



# 蜕变：农村金融机构的改革新历程

联合资信 金融评级一部 | 张哲铭 | 马默坤 | 张 旭

辽阳农商银行违法违规经营，出现重大风险并进入破产程序，辽宁省按照市场化、法治化的原则化解风险的同时，有序推进全省农信系统整体改革，提升全省农村金融机构可持续发展能力和抵御风险能力。农村金融机构是我国金融体系中重要的组成部分，推动农村金融机构改革发展、提升农村金融机构整体实力和业务竞争力将有助于其更好的为农村经济发展提供金融支持，使农村经济焕发新的活力；同时受外部环境变化以及自身机制影响，我国农村金融机构在经营发展过程中暴露了一定问题，加之大型商业银行和城商行的业务下沉对农村金融机构发展带来挑战，农村金融体系改革势在必行。我国各省根据地方经济结构、域内金融体系特点及金融机构表现等情况，“一省一策”开展省联社改革、推进农商银行改革化险，持续提升农村金融机构业务竞争力和抗风险能力，农村金融机构信用水平整体保持稳定。未来，随着我国乡村振兴战略的全面推进，农村金融机构作为服务“三农”的主力军，将继续扎根地方经济，持续推动业务发展，助力实现乡村振兴。



联合资信评估股份有限公司  
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



## 一、农村金融机构发展历程及概况

### （一）农村金融机构的发展历程

农村金融机构作为服务“三农”的主力军，在我国金融体系中扮演着重要的角色。在我国农村经济发展历程中，农村金融机构经历了形成、演变、优化等步骤，并持续在管理体系、产权结构等方面进行改革。新中国成立以来，我国农村金融机构发展与改革主要分为以下阶段：

1951 年	◆ 试办农村信用合作社	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 完善了农村金融体系，满足了农民的资金需求</li> <li>➢ 提高了资金的使用效率，促进了农业经济的发展</li> </ul>
1958 年—1979 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 农村信用合作社组织形式由合作制转变为集体经济组织，管理方式由民办、民主管理转变为官办、公社办管理</li> <li>◆ 农村信用合作社管理主体频繁变动</li> <li>◆ 1979 年农村信用合作社由中国农业银行代管</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 高度集中的计划经济对农村信用合作社业务发展及资产质量造成一定冲击</li> </ul>
1996 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 农村信用合作社与中国农业银行脱离行政隶属关系</li> <li>◆ 引导广大农民群众入股农村信用合作社</li> <li>◆ 鼓励城乡一体化程度较高的地区合并建成农村合作银行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 农民经营自主权及农业生产积极性有效恢复</li> <li>➢ 农村信用合作社的股权分化，形成“内部人控制”问题</li> </ul>
2001 年 11 月	◆ 国内首家在农村信用社基础上改制组建的股份制商业银行——张家港市农村商业银行股份有限公司成立	
2003 年 3 月	◆ 国内首家农村合作银行——宁波鄞州农村合作银行成立	
2003 年 6 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 国务院下发《深化农村信用社改革试点方案的通知》，引导辖内农民、农村工商户和各类经济组织对农村信用合作机构入股，推动农村信用合作机构股份制改革</li> <li>◆ 推动各省建立省级农村信用社联合社（以下简称“省联社”），将农村信用合作机构的管理权由中央下放到省级地方政府</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ “内部人控制”问题得到有效解决</li> <li>➢ 省联社“自下而上组建”与“自上而下管理”的矛盾</li> <li>➢ 对农村金融机构经营独立性造成不利影响</li> </ul>
2005 年	◆ 统一法人的农商银行模式——上海农村商业银行股份有限公司成立	
2008 年	◆ 改制为金融控股公司——宁夏黄河农村商业银行股份有限公司（以下简称“宁夏黄河农商银行”）成立	
2010 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 原银监会发布《关于加快推进农村合作金融机构股权改造的指导意见》，全面取消资格股，加快推进股份制改造；稳步提升法人股比例，优化股权结构；用三至五年时间将农村合作金融机构总体改制为产权关系明晰、股权结构合理、公司治理完善的股份制金融企业</li> <li>◆ 农村合作金融机构应制定股权改造工作方案，加快推进资格股改造工作，在 2015 年底前全面取消资格股</li> <li>◆ 不再组建农村合作银行，符合农村商业银行准入条件的农村信用联社和农村合作银行，应直接改制为农村商业银行；暂不符合条件的，要尽快将资格股全部转换为投资股，并改制组建为股份制的农村信用社</li> </ul>	
2022 年 4 月	◆ 组建省农商联合银行——浙江农村商业联合银行股份有限公司（以下简称“浙江农商联合银行”）成立	
2022 年 7—11 月	◆ 辽阳农村商业银行股份有限公司（以下简称“辽阳农商银行”）及辽宁太子河村镇银行股份有限公司（以下简称“辽宁太子河村镇银行”）进入破产程序；宣布组建辽宁省农商银行	

图 1.1 农村金融机构发展历程

## （二）农村金融机构概况及风险关注点

### 1. 农村金融机构概况

作为农业大国，农业是我国产业结构的基础，农村经济发展亦是我国追求共同富裕终极目标的重要内容。作为发展“三农”和乡村振兴的主力军，农村金融机构承担着农业经济发展的重要职能。截至 2022 年 6 月末，我国共有 3883 家农村金融机构，占全国银行业金融机构数量的 84.43%，其中农村商业银行 1600 家，农村信用社 572 家（含省级联社 24 家），农村合作银行 23 家，村镇银行 1649 家，农村资金互助社 39 家。经过多年的农村金融机构改革，截至目前安徽、湖北、江苏、山东、江西、湖南、广东、青海和宁夏等省（自治区）农信社改制成农商银行的任务已经完成。

