



宏观研究

# 【粤开宏观】中小银行风险的成因及治理路径：金融风险系列报告之一

2023年09月15日

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001  
电话：010-83755580  
邮箱：luozhiheng@y kzq.com

分析师：原野

执业编号：S0300523070001  
电话：15810120201

## 近期报告

《【粤开宏观】活跃资本市场：既要稳定当前，更要长期制度变革》2023-08-28

《【粤开宏观】房地产政策优化后，还存在的地产灰犀牛及应对》2023-09-03

《【粤开宏观】北交所实施重磅改革，5大看点需密切关注》2023-09-03

《【粤开宏观】城中村改造要点、规模测算及影响分析》2023-09-04

《【粤开宏观】资本市场表现背后的宏观线索：8月金融数据解读》2023-09-11

## 摘要：

金融领域的制度和政策重心主要有两个：服务实体经济发展和防范化解金融风险。对于后者，我们撰写了金融风险系列报告，详细阐述了重点关注风险的成因、影响及破解之道。本文集中探讨中小银行风险的生成机理和治理路径。

## 一、中小银行存在的风险及经营现状

在我国语境下，中小银行是指除工、农、中、建、交、邮 6 家国有商业银行及 12 家全国性股份制商业银行以外的商业银行，包括城市商业银行、农村商业银行、农村合作银行、农村信用社、民营银行和村镇银行等银行业金融机构。我国中小银行数量占比超九成，是银行体系的重要组成部分，在服务地方经济建设、落实普惠金融和乡村振兴等重大部署中发挥着重要作用。

目前，中小银行发展经营过程中聚集了较多风险，2019 年起，个别城商行、部分地区的村镇银行陆续爆发风险事件。一是包商银行等城商行被民营资本“掏空”，侵害储户和其他股东权益。2005-2019 年，“明天系”通过注册 209 家空壳公司，以 347 笔借款的方式套取信贷资金，形成的占款高达 1560 亿元，且全部成了不良贷款。二是河南等地的村镇银行出现“取款难”问题，源于缺乏规范的公司治理，以及银行通过互联网平台推介、异地敛存、线上吸储放大了风险。此外，村镇银行、监管系统均出现金融腐败现象。三是部分地方政府在扭曲政绩观的引导下，不当干涉当地银行业务，抬高隐性负债。长期与房地产和地方融资平台高度绑定的中小银行承担了较多隐性债务，无法有效地实现模式转变、职能转换，并不断积蓄风险。

总结来看，中小银行整体呈“量多质弱”的特点，较国有大行和股份行而言，抗风险能力较低，且高风险机构聚集。

一是数量多但规模小，资产占比较低。截至 2023 年 6 月末，我国中小银行机构数量占比约九成，但资产占比不足三成。二是高风险机构集中。根据央行公布的 2022 年四季度金融机构评级结果，高风险银行 346 家，城商行、农合机构（包括农商行、农合行、农村信用社）和村镇银行的数量分别为 16 家、202 家和 112 家，占比高达到 95.4%。三是中小银行盈利能力普遍较弱，且内部分化严重。2023 年 6 月末，城商行、农商行的资产利润率（ROA）分别为 0.66% 和 0.67%，低于 0.75% 的行业平均水平。同时中小银行内部分化较大，江苏银行、北京银行等已成为我国系统性重要银行，而河南、辽宁等地的农商行、村镇银行风险事项逐渐暴露。四是中小银行风险抵补能力更弱。一方面，资产质量偏差，城商行、农商行的不良贷款率分别为 1.90% 和 3.25%，高于商业银行平均水平 1.62%。另一方面，能够承担损失的自有资金较少，资本充足率显著低于国有大行和股份行。



## 二、中小银行风险的成因：宏观环境与自身经营

### （一）宏观环境：经济下行导致银行资产质量下降，降息政策压缩息差

中国经济内部面临增速换挡的客观规律，外部面临全球经济下行和美对华打压的风险挑战。短期看当前总体处于疫后恢复阶段，但恢复的基础不牢，仍有下行压力。投资、消费等需求不足直接影响中小银行的信贷需求和资产质量；降息支持实体经济的政策加剧息差缩窄；经济转型升级期的房地产风险对中小银行亦产生较大压力。

### （二）微观经营：“四个弱势”加剧风险聚集

**1、分散经营能力较弱。**中小银行服务本地经济的定位，以及上位法《商业银行法（修改建议稿）》对中小银行跨地域或综合化展业的严格限制，天然导致中小银行业务的区域结构、行业结构更集中，客户集中度也更高，分散经营风险能力较弱。

**2、自身造血能力偏弱。**一是**竞争能力下降**。近年来，国有大型银行业务下沉，挤占了中小企业盈利空间。2023年6月末，国有大型商业银行普惠小微企业贷款余额10.7万亿元，占比从2020年末的31.7%上升至39.1%；而城商行占比从14.5%下降至13.5%，农村金融机构占比33.9%下降至28.7%。二是**规模红利弱化**。2022年起中小银行资产扩张速度明显弱于大型商业银行。三是**负债经营能力较弱**。净息差收窄期，国有大行纷纷转向负债端成本控制，如利用数字化、平台化经营拓展结算资金，发挥托管优势，吸引大量低成本资金，而这是中小银行难以实现的。四是**资本补充压力大**。非上市中小银行，只能通过发行二级资本债、地方政府专项债等方式补充资本。而资本市场表现疲软，导致大型银行也纷纷转向二级资本债市场，抬高了中小银行发债成本。

**3、风险管理能力较弱。**内控制度相对薄弱，缺少风险管理人才，风险管理技术和工具不足，导致中小银行在风险识别和预警反应等方面较为落后。此外，部分中小银行为了追求利润，偏离存贷主业，盲目拓展业务，负债端依赖短期同业负债，通过资产端期限错配到投资业务中，加剧了流动性风险。

**4、公司治理能力薄弱。**“三会一层”的公司治理结构徒有其形；股权结构失衡，股东治理问题突出。

## 三、中小银行风险的治理路径：未雨绸缪与化解处置

一是侧重于预防，核心原则是“扶优限劣”，提高优质中小银行的造血能力、抗风险能力等。二是侧重于化解处置，核心原则是分类施策，平衡好市场力量和行政力量的关系。央行已精准处置多起中小银行风险，政策经验丰富，而治理中小银行风险问题的关键在防范，尚有较多可优化空间。

### （一）预防方面

**1、保持银行业整体具有合理的利润空间和净息差水平。**未来有必要通过降存款利率等方式推动银行盈利企稳。

**2、鼓励中小银行重塑服务地方经济、服务中小企业、服务本地市民的战略定位，走特色化、差异化发展之路。**我国经济最大的特征就是多重二元结构，



城市与乡村、沿海与内地、北方与南方等，这意味着必须要有差异化的金融体系来承接差异化的金融需求，中小银行的价值和发展空间长期存在。鉴于此，应鼓励中小银行推广线下化、非标准化为主的服务模式，通过线下与客户的高频沟通，增强客户粘性，减少信息不对称的问题。例如，江浙沪地区的台州银行、泰隆银行等，依靠线下高成本有效解决信息不对称问题，保持了较低的不良率，节省了风险成本。还需鼓励中小银行集中资源，围绕一两个产业链，将服务和产品做深做实。例如，安徽亳州的药都农商银行，服务当地中药材市场，满足了农村地区和药材批发市场客户“短小频急”的金融服务需求。再如，新疆的汇和银行，主要业务围绕新疆的棉花产业链，贷款中超过六成投向棉花产业。

