

新发展格局

中小银行风险化解路径明晰 综合施策推进转型发展

本报记者 张漫游 北京报道

与过去两年相比,2025年的政

府工作报告对中小金融机构的风

险化解工作作出了更加细致和清

晰的安排,即“一体推进地方中小

金融机构风险处置和转型发展,综

合采取补充资本金、兼并重组、市

“风险化解”与“转型发展”同步

中小金融机构存量风险正在有序处置,增量风险得到了明显遏制。

《中国经营报》记者梳理了关于中小金融机构化解风险的说法,其中2024年《政府工作报告》提出“稳妥推进一些地方的中小金融机构风险处置”,2023年《政府工作报告》中,对于当年政府工作的建议中并未提及关于中小金融机构的工作。

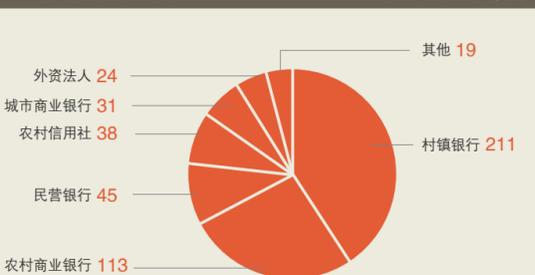
2025年政府工作报告中,着重提到了中小金融机构的风险化解,具体为“积极防范金融领域风险。按照市场化、法治化原则,一体推进地方中小金融机构风险处置和转型发展,综合采取补充资本金、兼并重组、市场退出等方式分类化解风险。完善中小金融机构功能定位和治理机制,推动实现差异化、内涵式发展”。

上海金融与发展实验室特聘高级研究员任涛谈道,2025年政府工作报告关于中小金融机构的提法,意味着中小金融机构后续将会持续面临严监管强监管环境,发展步伐需要显著放慢,发展区域要显著收窄。

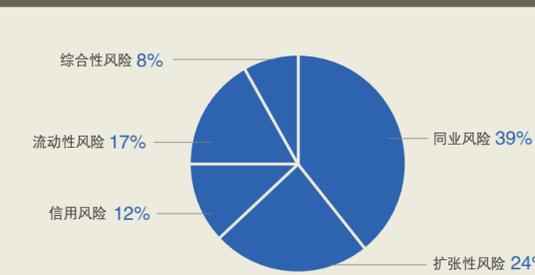
邮储银行(601658.SH)研究员类飞鹏认为,我国在中小金融机构风险防范化解方面持续快速推进相关工作,高风险中小金融机构数量明显减少,金融风险总体呈现收敛态势。在这种情况下,一方面,需要继续积极防范化解金融领域风险;另一方面,也需要考虑推动经济持续回升向好的金融服务需要,把金融服务实体经济作为风险防范化解的根本举措,推动中小金融机构高质量发展并为经济社会提供高质量金融服务。

北京财富管理行业协会特约研究员杨海平告诉记者,一体推进中小金融机构风险处置和转型发展体现了统筹高质量发展和高水平安全的治国理政重大原则。“就必要性而言,当前中小金融机构改革化险成绩显著,但应该看到风险是动态的,在外部压力加大、内部困难增多等

2020年年末至今央行风险监测预警银行机构类型(单位:家)



2020年年末至今央行风险监测预警银行风险类型占比



注:关于预警银行风险类型,存在单次银行同时触发多种风险类型的情况。

数据来源:中国人民银行《金融稳定报告(2024年)》 吴双/制图

复杂严峻形势之下,中小金融机构脆弱性增加,仍然可能成为风险传染的重要环节。就可能性而言,基于前期探索的经验,中小金融机构改革化险的思路和模式趋于成熟,具备了进一步发力推进的条件。”

上海金融与发展实验室首席专家、主任曾刚亦认为,风险处置必须同中小金融机构的内部改革相结合,通过完善公司治理、转变经营理念、提升经营管理能力、加快数字化转型等,全面提升中小金融机构的经营效率和竞争力,充分发挥其兼并重组后的规模效应。

加快推进中小金融机构改革化险工作,正是监管工作的重点。3月5日,十四届全国人大三次

会议首场“部长通道”在人民大会堂举行,国家金融监督管理总局局长李云泽介绍:“大家都关心中小金融机构风险,存量风险正在有序处置,增量风险得到了明显遏制;尤其是去年国家金融监督管理总局加大了不良资产的处置力度,全年共处置不良资产3.8万亿元,创历年之最,守住了不发生系统性风险的底线。”

此前,中央经济工作会议提出,要稳妥处置地方中小金融机构风险。2025年年初,国家金融监督管理总局召开的年度监管工作会议明确,要加快推进中小金融机构改革化险。坚持上下统筹、分工包案、凝聚合力,全力处置高风险机构,促进治理重塑、管理重构、业务重组。

