

# 2015-2016 年小额贷款公司风险补偿专项资金 绩效评价报告

评价机构： 广州市中大管理咨询有限公司

机构负责人： 吴少华

项目负责人： 赵果贤

为全面检验财政资金使用绩效，考核资金预期绩效目标的实现程度、资金支出效率和使用效果，进一步提高财政支出的管理水平，根据《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）、《关于做好2017年省级财政重点绩效评价工作的通知》（粤财绩函〔2017〕18号）有关规定，省财政厅组织评价小组，对“2015-2016年广东省小额贷款公司风险补偿专项资金”9,430.89万元的使用情况实施了绩效评价。

## 一、基本情况

### （一）资金背景。

根据国务院工作部署和中国银监会、中国人民银行《关于小额贷款公司试点的指导意见》（银监发〔2008〕23号）要求，广东省自2009年起开展小额贷款公司试点工作，在一定程度上缓解了小微企业和“三农”融资难的问题，但是其在发展中也面临着业务风险较高、资金来源不足、回报率不高、征信系统无法惠及、缺乏专业人员等困难，为缓解此类问题，广东省财政厅根据省政府文件《关于促进小额贷款公司平稳较快发展的意见》（粤府办〔2011〕59号），在2012年设立小额贷款公司风险补偿专项资金（以下简称“小贷公司风险补偿资金”），旨在进一步促进小额贷款公司平稳较快发展，使其充分发挥灵活有效的金融服务功能，帮助三农与小微企业解决融资难的问题。小贷公司风险补偿资金的使用单位，是经各级金融部门审核通过的小额贷款公司和银行、担保公司，资金使用年限暂未明确。

### （二）资金概况。

#### 1. 补助范围。

小贷公司风险补偿资金实施三类补助：一是对小额贷款公司上年度发放的涉农贷款给予适当的补助；二是对小额贷款公司上年度的涉农贷款、小企业、微型企业、个体工商户贷款发生的损失，给予适当风险补偿；三是对银行业金融机构、融资担保公司以优惠利率和优惠担保费率为小额贷款公司融入资金提供贷款、担保服务，分别按上年贷款额度和担保责任额度给予适当补贴。

#### 2. 补助标准。

专项资金对不同的补助对象及适用类型制定了相应不同的补助标准，具体如下表1-1:

表1-1小贷公司风险补偿资金补贴范围与标准

补贴对象	补贴类型	核算方式	补贴上限
小额贷款公司	涉农贷款补贴	不超过涉农贷款核算量的2%	50万元
	风险损失补偿	不超过贷款损失核算量的10%	50万元
银行机构、担保公司	银行直接发放贷款补贴	贷款核算量的0.5%×贷款期数计算	100万元
	银担合作补贴	银行：贷款核算量的0.25%×贷款期数 担保公司：贷款核算量的0.35%×贷款期数	100万元
注：贷款期数=贷款月数/12			

### 3. 资金分配。

小贷公司风险补偿资金采取申报、审核再拨付的分配方式。小额贷款公司（担保公司与银行）于每年2月末前填写资金申报表，连同年度审计报告、补贴资金专项审计报告等其他申报材料，上交各县（市）级金融监管部门审核（复核），核查通过后，由省金融办组织有关部门联合审核各市（县）上报的汇总表，并填写全省的小贷公司风险补偿资金申报汇总表报送省财政厅，按照预算及国库管理规定办理预算下达和资金拨付手续。

#### （三）项目绩效目标。

小额贷款公司风险补偿专项资金总体绩效目标为：通过风险补偿资金优化小额贷款公司的发展环境，促进小额贷款公司平稳较快发展，进而缓解小微企业和三农融资难问题。具体包括：一是通过向银行和担保公司发放补助，鼓励其为小额贷款公司提

供持续稳定的资金来源；二是通过直接给予小额贷款公司涉农贷款发放补贴，鼓励其为小微企业以及三农提供贷款；三是通过直接给予小额贷款公司风险补偿，减轻其风险损失，以保障小额贷款公司平稳发展。

## 二、绩效分析

评价小组基于省直单位的自评材料、本次现场考察的6个市、县<sup>1</sup>的情况进行项目绩效分析，现场考察市、县数量占比全省实施专项资金45个市、县的13.33%，资金额度占全省资金总额比例为32.69%。从分布区域来看，6个市、县中含省直地区、粤西地区1个县、粤东地区4个市、县；在时间上，含2015年6个市、县、2016年5个市、县，详见下表2-1。

表 2-1 小额贷款公司风险补偿资金绩效评价抽样市、县情况

序号	项目单位（地区）	所属地区	年度	安排资金（万元）
1	广东新供销农业小额贷款股份有限公司	省直	2015	11.57
			2016	36.08
2	广东省融资再担保公司	省直	2015	100
			2016	100
3	国家开发银行广东省分行	省直	2015	100
			2016	100
4	汕头市	粤东	2015	629.81
			2016	722.66
5	潮州市	粤东	2015	613.79
			2016	602.11
6	博罗县	粤东	2015	14.8
			2016	0
7	饶平县	粤东	2015	18.25
			2016	13.73
8	新兴县	粤西	2015	9.67

<sup>1</sup> 截止现场评价完成前，45个市县中，仅有8个县区提交了自评材料，详见评价说明。

		2016	10.31
2015年-2016年小额贷款公司风险补偿专项资金预安排资金合计			3,082.78
选取样本金额占比			32.69%

依据既定的绩效评价指标体系和评分标准，评价小组评定2015-2016年小贷公司风险补偿资金使用整体绩效为64.98分。从11个二级指标的评价得分情况看（详见图1-1），专项资金在前期准备、项目实施、项目效益方面尚有提升空间。



图 2-1 项目二级评级指标得分率

### （一）前期准备。

该指标主要从论证决策、目标设置和保障措施三个方面考察小贷公司风险补偿资金论证决策的合理性、项目绩效目标的合理性和科学性、保障措施的健全性，指标分值20分，评价得分12.55分，得分率为62.75%。

