

普惠贷款补贴审核趋严 风险分担机制再寻平衡

证券时报记者 潘玉蓉

过去多年,我国普惠金融取得的巨大成绩,和一套行之有效的风险补偿机制分不开:各级财政对普惠贷款贴息贴保,撬动银行“敢贷愿贷”,让市场风险由政府、银行、担保(保险)和企业“几家抬”,形成社会效应和经济效益的双重增长。

风险补偿机制是普惠金融运转的“平衡器”,风险补偿过多,可能会扭曲市场主体的行为;补偿过少,又达不到激发经济活力的目标。

证券时报记者在一线调研中了解到,随着经济发展进入新阶段,这套机制也面临着新的考验。一方面,近年各级财政资金处于“紧平衡”,越来越注重效率,对补贴审核把关更趋严格;另一方面,普惠信贷的规模渐长,庞大的基数使得补贴额也水涨船高。在一紧一增的背景下,风险补偿机制的各参与方一边重新调整预期,一边寻求更有效的风险补偿方式。

近年,为了让风险补偿机制运转更加顺畅,各方主体积极尝试新的代偿模式,风险分担机制从“银政企”到“银政担”,再到“银政保”“银政保担”,不断演进。

财政过“紧日子”

“过紧日子”是财政部对各级地方财政提出的总体要求,这一指导方针下,各项政府补贴也可能面临重新审视。

今年初,广东省东莞市执行新版《中小微企业融资风险补偿工作方案》,提出要完善分担机制,变“全额兜底”为“合理共担”,减轻市级财政负担。用好“国家融担基金—省再担保—市融担”三级机构和银行共同参与的风险分担机制作用。在重点领域的扶持上,针对名单企业优化银行贷款风险补偿,根据上级发展普惠金融政策目标,参照相关要求,降低市财政补偿比例,压实银行审贷责任,降低道德风险,促成政银合理共担;降低单家企业补偿限额,让有限信贷资源惠及更多中小微企业,避免产生市财政难以负担的风险补偿支出。

在强化预算约束的背景下,面向小微企业的一些贴息贴保政策会不会缩水?不久前,记者走进深圳一家银行普惠金融部,有工作人员提出了这样的担忧。

2023年底,运行了多年的深圳南山区科技金融在线平台业务暂停,就引起了一部分合作金融机构的关注。

南山区科技金融在线平台网站通知显示,“为做好企业科技金融服务工作,我局(南山区科技创新局)将对南山科技金融在线平台进行全面升级改造,平台于2023年12月31日18:00起暂停业务服务,具体业务开放时间另行通知。”

南山科技金融在线平台成立于2014年,平台上引入银行、担保、保险、投资机构发布各类金融产品,满足科技型中小企业在不同成长阶段的融资需求。该平台是当地中小企业融资登记备案的渠道之一,企业通过该平台申请额度、获得贷款,在贷款结清后,根据相关扶持政策,可申请贴息贴保。

记者以小微企业身份致电南山科技局,得到的解释是“有客观原因”需要升级,重新开放时间暂时还不能确定,建议企业先等待。记者问到贴息政策是否受影响时,工作人员反馈贴息没有额度。

对财政补贴政策变化有担忧的不只一家。有金融机构相关业务条线人员向记者反馈,今年遇到了补贴政策文件的征求意见稿突然下线、补偿条件趋严变相收紧、补偿平台与机构合作的签约时间变短等情况。

财政资金是普惠信贷规模的“放大器”。一些贴息贴保政策因运营多年被市场熟悉,企业对此补贴有一定预期,申请积极性较高;每年各家金融机构做业务计划的时候,也会将补贴和代偿因素考虑进来,来确定全面业务目标,提前安排业务资源。相关政策或者尺度松紧的变化,可谓牵一发而动全身。

一位普惠贷款业务经理对记者表示,企业在筹资之前,会计算出包含补贴在内的财务成本,然后对多个方案进行对比,综合评估出可接受的成本后才会决定申请某个贷款产品。在这个计划推进的过程中,如果补贴突然停掉,客户预期落空,除了对其经营产生一定的影响外,还可能引发对金融机构的投诉。