化险路径:资本补充、兼并重组与市场退出

农村中小金融机构(农合机构和村镇银行)是高风险中小银行的主体,也是风险处置的重点。

谈及目前中小金融机构面临的化险路径,杨海平梳理道,一是以风险化解为基本特征的信用风险,二是基于资产负债配置策略失当和天然脆弱性形成的流动性风险,三是基于公司治理结构不健全和内控体系短板形成的操作风险。此外,在分化加剧、分层显性的今天,其他重点领域风险仍有可能对中小金融机构形成较大冲击。

类飞鹏认为,目前来看,中小金融机构面临信用风险、市场风险、合规风险以及声誉风险等,这种情况出现既有宏观经济大环境的因素,有金融严监管对合规经营提出更高要求的因素,也有中小金融机构自身股权结构不合理、制度不健全、从业人员专业化水平有待提升等原因。

曾刚介绍称,地方中小银行的风险成因复杂多样,既有内部管理和治理结构的缺陷,也有外部宏观经济环境和政策调整的影响。其中,外部因素包括宏观经济环境变化、区域经济发展不平衡、市场竞争加剧;内部因素包括经营理念和管理能力相对落后,风险管理能力不足,业务结构单一、集中度过高,以及公司治理不完善。“部分中小银行在董事会、监事会和管理层之间的权责划分不清,内部控制和监督机制薄弱,导致经营决策中容易出现管理失控和道德风险。此外,部分中小银行存在‘内部人控制’现象,管理层可能优先考虑自身利益,而忽视整体风险防控,进一步加剧了风险的累积。”

对于化解风险的方法,今年政府工作报告明确提出了“综合采取补充资本金、兼并重组、市场退出等方式”。

上海新金融研究院副院长、上海交通大学中国金融研究院副

院长刘晓春分析,“补充资本金”主要针对无风险或风险较小但需要转型发展的中小金融机构,通过补充资本增强实力,帮助机构抵御风险的同时实现进一步发展;如果补充资本还不够,就需要进行兼并重组,让其“轻装上阵”,近期多家省级农商行或农商联合银行完成筹建便是如此。

近年来,中小银行频繁出现兼并重组的情况。2024年1月,国家金融监督管理总局农村中小银行监管司发文称:“推动同一地市级城区农信社整合,进一步优化金融资源配置,提升金融支农支小服务水平。支持金融承载力较弱地区的农信社实施市场化重组,重塑经营管理机制,拓宽生存空间,增强发展动能。稳健推动村镇银行结构性重组,提升主发起行管理能力。”

中国人民银行2024年12月发布的《金融稳定报告(2024年)》显示,2023年年末,央行对3936家银行机构开展金融机构评级,从评级结果来看,“红区”银行357家,其中,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“红区”银行数量占“红区”银行比重较高。

曾刚指出,农村中小金融机构(农合机构和村镇银行)是高风险中小银行的主体,也是风险处置的重点。农合机构方面,主要通过省联社体系改革,在改革中进行高危机构的风险处置,主要通过联合银行模式、统一法人模式以及差异化拆分模式。

对于村镇银行,曾刚认为,村镇银行的风险化解主要是压实主发起行的责任,并协调地方政府提供相应的支持。“对仍具有发展前景的村镇银行,监管部门重点推动主发起行增资扩股,这一方面可以充实村镇银行的资本实

力,另一方面通过提高发起行的股权占比来实现并表,以此强化其对村镇银行的管理和风险职责。对缺乏发展潜力的村镇银行,则鼓励发起行进行全资收购,将其转变为分支机构或退出。此外,对主发起行设立在省外的机构,则探索引入新的股东进行打包转让。这些改革,在缩减村镇银行数量的同时,增强了村镇银行的资本实力,优化了股权结构,有助于提升村镇银行的经营效率和抗风险能力。从目前实践来看,相关化险工作已取得显著的成效。”

刘晓春认为,下一步各地需根据自身情况,细化不同中小金融机构的功能定位。如上海、深圳、苏州等地方农商行,农业相关业务占比相对较少。在这种情况下,对于此类农商行的定位就需要进一步考虑,可能需要强化城乡融合等业务。

另外,对于进一步压降金融风险,杨海平建议,一是深入贯彻中央金融工作会议及本次会议会议精神,加快高风险中小金融机构的风险化解,特别是要做好深化中小金融机构机制改革;二是针对各类非法金融活动,升级监管理念,提升监管效能,做到早发现、早预警、早处置;三是继续统筹推进重点领域风险的精准识别与协同防控,稳妥推进精准拆弹,阻断风险传染。

类飞鹏认为,可以根据金融风险实际情况按照市场化、法治化原则更具针对性地予以分类推进,在分类化解金融风险,在充分调动地方政府和金融机构合力的基础上,从优化股权结构、完善公司治理、强化内部管理、提高人员专业水平等方面采取多种措施进一步提高风险防范化解的成效。

