

参考资料

2018 年第 3 期

(总第 11 期)

国家农担公司战略研究院编

2018 年 1 月 17 日

银监会鼓励设立投资管理型村镇银行 和“多县一行”制村镇银行

1 月 9 日，银监会印发了《关于开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点工作的通知》（银监发〔2018〕3 号，以下简称《通知》），批准开展投资管理型村镇银行，允许商业银行选择一家其设立的村镇银行作为投资管理行。

一、村镇银行基本情况

为更好的服务农村经济，2006 年 12 月 20 日，银监会出台了《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》，提出在四川、青海、甘肃、内蒙古、吉林、湖北 6 个省（区）农村地区开展设立村镇银行试点。2007 年 2 月 8 日，首家村镇银行——四川仪陇惠民村镇银行有限责任公司批复开业。当时最为重要的突破在于两项放开，一是对所有社会资本放开，一是对所

有**金融机构放开**。对资本放开，境内外银行资本、产业资本、民间资本都可以到农村地区投资、收购、新设银行业金融机构。对金融机构放开，在新设三类银行业金融机构提高机构覆盖面的同时，还增强农村信用社、农村银行机构和商业银行三类现有银行业金融机构的服务功能，所有银行业金融机构，特别是大型商业银行有责任、有义务到农村地区设立分支机构，通过各种形式向农村地区提供金融服务。

在利好政策下，村镇银行在全国范围内迅速铺开，在健全农村金融体系、激活农村金融市场和服务支农支小等方面发挥了积极作用。截至 2017 年 9 月末，**全国共组建村镇银行 1567 家**，中西部地区组建 1018 家，占比 65%；**村镇银行县（市、旗）覆盖率达到 67%**，其中覆盖了 411 个国定贫困县和连片特困地区县。已开业的村镇银行资产总额 1.3 万亿元，已累计向 474 万农户和小微企业发放贷款 3.6 万亿元，农户和小微企业贷款合计占比 92.1%，户均贷款 38 万元。

二、主要政策解读

《通知》提出了 21 项具体政策措施，完善了村镇银行监管制度，调整优化村镇银行投资管理模式和设立方式，进一步加强和改进偏远地区和欠发达地区普惠金融服务水平。

（一）关于鼓励村镇银行设立。多年来，全国性银行由于在全国都可以设置分支机构，对设置村镇银行兴趣不高，部分全国性银行作为主发起人设立的村镇银行往往被当作分支机构对待，以防风险，不出案件为主，自主权不高，弱化了支农支小能力。另一方面，不能走出去的城商行、农商

行对设立村镇银行兴趣较浓，但部分银行因管理能力有限，风险突出。《通知》第二条规定，支持全国性银行主要在中西部和老少边穷地区发起设立村镇银行。支持资产规模较大、资本实力较强、管理水平较高、支农或支小特色显著的城市商业银行和农村商业银行等中小银行在省外，特别是在东西部扶贫协作和对口支援地区发起设立村镇银行，扩大村镇银行县市覆盖面。

（二）关于设立投资管理型村镇银行。完善村镇银行投资管理模式，《通知》提出了 8 条意见，投资管理型村镇银行是新提法，已投资一定数量村镇银行且所设村镇银行经营管理服务良好的商业银行，可以新设 1 家或者选择 1 家已设立的村镇银行作为村镇银行的投资管理行，投资管理型村镇银行受让其主发起人已持有的全部村镇银行股权，可以继续投资设立或者收购村镇银行，并对所投资的村镇银行履行主发起人职责。如此以来，商业银行与村镇银行由父子关系变成了爷孙关系，有助于通过控制一家投资管理型村镇银行来实施更好的战略扩张，收购其他村镇银行股权，重点布局中西部地区和老少边穷地区，切实加大对欠发达地区的金融支持力度。

与现行管理模式相比，投资管理行模式有显著优势：一是与管理部门、事业部相比，投资管理行作为独立法人，能够更好统筹集中优势资源，提高管理服务效率，解决中后台服务短板。二是有利于带动社会资本投资入股。在商业银行持股比例不低于 15%的前提下，《通知》要求投资管理行优

先引进优质涉农企业投资入股，扩大民间资本投资入股村镇银行的渠道。三是投资管理行能够针对村镇银行特点，**建立专门的风险识别、监测、处置以及流动性支持等制度安排，构建“小法人、大平台”机制**，促进形成规模效应，提升村镇银行管理能力和整体抗风险能力。

