

文章编号: 1007-5399 (2018) 01-0028-04

邮政储蓄银行行政银合作类小微信贷业务发展策略研究

张 焱¹, 刘伯良²

(1. 中国邮政储蓄银行, 北京 100808; 2. 中国邮政集团公司, 北京 100808)

摘要: 文章阐述了当前国内政银合作类小微信贷业务的基本业务模式, 分析了政银合作类小微信贷业务存在的风险点, 探讨了中国邮政储蓄银行行政银合作类小微信贷业务的市场开发策略、区域发展策略、产品设计策略、客户筛选策略和风险控制策略。

关键词: 政银合作; 小微信贷; 业务模式; 业务风险; 发展策略

中图分类号: F61 **文献标识码:** A

当前, 我国经济发展面临较大转型压力, 党中央、国务院高度重视小微企业的生存发展, 出台了一系列致力于缓解小微企业融资难、融资贵的政策措施。各级地方政府亦积极加强与商业银行的合作, 政银合作已成为小微企业信贷发展的重要模式之一。对于坚持大型零售商业银行战略定位的中国邮政储蓄银行(以下简称“邮储银行”)来说, 政银合作类小微信贷业务也是需要大力拓展的重点业务领域。

1 我国政银合作类小微信贷业务基本模式

1.1 政策性担保公司担保模式

政策性担保公司担保模式, 即引入政府注资或政府控股的融资性担保机构, 为银行小微企业贷款提供担保。该模式一般涉及三方主体, 即作为资金提供方的商业银行、作为资金需求方的小微企业和作为担保提供方的政策性融资担保机构。

因为对借款对象的押品无特殊要求, 产品适用性较强, 可以最大程度满足不同生命周期和行业分布的小微企业的融资需求, 因此融资性担保公司担保贷款一直被视为小微信贷的基石性业务。由于政策性担保公司较之民营担保公司, 担保能力更强、担保费率更低, 故更加受到商业银行和小微企业的青睐。这也是当前国内最主流的政银合作类小微信贷的业务模式, 但由于需要成立专门的政策性融资担保公司, 门槛较高, 因此又催生了其他政银合作类小微信贷的业务模式。

1.2 政银风险分担模式

政银风险分担模式是指政府与商业银行对小微信贷的风险按照一定比例进行分担。该模式不但涉及作为资金供求方的商业银行和小微企业, 还涉及作为风险分担资金出资方的政府部门和作为风险分担资金管理方的第三方企业法人。在业务实践中, 视政府部门具体要求, 还可酌情引入融资性担保机构提供连带责任保证、引入保险机构保证保险等作为辅助增信措施。

国有大型商业银行和地方性商业银行占据了政银风险分担模式的较大份额。其中, 全国性大型商业银行一般通过与国家部委签订总对总合作协议自上而下进行切入; 而地方性商业银行则依托与地方政府的良好关系进行项目营销; 股份制银行较少介入该模式。

1.3 政府账款担保模式

政府账款担保模式是指商业银行将政府对小微企业的应付账款作为主要担保方式的小微信贷模式。该模式一般至少涉及作为资金供给方的商业银行、作为应付方的政府部门以及作为资金需求方和政府资金应收方的小微企业。

政府账款担保模式以小微企业对政府相关机构的应收账款作为第一还款来源, 一般视为供应链融资的变种。根据政府应付账款的不同, 分为政府采购贷款、政府退税托管账户质押贷款、政府补贴质押贷款等子品种。

1.4 政府信息筛选模式

政府信息筛选模式是指商业银行根据政府提供的小微企业信息信用数据, 对客户进行筛选, 并给予其融资支持的业务模式。一般来说, 该模式融资以信用贷款为主体, 以政府提供的小微企业纳税数据、开票数据等作为银行授信决策的依据之一, 一般涉及三方交易, 即作为权威数据提供方的政府、作为资金需求方的小微企业和作为资金供给方的银行。

目前, 政府信息筛选模式正在逐步由传统线下模式向线上作业转型。政府部门通过专线等互联网大数据技术将相关数据信息推送至商业银行, 商业银行结合自身风险偏好, 设计信用打分卡, 对小微企业进行自动化授信判断。对部分优质小微企业, 商业银行甚至会将其纳入“白名单”, 对其发起主动授信。

