

农信系统改革有利于化解中小农商行风险

简评省联社改制对农商行的信用质量影响

2025 年 4 月 11 日

一、农信系统改革事件概要

近期江苏农商联合银行正式挂牌成立，标志着全国农信改革的延续和深化，预计后续农信体系改革或将进一步加速。2020 年原中国银保监会出台了《深化农村信用社改革实施意见》，按照因地制宜“一省一策”的原则，不搞“一刀切”的总体思路确立后，多家省级农信社陆续进行改制。2022 年 4 月，浙江农商联合银行挂牌成立，成为全国第一家省联社改制联合银行。河南、辽宁、山西、广西等省级联社的改革方案也在 2022 年内获得监管批复。截至目前，已有浙江、山西、辽宁、四川、广西、海南、河南、江西、江苏共九省农信系统完成改制。其中，浙江、山西、广西、四川、江西、江苏均维持县市农信社法人不变的省级农商联合银行模式，辽宁、海南采用成立统一法人的省级农商银行模式。河南则经历了先成立省级农商联合银行，后转为省级农商银行的过程。全国其他地方的农信社改革也在加速，多省在近年来的政府工作报告中均有提及农信系统改革规划。

目前主流的改制方案包括成立联合银行和成立省级农商行，我们认为改制后的省级农商行的信用质量或将有所提升，联合银行对下辖农商行的信用质量提升也有正面影响。

1. 联合银行模式保留了原有的两级法人体制不变，同时由省联社改制成立联合银行。该模式又细分为“上参下（自上而下参股）”和“下参上（自下而上参股）”模式。浙江农商联合银行采取“下参上”模式，河南、辽宁、山西、广西、江苏等省则采用了“上参下”模式。作为具有独立企业法人资格的持牌银行业金融机构，农商联合银行在继承了省联社主要职能的基础上，还可以申请省联社无法获得的业务资质（包括理财子公司、金融科技子公司等牌照），增强公共服务能力。我们认为，联合银行模式下的农商行在改制后能够获得更有力度的外部支持，对其主体信用质量有积极影响。

2. 对于成立省级农商行的模式，由于政府通常会大力支持新设银行，我们预计新设银行的信用质量往往高于被合并前的银行。2023 年 9 月，辽宁农商银行挂牌成立，辽宁省联社改革采取“统一法人”模式，由沈阳农商银行牵头合并 30 家农信联社组建辽宁农商银行。2024 年 5 月，海南省在海南省农信联社和 19 家市县行社的基础上，采取新设合并方式组建海南农商银行。2023 年 8 月，河南农商联合银行获批筹建，并于同年 11 月正式挂牌开业。在运营不到一年后，河南农信系统改革作出调整，包括河南农商联合银行、郑州农商银行在内的 25 家省内法人机构审议通过了以新设合并方式组建河南农商银行的决议。2025 年 2 月，河南农商银行正式开业。

3. 除了省联社层面的改制外，各县市级信用社、农商行也不断进行兼并重组改革。模式上多采取先行整合组建市区农商银行，再由市区农商银行对市内其他县域机构进行兼并重组的地市级统一法人。举例来说，2021 年 10 月，乐山农商行由原辖区内三家农信社和一家农商行合并成立，2022 年 8 月又通过决议吸收合并 7 家农信机构。与此同时，各地村镇银行也在通过结构性重组持续化解风险。2022 年和 2023 年，全国村镇银行数量分别下降了 6 家和 9 家。2024 年该进程大幅提速，全年村镇银行数量共下降 98 家。

4. 省联社风险救助基金在农信机构风险化解及推进改革中起到较为重要的作用。为维护区域金融环境稳定，帮助农信机构化解存量不良历史包袱，推进部分农合机构完成合并重组，各省联社先后成立了风险救助基金，旨在通过该基金将信贷资产质量较差的农合机构不良资产置换出表，但需关注出表资产未来回表的风险。以实际案例来看，在全国率先按照市场化原则建立行业风险救助基金的江苏省联社已完成至少 2 家省内农商行的救助工作；2019 年，辽宁省金融发展与稳定工作领导小组提出“探索