（二）关于“多县一行”模式。“多县一行”模式有助于提高村镇银行可持续发展能力。经济总量小、人口少的中西部和老少变穷区域一直没有商业银行愿意去发起设立村镇银行，考虑到现实问题，可以在省内相邻的多个县（市、旗）中的1个县（市、旗）新设1家或者选择1家已设立的村镇银行作为“多县一行”制村镇银行，并在其邻近的县（市、旗）设立支行，在实现村镇银行商业可持续的前提下，扩大欠发达地区金融服务的覆盖面，提升基础金融服务的可得性和均等化水平。

（三）关于对强化村镇银行支农支小的要求。近年来，部分村镇银行在发展中偏离主业，甚至沦落为同业业务、票据业务的通道，风险频现。为此，《通知》提出了三个方面具体要求和措施：一是要求各级银行业监管机构切实加强定位监管，通过有效的激励约束机制，确保村镇银行坚持支农支小市场定位和社区银行的基本特性，**防止业务发展“离农脱小”**。二是要求村镇银行**强化支农支小战略定力**，加快完善服务网络体系，创新个性化、本地化的金融产品和服务，大力支持普惠金融发展，增加贫困地区信贷投放。三是围绕提升支农支小服务能力，**支持村镇银行开办新业务**，支持村

镇银行通过发行债券、上市交易等方式，不断拓宽支农支小资金来源渠道，引导金融资源更多向农村地区倾斜，解决村镇银行吸储困难的问题。

同时，《通知》要求银监会各级派出机构要把防控村镇银行风险放到更加重要的位置，督促村镇银行强化风险管理，切实落实村镇银行属地监管责任，持续防控三大传统风险，加强对同业、票据和投资理财等重点领域风险的跟踪监测，提升监管有效性。特别是要抓好村镇银行合规监管，对违法违规行为，要加大监管力度，依法从严进行处罚。

三、影响分析

投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点，有利于让村镇银行做大做强，对于村镇银行的发展是一个重大利好，对解决中西部和老少边穷地区金融服务供给不足问题意义重大。不利之处在于，村镇银行的设立初衷是要让资金更多地投向中西部和老少边穷地区，解决当地的“三农”资金需求问题。随着投资管理行的建立，有可能出现资金从穷县向富县转移的可能，形成新的资金“抽水机”。

综上，考虑到村镇银行的服务对象与农担体系有一定的同质性，建议机构合作部门密切关注投资管理型村镇银行发展情况，适时开展“总对总”战略合作，共同促进解决“三农”融资难融资贵问题。（报告执笔人：左臣明）

附件：中国银监会关于开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点工作的通知

附件：

中国银监会关于开展投资管理型村镇银行和 “多县一行”制村镇银行试点工作的通知

银监发〔2018〕3号

各银监局：

为贯彻落实乡村振兴战略和精准扶贫、精准脱贫基本方略，推动发展普惠金融，有效解决中西部金融服务薄弱地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融服务供给不足问题，着力加强对“三农”、偏远地区和小微企业的金融服务，促进村镇银行持续健康发展，现就开展投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点，进一步做好村镇银行培育、监管工作有关事项通知如下：

一、积极稳妥组建村镇银行，扩大普惠金融服务覆盖面

（一）各级银行业监管机构要站在服务乡村振兴战略的高度，落实建设普惠金融体系和推进金融精准扶贫各项决策部署，在有效防控风险的前提下，积极稳妥推进村镇银行培育发展工作，健全多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系。要立足县域金融承载能力和实际需求，因地制宜、积极稳妥、规范有序地推进村镇银行组建工作。

（二）支持全国性银行主要在中西部和老少边穷地区发起设立村镇银行。支持资产规模较大、资本实力较强、管理水平较高、支农或支小特色显著的城市商业银行和农村商业银行等中小银行在省外，特别是在东西部扶贫协作和对口支援地区发起设立村镇银行，扩大村镇银行县市覆盖面。外商独资银行、中外合资银行发起设立村镇银行或受让村镇银行

