



解读 贷款新规

中国银行业协会 编

JIEDU DAIKUAN XINGUI

 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕 亓霞 董飞
封面设计：吕颖



解读 贷款新规

上架类别 ○ 银行培训

ISBN 978-7-5049-5510-4



9 787504 955104 >

网上书店：www.chinafph.com

定价：39.00元

解读 贷款新规

中国银行业协会 编

责任编辑：戴 硕 元 霞 董 飞
责任校对：孙 蕊
责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

解读贷款新规 (Jiedu Daikuan Xingui) / 中国银行业协会编. — 北京:
中国金融出版社, 2010. 5
ISBN 978 - 7 - 5049 - 5510 - 4

I. ①解… II. ①中… III. ①信贷管理—法规—研究—中国
IV. ①D922. 282. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 086343 号

出版 **中国金融出版社**
发行
社址 北京市丰台区益泽路 2 号
市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)
网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)
读者服务部 (010)66070833, 62568380
邮编 100071
经销 新华书店
印刷 利兴印刷有限公司
装订 平阳装订厂
尺寸 169 毫米 × 239 毫米
印张 20. 25
字数 281 千
版次 2010 年 5 月第 1 版
印次 2010 年 10 月第 8 次印刷
定价 39. 00 元
ISBN 978 - 7 - 5049 - 5510 - 4/F. 5070
如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

本书编委会

主 编：杨家才 杨再平

副 主 编：姚 良 陈远年

编写人员：(按姓氏笔画排序)

丁 慧	王 飞	王雅洁	巴劲松
刘 堃	刘 鹏	李宏凯	吴炳康
张显球	张继飞	郑小鸥	

审稿人员：(按姓氏笔画排序)

马 柔	冯 芳	冯蓬蓬	邢延辉
刘 超	刘 骥	江艳峰	杨国新
周林松	郭三野	梁定云	

编写说明

2009年7月至2010年2月,中国银监会先后发布了《固定资产贷款管理暂行办法》、《流动资金贷款管理暂行办法》、《个人贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》(并称“三个办法一个指引”,以下统称贷款新规),对我国银行业金融机构的贷款管理制度进行了重要的调整和完善,有力地配合了国家的宏观经济政策,引导银行业金融机构科学、合理地配置信贷资源,加大金融对实体经济增长的支持力度。同时,也有助于银行业金融机构提高信贷管理的质量,防范银行体系系统性风险,增强风险意识,提升银行业金融机构的风险管理水平。贷款新规成为我国银行业综合监管制度和银监会实施依法监管的重要组成部分,具有重大的现实意义和深远的历史意义。为帮助银行业金融机构全面理解贷款新规的立法精神和要义精髓,以便在实践中更好地贯彻执行贷款新规,中国银行业协会组织有关专家,根据贷款新规的内容编写了本培训教材。

本教材采用以信贷业务流程为纲目,以法规条文为依据,以实务案例为补充的教材主体框架,将贷款新规要义解读融合到各业务环节中,并加入了大量的案例,旨在帮助读者深入了解贷款新规的精髓。本教材由“三个办法一个指引”概论、信贷管理的理论与实践、信贷管理流程、贷款申请和尽职调查、信贷风险评价、贷款审批、贷款合同管理、贷款发放与支付、贷后管理、法律责任十个部分组成。教材以贷款新规的出台背景和信

贷理论为基础,着重根据信贷管理流程各环节的内容,结合贷款新规的条文依据及其对各业务环节的影响加以分析,最后介绍了贷款新规所涉及的法律依据和法律责任。

本教材的编写得到了银监会银行监管一部和部分会员单位的大力支持,并参考了相关银行实务工作的研究成果。受时间和编写人员能力所限,本教材尚有诸多不尽如人意之处,热忱盼望各方的批评指正。

中国银行业协会
二〇一〇年四月七日

目 录

◎ 第一章 “三个办法一个指引” 概论	1
第一节 起草动因和出台意义	1
第二节 贷款新规的出台过程与实施措施	7
第三节 贷款新规的主要内容和核心要义	10
◎ 第二章 信贷管理的理论与实践	16
第一节 信贷风险概述	16
第二节 信贷管理的发展历程	19
第三节 信贷管理的主要策略	29
第四节 信贷管理的组织架构	32
◎ 第三章 信贷管理流程	37
第一节 信贷管理流程概述	37
第二节 贷款新规的基本信贷流程	41
◎ 第四章 贷款申请和尽职调查	56
第一节 贷款申请	56
第二节 尽职调查	65
第三节 流动资金贷款需求量的测算	73
第四节 项目融资中的特殊风险问题	81