分析师

邹雪飞，CPA

北京

eric.zou@spgchinaratings.cn

陈奇伟，CFA，FRM

北京

qiwei.chen@spgchinaratings.cn

杨建成，FRM

北京

allen.yang@spgchinaratings.cn

栾小琛，CFA，FRM

北京

collins.luan@spgchinaratings.cn

利用互助金等方式试点帮助有条件的农合机构化解不良贷款包袱，加快推进组建农商行”，并于当年完成了盘锦市台安、凌海、双台子、兴隆台和绥中农村信用合作联社救助金处置不良贷款工作，其中双台子区农信联社与兴隆台区农信联社于 2020 年成功合并重组为盘锦农村商业银行股份有限公司。

二、省联社改制有利于化解中小农商行风险，提升农商行主体信用质量

目前国内大部分高风险金融机构都是农村金融机构。由于农村金融机构主要以小型县域机构为主，很多机构存在股权关系混乱、公司治理存在缺陷、科技转型难度大、风险专业化管理不到位等挑战。根据央行发布的《中国金融稳定报告 2024》中的金融机构评级结果，被划分为高风险的银行金融机构总数为 357 家，其中农合机构（包括农村商业银行、农村合作银行、农村信用社）和村镇银行高风险银行数量占高风险银行的比重较高，但资产规模占参评银行的比例不足 1%。

农商行问题贷款占比高、资本韧性弱，信用质量偏弱。截至 2024 年末，金融监督管理总局披露的农商行平均不良贷款率为 2.80%，仍显著高于 1.50% 的行业平均水平；农商行平均资本充足率为 13.48%，低于 15.74% 的行业平均水平。标普信评初步评估的 180 家农商行平均问题贷款率为 8.6%，在轻度压力情景下平均一级资本充足率为 9.3%。

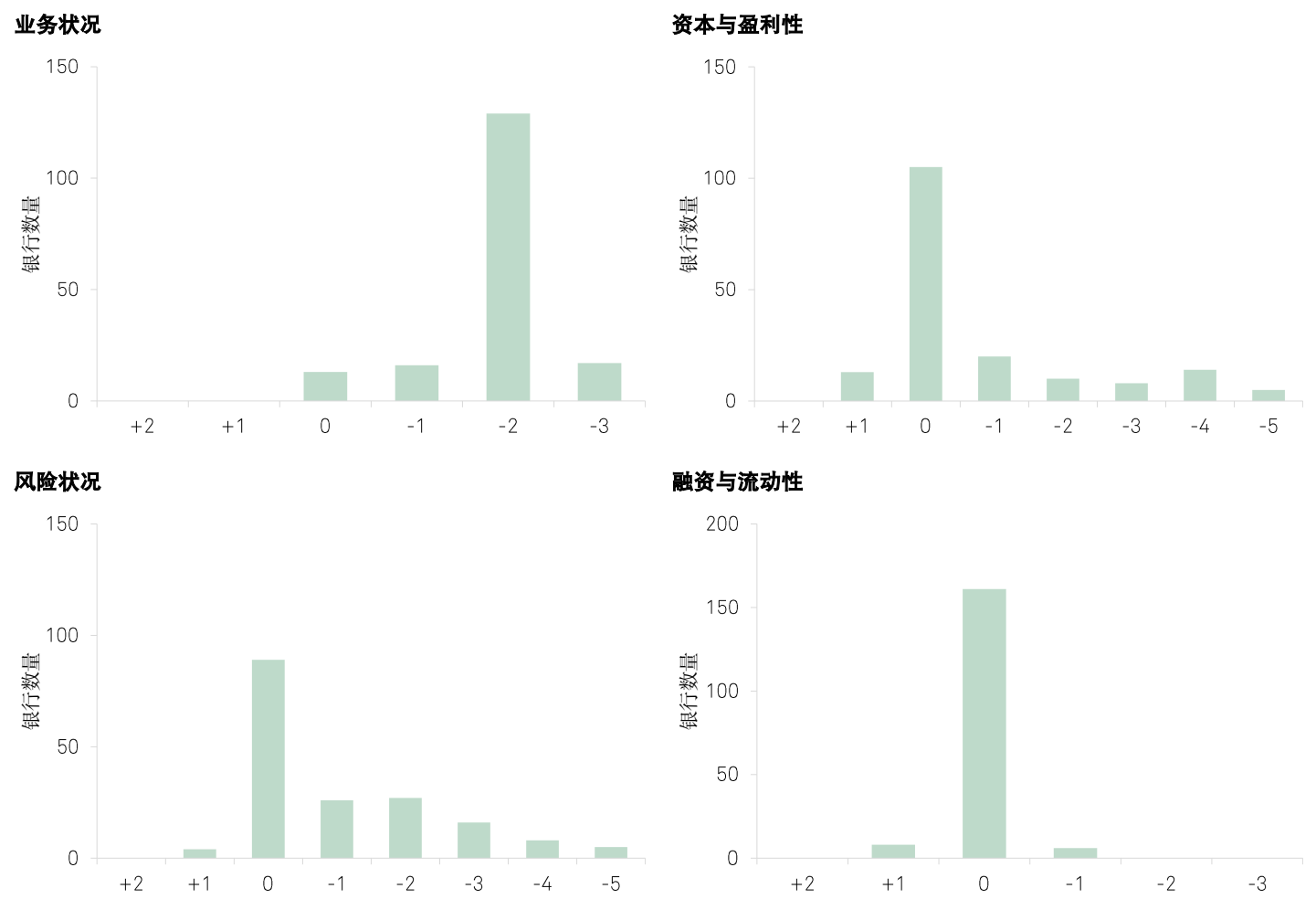
虽然很多农商行面临资本和资产质量挑战，但往往能够维持稳定的融资和充足的流动性。小农商行的存款的稳定性好，主要是因为国家的存款保险制度以及政府多年来对高风险银行存款的积极救助态度。举例来说，2022 年，辽阳农商银行破产，原辽阳农商银行的网点、人员和存款被同在辽宁省的沈阳农商行承接。另外我们也看到，存款保险基金在 2022 年的主要支出中包括了辽阳农商行（含其发起设立的太子河村镇银行）风险处置支出 368.56 亿元，和辽宁省风险处置专项借款 300 亿元，该行储户在此次破产事件中未遭受损失。