#### 1. 论证决策

大部分项目立项申请符合要求，资金分配规范。指标分值7分，评价得分7分，

得分率 100%。

从现场勘验的 6 个市、县（省直单位、潮州市、汕头市、新兴县、博罗县、饶平县）来看，各市、县 2015 年、2016 年获得小贷公司风险补偿资金的小额贷款公司均按照《广东省小额贷款公司风险补偿专项资金使用管理办法》的规定进行项目申报。财政资金由省财厅下达给各市、县市财政部门，再由地市财政部门按照资金管理办法中的分配依据与计算公式，采用国库集中支付方式将小贷公司风险补偿资金划拨到符合条件的小额贷款公司、银行和融资担保公司。

## 2. 目标设置

项目资金目标设置缺乏量化指标，影响项目效益产出。指标分值 7 分，评价得分 2.51 分，得分率 35.86%。

一是小贷公司风险补偿资金绩效目标设置不够合理，其将补贴多少家小额贷款公司等工作任务本身当作绩效目标，即便“有多少家补多少家”可视为目标，也仅是产出目标，并非效果目标。二是专项资金管理办法未对各市、县主管部门设置考核目标，以致各市、县的绩效目标设定比较随意，整体缺少量化目标，难以起到提高资金效益的作用。（详见存在问题）

## 3. 保障措施

资金管理办法中跟踪监管措施有待完善，风险控制措施存在缺陷。指标分值 6 分，评价得分 3.04 分，得分率 50.67%。

跟踪监管、风险控制措施存在缺陷。一是专项资金管理办法未对主管部门的监督监管范围及内容做出明确细致的要求，二是审计厅对专项资金的审计发现，存在个别小额贷款公司通过虚假增资、虚报申报材料的方式骗取专项资金的问题，反映出专项资金的风险控制存在漏洞。（详见存在问题）。

## （二）项目实施。

该指标主要从资金管理和项目管理两个方面考察小贷公司风险补偿资金落实情况、对项目实施的总体保障程度以及实施的规范性和监管的有效性，指标分值 30 分，评价得分 22.85 分，得分率为 76.17%。

## 4. 资金管理

该指标主要从资金安排、资金支付两个方面考察小贷公司风险补偿资金落实情况

对项目实施的总体保障程度。指标分值 14.00 分,评价得分 12.47 分,得分率为 89.07%。

资金安排方面,小额贷款公司风险补偿专项资金足额到位,且资金使用效率良好。各市县财政部门能按时足额下达各市、县小贷公司风险补偿资金,2015 年、2016 年安排的小贷公司风险补偿资金共计 3,082.79 万元,资金到位率 100%,截至评价基准日,已全部下达至项目单位,资金支出率为 100%。详见表 2-2。

表 2-2 现场核查地区 2015 年-2016 年小贷公司风险补偿资金  
安排及使用情况统计表

单位: 万元

地区	年度	预算资金	到位资金	使用资金	结余资金
省直单位(广东新供销农业小额贷款股份有限公司)	2015	11.57	11.57	11.57	0.00
省直单位(广东新供销农业小额贷款股份有限公司)	2016	36.08	36.08	36.08	0.00
省直单位(广东省融资再担保公司)	2015	100	100	100	0.00
省直单位(广东省融资再担保公司)	2016	100	100	100	0.00
省直单位(国家开发银行)	2015	100	100	100	0.00
省直单位(国家开发银行)	2016	100	100	100	0.00
新兴县	2015	9.67	9.67	9.67	0.00
新兴县	2016	10.31	10.31	10.31	0.00
汕头市	2015	629.81	629.81	629.81	0.00
汕头市	2016	722.66	722.66	722.66	0.00

潮州市	2015	613.79	613.79	613.79	0.00
潮州市	2016	602.11	602.11	602.11	0.00
饶平区	2015	18.25	18.25	18.25	0.00
饶平区	2016	13.73	13.73	13.73	0.00
博罗县	2015	14.8	14.8	14.8	0.00
合计		3082.78	3082.78	3082.78	0.00

数据来源：2015 年度与 2016 年度小额贷款公司风险补偿专项资金使用计划

另外，存在部分市、县小额贷款公司会计处理不合规的情况。部分市、县小额贷款公司收到小贷公司风险补偿资金时未计入营业外收入，且存在凭证信息不全等情况。具体情况见表 2-3。

表 2-3 部分地区小额贷款公司会计核算存在问题

项目单位	存在问题
潮州市湘桥区晟达小额贷款有限公司	涉及财政资金的会计核算仍使用企业会计准则处理
潮州市湘桥区宏业小额贷款有限公司	
饶平县金润小额贷款股份有限公司	(1) 收取银行存款利息，会计科目记为营业收入 (2) 收到涉农补贴，应计入营业外收入 (2015 年 11 月凭证。借：暂存款—小额贷款补助 50 万，贷：国库存货 50 万)
新兴县合源小额贷款有限公司	会计凭证未及时装订，缺少凭证封面信息
汕头市潮阳区联信小额贷款公司	收到涉农补贴，应计入营业外收入 (2016 年 10 月 25 日 4 号凭证-借：银行存款 50 万，贷：其他应付款 50 万。)

## 5. 项目管理

该指标主要考察各级财政部门在本项目申报的审核，跟踪监管以及对项目信息公



开方面的三个情况。指标分值 16.00 分，评价得分 10.38 分，得分率为 64.88%。

一是缺少申报审核的标准说明以及过程记录；二是跟踪监管措施存在漏洞。（详见存在问题）。

### （三）绩效表现分析。

#### 6. 经济性

该指标主要考察小贷公司风险补偿资金整体预算（成本）控制的合理性。指标分值 5 分，评价得分 5.00 分，得分率为 100.00%。

项目资金的预算执行情况良好，项目支出均控制在预算资金内。材料审核分析和现场核查评价结果显示：2015、2016 年广东省小额贷款公司风险补偿专项资金实际支出分别是 4,892 万元和 4,538 万元，2015、2016 年支出率分别为 98%和 91%，表明小贷公司风险补偿资金整体预算执行情况良好。

#### 7. 效率性

本项指标主要考察小贷公司风险补偿资金项目的实施进度及完成质量，指标分值 10 分，评价得分 10.00 分，得分率为 100%。

各市县部门大多能按照上级要求完成小贷公司风险补偿资金的发放工作，从组织申报到审核验收，再到下达分配的实施进度大多符合相应要求。勘验获悉，各市、县申请补助的银行、担保公司与小额贷款公司大多能够在 2 月末前按时完成申报工作，并在每季度末报送季度贷款发放额与季度末余额等数据至各级金融部门，金融工作部门能在 3 月底前出具汇总表报送省级财政部门。

