

# 國內銀行開拓中國大陸農村金融市場 之機會與挑戰

連 德 宏\*

- |                    |                            |
|--------------------|----------------------------|
| 壹、前言               | 肆、新型農村金融機構現況               |
| 貳、中國大陸農村金融體系<br>介紹 | 伍、國內銀行開拓中國大陸<br>農村金融之機會與挑戰 |
| 參、農村金融問題與挑戰        | 陸、結語                       |

## 摘 要

2010年3月12日，台灣開放國內銀行可以分行、子行及參股投資等三種方式進入中國大陸市場；6月29日兩岸簽署經濟合作架構協定(ECFA)，銀行業已列入早收清單內。而2006年底中國大陸開放設置村鎮銀行、貸款公司和農村資金互助社等新型農村金融機構，其中村鎮銀行提供國內金融機構進軍中國大陸的另一個選項。而國內金融機構由於經歷信用合作社經營和改制為銀行的豐富經驗，從事村鎮銀行業務並不陌生；但另一方面，中國大陸目前法規仍然限制村鎮銀行的貸款對象為農戶及個體戶，尚未能擴及企業(包括台商)。在當地風土人情仍未能熟悉的情況下，其商機與風險仍應審慎評估。

\* 經濟研究處專員。本文承洪處長瑞彬、朱副處長麗慧、邱專門委員秀錦提供寶貴意見，謹此致謝。

## The Opportunities and Challenges for Taiwan's Banks in Mainland China's Rural Financial Market

Te-Hung Lien

*Specialist*

*Economic Research Department, CEPD*

### Abstract

On March 12, 2010, Taiwan's government started to allow domestic banks to set up branches or sub-branches, or invest in local banks, in mainland China; and banking services were included in the early harvest list of the cross-strait Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA) signed on June 29, 2010. Since mainland China liberalized the establishment of rural banks, loan companies and rural credit cooperatives in late 2006, Taiwan's banks can also consider rural banking as another option for entry to the mainland, having already acquired ample experience of operating credit cooperatives and turning them into banks, and being no strangers to the operation of rural banking. However, mainland China's regulations currently restrict rural bank lending to loans to farmers and individual households, and do not yet allow them to lend to business enterprises (including Taiwanese businesses). Under the current circumstances, and given their unfamiliarity with local customs and practices, Taiwan's banks must carefully assess the opportunities and risks of entering this market.



## 壹、前言

2010年3月12日行政院核定台灣地區與大陸地區金融、證券期貨、保險等三項業務往來及投資許可管理辦法，金管會於同月16日發布施行，國內銀行可以分行、子行及參股投資等三種方式進入中國大陸市場；6月29日兩岸簽署經濟合作架構協定(ECFA)，銀行業並已列入早收清單內。然而外資金融機構自中國大陸加入WTO對外開放金融市場已積極佈局，加上中國大陸商業銀行動輒上萬家分支機構，國內銀行赴中國大陸投資之競爭已然加劇。

為解決農村金融中，農村基層金融網點少和農戶貸款不易等問題，2006年底中國大陸積極利用非農業及外資之金融體系投入農村金融，開放設置村鎮銀行、貸款公司和農村資金互助社等新型農村金融機構。中國社科院副院長兼金融所所長李揚指出：「台灣銀行業沒有像香港金融界一樣，趕上十年前的機會，吃上大陸金融市場大餅。既然在這個階段要進來大陸，就要把握這個階段的機會。台灣金融業在村鎮銀行是有其競爭力。」故本文針對國內銀行進軍中國大陸農村金融市場進行研究，並提出開拓中國大陸農村金融市場之機會與挑戰。

## 貳、中國大陸農村金融體系介紹

### 一、中國農業銀行與中國農業發展銀行

1994年以前，農村政策性金融業務係由中國農業銀行負責，1994年中國農業發展銀行成立後，中國農業銀行有關農村政策性金融業務交給中國農業發展銀行辦理。

### (一) 中國農業銀行

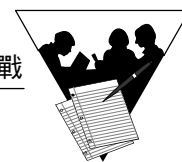
中國農業銀行最早於 1951 年成立，在 1979 年以前曾多次被併入人民銀行，1979 年恢復成立後，集中辦理農村信貸，領導農村信用社，1994 年將農村政策性金融業務交付中國農業發展銀行，目前為通稱的四大(或五大)國有商業銀行之一，2009 年 1 月已改制為股份制之中國農業銀行股份有限公司，目前在全國有 24,064 家分支機構、30,089 台自動櫃員機和全球 1,171 家分(支)行及辦事處，已於今(2010)年 7 月 16 日分別在上海 A 股與香港 H 股上市。

