

小额贷款及融资担保公司

风险管理与法律监管

孙志超...著

RISK MANAGEMENT
AND LEGAL SUPERVISION ON
MICROCREDIT & GUARANTY COMPANIES



中国政法大学出版社

小额贷款及融资担保公司

风险管理与法律监管

孙志超…著

RISK MANAGEMENT
AND LEGAL SUPERVISION ON
MICROCREDIT & GUARANTY COMPANIES



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明 1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

小额贷款及融资担保公司风险管理与法律监管/孙志超著. —北京：中国政法大学出版社，2017. 7

ISBN 978-7-5620-7634-6

I. ①小… II. ①孙… III. ①贷款—金融公司—研究—中国②信贷管理—法律—研究—中国 IV. ①F832. 4②D922. 282. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第186243号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	北京中科印刷有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	9.125
字 数	190 千字
版 次	2017 年 7 月第 1 版
印 次	2017 年 7 月第 1 次印刷
定 价	39.00 元



本书受到2012年广东省高校优秀青年创新人才培养项目
(青苗工程-人文社科)(立项编号2012WYM-0122)
和2014年广东省高等学校优秀青年教师培养计划项目
(“创新强校”项目)资助

目 录 Contents

第一章	概述	1
第一节	研究简介	1
第二节	小额贷款(担保)概述	5
第二章	行业概况	8
第一节	中国的宏观环境	8
第二节	中国金融及银行业环境	9
第三节	中国中小企业	10
第四节	中国融资担保业	12
第五节	中国小额贷款行业	17
第三章	业务模式	22
第一节	概览	22
第二节	小额贷款(担保)公司成功的因素	24
第三节	小额贷款(担保)公司的策略	29
第四节	产品及服务	34

第五节	主要业务程序	51
第六节	拨备政策及资产质量	54
第七节	竞争	57
第四章	风险因素	59
第一节	与小额贷款(担保)公司的业务及 行业有关的风险	59
第二节	外资小额贷款(担保)公司有关的 风险	75
第五章	风险管理	82
第一节	风险管理体系架构	83
第二节	信用风险管理	85
第三节	操作风险管理	106
第四节	流动性风险管理	107
第五节	法律合规风险管理	107
第六章	监管环境	109
第一节	融资性担保行业监管环境与 法律法规	109
第二节	小额贷款行业监管环境与法律 法规	119
第三节	有关融资担保公司及小额贷款 公司所收取的费用的法律及法规	143
第四节	反洗钱法	151

第七章	香港上市投资者需关注的法律问题	153
第一节	中国法律及法规	153
第二节	香港特别行政区的法例及法规	180
附录	相关法律法规	199
◆	国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的 若干意见	199
◆	中国人民银行、银监会、证监会、保监会关于 进一步做好中小企业金融服务工作的若干 意见	208
◆	中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于 村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额 贷款公司有关政策的通知	215
◆	小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定	220
◆	中国银行业监督管理委员会、中国人民银行关于 小额贷款公司试点的指导意见	224
◆	村镇银行管理暂行规定	229
◆	中国银监会农村中小金融机构行政许可事项 实施办法（修订）	243

第一章

概述

第一节 研究简介

一、研究背景

1. 孟加拉乡村银行的启示。中小企业融资难是一个世界性难题,根本原因在于中小企业自身特征和商业银行风险防范的考虑。中小企业融资难的第一个关键问题是要大力发展中小企业银行。这方面一个典型案例是穆罕默德·尤努斯(Muhammad Yunus)在孟加拉国发展小额贷款及融资担保组织。这给我国一个重要启示,我国小额贷款及融资担保公司[以下简称“小额贷款(担保)公司”]的发展事实上也源于对孟加拉乡村银行的模仿。

2. 政府立法及小额贷款(担保)行业的蓬勃发展。2008年4月和5月,中国银行业监督管理委员会及中国人民银行先后共同发布了《关于村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司有关政策的通知》、《关于小额贷款公司试