我国农村金融机构经营历史普遍较长，在经营区域内客户基础扎实，是我国农村金融服务的主要提供者，也是我国金融体系的重要组成部分。截至 2022 年 9 月末，我国农村金融机构资产规模达到 49.78 万亿元，占全国银行金融机构资产总额的 13.31%。但受限于我国农村地区经济体量普遍较小、农村金融机构法人数量较多，单个农村金融机构法人业务体量较为有限，资本规模相对大型商业银行及城商行较小，整体抗风险能力相对较弱。

### 2. 农村金融机构的经营概况及风险关注点

近年来，随着乡村振兴战略的推进，我国农村金融机构逐步回归业务本源，存贷款规模稳定增长，带动资产负债规模稳步上升；同时得益于在区域内经营历史悠久，相较于其他类型银行，农村金融机构大多具有良好的储蓄存款基础及负债稳定性，且随着存款结构的优化以及投资业务逐步债券化、短期化，其流动性水平有所提升。整体看，我国农村金融机构经营平稳，面临的信用风险和流动性风险可控。但另一方面，大型商业银行、城商行业务下沉带来较大竞争压力，对农村金融机构业务发展形成一定的冲击。

#### **股东资质偏弱，公司治理体系及股权结构仍存在较大改善空间。**

从公司治理情况来看，县域农商银行成立初期，由大量业务规模和自身实力较弱、各项管理不尽完善的法人股和自然人股东组成，也导致农村金融机构股权结构较为分散，造成股权管理上的困难；部分改制时间较短的农商银行自然人股东占比较高，且法人股东多为民营企业，股东资质整体偏弱，治理体系和股权结构较大型商业银行和城商行仍有较大改善空间；此外，部分农村金融机构的法人和自然人股东仅注重当前



利益，要求农村金融机构高分红、滥用股东权利、违规关联交易获取贷款等问题造成部分农村金融机构面临较大经营风险。

**客户抗风险能力弱化，风险管理体系仍待完善，信贷资产质量相对较弱。**

从信贷资产质量情况来看，由于其“支农支小”的市场定位，农村金融机构贷款客户以农户、涉农企业和小微企业为主，同时为应对竞争压力信用进一步下沉，致使农村金融机构面临原有优质小微客户流失、客户抗风险能力弱化的问题，加之前期较为粗放的信贷投放以及仍待完善的风险管理水平，农村金融机构信贷资产质量和抗风险能力与其他类型法人银行相比相对较弱。截至 2022 年 9 月末，我国农村商业银行不良贷款率为 3.29%，拨备覆盖率为 139.60%，均弱于其他类型的银行业机构。此外，从人民银行公布的金融机构评级结果来看，我国农村金融机构涉险数量相对较高，截至 2021 年末，高风险金融机构 316 家，其中农合机构（包括农村商业银行、农村合作银行、农信社）和村镇银行分别涉及高风险金融机构家数 186 家和 103 家。

**净息差收窄，盈利能力弱化，资本充足水平低于全国平均水平。**

盈利能力方面，我国农村商业银行在信息技术建设、产品体系、创新能力以及综合化金融服务能力等方面相对较弱，在大型商业银行、城商行的业务逐步下沉过程中，部分农村金融机构通过高息揽储、降低贷款利率等方式应对竞争压力，加之减费让利的政策导向影响，农村金融机构净息差持续收窄，同时对不良贷款的处置和减值准备的计提亦对其利润实现造成一定冲击，导致农村金融机构资产利润率明显低于其他类型法人机构。从资本充足水平来看，受制于盈利能力弱化、外源资本补充手段较为单一以及资本管理能力不足等因素，也使得农村金融机构资本充足水平低于全国银行业金融机构平均水平。此外，省联社担负对全省基层农村金融机构的管理等职能，在帮助基层农商银行和信用社业务发展和风险防控中扮演重要角色，但由于省联社对基层农商银行和信用社行具有较大的行政管理职能，在一定程度上弱化了基层农村金融机构公司治理和业务发展的独立性。

**农村金融机构改革发展将助力乡村振兴。**

近年来，在促进农村经济发展和乡村振兴战略实施的背景下，推动农村金融机构改革发展、健全农村金融服务体系、加快农村金融服务创新、提升农村金融机构整体实力和业务竞争力将有助于农村金融机构更好的为农村经济发展提供金融支持，使农村经济焕发新的活力；同时，受外部环境变化以及自身机制影响，我国农村金融机构

在经营发展过程中暴露了一定问题。因此，持续推进省联社和地方农村金融机构改革势在必行，是化解农村金融机构信用风险、提升金融服务“三农”质效的必然要求，将为促进农村经济发展、助力乡村振兴战略奠定良好基础。

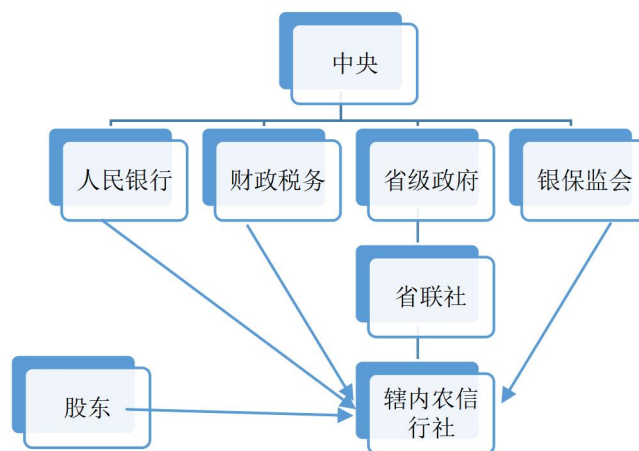
**表 1.1 2022 年 9 月末各类型银行业金融机构财务指标**

指标（%）	大型 商业银行	股份制 商业银行	城市 商业银行	民营银行	外资银行	农村 商业银行
不良贷款率	1.32	1.34	1.89	1.47	0.83	<b>3.29</b>
资产利润率	0.89	0.84	0.63	1.06	0.67	<b>0.26</b>
拨备覆盖率	246.62	213.13	194.71	285.67	263.73	<b>139.60</b>
资本充足率	17.61	13.54	12.85	12.37	18.89	<b>12.03</b>
流动性比例	58.16	56.53	75.04	57.07	69.30	<b>74.58</b>
净息差	1.92	2.01	1.74	3.82	1.55	<b>2.06</b>