接近政府风险补偿资金委托管理平台的人士认为,对于地方政府而言,有限的财政资金需要花在刀刃上,力保重点领域和薄弱环节。过去,一些银行在审贷上把关不严,一些企业存在多头申请补贴的情形,未来这些行为可能会被严查。

等待被冲销的不良贷款

一边是财政资金更加精打细算,另一边,银行普惠贷款对风险代偿的需求逐年增加。

记者在一线调研中了解到,近年,各家银行普惠信贷规模均以两位数速度增长,普惠业务不良贷款也在增加。



过去多年,我国普惠金融取得的巨大成绩,和一套行之有效的风险补偿机制分不开:各级财政对普惠贷款贴息贴保,撬动银行“敢贷愿贷”,让市场风险由政府、银行、担保(保险)和企业“几家抬”,形成社会效应和经济效益的双重增长。

以创业担保贷为例,这个贷款产品在全国不少城市开办多年,由创业者个人或小微企业向银行申请借款,当地政府融资性担保机构或者创业担保基金提供担保,财政部门给予贴息,以支持个人创业或小微企业吸纳就业。

在广东,符合重点群体条件或登记注册3年内的个体工商户,可以申请最高50万元的创业担保贷款及贴息。截至2023年末,广东省(不含深圳)创业担保贷款余额83.71亿元,其中基金担保贷款余额73.49亿元,占比为87.8%。这一产品对于发挥财政杠杆,鼓励创业起到了良好的作用。

华南某中小银行普惠部门的负责人对记者表示,该行自2013年起与政府创业贷款担保基金合作,最初合作时,出现代偿的情况非常少,6至7年累计申请的不良贷款代偿额不超过100万元,不良率维持在千分位以内。但近年趋势出现了变化,不良贷款代偿额度每年上升至千万元级别。

究其原因,一方面,创业担保贷款的社会效应显著,申请人数增加;另一方面,受经济增速放缓影响,普惠贷款主体经营困难,也反映在不良贷款的生成上。

据一位承保小额信贷保险的保险公司人士观察,由于小微企业经营状况的波动,普惠信贷资产质量出现一定程度的下滑,具体表现为不良率上升、逾期贷款增加等。这主要源于小微企业面临的业务需求减少、成本控制困难以及应收账款质量下降等问题。

不良率承压之下,银行对于加快不良资产核销、快速出清风险的诉求更加强烈。然而,记者走访多家银行发现,相关财政补贴普遍被认为存在申请限制多、申报流程繁琐、周期长、运营效率不高等问题。

一位国有大行某分行普惠金融部门人士介绍,正常情况下,银行贷款逾期90天报不良,代偿资金如果在90天内到位,将显著减轻银行的拨备压力和不良率。“但是以现在的效率,90天(到账)是不可能做到的。”

一位城商行人士也表示,由于不良申报流程时间拖得太长,如果影响了核销,导致很多不良累加,会在月底或年底形成一个很高的不良率数字,对于银行而言无法承受。“银行1月份产生不良,申请的风险补贴有可能到当年12月还不能下来,但2月份还会有新增的不良冒出来,以后的月份仍在不断积累,如果不良贷款不及时转让或核销,累计到年底的不良率将是一个难以被接受的数字。”

风险分担模式创新进行时

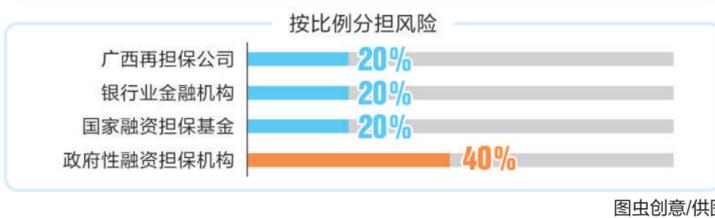
财政补贴面前,僧多粥少是常态,如何发挥财政资金撬动作用,达到四两拨千斤的效果是关键。近年,为了让风险补偿机制运转更加顺畅,各方主体积极尝试新的代偿模式,风险分担机制从“银政企”到“银政担”,再到“银政保”“银政保担”,不断演进。