**3、针对优质中小银行，给予更多主动的政策鼓励或监管豁免。**落实差异化监管，建立更加科学化、多元化的评价体系。针对差异化、特色化经营的中小银行，在产品创新、资格申请等方面予以优先考虑；或在存款准备金率、再贷款申请等方面予以差别对待。

**4、拓宽中小银行补充资本渠道。**加大用于补充中小银行资本的专项债规模，关键需要建立起资本补充的长效机制。

**5、加强公司治理，优化中小银行股权结构。**探索推行“中小银行股东加重责任”。股东加重责任是指，突破股东在股本限额内承担有限责任的原则，要求银行主要股东承担超过股本限额的非有限责任。

## （二）化解处置方面

**1、明确原则。**银行风险的处置措施分为最后贷款人措施(流动性支持)、存款担保措施、行政接管措施三类行政性措施，以及自我救助措施、同业互救措施两类市场化措施。**其一，对系统性影响较小的银行，强调市场力量优先，采取市场化措施，防止道德风险。**当其出现流动性风险但资可抵债时，尽量安排其进行自救，鼓励中小银行引入 AMC 等不良资产服务商，压实股东责任，适时适量地进行一定流动性支持等。而无法恢复常态且财务状况持续恶化的机构，应坚决加速市场出清，实现供给侧优化。**其二，针对影响较大银行，应以行政主导模式为主，强调及时介入和单一机构决策。**

**2.压实属地责任。**2022 年央行发布的《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》明确提出“中央统一规则、地方实施监管，谁审批、谁监管、谁担责”的原则，厘清了央地金融监管关系，将地方各类金融业态纳入统一监管框架。

**3.大力推动合并重组。**在合并重组过程中应重点明确重组目的：以化解风险为主要目的的，应重点考虑合并重组过程中对不良资产的处理。以谋求发展为主要目的的，应对银行发展现状进行充分分析，为新银行制定一套特色化发展战略。

风险提示：经济复苏不及预期、房地产风险与中小银行风险共振、信用风险事件超预期



## 目 录

一、中小银行风险的防范与化解是保障金融安全的重要议题	5
二、中小银行存在的风险及经营现状	5
三、中小银行风险的成因	9
（一）宏观环境因素	9
（二）微观经营因素	11
四、中小银行风险的治理路径	14
（一）预防方面	14
（二）化解处置方面	15

## 图表目录

图表 1： 2022 年末各类银行业金融机构的数量情况	6
图表 2： 2022 年四季度央行金融机构评级中高风险机构数量分布情况	7
图表 3： 2023 年 6 月末各类商业银行 ROA 情况	8
图表 4： 各类银行资本充足率情况	8
图表 5： 各类银行不良贷款率及拨备覆盖率情况	9
图表 6： 上市中小银行涉房不良贷款率变化情况	10
图表 7： 我国净息差持续缩窄，在国际上都处于较低水平	11
图表 8： 上市银行最大十家客户贷款占资本净额比例（%）	12
图表 9： 各类银行普惠型小微企业贷款余额占比	13
图表 10： 中小银行资产扩张速度放缓	13





## 一、中小银行风险的防范与化解是保障金融安全的重要议题

2017年起，金融安全成为国家安全的重要组成部分。2017年以前，金融体系急剧扩张，影子银行、中小银行等发展迅速，带动宏观杠杆水平不断抬升。2017年，习近平总书记在全国金融工作会议上明确指出“金融是国家重要的核心竞争力，金融安全是国家安全的重要组成部分”，并强调“防止发生系统性金融风险是金融工作的永恒主题”。同年，中央经济工作会议将“防范化解重大风险”列为未来三大攻坚战的首要任务。此后，中央政府出台了多项针对性政策措施，影子银行、P2P金融等问题得到有效遏制。

近三年来，面对经济下行、新冠疫情的冲击，我国防范化解金融风险任务再度面临严峻的挑战，防范化解系统性金融风险成为今后一段时期内金融工作的重要任务。2021年，央行出台《宏观审慎政策指引》，将系统性金融风险明确定义为：可能对正常开展金融服务产生重大影响，进而对实体经济造成巨大负面冲击的金融风险。2022年中央经济工作会议提出了当前经济工作的几个重大问题，其中之一便是“防范化解金融风险，防止形成区域性、系统性金融风险”。

分部门看，政府、企业、居民等各经济部门均有着金融风险隐患。政府部门，主要是宏观税负下行和地方政府支出责任过大导致的地方政府债务风险，地方隐性债务集中的城投债主要持有在地方金融机构手中；非金融企业和居民部门，主要是房地产下行引发的债务风险；金融部门，主要是与银行业相关的影子银行、中小银行风险。

金融部门内的中小银行风险不仅关于基层群众财产安全，更影响整个金融体系安全。银行业本身具有内部脆弱性，中小银行尤甚。银行的主要功能是将非流动性资产转换为流动性资产，但流动性资产本身具有坏账风险<sup>1</sup>。经济下行期，企业的生产经营和还贷能力受挫，债务违约事件频发，过量贷款损失会导致大规模挤兑，加速银行破产，引发系统性金融风险。中小银行由于市场份额、风控能力等处于劣势地位，比大型商业银行更易陷入财务危机或面临经营失败。前有包商、锦州银行等出现信用风险，后有河南村镇银行事件，外有硅谷银行、签名银行等美国中小银行破产的训诫，中小银行风险问题不容忽视。2023年《政府工作报告》明确指出，“一些中小金融机构风险暴露”。4月政治局会议，再度强调：“要有效防范化解重点领域风险，统筹做好中小银行、保险和信托机构改革化险工作”。国家从顶层设计和政策层面对中小银行风险问题进行探讨和部署，频率之繁、重视度之高，体现了这一问题的重要性和紧迫性。

## 二、中小银行存在的风险及经营现状

在我国语境下，中小银行是指除工、农、中、建、交、邮及全国性股份制商业银行以外的商业银行，包括城市商业银行（下称“城商行”）、农村商业银行（下称“农商行”）、农村合作银行（下称“农合行”）、农村信用社（下称“农信社”）、民营银行和村镇银行等银行业金融机构。

