



刘晓春：村镇银行生存悖论 ——历史、困境和出路





肖蔷：首先想请您介绍一下村镇银行的历史。据我所知，村镇银行在我国这么多种类银行当中，历史并不算很长。如果我们以原银监会发布的《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》提出在六个省（区）农村地区设立村镇银行试点为起点的话，也就是 2006 年末，到现在也只有 16 年时间。您是如何理解村镇银行的历史和背景的呢？

刘晓春：在我们国家整个银行体系中，村镇银行还有后面出现的民营银行，可以说是历史最短的，只有十多年时间。当初是为了支持“新农村”建设以及扶持农村中小企业和农户，提出是不是应该有专门的金融机构去

支持，这是设立村镇银行的背景。

其实我当时就有一个感觉，设立村镇银行的逻辑并不很顺，或者比较牵强。原来我们就有农村信用社，改革开放以后，原来农村信用社的定位就是为“农业、农民、农村”服务，为社员之间融通资金服务。但随着改革开放之后经济发展，关于农村信用社的改革究竟是坚持所谓“三性”（组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性）为农村服务，还是应该走向商业化——始终是有争论的。

于是在争论中，发展就一直在两边摇摆。在这种摇摆中，原来的信用社变成了县联社，县联社变成了农商行，甚至许多联社并在一起变成大的农商行。最近有些地方还要把全省的农商行并在一起，变成一个大的省级农商行。

这个过程中，农信社从最初直接为农民、农业服务，慢慢开始不断往“上”走——离开了农村，离开了农民，导致大家觉得在新农村建设中似乎没有金融机构在为农民、农村、小微企业服务，于是开始有声音要求成立新的村镇小银行进行服务。

但我们可能没有去仔细研究：为什么当初农村信用社会脱离农村？如果不想清楚这一点，农村信用社或者农商行到底怎么改革，还是没有一个明确方向。比如一方面要求农商行不能离开县，必须以县级为法人单位，但同时又要成立新的村镇银行来为农村服务，这里本身就有一个矛盾。

还有一个认知上的矛盾：似乎只有小银行才能为小企业、个人提供服务，大银行是不会的，所以要成立村镇银行。但是在成立村镇银行的时候，监管还是注意到了一些问题。金融有它的特殊性，所以在成立村镇银行的时候，往往要求现有银行作为发起单位，然后引进其他资本，包括民间资本。

肖蕾：刚才您提到一点，也是大家对银行认知上的一个误区——认为“大银行”是不服务中小企业或者“大银行”不在乎中小企业，这个认知可能始自 2008 年金融危机，也可能是银行发展壮大过程中出现的一些行为让大家有了根深蒂固的印象，好像大银行天然就不会服务中小企业。就算小银行成立之初的目标是服务于小的实体或者农村，它依然会发展壮大或者产生更大“欲求”，一旦变成大银行，可能又会遇到同样的悖论。

村镇银行成立的初衷还是很明确的：聚焦在小的村镇。因此设立的门槛也非常低：在县、市注册，注册资本不得低于人民币 300 万元；而在乡、镇设立，资本金只要 100 万元。而且对所有社会资本和金融机构都放开。如果对比后来民营银行设立动辄数亿元的标准，村镇银行的门槛简直太低了。

可能正是因为设立门槛如此之低，它的发展速度也非常惊人，基本上三年之内全国数量就“破千”了。到 2021 年已经有 1600 多家村镇银行，基本上覆盖了全国所有省份。这不得不让人思考村镇银行的本质，或者它天生的使命、天然的定位到底应该是什么？

刘晓春：问到点子上了。我们原来的农村信用社目标是很清楚的，因为它是“合作制”，也就意味着不应该是“商业化”的或者不应该以“盈利”为目标，而主要是为社员在经济活动中产生的金融、融资需求服务。如果它能够安于这样的定位，可能就不会有后面出现的这些问题。

但是，我们正好又处在这样一个历史阶段——经济快速增长，经济结构也在快速变化。如果所有的农村信用社都拘泥于原来的定位，可能也没办法发展。比如，发达省份的乡镇企业发展商品经济，原来社员小家庭农业几乎是挣不到钱的；同时，信用社本身的经营模式也导致它不可能迅速扩大，便跟不上经济发展速度。

我们再换一个角度，从经营或者管理信用社的员工角度来看——原来“农信社”和“农行”之间，虽然是两个所有制、两个法人，但是它们之间是“管理”和“被管理”的关系。所以有的时候，干部会有一个通道，好的信用社主任、业务骨干可能就会进入到农行国有体制。