资料来源：银保监会官网，联合资信整理

## 二、省联社改革思路及案例分析

2003 年以来，我国农村金融机构产权制度改革成效显著，省联社担负对全省基层农村金融机构的管理、指导、协调和服务职能，在帮助基层农村金融机构防控风险、消化不良资产、协调发展等方面取得了较大成效。但另一方面，随着农村金融机构改制和公司治理水平逐步提升，部分基层农村金融机构已具备一定的独立运营和风险管理能力，而多数省联社对基层农信机构的公司治理、业务发展等方面话语权仍较重，对农村金融机构的业务发展带来一定制约，**省联社的行政管理职能与原有发展模式的矛盾已日益突显**，在运营过程中形成一定的弊端，深化省联社改革刻不容缓。



**图 2.1 省联社管理辖内农信行社模式**

### （一）省联社运营过程中形成的弊端

**弱化基层行社公司治理独立性。**省联社模式下，基层农信行社经营独立性问题仍有待解决，省联社对基层农信机构高级管理人员的任命制弱化了基层农信行社公司治理的独立性。

**基层行社业务开展独立性有待提升，且部分业务制度未能结合实际。**业务层面来看，省联社对基层农信行社业务如信贷投放、投资等或存在不同程度的干预，基层行社业务开展独立性亦有待提升。此外，部分省联社作为基层农信行社的“总行”，在基层农信机构业务定价、考核指标等方面采取“统一标准”，如定价需省联社统一审批，未结合业务实际差异化定价等情况，限制基层农信机构因地制宜、结合实际提升竞争力和可持续发展。

**股权机制错位，社员权力未体现。**股权机制方面，省联社既是基层农信机构的主管部门又是子公司，这种“自下而上”的股权结构与“由上至下”的行政管理形成股权机制的错位，基层农信机构作为社员但时常未能体现其相关权力。

**经营权力集中，较易滋生腐败。**省联社管理经营权力过于集中，较易滋生腐败行为，近年来全国多地农信系统高管被查，制度和监管漏洞持续暴露。

### （二）省联社深化改革相关监管制度及指导意见

**表 2.1 省联社深化改革相关监管制度及指导意见**

时间	省联社深化改革相关监管制度及指导意见
2012 年 7 月	原银监会出台《关于规范农村信用社省（自治区）联合社法人治理的指导意见》，

	要求省联社“ <b>淡出行政管理职能，强化服务功能</b> ”，原银监会相应将省联社职能调整为“服务、指导、协调和行业管理”
2019 年 1 月	人民银行、银保监会等五部委联合印发《关于金融服务乡村振兴的指导意见》，再次提到积极探索农信社省联社改革路径，明确并强化农村信用社的独立法人地位，淡化省联社在人事、财务、业务等方面的行政管理职能， <b>突出专业化服务功能</b>
2021 年 3 月	银保监会主席郭树清在接受媒体采访时提及省联社改革，省联社改革要从实际出发，完善公司治理结构，按照现代企业制度办董事会、股东会、监事会；同时要清产核资，一些不良资产要处置，还要追回欠款
2021 年 7 月	银保监会在全系统 2021 年年中工作座谈会提出，围绕建立现代企业制度，“ <b>一省一策</b> ”探索农信社改革模式，提高省级管理机构的履职能力和水平
2022 年 1 月	中共中央、国务院《关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》中指出，加快农村信用社改革，完善省（自治区）农村信用社联合社治理机制， <b>稳妥化解风险</b>
2022 年 1 月	银保监会召开工作会议再次指出，要“ <b>一省一策</b> ”加快推进农信社改革，这也是继 2021 年首次提出“有序推进省联社改革试点”之后，监管部门再次将“省联社改革”列为年度重点工作任务
2022 年 4 月	人民银行《关于做好 2022 年金融支持全面推进乡村振兴重点工作的意见》中指出，稳妥推进农村信用社改革化险。各省、自治区农村信用社联合社要明确职能定位， <b>落实“淡出行政管理”的要求，因地制宜做优做强行业服务功能</b>

资料来源：公开资料，联合资信整理

### （三）省联社改革的传统“四大模式”及相关案例

目前，市场上较为认可的省联社改革模式共分四种：一是成立统一法人的农商银行；二是转型为金融服务公司；三是改制为金融控股公司；四是组建省农商联合银行。

#### 1. 成立统一法人的农商银行

目前，我国四个直辖市（北京、上海、天津、重庆）均采用成立统一法人的农村商业银行模式（以下简称“统一法人模式”）。

**统一法人模式与直辖市行政体系相得益彰。**统一法人模式有助于区域内集中资源配置，提升经营管理水平，形成规模优势；但另一方面，统一法人模式更为适用于城乡一体化程度高、经营区域较小、辖内法人机构数量不多、经营良好的地区。**直辖市**经济发展水平较为领先，且辖内县域经济相对均衡，同时直辖市管理半径较小，因