### (二) 中國農業發展銀行

為直屬國務院的政策性銀行，1994 年成立時承接原中國農業銀行之農村政策性金融業務，主要職責是依照法律、法規和方針、政策，以國家信用為基礎，籌集資金，承擔國家規定的農業政策性金融業務，代理財政支農資金的撥付，糧棉油購銷政策，糧棉油儲備貸款的供應和封閉運行管理調整信貸政策，通過信貸促進糧棉流通體制改革，支持國有糧食企業，推動糧棉產業化發展，維護國家糧食安全。截至目前共有 30 個省級分行、330 個二級分行和 1,811 個縣級支行。

## 二、中國郵政儲蓄銀行

中國郵政儲蓄銀行的前身是郵政儲匯局，為國家郵政局的二級單位，自 1986 年郵政儲蓄業務恢復開辦以來，利用郵政網點的基礎設施和人員等資源，向城鄉居民提供零售金融業務。2007 年 3 月改制為中國郵政儲蓄銀行，特點是以小額貸款為主，以農戶、商戶各級工商戶、私營企業主為主要服務對象，目前擁有儲蓄網



點 3.6 萬個、匯兌網點 4.5 萬個、國際匯款網點 2 萬個，其中有近 60% 的儲蓄網點和近 70% 的匯兌網點分佈在農村地區。

### 三、農村合作金融機構：農村信用社、農村商業銀行、農村合作銀行

農村信用社是目前全國農村網點最多、農業貸款金額最大、深入農村服務三農的金融機構。中國大陸最早的農村信用社於 1923 年成立於河北，截至 1953 年底全中國大陸的農村信用社網點已超過 25,000 個，之後集中交由中國農業銀行管理，1979 年後農村信用社業務才開始逐漸恢復，1996 年農村信用社脫離中國農業銀行之行政隸屬，2003 年國務院進行農村信用社之產權試點工作，將農村信用社之管理交由地方政府負責，採取多種模式改造農村信用社，形成多種形式之金融機構組織體系。

隨著管理體制和產權制度改革進行，各地方政府之農村信用聯社可進一步組建為農村商業銀行或農村合作銀行。截至 2008 年底，由農村信用社改制為農村商業銀行有 22 家，改制為農村合作銀行有 163 家，其他成立相當於縣(市)為單位之統一法人機構(即農村信用社聯社)共 1,973 家。

### 四、新型農村金融機構：包括村鎮銀行、貸款公司和農村資金互助社

儘管長期以來農村信用社等農村合作金融機構提供三農之資金服務，但仍然出現網點覆蓋率低、金融供給不足、競爭不充分等問題，銀監會爰於 2006 年 12 月放寬農村地區銀行業金融機構准入政策，允許各類資本到農村投資，並開放新設村鎮銀行、貸款公司及農村資金互助社。截至 2009 年底，已核准開業 172 家新型農村金融機構，其中，村鎮銀行 148 家、貸款公司 8 家、農村

資金互助社 16 家。其中村鎮銀行及貸款公司允許外資出資參與設立，引發外資金融機構高度興趣。

## 參、農村金融問題與挑戰

長期以來，中國大陸金融發展呈現「重城市、輕農村」的傾向，導致農村金融成為中國大陸金融體系中最薄弱的一環，存在不少的困難和問題待解決。

### 一、機構網點不足

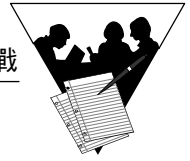
在市場改革過程中，四家國有商業銀行的網點陸續從縣市撤出，從業人員亦逐漸精簡，部分金融機構也將信貸業務由農村轉向城市，致使部分農村地區出現了信貸短缺。此外，農村信用社網點數亦逐年減少，2007 年底為 5.2 萬個，較 2004、2005 和 2006 年分別減少 9,087、4,351 和 487 個。