2 政银合作类小微信贷业务存在的风险

2.1 法律风险

对于政银合作类小微信贷业务来说, 除政府信息筛选模式属政府对银行提供信息支撑外, 政策性担保公司担保、政

银风险分担、政府性账款担保等均涉及政府增信。《中华人民共和国预算法（2014年修正）》已明确指出，“除法律另有规定外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保”。因此银行在设计政银合作类小微信贷产品时，必须确认交易结构符合法律法规有关要求，不得存在地方政府违规担保等法律风险。

2.2 信用风险

政策性担保公司担保、政银风险分担、政府账款担保等模式因政府增信的介入，政府信息筛选模式因政府信息的介入，扩大了银行小微信贷的客户准入范畴，让银行把一些本因押品不合格、信息不健全等原因被拒之门外的客户重新纳入进来。这时，如果银行一味放松客户准入条件，超过合理规模后，可能导致贷款企业更多地爆发信用风险。

此外，政府及其合作方出现信用风险的事件在小微信贷实践领域并不鲜见。例如，2014年下半年，河北融投担保集团爆发实质性风险后，河北省国资委将河北融投的大股东河北融投控股集团转至河北建投集团托管，暂停河北融投包括代偿、履约或释放抵押物等在内的全部业务，合作方信用风险全面爆发。又比如，个别地方政府在合作中，单方面撕毁政银风险分担协议，拒绝银行合理的代偿诉求，导致相关风险分担迟迟无法兑现。

2.3 操作风险

与传统小微信贷业务相比，政银合作类小微信贷业务涉及的交易对手更多、交易结构更趋复杂，这些特点决定了该类业务的操作风险管控压力相对较大。政银风险分担类小微信贷业务的交易结构往往较为复杂，商业银行、政府及其合作方签署的合作协议通常难以头尾兼顾、全面完善，有时会导致后续具体业务流程中，有关各方对个别条款理解不尽相同，从而为业务发展带来不利影响。此外，政府及其合作方的项目执行不规范，也会给商业银行推动政银合作类小微信贷业务造成种种麻烦。比如，某政府主管部门提出与银行合作为“双创”类小微企业融资提供增信，但国家对“双创”企业尚无明确划型，政府主管部门和商业银行在实际执行层面困难重重。

2.4 市场风险

政银合作类小微信贷业务的定价权一般掌握在政府手中。从业务实践看，政银合作类小微信贷业务的利率上限一般控制在基准利率上浮30%以下。政府指导利率最低的西藏自治区，政银合作类小微企业扶贫贷款利率仅为1.08%，单纯依靠利率甚至不能有效覆盖成本，更无法覆盖风险。因此，必须高度重视政银合作类小微信贷业务的利率风险，确保相关业务的商业可持续性。

政银合作类小微信贷项目一旦启动，在无特殊情况发生的前提下，一般很少会中途叫停，即项目具有永续特征。这意味着该类项目必然面对政府换届、宏观政策变动等变化，一旦发生“新官不理旧账”，政府增信落空的情况，就可能引发相关业务风险。此外，这些项目的永续性均以合作地方政府财力的可持续性为前提，但受限于《预算法》规定，各

级政府只有中期预算规划和年度预算，并无可与相关项目永续性挂钩的政府长期预算机制，政府财力可持续性难以得到切实保障。

3 邮储银行行政合作类小微信贷业务发展策略

作为一家全国性的大型零售商业银行，邮储银行自2009年开办小企业法人贷款以来，便向广大小微企业投放了大量的政策性担保公司担保贷款。2014年起，邮储银行借势国家小微企业和小微金融政策红利，持续创新政银合作类小微信贷产品和模式。截至2017年9月末，邮储银行行政合作类小企业法人贷款结余金额338.00亿元，占全行小企业法人贷款余额的18.66%；本年净增55.42亿元，占全行小企业法人贷款本年净增金额的20.65%，在业务发展方面具有较强的推动作用。

然而，在目前政银合作类小微信贷业务实践中，包括邮储银行在内的各家商业银行都不可避免地暴露出种种问题。其中，既有因分支机构客户准入不严造成的客户信用违约等老问题，也有政府单方面撕毁政银合作协议造成的代偿难等新风险。仅邮储银行行政合作类小微信贷业务的不良率就达到3.65%，虽然低于全行小企业法人贷款不良率水平，但10.32亿元不良余额的压降压力依然巨大。因此，有必要在梳理政银合作小微信贷业务主要模式及相关业务风险点的基础上，进一步探讨邮储银行推动该类业务发展的策略。