此统一法人模式与直辖市的行政体系相得益彰。

## 2. 转型为金融服务公司

**弱化行政管理，专注金融服务。**省联社转型为金融服务公司的模式下，省联社弱化行政管理职能，转型为下属农信社、农合银行及农商银行提供战略咨询、产品研发、信息系统建设等服务的供应平台。该模式有利于专注为辖内农商银行提供金融服务，同时有助于激发其金融服务创新动力；但另一方面，省联社转型金融服务公司后，对辖内农信及农商银行没有足够的约束力，该模式下金融服务公司处境或较为被动。因此，省联社转型为金融服务公司的模式**更适用于整体县域行社发展水平较高、市场机制较为灵活的地区**。目前，国内尚未有省联社转型为金融服务公司的案例，全球较为成功的案例为德国信用社中央机构。

## 3. 改制为金融控股公司——宁夏黄河农商银行

省联社改制为金融控股公司模式下，其通过控股或参股方式管理或服务基层农信行社。从公司治理的角度，改制为金融控股公司的模式是自上而下的股权关系，是一种较为彻底的改革，**管理关系明确，理顺了公司治理**；但另一方面，该模式**改制成本高**，省联社控股及参股辖内基层行社所需资金规模较大，债权债务关系及不良资产处置等亦需消耗较高成本，且周期较长。

宁夏黄河农商银行成立于 2008 年 12 月，是在原宁夏自治区联社和银川市联社金融业务合并的基础上发起设立的股份制商业银行，形成了省级联社自上而下持股县级联社的模式。宁夏黄河农商银行与 19 家县市联社共同构成宁夏农村金融合作机构，通过控股或参股管理 19 家县市级农商银行，业务经营覆盖宁夏全境。截至 2021 年末，宁夏黄河农商银行以 6.15 亿元股份控股 3 家农商银行，以 27.73 亿元参股 16 家省内农商银行。“宁夏模式”促进自治区内农信行社协同发展，但改制成本相对较高。

## 4. 组建省农商联合银行——浙江农商联合银行、河南农商联合银行

“联合银行”模式多数是由全省农信法人机构入股组成且具有独立企业法人资格的地方性银行业金融机构，是法人机构的联合银行和管理服务银行，法人机构是该行的成员行社。联合银行模式下，**股权关系并无实质性变化，但基层农信行社参股对象变成了商业性金融机构**。优势方面，除承接原有省联社四大职能外，改制后的联合银行**增添金融牌照和经营功能**，如申请部分金融业务资质及牌照、发行金融债券、申请



理财子公司牌照、牵头设立科技服务子公司等，一定程度上突显了“淡出行政管理”“做优做强行业服务功能”的要求；同时，成立“联合银行”可以保持省联社和下属农信行社**两级法人体制不变，保持县域法人机构稳定**；但另一方面，该模式下**股权机制错位**的问题能否得到有效解决仍有待观察。

### （1）浙江农商联合银行

全国组建省农商联合银行“第一单”正式落地浙江。2022年4月，浙江省银保监局同意浙江农商联合银行开业，浙江农商联合银行正式挂牌成立。浙江农商联合银行在浙江省联社的基础上组建，由浙江省内全部法人农信机构（以下简称“成员行社”）入股组成，注册资本50.25亿元。目前，浙江农商联合银行包含82家成员行社，包括81家农商银行和1家农信联社。优势方面，浙江省联社的改革保持两级法人地位不变，保持县域法人机构稳定，兼顾了省联社自身发展空间的拓展与成员行的服务诉求，持续夯实“小法人+大平台”的架构。浙江农商联合银行在原省联社的业务基础上持有有限金融牌照，拓展新的服务功能，有助于更好的发挥集约化、规模化优势，重在增强服务成员行“小法人”的能力，解决成员行金融服务瓶颈，深入推进改革。

### （2）河南农商联合银行

2022年11月，河南省农信社改革方案获得银保监会批复，将组建河南农商联合银行。目前，河南省内已成立郑州、洛阳等10家省辖市农商银行。截至2022年3月末，河南农信系统总资产达2.2万亿元，存贷款余额分别为1.9万亿元、1.1万亿元，市场份额分别为21.8%、16.0%，稳居全省银行业金融机构首位。河南农商联合银行的组建是河南省金融业改革创新的“重头戏”，将进一步完善全省农信体系，充分发挥地方金融“压舱石”的作用，增强地方金融实力，更好地服务“三农”和地方经济发展。

表 2.2 省联社改革的“四大模式”

四大模式	模式	优势及劣势	案例
统一法人	辖内成立统一法人的农村商业银行	<b>优势：</b> 有助于辖内集中资源，提升经营管理水平，形成规模优势 <b>劣势：</b> 更适用于城乡一体化程度高、经营区域较小、辖内法人机构不多、经营良好地区	四大直辖市：北京、上海、天津、重庆

金融服务公司	省联社弱化行政管理职能，转型为下属农信社、农合银行及农商银行提供战略咨询、产品研发、信息系统建设等服务的供应平台	<b>优势：</b> 弱化行政管理，专注金融服务，激发金融服务创新动力 <b>劣势：</b> 省联社成为单纯的金融服务供应平台，对辖内农信及农商银行没有足够的约束力，金融服务公司处境或较为被动	德国信用社中央机构
金融控股公司	通过控股或参股方式管理或服务基层农信行社	<b>优势：</b> 管理关系明确，理顺公司治理机制 <b>劣势：</b> 改制成本高，周期长，依赖外部支持	宁夏黄河农商银行
联合银行	全省农信法人机构入股组成且具有独立企业法人资格的地方性银行业金融机构，是法人机构的联合银行和管理服务银行，法人机构是该行的成员行社	<b>优势：</b> 两级法人地位不变，县域法人机构稳定；增添金融牌照，提升服务直销 <b>劣势：</b> 股权机制错位的问题能否得到有效解决仍有待观察	浙江农商银行、河南农村商业银行、商业联合银行