不同区域的农商行信用质量之间存在显著差异。根据我们对于 180 家农商行主体信用质量的评估，13 家处于 bb 序列，8 家处于 b 序列及以下。与其他类型银行相比，农商行具有业务规模小、区域集中度高、资本韧性弱、资产质量偏弱的劣势。但农商行在当地的存款基础好，稳定的融资和充足的流动性对于降低农商行的违约风险发挥了关键作用。由于农商行的信贷客户主要为其区域内的小微企业及个体户，因此区域经济水平差异也显著影响了农商行的信用质量。以民营小微经济较为发达的浙江省为例，我们测试的浙江省内农商行的平均主体信用质量在[aa]序列，高于[a]序列的全国平均水平。

省联社改制方案的提出和落地符合我们对政府支持银行业的预期。政府对于农商行的持续支持已经体现在了农商行 a+ 的评级基准，以及业务状况和融资与流动性的评估中。改制之后，部分农商行资本韧性弱、资产质量差的问题仍然存在。因此，我们预计除了省联社改制之外，政府还会陆续出台其他措施以救助高风险中小农商行。

我们认为，尽管个别小型农村金融机构存在较严重的坏账问题，但由于该类机构规模小，对资本市场参与度不高，外溢风险非常有限。加之政府化解风险机制的存在，农村金融机构债券违约风险可控。在标普信评序列中，b 序列及以下农商行当前存量混合资本债规模仅为 39 亿元，无高级债券。