- ◎ 第五章 信贷风险评价 95
 - 第一节 信用评级 95
 - 第二节 统一授信 105
 - 第三节 授信业务风险评价 111
 - 第四节 风险限额管理 121
- ◎ 第六章 贷款审批 125
 - 第一节 信贷授权 125
 - 第二节 审贷分离 134
 - 第三节 贷款审查事项 142
 - 第四节 贷款审批要素 155
- ◎ 第七章 贷款合同管理 161
 - 第一节 贷款合同管理概述 161
 - 第二节 贷款新规对贷款合同管理的要求 166
 - 第三节 贷款新规对贷款合同的修订要求 175
- ◎ 第八章 贷款发放与支付 184
 - 第一节 贷放分控 184
 - 第二节 实贷实付 193
 - 第三节 贷款人受托支付 198
 - 第四节 自主支付 209
- ◎ 第九章 贷后管理 214
 - 第一节 贷后管理概述 214

第二节 贷后管理的法规要求	219
第三节 贷后管理的操作要点	226
◎ 第十章 法律责任	236
第一节 法律责任概要	236
第二节 贷款新规法律责任的逻辑	240
第三节 法律责任的认定和处罚流程	243
第四节 银行业金融机构的合规管理和权利保护	257
附录	265
思考题参考答案	291

第一章 “三个办法一个指引” 概论

本章概要

本章重点介绍贷款新规的有关背景知识：一是阐述贷款新规的起草动因和出台意义；二是介绍贷款新规的制定过程和实施措施；三是分析贷款新规的主要内容和核心要义。

第一节 起草动因和出台意义

学习目的

- 掌握贷款新规的起草动因
- 了解贷款新规的出台意义

一、起草动因

近年来，随着我国金融体制改革不断深入和有效监管体系的建立和完善，我国银行业金融机构各项事业不断壮大，特别是在信贷风险管理方面取得了长足的进步。各主要商业银行均逐步建立并完善了全面风险管理（Enterprise Risk Management，ERM）体系，并构建了相对垂直独立的信贷风险管理组织架构。同时，以实施巴塞尔新资本协议为契机，一些先进银行已经着手建立以内部评价法为核心的风险评级体系，风险识别和风险管控能力得到切实加强，信贷风险管理水平得到实质性

提高。但是，与充分满足广大企业和居民的金融服务需求相比，与国际上先进银行的发展水平相比，我国银行业金融机构在很多方面仍存在不小的差距，特别是在商业银行信贷业务领域还存在很多亟待解决的突出问题。此外，2008年爆发国际金融危机，给我国经济金融带来了巨大冲击，党中央、国务院及时出台一揽子经济刺激计划，积极应对危机，“保增长、促发展、调结构、惠民生”，这对我国银行业进一步做好信贷工作，支持经济发展提出了更高、更紧迫的要求。与此同时，为了更好地满足实体经济发展的需求，保障我国银行业长期可持续发展，党中央、国务院也始终强调要加强风险管理，提高金融监管有效性。在这样的背景下，为进一步严格执行放贷条件，规范和加强信贷业务管理，保护金融消费者权益，促进贷款业务健康发展，确保银行业信贷资金进入实体经济，以信贷结构优化促进经济结构调整，更好地支持经济平稳较快发展，中国银监会按照党中央、国务院的工作要求，针对我国银行业信贷管理的现实状况和薄弱环节，制定出台了贷款新规，力图从制度源头上根本解决长期困扰我国银行业信贷风险管理乃至监管中的矛盾和问题。

具体而言，贷款新规的起草动因来自两个方面：一方面，随着我国银行业信贷规模不断扩大，银行业金融机构在信贷风险管理方面的问题日益突出，但其中很多问题银行业金融机构自身却难以解决或没有主动性和积极性去解决；另一方面，目前执行的有关信贷管理的监管法规在实践中也暴露出很多问题，很多已经不能适应实际业务及有效风险管理的需要，亟待调整和完善。这主要表现在以下几个方面：

一是贷款挪用现象普遍。当前，我国银行业金融机构对贷款使用（支付）的管理已经成为信贷管理中最为薄弱环节之一。信贷资金被普遍挪用，甚至违规进入股票市场、房地产市场，给银行体系带来了巨大风险。一个典型的案例是2005年内蒙古电力（集团）有限公司贷款挪用事件。在该事件中，内蒙古电力（集团）有限公司将从7家银行贷款所获资金进入企业财务部的资金池，然后投向未经过国家发展改革委批准的数家电厂，致使银行无法跟踪贷款资金的去向，无法从事有效的贷款管