相关报道

农村金融改革加速 村镇银行重组紧锣密鼓

本报记者 郭建杭 北京报道

2025年中小金融机构改革化险的最新部署在3月5日的政府工作报告中得到明确,报告强调了地方中小金融机构的风险处置与转型发展。

减量提质

根据国家金融监督管理总局官网批复的数据可知,2024年我国总共共有105家银行获批准解散,其中村镇银行占比超过70%。

2025年开年至今,村镇银行的改革重组脚步不停。记者注意到,2025年的村镇银行改革重组目前呈现出两个明显特点:一是合并吸收“村改支”;二是频繁出现股权调整。

例如常熟银行(601128.SH)2025年第一次临时股东大会审议并通过了三项议案,分别是吸收合并宿迁宿城幸福村镇银行、江苏宝应锦程村镇银行、江苏江宁上银村镇银行等三家村镇银行并设立分支机构的议案。1月3日,中原银行(01216.HK)收购卢氏中原村镇银行股份有限公司,并设立分支机构。1月26日,昆

村镇银行作为数量最多的小型银行机构,出于抵御风险、提升经营质量等方面的考虑,兼并重组、减量提质工作正在紧锣密鼓地进行中。国家金融监督管理总局公布的数据显示,截至2月18日,全国村镇银行1534家。2024

年6月末村镇银行总量1620家,对比来看过去的三个季度村镇银行数量减少86家。

《中国经营报》记者注意到,减少的村镇银行多数通过“村改支”兼并重组成为吸收行的分支机构;此外,部分村镇银行虽然暂未开始

兼并重组动作,但也在通过股权转让方式为下一步的改革重组铺路。

业内预计村镇银行改革重组在2025年将迎来大爆发,在未来几年内村镇银行会通过多种方式完成改革重组,进一步优化行业结构,提升整体竞争力。

如银行扩张过程中资本充足水平情况不好但资产质量良好的机构,就会采用补充资本金的方式,保证机构正常有序运营;对于一些面临风险的村镇银行,在自有体系下通过自身化解风险的难度较大,就需要通过合并重组或退出等方式化解风险。

此外,王蓬博指出,村镇银行改革重组的最终目的之一是防范化解风险,另一方面是实现机构的自我造血能力,优化资产配置情况。

作为基层金融服务的重要组成部分,村镇银行承担填补金融服务空白的的作用,无论是哪种改革重组方式,最终目的都是优化资源配置,增强机构抗风险能力,从而提升对基层的金融服务质量。

对于村镇银行具体会采取哪类改革重组方案,博通咨询金融行业首席分析师王蓬博告诉记者,银行机构面临不同的客观情况会采取不同的风险化解方式,

改革重组稳步前进

村镇银行无论是合并吸收还是市场退出,最终目的都是防范和化解风险。

央行发布的《金融稳定报告(2024)》显示,2023年年末,央行对3936家银行机构(包括24家主要银行和3912家中小银行)开展金融机构评级。总体来看,我国银行业金融机构整体经营稳健,机构层面的风险主要集中在部分地方中小银行,数量占全部参评银行机构比重为9.07%,资产占比则不足1%。

当前,村镇银行面临一些短板问题,例如村镇银行处在行业最底端,规模弱小、运营成本高、经营空间小。按照银行设立之初的监管要求,村镇银行单户授信不能超过1000万元,部分发起行为防范村镇银行全大户,单户授信要求不超过500万元,这一方面减少了村镇银行风险敞口,但同时也限制了村镇银行的市场竞争能力。

为防范化解金融风险,发起行吸收合并村镇银行后意味着风险互担、资源共享、员工安置与客户承接,但一些村镇银行经营情况并不理想,“村改支”后是否会对发起行带来经营压力?上述某省农信社人士认为,整体来看村镇银行单个机构的资产规模都较小,即便有不良资产规模也都很小,对于吸收行来说影响有限。

对于目前村镇银行的市场定位,王蓬博指出,村镇银行定位支农支小,服务“三农”和中小微企业,同时根据当地特色提供差异化的金融产品,避免出现经营中偏离支农支小定位,盲目开展同业、票据等业务,形成较大风险敞口,对村镇银行整体经营发展带来严重影响。

自2021年开始,监管层文件中开始提到村镇银行改革重组内容。2021年,原银保监会发布《关于进一步推动村镇银行化解风险改革重组有关事项的通知》,明确支持主发起行向村镇银行补充资本以及协助处置不良贷款,适度有序推进村镇银行改革重组。

2025年开年至今也有多个文件明确了村镇银行改革重组的信息。《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》中给出明确指示,坚持农村中小银行支农支小定位,“一省一策”加快农村信用社改革,稳妥有序推进村镇银行改革重组。2025年1月中共中央、国务院印发的《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》明确提出,完善金融服务,健全大中型银行服务“三农”工作机制,强化政策性金融支农作用,加强农村中小金融机构支农支小定位,加快农村信用社改革化险,推动村镇银行结构性重组。