附录：标普信评 180 家农商行信用质量评估结果

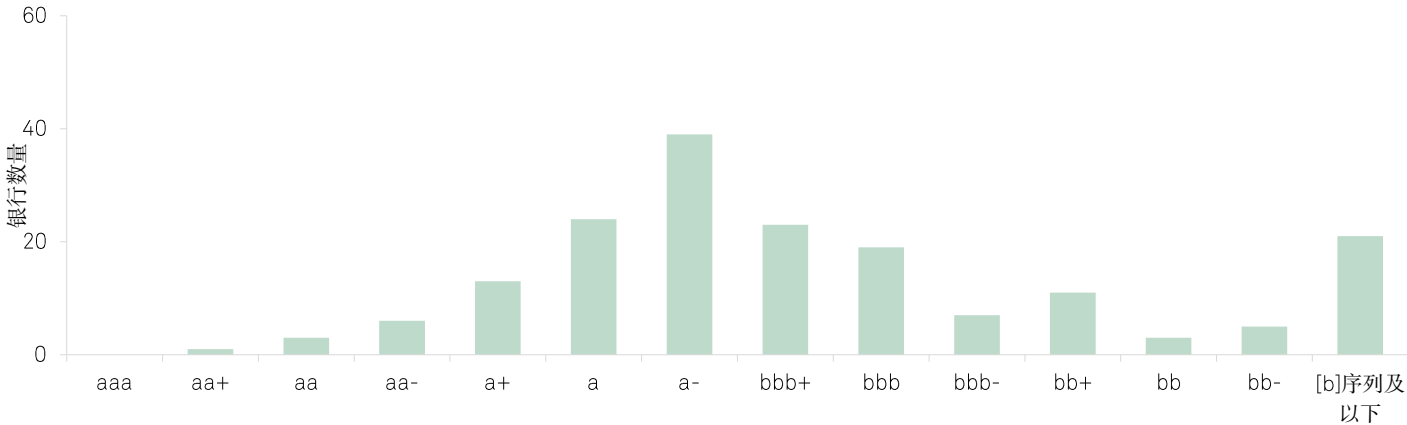


注：本报告中所呈现的信用质量分布测试结果是我们根据公开信息，通过案头分析所得出对于信用质量评估的初步观点。标普信评未与任何机构（委托评级机构除外）进行访谈或其他任何形式的互动沟通，也未通过标普信评的信用评级流程例如信用评级委员会加以审核与处理本报告所呈现的信用质量分布测试结果。本报告中表达的观点不可也不应被表述为信用评级，也不应被视为对任何机构最终评级结果的表示。

资料来源：标普信评。

版权©2025 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

180 家农商行个体信用质量测试结果分布



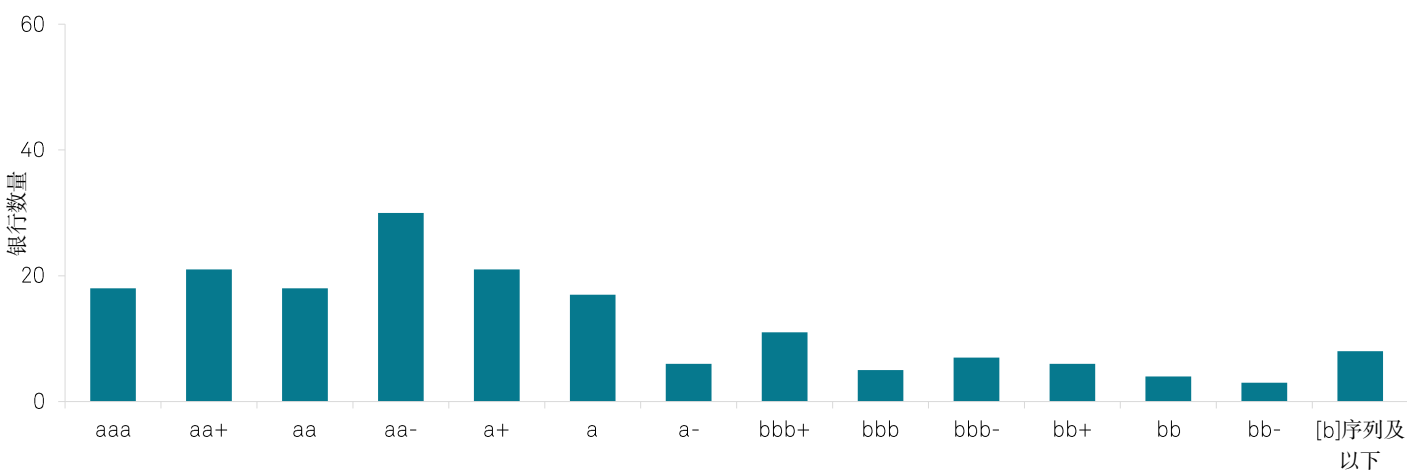
注 1：我们对个体信用质量的评估未考虑危机时候集团或政府支持的可能性。

注 2：本报告中所呈现的信用质量分布测试结果是我们根据公开信息，通过案头分析所得出对于信用质量评估的初步观点。标普信评未与任何机构（委托评级机构除外）进行访谈或其他任何形式的互动沟通，也未通过标普信评的信用评级流程例如信用评审委员会加以审核与处理本报告所呈现的信用质量分布测试结果。本报告中表达的观点不可也不应被表述为信用评级，也不应被视为对任何机构最终评级结果的表示。