#### 8. 经济效益

该指标主要考察小贷公司风险补偿资金在促进小额贷款公司对涉农贷款的发放，银行直接或银担合作向小额贷款公司发放贷款的效益以及对小额贷款公司自身经营的改善情况。指标分值 13 分，评价得分 2.66 分，得分率为 20.46%。

一是 2015 年和 2016 年的小额贷款公司风险补偿专项资金未能有效促进小额贷款公司加大涉农贷款投放，促进银行、担保公司为小额贷款公司提供优惠的资金来源。（详见存在问题）。

二是大部分小额贷款公司的经营状况不乐观，营业额呈负增长。经营状况见表 2-4。

表 2-4 广东省小额贷款公司 2014-2016 年经营状况（不含深圳市）

年度	公司数量	注册资本 (亿元)	营业收入 (亿元)	净利润 (亿元)	纳税贡献 (亿元)	平均 回报率
2014	477	692.20	52.70	19.80	9.80	5.50%
2015	378	511.40	49.80	14.00	8.50	3.03%
2016	394	488.80	38.08	10.00	6.90	3.16%

数据来源：广东省小额贷款公司发展和监管情况报告（2014-2016 年）

勘验得知，在 2015-2016 年期间，能够用利润增加注册资本的仅有汕头市的 2 家小额贷款公司与新兴县的 1 家小额贷款公司，已设立分支机构或改制成功的小额贷款公司数量为 0。详细情况见表 2-5。

表 2-5 部分地区小额贷款公司经营状况

	汕头市	潮州市	新兴县	饶平县	博罗县	平均值
营业额同比增长	-26.43%	-23.36%	-35.81%	7.17%	-92.58%	-34.20%
采用未分配利润发放贷款企业占比	66.67%	35.71%	100.00%	0.00%	0.00%	40.48%
增加注册资金本金企业占比	11.76%	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	22.35%
设立分支机构企业占比	无	无	无	无	无	无
改制成功企业数量	无	无	无	无	无	无

## 9. 社会效益

该指标主要围绕着专项资金设立的目的，考察小贷公司风险补偿资金在促进小额贷款公司的数量增长情况、鼓励小额贷款公司接入征信系统的情况、以及建立持续稳定的融资渠道、提升人才素质等方面的效益。指标分值 12 分，评价得分 4.08 分，得分为 34.00%。

一是 2015 年、2016 年小额贷款公司风险补偿专项资金未能有效激励更多小额贷款公司落户补贴市、县，也未能促进其接入央行征信系统。二是小额贷款公司风险补偿专项资金未能有效推动小额贷款公司开拓持续稳定的融资渠道。三是小额贷款公司风险补充专项资金未能提升部分小额贷款公司从业人员专业水平。（详见存在问题）。

#### 10. 可持续性

该指标主要考察涉及小贷公司风险补偿资金的人员机构建设、监管机制建设、行业自律机制建设与政策支持力度等因素对项目可持续发展影响。指标分值 5 分，评价得分 3.01 分，得分率 60.20%。

各市、县缺乏相关扶持政策。从现场勘验各市、县反馈的信息看，均未见工商、财税、房管、国土、公安等部门为小额贷款公司办理工商登记、营业场所安全和消防验收，以及担保抵（质）押、诉讼执行等事项提供便捷服务的记录<sup>2</sup>，表明小额贷款公司为三农与小微企业发放贷款的业务活动未得到有效的支持。

#### 11. 政策满意度

该指标主要是通过满意度调查的结果来反映小额贷款公司风险补偿专项资金的主管部门以及受益单位对小贷公司风险补偿资金的满意程度，指标分值 5 分，评价得分 4.83 分，得分率为 96.60%。

通过实地访谈，现场派发并回收调查问卷方式，对项目实施受惠群体进行了满意度调查。评价工作组在 6 个市、县向工作人员与受惠群体发放 100 份问卷，回收了有效问卷 79 份。受访者对风险补偿政策内容合理性、执行标准、时效性、实际效益性方面满意度较高，均在 83.5% 以上，风险补偿政策与地方实际相符情况方面满意度稍低为 75.95%，然而由于是当地金融部门人员协助评价小组组织群众到场填写问卷，故满意度真实性存在一定的水分。详见表 2-6。

---

<sup>2</sup> 《关于促进小额贷款公司平稳较快发展的意见》（粤府办〔2011〕59 号）中提出意见“一、进一步优化小额贷款公司发展环境”中有详细建议。

表2-6 问卷调查统计结果

单位：人次

序号	问题	满意	比较满意	一般	不太满意	不满意
1	对小额贷款公司风险补偿政策内容合理性的总体满意度	72	7	-	-	-
2	对小额贷款公司风险补偿政策执行标准的满意度	72	7	-	-	-
3	对小额贷款公司风险补偿政策执行时间要求的满意度	66	13	-	-	-
4	对小额贷款公司风险补偿政策与地方实际相符情况的满意度	60	17	2	-	-
5	对小额贷款公司风险补偿政策给当地带来益处的满意度	66	11	1	-	1
6	您对小额贷款公司风险补偿政策信心程度	67	11	1	-	-

### 三、评价结论

综合评价工作组对自评材料审核和现场核查的评价结果，小额贷款公司风险补偿专项资金一定程度规范了小额贷款公司的贷款程序，减轻了其经营负担，而且在全国小额贷款公司涉农贷款余额基本呈下降的背景下，广东省下降幅度与经济体量相当的江苏省基本持平<sup>3</sup>，表明资金在缓解广东省小额贷款公司涉农贷款余额下降上发挥了一定的作用，但是未能有效促进小额贷款公司加大涉农贷款的业务投放，也未能缓解小额贷款公司资金来源不足、回报率不高、征信系统无法惠及、缺乏专业人员等困难。另外，小贷公司风险补偿资金存在申请程序时间长、申请经济成本较高、补贴与补偿力度弱等情况。综合评定2015年-2016年小额贷款公司风险补偿金绩效评价得分为64.98分，绩效等级为“低”（各指标得分情况详见附件2）。

