

# 现千万罚单 农商银行公司治理监管持续升级

本报记者 郭建杭 北京报道

不久前曾公开招聘保荐机构准备冲击上市的成都农村商业银行股份有限公司(以下简称“成都农商银行”),在2021年底的最后一天,被公示千万罚单,这也是农商银行系统在2021年度中

## 冲刺IPO节点

农商银行的公司治理只是取得了初步成效,依然存在各类不规范的问题,健全农商银行公司治理可谓任重道远。

农商银行上市前必须完成相关股权问题的整改。早在2019年6月,中国银保监会上海监管局批复同意沪农商行(601825.SH)上市表示:“上市前必须完成相关股权问题的整改工作,将单一非银行股东及关联方的持股比例压降至10%(含)以下;及时报告相关问题整改落实与上市发行进展情况。”

中部地区某计划上市的农商银行高管也在采访中对记者表示,“目前做上市规划的第一步就是理清股权关系,以前改制时遗留下的股权问题该整改的整改,该收回的收回,处理完此前的问题才能轻装上阵。”

成都农商银行在2020年之前,曾更换过股东。

公开信息显示,成都农商银行成立于2009年12月,2011年通过增资后注册资本达到100亿元。原安邦保险集团及其关联企业合计持有55.50%的股权,为成都农商银行控股股东及实际控制人。2020年,原安邦保险集团将其所持有的成都农商银行35亿股股份通过北京金融资产交易所公开挂牌转让。

根据联合资信《2021年第一期成都农商银行二级资本债券信用评级报告》,截至2021年6月末,成都农商银行的第一大股东为成都兴城投资集团有限公司(持股比例35%),成都市国有资产监督管理委员会(以下简称“成都市国资委”)为成都农商银行的实际控制人和最终受益人。

而在罚单公布之前不久,于2020年6月回归市属国企属性的

单笔大额度的罚单。

2021年12月31日,成都农商银行被银保监会四川监管局罚款人民币1100万元。处罚通知显示,处罚原因系股权变更未经行政许可、未审慎审查接受不具备入股条件的受让人作为股东以及违规开展非标业务等违法

成都农商银行,其迟迟未能推进的IPO也有了新进展。2021年12月20日,成都农商银行官网信息显示,“聘请A股IPO保荐机构(主承销商)采购项目已完成招标,中信证券成为中选供应商,将负责成都农商银行A股上市辅导、保荐、持续督导等全过程工作,正式开启上市之路。”

尽管原安邦保险集团及其关联方股权转让完成,国有资本的进入使得成都农商银行公司治理水平得到提升,但此前的协议存款支取以及声誉风险都对成都农商银行同业业务的开展带来不利影响。在此次罚单公示后,或将为原股东方带来的声誉影响画上句点。

针对此次公示的处罚,成都农商银行方面公开回应表示,坚决支持并完全接受监管机构的处罚决定,表示已全面完成整改。“自2020年6月回归国有后,本行始终坚持依法合规经营,针对处罚决定书所指出的问题,新一届领导班子高度重视,及时组织召开专题会议,认真剖析问题根源,在监管部门和地方政府的指导和帮助下,采取了一系列有效措施,明确整改任务分工,已全面完成整改。”

根据记者梳理可知,自2020年下半年以来,共有20多家银行因股权管理问题受到处罚。其中,有16家银行为农商银行,违规处罚事由主要集中在股东股权和关联交易管理不审慎部分,如“未按规定进行股权质押管理”“关联交易管理薄弱,向关联方授信超过规定限额”等。

违规行为。除机构被罚外,成都农商银行14位相关责任人也受到相应处罚,罚金合计270万元。

对于此次千万级罚单公示是否会成都农商银行的上市进程产生影响等问题,成都农商银行方面并未回应《中国经营报》记者的采访。

在过去几年间,监管层持续对银行保险机构包括农商银行的股权和关联交易进行专项整治,多次对股权和关联交易违规机构与人员实行处罚。2020年,银保监会针对4600多家银行保险机构开展专项整治“回头看”,排查股权和关联交易相关问题并进行整治。2021年以来,监管部门对银行保险机构的股权和关联交易的监管进入常态化严格监管状态。

中央财经大学商学院金融与财务管理系教授杨长汉对记者表示,经过近几年的强监管,农商银行的公司治理总体稳中向好,在股东治理、董事会治理、关联交易、业务行为等公司治理重点方面进行了全面规范,公司治理水平有了积极的提升。但是,农商银行的公司治理只是取得了初步成效,依然存在各类不规范的问题,健全农商银行公司治理可谓任重道远。