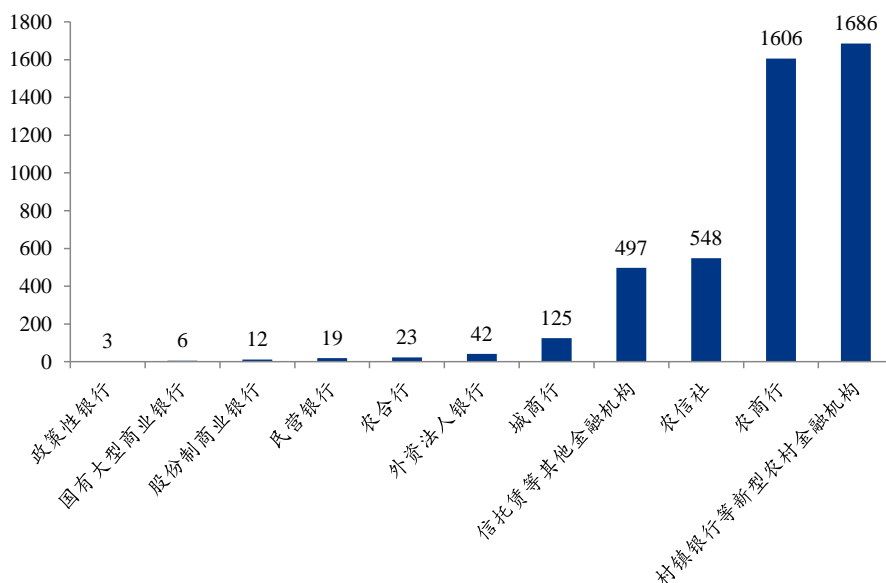
中小银行数量占比超九成，是我国银行体系的重要组成部分，在服务地方经济建设、落实普惠金融和乡村振兴等重大部署中发挥着重要作用。近年来，我国引入民间、海外资本进入银行业，激发金融市场活力，中小银行获得长足发展。国家金融监督管理总局数据显示，2022年末，我国银行业金融机构共计4567家，其中城商行125家，民营银行19家，农商行1606家，农合行23家，农信社548家，新型农村机构1686家（村镇银行1645家、农村资金互助社37家、贷款公司4家），合计4007家，法人机构数量占比达87.7%。若剔除信托公司、金融租赁公司等其他金融机构，中小银行法人机构数量占比达98.5%。中小银行立足当地经济，凭借“人熟、面广、点多”的特质，在普惠金融、

<sup>1</sup> 吕忠泽.防范系统性金融风险，有这些重点[J].企业观察家,2022(02):90-93.



“三农”领域起着重要作用。2023年6月末，全国普惠型小微企业贷款余额27.4万亿元，中小银行占比近四成。

图表1：2022年末各类银行业金融机构的数量情况



资料来源：国家金融监督管理总局、粤开证券研究院整理

目前，中小银行发展经营过程中聚集了较多风险，2019年起，个别城商行、部分地区的村镇银行陆续爆发风险事件。

一是包商银行等城商行被民营资本“掏空”。包商银行风险事件的直接导火索是明天集团一股独大（89%的股权），操纵股东大会，通过大量的不正当关联交易、资金担保及资金占用等手段进行利益输送，最终酿成财务和信用风险，侵害储户和其他股东权益。2005-2019年，“明天系”通过注册209家空壳公司，以347笔借款的方式套取信贷资金，形成的占款高达1560亿元，且全部成了不良贷款。

二是河南等地的村镇银行出现“取款难”问题。河南村镇银行“取款难”是多重金融乱象所致。一方面，缺乏规范的公司治理，致使外部资本通过关联持股、交叉持股、操控银行高管的手段，实际控制禹州新民生等几家村镇银行，并以虚构贷款形式非法转移资金。另一方面，银行通过互联网平台推介、异地敛存、线上吸储放大了风险。此外，村镇银行、监管系统均出现金融腐败现象。

三是部分银行存在地方政府不当干涉业务，抬高隐性负债的情况。地方官员出于政绩考虑，过度依赖投资拉动地方经济，这一过程中或通过政府背书、担保等形式，将当地中小银行资金投入房地产和地方融资平台，地方融资平台企业大肆上项目，很多项目的投资回报无法偿付投入资金甚至是利息。长期与房地产和地方融资平台高度绑定的中小银行承担了较多隐性债务，无法有效地实现模式转变、职能转换，并不断积蓄风险。

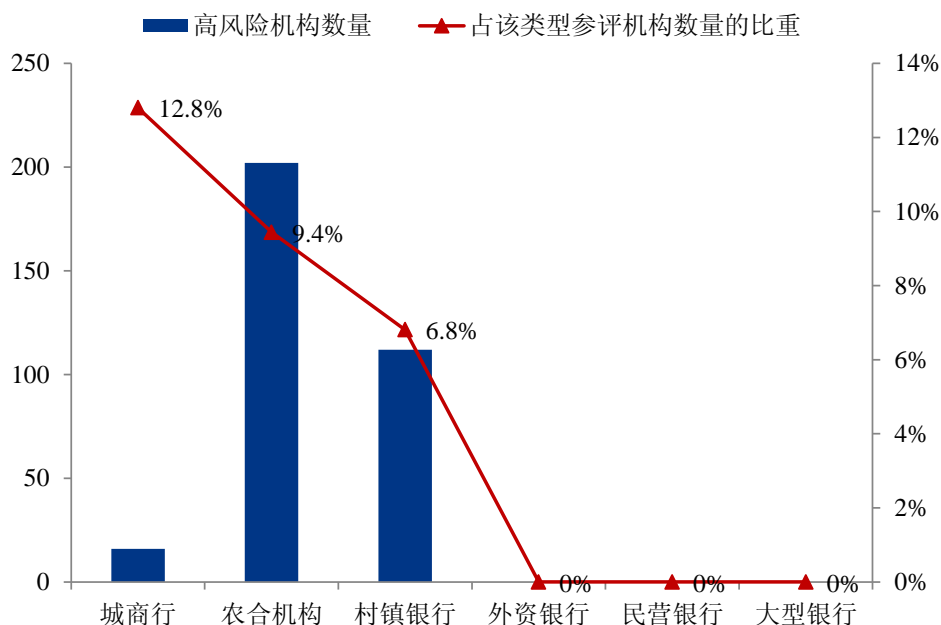
上述风险事件集中反映出中小银行艰难的经营现状。总结来看，中小银行整体呈“量多质弱”的特点，较国有大行和股份行而言，抗风险能力较低，且高风险机构聚集。

一是中小银行数量多但规模小，资产占比较低。截至2023年6月末，我国城商行总资产53.3万亿元，占商业银行总资产的13.1%；农村金融机构（含农商银行、农合行、农联社和新型农村金融机构）总资产53.5万亿元，占比13.2%，两者合计占比不足三成，而数量占比约九成。这种小而散的特征本身就意味着较弱的抗风险能力。



二是高风险机构较为集中。根据央行公布的 2022 年四季度金融机构评级结果，高风险银行 346 家，较 2019 年三季度 649 家大幅下降，较 2022 年二季度 366 家也减少 20 家，但与 2021 年四季度比，仍增长了 30 家。高风险银行几乎都是城商行、农合机构（包括农商行、农合行、农村信用社）和村镇银行，其数量分别为 16 家、202 家和 112 家，占比高达到 95.4%。