3.1 市场开发策略

3.1.1 政府政策导向

从中央政府层面看，近年来，国务院高度重视宏观政策对小微金融的扶持。《国务院关于促进融资担保行业加快发展的意见》（国发〔2015〕43号）、《普惠金融发展规划（2016—2020年）》（国发〔2015〕74号）等文件的相继出台，显示出中央政府在“十三五”期间继续发挥宏观政策对金融行业引导作用的决心。

从地方政府层面看，同级地方政府间的竞争机制，使各个地方政银合作小微信贷推动的成功经验在较短时间内被快速复制推广。比如，2014年，江西省财政厅、工信委率先推出了政银风险分担的财园信贷通模式，在取得财政部及中央有关部门的高度认可后，该模式迅速被贵州、四川等省级政府所吸纳。贵州省政府推出贵园信贷通模式，几乎就是财园信贷通模式的翻版；四川省政府则结合地域特色，在江西模式的基础上打造了具有四川特色的园保贷模式。

3.1.2 宏观经济走向

小微企业是宏观经济的“晴雨表”。一般来说，在国家经济增速放缓的阶段，为促进经济发展，缓解就业压力和保障民生等，政府有动机出台更强有力的小微企业扶持政策。从国际经验来看，即使在国民经济发展进入相对平稳的时期，各国政府依然会通过多种手段，积极介入小微信贷扶持领域，着力解决小微企业融资难、融资贵这一世界性难题。

美国政府于1953年设立了美国中小企业局，旨在保护美国中小企业的利益，为其提供帮助、咨询等一揽子服务。在

金融领域,美国中小企业局作为联邦政府独立机构,为商业银行小微企业贷款提供担保,并为那些即使有中小企业局担保但仍无法获得贷款或获取其他资金的小微企业提供直接贷款。根据媒体披露,目前在美国2 600万家中小企业中,每年有100万家企业能够从中小企业局得到直接贷款或贷款担保支持。近年来,该机构已为美国中小企业提供超过900亿美元(约6 100亿元人民币)的贷款担保。

3.1.3 小结

综合政府政策导向和宏观经济走向,或可做如下判断,即在可以预见的未来,中国政府仍将积极推广各种政银合作类小微信贷模式。而在中央政府的积极推动下,地方政府亦将持续参与并推广政银合作类小微信贷项目。从国际经验看,美国中小企业局始终将小微企业贷款作为政府支持的重点领域。因此,邮储银行对于政银合作类小微信贷应采取积极介入的市场开发策略。

3.2 区域发展策略

3.2.1 地方政府扶持力度

由于国民经济发展的不均衡性,我国各地地方政府小微信金融扶持政策呈现出中西部地区重财政投入、东部地区重信息信用环境建设的普遍趋势。西部地区更加注重政府财政资金在小微企业融资领域的宏观调控,通过财政资金投入撬动银行信贷资源支撑小微企业发展。东部地区则更多地投入资源,用于改善社会信息信用环境,着力发挥市场在小微信贷方面的资源配置作用。

从全国来看,政策性担保公司担保模式虽普遍适用于全国各个地区,但由于地方政府财力的差异,东部地区地方政府注资的政策性融资担保机构的担保能力普遍高于西部地区,因此更加受到各家商业银行的青睐。而政银风险分担模式因其财政撬动作用显著,更加受到中西部地区地方政府的欢迎。政府性账款担保和政府信息筛选模式则更加适用于社会信息信用体系建设完善、政府行为规范的东部地区。

3.2.2 贷款行机构能力水平

鉴于政银合作类小微信贷业务交易结构较为复杂、操作性风险较大等情况,邮储银行必须妥善考虑贷款行的能力素质,制定相关区域发展策略,从而防范操作风险和信用风险。

目前来看,邮储银行对于机构小微信贷业务的考核,主要涉及规模、质量、收益三方面的指标。对于政银合作类小微信贷业务来说,这一评价体系同样适用。但收益指标除囊括通常的小微信贷利差收益和小微信贷客户综合收益外,还须考虑政府及其合作方的综合贡献,比如政府合作方在商业银行缴存的各类保证金收益,由政银合作类小微信贷业务派生的额外财政存款收益等。