点的指导意见》。这也预示着小额贷款公司的成立及运作开始有了中央层面的法律依据。自上述文件颁布以来，各省便从省市两个层级进行地方性立法，先后推出小额贷款试行办法。以广东省为例，2009年2月3日，广东省金融办联合省工商行政管理局、人民银行广州分行等多个部门下发了《广东省小额贷款公司管理办法（试行）》。2011年4月，广东省民政厅发布了《关于同意筹备成立广东省小额贷款公司协会的复函》，这标志着一个全省性的小额贷款自律组织的成立。2011年9月13日，广东省人民政府办公厅发布了《关于促进小额贷款公司平稳较快发展的意见》，明确提出促进小额贷款公司发展的八大举措。

3. 融资渠道的困境及创新解决方式的需求。在建立持续稳定的融资渠道方面，《关于促进小额贷款公司平稳较快发展的意见》明确表示：“……积极探索通过投资基金、信托公司、保险公司等非银行金融机构，为小额贷款公司提供债权性或股权性融资。”这为小额贷款公司通过股权融资扩大营运资金规模提供了政策上的依据。

4. 笔者正在处理的小额贷款（担保）公司境外上市融资的国内第一案。事实上，笔者作为专注于法律研究及服务的学者和律师，已经开始对广东省某家小额贷款（担保）公司的境外私募及创业板上市进行了辅导。

二、学术价值

笔者正在从事中国首家小额贷款（担保）公司境外股权融资的法律服务工作，在前期大量参与小额贷款（担保）公

司设立、运行、管理及风险防范等实践活动的基础上，作了一些归纳和思考。本专著主要立足于小额贷款（担保）公司试点的相关规定以及多家小额贷款（担保）公司运营实践，全面解读小额贷款（担保）公司的设立、运作及管理事项，细致梳理小额贷款（担保）公司营运中将会面临的诸多问题，特别是将深入探讨小额贷款（担保）公司的风险管理及法律监管的问题。

三、应用价值

本专著将具有以下应用价值：①对于准备成立小额贷款（担保）公司的潜在发起人而言，本专著研究成果能够帮助其深刻了解小额贷款（担保）公司的法律环境以及设立、管理、营运、风险控制等相关内容，能够对其从事小额贷款（担保）行业提供可操作性的指导；②对于已经成立的小额贷款（担保）公司而言，本专著能够帮助其了解解决资金来源瓶颈的手段，并重点了解境外股权融资这一新的思路；③对于境外投资者、律师及其他中介机构而言，本专著可以使其了解中国，特别是广东省关于小额贷款（担保）公司的法律环境，帮助其作出正确的投资决策；④对于政府监管机关而言，本专著通过对金融政策、外资政策以及小额贷款（担保）公司现行法律法规的分析，总结了上述政策可能被规避的方式和风险并提示政府是否需要在政策制定及执法上进行调整。

四、研究现状

目前国内关于小额贷款（担保）公司的论文主要集中在一般法律问题的探讨、法律监管、风险控制和市场准入方面，真正涉及小额贷款（担保）公司具体问题和细致研究的仅包括犯罪、税收等问题的讨论。

而国外的研究成果多集中于孟加拉、印尼等国关于乡村银行以及小额贷款（担保）行业的经验及挑战；上述研究成果更多的是从经济方面去分析乡村银行及小额贷款（担保）所产生的经济、社会价值，而非从法律角度去阐述小额贷款（担保）制度；上述研究成果跟中国实际无法结合，无指导意义。

因此，目前发表或出版的关于小额贷款（担保）公司的论文及著作，多从经济角度切入，法学作品极少。更值得关注的是，该些法学类作品，多是重复性作品，缺乏创新性，且未与小额贷款（担保）公司的实际困难相结合，也不具指导意义。此外，现有作品思路比较狭窄，没有考虑将小额贷款（担保）与资本市场相结合，更未考虑与境外资本市场相结合。最后，由于各地方关于小额贷款（担保）公司的立法存在差异，上述研究并未针对广东省的具体情况进行讨论。这也正是本专著需要解决的问题。