图表2：2022 年四季度央行金融机构评级中高风险机构数量分布情况



资料来源：中国人民银行、粤开证券研究院整理

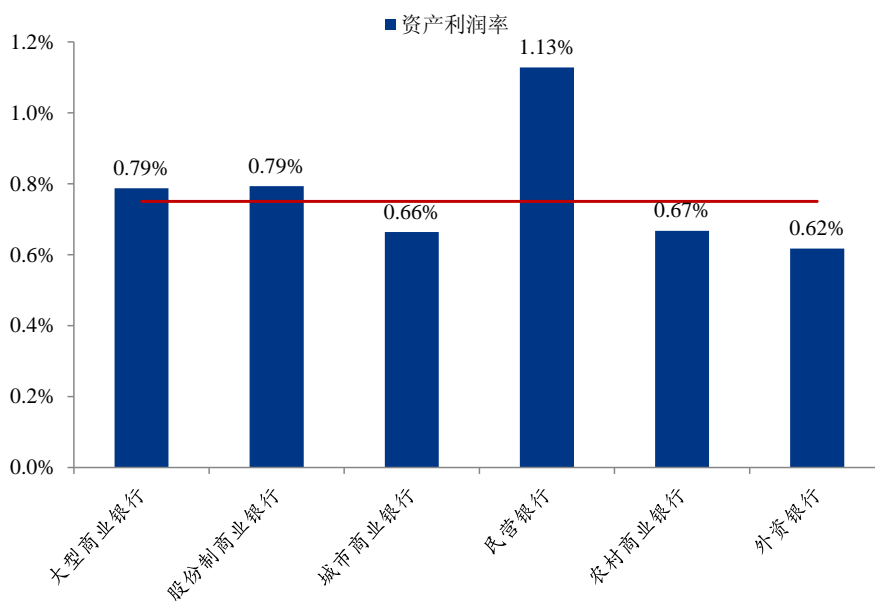
注：央行评级每季度开展一次，评级结果为 8-10 级和 D 级的机构被列为高风险机构，D 级表示机构已倒闭、被接管或撤销；农合机构包括农村商业银行、农村合作银行、农村信用社。

三是较国有大行和股份行而言，中小银行盈利能力较弱，且内部分化严重。2023 年 6 月末，城商行、农商行的资产利润率（ROA）分别为 0.66% 和 0.67%，显著低于 0.75% 的行业平均水平，更低于大行和股份行（均为 0.79%）的平均水平。同时中小银行内部分化较大，江苏银行、北京银行等已成为我国系统性重要银行，而河南、辽宁等地的农商行、村镇银行风险事项逐渐暴露。从上市银行半年报数据看，长三角地区的常熟银行、江苏银行营收都保持两位数增长，而天津银行、盛京银行、九台农商银行营收、利润双降。上半年，绝大多数上市中小银行的生息资产收益率都出现同比下滑，但南京银行逆势上涨 0.01 个百分点，宁波银行、常熟银行降幅较低；而贵阳银行、郑州银行降幅较大，都在 0.3 个百分点以上。

四是较国有大行和股份行而言，中小银行风险抵补能力更弱。一方面，资产质量偏差。根据 2023 年 6 月末数据，城商行、农商行的不良贷款率分别为 1.90% 和 3.25%，高于商业银行平均水平 1.62%，更远高于国有大行和股份行平均水平（均为 1.29%）。同时，城商行、农商行的不良率较 2022 年末上升 0.05 和 0.03 个百分点，而国有大行和股份行均在下降。此外，城、农商行的拨备覆盖率也显著低于行业平均水平。另一方面，能够承担损失的自有资金较少。2023 年二季度末，城商行、民营银行、农商行资本充足率分别为 12.4%、12.1%、11.9%，显著低于低于国有大行 16.9% 的水平。