3.2.3 小结

在政银合作类小微信贷业务属于中长期持续性业务的市场开发策略指导下,邮储银行可以从地方政府扶持力度(“做”还是“不做”)和地方政府信用环境(“做的好”还是“做不好”)两个维度对政银合作类小微信贷业务外部区域策略进行判断。同时,从规模、质量、收益三个维度对

贷款行小微信贷业务能力素质进行评估,并根据机构能力高低与业务难度大小相匹配的思路,制定政银合作类小微信贷业务区域发展策略。将政府支持力度大且机构人员能力强的区域划定为重点发展区域;将政府支持力度大但机构人员能力弱的区域划定为审慎介入区域等。

3.3 产品设计策略

3.3.1 授信额度设计

对于政策性担保公司担保、政银风险分担、政府性账款担保等模式,应参照较为成熟的美国中小企业局政府担保贷款模式,将产品平均授信金额控制在500万元人民币以下,最高授信金额控制在3 000万元人民币以下。对于以政府信息作为产品授信主要依据,不引入其他增信措施的纯信用贷款,产品授信金额应控制在500万元人民币以内。

3.3.2 增信模式设计

政策性担保公司担保模式以担保公司连带责任保证作为主要增信模式。由于政策性担保机构在该模式中的核心地位,必须对政策性融资担保机构的担保能力进行合理的准入评估和连续监控。在准入端,应统筹考虑政策性融资担保机构的经营资质、信用记录、高管经验及担保拨备覆盖率、资产负债率等业务指标,并根据负面清单对其担保能力和经营情况进行判断。在监测端,应定期收集融资性担保公司负面信息并做好经营指标监控工作。

政银风险分担模式方面,应确保政府参与增信的方式合法合规。一般来说,可采取以下两种模式:一是政府风险分担资金管理机构提供连带责任保证,借款对象实际控制人、主要股东(及其配偶)提供连带责任保证,同时附带其他增信措施。其中,政府风险分担基金管理机构以其缴存在银行的政府风险分担资金为上限承担有限责任。二是政府财政资金对商业银行小微信贷损失进行补偿。该模式下,政府及其财政资金不参与对小微企业贷款的担保,而是直接对银行小微信贷资产损失进行补偿,不对补偿后追索回的资金享有相关权利。

政府账款担保模式方面,应重点关注应收账款是否已实际形成。由于目前政府账款质押在担保效力上仍存在一定争议,应尽量选择借款对象已完全充分履约的应收账款,如已按政府采购合同完成交货、工程施工或提供服务,退税款项已经确认,补贴资格已获核定等。

政府信息筛选模式方面,由于政府信息只是客户历史信用情况的客观体现,其本身并非担保措施,因此,必须将持续的政府信息监控作为产品设计的有机组成部分,严密监控贷后各种政府信息数据的变动情况,强化对客户的贷后管控。

3.3.3 贷款期限设计

贷款期限方面,考虑政府换届等可能给政银合作类小微信贷业务各模式带来的影响,一般应采取流动资金贷款的授信模式,贷款期限最长不超过36个月。其中,政府信息筛选模式的授信期限不应超过12个月。

对于技术改造、扶贫等营利周期较长的政策性担保公司担保贷款和政银风险分担项目,可审慎采取固定资产贷款的

授信模式，但贷款期限最长不应超过60个月，且应与具体贷款的工程进度严格匹配，避免贷款挪用等风险。

3.3.4 利率定价设计

政银合作类小微信贷业务的定价，除应严格遵守政府指导利率限价、强化客户综合收益对业务风险和成本的覆盖外，还应考虑政府及其合作方因素。通过积极争取政府财政存款、政府对商业银行的额外补贴、奖励等政策，提高项目整体收益。

3.3.5 小结

政银合作类小微信贷产品在交易结构方面已相对成熟，邮储银行应结合本行相对审慎的小微信贷风险偏好，合理选择政银合作小微信贷业务的授信额度、增信模式、贷款期限和利率定价，确保相关产品在业务发展和质量管控两方面取得动态平衡。

3.4 客户筛选策略

3.4.1 行业筛选

政银合作类小微信贷业务的行业筛选应以符合邮储银行的授信政策及行业政策为前提条件。优先选择国家产业政策鼓励、政府支持力度大、市场发展前景好的行业，以及已形成全国性或区域性产业集群、商业集群、具备较大市场发展潜力和较强核心竞争力的行业。对不符合国家能耗、环保、产业、安全政策的钢铁、煤炭、水泥等“两高一剩”行业，房地产开发、高档餐饮、娱乐业进行一票否决，从而提高行业筛选效率。