<sup>3</sup> 单位反馈意见时提供了中国银监会普惠金融部统计数据：2016年9月至2017年6月，全国小额贷款公司涉农贷款余额总量下降了6.54%，江苏省下降13.59%，广东省（不含深圳）下降15.66%。

#### 四、主要绩效

近年来，随着我省各市、县对小额贷款公司的试点工作不断深入推进，小贷公司风险补偿资金在规范小额贷款公司管理和减轻小额贷款公司经营负担上发挥了一定的作用。

##### （一）资金申报审核等工作一定程度规范了小额贷款公司的贷款业务。

资金管理办法要求小额贷款公司在申请风险补偿资金时需要提供贷款档案，包括贷前审核记录、贷款合同、贷后跟踪监管记录等材料，规范了小额贷款公司贷前审核、贷后监督等工作，也促进了小额贷款公司更规范的管理其贷款业务。

##### （二）涉农贷款补贴和风险损失补偿资金减轻了小额贷款公司的经营负担。

涉农贷款补贴与风险损失补偿资金一定程度上弥补了小额贷款公司在涉农贷款上的低收益，减轻了小额贷款公司在进行涉农贷款发放时的风险损失。如佛山禅城中盈盛达小额贷款有限公司在2015年-2016年申请风险损失补偿资金合计181,175元，其中2015年8000元，2016年173,175元，较为有效弥补了其风险损失，减轻了经营负担。

#### 五、存在问题

（一）小贷公司风险补偿资金激励效果不足，大部分小额贷款公司涉农贷款额及涉农贷款占总贷款额比例呈负增长。

从涉农贷款发放额增长率与涉农贷款占比同比增长率等指标看，抽查市、县的2016年涉农贷款发放额相比2015年平均增长为负25.89%，2016年涉农贷款占比小额贷款公司发放总贷款相比2015年平均增长为负26.84%。大部分市、县也呈负增长，全省以及各市、县涉农贷款发放额详见表5-1与表5-2。

表5-1 广东省小额贷款公司2014-2016年涉农贷款投放状况表（除深圳市）

年度	累计投放农业贷款（亿元）	累计投放农户贷款笔数	累计投放农户金额（亿元）
2014	111.6	6,326	80.9
2015	75.4	9,279	76.7
2016	67	4,493	48.5

数据来源：广东省小额贷款公司发展和监管情况报告（2014-2016年）

表 5-2 各市、县涉农贷款发放额情况表

市县	涉农贷款发放额增长率	涉农贷款占比同比增长率
潮州市	-33.82%	-20.66%
汕头市	-96.90%	-95.57%
新兴县	-74.40%	-24.98%
饶平县	34.20%	7.02%
博罗县	0.00%	0.00%
省直（新供销）	15.61%	未提供
平均值	-25.89%	-26.84%

数据来源：现场勘验各市、县工作底稿（已盖单位公章）

勘验得知，目前小额贷款公司面临的三大困境与上述问题有较大关联：

一是涉农贷款业务风险高，业务成本较高。由于农业生产受自然天气影响较大，再加上农户自身专业知识不够，经营中容易出现亏损，在信用意识普遍比较薄弱的条件下，经常出现故障拖欠小额贷款公司等金融机构放贷额的现象。大部分小额贷款公司设立在市区或县区，而涉农贷款发放对象多在农村或偏远地带，这使得贷前审核与贷后跟踪业务所需交通费用等刚性成本较高，风险管控难度较大。

二是小额贷款公司面临较大竞争，银行业金融机构对小额贷款公司的冲击正在加大。在政策支持<sup>4</sup>下，国有商业银行越来越注重三农及小微企业贷款，其有着获取资金成本较低、可使用央行征信系统等小额贷款公司没有的优势。再加上小额贷款公司自身年化利率较高，市场竞争力显得更弱。以新兴县合源小额贷款有限公司为例，近三年年化利率平均逼近 20%，详见下表 5-3。此外，在支付宝、微信等新型支付工具推出了小额信用贷款业务后，小额贷款公司原本贷款手续简单，申请条件较低的优势也不再明显。

<sup>4</sup> 2017.5.27 银监会印发的《大中型商业银行设立普惠金融事业部实施方案》：聚焦小微企业、“三农”、创业创新群体和脱贫攻坚等领域。鼓励中型商业银行设立普惠金融事业部，结合各自特色和优势，探索创新更加灵活的普惠金融服务方式，提升普惠金融服务质效。

表 5-3 新兴县合源小额贷款 2014-2016 年年化利率分析

时间	最高贷款年化利率	最低贷款年化利率	加权平均年化利率
2014 年	22.80%	21.36%	22.61%
2015 年	20.40%	18.00%	18.50%
2016 年	24.48%	10.80%	19.31%

数据来源：云浮市小额贷款公司月度统计表（2014-2016 年）

三是政策鼓励未能落实到位。《广东省人民政府办公厅关于促进小额贷款公司平稳较快发展的意见》（粤府办〔2011〕59 号）提出，“鼓励符合条件的小额贷款公司改制为村镇银行。积极探索优质小额贷款公司改制为社区银行的路径和办法。鼓励和支持符合条件的小额贷款公司改制上市融资”，但至今未见该项鼓励措施的实施办法（细则），全省未有小额贷款公司改制成功，影响小额贷款公司的发展信心。

总之，虽然小贷公司风险补偿资金在一定程度上能减轻小额贷款公司的经济负担，但由于单个企业的涉农贷款补贴与风险损失补偿的上限均仅为 50 万元，在没有相关配套的税收优惠政策支持下，不足以激励小额贷款公司持续增大对涉农贷款的发放。以本次勘验中专项资金安排额度较大的汕头市和潮州市为例，小额贷款公司的贷款投向偏重于非农业方向，在发放笔数中，涉农方向不及一半，甚至个别小额贷款公司不到 10%。详见图 5-1