股权，参照境外银行发起设立或入股村镇银行相关规定执行。

老少边穷地区是指革命老区、少数民族地区、边疆地区和贫困地区。原中央苏区参照革命老区执行相关政策。

（三）继续落实村镇银行组建“东西挂钩、城乡挂钩、发达与欠发达挂钩”政策，重点引导在中西部和老少边穷地区设立村镇银行。在执行挂钩以及相关村镇银行组建政策中，老少边穷地区视同西部地区，河北、辽宁、海南三省视同中西部省份，新疆、青海所有县市和连片特困地区县视同国定贫困县。鼓励和优先支持在深度贫困地区设立村镇银行。对在欠发达地区集约化发起设立村镇银行的商业银行，在机构准入和业务创新等方面给予支持。

连片特困地区是指六盘山区等 11 个集中连片特殊困难地区，以及西藏、四省藏区、新疆南疆三地州，共 14 个片区、680 个县，详见国务院扶贫办公布的全国连片特困地区分县名单。国定贫困县是指国家重点扶持的贫困县，共 592 个，详见国务院扶贫办公布的国家扶贫开发工作重点县名单。

二、完善投资管理模式，提高村镇银行集约化专业化发展水平

（四）支持村镇银行主发起人根据发展战略、组织架构和管理需求，探索构建与村镇银行设立数量和地域分布相匹配的管理模式，对村镇银行实施有效的股权管理和风险管控，提供中后台运营服务，提升整体抵御风险能力。鼓励投资设立村镇银行数量较多的主发起人采取投资管理行模式，

对所投资的村镇银行实施集约化管理。主发起人也可以在现行政策范围内，选择采取其他可行有效的管理模式。

（五）已投资一定数量村镇银行且所设村镇银行经营管理服务良好的商业银行，可以新设 1 家或者选择 1 家已设立的村镇银行作为村镇银行的投资管理行（简称投资管理型村镇银行）。投资管理型村镇银行受让其主发起人已持有的全部村镇银行股权，可以继续投资设立或者收购村镇银行，并对所投资的村镇银行履行主发起人职责。

（六）投资管理型村镇银行要以促进村镇银行持续健康发展、提高集约化管理和专业化服务水平为宗旨。要着力提高对村镇银行的管理能力，建立有效的治理体系，健全风险、资本、审计、内部交易和风险隔离等制度，全面强化村镇银行风险管理和并表管理，提高村镇银行经营管理水平。要着力强化村镇银行中后台服务功能，建立标准化的服务体系，为村镇银行提供有力的系统支持和资金支持，降低村镇银行运营成本，提升服务能力和水平。

（七）投资管理型村镇银行要坚守支农支小战略定位，结合县域“三农”和小微企业的金融服务需求，制定整体发展战略规划。要优先引进优质涉农企业投资入股，建立面向“三农”和小微企业的股权结构和服务机制，发挥商业银行专业技术优势和村镇银行社区型银行特点，激活农村金融服务市场。投资管理型村镇银行所筹集的资金，应主要用于解决村镇银行支农支小资金需求和流动性资金缺口。

（八）投资管理型村镇银行应按照《中华人民共和国公司法》和《商业银行公司治理指引》（银监发〔2013〕34号）

等规定，建立健全与业务规模和市场定位相适应的公司治理架构和运行机制。要提高公司治理主体履职能力和专业化水平，独立董事中应至少有1名具备农村经济金融管理方面专业知识、经验和能力的人员。要督促指导村镇银行建立规范的股权管理制度，加强股东资质和股东行为管理。要规范履行村镇银行主发起人职责，尊重和维护村镇银行经营自主权。

（九）投资管理型村镇银行应根据村镇银行组建政策和相关要求，发挥集约化和专业化优势，积极参与发起设立村镇银行，重点布局中西部地区和老少边穷地区，切实加大对欠发达地区的金融支持力度。鼓励投资管理型村镇银行按照市场化原则，收购其他村镇银行股权。

（十）按照“先试点、后推开”的原则，优先选择设立村镇银行数量较多、经营管理和服务良好、具有继续设立村镇银行意愿的主发起人开展试点。同时，根据主发起人类型，分类选择具有代表性的银行参与试点，取得经验后再逐步推开。

（十一）各级银行业监管机构要加强对商业银行、投资管理型村镇银行及其所投资村镇银行的法人监管和并表监管，对试点运行情况和风险状况进行持续监测。各级派出机构在监管中发现的重大情况应及时报告银监会，投资管理型村镇银行所在地银监局应每半年报告一次试点工作情况。