如果我们不讲信用社本身，只从个人角度来看，肯定是“人往高处走”。他/她会希望自己的身份能够变成“国有机构”员工，信用社主任也希望能够变成农行员工，比如原来县支行的股长能够当上农行副行长、行长。但如果没有这样的“上升通道”，农信社的管理者当然希望把银行“搞大”，不会满足于只是一个小信用社的独立法人，这样个人才有发展。所以不管是经济本身发展，还是个人职业发展角度，都有“做大”的动机。

在改革开放过程中，我们没有其他机制、法规等来限定信用社只能做

成什么样。同时，“改革开放”就是要突破思想束缚，信用社也不一定非要“合作化”，不一定只能为农民、农业服务，也应该能够“进城”，所以信用社资金到底是只能用在农村还是可以“进城”也是一直有争论的。在这个过程中，信用社就摇摇晃晃地要“走出去”。

为什么做大后就不能服务小微？正因为几十年经济在发展，经济结构也在变化。从银行角度，其业务结构、客户结构肯定也要随经济结构变化而变化。“变化”是指哪里好赚钱，就往哪里走；而从行长角度，不仅会选择更赚钱、更好做的“大业务”，还在于这样做对机构有利，对个人发展也更有利。从效益来讲，做一笔“大项目”只要几个人，几个亿贷款就下去了；而做小微贷款，每户几万块钱，几十亿业务目标要贷多少户？需要多少员工？如果经济发展速度、经济结构变化没有这么快，可能银行就能沉下心，小微也能做起来，毕竟是有利润的。但如果“大业务”有更好的选择，一定还是往那个方向去。

肖蕾：如果从村镇银行的定位来看，开始确实是扎根于乡村县城的。监管对村镇银行的经营和业务范围限制也比较严格，不允许跨区经营，也在一定程度上限制了过度发展的势头；贷款的主要投向也明确要服务于农户或小微企业。这些限制似乎确保了村镇银行安心服务自己该服务的对象。如果它的定位如此清晰，限制又如此之多，为什么近些年来村镇银行的风险会抬升呢？

刘晓春：刚才讲过，村镇银行本身的逻辑是比较牵强的，但因为一些

专家研究用一种“推理”方式论证其合理性，也造成了一些社会舆论。对此监管部门还是清醒的，认识到这其中的矛盾，所以对它做了许多条件规定。现在村镇银行有1600多家，但其实在2015年左右就不再批准新的了。

然而，这里依然存在几个问题：

第一，中国经过40年改革开放，所谓“农村地区”现在已经是“五花八门”。很多“农村”已经城市化、工业化了，如果我们用同一套标准设立村镇银行，本身是会有问题的。

第二，村镇银行和原来农信社不一样。原来的农信社全部在乡镇以下、按行政区划，只要有行政区划就有信用社，不管当地人多人少，经济总量有多少。但是现在设立的大多数村镇银行都在县城，某种程度上是远离农村的，又没有或者少有分支机构。所以能不能真正服务到村镇，实际上是有矛盾的。

第三，当大银行、农商行体系和邮储银行都已经下沉时，网点角度看村镇银行并没有填补任何“空白”。村镇里已经有各大银行、农商行网点，村镇银行还面临其他银行竞争。

还有一个问题。我有一个比较保守的观点：作为银行，放贷款是需要有存款的。而我们成立村镇银行包括民营银行时，大家关注的都是怎么能够“放贷款”。比如，成立民营银行是因为民营企业融资难、融资贵；村镇银行也是因为农村农户融资难、融资贵，这些都是“放贷款”的角度。

但是，银行需要有存款才能放贷款，而且并不是天然就有存款。老百姓信任你，才会有存款，不信任你是不会有存款的。所以，目前村镇银行也好，民营银行也好，成立以后的一个最大问题就是存款没有来源。一家新的银行，老百姓对你不了解，尤其是周围已经有各种熟悉的银行，更不会到你这里去存款。村镇银行旁边有农行、邮储，还有农商行，大家首选几乎不会是它。但没有存款就很难去发展，盈利能力也很小。

村镇银行虽然小，但是五脏俱全，基本必需的成本都有。比如科技、数字化成本，很多都是母行承担掉。所以在当前经济条件下，村镇银行确实有一个“必要性”和未来生存发展方向的疑问。

肖蕾：这几十年来经济发展一直处于高速发展状态，像制造业、工业、贸易、房地产等往往是在大城市或者大行业中发生。这些经济类别发展迅速，银行也天然会想去服务这些行业。

直到最近几年，经济增速放缓，整个经济结构也开始关注到消费或者居民层面。同时原来的“大项目”由于各种情况，发展放缓甚至停滞，对于信用的需求也慢慢消失。在这种情况下，所有银行都在“下沉”。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_44005