资料来源：公开资料，联合资信整理

从 2005 年上海的“统一法人”模式、2008 年宁夏探路“金融控股公司”模式，到 2022 年浙江、河南“联合银行”模式，“一省一策”省联社改革加速推进，多省份农村金融改革方向逐步明朗。作为农信机构改革的重点，无论采取何种模式，省联社改革都要与农信机构改革的方向保持一致，坚持农信机构服务“三农”等原则，同时提升金融服务质效。此外，农商银行的改革与省联社改革密切相关，省联社改革不仅仅意味着又一家省级银行的诞生，是地方农村金融机构因地制宜的探索，也是我国农信系统的蜕变，更是我国农村信用体系的再次升华。

### 三、农商银行及农信社改革化险

#### （一）辽阳农商银行违法违规经营，进入破产程序

包商银行事件打破了银行同业刚兑，导致中小银行信用风险分层加剧，近年来，人民银行、银保监会通过分类施策的方式处置了多起商业银行风险事件；2022 年，银保监会原则同意辽阳农商银行及其子公司辽宁太子河村镇银行进入破产程序，成为

包商银行事件之后第二家破产的商业银行。

辽阳农商银行是由原辽阳市宏伟区农村信用合作联社、辽阳市太子河区农村信用合作联社和辽阳市弓长岭区农村信用合作联社以新设合并方式发起设立，于 2016 年 5 月经原银监会辽宁监管局批准成立。截至 2019 年 6 月末，辽阳农商银行资产规模为 1661.64 亿元，所有者权益规模为 107.73 亿元。

2021 年 12 月，银保监会公布第四批重大违法违规股东，涉及的行为主要包括违规开展关联交易、隐瞒关联关系等，披露名单中涉及辽阳农商银行原股东合计持有其近 4 成的股份；同时其前十大股东多数与忠旺集团存在关联关系。

辽阳农商银行原股东中实际穿透至忠旺集团占比较高，其股东或通过违规关联交易等非法手段获取辽阳农商银行大量的信贷资金，在忠旺集团经营出现严重困难的背景下，辽阳农商银行信用风险暴露，出现重大风险。

2022 年 7 月，沈阳农村商业银行股份有限公司（以下简称“沈阳农商银行”）发布公告，经国家金融管理部门同意，辽阳农商银行及其子公司辽宁太子河村镇银行的网点、人员、存款由沈阳农商银行承接。沈阳农商银行成立于 2011 年，截至 2021 年末，沈阳农商银行资产规模 649.41 亿元，所有者权益合计 33.79 亿元；2021 年净亏损 0.29 亿元；2022 年 8 月，银保监会原则同意辽阳农商银行和辽宁太子河村镇银行进入破产程序、沈阳市中级人民法院公告裁定受理 2 家银行的破产清算申请。

根据辽宁银保监局和辽宁省金融监管局公开披露信息显示，**辽阳农商银行风险化解是按照市场化法治化原则处置高风险银行机构**，其目的是保护金融消费者合法权益，尊重市场规律，严防道德风险，维护金融稳定；此外，辽宁省将继续稳妥有序推进全省农信系统整体改革，提升其可持续发展能力和抵御风险能力，更好地服务于辽宁经济社会发展。

## （二）农商银行“抱团取暖”

在乡村振兴战略推进背景下，随着大型商业银行、城商行业务的不断下沉，农商银行及农信社相较于大型商业银行、城商行在股权结构、治理水平情况、产品和服务和信用风险管理等方面均处于劣势地位。此外，为促进各地金融发展，增强当地金融机构的业务竞争力，各省纷纷推动农商银行改革进程，例如，《陕西省“十四五”金融业高质量发展规划》中指出，保持县域法人地位总体稳定，支持有条件、有意愿的市（区）通过城区农商银行、农信社合并等方式组建市级农商银行。此外，在乡村振兴战略的背景下，优化地方农商银行股权结构、提升竞争力、增强抗风险能力将更好的服务地方经济、服务“三农”、助力乡村振兴战略，是农商银行改革的必经之路。

**表 3.1 农商及农信机构重组相关监管制度及指导意见**

时间	农商及农信机构重组相关监管制度及指导意见
2018 年 1 月	中共中央、国务院发布的《关于实施乡村振兴战略的意见》中指出， <b>保持农村信用社县域法人地位和数量总体稳定</b>
2020 年 4 月	银保监会副主席周亮表示，继续坚持和深化中小银行改革、化解风险，推动中小银行走上高质量发展之路。当前受疫情和经济下行影响，有一些中小银行历史上也积累了一些问题，比如内控不完善、公司治理不到位，面临一些风险和挑战。对于这样少量的机构，还会坚持市场化、法治化原则，一行一策，结合实际情况，采取多种方式，比如直接注资重组、同业收购合并、设立处置基金、设立过桥银行、引进新的战投等，加快改革重组
2020 年 7 月	中国银保监会召开 2020 年年中工作座谈会中指出， <b>稳步推进农村信用社改革，因地制宜、分类施策，保持地方金融组织体系完整性，尤其要保持农信社或农商行县域法人地位总体稳定</b>
2022 年 3 月	人民银行印发的《关于做好 2022 年金融支持全面推进乡村振兴重点工作的意见》中指出， <b>遵循市场化、法治化原则，稳步推进农村信用社深化改革化险工作，保持商业可持续的县域法人地位长期总体稳定</b>
2022 年 5 月	银保监会召开新闻通气会，指出 <b>鼓励优质银行、保险公司和其他适格机构参与并购重组农村中小银行，会同相关部门落实鼓励中小银行兼并重组支持政策，按照市场化法治化原则推动农村中小银行兼并重组和区域整合</b>