### 二、財務業務指標落後，不良貸款比例偏高

- (一) 2008 年底農村信用社資本充足率為 3.5%，遠低於銀行業平均數 11.0%，全中國大陸仍有 10 個省份資本充足率仍為負值。
- (二) 2008 年底農村信用社不良貸款率為 15.9%，遠高於銀行業平均數 4.9%，仍有 6 個省份的不良貸款率超過 25%。

### 三、農村資金外流

農村資金流入的主要來源，為城市農民工的收入匯回以及中央政府對農村信用社的資金支援；而農村資金流出主要為農民貸款及農村金融機構購買債券、拆借和上存資金等。由於農村欠缺投資管道，貸款給農民又風險偏高，造成農村資金外流，而資金外流又進一步限制農村的經濟發展。



#### 四、歷史包袱沉重，治理結構不完善

由於 2006 年底以前之農村信用社、農村商業銀行、農村合作銀行等農村合作金融機構定位並未十分明確，常常出現省聯社及縣聯社變成了行政上下級關係，地方政府的不當干預，部分農戶股金成為定期存款，農村信用社的監督及退出市場機制未能落實執行等現象，導致治理結構不完善。

#### 五、農業保險及信貸抵押擔保制度不健全

由於農業保險發展落後，導致農村金融市場的信貸風險較高，農村金融機構貸款意願降低；此外，農村金融面對的融資抵押擔保品都是農作物，農村金融機構通常不願接受此類高風險低收益之擔保品，故也成為農民貸款難的重要原因之一。

### 肆、新型農村金融機構(村鎮銀行及貸款公司)現況

#### 一、2006 年 12 月起鼓勵設置新型農村金融機構

由於中國大陸當局意識到農村金融中，尤其是農村基層金融網點少和農戶貸款不易等問題亟待解決，故積極利用非農業及外資之金融體系投入農村金融。2006 年 12 月銀監會發布「關於調整放寬農村地區銀行業金融機構准入政策，更好支持社會主義新農村建設的若干意見」，鼓勵設置村鎮銀行、貸款公司和農村資金互助社等新型農村金融機構。按照「先試點，後推開」、「先中西部，後內地」、「先努力解決服務空白問題，後解決競爭不充分問題」的原則和步驟，首批試點選擇在四川、青海、甘肅、內蒙古、吉林、湖北 6 省(區)的農村地區開展，未來將逐步推展至中西部、東北和海南省的縣(市)及縣(市)以下地區，以及其他省(區、市)的國定貧困縣和省定貧困縣等農村地區。

## 二、外資金融機構投入農村金融之資格條件

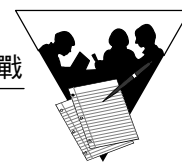
整理銀監會於 2007 年 1 月發布「村鎮銀行管理暫行條例」及「貸款公司管理暫行規定」條文，境外金融機構設立村鎮銀行及貸款公司之資格條件如下：

表 1 境外金融機構設立村鎮銀行及貸款公司之資格條件

	村鎮銀行	貸款公司
註冊資本	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 在縣(市)設立的村鎮銀行，其註冊資本不得低於 300 萬元人民幣</li> <li>— 在鄉(鎮)設立的村鎮銀行，其註冊資本不得低於 100 萬元人民幣</li> </ul>	資產規模超過人民幣 50 億元的商業銀行和農村合作銀行設立專營貸款業務的全資子公司，其註冊資本不得低於人民幣 50 萬元
投資人資格	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 境外金融機構最近 1 年年末總資產原則上不少於 10 億美元</li> <li>— 最近 2 年獲利</li> <li>— 資本適足率不低於 8%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 資產規模超過人民幣 50 億元的境內商業銀行或農村合作銀行</li> <li>— 資本適足率不低於 8%</li> </ul>
股權限制	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 最大股東或惟一股東必須是銀行業金融機構</li> <li>— 最大銀行業金融機構股東持股比例不得低於村鎮銀行股本總額的 20%</li> <li>— 單個自然人股東或非銀行金融機構持股比例不得超過村鎮銀行股本總額的 10%</li> <li>— 自村鎮銀行成立之日起 3 年內不得轉讓或質押</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 全額出資</li> </ul>
其他限制	不得發放異地貸款	只發放貸款不吸收存款