五、研究方法

本专著注重研究方法的选择，包括但不限于以下方法：

1. 调查研究的方法，将文献资料与实证调查相印证，为

本专著的路径解决设计提供理论与事实支撑；目前由笔者所辅导的广东省某小额贷款（担保）公司境外股权融资及上市项目已经进行4个月，小额贷款（担保）公司方面已经组成了自己的公司专项团队，同时共4家境内外顶级律师事务所（两家中国律师事务所，两家境外律师事务所，私募阶段结束还将聘请一家特殊目的公司法域的律师事务所）、四大之一的会计师事务所以及策略投资者（基金）均已经就位。笔者将从公司、中介及投资者等多角度全面调查研究小额贷款（担保）公司境外股权融资的流程及制度。

2. 比较研究的方法，研究我国、广东省及其他各省市在关于小额贷款（担保）公司立法方面的异同，并寻求这种异同的理论根源。

3. 跨学科的系统研究，探讨小额贷款（担保）公司的融资问题，不仅需要从法律方面入手，而且需要从金融及管理学方面入手，特别是小额贷款（担保）公司境外股权融资必然涉及资本运作等相关知识内容。

4. 个案研究方法，通过笔者正在辅导的广东省某小额贷款（担保）公司境外私募及香港创业板上市项目，笔者将深入研究该个案，从而深刻探讨该问题。但笔者在运用该研究方法时也会防止以个案特殊性掩盖普遍性。

第二节 小额贷款（担保）概述

小额贷款（担保）公司是专门面向中小微企业提供综合

信用担保及中小企业融资方案的供应商，通过信用担保及中小企业贷款两大业务条线提供各类信用财务方案，以满足中小微企业的融资及业务需要。

为中小微企业提供以信用为基础的融资方案，一直以来被金融服务行业所忽视。中国大型商业银行一般专注于提供以资产为基础的贷款，过去一直不愿意向中小微企业提供融资，主要是由于中小微企业缺乏可接受的抵押品及信贷历史，而且涉及高交易成本。有别于众多传统商业银行及其他担保及小微贷款公司的一般做法，小额贷款（担保）公司所开发的信贷评估系统，使其能够基于各客户的信用而非所提供的抵押品价值作出信贷决定。

从业务品种上看，小额贷款（担保）公司主要经营以下两大业务条线：一是信用担保，二是中小企业贷款。同时，其也提供委托贷款安排，由小额贷款（担保）公司将资金存入中介银行，再由中介银行将款项转借予借款人。

1. 信用担保，即小额贷款（担保）公司通过信用担保网点为中小企业偿还融资或履行若干责任提供担保。小额贷款（担保）公司主要作为担保人提供融资担保，并评估及分担中小企业与银行或其他金融机构之间的信用风险，并促进他们之间的融资安排。小额贷款（担保）公司筛选出认定为信誉良好但可能缺乏所需信用历史记录或抵押品以独立地取得银行融资的中小企业。小额贷款（担保）公司向贷款人提供担保，以保证于借款人违约时代其偿还贷款，使这些中小企业能够获取银行融资或向其他金融机构融资。小额贷款（担保）公司也为债券发行及回购交易出任担保人，以提高其信

用评级及对投资者的吸引力。为补足融资担保业务，小额贷款（担保）公司也就融资规划及现金流管理向客户提供意见。此外，小额贷款（担保）公司提供两类非融资担保：一是就工程保证担保而言，担保总承包商履行合约的责任；二是诉讼保全担保，以担保一方因错误或非法扣押引致损失时向另一方作出弥偿的能力。

2. 中小企业贷款，即小额贷款（担保）公司主要通过小微贷款网点向小微企业、个人工商户及个人提供无抵押贷款。作为面向中小微企业的综合金融服务供应商，小额贷款（担保）公司同时也以便捷的方式提供小微贷款，确保客户整个营运周期的流动资金不间断。小额贷款（担保）公司因应小额贷款（担保）公司的风险评估及回报要求，一般从事在人民币 50 万元 ~ 500 万元之间的小微贷款。小额贷款（担保）公司也通过信用担保网点向中小企业提供委托贷款以满足其获取短期融资的需要，或向小额贷款（担保）公司获取相对较大金额的资金（主要在人民币 50 万元 ~ 3000 万元之间的中小贷款）。