资料来源：标普信评。

版权©2025 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

180 家农商行主体信用质量测试结果分布



注 1：我们对主体信用质量的评估考虑了危机时候集团或政府支持的可能性。

注 2：本报告中所呈现的信用质量分布测试结果是我们根据公开信息，通过案头分析所得出对于信用质量评估的初步观点。标普信评未与任何机构（委托评级机构除外）进行访谈或其他任何形式的互动沟通，也未通过标普信评的信用评级流程例如信用评审委员会加以审核与处理本报告所呈现的信用质量分布测试结果。本报告中表达的观点不可也不应被表述为信用评级，也不应被视为对任何机构最终评级结果的表示。

资料来源：标普信评。

版权©2025 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

欢迎关注标普信评微信公众号：



©版权所有 2025 标普信用评级（中国）有限公司。保留所有权利。

标普信用评级（中国）有限公司（简称“标普信评”）拥有上述内容（包括评级、信用相关的分析和数据、估值、模型、软件或其他应用或其中的输出）或其任何部分（简称“内容”）的版权和/或其他相关知识产权。未经标普信评的事先书面许可，严禁以任何形式或方式修改、逆向工程、复制或发布任何内容，或将任何内容存储在数据库或检索系统中内容不得用于任何非法或未经授权的目的。标普信评和任何第三方供应商，以及其董事、管理人员、股东、员工或代理人（统称“标普方”）均不保证内容的准确性、完整性、及时性或可用性。标普方不对任何错误或遗漏（疏忽或其他），无论其原因如何，以及因使用内容而获得的结果，或者用户输入的任何数据的安全性或维护该等数据承担责任。内容以“概不保证”为基础提供。标普方特此声明免除所有明示或默示的保证，包括但不限于适销性或适用于特定用途或使用目的、不存在漏洞、软件错误或缺陷，以及内容的功能将不会中断或内容将与任何软件或硬件配置兼容等保证。在任何情形下，标普方将不对任何人就与使用任何内容相关的任何直接、间接、附带、惩罚、补偿、惩戒、特殊或后续的损害、费用、开支、律师费或损失（包括但不限于收入损失、利润损失以及因疏忽造成的机会成本和损失）承担责任，即使标普方已经知道发生类似损害的可能性。

信用相关的分析和其他分析（包括评级和内容中的陈述）是截至发表之日的意见陈述，而非事实陈述。标普信评的意见、分析、预测和评级确认决策（如下所述）并非且不应被视为购买、持有或出售任何证券或作出任何投资决策的建议，也不涉及任何证券的适合性。在发布后，标普信评不承担更新（不论以任何形式或格式）发布内容的义务。在进行投资和其他业务决策时，不应依赖内容，内容也无法取代用户、其管理层、员工、顾问和/或客户的技能、判断和经验。标普信评不作为受托人或投资顾问，除非其注册为该机构。虽然标普信评从其认为可靠的渠道获取信息，但标普信评不审计其获得的信息，也不承担相关的尽职调查义务或实施独立验证。与评级相关的出版物可能由于各种原因发布，这些原因不一定取决于评级委员会的行动，例如发布定期更新的信用评级和相关分析。

标普信评并不属于标普全球评级身为国家认可统计评级机构（NRSRO）的联属企业。标普信评根据在中国专用的评级等级体系授予评级，所授予的评级是标普信评对于债务人相对于中国境内其他发行人的整体资信或对特定债务的偿债能力的意见，并提供在中国境内信用风险的排序。标普信评所授予的评级并非根据全球评级等级体系所授予的评级，不可也不应被视为或不实地表述为全球评级等级体系下授予的评级，或者作为全球评级等级体系下授予的评级而加以依赖。标普方不为违反本段使用标普信评的评级所产生的任何损失负责。

如果监管机构允许评级机构在一个司法辖区内因某些监管目的承认在另一个司法辖区发布的评级，标普信评保留随时自行决定授予、撤销或中止此类承认的权利。标普信评特此声明不对因授予、撤销或中止承认而产生的任何责任以及宣称因此而产生的任何损害负责。

标普信评将其不同业务单位的活动保持分离，以保持相应活动的独立性和客观性。因此，标普信评的某些业务单位可能拥有其他业务单位所没有的信息。标普信评制定了政策和程序，以确保对各个分析过程中相关的特定非公开信息予以保密。

标普信评可能从其评级和特定分析活动中获得报酬，报酬一般由证券发行人或承销人或者债务人支付。标普信评保留发布其意见和分析的权利。标普信评的公开评级和分析公布在其网站上 www.spgchinaratings.cn 并且可以通过其他方式发布，包括但不限于标普信评出版物和第三方转销商。