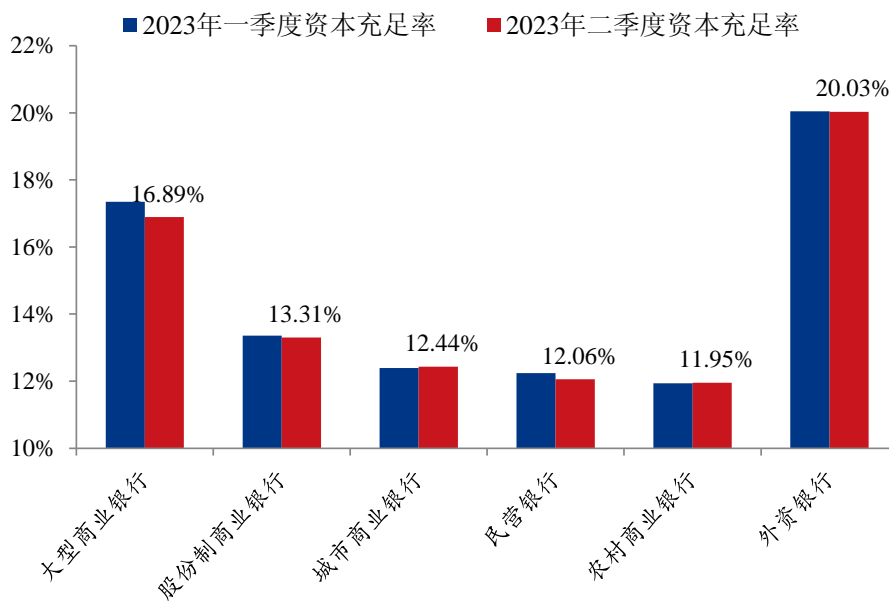


图表3：2023年6月末各类商业银行ROA情况



资料来源：国家金融监督管理总局、粤开证券研究院整理

图表4：各类银行资本充足率情况

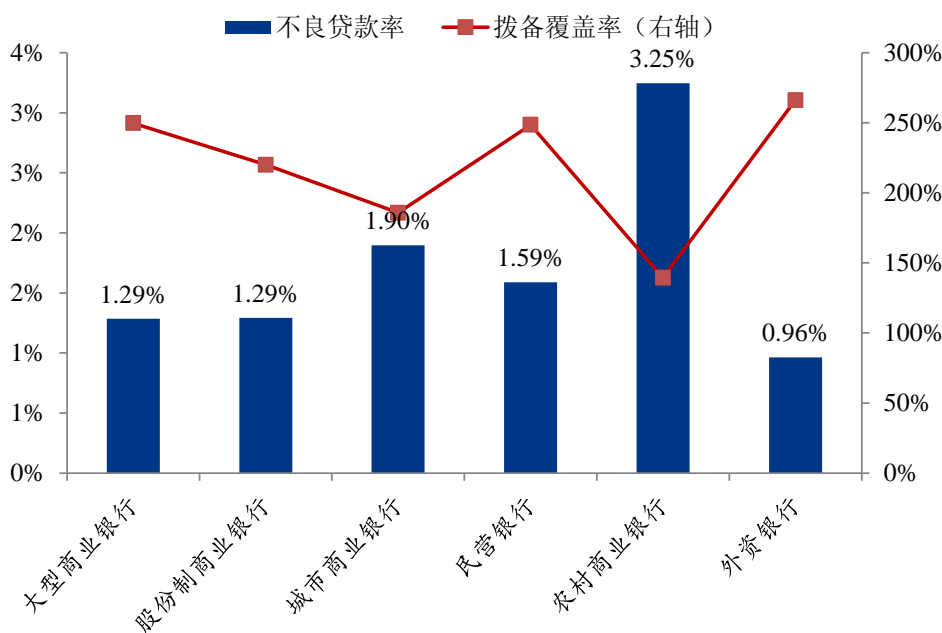


资料来源：国家金融监督管理总局、粤开证券研究院整理





图表5：各类银行不良贷款率及拨备覆盖率情况



资料来源：国家金融监督管理总局、粤开证券研究院整理

### 三、中小银行风险的成因

中小企业的风险不仅受外部宏观因素的影响，更与自身发展过程中暴露的问题密切相关，分析中小银行风险的生成根源，才能抓住关键环节“精准拆弹”。

#### (一) 宏观环境因素

**1、国际经济环境恶化，产生风险外溢效应。**国际贸易摩擦持续升级，叠加欧美金融环境收紧、地缘政治等因素，导致全球经济复苏乏力。一方面，相对外需疲软直接拖累出口。今年出口压力较大，7月出口同比增速一度下探至-14.5%，8月有所回升仍在负值区间运行。出口企业里中小企业较多，与中小银行深度捆绑，这些企业的生存经营状况直接冲击中小银行的资产负债表。另一方面，海外因素还通过情绪、价格等传导至国内，例如今年上半年油价走低，拖累国内PPI进而蚕食工业企业利润，对中小银行客户群体的偿债能力产生负面影响。

**2、我国经济下行压力较大，投资、消费等内需疲软直接影响中小银行的信贷需求和资产质量。**

一是有效需求不足拖累信贷需求，影响银行资产负债扩张速度。今年二季度GDP两年平均增速为3.3%，较一季度的4.6%大幅回落。社零消费、固定资产投资同比增速处于较低增长中枢，实体融资需求较弱。8月企业新增中长期贷款同比少增909亿元，居民新增中长期贷款同比少增1056亿元。

二是企业利润受冲击，叠加较大的房地产风险敞口，导致银行资产端贷款质量下降。疫情冲击下，不少中小企业经营状况恶化，1—7月份，全国规模以上工业企业利润同比下降15.5%，银行资产端贷款质量快速下滑。此外，当前经济较大的下行压力，很大程度上来源于代表旧动能的房地产行业进入趋势性下行通道，而新动能尚未崛起。新旧动能转换期，房地产行业风险与中小银行风险易产生共振。我们统计了24家披露涉房贷款

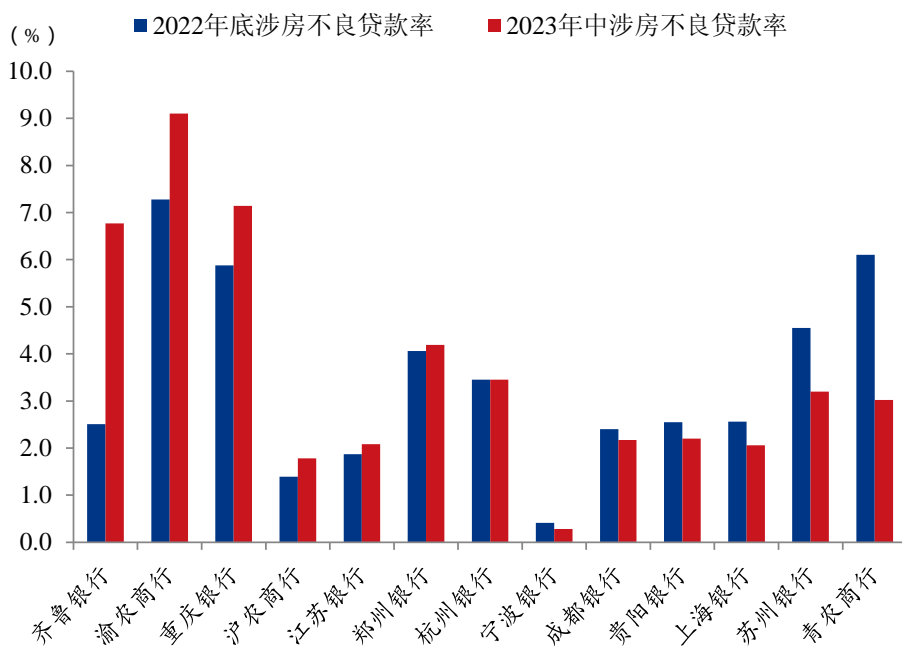


不良率的 A 股上市银行，14 家上市银行 2023 年中的涉房不良贷款率较 2022 年底有所上升；13 家中小上市银行中超半数涉房不良率较 2022 年底上升。

三是居民收入增长预期较弱，存款定期化，增加银行负债端刚性支出。居民资产负债表修复较慢，信心偏弱，更导致大量资金流入定期存款，形成银行负债端刚性支出。例如，工商银行半年报显示，定期存款增加 3.6 万亿元，较年初增长 23.9%，而活期存款则较年初减少。资产负债结构失衡对银行经营稳定性产生威胁，中小银行亦不例外。

四是政策引导下，银行净息差持续收窄，盈利空间、抗风险能力快速下降。为了降低实体经济融资成本，加速企业、居民资产负债表修复，金融监管部门持续引导贷款利率下行。1 年期 LPR 从 2019 年的 4.31% 下降至 2023 年 8 月的 3.45%，下降了 86 个 BP。而负债端存款利率降幅有限，且存款定期化趋势推升了平均付息率。资产负债端挤压使得商业银行的净息差持续收窄，2023 年上半年商业银行净息差降至 1.74%，较 2022 年全年 1.9% 以上的水平明显下行，在国际上看都属于较低水平。中小银行净息差收窄幅度更显著，直接拖累中小银行的盈利水平，使得抗风险能力下降。城商行净息差为 1.63%，明显低于国有大行（1.67%）和股份行（1.81%）；农商行净息差从疫情前的 2.81% 下降至 1.89%。

