

君合专题研究报告



2024年9月18日

普惠金融完成重要拼图，新规完善尽职免责制度

2024年8月2日，国家金融监督管理总局颁布了《关于普惠信贷尽职免责工作的通知》（金规〔2024〕11号）（简称“普惠信贷尽职免责通知”或“新规”）。新规在2016年实施的《中国银监会关于进一步加强商业银行小微企业授信尽职免责工作的通知》（简称“小微授信尽职免责通知”）基础上，对普惠金融信贷业务中承担管理职责和直接办理业务的工作人员（简称“基层业务人员”）的尽职免责制度作出了进一步的完善，优化了尽职免责的监管制度，有望进一步解除基层业务人员的后顾之忧，推进普惠金融信贷业务的发展。

一、普惠信贷尽职免责通知发布的背景

2024年以来，在国家推进普惠金融发展的号召之下，监管部门接连出台了多部促进普惠金融业务的法规，包括2024年3月颁布的《国家金融监督管理总局办公厅关于做好2024年普惠信贷工作的通知》（简称“普惠信贷工作通知”）、2024年5月颁布的《国家金融监督管理总局关于银行业保险业做好金融“五篇大文章”的指导意见》以及2024年6月颁布的《国家金融监督管理总局关于推进普惠保险高质量发展的指导意见》。其中，普惠信贷工作通知提出，实现2024年普惠信贷供给保量、稳价、优结构，更好满足小微企业、涉农经营主体及重点帮扶群体多样化的金融需求。

随后，在今年7月18日，中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议上通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》中，进一步强调了“积极发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融，加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的优质金融服务”。

由于小微企业具有规模小、资产少、自身抗风险能力弱、经营不确定性大、贷款用途难以把控等多重不利因素，普惠信贷面临着风险和服务成本高、投入产出回报低等严峻问题。再加上贷款不良发生后被追责的担忧，基层信贷人员对小微企业常有“惜贷”现象。所以，想让普惠信贷惠及更多的小微企业，进一步调动基层业务人员的工作积极性，减轻他们的压力和负担势在必行，这也是监管部门出台本项新规的根本原因之一。通过对尽职免责制定明确的、可量化的标准和边界，为普惠信贷的可持续发展构建更加完善的银行风险管理体系，补齐规则和监管方面的短板。

二、普惠信贷尽职免责通知的主要内容

新规共四部分，十八条。

第一部分（总体要求）：

该部分明确了普惠信贷尽职免责工作的定义、适用对象、工作原则、责任认定标准以及如何合理确定不良容忍度。

按照第一部分的规定，普惠信贷尽职免责工作是指“银行业金融机构在普惠信贷业务出现风险后，经过有关工作流程，认定相关人员尽职履行职责的，免除其全部或部分责任，包括内部考核扣减分、行政处分、经济处罚等责任”。适用的对象覆盖了普惠信贷业务从营销、受理、贷前调查、审查审批、放款操作以及贷后管理全流程的工作人员，包含该流程中承担管理职责和直接办理业务的相关人员。

新规适用的信贷业务种类包括：（1）单户授信1000万元及以下的小型微型企业贷款和小微企业主、个体工商户经营性贷款，以及；（2）单户授信500万元及以下的农户经营性贷款。需要注意的是，小型微型企业、小微企业主、个体工商户和农户的其他表内外经营性授信业务可参照执行。

相比于小微授信尽职免责通知，新规的适用范围明显扩大，将个体工商户和农户的授信业务涵盖其中，有利于银行业金融机构逐步实现普惠信贷工作通知中强调的“力争实现涉农贷款余额增长，完成普惠型涉农贷款增速”的目标，更好满足市场上多样化的金融需求。

新规要求银行业金融机构按照“鼓励担当、尽职免责、失职追责问责”的原则，根据有关法律法规和普惠信贷服务政策，开展尽职免责工作。在避免只追求程序及形式合规的同时，要求注重人员履职实质，强化风险管控能力建设。

