

# 中小银行风险化解路径分析

陈康艳, 杨晓婷, 王芸馨

云南经济管理学院, 云南 昆明 650300

DOI:10.61369/SE.2025090019

**摘 要 :** 中小银行作为金融体系服务地方经济、支农支小的核心力量, 其风险管理水平直接关系到金融稳定和实体经济发展根基。本文基于2020–2024年监管数据与政策实践, 结合典型案例, 分析当前中小银行风险的主要表现形式, 和论证强化风险管理的现实必要性。研究表明, 中小银行面临政策风险、市场风险和信用风险三大核心类别, 这些问题主要源于监管适配性不足、市场行为不规范以及信用管理滞后。建议采取分层监管机制、优化业务流程、加强内控建设以及完善治理结构等多方面的应对策略来有效化解风险。

**关 键 词 :** 中小银行; 风险管理; 不良资产; 监管政策

## Analysis on the Risk Resolution Pathways for Small and Medium-sized Banks

Chen Kangyan, Yang Xiaoting, Wang Yunxin

Yunnan University of Business Management, Kunming, Yunnan 650300

**Abstract :** Small and medium-sized banks play a pivotal role in the financial system by serving local economies and supporting agricultural and small-scale enterprises. Their risk management capabilities directly influence financial stability and the foundation of real economic growth. Based on regulatory data and policy practices from 2020 to 2024, along with illustrative case studies, this paper analyzes the primary manifestations of risks currently faced by small and medium-sized banks and underscores the pressing need for enhanced risk management. The findings reveal that these banks are primarily exposed to three core risk categories: policy risk, market risk, and credit risk. These issues predominantly arise from inadequate regulatory adaptability, non-standardized market behaviors, and lagging credit management practices. To effectively mitigate these risks, it is recommended to adopt a multi-pronged strategy encompassing tiered regulatory mechanisms, streamlined business processes, strengthened internal control systems, and improved governance structures.

**Keywords :** small and medium-sized banks; risk management; non-performing assets; regulatory policies

## 引言

我国中小银行的发展轨迹可划分为四个关键阶段。初始阶段自1995年国内首家城市商业银行诞生, 以机构转型为核心特征, 大量城市信用社与农村信用社逐步改制为城市商业银行、农村商业银行, 完成了从合作金融向商业金融的初步跨越; 2009至2011年进入业务扩张期, 中小银行开启大规模异地布局, 跨区域经营成为发展主流; 2011年后转向同业扩张阶段, 各类机构纷纷发力同业合作、理财产品、委托贷款等非传统信贷业务, 寻求多元化盈利路径; 2016年起, 随着监管部门针对行业乱象出台一系列强监管政策, 中小银行盲目扩张的态势得到有效遏制, 经营承压加剧, 风险问题也逐步显现。

截至2024年, 我国中小银行规模已达418家, 数量占银行业金融机构总数的90%, 具体包括112家城市商业银行、306家农村合作金融机构(含农村商业银行、农村合作银行、村镇银行及农信社)。资产规模方面, 截至2024年12月, 其资产总额已突破118万亿元, 其资产占银行业整体资产规模的比例接近30%。中小银行作为我国金融银行业的组成部分, 主要助力中小微企业和地方经济发展, 为满足居民金融需求等领域发挥着不可替代的支撑作用。近年来, 河南村镇银行、浙江岱山农商行等中小银行的风险事件密集出现, 中小银行领域的风险问题频出, 已然成为金融风险工作中需重点防控的风险。自2019年起, 国务院金融稳定发展委员会已多次就中小银行的稳健发展议题作出强调, 同时将中小银行风险的稳妥处置, 列为防范化解金融风险攻坚战中的关键任务之一。

基金项目: 云南省教育厅科学研究基金项目。项目名称: 政府审计推动云南中小银行风险化解的路径研究, 项目编号: 2023J1515。

作者简介: 陈康艳(2004.09—), 女, 汉族, 本科在读, 云南曲靖人, 研究方向: 审计与资本市场。

## 一、我国中小银行风险现状

从中小银行风险事件的爆发逻辑来看，资产质量的急剧恶化与风险的集中显现，原因在于股权架构失衡引发的公司治理失序及内部控制乱象。中小银行盈利空间持续收窄，净息差逐年压缩，净利润增速与资产收益率双双下滑，叠加内外部经济环境波动与监管政策收紧的双重压力，其经营承压不断加剧，风险隐患逐步浮出水面。具体细化为以下四类核心风险：