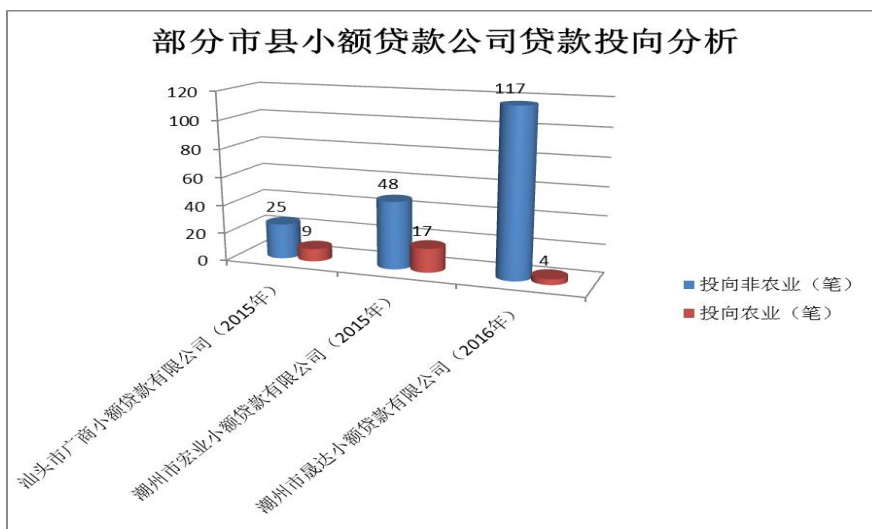


图 5-1 部分市县小额贷款公司贷款投向分析

## **（二）小贷公司风险补偿资金未能缓解小额贷款公司资金来源不足、征信系统无法惠及、缺乏专业人员等困难。**

1. 银行机构作为解决小额贷款公司资金来源不足的主体，其申报数量却在逐年减少，而且连续两年申请资金的政策性银行的贷款余额也在缩减。一是 2015-2017 年的银行机构申报数量较少且呈下降趋势。2015 年有 4 家银行机构与 1 家融资担保机构申报小贷公司风险补偿资金，2016 年有 2 家银行与 1 家融资担保机构申报小贷公司风险补偿资金，2017 年有 1 家银行与 1 家融资担保机构申报小贷公司风险补偿资金。二是作为政策性银行的国家开发银行广东省分行从 2014 年 1 月至今未再对小额贷款公司发放贷款，该公司 2014 年对小额贷款公司的贷款余额为 16.15 亿元，2015 年为 11.75 亿元，2016 年为 0。三是在现场勘验的市、县共计 32 家小额贷款公司中，没有小额贷款公司与银行、担保公司签订中长期合作协议。

总之，在小额贷款公司业务前景普遍下行的背景下，补贴上限仅为 100 万元的小贷公司风险补偿资金对银行与担保公司难以激励其加大对小额贷款公司的贷款发放与担保。

2. 抽查市、县在 2015-2016 年期间没有小额贷款公司接入人民银行征信系统。据悉，原因有二：一是由于大部分小额贷款公司尚未具有较为完备的信贷管理数据库和信贷管理信息系统，且小额贷款公司人员专业水平与金融系统人员相比较低，无法保障上传征信系统的数据质量，暂达不到央行系统的要求。二是存在小额贷款公司不愿将自身经营信息与他人共享的原因，若接入征信系统，则意味着小额贷款公司需要定期向信贷征信系统上传借款人、贷款金额、贷款担保和贷款偿还等业务信息，这是大部分小额贷款公司所不愿的。

3. 普遍存在小额贷款公司从业人员专业水平不高的现象。一方面是从小额贷款公司试点至今，均未有政策文件对小额贷款公司实际从业人员专业水平与人数比例提出明确要求；另一方面则是小额贷款公司出于对成本的考虑，未重视对从业人员的培训。

## **（三）由于申请程序较为复杂，申请资金成本较高，风险损失补偿金申报企业数量少。**

2015 年、2016 年风险损失补偿申报企业数量较少，风险补偿金占各年度小贷公司风险补偿资金总体发放额的 3.45%与 3.20%，详见表 5-4。



表 5-4 2015-2016 年风险损失补偿资金发放情况

	申报专项资金 企业数	申报风险损失补偿 企业数	专项资金安排 总额	风险损失补偿资金 安排额
2015	176	10	48,924,958.00	1,685,864.00
2016	140	9	45,383,963.00	1,453,791.00

造成上述现象的主要原因有二：

一是风险损失补偿资金申报程序较为复杂，仅损失额的确定就须经 3 个步骤：首先，小额贷款公司需向法院起诉拖欠人；然后，小额贷款公司在判决后于还款执行期向拖欠人追偿欠款；第三，在追偿无果的情况下，小额贷款公司向当地财政部门申请确定可纳入呆账核销的损失额。评价中发现，大部分小额贷款公司均存在因涉农贷款被拖欠而发生的风险损失，但却仅少部分小额贷款公司申报了风险损失补偿资金，主要原因在此。

二是申报成本较高，特别是专项审计费用。据云浮市金融局反映，小额贷款公司申请小贷公司风险补偿资金的综合成本较高，其中专项审计费约为 3-4 万元，占比涉农贷款发放额的 0.6%-0.8%，而资金管理办法规定补助金额为涉农贷款发放额的 2%且上限为 50 万元。由于小额贷款公司属于非金融机构，新《公司法》规定小额贷款公司可以依据自身意愿选择是否每年进行年度审计，因此专项审计对其而言，是增加额外成本。

#### （四）小贷公司风险补偿资金的全过程管理有待进一步完善。

1. 小贷公司风险补偿资金绩效目标设置欠量化。虽然小贷公司风险补偿资金以小额贷款公司上一年实际发放涉农贷款额度为补贴依据，但是未对小额贷款公司在获得奖补资金后，需增加涉农贷款发放额提出要求，也未设置相应的奖励性目标。另外，专项资金管理办法未对各市、县主管部门设置考核目标，以致各市、县的绩效目标设定比较随意，整体缺少量化目标，难以起到提高资金效益的作用。如，云浮市新兴县设立了“缓解小微企业融资难，支持三农经济发展，为不同需求层次的客户提供有效、便利、差异性的产品和服务”的定性绩效目标，缺少小额贷款公司涉农贷款发放增长额或涉农贷款占比增长等效益指标。