資料來源：自行整理。





### 三、外資金融機構投入農村金融現況

自 2007 年 7 月至 2009 年底止，銀監會共核准開業 172 家新型銀行業金融機構，其中村鎮銀行 148 家、貸款公司 8 家和農村資金互助社 16 家。目前已開業新型農村金融機構存款餘額人民幣 269 億元，貸款餘額人民幣 181 億元，其中農戶貸款人民幣 65.5 億元(5.1 萬戶)、小企業貸款 91.2 億元(0.5 萬戶)，分別占其貸款餘額的 36.2%和 50.4%。

至於外資金融機構的設立狀況，截至目前為止，外資金融機構已在中國大陸農村地區投資設立共 11 家新型農村金融機構，其中有 8 家村鎮銀行、3 家貸款公司，僅占全部新型農村金融機構的 7%。簡介如下：

- (一) 匯豐銀行(中國)有限公司：在湖北隨州、重慶大足、福建永安、北京密雲、廣東恩平、重慶豐都、大連普蘭設立共 7 家村鎮銀行(另有重慶榮昌、湖北天門等 2 家剛核准)，是在中國大陸農村地區的最多網點的外資銀行。
- (二) 渣打銀行(中國)有限公司：在內蒙古和林格爾設立 1 家村鎮銀行。
- (三) 花旗銀行(中國)有限公司：在湖北公安、湖北赤壁、遼寧大連瓦房店設立 3 家貸款公司。

此外，據媒體報導，2010 年 3 月中，新加坡主權財富基金淡馬錫控股傳出與中國銀行攜手，打算合資人民幣 200 億元(約新台幣 933 億元)成立農村銀行，目標是在全大陸設立 400 個據點；而西班牙最大銀行桑坦德(Santander)也計劃聯手中國建設銀行，雙方擬拿出人民幣 30 億元合組金融控股公司，準備未來三年成立 100 家村鎮銀行。

#### 四、中、外資金融機構設立新型農村金融機構之差異

中國大陸雖然積極鼓勵金融機構赴農村地區設立新型農村金融機構，但由目前設立村鎮銀行的結果來看，中、外資金融機構仍有下列差異：

##### (一) 設立模式不同

- 中資金融機構創辦村鎮銀行，通常係由 1 家國內銀行作為主發起人，再由當地的企業法人、自然人入股，例如浙江慈溪民生村鎮銀行是由民生銀行作為主發起人，慈溪市供銷社、浙江雙羊集團等企業持股。
- 外資金融機構目前共設有 8 家村鎮銀行，均為外資銀行的全資子公司。

##### (二) 設立之動機與積極程度不同

- 中資金融機構開辦村鎮銀行的積極性並不大，據中央財經大學中國銀行業研究中心主任郭田勇表示，有些地方的資本金都已經準備好，但是卻找不到中資金融機構來做發起行。中資金融機構對設立村鎮銀行不積極主要原因有二：一是村鎮銀行投資報酬週期長、獲利能力有限，不如擴張分行(網點)效益高；二是村鎮銀行如果經營不善出現問題，將對出資銀行的聲譽和品牌造成傷害。
- 外資金融機構進入中國大陸金融市場時間尚短，有擴大網點的需要，而且在農村市場的發展也有利於其在城市業務的開展，因此外資銀行有較大的積極性試點農村金融，更傾向以全資子公司的模式進入。



### (三) 放款謹慎程度不同

- 外資金融機構為掌握當地農村金融，會花費長時間做貸款業務的準備工作。例如渣打的村鎮銀行自 2008 年 11 月開始營業，只做人民幣存款和結算業務，一直到 2009 年 7 月才向當地農戶發放了第一筆貸款；而 2007 年就設立村鎮銀行的滙豐銀行，直到 2009 年第三季才開始提供農戶及個體戶無抵押小額貸款。