### （一）政策风险

中小银行的设立初衷是服务属地中小微实体经济，但与国有大行、全国性股份制银行相比，其对宏观政策调整更为敏感，政策风险敞口也更大。然而，监管实践中“一刀切”的无差别监管政策极大地限制了中小银行的市场化竞争能力。以普惠金融领域为例，“两增两控”等监管指标约束下，国有企业凭借低成本资金优势加速下沉县域市场，对优质小微及“三农”客户实施“掐尖式”争夺，挤压了中小银行的市场份额<sup>[1]</sup>。

### （二）市场风险

中小银行的风险呈跨市场、跨区域扩散传染特征，并随宏观经济政策和市场环境的变化动态演变。资管新规实施以来，监管部门强化了市场风险管控，但部分中小银行通过信托计划、证券资管计划等渠道开展“明投实融”类违规业务，存在多层嵌套交易链条、资金投向受限领域等情况，为的是追逐超额收益、规避信贷规模限制、降低资本占用与拨备计提压力、掩盖不良资产。

### （三）信用风险

受经济增速放缓、地产行业低迷、客户群体信用等级偏低等多重因素的影响，中小银行不良贷款率长期处于高位，其中农商行的不良贷款长期高于其他类型的银行。金融监督管理局数据显示，截至2024年12月末，城商行不良贷款的余额达到5434亿元，不良贷款率1.76%；农商行不良贷款余额7776亿元，不良贷款率2.80%，均高于1.60%的银行业平均水平（如图1所示）。

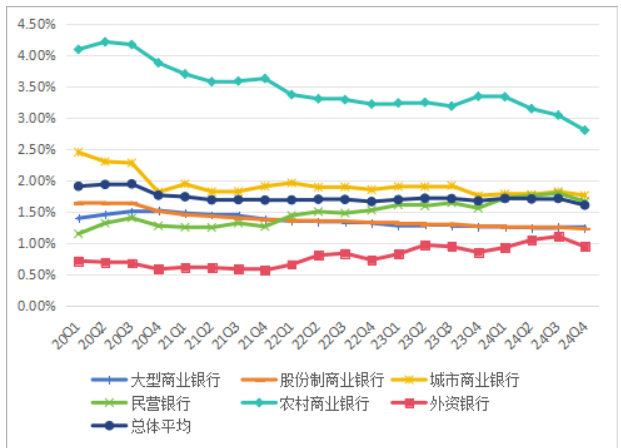


图1 2020-2024年我国各类银行不良贷款率情况

数据来源：国家金融监督管理总局

由于近年宽松的货币政策，中小银行大都推行延期还本和付息以及无还本续贷等措施，同时加大信用贷款的力度，来提升银行的利润<sup>[2]</sup>。但这一系列的措施下来也出现了很多问题，延期还款没有从根源上改善信用贷款的资产质量，而是导致了风险延后暴露。与此同时，部分中小银行盲目追求贷款规模的扩展，忽略

了其带来的更严重的信用风险，这进一步加剧了信用风险。需要注意的是少数机构为优化监管的指标、减少不良拨备的计提、粉饰财务数据，通过人为调整掩盖风险，导致信用风险未能充分揭示，加剧了银行业的整体风险。据监管数据显示，截至2024年12月末，城商行拨备覆盖率188%，农商行156%，均低于215%的银行业平均水平（如图2所示）。