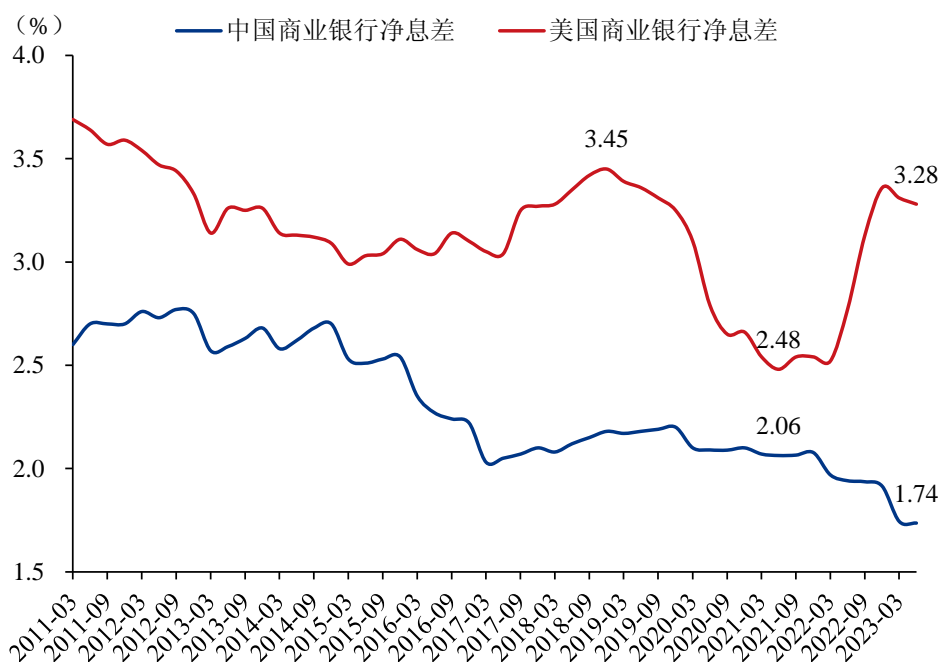
图表6：上市中小银行涉房不良贷款率变化情况



资料来源：Wind、粤开证券研究院整理



图表7：我国净息差持续缩窄，在国际上都处于较低水平



资料来源：Wind、FDIC、粤开证券研究院整理

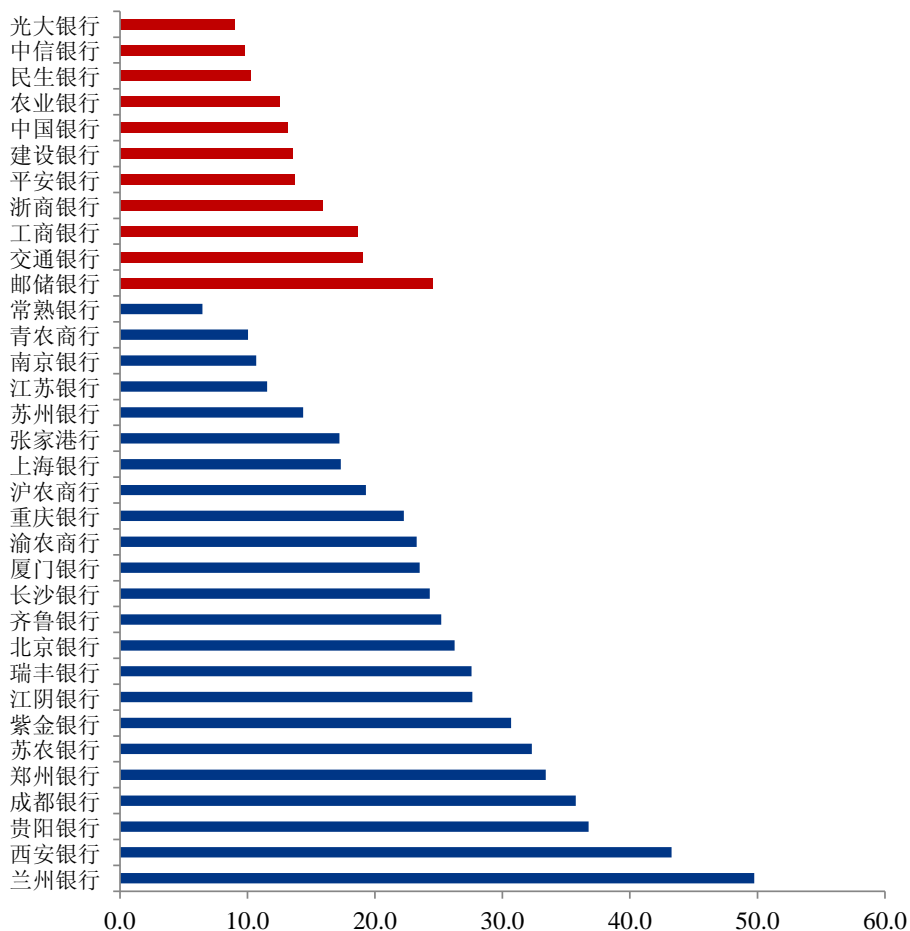
## （二）微观经营因素

中小银行经营过程中存在“四个弱势”，导致风险更易聚集。

**1、分散经营能力较弱。**中小银行服务本地经济的定位，以及上位法《商业银行法（修改建议稿）》对中小银行跨地域或综合化展业的严格限制，天然导致中小银行客户集中度高，业务的区域结构和行业结构也更为集中，分散经营风险能力较弱。尤其是地处产业结构单一或经济欠发达区域的中小银行，相关产业的大客户一旦发生逾期、违约等问题，将对中小银行的信贷资产质量和盈利能力产生较大冲击。前文所述，中西部及东北地区银行经营压力较大，而长三角地区的城、农商行业绩坚韧，就是最好的例证。