第二章

行业概况

第一节 中国的宏观环境

根据国家统计局的统计数据, 2008 ~ 2013 年, 中国名义 GDP 由人民币 314 045 亿元增加至人民币 568 845 亿元, 复合年增长率为 12.6%。自 2010 年起, 中国超越日本成为仅次于美国的全球第二大经济体。尽管 2011 年以来的欧元区债务危机放缓了中国 GDP 增长速度, 但中国实际 GDP 增长仍然显著高于绝大部分发展中及发达国家, 我国已经成为全球增资最快的经济体之一。

在该期间, 正如有关中国国内经济及社会发展的“十二五”计划方针指出的那样, 中共中央政府一直着手经济增长策略转型以及推动城镇化及增加个人收入以带动内需。因此, 中国名义人均 GDP 由 2008 年的人民币 23 708 元增加至 2013 年的人民币 41 805 元, 复合增长率为 12%。

第二节 中国金融及银行业环境

过去 10 年，中国的金融服务业实现的增加值（企业营运总产量结余减去营运时所转让/所消耗的材料产品及劳动价值）从 2001 年的人民币 4353 亿元增长到 2011 年的人民币 24 958 亿元，复合年增长率为 19.1%，远远超过同期 GDP 的复合年增长率。

自 1978 年中国改革开放以来，中国建立起以“五大”国有银行为主体，股份制商业银行、城市银行、农村商业银行以及信用社并存的多层次银行机构体系。在银行业作为主要的金融手段发展的同时，非银行机构也在快速发展，并提供了更加多元化的金融服务，包括典当行、担保公司、小额贷款公司等机构，放贷灵活、手续简便，符合中小企业快速融资的要求。

根据中国人民银行的数据，全部中国金融机构总贷款余额由 2008 年 12 月 31 日的人民币 32 万亿元增加至 2013 年的 76.6 万亿元，复合年增长率为 19.1%。尽管自 2011 年起整体货币政策收紧，但于 2011 年、2012 年以及 2013 年末，全部中国金融机构贷款额仍按年增长，分别为 14.3%、15.6% 以及 13.9%。

根据银监会在其官方网站公布的主要商业银行指标，中国商业银行的不良贷款呈现增加趋势，2013 年四个季度的不良贷款分别为：人民币 5265 亿元、人民币 5395 亿元、人民

币 5636 亿元以及人民币 5921 亿元。根据中国人民银行在其官方网站公布的每月财务统计数据报告,在 2013 年 6 月,中国的加权平均每月银行同业利率为 6.58%,较 2013 年 5 月的 2.92% 上升 3.66%。尽管有关利率于 2013 年 7 月下跌至 3.54%,然而其仍引起市场对中国银行业的普遍关注。

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议结束时所采纳的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中规定,金融行业将进一步开放,合格的民营企业在加强监管的情况下将获准成立中小型金融机构(包括银行),有关决定也将鼓励金融革新,致使金融市场更趋多元化发展并具备更多样化产品。

第三节 中国中小企业

根据欧睿(Euromonitor)信息咨询公司(以下简称“欧睿”),^[1]自 1978 年改革开放以来,作为最有活力的经济细胞,中小企业是其中发展最快速之经济板块。自 2010 年起,中小企业贡献了 60% 以上的 GDP、50% 以上的税收,并创造了约 80% 的城镇就业。中小企业已经成为促进经济增长、扩大就业、推动技术创新和企业制度创新、推动经济发展方式

[1] 欧睿信息咨询公司,成立于 1972 年,在出版市场报告、商业参考资料和网上数据库方面拥有超过 40 年的经验,服务和技术方面的不断进步确保了公司多年来始终在所有市场信息解决方案提供者中的领先地位。