供更多的获客渠道，也能更好地为中小银行提供信息服务，这其中合规化操作是合作的底线，同时要有效规避道德风险。

再次，推进金融云的建设使用。央行发布的《金融科技发展规划（2022-2025年）》明确提出，加快云计算技术规范应用。金融行业上云，实现IT架构转型与金融科技创新，全面加速金融

云平台建设势在必行。尤其对于中小银行而言，金融云将帮助其更好地建设集约型科技基础设施，起到降本增效，促进业务创新效率。目前，平安、阿里、腾讯已在金融云领域布局多年，为金融业提供合规、安全、创新的云服务。

#### 4 建立大行与中小银行合作机制，避免产生挤出效应

在区域竞争中，中小银行不可避免地遇到大行，尤其是被中小银行列为主业的小微贷款和三农金融，大行近几年在履行社会责任的背景下，投放了大量小微贷款和三农信贷，在一定程度上冲击了中小银行的市场。大行还拥有渠道优势、资金成本优势、信誉度优势等，导致中小银行的许多优质客户转移到了大行，加剧了中小银行的市场竞争压力。因此，应及时建立大行与中小银行的合作机制，避免出现大行蚕食中小银行市场份额的情况，保留住金融供给侧的丰富层次。

首先，大行可以投资中小银行，大行投资中小银行以后，可以派出高级管理人员指导中小银行做好风控和业务，发挥其在人才和风险管理方面的优势，也避免了和中小银行抢夺市场、抢夺客户。

第二，大行筹集资金的成本比较低，在同业业务方面，可以成为中小银行的资金批发行，为中小银行提供资金支持。具体方式可以包括在市场上认购中小银行发行的债券，开展小微转贷款的合作，提供短期流动性支持，等等。在此过程中需要警惕同业套利、资金空转等资金“脱实向虚”的风险，保证资金真正用于服务实体经济。

第三，鼓励大型银行和政策性银行与中小银行、民营银行在客户共享、风控交流方面进一步开展合作。为鼓励大中小银行的合作，可考虑同步调整对大型银行的普惠小微金融业务的考核方式。比如，大行支持了中小银行，通过中小银行服务小微企业，也应计入大行的业绩，这样才能激发大行与中小银行合作的动力。

## 5 完善优化中小银行退出机制

中国中小银行数量较多，而且在区域经济发展相对较慢的地区，也有包括农村信用社、村镇银行等区域金融机构，因此一些区域内会出现同质化竞争、资源浪费等现象。同时，一些小银行不具备规模优势，技术能力、公司治理、人才资源都存在问题，生存发展空间有限。随着金融科技的发展，银行网点功能越来越弱化。这些缺乏竞争力、存在经营风险等中小银行理应顺利退出，在政府部分的指导下实现整合重组，形成规模优势，降低经营风险。

为了更好地进行资源整合，更好地发挥中小银行属地服务能力，可从以下几点加强机制和制度建设：

首先，尽早厘清中小银行全部财务表现和股权结构<sup>[1]</sup>，排查存在风险隐患的机构，做好规划统筹，从全国至省市县各级行政分类上，做好中小银行布局分配，在坚持市场化原则的基础上实现资源的有效配置。

其次，设立整合重组的标准，建立资产处置平台，尤其是将中小银行资产核实工作落到实处。应完善地方监管部门与中央监管部门成立联合处置小组机制，将个案经验有效复制到更大范围的风险处置过程中。

再次，建立市场化法治化金融机构退出机制，并贯彻落实到底。避免出现行政干预下的金融机构退出，或者为了保留地方银行牌照而带病生存，最后导致个别机构风险变成系统性风险。



中小银行互联网金融(深圳)联盟

中小银行互联网金融(深圳)联盟

中小银行互联网金融(深圳)联盟

行互联网金融(深圳)联盟