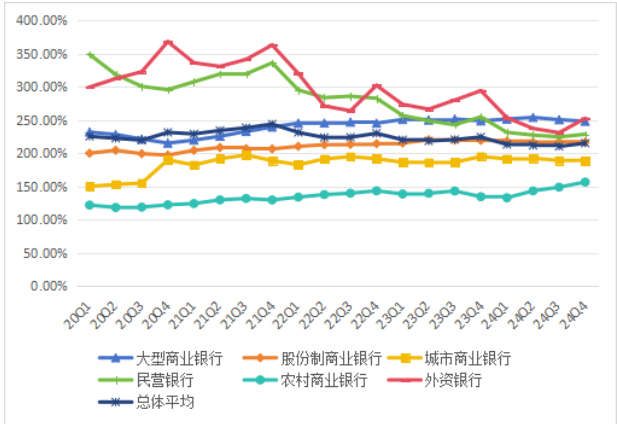


图2 2020-2024年我国各类银行拨备覆盖率情况

数据来源：国家金融监督管理总局

### （四）治理风险

中小银行公司治理存在结构性缺陷。股权结构不清晰、利益协调机制没有完全遵循市场化决策逻辑。尤其是在股权层面，“三重一大”决策制度执行和高管层责任约束机制流于形式，导致治理结构不完善、制度体系不健全、监督制衡机制失效<sup>[3]</sup>。部分中小银行的股东行为，如隐性代持等，滥用控制权干预日常经营，越权决策现象频发。

## 二、中小银行防范化解风险的建议

### （一）适配政策监管

政策风险的核心在于监管适配性不足与竞争环境失衡，需通过“差异化监管+政策协同”构建差异化监管体系，破解“一刀切”困境。

#### 1. 推行分层分类的差异化监管机制

首先实行监管指标动态调整，针对“两增两控”等普惠金融指标，对中小银行实行“弹性考核”；同时，业务许可差异化审批，根据机构风险评级与服务能力，实行“分类授权”，对风险评级2级以上、本地服务占比80%以上的中小银行，优先批准普惠金融产品创新、社区支行设立等业务；对高风险机构（评级6级及以下），限制异地扩张与同业业务，聚焦本土信贷主业。

#### 2. 强化政策协同与资源倾斜

建立“监管-财政-产业”协同机制，联合地方政府设立“中小银行风险补偿基金”，对符合政策导向的小微贷款可考虑按不良损失的20%-30%给予补偿；遏制“掐尖式”竞争，监管部门明确国有大行“下沉服务边界”，要求其县域新增贷款中，单户500万元以下的小微企业贷款占比不低于60%，避免与中小银行争夺优质大客户；央行通过定向降准、再贷款等工具，向中小银行提供低成本资金，其资金成本较国有大行低0.5-1个百分点，修复市场化竞争能力。

## （二）规范市场行为

市场风险的核心隐患在于通道业务违规、资金投向失控与风险交叉传导，需通过“业务整治+科技监控”实现全流程管控。

### 1. 全面清理违规跨市场业务

开展通道业务专项整治，包括限期清理信托计划、证券资管计划等“明投实融”通道业务，对存量业务实行“穿透式备案”，逐一核查资金最终投向，对流入房地产、地方融资平台的资金，要求限期内完成压降或整改。同时，严控资金投向集中度，设定“跨市场业务限额”；定期开展“资金流向穿透式审计”，运用大数据技术追踪资金从募集到投放的全链条轨迹，对多层嵌套业务实行“一票否决”<sup>[4]</sup>。

### 2. 构建市场化合规经营体系

建立“创新备案+风险评估”机制，所有新业务、新产品上线前，需提交“合规评估报告”，明确风险点与防控措施，由监管部门联合行业协会进行审核。对“伪创新”业务，如通过多层嵌套规避监管的产品，一经发现立即叫停，同时追究高管责任。强化同业业务风险管控，将同业负债占比控制在25%以内，同业投资余额不超过总资产的15%，避免过度依赖同业资金放大风险。建立“同业交易对手白名单”，仅与评级3级以上的金融机构开展业务，对退出白名单的机构，及时压降存量业务，防范交易对手风险。

## （三）筑牢信用防线

信用风险的核心痛点在于中小银行的不良贷款率长期处于较高水平、风险隐匿与处置低效，需从“防控-识别-处置”全链条构建闭环管理体系。

### 1. 强化信贷全流程风险防控

贷前构建精准客户画像。整合税务、工商、电力、物流等第三方数据，建立小微企业“信用评分卡”，对纳税连续3年增长、电费缴纳正常的企业，可适度提高授信额度；对征信空白客户，通过“村集体经济担保+农户互保”补充信用支撑，降低客户准入风险。