2. 相关主管部门的跟踪监管不够到位。一是在国家开发银行于 2015 年与 2016 年申请小贷公司风险补偿资金时，其已停止对小额贷款公司发放贷款，且贷款余额在逐年下降，而主管部门并未及时调整其补贴额度，仍按上限 100 万元的标准发放了补贴。二是省审计厅对专项资金审计时发现，个别小额贷款公司通过虚假增资、虚报申报材料的方式骗取了专项资金：汕头市金平区金信小额贷款有限公司、肇庆市四会市银商小额贷款公司的主要发起人在净资产不符合条件的情况下，通过虚假增资、虚报申报材料的方式，设立上述两家小额贷款公司，并据此申报且获得省级小额贷款公司风险补偿资金 100 万元和 131.68 万元，表明跟踪监管存在漏洞。

## 六、相关建议

**（一）建立小额贷款公司评价机制，选取特色小额贷款公司进行扶持，以特色标杆引导行业发展。**

鉴于小贷公司风险补偿资金存在促进效果不明显的情况，建议改善当前资金补贴范围广泛但缺乏针对性的方式。首先，由省金融办牵头组织各市制定小额贷款公司涉农服务、经营能力评价机制，遴选出在涉农贷款发放额大且以涉农贷款为公司主要业务的特色小额贷款公司，同时完善资金扶持方式，加大对这类小额贷款公司的扶持力度，削减对非涉农特色小额贷款公司的补贴与补偿。其次，协助特色小额贷款公司建设并完善自身风险控制体系，包括对其贷前审核、贷后跟踪提出一定的要求，引导小额贷款公司重视风险控制系统的建设，并制定奖励措施，对完善规范风险控制体系的小额贷款公司进行有力的奖补。

同时小额贷款公司也应重新寻求自身立足市场的特色，建议小额贷款公司增加无实物抵押涉农贷款的发放，可充分结合普惠金融“村村通”的农户信用体系资源，例如，以村集体信用作担保：该模式由于增强了村民间的相互监督，降低了抵赖贷款的风险，也能减少贷前审核成本、与减少小额贷款公司的坏账损失。

**（二）政府推动小额贷款公司解决自身资金来源不足、未接入征信系统、专业人员业务水平较低的问题。**

1. 主管部门可通过对可行性进行科学论证后，开展特色标杆试点的工作，促进小额贷款公司之间的竞争。可依托特色试点的评定结果，通过政府与大型商业银行以及地方银行进行商议，为经营状况良好的特色小额贷款公司争取贷款支持。

2. 截至目前，全省没有小额贷款公司接入人民银行征信系统。建议从两方面进行改进，一是鼓励小额贷款公司接入征信系统，不仅可降低放贷风险，还可降低贷前审核的成本。二是制定管理办法，促进小额贷款公司建设较为完备的信贷管理数据库和信贷管理信息系统，提高自身从业人员的专业水平。

3. 省级主管部门可联动相关部门建立小额贷款公司从业人员资格考试制度，从制度上促进从业人员品德素质、业务素质和专业素养的提升。小额贷款公司亦需重视对人才的招聘、培养、轮换，建立起行之有效的人员管理制度。

**（三）加强主管部门在资金使用过程中的管理水平，提高小贷公司风险补偿资金的效果。**

一是对小额贷款公司下一年度的涉农贷款发放额提出基本要求，对完成甚至超额完成的企业进行更大力度的扶持与奖补。二是应该对各级主管部门设置考核目标，督促各市、县主管部门加大对相关工作的投入力度。三是应更重视资金的审核审批程序，提高审核人员的审核水平，重视审核过程，严格把关，杜绝骗取专项资金的情况。四是主管部门应该对已发现的问题，及时进行相对应的工作调整。如项目存在已知风险时，主管部门应积极主动做好相关回查工作，为小贷公司风险补偿资金能够发挥相应的效益提供有效的保障。

附件：1. 2015-2016 年小额贷款公司风险补偿资金绩效评价说明

2. 小额贷款公司风险补偿专项资金绩效评价评分表

## 附件 1

# 2015-2016 年小额贷款公司风险补偿资金

## 绩效评价说明

### 一、评价目的

通过绩效评价，分析专项资金的实际绩效是否达到项目预期绩效，并找出差距，再从过程层面(包括资金使用的前期准备、资金管理、项目管理、绩效目标管理)分析差距原因，综合结果与过程两个方面的分析评价，总结经验，从过程层面提出有针对性的改善措施，从而达到改善结果的目标。

### 二、评价原则

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定，及小额贷款公司风险补偿专项的相关内容，本次评价工作遵循“科学规范、公正公开、绩效相关原则”的原则，采用目标评价法、比较法、成本效益分析法、满意度调查法和专家打分法，对资金前期准备、项目实施、项目效益情况等方面进行综合评价，确定项目评价得分和绩效等级。本次评价基准日为 2017 年 3 月 31 日。

### 三、评价依据

本次评价主要依据国家、省及有关部门颁发的相关文件：

#### (一) 省委省政府文件。

- (1) 《关于促进小额贷款公司平稳较快发展的意见》(粤府办〔2011〕59号)；
- (2) 《广东省人民政府关于印发广东省省级财政专项资金管理办法的通知》(粤府〔2013〕125号)；
- (3) 《广东省人民政府关于修订广东省省级财政专项资金管理办法的通知》(粤府〔2015〕34号)；

#### (二) 省财政厅文件。

- (4) 《广东省财政支出绩效评价试行方案》(粤财评〔2004〕1号)；
- (5) 《关于印发省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法的通知》(粤财评〔2014〕7号)；
- (6) 《广东省小额贷款公司风险补偿专项资金管理办法》(粤财外〔2014〕45

号)；

(7) 《关于做好 2017 年省级财政重点绩效评价工作的通知》(粤财绩函〔2017〕18 号)；

**(三) 被评价单位相关资料。**

(8) 《关于请拨付 2015 年度广东省小额贷款公司风险补偿专项资金的函》；

(9) 《关于请拨付 2016 年度广东省小额贷款公司风险补偿专项资金的函》；

(10) 《关于小额贷款公司利用未分配利润发放贷款的试行办法》(粤金〔2014〕71 号)；

(11) 项目单位提交的各项评价材料，包括基础信息表、自评打分表、自评报告及相关佐证材料等。

**四、评价指标**

评价小组主要根据《广东省财政支出绩效评价试行方案》、《关于做好 2017 年省级财政重点绩效评价工作的通知》等文件，结合小额贷款公司风险补偿专项资金的设立目的、资金投入方向，以资金使用结果为导向，确定评价内容并设定评价指标及权重，指标体系分为绩效影响(前期准备、项目实施)、绩效应用(项目效益)两大部分。基于两个子专项的设立目的、目标及工作内容等不尽相同，本次评价对两个子专项设定了不同的评价指标体系。专项资金绩效评价指标体系详见表 4-1。