新规同时考虑到了各家银行业金融机构在“风险偏好”、“风险管理水平”和“各地经济金融环境”等方面的差异性，允许其在落实普惠信贷不良容忍度监管政策的基础上，对不同地区的分支机构设置差异化的普惠信贷不良容忍度。

第二部分（免责情形与追责问责要求）：

第二部分是新规的核心内容，构建了对基层业务人员定责的评判标准。

与小微授信尽职免责通知相比，新规拓展了“应当免责”的适用情形，对于无确切证据证明相关人员违反有关法律法规、监管规定和内部管理制度，失职或履职不到位的，基层业务人员原则上应免除全部责任。免责情形可以简单概况为：（1）自然灾害等不可抗力因素直接导致形成不良的；（2）仅因少量欠息（本金已还清）形成不良的；（3）后续接管人员因工作调整等移交的存量信贷业务形成不良的；（4）参与集体决策人员依法明确提出不同意见后形成不良的；（5）对违法违规业务明确提出反对意见或风险警示意见后形成不良的；（6）标准化操作完成的授信审批贷款形成不良的；以及（7）其他法律法规明确的免责情形。

与小微授信尽职免责通知相比，新规增加了“可减责、免责”的四种情形，可以概括为：（1）自查自纠发现并积极补救的；（2）经办贷款的不良率未超过所在经营单位不良容忍度目标的；（3）仅有非主观恶意的轻微过失，未造成较大损失的；以及（4）其他法律法规明确的可减责、免责情形。

另外，新规明确规定了七种“不得免责”的情形，可以概括为：（1）弄虚作假，与借款人、中介勾结骗取授信；（2）明知借款人无实际经营或借款用途违约而办理贷款；（3）重大失误，未发现影响借款人还款能力的重大风险因素；（4）授信过程中索取或收受借款人经济利益；（5）主观恶意违法违规，损害金融机构或者借款人；（6）尽职评议时隐瞒事实或提供虚假信息；以及（7）法律法规明确的其他“不得免责”情形。

新规第二部分规定细化了“应当免责”、“不得免责”具体的适用情形，并增加了“可减责、免责”的适用情形，明确了可量化的标准与边界，提升了尽职免责机制的可操作性。在更加清晰的框架之下，有利于基层业务人员更好地把握合规要求。该部分在最后规定了特定情形下的免责与追责问责要求：

上级管理人员或所在机构负责人指使、教唆或命令经办人员故意隐瞒事实或违规办理普惠信贷业务的，应承担全部或主要责任，予以严肃追责问责。经办人员明确提出异议的，可酌情对其免责或减责。

众所周知，小微企业的不良率要远高于大中型企业，出现不良的情况也比较常见。如果仅仅因为普惠信贷出现不良，就全盘否定业务的全过程，出现风险就进行追责和处罚，将会束缚业务人员的手脚。本条规定对免责、追责情形的细化和拓展有助于银行业金融机构在普惠信贷业务出现风险后，更加公正、合理地认定相关人员的责任，既保护了业务人员的合法权益，又避免了责任认定的随意性和主观性，有助于提高责任认定的透明度和公信力。

第三部分（规范尽职免责工作机制和流程）

新规第三部分明确了尽职免责的工作机制和 workflow，将调查、评议、责任认定、申诉等必要环节整合为一体，且与小微授信尽职免责通知相比更加强调整职免责工作的时限效率。银行业金融机构可以据此建立起完整的内部流程机制，提高尽职免责工作的效率和质量，进而提升自身普惠信贷的风险治理水平。

在工作机制上，新规要求成立专门的普惠信贷尽职免责工作领导小组，或指定现有的相关工作委员会承担领导小组职责，由该领导小组实行统筹管理。领导小组根据业务管理权限，指定具体部门牵头成立尽职评议工作组，负责尽职调查、评议等工作。领导小组或其授权的具体部门负责责任认定工作。“尽职调查、评议等工作”与“责任认定工作”分别由不同的部门承担，这样的分工安排有助于实现各司其职，公平公正。