贷中实行动态风险监控。搭建信贷风险实时预警系统，对贷款企业出现“连续3个月纳税下降20%以上”“担保物价值下跌30%以上”等12类信号时，自动触发预警，风险经理需在72小时内开展现场核查。严格执行“逾期90天以上贷款纳入不良”的硬性要求，对人为调整分类的行为，按涉案金额的10%-20%对责任人罚款。

贷后创新不良处置模式。联合地方资产管理公司设立“中小银行不良资产批量处置平台”，对单户500万元以下的小额不良实行“打包转让+折价兜底”，2024年浙江省通过该平台处置不良贷款48亿元，处置周期从18个月缩短至6个月。

### 2. 提升风险抵补能力

优化拨备计提机制。根据不良贷款迁徙率、行业风险等级动态调整拨备覆盖率，对房地产、批发零售等高危行业贷款，提高

拨备比例；对支农支小贷款，可降低拨备比例，确保拨备充足且计提合理。同时，严控信贷规模扩张速度，设定“信贷增速红线”，高风险中小银行（不良率超3%）贷款增速不得超过10%，风险可控机构不得超过20%，避免粗放扩张加剧风险。

## （四）优化治理体系

公司治理风险的核心根源在于股权失衡、监督失效与“内部人控制”，需通过“股权净化+机制完善”筑牢治理根基。

### 1. 全面规范股权管理

通过开展股权“穿透式”清理，限期完成股东资质全面排查，重点核查资金来源、关联关系与持股真实性，对虚假注资、隐性代持的股东，限期整改，逾期未整改的强制转让股权。通过建立股东“负面行为清单”，明确“禁止干预信贷审批”“禁止关联交易输送利益”“禁止挪用银行资金”等10类行为，对触碰红线的股东，纳入“黑名单”并终身禁止入股银行业，建立“股东行为动态监测系统”，对持股5%以上股东的关联交易、资金往来进行实时监控，发现异常立即叫停并核查<sup>[5]</sup>。

### 2. 完善治理与监督机制

强化党的领导与“三会一层”制衡，明确党组织在重大决策中的前置把关作用，董事会、监事会、高管层中党员比例不低于50%，确保风险管理战略与政策导向一致。董事会设立独立的风险管理委员会，委员中外部专家占比不低于1/3，杜绝“内部人主导决策”。监事会定期开展“治理合规专项检查”，重点核查“三重一大”制度执行情况，检查结果直接报送监管部门。健全内控与问责机制，设立独立的内控合规部，直接向董事会负责，人员编制不低于员工总数的3%，确保监督独立性。建立“治理失效问责制”，对因股权乱象、内控缺失导致风险爆发的，不仅追究高管责任，还要追溯董事会、监事会的监督责任，情节严重的应该终身禁业。

## 三、总结

中国中小银行作为金融体系的重要组成部分，在服务实体经济中发挥了不可替代的作用，但其风险暴露呈现多维度特征，主要表现为政策风险、市场风险和信用风险。为了有效防范这些风险，建议采取以下措施：首先，完善监管机制，推行分层分类的差异化监管，破解“一刀切”困境；其次，加强市场行为规范，通过业务清理和风险监控确保资金合理配置；再者，提升信用管理能力，构建多层次不良处置机制；最后，完善治理结构，强化党的领导与监督制约，确保风险得到有效遏制。同时，需要通过多元化融资方式、精细的内控体系以及强化道德约束等多方面的努力，推动中小银行实现健康稳定发展，为金融体系的稳定性和实体经济的复苏提供坚实支撑。

## 参考文献

- [1] 审计署武汉特派办理论研究会课题组，夏循福，杨慧娜，等. 国家审计推动中小银行防范化解风险的路径 [J]. 审计研究，2023，(02)：3-10.
- [2] 尚航飞. 我国中小银行风险管控的挑战与应用 [J]. 金融监管，2019(12)：63-69.
- [3] 王彦. 金融危机背景下加强国家金融审计的再思考 [J]. 财务管理，2019(12)：32-34.
- [4] 巴曙松，李成林. 中小银行公司治理的隐患评估及其校正 [J]. 清华金融评论，2020(10)：67-70.
- [5] 王红飞. 基于审计实践看中小银行风险成因及化解路径 [J]. 审计月刊，2025(01)：35-37.