资料来源：公开资料，联合资信整理

近年来，各地纷纷推进市级农商银行的合并组建，合并进程也在加快（见表 3.1）。目前市级农商银行组建主要通过吸收合并和新设合并两种方式实现。未来，随着各地组建市级农商银行进程的持续推进，将有助于农商银行优化股权和公司治理架构、妥善化解信用风险，提升其金融服务实体的能力，助力乡村振兴战略，对农商银行发展提供更广泛的空间，实现“1+1>2”。

**表 3.2 部分省份农商银行合并组建情况**

所在省份	合并重组事项
广东省	经银保监会批准，由原江门新会农村商业银行股份有限公司与原江门融和农村商业银行股份有限公司合并组建成立 <b>江门农村商业银行股份有限公司</b> ，于 2018 年 9 月 30 日



	<p>正式挂牌开业，是广东省首家由城区农商银行合并组建的银行机构</p> <p>2019 年 4 月 4 日，经银保监会批准，<b>佛山农村商业银行股份有限公司</b>吸收合并原广东高明农村商业银行股份有限公司、原佛山市三水区农村信用合作联社</p> <p>2019 年 6 月，银保监会广东监管局批复<b>潮州农村商业银行股份有限公司</b>开业，潮州农村商业银行股份有限公司是在原潮州市区农村信用合作联社、原潮州市潮安区农村信用合作联社与原饶平县农村信用合作联社的基础上，以新设合并方式组建，由广州农村商业银行股份有限公司控股</p> <p>2020 年初<b>肇庆农村商业银行股份有限公司</b>由原广东高要农村商业银行股份有限公司、原肇庆端州农村商业银行股份有限公司、原肇庆市鼎湖区农村信用合作联社合并组建完成，并挂牌营业，注册资本为 26.56 亿元</p>
陕西省	<p><b>陕西秦农农村商业银行股份有限公司</b>（以下简称“秦农银行”）由西安市新城区、碑林区、莲湖区、雁塔区、灞桥区和未央区 6 家农村信用合作联社合并重组而成，为陕西省属地方金融机构。</p> <p>2016 年 12 月，秦农银行收购周至县、户县和蓝田县 3 家农村信用合作联社，并改制农商银行；2017 年 9 月，秦农银行吸收合并高陵区、阎良区和临潼区 3 家农村信用合作联社；2020 年 12 月，秦农银行收购西安市长安区农村信用合作联社；2021 年 3 月，秦农银行吸收合并西安鄠邑农村商业银行有限责任公司和西安市长安区农村信用合作联社。</p> <p>2020 年 7 月，陕西银保监局批复同意原陕西榆林榆阳农村商业银行股份有限公司和原陕西横山农村商业银行股份有限公司以新设合并的方式发起设立<b>陕西榆林农村商业银行股份有限公司</b></p>
四川省	<p>经原银监会批准，由原宜宾翠屏农村商业银行股份有限公司和原宜宾南溪农村商业银行股份有限公司以新设合并组建<b>宜宾农村商业银行股份有限公司</b>，于 2018 年开业；2021 年 6 月经银保监会四川监管批复，吸收合并原四川宜宾金江农村商业银行股份有限公司</p> <p>2022 年 10 月，银保监会四川监管局同意<b>德阳农村商业银行股份有限公司</b>吸收合并四川罗江农村商业银行股份有限公司；2022 年 11 月，银保监会四川监管局同意<b>乐山农村商业银行股份有限公司</b>吸收合并四川犍为农村商业银行股份有限公司等 7 家机构；巴中农村商业银行股份有限公司吸收合并南江县农村信用合作联社等 3 家机构</p>
河南省	<p><b>三门峡农村商业银行股份有限公司</b>是在原三门峡湖滨农村商业银行股份有限公司和原三门峡陕州农村商业银行股份有限公司组建市级农商银行，2022 年 5 月经河南银保监局批复筹建三门峡农村商业银行股份有限公司，并于 2022 年 9 月开业</p>

江苏省	2020 年 7 月，江苏银保监局批复，同意原徐州淮海农村商业银行股份有限公司、原徐州铜山农村商业银行股份有限公司、原徐州彭城农村商业银行股份有限公司三家农村商业银行新设合并，筹建 <b>徐州农村商业银行股份有限公司</b> ，并于 2020 年 9 月获得开业批复
黑龙江	2022 年 9 月，由原哈尔滨市呼兰区农村信用合作联社、原阿城区农村信用合作联社、原双城区农村信用合作联社 3 区联社合并组建而成的 <b>哈尔滨联合农村商业银行股份有限公司</b> 开业
云南省	2022 年 9 月，银保监会云南监管局同意筹建 <b>迪庆农村商业银行股份有限公司</b> 和 <b>怒江农村商业银行股份有限公司</b> ，上述两家地市级农商银行是由域内县（市）级农商银行和农信社合并组建成立。
辽宁省	2022 年 11 月，辽宁省农村商业银行股份有限公司筹建工作小组披露沈阳农商银行及省内 30 家农信联社将组建 <b>辽宁省农村商业银行股份有限公司</b> （以监管部门核准名称为准，简称“辽宁省农商银行”）

