

民间资本投资农村中小金融机构现状及思考

——以江西为例

章蒨安

【摘要】：为贯彻落实《中国银监会关于加快推进农村合作金融机构股权改造的指导意见》（银监发[2010]92号）和《中国银监会关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》（银监发[2012]27号）精神，积极探索民间资本投资农村中小金融机构体制机制建设，笔者对江西农村中小金融机构中民间资本现状进行了专题调查和深入分析，并就存在的问题提出了相应的对策建议。

【关键词】：民间资本，农村中小金融机构，思考

一、基本情况

调查发现，随着近年来农村合作金融机构股份制改革的深入推进和新型农村金融机构设立步伐的加快，民间资本加速进入农村中小金融机构，呈现出四大特点。

一是民间资本占比高。据统计，截至2012年9月末，江西全辖农村中小金融机构股本金中民间资本127.4亿元、国有企业及其他非民间资本21.4亿元，民间资本是非民间资本的近6倍。其中农村合作金融机构股本金中民间资本119.89亿元、国有企业及其他非民间资本12.33亿元，民间资本约占总股本91%。村镇银行股本金结构中主发起行8.3亿元、民间资本7.51亿元、其他非民间资本0.79亿元，民间资本约占总股本45%。如剔除主发起行股份，民间资本是非民间资本的近10倍。

二是股权结构分散。民间资本虽然资本总量大、绝对值高，但是单户企业及自然人的入股比例普遍较低。据统计，截至2012年9月末，全辖农村中小金融机构民间资本股东户数780818户，入股金额148.8亿元，户均入股余额仅1.9万元。其中自然人股东778658户，户均余额1.1万元；民营企业法人股东1318户，户均余额约300万元。

三是股金溢价能力快速提升。在2009年以前，农村合作金融机构股金发行价格基本都是按照面值，即每股一元的价格发行，而且发行难度较大。但受益于近年来金融机构良好的经营效益和宏观经济环境下投资机会欠缺等因素，金融行业对民间资本的吸引力显著提升，辖内农村合作金融机构股金发行价格也是水涨船高，已经逐步提升到每股2元左右，最高的已经达到每股2.5元，价格较三年前基本翻了一番。

四是股金稳定性增强。在最早的统一法人社改制过程中，大多数企业法人和自然人对入股农村中小金融机构前景并不看好，对股金属性的认识不全面，入股意愿明显不足，很多地方为完成股金发行任务往往采取任务摊派的方式，一些机构甚至不惜采取存款化、贷款化股金等违规手段，因此股金的稳定性较差。但经过这些年的持续经营发展，社会公众对农村中小金融机构股金有了全新的认识，入股的主动性、自觉性大幅提高，使得股金稳定性也逐步增强。据统计，近三年全省农村中小金融机构股本金年均增长幅度接近30%。

二、民间资本投资农村中小金融机构的正面效应

（一）“化解风险”效应。随着股金吸引力的提升和股金溢价能力的不断提高，采取市场化手段、通过股金溢价发行帮助消化不良资产已经成为近年来农村合作金融机构风险状况快速提升的一条重要途径，促进了全省农村中小金融机构存量风险的快速化解。据统计，2009年末至2012年9月末，江西全辖农村合作金融机构资本充足率上升3.24个百分点，贷款损失准备充足率上升73.5个百分点，不良资产比例降低8.56个百分点，其中股金溢价发行帮助消化的不良资产数额占同期全部不良资产下降额度的比例超过30%。

（二）“促进发展”效应。一是有力地促进了农村信用社股份制改革进程。民间资本的大量进入，极大地充实了农村信用社的自有资本，提升了风险监管指标，是其股份制改革得以完成的非常重要的前提条件。至2012年11月末，江西全辖农村商业银行数量已由2009年末的1家激增至10家，成功组建地市级农商行3家，农村商业银行数量和质量均实现了重大突破。二是促进了以村镇银行为主的新型农村金融机构的快速设立。银监会新型农村金融机构三年总体工作安排实施以来，各地民间资本踊跃参与，极大地促进了新型农村金融机构设立步伐。据统计，从2010年迄今，江西共设立村镇银行21家，新增机构数量是2009年末的7倍，村镇银行县域覆盖面达到40%，圆满完成银监会新型农村金融机构三年规划目标。

（三）“提升服务”效应。一方面，新型农村金融机构的广泛设立，加剧了县域金融环境的竞争，为县域广大居民和中小企业提供了更多选择，也一定程度缓解了民营中小企业融资难问题。据统计，截至2012年9月末，全省村镇银行贷款余额62.48亿元，其中涉农贷款44.13亿元，涉农贷款占比超过70%。全国首批8家地市级总分行制村镇银行赣州银座村镇银行开业不到一年，就已经发放涉农贷款2千余户。另一方面，农村信用社改制成农村商业银行之后，公司治理机制更加科学有效，资本实力和风险防范能力快速增强，服务地方经济的意识和能力也将明显提升。以江西首家农村商业银行南昌农村商业银行为例，该行改制成立时间不足4年，存贷款规模已经较成立之初增长了3倍多，其开办的下岗再就业贷款占全市下岗再就业贷款总额的90%以上，取得了良好的经济效益和社会效益。