理。贷款挪用的问题，不仅给银行业金融机构造成巨大的信贷损失，也严重危及银行业金融机构的声誉，并对信贷资金有效进入实体经济产生负面影响。但是，在传统信贷管理法规和体制下，银行对此无力管控，甚至会代人受过。

二是过度授信问题突出。过度授信的问题，集中体现为部分银行业金融机构“垒大户”，对集团客户、上市公司等大型客户忽视风险分析，盲目密集投入信贷资源，造成客户可获得的信贷资源远远超出实际需求的结果。这不仅增加了企业财务负担，也为贷款闲置甚至贷款挪用进入股票市场、房地产市场提供了客观条件。

三是合同管理形同虚设。在现代法制和信用社会中，银行业金融机构的外部业务活动最终都要落实到具有法律效力的合同文件之中，以贷款合同为核心的合同及其管理已成为现代银行业金融机构业务经营与管理的重要组成部分。由于我国银行业贷款合同研制水平不高，并缺乏系统、有效的差异化管理，因贷款合同不健全而导致的法律纠纷不断，这不仅会给银行业金融机构带来较大的声誉风险和法律风险，而且会使银行业金融机构蒙受损失，正当权益和资产安全受到损害。

四是贷后管理软弱无力。在银行业金融机构的信贷管理流程中，贷后管理是一个最为突出的短板。银行业金融机构重视贷前调查和审查，忽视贷后管理的问题比较严重。同时，由于银行业金融机构在贷款协议管理和贷款支付管理方面的手段缺失，贷后管理措施很难落到实处，也在一定程度上加剧了贷款发放后的实际风险和损失。

五是“四假骗贷”现象堪忧。银行业金融机构监管部门在现场检查中发现，银行业金融机构贷款中普遍存在“四假骗贷”问题：以虚假商品交易骗取贷款；以虚假的权证，如土地使用权证、房屋产权证套取银行贷款；以假的注册资本金骗取贷款；以假按揭的方式骗取贷款。

六是银行业金融机构业务发展受限。从实践看，诸如1996年实施的《贷款通则》等贷款管理法规已经不能有效规范和调整当前商业银行贷款风险管理，大量不适当的规定严重制约了我国商业银行现代业务的发展与深化。

七是贷款管理“软约束”。由于现行法规未能合理引导银行业金融机构采用更为科学的管理方式，也没有赋予监管部门更有针对性、更加有力的处罚依据和手段，监管部门难以对银行业金融机构贷款管理加强监管和引导，从而难以扭转我国银行业金融机构贷款管理落后、松懈的局面。

二、出台意义

贷款新规作为我国银行业综合监管制度和银监会实施依法监管的一个重要组成部分，其出台具有重大意义。

1. 有利于引导信贷资金合理配置和降低金融体系风险，支持国民经济又好又快发展

在当前应对国际金融危机冲击、落实国家一系列经济刺激计划的背景下，贷款新规的出台有利于银行业金融机构科学、合理地配置信贷资源，加大金融实体对经济增长的支持力度，从而保障信贷资金流向有效的实体经济和关系国计民生的重要项目，为拉动内需、促进经济发展保驾护航。同时，贷款新规也有利于防范贷款快速增长形势下的银行风险、优化信贷结构，有助于银行业金融机构提高信贷管理的质量、防范未来银行体系的系统性风险，从而提升银行业金融机构的风险管理水平。此外，通过将传统“实贷实存”转变为新型的“实贷实付”，有利于挤掉那些并非实际用于实体经济的“虚假”需求，从而抑制金融体系资产规模过快膨胀的态势，抑制资产泡沫的产生，防范其加剧经济波动，从而切实降低金融体系整体风险。

2. 有利于规范和强化贷款风险管控，保护广大金融消费者的合法权益

银监会成立以来，倡导以风险为本的监管理念，明确监管工作的目的就是通过审慎有效的监管，保护广大存款人和消费者的利益，增进市场信心。贷款新规的出台，将有利于银行业金融机构不断更新风险管理理念，

应用先进风险管理技术，逐步建立和完善信贷风险管理架构体系，进一步提升贷款风险管理水平，优化信贷结构，提高信贷管理质量，保障贷款业务安全运行和长远发展。同时，贷款新规通过必要的操作流程及内部控制等手段，规范商业银行贷款支付行为，确保贷款资金按借款合同约定用途使用，防止借款人资金被挪用，有效保护金融消费者的合法权益，促进贷款资金真正流向实体经济，发挥金融支持实体经济发展的作用。此外，贷款新规对广大生产者和消费者获得快捷、方便的银行金融服务不会造成实质性影响。