**表 4-1 小额贷款公司风险补偿专项资金绩效评价指标简表**

一级指标		二级指标		三级指标	
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)
前期准备	20	论证决策	7	立项申请	3
				科学论证	4
		目标设置	7	目标合理性	3
				目标明确性	4
		保障措施	6	职责分工明确合	2

				理性	
				监管措施合理性	2
				风险控制合理性	2
项目实施	30	资金管理	14	资金安排	5
				资金支出	9
		项目管理	16	审核情况	6
				跟踪监管	6
				复核验收	2
				信息公开情况	2
项目效益	50	经济性	5	预算(成本)控制	5
		效率型	10	完成率	5
				时效性	5
		效果性	30	社会经济效益	25
				可持续发展	5
		公平性	5	满意度	5

指标体系采取百分制的计分方式，其中项目绩效影响标准分为 50 分，分为前期准备和项目实施两部分，前者主要考核各地申报项目及资金分配是否符合专项资金管理办法要求，目标设置是否完整、科学，目标实现的保障机制（组织机构及制度措施）是否健全、完备；后者主要考察项目资金管理过程中的资金到位、支出情况，资金支出规范性，项目实施过程中的规范性、管理是否到位等情况；项目的绩效表现，即项目效益部分标准分为 50 分，该部分指标主要考核项目产出数量、质量、成本、时效等按绩效目标要求的实现程度，项目产生的直接或间接的社会经济效益、可持续性，以及相关人员对项目实施的满意程度等。绩效评价结果分为优、良、中、低、差五个等级，其中 90 分及以上为优，80~90 分为良，70~80 分为中，60~70 分为低，60 分以下为差。

## 五、评价流程

### （一）前期准备。

中大咨询根据《关于做好 2017 年省级财政重点绩效评价工作的通知》等文件精神，组织评价专家通过被评单位、网络等渠道收集项目相关资料，研究制定小额贷款公司风险补偿专项绩效评价指标体系、《项目基础信息表》，并在征得省财政厅的同意后，发给资金使用单位填报。

### （二）评价工作组审核书面材料。

根据《关于做好 2017 年省级财政重点绩效评价工作的通知》（粤财绩函〔2017〕18 号），省直部门、资金使用单位和相关市县需严格按照要求，于 5 月 31 日前向省财政厅提交完整的项目自评材料（自评报告、自评评分表、项目基础信息表），但截至 2017 年 7 月初，评价小组仅收到省金融办的项目自评材料，未收到相关市县的自评材料。为尽力全面熟悉项目，在阅读省金融办的自评材料及佐证资料的基础上，评价工作组到省金融办办公地审阅各地的原始申报材料、各级跟踪监管过程材料，结合各地的项目资金、材料质量，选取潮州市、汕头市、新兴县、饶平县、博罗县及省直单位 6 个市、县开展小额贷款公司风险补偿资金绩效自评工作；开展现场前，评价组重点对《基础信息表》的填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并对审核过程中发现的问题、审核意见记录清楚，待面谈时澄清。

### （三）组织现场核查评价。

评价工作组在书面评审的基础上，根据《广东省财政支出绩效评价试行方案》等有关规定和绩效评价现场核查实际操作规程，根据各地项目的资金额度、自评材料质量等因素，选取省直单位及潮州市、汕头市 2 个市，饶平县、博罗县、新兴县 3 个县，开展小额贷款公司风险补偿专项资金现场核查。抽样比例如下：

表 5-1 2015 年-2016 年小额贷款公司风险补偿专项资金  
现场核查抽样情况

序号	项目名称	项目单位（地区）	安排资金 （万元）
1	小额贷款公司风险补偿资金	国家开发银行广东省分行	200
2	小额贷款公司风险补偿资金	广东省融资再担保公司	200

3	小额贷款公司风险补偿资金	广东新供销农业小额贷款股份有限公司	47.65
4	小额贷款公司风险补偿资金	新兴县金融局	19.98
5	小额贷款公司风险补偿资金	汕头市金融局	1352.47
6	小额贷款公司风险补偿资金	潮州市金融局	1215.90
7	小额贷款公司风险补偿资金	饶平县金融局	31.98
8	小额贷款公司风险补偿资金	博罗县金融局	14.8
现场评价单位安排资金合计			3082.78
2015年-2016年小额贷款公司风险补偿专项资金安排资金合计			9430.89
选取样本金额占比			32.69%

现场核查包括勘查现场点、核验相关资料以及开展现场面谈。评价工作组一是听取项目单位对项目的介绍，根据书面审核中的相关疑问进行座谈，现场核对及收集项目绩效数据、项目管理相关书面材料。二是实地核查小额贷款公司的情况，核对项目实施条件、效果，并收集数据。三是对项目实施单位的相关人员、受益人群进行政策满意度调查。

现场评价的核查内容都会形成现场评价工作底稿，真实记录资料核查、答辩情况，并在现场请参与评价的利益相关者核对确认，确认无误后由项目单位签字盖章确认。

#### **（四）综合评价。**

综合自评材料收集情况、书评和现场评价的结果，评价工作组先汇总各地的绩效数据并测算出平均值、审阅各地提交的全部材料，再结合评价指标体系对各地的项目实施效果进行综合评价（含打分），形成综合评价意见书。

#### **（五）评价报告征求意见。**

评价工作组在综合评价的基础上，出具项目评价报告，向省财政厅征求意见，再由省财厅将评价报告反馈省金融办征求意见，并根据意见对评价报告进行完善。

#### **（六）出具评价报告。**



省财政厅综合被评价单位的意见，形成正式评价报告。

## 六、自评情况

### （一）项目单位自评概况。

依据省金融办报送的小额贷款公司风险补偿资金自评报告及评分表，绩效评价自评得分为 98 分，自评结果为优。具体自评情况如下：

#### 1. 资金绩效。

小额贷款公司风险补偿专项资金在优化小额贷款公司发展环境、调动金融资源支持“三农”发展、改善小微企业融资环境等方面发挥取得了明显成效，但受宏观经济形势下滑影响，全省小额贷款公司普遍收紧放贷。小额贷款公司风险补偿专项资金有效缓解小额贷款公司经营压力。