（四）“优化管理”效应。民间资本的大量进入，一方面有利于强化资本约束机制，优化现有股权结构，不断提升农村中小金融机构公司治理意识，降低内部人控制带来的风险。另一方面可将优质入股企业先进的管理理念和经验融入银行管理实践，增强银行机构经营管理能力。有利于提升农村中小金融机构经营实力，引进和留住优秀的银行业经营管理人才。

（五）“引导资本”效应。随着我国民营企业的持续发展和民间资本的不断积累，客观上要求为其提供新的投资领域和增长空间，而农村中小金融机构近年来的快速发展为民间资本提供了较好的投资渠道。从调查情况看，目前江西辖内农村合作金融机构的分红比例基本都在10%以上，均高于同期银行定期存款利率。虽然相较民间借贷，其股金分红比例没有任何优势，但投资入股农村中小金融机构风险程度相对较低、收益相对稳定、增值预期高，而且入股后银行对其扶持力度加大，这都是吸引民间资本入股农村中小金融机构的重要因素。

三、存在的主要问题

（一）股东资质不高，资本结构不尽合理。从调查情况看，江西农村中小金融机构股东资质整体水平较低，各类别机构股东质量参差不齐，农村商业银行和村镇银行相对较好，农村信用社相对较差。江西现有的89家农村合作金融机构中，尚未有一家引进合格战略投资者。股金仍以自然人股为主，全部股金中法人股占比仅为36.62%，而且入股企业法人自身治理结构不健全、主业不突出、会计报表不规范、持续出资能力不强等情况较为普遍。投资入股的民间资本大多都是当地的一些民营企业或是自然人，很少有区域性的投资者，部分机构股东同质化情况非常严重，资本持续补充能力堪忧。如赣州市某县联社前十大户股东中从事稀土行业的股东有6户，从事稀土行业的企业法人出资额占该机构全部资本总额的比重超过30%。

（二）入股动机不纯，关联交易管理不规范。调查发现，民间资本入股的动机主要是为了获取较高比例的分红，及获取银行对其信贷支持，提升企业社会形象，真正关心银行经营管理的很少。入股动机不纯使得辖内农村中小金融机构关联交易较为普遍，大部分企业法人或自然人都在入股银行机构都有贷款，股东贷款数额占入股银行机构全部贷款余额比例一般在10%-20%

之间，有的甚至达到40%以上。关联交易规模虽然很大，但金融机构对于关联交易的管理却不够规范，虽然都制定了关联交易管理相关制度，但是实际执行效果较差。调查发现，一些农村中小金融机构未全面统计各股东及其关联方在本机构的授信情况，对隐形关联关系重视不够，容易造成股东大额贷款超比情况出现，放大贷款集中度风险。有的机构为关联股东、董事、关键管理人员以优于正常贷款条件发放贷款，或是放松对股东贷款的资质和资金用途审查，有的机构甚至接受股东用本行股金质押贷款，这既不符合有关规定，也增加了资金风险。同时由于信息不对称，加之关联交易变异复杂，具有较强的隐蔽性，使得金融机构和监管当局也很难准确掌握民间资本的入股动机及关联交易真实状况。

（三）主体意识不强，权益保障机制不健全。尽管民间资本在股本总额中占比具有绝对优势，但由于过于分散并缺乏有效的整合手段，加之大部分民间资本参股人缺乏有关银行业经营经验和管理知识，导致其在经营决策中话语权较弱，股东主体意识不强，农村中小金融机构内部人控制情况仍较普遍。从农村信用社改制最初的制度设计来讲，资格股和投资股的人为区分，也是造成这一现状的重要因素。而从金融机构自身来看，也不希望被过多地干涉其经营管理。往往从股金募集、股权结构设置、高管提名规则等就已经开始限制。股东会（社员代表大会）、董（理）事会更多表达的是上级部门和高管人员的意图，中小股东权益难以得到表现。同时，民间资本参与农村中小金融机构后，由于股金管理和股权转让等规章制度不健全，缺乏便捷的股金流转平台，也使得民间资本能进却不能出。