2022年,公司治理仍然是农商银行监管的重点之一,依然会持续围绕股东主体和行为的合规与审慎、关联交易管理规范化、董事会运作法制化和有效性等方面展开。农商银行股东主体和行为监管的重点将面向入资资金的真实性、投资持股的真实性与合规性、股东干预农商银行经营的合规性等方面。农商银行关联交易监管方面,将重点面向关联交易识别、关联交易审查监督、防范关联交易违规进行利益输送等方面。农商银行董事会运作治理方面,将侧重规范董事会结构,提升董事会的规范性和履职效能。

## 信贷风险仍是监管重点

从处罚事由来看,信贷业务违规依然是银行被罚“高发区”,信贷资金违规输血房地产仍是监管重点。

根据2021年的处罚频率和处罚金额,涉及到股东股权和关联交易违法违规的处罚呈现出罚单数量占比不高,但单笔处罚金额高的特点,如此次成都农商银行接到的1100万元顶格处罚。此外,2021年12月,章丘农商银行因贷后管理不到位和重大关联交易审批不合规被罚140万元;2021年12月,山西古交农商银行股东股权超比例等原因,古交农商银行及其三支行合计领300万元罚单。

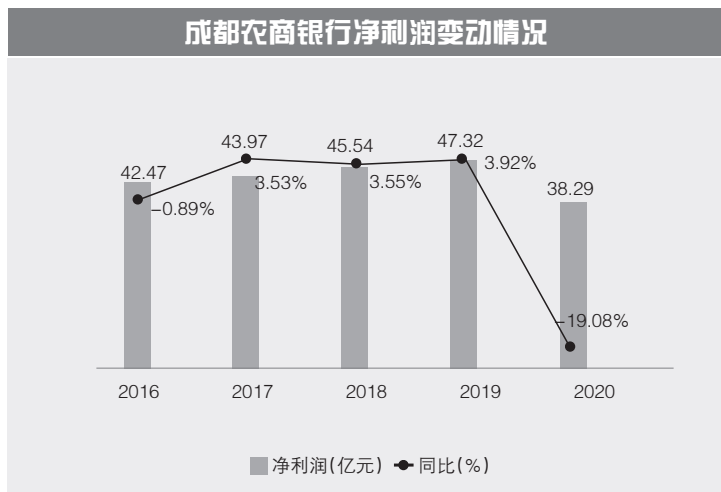
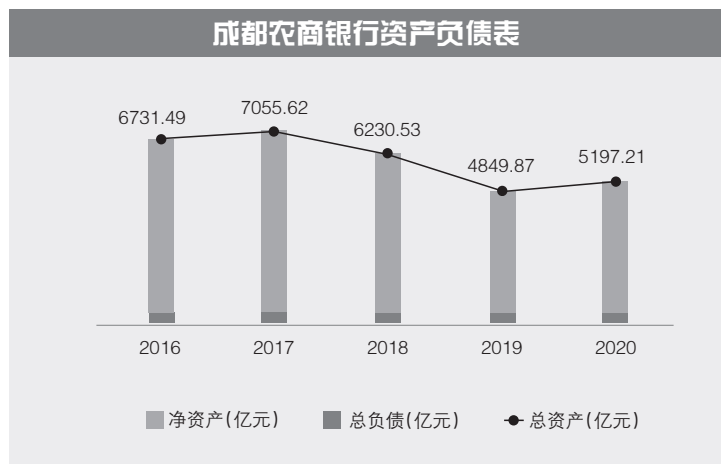
对比处罚数据来看,信贷业务风险仍是监管层重点关注对象,因信贷业务违规开出的罚单数量最多。

企业预警通数据显示,2021年全年,银保监会系统针对银行业共开出罚单4027张,罚没金额合计达18.69亿元,罚单数量与处罚金额均超过2020年。其中,农商银行接到罚单1110张,占全年罚单总数的27.6%。此外,村镇银行接到罚单360张,农信社接到罚单346张。

从处罚金额来看,农信系统合计被罚超3亿元。其中,农商银行被罚2.5亿元,村镇银行被罚7157.54万元,农信社被罚5133.4万元。

值得一提的是,2021年银保监会合计下发了15张处罚金额超过千万级以上的罚单。成都农商银行因股权变更未经行政许可、未审慎审查接受不具备入股条件的受让人作为股东等违法违规行为,被四川监管局罚款1100万元,是2021年银保监会对于农商银行开出的唯一一张千万罚单。

从处罚事由来看,信贷业务违规依然是银行被罚“高发区”,信贷资金违规输血房地产仍是监管重点。



数据来源:企业预警通

东方金诚金融业务部高级分析师张丽对记者表示,预计2022年农商银行资产质量压力依然较大,部分农商银行面临更大的资产质量管控压力:一是前期普惠小微企业贷款延期还本付息政策和信用贷款支持政策等纾困政策的有序退出,通过上述手段阶段性控制不良贷款生成的农商银行依然面临较大的新增不良贷款压力;二是地区本身经济基础薄弱,且主导产业受疫情反复影响,经济恢复缓慢;此外,随着对监管对房地产行业监管趋严,2022年农商银行房地产相关风险或将有序释放,信贷行业集中度偏高也将加大上述银行的资产质量管控压力。