如何解决银行对代偿速度和不良率控制的要求?政策性担保公司的引入,一定程度上缓解了银行的压力。传统的担保贷款中,融资担保公司承担绝大部分责任,一旦发生不良,担保公司将背负巨大的代偿,因而担保公司与银行执行相似的风控标准,担保能力难以放大。在

安徽省“4321”政银担合作模式



广西“4222”风险分担模式



图虫创意/供图

“银政担”风险补偿模式下,政府按比例分担一部分风险,担保公司风险责任降低,而银行也因为有了担保而敢于放贷,后期出现不良能及时得到代偿,解除了后顾之忧。

不过,这一模式也有局限。根据相关规定,

融资担保公司的担保责任余额不得超过其净资产的10倍,对于主要服务于小微企业和三农的融资担保公司,该倍数上限可以提高至15倍。这意味着这一模式下,财政资金的撬动上限被限制在了一定的倍数以内。

加强数据共享 提高风险补偿机制统筹力度

证券时报记者 潘玉蓉

我国普惠贷款领域风险补偿机制概念的正式提出,可以追溯到国务院印发的《关于金融支持小微企业发展的实施意见》(国办发[2013]87号文),其中首次提到“不断完善小微企业风险补偿机制”。

此后的十年,在各级政府的推动下,用于支持重点领域和薄弱环节的风险补偿机制(基金)纷纷启动。

从形式上看,不同地区的风险补偿机制呈现出较大差异。以广州为例,广州现有三种不同风险补偿机制,一是广州市科学技术局主管的广州市科技型中小企业信贷风险损失补偿资金池,于2015年设立;二是广州市市场监督管理局主管的广州市知识产权质押融资风险补偿机制,于2016年设立,每年从广州市知识产权工作专项资金中安排;三是广州市地方金融管理局主管的广州市普惠贷款风险补偿机制,于2020年设立,经费来自广州市金融发展专项资金。

三个风险补偿机制分属不同部门,政策引导的方向不同,运行以来,帮助科技企业、知识产权企业、小微企业和个体工商户有效拓宽了融资渠道、降低了融资成本。不过,由于三个风险补偿机制的委托运营平台不同,对应的

申请资料和入库流程也各有不同,合作银行需分别在不同的管理平台采取线上或线下报送的方式提交申请资料,维护数据信息。

在江苏,风险补偿基金按照“1+N”的模式运作,即在省级风险补偿基金下设立一个资金池,再按支持领域、行业分别设立若干专项基金子产品。同一领域、行业风险补偿基金原则上支持一个子产品。基金子产品存续期限一般不超过5年,到期后视子产品运作效果,由省财政厅商省级主管部门确定延续或取消。

2020年设立的江苏省普惠金融发展风险补偿基金,统筹了当时省内政银合作的产品资金池。此外,江苏省还鼓励各市、县参考省级风险补偿基金的模式,统筹本地资源,整合设立当地的风险补偿基金。

“统筹”成为一些地方近年风险补偿机制的高频词。比如东莞市在2024年实施的《中小微企业融资风险补偿工作方案》,提出了变“分散设立”为“统筹管理”的目标,要归集原本分散于各部门的政策资金,统一归口至市工信局管理。具体分工上,由市工信局作为政策主管部门负责资金管理和政策执行,市财政局作为资金保障部门负责预算安排和资金监管,东莞市科创融资担保公司和东莞市电子计算中心作为受托管理机构负责政策具体运作。

市场需求之下,再担保模式被引入。早在2014年,安徽省创新推出“4321”政银担合作模式,由地方政策性融资担保公司、省级再担保公司、银行以及地方政府按40%、30%、20%、10%的比例分担风险。引入再担保后,担保公司的融资服务功能进一步放大,撬动了信贷向政府引导的领域倾斜。近十年,“4321”模式在全国多地落地推广,并因地制宜地衍生出广西“4222”模式、福建“442”模式、湖南“二八分担保”模式。

不过,记者在调研中了解到,相比财政资金直接代偿,再担保的定位是“保本微利”,强调在商业可持续的前提下提升担保公司融资服务能力,对入池的合作银行、代偿条件有一定限制。