#### 2. 发现的问题和意见建议。

一是科学完善涉农贷款申请补贴核算标准。《关于进一步做好小额贷款公司风险补偿专项资金申报工作的通知》（粤金函〔2016〕1304号）修改了小额贷款公司涉农贷款补助额的核算标准，变更为以年度新发放的实际计息的涉农贷款日均余额作为核算量，但实际上小额贷款公司涉农贷款多为续贷、循环贷或者贷款展期等类型贷款，并没有计算到新增贷款，因此不能真实地反映小额贷款公司涉农贷款情况。建议以在贷涉农贷款日均余额作为核算标准。

二是加大对农业小额贷款公司扶持力度。农业小额贷款公司作为普惠金融的新生力量，其服务对象主要是“三农”。为了鼓励其支农支贫，建议单一农业小额贷款公司补贴金额上限增至 100 万元，加大对农业小额贷款公司的扶持力度，强化服务“三农”功能。

三是放宽融资担保公司补贴范围。越来越多小额贷款公司通过融资担保公司提供担保，向券商、股权交易中心等机构融入资金或者开展资产证券化，而按《广东省小额贷款公司风险补偿专项资金使用管理办法》规定，仅对银担合作项目进行补贴，并不包括其他金融机构。建议融资担保公司以优惠担保费率为小额贷款公司向金融类机构融入资金提供担保服务应纳入补贴范围。

四是完善专项资金监督和评价机制。为贯彻落实省财政厅对小额贷款公司风险补偿专项资金绩效评价发现问题的整改要求，加强对专项资金使用的管理，完善监督和

评价机制，利用外部监督力度提高资金使用效益，建议在专项资金中安排部分资金聘请第三方中介机构对申报材料进行审核，防范和杜绝弄虚作假的现象发生。

五是健全分配机制。完善实时跟踪检查、效益审核评价等各环节紧密联系的绩效评价机制，强化专项资金管理问责问效，确保专项资金绩效目标的实现。

## （二）项目单位自评分析。

小额贷款公司风险补偿专项资金单位自评与第三方自评对比分析详见附件2。

表 6-1 2015 年-2016 年小额贷款公司风险补偿资金  
绩效评价自评得分与第三方评价得分对比情况

序号	专项名称	自评得分	第三方评价
1	小额贷款公司风险补偿	98.00	64.98

专项资金自评得分相比第三方评价得分较高，主要原因为一是被评单位关于项目效益的自评分析欠深入、客观，仅从项目产出角度全面肯定项目，而未通过效益数据对项目效果（如解决涉农贷款）进行分析，有失偏颇；二是单位自评的指标体系与第三方评价指标体系有差异，“项目效益”或资金使用绩效的赋值权重不相同。

## 七、本次评价的专家组成员

本次评价工作专家成员主要包括 4 位专家，依次是王学武、许林、李建栋、刘玉梅。具体介绍见表 7-1:

表 7-1 2015 年-2016 年小额贷款公司风险补偿专项资金绩效评价专家组

序号	专家	单位	职称	研究领域
1	王学武	广东财经大学	教授	金融学
2	许林	华南理工大学	副教授	金融学
3	李建栋	南方医科大学	注册会计师	财务、审计
4	刘玉梅	聚森实业有限公司	注册会计师	财务、审计

## 附件 2

小额贷款公司风险补偿专项资金绩效评价评分表

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	第三方评价 得分率 (%)	第三方评价 得分	
前期准备	20	论证决策	7	立项申请	3	100.00%	3	
				科学论证	4	100.00%	4	
		目标设置	7	目标合理性	3	67.00%	2.01	
				目标明确性	4	12.50%	0.5	
		保障措施	6	职责分工明确合理性	2	50.50%	1.01	
				监管措施合理性	2	50.50%	1.01	
				风险控制合理性	2	51.00%	1.02	
项目实施	30	资金管理	14	资金安排	资金到位率	3	100.00%	3
					到位及时率	2	100.00%	2
				资金支出	实际支出率	3	100.00%	3
					资金支出合规性	3	100.00%	3
					会计核算规范性	3	49.00%	1.47
		项目管理	16	审核情况	项目申报审核合规性	3	45.67%	1.37
					项目申报审核科学性	3	66.67%	2

				跟踪监 管	跟踪监管有 效性	6	50.33%	3.02	
				信息公 开情况	完整性	2	99.50%	1.99	
					合规性	2	100.00%	2	
项目效 益	50	经济性	5	预算(成本)控制		5	100.00%	5	
		效率性	10	完成率		5	100.00%	5	
				时效性		5	100.00%	5	
		经济效 益	13	涉农贷款发放额同 比增长		2	25.00%	0.5	
				涉农贷款占比同比 增长		2	25.00%	0.5	
				银担合作实际发放 贷款额、实际担保责 任额同比增长		2	0.00%	0	
				银行直接向小额贷 款公司实际发放贷 款额同比增长		2	44.50%	0.89	
				小额贷 款公司 经营改 善(5 分)	营业额同比 增长		1	1.00%	0.01
					采用未分配 利润发放贷 款企业占比		1	75.00%	0.75
					增加注册资 金本金企业 占比		1	1.00%	0.01

				设立分支机构企业占比	1	0.00%	0	
				改制成功企业数量	1	0.00%	0	
	社会效益	12	建立持续稳定的融资渠道	辖区内小额贷款公司注册数量增长	2	0.00%	0	
					接入人民银行征信系统企业占比	2	0.00%	0
					签订中长期战略合作协议企业数	2	0.00%	0
					银行、融资担保公司进驻数量增长	2	84.00%	1.68
					提供优惠利率、优惠担保费率金融机构数量增长	2	22.50%	0.45
					从业人员中专业人员占比增长	2	97.50%	1.95
	可持续性	5	人员组织健全	1	100.00%	1		
				监管机制建设	2	50.50%	1.01	
				行业自律机制建设	1	100.00%	1	

				政策支持力度可持 续	1	0.00%	0
		政策满 意度	5	受益企业满意度	2	94.50%	1.89
				其他利益相关者满 意度	3	98.00%	2.94
合计					100		64.98