

深化基层行信贷放款监督管理的思考

袁文华

中国农业发展银行江苏省分行副行长

2016年，中国农业发展银行江苏省分行按照优化前台、强化中台、完善后台的内部改革要求，对信贷管理职能进行调整。放款监督工作，在省级分行由信贷管理部门负责贷前条件落实监督，在二级分行设立放款中心负责信贷资金支付监督，形成省市分行对放款与支付的分开监督格局。实践证明，基层行加强放款监督，能够有效防控操作风险。

江苏省分行放款监督的做法

加强信贷业务贷前条件落实监督。2016年以来，全省审核放款业务2310亿元，审核提示问题3100条，对发现项目资本金虚假配套、抵押登记未落实、保证人担保能力不足、项目停缓工等问题，采取退回或压降额度方式处理。严格审查涉及缴存土地出让金、支付建设期利息、支付垫付资金等事项的合规性。

加强放款进度与项目进度的匹配审核。认真落实贷款资金管理要求，针对项目贷款投放计划不均衡带来的放款审核工作量集中的问题，要求开户行在首笔贷款发放前，根据调查评估的项目建设期、项目投资计划、工程建设进度，制定逐季度贷款投放计划。对于贷款发放进度明显超投放计划的，不予贷款核准。

加强信贷资金滞留监督管理机制建设。2017年，省行定期对滞留在信贷资金账户的贷款资金进行监测，同时延伸贷款资金滞留在中间账户的跟踪。根据监测结果，对存在问题的相关市县分支行下发督办单，明确由开户行和二级分行一把手负责问题整改，督促按规定支付贷款资金，把合规工作做细做实。

加强放款监督管理专项考核评价。2018年，省行将放款监督工作纳入对二级分行信贷管理等级行考核，明确贷前条件落实、信贷资金支付和合同监督等11项考核指标，重点将信贷资金支付依据不充分、贷款资金滞留、未经合同监督签订贷款合同等问题与考核挂钩，有效促进全省放款监督水平的提升。

当前面临的新形势和新问题

外部严监管的要求不断加强。严控新增地方政府隐性债务责任重大。国务院下发关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见，提出终身问责、倒查责任的要求。防控新增地方政府隐性债务，是放款监督的首要任务。严监管形势下持续加大对违规放贷的查处力度。人民银行、银保监会、审计署加大监管检查力度，而放款环节历来都是问题多发领域。从外部监督检查发现的问题看，信贷资金被挪用是其关注的核心。财政部要求加强“穿透式”项目资本金审查。财政部下发关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知，要求金融机构按照穿透原则加强项目资本金审查管理。

放款监督中存在的管理问题。贷款发放和支付核准权限分离。做好贷前条件落实监督和资金支付监督审核，需要对贷款的调查、审查和审批情况进行全面了解。目前，按照“谁审批、谁核准”原则，固定资产贷款的贷前条件落实监督在省级分行，而相应的资金支付监督在二级分行，需要省市分行审查人员分别进行审核把关，核准权限的分离，存在监督意见不一致问题。

放款流程环节涉及多部门管理。在固定资产贷款首笔放款前，开户行要组织签订合同，报省行信贷管理处核准，合同需要经过法律事务处审查；办理抵押担保手续，经省行前台部门审核，报风险管理处签批；落实贷前条件，经省行前台部门审核，报信贷管理处核准。每笔放款涉及前台、风险、合规、信贷等多个部门，信贷流程环节相对较长。信贷资金滞留在借款人存款账户。从内外部检查情况看，由于超需求投放贷款资金，少数基层行资金滞留问题比较严重。有的为规避贷款资金滞留在信贷资金账户问题，采取将贷款资金通过同名账户划转或拉长支付链条的方式，把资金转到关联企业或第三方公司过渡，实际上贷款资金并没有支付，加大了资金流向的监管难度。放款流程对“实贷实付”难以控制。通过合同监督、贷前条件落实监督流程核准就可以发放贷款，贷款发放后再进行贷款资金支付监督。因此，在贷款发放前，放款中心难以确认该笔贷款是否具备支付条件，资金支付监督环节对贷款发放也无制约，容易导致贷款发放背离实际支付需求，存在着实际支付时变更资金用途或交易对手等问题。

加强放款监督管理的建议

建立“中心+分中心”相结合的监督模式。建议省级分行设立放款中心，二级分行设立放款分中心。中心业务运作遵循“岗位制约、合规操作、严格审核、防控风险”原则。省行放款中心主要承担固定资产贷款、自营性流动资金贷款的放款审核，二级分行放款分中心承担小微企业、粮棉油购销储贷款的放款审核，县级支行负责中央和地方储备粮调控贷款的资金支付审核。通过优化信贷业务流程，提升精细化管理水平。

推行集约化专业化的用信管理方式。集中统一核准发放和支付管理。建议将二级分行固定资产贷款合同监督、资金支付监督的核准权上收至省级分行。对采用受托支付方式的贷款，由省行放款中心统一核准贷前条件落实和资金支付监督，实现贷款发放金额与资金需求匹配，有效防范贷款被挤占挪用。集中统一放款环节的业务事项。建议将放款监督流程涉及到的，分散在相关部门的合同管理、抵质押办理、贷前条件及资金支付审核等事项，由省行放款中心统一审核监督，放款中心内设押品管理岗、合同管理岗、贷前条件管理岗和资金支付岗，提高风险防控能力。加强信贷资金滞留账户管理。放款中心将中间账户开设的合理性、必要性纳入审核范畴，定期对滞留在信贷资金账户和中间账户的资金进行跟踪监测，根据监测结果，对资金滞留问题严重的行及时下发督办单，督促尽快落实支付条件，防范信贷合规风险。

增强信贷业务识假防假能力。强化项目资本金合规性风险识别。按照穿透式原则审查项目资本金来源渠道，核实借款人自身出资能力，通过财务记账凭证进一步检验项目资本金为权益性资金。对于财政资金的项目，需要取得相应的预算手续和拨款计划。强化交易背景真实性风险识别。关注关联交易情况，重点审查向关联企业采购物资合同真实性；对于向买方市场企业发放贷款的，需要关注其付款需求真实性；对于集中大额采购的，需要关注其交易对手承接能力的可靠性。强化担保能力和抵押价值变动风险识别。跟踪审核保证人担保能力，关注保证人对外担保变动。对以土地作为抵押的，查询抵押物保管、登记、保险和权属信息，核实抵押土地规划、状态、价值和变现能力的变化情况。

规范信贷审批书内容。信贷审批书是做好放款监督的前提，贷前条件和贷后管理的规定事项要做到可量化、易执行。在贷款审议中，坚持将审批书初稿交给贷审会委员进行逐条把关，邀请放款监督部门审查人员列席贷审会，了解掌握审批书内容和要求。审批书下发前，贷款审查人员要与开户行沟通，避免基层行在理解上出现偏差。

探索加强信贷监控工作。建议省级分行设立信贷监控中心，将信贷监控结果引入放款前置环节。通过建立数字化的全面风险监控预警平台，利用人行征信、税务、工商、海关等公共信息和第三方交易行为信息，跟踪预警信号处置流程，形成风险监控方案，对监控揭示的重大问题未能及时整改的，停止后续贷款核准，确保信贷资金安全。