3. 有利于银行贷款风险监管制度的系统化调整与完善，促进贷款业务的健康规范发展

改革开放以来，我国银行业金融机构的风险管理理念不断更新，风险管理工具也逐步得到应用，信贷风险管理制度已基本建立并不断完善。从近几年的金融实践看，银行业金融机构贷款经营管理取得了一些较好的经验和做法，需要通过立法形式予以明确和提升。同时，我国银行业金融机构信贷管理模式在经济市场化转型的过程中还存在一些相对粗放的地方，信贷文化还不够健全，尤其是贷款支付管理较为薄弱，在实际贷款活动中存在贷款资金不按照约定用途使用的情况，不仅直接影响贷款人的合法权益，而且可能诱发系统性风险，影响到我国银行体系的稳定与安全，需要进行立法加以引导和改善。面对近年我国金融资产显著增长、信贷资产规模迅速扩张的状况，如何保障贷款资金的安全，有效防范信用风险，已经成为银行业金融机构日常经营和监管的重要责任。为履行好这些责任，银监会自成立以来就以系统化、规范化为指导，致力于逐步建立健全各类风险监管制度规章，贷款新规正是一揽子贷款业务监管法规修订与完善的重要组成部分。贷款新规的发布与执行标志着我国银行业风险监管制度和法制化进程又向前迈进了一大步。

4. 有利于银行业金融机构实现贷款的精细化管理，促进公平竞争和科学发展

贷款新规借鉴了境外银行贷款业务的通行做法，从加强贷款全流程

管理的思路出发，要求将贷款管理各环节的责任落实到具体部门和岗位，并建立贷款各操作环节的考核和问责机制，实现贷款经营的规范化和管理的精细化。同时，以贷款资金向交易对象支付的“受益人原则”为抓手，重点强调贷款资金交易的真实性，防范和杜绝贷款用途的虚构和欺诈。此外，贷款新规力求适应我国基本国情、市场特点、法律环境和交易习惯等，在充分考虑公众接受和公众利益的基础上，尽量兼顾银行业金融机构的管理差异和经营实际，鼓励和尊重银行业金融机构依法创新和科学发展。

5. 有利于顺应国际金融监管不断强化的趋势，提高监管的有效性

金融监管缺失被认为是2008年金融危机爆发的根本原因之一。众多国家和国际组织，如美国、欧盟、英国、国际货币基金组织、巴塞尔银行监管委员会，以及G20金融峰会等，纷纷在近年出台了改革金融监管的法案或建议，表明国际上对银行业金融机构监管放松的时代已经过去，未来银行业金融机构将处在监管趋严的大环境下。在这样的大背景下，我国吸取金融危机教训，开始对银行业金融机构尤其是大型银行提高了监管标准。考虑到我国银行业金融机构整体发展尚不成熟，鼓励市场自由和金融创新仍是未来长期需要坚持的，但国内监管将会出现有松有严、总体趋严的监管特征。贷款新规的出台就是顺应国际监管潮流，引入国际银行业贷款管理方面成熟的管理办法和实践，进一步堵塞监管漏洞，尤其是信贷管理环节的漏洞。这既是加强风险管理的国际例行措施，也是银行业金融机构风险监管的一项长期制度安排。

第二节 贷款新规的出台过程与实施措施

学习目的

- 了解贷款新规的出台过程
- 了解银监会为推动贷款新规实施而采取的政策措施

银监会自2007年以来，按照促进银行业金融机构信贷业务有效均衡可持续发展的总体要求，开始起草《固定资产贷款管理暂行办法》、《流动资金贷款管理暂行办法》、《个人贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》。根据《立法法》、《规章制度程序条例》的有关精神，“三个办法一个指引”历经起草、内部论证、法律审查、征求意见与修改等阶段，在正式出台之前经历了严格的论证与审查，反复征求了社会各界的意见，充分借鉴了国际通行做法，也认真考虑了我国的实际情况。其中，《固定资产贷款管理暂行办法》和《项目融资业务指引》于2009年7月颁布，现已正式生效施行。《流动资金贷款管理暂行办法》和《个人贷款管理暂行办法》也于2010年2月颁布并实施。

一、贷款新规的出台过程

从2007年7月银监会启动贷款新规的起草工作开始，总体来说，贷款新规的出台经历了以下七个阶段。

1. 启动阶段（2007年7~8月）

2007年7月16日，银监会主席刘明康主持召开贷款管理办法起草动员会并作重要讲话，成立了由银行监管一部牵头，政策法规部、国际部、工商银行、建设银行、交通银行业务骨干共同组成贷款管理办法起草工作