如何让财政资金发挥更大的效用?在“三农”场景里生长出来的“政银保”模式引起了注意。“政银保”模式最早于2008年在广东省佛山市三水区分区提出。截至2016年12月末,山水区财政投放保费补贴资金累计1001万元,累计发放“政银保”贷款金额10.18亿元,资金撬动效应达100倍。自2013年起,这一模式在广东省推广,随后,上海、山东、河北、福建等多个省份出台相关政策文件,推广“政银保”模式。

在农业领域大获成功后,“政银保”模式被引入普惠金融领域。该模式下,政府提供保费补贴、贷款利息补贴,银行提供贷款,保险公司为贷款主体提供信用保证保险,共同服务小微企业。与担保的风控机制不同,保险运营是基于大数法则,在产品定价方面更加灵活。另外,担保模式下,贷款规模始终受到公司自有资本金的限制,而在保险模式下,同样的财政补贴相对贷款额度的放大倍数更高。

以深圳为例。2018年,深圳市试点小额贷款保证保险业务,市政府每年最高安排3000万元支持发展小额贷款保证保险,在“政府支持、市场化运作、效率优先、保本微利”原则下,试点银行与试点保险公司按照2:8比例分担贷款风险。对于借款企业连续欠息90天以上或贷款到期30天以上未偿还本金,且追索无果的,试点银行可向试点保险公司提出索赔申请。

据悉,试点期间,市金融发展专项资金共列支约1100万元,撬动贷款51亿元,杠杆比例接近1:500。2020年4月,深圳市融资担保基金成立,将保险机构和民营担保机构纳入再担保支持范围,对保险公司的保证保险业务予以再担保支持。

国任保险既是深圳市试点小额贷款保证保险业务的参与方之一,也是深圳市融资担保基金的合作保险公司。公司相关负责人对记者表示,银政保的模式在深圳市场受到欢迎。对企业而言,通过保险增信,申贷流程更快捷,资料更简单;有了保险加入后,企业可以选择的贷款产品更多,促使银行间降费竞争,从而降低企业融资成本;另外,保险的参与也让银行优化了贷款方案,给企业更高的可贷额度。

“目前,银行在贷款逾期后,保险公司先行赔付,不需要等到90天进入不良。保险公司在理赔时效上对银行资金周转形成了重要支持。”据其介绍,过去三年,该公司信用保证保险业务快速增长,年均增速超过50%。截至2024年3月31日,国任保险参与保障的累计放款额超91亿元,承保超过1.3万家企业。目前国任保险已在全国其他城市的分支机构推广这一创新模式,其中上海市、江苏省已经落地。

过去,尚未引入财政资金支持的时候,信用保证保险属于保险行业里的“小险种”,销售困难,覆盖面低,风险分散的目标难以实现。随着“银政保”“银政保担”模式的推广,信用保证保险开始“出圈”,被更多小微企业熟悉和使用,成为普惠金融风险补偿机制里的又一个“放大器”。

值得注意的是,在形式上加强统筹之后,各基金运营平台间、平台与银行之间加强数据的共享,也是当务之急。

首先,不同平台之间数据隔绝,不利于平台的运营管理方进行风险控制,例如难以检查出重复报送的贷款项目,可能会滋生一项贷款套取多项财政补贴资金的情况。其次,管理平台与银行数据不共享,在贷后管理上,平台无法掌握项目最新情况,只能被动等待银行填报数据,无法做真实性审查。再次,银行作为申请方,在不同平台之间进行低效重复的申报,工作量庞大,影响了效率。

打通数据壁垒,第一步是业务线上化,一些数字化基础较好的省份走在了前面。在江苏省,基金子产品通过省级“综合金融服务平台”等实行信息化管理,线上实现合作银行与支持对象的双向选择,线下由合作银行开展尽职调查,并办理相关信贷业务。在安徽、广东、湖南等地,政府开发风险补偿申报系统和数据管理系统,推进业务流程去纸质化、电子化,实现风险补偿基金线上备案、银行贷款管理、不良贷款后续追偿等全流程系统化管理。

可以预见,随着风险补偿资金池统筹力度加强,走向全流程线上化管理,针对普惠贷款的风控能力将得到进一步加强,财政资金的透明度和使用效率也将进一步提高。

普惠金融 一线调研