对于2022年农信系统面临的风险点以及发展方向,张丽告诉记者,展望2022年,农商银行应该明确定位、充分发挥差异化竞争优势、深耕区域。同时,在经营区域受限的客观事实下,加强对区域产业前景和客户资质的分析,信贷重点支持区域绿色、普惠、高技术制造业等领域,避免“垒大户”现象,做到行业和客户的分散化,以降低集中度风险。此外,区域政府在化解当地农村金融机构风险方面提供了一定支持,风险较高的农商银行应拥抱政策,继续整合、争取资本补充专项债支持,加快风险资产出清,优化股权结构和完善公司治理、加强合规管理等,提升应对风险的能力。

## 城投“新玩法”

本报记者 石健 北京报道

近日,多家城投公司参与土拍并摘取了土地,同时,部分城投公司通过公开拍卖获取土

地使用权,需要配置安置房项目。中债资信统计数据 displays,截至2021年末,2400多家城投主体中,有900余家主体的业务类型涵盖房地产销售业务,占

比达37.5%。具体业务模式有自主开发、合作开发、定向开发、承包模式和特定合作开发五种。

值得注意的是,中指院公布

的数据显示,前不久,深圳、无锡、广州、南京、苏州5个城市当地城投公司在第三轮土拍中都占据了重要主力,参与率高达70%以上。第三轮土拍结果显

示,多数城市当地城投公司已经成为主力军。

有业内人士对《中国经营报》记者表示,“由于具备融资等天然优势,城投固然可以通

过拿地来实现经营多元化,但仍需要思考如何延伸自身业务继而形成经营闭环,同时还需要拓展融资能力实现业务平衡。”

## 加速拿地

中证鹏元房地产评级部总经理林心平认为,“2021年,房地产行业主体信用风险暴露,对市场产生了较大的冲击。短期内随着房地产市场下行以及房企风险事件增加,市场及监管层的关注度也在增加。”

值得注意的是,2021年6月30日,央行已将“三道红线”试点房企商票数据纳入其监控范围,“三道红线”指企业剔除预收款后的资产负债率大于70%;净负债率大于100%;现金短债比小于1倍。试点房企须在2023年6月30日前完成降负债目标。

随着房企资金资源逐步减少,以往跑马圈地的场景已经不在。对此,有业内人士认为,“随着央行把房企的商票业务纳入监管范围,房企融资进一步受限。这使得头部房企将进一步退出三四五线城市的市场,全国各地的地产市场格局将出现新的转变。”

正如前述业内人士所言,2021年年末,不少城投公司相继开始拿地。2021年12月21日,成都文化旅游发展集团有限责任公司子公司成都天府旅游产业投资集团有限责任公司以1.89亿元的价格摘得成都大邑县土地出让面积为94.3亩的土地,土地性质为住兼商用地;2021年11月24日至26日的苏州市第三批集中供地中,苏州市相城城市建设投资(集团)有限公司(以下

简称“相城城投”)、苏州苏高新集团有限公司、苏州市吴江滨湖投资集团有限公司等城投公司的均摘得一定的土地使用权;2021年11月9日,嵊州市城南建设投资有限公司的参股公司浙江盛天建设开发有限公司以10.25亿元的价格摘得绍兴市绍兴嵊州市土地出让面积为13.76万平方米的土地,土地性质为商住地;2021年10月22日,兰州新区城市发展投资集团有限公司的下属子公司兰州新区房地产开发有限公司以4.5亿元的价格摘得兰州新区土地出让面积为327亩的土地,土地性质为住宅用地。

不过,随着地方化解隐性债务力度加大,政府降杠杆率幅度加大,城投举债投资基础设施建设、一级土地开发的模式正在走向没落。采访中,中债资信相关专家告诉记者,“目前,自主开发和合作开发模式市场化运营程度较高,定向开发和承包模式的盈利情况一般。”

同时,新世纪评级在对相城城投跟踪评级时提到,“公司主要在相城区从事安置房建设、基础设施建设以及水务业务,并从事商业房地产开发业务。其中安置房和基础设施建设业务资金回笼进度慢,且项目后续投资规模较大,存在投融资压力,安置房业务收入虽不断下降,但在建项目多,未来收入仍有一定保障。”