## 伍、國內金融機構開拓中國大陸農村金融之機會與挑戰

### 一、中國大陸農村金融之機會

#### (一) 農村金融持續成長

銀監會統計截至 2009 年末，銀行業金融機構涉農貸款餘額人民幣 9.1 兆元，較 2008 年底成長 34.8%，其中農戶貸款人民幣 2 兆元，較 2008 年底成長 32.8%。此外，2010 年 3 月溫家寶「政府工作報告」更指出，2010 年中央財政擬安排「三農」投入人民幣 8,183 億元，比上年增加 930 億元，占 2010 年中央財政赤字人民幣 8,500 億元 96%，農村金融將是未來重點項目。

#### (二) 2011 年前急需上千家新型農村金融機構

2009 年 7 月 23 日銀監會發布「關於做好『新型農村金融機構 2009 年—2011 年總體工作』有關事項的通知」，2009 至 2011 年將在全國 35 個省(區、市，西藏除外)設立 1,294 家新型農村金融機構，其中村鎮銀行 1,027 家、貸款公司 106 家、農村資金互助社 161 家，進一步緩解農村金融服務不足問題。而截止目前共僅有 172 家新型農村金融機構設立完成，達成率僅 13%，顯示台資銀行要以村鎮銀行或貸款公司形式進軍中國大陸農村金融，仍有很大的發展空間。

### (三) 官方政策鼓勵

為鼓勵新型農村金融機構發展，銀監會、財政部、人民銀行發布多項政策，包括：

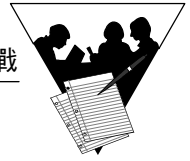
- 對涉農貸款餘額成長符合條件的縣域金融機構，給予一定比例的獎勵；
- 對符合條件的新型農村金融機構，按貸款餘額給予補貼；
- 比照當地農村信用社，給予村鎮銀行較大型商業銀行低的存款準備金率；
- 將支農再貸款對象，由農村信用社擴大到農村合作銀行、農村商業銀行以及村鎮銀行等縣域內存款類金融機構法人；
- 未來將進一步研究新型農村金融機構稅收優惠、2010-2012年監管費免徵、農村資金互助社工商註冊登記等問題，爭取相關扶持政策。

### (四) 提升形象，爭取官方好感，有利由農村進軍城市

事實上，外資金融機構最希望的仍是在資金充裕的城市、大企業集中的地區開設網點，但在大城市開設網點較難獲得批准，加上大城市銀行業競爭激烈的情況下，能收到宣傳效果的村鎮銀行便成為其首選，不僅能藉由支持「三農」提升企業形象，又能爭取官方好感，有利由農村進軍城市。

### (五) 銀行列入 ECFA 早收清單，有助國內銀行開拓大陸市場

2010年3月12日行政院已核准「台灣地區與大陸地區金融業



務往來及投資許可管理辦法」，村鎮銀行仍屬中國大陸銀行業金融機構分類；此外，銀行已列入中國大陸對我服務貿易開放的早收清單，有助國內銀行開拓大陸市場。有關中國大陸對我銀行業早期收穫清單之具體承諾如下：

- 國內銀行申請設立大陸分行，應在大陸設立代表處 1 年以上。
- 國內銀行大陸分行申請經營人民幣業務，應在大陸開業 2 年以上，且提出申請前 1 年獲利。
- 國內銀行大陸分行申請經營在大陸台資企業人民幣業務，應在大陸開業 1 年以上，且提出申請前 1 年獲利。
- 國內銀行大陸分行可建立小企業金融服務專營機構。
- 國內銀行申請在大陸中西部、東北部地區開設分行，設立綠色通道。
- 審查國內銀行大陸分行之盈利資格時，採多家分行整體考核方式。

## 二、村鎮銀行之挑戰

### (一) 戰略策略高於獲利考量

以匯豐銀行設立村鎮銀行的經驗來看，外資銀行對於村鎮銀行的積極程度，可能更多是出於布局中國大陸的戰略考慮，而非看重村鎮銀行本身的獲利性。匯豐銀行(中國)機構策劃及執行總監李惠乾就表示：「短期村鎮銀行貢獻有限，通常要等到投資第四年才能夠損益兩平」。