（四）责任意识不足，金融机构经营呈现不理性。随着股金发行价格的提升，股东对分红比例的期望值也随之提高。在此压力下，目前农村中小金融机构都实行了较高的利润分配政策。为实现这一目标，追逐盈利热点、加快资产规模扩张自然成为其经营决策的导向，这将可能导致其提高风险偏好水平，将大量贷款投向风险相对较高的行业和领域，从而在深层次积累了隐性信贷风险。而对盈利水平较低、拉升规模能力有限且风险程度相对较高的“三农”金融服务、县域小微企业金融服务的关注度和参与度有所降低，在一定程度上弱化了社会责任的履行，影响了支农主力作用的发挥。如辖内某村镇银行开业仅一年多，票据承兑与贴现业务规模竟然远超其贷款规模，并且存在异地授信等行为，违背了经营宗旨和相关规定。同时，由于实行高比例分红政策，很多农村中小金融机构均存在一定的资本补充压力，尤其是在组建过程中曾大规模增资扩股的农村商业银行。如辖内某农商行，开业不到半年就提出增资扩股计划，但该行年初分红比例却高达15%。因此，如果延续这种红利即期分配模式，资本补充压力将长期存在，不利于农村中小金融机构的可持续发展。

四、政策建议

（一）完善民间资本投资机制。一是拓宽投资渠道。在推进农村信用社改制农村商业银行及培育发展新型农村金融机构进程中，鼓励根据民间投资特点积极创新融资模式，拓宽民间资本投资农村中小金融机构的渠道。二是营造良好投资环境。加强对民间资本参与农村中小金融机构的服务、指导，提高银行业市场准人的透明度，建立、规范股权定价机制，在增资扩股、股权改造、并购重组等过程中为民间资本投资入股创造公平竞争条件，并结合地方实际，积极争取政策支持。三是完善股权转让机制。股权流转既有利于优化股权结构，也有利于股东获得转让收益及规避风险，体现股权真实价值。农村中小金融机构及相关部门要补充完善股权转让有关制度，搭建股权流转平台，完善信息披露制度和外部监督制度，实现股权有序合理流转。

（二）探索民间资本投资模式。按照银监会股权改造指导意见相关要求，积极探索民间资本投资农村中小金融机构新模式，逐步推行股权委托代理制度，改变民间资本小额、分散的现状，使农村中小金融机构的股权由“相对分散型”向“相对集中型”转变，这既有利于充分保障中小股东各项权益，也有利于改进农村中小金融机构公司治理机制。要逐步提高民间资本投资农村中小金融机构的门槛，对无法达到准人要求的小额民间资本可以通过股权投资公司、私募基金公司等方式间接入股农村中小金融机构。对已经进入农村中小金融机构的小额民间资本，可以采取将股金托管股权交易所等适当的方式进行集中，投资人仅保留分红权利，由受托管方统一行使除分红权利外的其他各项资本权利。

（三）严把参股股东资格条件。通过规范原有股金，加大企业法人投资者占比，积极引进战略投资者等举措，提高优质股权占比，提升银行业经营管理水平，逐步解决内部人控制问题。同时，在股东的选择上确立合格投资者意识，坚持“远离破产，

资源充足，长期承诺”的原则，强化股东资质审查。要充分考察其入股目的、资金实力、入股资金来源、企业发展前景、社会声誉、诚信记录和纳税记录等因素，确保入股动机合理、治理有效和具备持续的资本补充能力，严格防止采取会计手段调整报表的方式隐瞒企业财务真相等行为。

（四）加强股东关联交易管理。农村中小金融机构要加强对关联交易授信的监测、控制和跟踪管理，避免不当交易和利益输送。要规范募股、扩股、转让行为，制定大股东持股比例上限，严格遵循“实质重于形式”的原则，防止股东一股独大或恶意申通控制银行经营的现象发生。要严格控制高管人员持股数额，严格执行银监会关于贷款数额超出其持有股金数额的股东不得担任董事相关规定。要建立健全股权管理办法，对股金的募集、登记、转让、转换、退股以及变更等进行专门规定，防止出现随意变更股权的行为。对股权转让行为中的股权受让方资格、股权结构、转让手续和协议的合规性加强审查，将大额股权转让和新增的持股比例超规定情况及时报监管机构审批或备案。

（五）改进资本监督管理方式。监管部门要更加注重对农村中小金融机构经营战略的监督管理，督促其确立经营发展定位、制订资本补充规划、明确风险偏好水平并有效贯彻执行。引导农村中小金融机构强化资本约束意识，提升资本管理水平，严格按照监管部门对资本充足率的要求，以及对未来业务发展规模和盈利水平测算基础上，充分考虑股本的分红承受能力、资产风险状况和股东投资回报预期等因素，科学测算合理确定股金数额。倡导以内源性资本补充为主要渠道，适度控制现金分红比率，增加利润留成，避免重走规模扩张——增资扩股——再规模扩张的粗放式发展老路。同时，适度下放资本管理和调控权限，发挥好资本监管杠杆作用，抑制农村中小金融机构规模扩张冲动，降低总体风险偏好水平，推动其更好地发挥好服务县域和“三农”的主力军作用，实现稳健持续发展。