在工作流程上，新规明确了包括调查、评议、责任认定以及申诉等环节，强调在完成全部流程前不得提前对被评议人追责问责。

尽职免责调查包含调阅、审核相关业务资料、开展必要的谈话及核实。调查完成后制作的被评议人事实认证材料需要取得被评议人的签字确认。如果被评议人对事实认证材料有不同的意见，允许其在规定的期限内以书面的方式提出异议。

对于评议工作，要求评议工作组形成相应的尽职评议报告，作出被评议人是否尽职的评议结论，可以分为尽职、基本尽职、不尽职等三类或者由银行业金融机构依据自身实际，进一步细分评议结论类别。

对于责任认定，新规要求以事实认证材料、书面说明材料和尽职评议结论为参考。责任认定结果在内部公示并书面告知被评议人及其所在部门。

与小微授信尽职免责通知相比，新规在尽职免责工作机制和流程中增加了“申诉”环节，要求银行业金融机构建立明确的申诉渠道，给予被评议人在规定期限内申诉的机会，这是本条款最大的亮点。本条款进一步强调了不得因被评议人申诉而加重其责任认定结果，有助于保护被评议人的利益，提升评议的公正性。

第四部分（抓好细化落实和监管督导）

在相关内部制度完善方面，新规要求各银行业金融机构结合自身实际，完善内部普惠信贷尽职免责制度。综合考虑普惠信贷业务不同岗位、不同类型产品的尽职认定标准，细化免责情形。

在完善制度的同时，该条款同时要求银行业金融机构定期开展普惠信贷尽职免责工作效果评价，每年在内部通报尽职免责工作的总体情况和典型免责事例，还要在向监管部门定期报送的普惠信贷报告中体现尽职免责工作的开展情况。监管部门负有加强对银行业金融机构普惠信贷尽职免责工作的引导和督促的责任。

三、结语

普惠信贷免责声明的出台对于推动我国普惠金融业务的发展，完善普惠金融制度体系，有着重要的现实意义。小微企业是我国经济和社会发展的主要力量。数据显示，目前我国中小微企业数量超过 5300 万家，贡献了 60%以上的税收，60%以上的 GDP，70%以上的技术创新成果，80%以上的城镇劳动就业以及 90%以上的企业数量¹。普惠信贷考核和监管制度的进一步完善，将激励基层业务人员在合规的框架内更好地为小微企业、个体工商户及农户提供多样化普惠金融服务，助力实体经济持续回升向好。

新规内容虽好，在实际工作中的落实更为关键。商业银行作为市场主体，需要遵循市场规律，对股东和投资人负责，这也导致大多数的银行在面对信贷风险时，更倾向于以结果论英雄，忽视了对基层业务人员尽职行为的客观评价。监管机构未来需要重点关注银行业金融机构的规定落实情况，加强监督和检查，避免部分银行业金融机构在执行上打折

扣。在完善考核和监管制度的同时，还需要鼓励银行建立尽职奖励机制，对在普惠信贷业务中有着优良表现的基层业务人员给予奖励，进一步激发基层信贷人员的积极性。

与此同时，对于推进普惠金融的发展，应当秉承着实事求是的原则，不能片面追求普惠信贷数量的增长。在坚持商业可持续性原则的基础上，保证普惠金融发展的可持续性才是上策。我国小微企业的平均生命周期只有 2.7 年，其中存活 10 年以上的不到 2%²。很多小微企业不是拿到融资就可以经营下去，而是其在经营上存在着各种各样的主客观不利因素。在当前经济下行的情况下，小微企业的生存状况日益严峻，面对不同的小微企业，普惠贷款的发放必须要坚持审慎性的原则，避免定指标，盲目式的投放。那样只会给金融机构带来伤害，不仅不会促进小微企业的发展，反而会将金融机构拉入泥潭。

安 洋 合 伙 人 电 话：86-10-85537610 邮 箱 地 址：an_yang@junhe.com

夏君涵 律 师 电 话：86-10-85408601 邮 箱 地 址：xiaj_h@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



¹ 中华工商时报_2024-07-03_四版_我国中小微企业数量超过 5300 万家 (cbt.com.cn)

² 小微企业平均“寿命”仅 2.7 年，小微金融只有这么做才安全-新闻频道-和讯网 (hexun.com)