资料来源：公开资料，联合资信整理

### （三）组建省、市级农商银行案例分析

作为较早进行农商银行合并组建的秦农银行，其业务网点已覆盖整个西安市，并持有周至县和蓝田县级农商银行全部股权，业务规模位居全国农商银行前列。从股权结构和公司治理情况来看，合并整合过程中秦农银行**股权结构得以优化**，截至 2021 年，秦农银行前十大股东合计持有 43.08% 的股权，其中国有股占比较高；较为优质的股权结构有助于其公司治理和内部控制架构的持续完善；此外，秦农银行合并整合的过程中，其业务范围明显扩大，市场竞争力明显提升，同时多户股东为陕西省财政厅、陕西省国资委背景，其在政府资源拓展上带来一定优势。截至 2021 年末，秦农银行合并口径下的资产总额 2824.71 亿元，所有者权益合计 144.90 亿元，存贷款市场份额在陕西省内排名均位于前十，**业务竞争力和品牌知名度持续提升**。从风险情况来看，在秦农银行合并组建的过程中，伴随着存量风险的化解以及各项制度的完善，截至 2021 年末，秦农银行不良贷款率为 2.42%，拨备覆盖率为 162.82%，主要财务指标表现均较之前有所提升。此外，整合后的秦农银行作为陕西省属地方金融机构，在**地方金融体系中的地位明显提升**，在业务拓展、资本补充等方面获得省政府的大力支持。在《陕西省“十四五”金融业高质量发展规划》中指出，支持秦农银行争取在全省布局，加快筹备上市，走特色化发展道路，打造全国一流农商银行。省政府的政策支持有助于加速其竞争力和品牌知名度的提升，促进完善公司治理和风险管理建设，提升抗风险能力，为其业务发展提供更广阔的空间。

江门农村商业银行股份有限公司（以下简称“江门农商银行”）作为广东省内首家由城区农商银行合并组建的银行业金融机构，通过新设合并的方式由城区两家农商银行合并组建。合并组建完成后，其业务资产规模突破 1000 亿元，在省内农信机构排名第六位；作为江门市内最大的地方法人机构，其存贷款业务市场份额在江门市均处于领先地位，**业务竞争力和品牌知名度持续提升**。截至 2021 年末，江门农商银行合并口径下资产总额 1240.14 亿元，所有者权益 130.77 亿元；同时江门农商银行在合并组建过程中进行的定向增发股份，对其资本水平进行了补充，**抗风险能力亦有所增强**。江门市作为大湾区内重要节点城市之一，未来，江门农商银行或将对接江门市战略规划，其可获得江门市政府的支持力度有望进一步提升。

**合并组建农商银行将充分发挥规模经济效应、提升治理水平和抗风险能力，获得的政府支持将加大。**

在与大型商业银行、城商行业务下沉的竞争过程中，合并组建后的农商银行将会**充分发挥规模经济效应**，显著扩大农商银行业务范围和资本实力，在业务和资源竞争、品牌知名度、产品体系及创新能力、金融科技以及人力资源等方面均将有所提升，弥补与大型商业银行、城商行在竞争过程中的劣势；同时，在农商银行合并组建的过程中，引入财政资金、优质战略投资者以及国有背景的平台公司等企业将**有助于完善农商银行股权结构，优化公司治理机制，提升资本补充能力**；此外，在风险管理方面，农商银行在合并组建农商银行的过程中，往往伴随着风险资产的处置，**有助于化解农商银行历史包袱，完善风险管理架构，提升风险管理水平和整体抗风险能力**。从外部支持情况来看，区域内几家区级农商银行和农信机构共同组建市级农商银行，其法人地位将得到明显提升，在对接省、市、区重点项目、市发展规划的项目落地、财政资金归集等方面获得政府的倾斜将较大，发展空间亦将明显拓宽。

#### （四）辽宁省内农商银行的筹建

2022 年 11 月，辽宁省农村商业银行股份有限公司筹建工作小组披露沈阳农商银行及省内 30 家农信联社将组建辽宁省农村商业银行股份有限公司（以监管部门核准名称为准，简称“辽宁省农商银行”），沈阳农商银行及 30 家农信联社所有债权和债务由组建后的辽宁省农商银行承接。沈阳农商银行及 30 家农信联社已完成内部公司治理程序，审议通过了相关事项并形成决议。

根据公司信息显示，目前辽宁省农信下辖沈阳、大连 2 家市级农商银行、28 家县级农商银行、30 家县级信用社。未来随着本次合并的完成以及辽宁省农商银行的

成立，辽宁省也将完成信用社改制。

从目前辽宁省金融机构改革化险情况来看，我们认为沈阳农商银行承接辽阳农商银行和辽宁太子河村镇银行以及辽宁省农商银行的筹建，是辽宁省化解农村金融机构风险、推动农商银行改革的两个阶段。未来，沈阳农商银行及 30 家农信社“抱团”成立辽宁省农商银行，将有助于化解省内农商银行及农信社风险，同时沈阳农商银行和 30 家农信社组建过程中或将引入优质战略投资者，对辽宁省内农商银行及农信社股权结构优化和公司治理水平提升具有更加深远的意义；此外，辽宁省农商银行的成立将充分发挥规模优势，合并成立后，其网点布局将覆盖除大连市以外的辽宁省 11 个地级市，充分发挥农商银行在当地人缘地缘和网点布局的优势，业务竞争力和品牌知名度将明显提升，业务体量和抗风险能力亦将显著增强。此外，辽宁省农商银行作为省级农商银行，获得的政府支持力度有望明显加大，在辽宁省“实现全面振兴全方位振兴新突破”的战略背景下，辽宁省农商银行或将迎来更加广阔的发展空间。

#### 四、农村金融机构携手省供销社，打通助农金融服务“最后一公里”

2022 年 10 月，中共中央国务院《关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》强调，支持供销合作社开展县域流通服务网络建设提升行动，建设县域集采集配中心。根据中华全国供销合作总社提出的目标，到 2025 年，全系统乡村重点打造 200 个供销社县域流通服务网络强县。基层社是供销合作社在县以下直接面向农民的综合经营服务组织，是供销合作社服务“三农”的主要载体。近年来，各地采取多种方式恢复和重建乡村基层社，目前多地基层社建设已取得阶段性成果，如今的供销社，是“生产服务、信用服务、供销服务”三位一体的服务商，将对全面乡村振兴提供重要的服务保障。此外，供销社在经营过程中，与农信系统关系密切，特别在每年农产品收购季节、春耕前农资采购时期，农信系统的信贷支持都是供销社坚实的后盾。