图表8：上市银行最大十家客户贷款占资本净额比例（%）



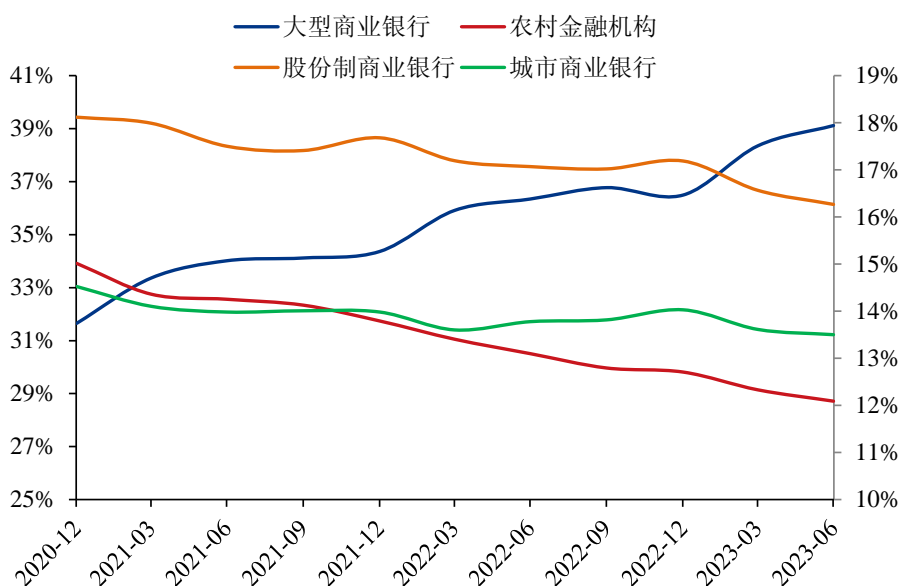
资料来源：Wind、粤开证券研究院整理

注：国有大行及股份行为红色；中小银行为蓝色。

**2、自身造血能力偏弱。**如前文所述，中小银行的造血功能（即盈利能力）整体弱于大行及股份行，背后主要有以下几点原因：**一是竞争能力下降。**近年来，国有大型银行业务下沉，凭借资金成本、信息技术优势，在普惠金融领域持续发力，挤占了中小企业盈利空间，中小银行贴近市场的地缘优势被弱化。2023年6月末，国有大型商业银行普惠小微企业贷款余额 10.7 万亿元，同比增速高达 35.2%，占比从 2020 年末的 31.7% 上升至 39.1%；而城商行占比从 14.5% 下降至 13.5%，农村金融机构占比 33.9% 下降至 28.7%。此外，净息差缩窄的趋势下，商业银行普遍采取“以量补价”的策略，以至于对公贷款投放中同业价格过度竞争，而中小银行不具备打价格战的实力。**二是规模红利弱化。**过去城商行、农商行等中小银行的资产增速一直较快，但 2022 年起中小银行资产扩张速度明显弱于大型商业银行。**三是负债经营能力较弱。**净息差收窄期，国有大行纷纷转向负债端成本控制，如利用数字化、平台化经营拓展结算资金，发挥托管优势，吸引大量低成本资金。据统计，上半年建设银行资产托管规模突破 20 万亿元，这是中小银行难以实现的。此外，中小银行由于缺乏理财等牌照、资质，也无法获得相关业务带来的中间收入。**四是资本补充压力大。**造血功能弱直接导致内源性融资手段无以为继，对于非上市中小银行，只能通过发行二级资本债、永续债、地方政府专项债等方式补充资本。而资本市场表现疲软，导致大型银行也纷纷转向二级资本债市场，抬高了中小银行发债成本。

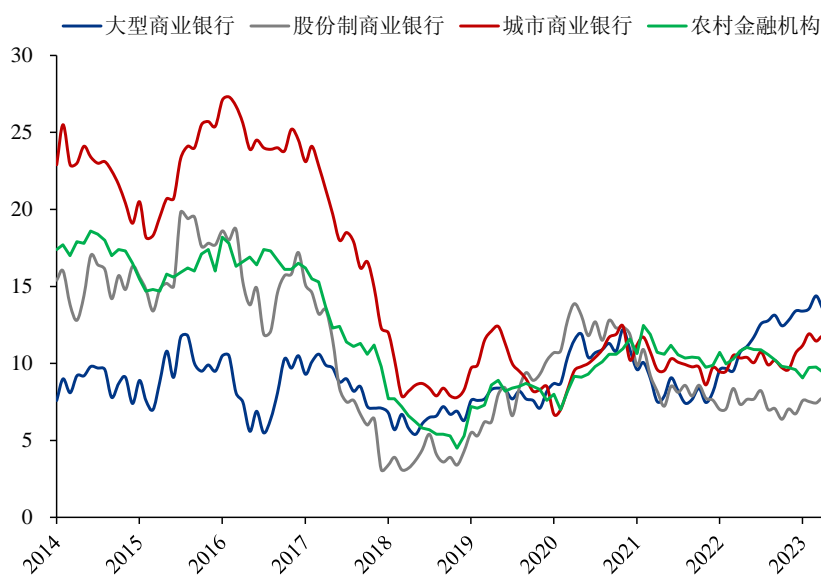


图表9：各类银行普惠型小微企业贷款余额占比



资料来源：Wind、粤开证券研究院整理

图表10：中小银行资产扩张速度放缓



资料来源：Wind、粤开证券研究院整理

**3、风险管理能力较弱。**一是内控制度相对薄弱，风险管理流程不规范。二是缺少风险管理人才，在市场研究、客户选择、风险监测评估等方面有待提高。三是风险管理技术和工具不足，风险识别和预警反应较为落后。此外，部分中小银行为了追求利润，偏离存贷主业盲目拓展业务，负债端依赖短期同业负债，通过资产端期限错配到投资业务中，加剧了流动性风险<sup>2</sup>。2023年半年报数据显示，上市中小银行贷款占总资产比重的平均值（53.7%）显著低于国有大行及股份行的平均水平（57.5%）

<sup>2</sup> 周祥军.我国中小银行风险生成机理及稳健发展路径研究[J].理论探讨, 2020(03):110-115.





**4、公司治理能力薄弱。**一是“三会一层”的公司治理结构徒有其形，难以发挥内部监督功能。二是股权结构失衡，股东治理问题突出。一方面，股权过于分散，“小、散、弱”情况普遍，股东之间难以形成有效制衡，易产生“内部人控制”问题，也不利于资本补充。另一方面，股权过于集中，出现民营资本对中小银行实行不当控制，或地方政府对中小银行进行不当干涉的情况<sup>3</sup>。更甚者，内部人控制与大股东操纵问题相互交织。例如，包商银行案例中，内部人与大股东形成利益共同体，通过关联交易等渠道违法违规占用资金，“掏空”银行。再如，河南村镇银行“取款难”事件，村镇银行沦为大股东“提款机”。根据河南许昌公安局通报，河南新财富集团实控人吕奕，以关联持股、交叉持股、增资扩股、操控银行高管等手段，实际控制禹州新民生村镇银行等几家村镇银行，以虚构贷款等方式非法转移资金。可以说，我国近几年不少高风险中小银行要么存在公司没有建立治理制衡机制的问题，要么存在被控股股东随意控制的问题<sup>4</sup>。

## 四、中小银行风险的治理路径

中小银行风险的治理路径应沿着两个方向深入：一是侧重于预防，核心原则是“扶优限劣”，提高优质中小银行的造血能力、抗风险能力等。二是侧重于化解处置，核心原则是分类施策，平衡好市场力量和行政力量的关系。

### （一）预防方面

**1、保持银行业整体具有合理的利润空间和净息差水平。**银行业净息差持续缩窄，盈利能力整体下滑或过度让利，可能导致无法消化不良资产，届时财政需要花费更多资金来进行债务重组等，抬高了社会整体支出成本。“覆巢之下无完卵”，中小银行作为银行体系的重要组成，亦难以避免相关问题。因此保持银行留有一定利润作为“安全垫”，也是防范中小银行风险的关键举措。央行《2023年第二季度中国货币执行报告》提到“商业银行维持稳健经营，防范金融风险，需要保持合理利润和净息差水平”。净息差是商业银行主要利润来源，而净利润主要用于补充核心一级资本，资本又是放贷的约束，化解风险也要消耗资本。未来有必要通过降存款利率等方式推动银行盈利企稳。