对于政银风险分担模式来说，工信部门往往重点支持工业制造业小微企业，科技部门往往优先选择高科技行业小微企业，农牧部门的资金则会为农牧行业小微企业的融资提供支持。因此，在具体客户筛选前，可从宏观角度对项目目标行业整体景气程度进行判断，必要时可与政府主管部门沟通当地产业政策，避免出现行业风险集中爆发等问题。

3.4.2 生命周期筛选

由于小微企业平均寿命普遍较短，个别行业小微企业平均寿命甚至不足1年，出于安全性考虑，银行一般更加偏爱处于成熟期和成长期的贷款客户。但政府为维持地方经济数据的上升态势，往往有动机将更多的资源投入缺乏有效融资渠道的初创企业，以谋求更大的投入产出比。对于一些资源枯竭型城市来说，政府甚至会铤而走险，将资源投入一些依托当地资源生存的衰退期“僵尸企业”。对于这些处于初创期和衰退期的政府支持类小微企业，邮储银行应采取审慎的筛选策略，对其经营特征进行客观分析。必要时，还应设置差异化的客户筛选标准，对处于不同生命周期的企业，给予不同金额、利率和期限政策。

3.4.3 小结

政银合作小微信贷业务在邮储银行仅开办3年左右，其客户筛选策略主要依托传统小微信贷技术对客户行业生命周期进行判断。未来，邮储银行应注重积累该类业务行业、客户大数据资源，不断总结影响行业、客户成长的关键性指标，根据指标变化，制定更加科学合理的行业客户筛选策略。

3.5 风险防控策略

3.5.1 贷前风险防控

贷前风险防控是信贷风险防控的第一道防线。政银合作类小微信贷业务在贷前调查环节必须坚持以银行为主的信贷原则，信贷客户经理和各级管理人员应严格把握每笔贷款的调查要求，不管是否面临政府及其合作方给予的作业压力，都必须充分分析客户还款来源和还款意愿的可靠性，避免因政府介入简单放松客户准入标准。在有条件的地区，商业银行还可充分依托政府及其合作方资源，引入政银双方联合贷前会审机制，从政府、银行双维度强化客户的准入管理。

3.5.2 贷中风险防控

贷中审查审批及贷款支用是小微信贷运营的重要环节。因为政银风险分担模式和政府账款担保模式在担保条件落实方面或涉及法律风险，故应格外关注上述两种模式的合法合规性审核。此外，还应关注企业的贷款用途是否符合政府有关要求，如要求用于本地区扶贫的贷款是否投向本区域的扶贫项目，要求用于技术成果改造的固定资产类贷款是否被挪用至其他用途等。

3.5.3 贷后风险管控

对于政策性担保公司担保模式、政银风险分担模式、政府账款担保模式，均应以项目为单位，在及时掌握同业合作整体情况、政府及其合作方信用状态的基础上，合理设置项目风险预警限额，妥善设计项目熔断机制。对于政府信息筛选模式，因其产品属性较强、项目属性相对较弱，应以产品为维度设计产品风险预警限额，一旦达到或突破该项限额，则应实行产品熔断，并由产品研发机构重新审视评分卡设计的科学性、合理性，确保相关产品的评分卡设计、执行符合本行的发展策略。

3.5.4 小结

政银合作类小微信贷业务必须坚持全流程的风险防控策略，全面防范贷前、贷中、贷后各个环节可能发生的各类法律风险、信用风险、操作风险和市场风险。尤其是在与政府及其合作方的合作中，邮储银行应明确借势发展与独立自主的作业原则，严禁简单放松政银合作类小微信贷业务各项作业要求。

参 考 文 献

- 1 刘存亮，张焯. 小微金融服务银政合作模式创新及案例. 中国银行业，2016，12
- 2 陈雯亮. 完善政银企合作助保贷政策的思考. 中国财政，2016，13
- 3 张文彬. 论政府在解决小微企业信贷难题中的作用. 中国市场，2011，11

收稿日期：2017-11-03

作者简介：张焯（1987~），女，北京人，硕士，经济师，主要从事银行信贷业务研究；刘伯良（1987~），男，河南南阳人，硕士，经济师，主要从事邮政金融及邮政企业管理研究。