此番城投公司拿地基于怎样的盈利逻辑?对此,有业内人士告诉记者,“目前,很多城投公司通过ABO模式,即授权(Authorize)、建设(Build)、运营(Operate)模式来隔离风险,创造盈利。如果城投公司全过程参与项目的融资、建设、运营,则远超城投公司传统业务模式。同时,ABO模式使得政府对城投公司由过去的财政支持,变为双方依照项目合同约定付款,使城投公司真正独立经营。此外,ABO模式的建设资金由城投公司自行解决,政府将有效隔离政府直接债务。同时,还需要城投公司将触角从土地一级开发延伸到房地产开发领域。”

记者注意到,城投公司在拿地加速的同时,行业也迎来一定的风口。“十四五”纲要出台后,2020年11月17日,住建部发布《实施城市更新行动》,其中提到“完善城市空间结构,实施城市生态修复和功能完善”等内容。记者梳理发现,多地颁布的《城市更新管理办法》中均提到,“对于实施主体拿地或进行低效用地再开发进行了制度化保障。”对此,有业内人士认为,“这意味着城投作为地方实施城市更新项目的实施主体,未来将对城市更新项目进行封闭运作,并通过拿地开发、补缴土地价款的方式参与到地产业务中去。”

## 关注尾部区域和城投风险

2021年12月17日,证监会官网发文《联席会议部署开展金交所现场检查工作》,聚焦检查金交所非标融资业务。其中提到两点,一是不得为发行销售非标债务融资产品提供服务和便利,严控新增、持续压降各类非标融资主体的融资业务;二是禁止金交所为房地产企业(项目)、城投公司等国家限制或有特定规范要求的企业融资。

自2021年以来,城投平台融资渠道趋窄。而在2021年12月29日,上海新世纪评级则将西部一家AAA级城投公司下调展望,主要系公司刚性债务负担重、一年内到期债务规模大、公司账面货币资金快速消耗致即期偿付压力抬升、疫情影响导致土地出让收入下滑致经营回款通路受阻、融资计划执行不及预期等。记者在采访中了解到,监管机构关于城建相关企业发债政策正在大幅收紧。

除了融资仍是难题之外,中证鹏元工商企业评级董事游云星认为城投拿地还需要关注三个维度。“当前影响房地产行业发展的最大变量在于政策,虽然近期政策出现边际缓和,但更多还是政策纠偏的过程。在此背景下房企将长期改变拿地策略,对不同等级城市和区域土地偏好分化加大,进而对土地财政产生负面影响。土地财政作为地方政府债务偿付的重要

补充,收入承压将对地方政府债务造成较大压力。基于城投在土地财政中的作用和业务模式,将面临地方政府救助能力趋弱、经营模式受阻以及再融资压力上升等三方面的冲击。由于层级越低的政府负担越重,还应重视尾部区域和城投风险,建议关注三个维度:债务率和债务集中度、土地出让收入贡献度和区域土地出让收入变化、城投再融资变化情况。”

一位城投公司负责人告诉记者,“虽然城投在拿地方面存在一定的天然便利,但是,比起地产公司,城投去杠杆面临更多挑战。房企可以通过快速销售、加速资金回笼、减少拿地量等方式降低杠杆。但是城投平台因为结算模式不同,导致大量应收账款的产生,现金流尤其是经营性现金流常常出现不稳定,城投平台降杠杆难度相对较大。”在上述负责人看来,城投公司在经营土地业务的同时,2022年还是应该加强自身的融资能力。

《中国城投行业发展报告2021》数据显示,城投公司房地产业务发展规模差异较大,营业收入最高达823.64亿元,最少仅有0.02亿元。报告认为,“说明各地城投公司的房地产业务的渗透幅度严重不均衡,且相较于房地产开发公司来说,规模整体还比较

浅。房地产业务营收占比35%以内的比例大,毛利率大多数趋于25%至40%范围内。相较于基础设施建设业务和土地整理业务,城投公司在房地产业务上的营收占比和毛利率尚没有体现出明显优势。”

东方金诚有关专家认为,“如天然禀赋及自身实力较强的企业,可以抓住现在房地产市场的危机时刻,将基建与地产形成联动,从原有的土地‘一级开发+基建’的业务再向前迈一步,择机拓展到房地产开发领域。”

2021年12月末召开的中央经济工作会议精神提出,要提高保障性住房建设业务占比。对此,东方金诚专家认为,“这一方面有利于城投企业帮助当地政府化解当下危机,同时也有助于自身造血功能的提升;一些未来战略规划重点发展地区的城投企业,可以在城市更新、片区开发等领域寻找市场化开发模式,通过区域内国有经营性资产的优化整合、并购重组,开展与自身资源相关的经营性业务;而一些债务负担过重资源禀赋欠佳地区的城投企业需要先给自己‘减负’,在业务模式上而非业务内容上转型,如进一步厘清政府和城投之间的关系,建立更加透明、更加规范的业务模式等,避免盲目转型造成压力的进一步加大。”