**2、鼓励中小银行明确定位，重塑服务地方经济、服务中小企业、服务本地市民的战略重点，走特色化、差异化发展之路。**我国经济最大的特征就是多重二元结构，城市与乡村、沿海与内地、北方与南方等，这意味着必须要有差异化的金融体系来承接差异化的金融需求，中小银行的价值和发展空间长期存在。鉴于此，应鼓励中小银行改变“广撒网”的发展思维，推广线下化、非标准化为主的服务模式，通过线下与客户的高频沟通，增强客户粘性，减少信息不对称的问题，发挥地缘优势。例如，江浙沪地区的台州银行、泰隆银行等，依靠线下高成本有效解决信息不对称问题，保持了较低的不良率，节省了风险成本。还需鼓励中小银行集中资源，围绕一两个产业链，做深做透服务。通过持续的投入和积累，完全有可能在对产业的理解、服务的效率、产品的适配度、风控的有效性上超过大中型银行<sup>5</sup>，成为银行业的“专精特新”或“单项冠军”。目前已有一些中小银行进行探索实践，例如，安徽亳州的药都农商银行，服务当地中药材市场，满足了农村地区和药材批发市场客户“短小频急”的金融服务需求。再如，新疆的汇和银行，主要业务围绕新疆的棉花产业链，贷款中超过六成投向棉花产业。

**3、针对优质中小银行，给予更多主动的政策鼓励或监管豁免。**落实差异化监管，建

<sup>3</sup> 董希淼.深化中小银行公司治理改革的五个着力点[J].中国农村金融, 2022(06):41-42.

<sup>4</sup> 周小川.公司治理与金融稳定[J].中国金融, 2020(15):9-11.

<sup>5</sup> 高振原.一位银行从业者的深刻思考:监管趋势、金融使命与中小银行的“窄门”[EB/OL].轻金融, 2023-04-24.<https://mp.weixin.qq.com/s/fquNDMnXavTEcdURI2c16Q>



立更加科学化、多元化的评价体系，不宜以资产负债规模等作为牌照资质申请的标准，或以银行类型作为市场准入的门槛。针对差异化、特色化经营的中小银行，在产品创新、资格申请等方面予以优先考虑；或在存款准备金率、再贷款申请等方面予以差别对待。

**4、拓宽中小银行补充资本渠道。**支持上市中小银行采用定增、优先股等方式补充资本；对于非上市中小银行，加大用于补充中小银行资本的专项债规模，关键需要建立起资本补充的长效机制，完善二级资本债、永续债市场等。

**5、加强公司治理，优化中小银行股权结构。**一是推动引导中小银行构建“相对分散、适度集中”的股权结构。即要防止过度集中，形成大股东控制；也要防止过度分散，出现内部人控制。二是加强中小银行信息披露要求，提高信息透明度，抑制激进经营的冲动。三是强化大股东与银行关联交易监管，对存在失信记录、隐藏关联关系的股东重点审查。四是加强“三会一层”建设，加强对高管层的履职评价考核，提高内部监督的有效性。五是探索推行“中小银行股东加重责任”。股东加重责任是指，突破股东在股本限额内承担有限责任的原则，要求银行主要股东承担超过股本限额的非有限责任。从境外实践看，主要侧重在两个方面：一方面是在银行资本不足时，主要股东补充资本或协助银行补充资本；另一方面是在银行处于高风险状态时，主要股东需要协助处理风险，并在股本限额之外承担部分风险损失<sup>6</sup>。目前我国已有一些尝试，例如，2020年中国人民银行发布的《金融控股公司监督管理试行办法》规定了金融控股公司对所控股金融机构的资本补充责任和救助义务，详细地体现了银行股东的加重责任。

## （二）化解处置方面

**1、明确原则。**银行风险的处置措施分为最后贷款人措施(流动性支持)、存款担保措施、行政接管措施三类行政性措施，以及自我救助措施、同业互救措施两类市场化措施。其一，对系统性影响较小的银行，强调市场力量优先，采取市场化措施，防止道德风险。当其出现流动性风险但资可抵债时，尽量安排其进行自救，鼓励中小银行引入 AMC 等不良资产服务商，压实股东责任等。而无法恢复常态且财务状况持续恶化的机构，应坚决加速市场出清，实现供给侧优化。其二，针对影响较大银行，应以行政主导模式为主，强调及时介入和单一机构决策。兼具信息与专业优势的监管机构，有能力在精准判断中小银行风险等级的基础上，更高效地筛选符合条件的市场资源或调动相应的公共财政资金。

**2.压实属地责任。**一般地方政府责任压得越实，中小银行风险处置越顺利。2022 年央行发布的《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》明确提出“中央统一规则、地方实施监管，谁审批、谁监管、谁担责”的原则，厘清了央地金融监管关系，将地方各类金融业态纳入统一监管框架。具体看，省级人民政府履行对地方金融组织的监督管理和风险处置职责，承担地方法人金融机构的风险处置属地责任，督促各类股东履行补充资本的义务，对省级行政区域内防范和处置非法集资工作负总责。

**3.大力推动合并重组。**一方面，合并重组有利于集合众多中小银行的优质资源，扩大规模的同时缩小了单个中小银行在技术、人才方面的比较劣势，提高了竞争能力和盈利能力。另一方面，合并重组也是对股权结构、治理结构的重新设计。四川银行、江苏银行等合并重组后的银行，改革成效均较为明显。在合并重组过程中应重点明确重组目的：以化解风险为主要目的的，应重点考虑合并重组过程中对不良资产的处理。以谋求发展为主要目的的，应对银行发展现状进行充分分析，为新银行制定一套特色化发展战略。

<sup>6</sup> 祝红梅,郑六江.中小银行大股东治理与银行风险——一个文献综述[J].金融理论与实践,2021(06):32-38.



## 分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任首席经济学家兼研究院院长，证书编号：S0300520110001。

原野，对外经济贸易大学学士、硕士，北京大学博士，2021年7月加入粤开证券，现任宏观分析师，证书编号：S0300523070001。

## 分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，本报告清晰准确地反映了作者的研究观点，力求独立、客观和公正，结论不受任何第三方的授意或影响，特此声明。

## 与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

## 股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

### 股票投资评级标准

报告发布日后的12个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于10%；

增持：相对大盘涨幅在5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

### 行业投资评级标准

报告发布日后的12个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数5%以下。



## 免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“粤开证券”）提供，旨在派发给本公司客户使用。未经粤开证券事先书面同意，不得以任何方式复印、传送或出版作任何用途。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，我公司不承担任何法律责任。

本报告基于粤开证券认为可靠的公开信息和资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。粤开证券可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，投资者据此做出的任何投资决策与本公司和作者无关。在本公司及作者所知情的范围内，本机构、本人以及财产上的利害关系人与所评价或推荐的证券没有利害关系。

本公司利用信息隔离墙控制内部一个或多个领域、部门或关联机构之间的信息流动。因此，投资者应注意，在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的情况下，本公司的员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。

投资者应根据个人投资目标、财务状况和需求来判断是否使用资料所载之内容和信息，独立做出投资决策并自行承担相应风险。我公司及其雇员做出的任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

## 联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、21、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：[www.ykzq.com](http://www.ykzq.com)