三、优化设立方式，提高村镇银行可持续发展能力

（十二）对中西部和老少边穷地区经济总量小、人口少、村镇银行可持续发展基础薄弱的相关区域，特别是国定贫困

县相对集中的地区和深度贫困地区，可以在省内相邻的多个县（市、旗）中的1个县（市、旗）新设1家或者选择1家已设立的村镇银行作为“多县一行”制村镇银行，并在其邻近的县（市、旗）设立支行，在实现村镇银行商业可持续的前提下，扩大欠发达地区金融服务的覆盖面，提升基础金融服务的可得性和均等化水平。

（十三）“多县一行”制村镇银行应坚持立足当地、支农支小市场定位，建立县域信贷投放承诺制度。法人机构应承诺在县（市、旗）设立支行吸收的存款主要用于当地，并建立分支机构资金运用监测考核机制。

（十四）对积极在中西部和老少边穷地区组建“多县一行”制村镇银行的主发起人，在其机构设立、对外投资和开办新业务方面给予支持。在推进“多县一行”制村镇银行成效显著、条件成熟的情况下，探索对相关主发起人实施“一县多行”激励政策。

（十五）对符合“多县一行”制村镇银行实施条件的省份，相关银监局要按照“先试点、后推开”的原则，统筹协调辖内“多县一行”制村镇银行试点工作，先在省内符合条件的区域选择（或新设）1家村镇银行开展试点。试点地区银监局要及时评估总结首批试点情况，并报告银监会。银监会对首批试点机构进行统筹评估后，再考虑扩大试点及常态化推进组建工作。

（十六）在“多县一行”制村镇银行试点组建过程中，银监会各级派出机构要结合县域实际，对拟设地点进行统筹研究、审慎评估，指导主发起人和村镇银行合理确定机构的

覆盖范围和设立步骤，加强监管联动和监管协作，平稳有序推进试点工作。银监会各级派出机构要加强与地方政府沟通，积极为“多县一行”制村镇银行争取财税政策等支持措施，及时协调解决机构组建、发展中的困难和问题。

四、加强定位监管，引领村镇银行提升支农支小能力

（十七）银监会各级派出机构要切实加强对村镇银行发展战略和市场定位的持续监管，通过有效的激励约束机制，确保村镇银行坚持服务“三农”和小微企业的市场定位和社区银行的基本特性，防止业务发展“离农脱小”。

（十八）银监会各级派出机构要督促村镇银行强化支农支小战略定力，坚持小微银行特色发展方向。要加快完善多层次服务网络体系，积极向金融服务薄弱的乡镇和行政村延伸网点，扩大金融服务的覆盖面，提高服务的可得性。要立足“三农”和小微企业客户需求，积极探索支农支小商业模式，创新个性化、本地化的金融产品和服务，大力支持普惠金融发展，精准对接扶贫开发有效需求，加大贫困地区信贷投放。

（十九）在坚持村镇银行有限持牌经营的总体原则下，支持村镇银行结合当地经济特点、农业产业链和客户服务需求，遵循依法合规、内控有效和风险可控的原则，申请开办新业务或者增加业务品种。支持符合条件的村镇银行发行“三农”、小微企业专项金融债券以及其他债务、资本补充工具，支持市场定位清晰、公司治理完善、风险管控能力较强的村镇银行在全国中小企业股份转让系统挂牌交易股份

或在资本市场公开募集股份并上市交易，不断拓宽支农支小资金来源渠道，引导金融资源更多向农村地区倾斜。

五、加强风险监管，全面落实属地监管责任

（二十）银监会各级派出机构要把防控村镇银行风险放到更加重要的位置，督促村镇银行强化风险管理，结合经营环境和业务特点等情况，构建科学合理、运行高效的风险控制体系，有效防范和控制各类风险。

（二十一）银监会各级派出机构要切实落实村镇银行属地监管责任，健全多维度、前瞻性的风险监测预警体系，提升监管有效性。要持续防控信用风险、操作风险、流动性风险等传统风险，加强对同业、票据和投资理财等重点领域风险的跟踪监测。要强化村镇银行合规监管，对违法违规行为，加大监管力度，依法从严处罚。

投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点有关市场准入事项，按照投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点市场准入操作规程（试行）执行。投资管理型村镇银行有关审慎经营规则，由银监会另行制定。

2018年1月9日

（此件发至银监分局和地方法人银行业金融机构）