**“总对总”签署战略合作协议，拓宽农村金融机构业务触角。**

各地供销社通过与农村金融机构签署战略合作协议，打通助农金融服务的“最后一公里”，拓宽农村金融机构业务触角，切实助力乡村振兴。



**表 4.1 省联社与省供销社签署战略合作协议**

时间	地区	省联社与省供销社签署战略合作协议情况
2021 年 12 月	山西省	山西省供销社与省联社签订战略合作协议，有力保障疫情防控期间民生物资供应，双方将在授信融资服务、“抗疫保供”服务、“三位一体”综合合作服务、投资业务服务、金融咨询服务五个方面展开合作
2022 年 6 月	甘肃省	甘肃省供销社与省联社签署战略合作协议，甘肃省联社需要根据农业经营主体和服务主体的实际需求，开发创新特色信贷产品，提供优质精准金融服务，延长农业产业链、提升产品价值链
2022 年 7 月	广西壮族 自治区	广西壮族自治区联社与自治区供销社签署战略合作协议，重点在推进县域商业体系建设、助力乡村振兴、培育高品质数字生活、资金结算业务、个人金融业务等方面广泛开展合作，共建供应、生产、金融“三位一体”的综合服务平台或金融服务便民点
2022 年 7 月	山东省	山东省联社与省供销社签署战略合作协议，山东省联社向供销社系统内企业授信 200 亿元，双方将重点在农村现代流通服务网络建设、农村电子商务等八个方面展开业务合作

资料来源：公开资料，联合资信整理

### **农村金融机构与供销社合作领域持续拓宽。**

除省内“总对总”的战略合作外，农村金融机构还不断创新信贷产品，以满足供销社和农民专业合作社的融资需求。如福建永安农村商业银行股份有限公司与永安市供销社共同推出“福笋贷”信贷产品为相关笋农、笋商及农民专业合作社解决融资难的问题。此外，农村金融机构在区域内具有点多面广、人缘地缘、政银关系密切等优势，与供销社在资金结算、个人金融、信用体系建设等方面进行业务合作，推进供应链金融发展，并发挥“金融+”效应，助力乡村振兴。

供销社改革进程仍在持续，“为农服务”的价值日益凸显，在乡村振兴战略的背景下，农村金融机构改革将提升农村金融服务水平，为供销社发展提供更好的金融环境；同时，借助供销社庞大的网络及独特优势，农村金融机构拓展业务触角，打通助农金融服务“最后一公里”。目前，多地启动生产、供销、信用“三位一体”的综合试点，持续推进供销社及农村金融机构业务拓展、服务模式及信用管理等方面的有机融合，进一步推动“供销社+农村金融机构”合作模式，助力乡村振兴。

## 五、展望

2022年，银保监会原则同意辽阳农商银行及其子公司辽宁太子河村镇银行进入破产程序，成为包商银行事件之后第二家破产的商业银行。辽宁省按照市场化、法治化的原则化解辽阳农商银行风险，同时辽宁省农商银行的组建将有助于进一步化解省内农信机构风险，提升全省农村金融机构可持续发展能力和抵御风险能力。监管层面，为应对大股东通过违规关联交易等手段导致商业银行风险积聚和暴露，银保监会加强政策指导，同时出台了《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》《银行保险机构关联交易管理办法》等多项制度，进一步规范了中小商业银行对关联交易的认定和管理，并对股东行为等方面进行了约束；此外，在处置商业银行风险的过程中，人民银行、银保监会在银行风险化解等方面已经积累了较为丰富的经验，通过多种举措，防范化解重大金融风险。

农村金融机构是我国金融体系的重要组成部分，经过多年的改革与发展，我国农村金融机构资产负债规模持续增长，公司治理机制逐步完善，流动性水平有所提升，抗风险能力稳步增强，整体信用水平保持稳定。推动农村金融机构改革发展、加快推进农村金融服务创新、提升农村金融机构整体实力和业务竞争力等将有助于农村金融机构更好的为农村经济发展提供金融支持，推动农村经济焕发新的活力；同时外部宏观经济和政策环境变化以及竞争压力加大等因素均对农村金融机构业务发展提出挑战，农村金融机构改革势在必行。未来，随着省联社转型、地方农商银行加速“抱团取暖”，农村金融机构综合实力将进一步提升、品牌形象重塑，实现“1+1>2”，进一步释放金融能量，农村金融机构抗风险能力将逐渐增强；同时，农村金融机构以服务“三农”为业务定位，随着乡村振兴工作的推进，其业务竞争力和服务实体经济的能力亦将进一步提升。

## 参考文献

- [1] 石连忠.新时代中国农村信用合作机构发展改革研究[D].中共中央党校, 2020 年.
- [2] 赵爽.我国农村合作金融制度变迁:历程、规律与趋势[J].高校马克思主义理论研究,2019, 5(02):43~52 页.
- [3] 曾刚.深化农信社改革 全面助推乡村振兴[J].中国农村金融, 2022(09):48~50 页.
- [4] 舒洪泉、何武纵. 浅析利率市场化改革下农信社应对策略[J].金融与经济, 2014 年, 第 6 期: 95~96 页.

## 联系人

投资人服务    010-8567 9696-8624    [chenjialin@lhratings.com](mailto:chenjialin@lhratings.com)

## 相关研究

【中小银行改革化险系列专题】敲响警钟：从河南村镇银行事件看村镇银行乱象

## 免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。