(二) 貸存比偏高，需預防流動性風險

以安徽鳳陽利民村鎮銀行為例，截至 2009 年 5 月 24 日，存款餘額人民幣 9,315 萬元，貸款餘額人民幣 7,729 萬元，貸存比高達 83%，已超過「商業銀行法」規定的 75% 的比例。貸存比過高，顯示貸款需求旺盛，但也反映資金來源有限，加上單家村鎮銀行整體規模相對較小，必須特別注意流動性風險。

(三) 缺乏農村居民認同，吸收存款難度較高，導致無錢可貸

村鎮銀行才剛進入農村市場，開設網點較少，缺乏品牌效應，農村居民擔心存款不保，不敢貿然存款，然而卻面臨旺盛的貸款需求，由於村鎮銀行無法進入全國拆借市場，因此只能向當地金融機構拆借資金，但成本相當高。

(四) 稅收優惠低於傳統的農村信用社

目前中西部地區農村信用社，暫免徵收企業所得稅；其他地區農村信用社，按其應納稅額減半徵收企業所得稅；對農村信用社取得的金融保險業應稅收入，按 3% 的稅率徵收營業稅。但對於村鎮銀行而言，並無以上優惠措施。

(五) 人力資源不足

「村鎮銀行管理暫行規定」第 13 條規定「村鎮銀行董事長和高級管理人員應具備從事銀行業工作 5 年以上，或者從事相關經濟工作 8 年以上(其中從事銀行業工作 2 年以上)的工作經驗，具備大專以上(含大專)學歷」，對於農村地區來說要求過高，限制村鎮銀行的業務發展。



## 陸、結 語

對中國大陸而言，鼓勵成立村鎮銀行的主要目的是要解決農村地區金融網點不足及農民貸款不易的問題，外資金融機構的進入，不僅提供了上述協助，同時在農村地區引入新的管理技術跟觀念和競爭，更有助提升傳統農村信用社的公司治理及金融服務的能力。

兩岸簽署 ECFA 後，國內金融機構除了可以藉由設立分行、子行或參股等方式進軍中國大陸市場外，設立村鎮銀行也成為另一個選項。而國內金融機構由於過去經歷過信用合作社經營和改制為銀行的豐富經驗，相信從事村鎮銀行業務並不陌生；但另一方面，中國大陸目前法規仍然限制村鎮銀行的貸款對象為農戶及個體戶，尚未能擴及企業(包括台商)，在當地風土人情仍未能熟悉的情況下，其商機與風險仍應審慎評估，滙豐銀行(中國)董事長鄭海泉就表示：村鎮銀行因為難度高，耕耘時間又長，台資銀行的優勢在於熟悉台資企業，因此他建議國銀登陸應先從大城市做起，跟隨台資企業的脚步。

## 參考文獻

1. 中國大陸銀監會(2009),「小額貸款公司改制設立村鎮銀行暫行規定」,2009年6月9日。
2. \_\_\_\_\_(2009),「關於做好新型農村金融機構2009年-2011年總體工作安排有關事項的通知」,2009年7月23日。
3. \_\_\_\_\_(2007),「村鎮銀行管理暫行規定」、「貸款公司管理暫行規定」,2007年1月22日。
4. \_\_\_\_\_(2006),「關於調整放寬農村地區銀行業金融機構准入政策更好支持社會主義新農村建設的若干意見」,2006年12月20日。
5. 中國國務院發展研究中心(2010),「村鎮銀行試點的成效、問題與建議」,中國發展觀察,2010年3月16日。
6. 工商時報(2010),「台資銀登陸 匯豐:不可太樂觀」,2010年3月6日。
7. 中國人民銀行(2008),「關於小額貸款公司試點的指導意見」,2008年5月4日。
8. 中國證券報(2009),「醉翁之意不在酒,外資村鎮銀行與三農漸行漸遠」,2009年3月24日。
9. 中國經濟網(2006)「中國農村信用社簡史」,2006年6月16日
10. 中國經濟時報(2010),「農村信用社發展面臨的問題和對策」,2010年2月8日。
11. 新華網(2010),「銀監會:銀行業2010年農村金融服務突出五大重點」,2010年2月4日。