2019年第9期(总第324期)

辽宁省财政科学研究所

辽 宁 省 财 政 学 会 2019年11月25日

**本期主题：融资担保**

[按]融资难、融资贵一直是我国中小企业发展过程中面临的突出问题，严重制约中小企业进一步发展壮大。特别是当前，我国经济正处于由高速度发展转向高质量发展的关键时期，融资难、融资贵问题变得更加紧迫。2019年4月17日国务院总理李克强在主持召开国务院常务会议时指出“要进一步加大工作力度，确保小微企业融资规模增加、成本下降。通过政府性融资担保降低企业融资费用，中央财政继续安排资金，实施小微企业融资担保降费奖补政策……”。近年来，国务院围绕促进融资担保行业健康发展，先后出台一系列政策，健全完善全国融资担保体系，推动我国融资担保行业整体格局实现重要突破，融资担保机构数量不断增加。随之而来的是越来越多的地区开始发展融资担保行业，希望能够给当地的中小企业拓宽融资渠道，但是因为受经济下行压力，以及政策配套不完善等诸多因素的影响，发展并不顺利，可以说壮大融资担保行业任重而道远。

**什么是融资担保**

融资担保指信用担保机构通过介入包括金融机构（银行等）、企业或个人等资金出借方与主要为企业和个人的资金需求方之间，作为第三方保证人为债务方向债权方提供信用担保，担保债务方履行合同或其他类资金约定的责任和义务。融资担保是担保业务的品种之一，也是中小企业增加融资成功率的重要方式。随着商业信用和金融信用的发展需要，融资担保成为了融资市场一种重要的信用中介。在开展融资担保业务过程中，融资担保机

构一方面要对资金需求方进行信用评估并收取费用，另一方面需要向资金供给方提供自身资信证明，取得其对自身信用保证资格和履约能力的认可，银行在审核通过融资担保机构提供的相关资信材料并收取保证金后，向企业发放贷款，进而三方完成融资担保业务（见图1）。

担保机构

向银行支付保证金

企业违约期代偿贷款

审核担保客户资料

分析风险并监控

银行审核担保公司资质，确立合作关系

提出担保申请

支付担保费用

还本付息

商业银行等债权人

中小微企业

发放贷款

**图1 融资担保的产业链**

一、融资担保内涵演进及设立条件

我国于2010年发布了《融资性担保公司管理暂行办法》（简称《办法》），2017年10月1日起开始施行《融资担保公司监督管理条例》（简称《条例》），两个文件中关于融资担保的定义不尽相同。2010年的《办法》中：融资性担保是指担保人与银行业金融机构等债权人约定，当被担保人不履行对债权人负有的融资性债务时，由担保人依法承担合同约定的担保责任的行为。2017年的《条例》中，融资担保指担保人为被担保人借款、发行债券等债务融资提供担保的行为。很显然，2017年的文件中债权人扩大了范围。

与之相对应，《条例》规定了融资担保公司设立的条件，主要包括四方面：（1）股东信誉良好，最近3年无重大违法违规记录。（2）拟任董事、监事、高级管理人员熟悉与融资担保业务相关的法律法规，具有履行职责所需的从业经验和管理能力。（3）有健全的业务规范和风险控制等内部管理制度。（4）注册资本不低于人民币2000万元，且为实缴货币资本，不是认缴资本。

融资担保公司是可以跨省、自治区、直辖市设立分支机构的，但跨地区设立需经拟设分支机构所在地监管部门批准外，还需要满足三个条件：（1）注册资本不低于人民币10亿元；（2）经营融资担保业务3年以上，且最近2个会计年度连续盈利；（3）最近2年无重大违法违规记录。

二、融资担保机构的分类

按照出资方式，融资担保机构在我国主要分为政策性担保机构、商业性担保机构、再担保机构三类。其中，政策性担保机构一般为非营利性机构；商业性担保机构由企业或个人出资；再担保机构则是利用自身信誉和能力为担保机构提供信用增级或风险分担服务（再担保是指为[担保人](https://baike.baidu.com/item/%E6%8B%85%E4%BF%9D%E4%BA%BA/5855385)设立的担保，当担保人不能独立承担担保责任时，再担保人将按再担保合同约定比例向担保人提供比例再担保或为担保机构提供一般连带责任担保）。就目前的统计情况看，我国现有的融资担保机构中，具有中高级评级的数量有限，且这些机构多为中央及地方国有企业，而民营融资担保机构数量可观，但评级相对较低，可承受风险能力有限。

三、融资担保物的种类

融资担保的担保物分为物品的担保和个人信用的担保两类。物品的担保主要是担保人利用自己的资产抵押为借贷人进行融资担保，资产包括担保人的不动产和有形动产，如果借贷人不履行其义务，借款人可以行使其对担保物的权力来满足自己的债权。个人信用的担保是以法律协议的形式做出承诺，融资担保机构向债权人承担一部分借款人的还款义务。如果被担保的借款人不履行自己的还款义务，担保机构需要承担起被担保人的合约义务。

四、融资担保发挥的作用

融资担保作为普惠金融重要支点，是现代金融体系有力补充，是企业融资重要渠道。

1.融资担保为企业融资增信，促进货币资金融通进入实体经济

中小企业融资难的一个重要症结就是信用不足。融资担保机构的主要服务对象是中小企业，通过自身的信用、资产保证和专业优势，增强中小企业的信用水平，使其顺利地从银行金融机构获得所需的资金，拓宽融资渠道，从而得以发展壮大。融资性担保机构在一定程度上缓解了中小企业融资难题，使很多本没有信用记录的中小企业有了信用能力，有利于提升中小企业的信用观念和信用水平，推动银行与中小企业间建立良好的信用关系，从而促进货币资金融通进入实体经济。例如，2016年湖北省担保行业为6万多家中小微企业提供融资担保服务，年末在保余额1100亿元。由于担保行业的介入，湖北省中小企业贷款余额每年增加1000亿元以上，贷款余额占全省企业贷款的63.3%，较好地发挥了为中小企业增信、提高融资可获得性的作用。

2.融资担保为银行分担风险，维护金融体系的稳定

融资担保作为一种信用风险分担机制，将中小企业的还款风险由银行单方面承担变为由融资担保机构和银行共同承担，即融资担保机构以自身的资本和信用作基础，为银行分担贷款风险。银行通过与融资担保机构签订合同，将中小企业还款风险部分转嫁给融资担保机构，借款企业到期无法偿还银行贷款时，银行有权要求作为第三方提供担保的融资担保机构承担赔偿责任。因此，融资担保机构必然会通过专业化的方式搜集和处理信息，减少银行和中小企业间的信息障碍，屏蔽资质差、风险高的融资主体，挖掘潜在的优质融资项目，降低银行贷款风险。例如，安徽省推行的“4321”政银担合作试点，由担保机构承担代偿责任的40%、再担保机构承担30%、银行承担20%，有效地为银行分担了贷款风险，维护了金融体系的稳定。

3.融资担保的资金杠杆作用明显，显著提升中小企业的融资规模

在融资领域，融资担保具有“放大器”的作用，融资担保机构通常以自身资本金为中小企业增信，提供融资担保业务，将中小企业信贷资金成倍放大，具有显著的杠杆效应。也就是说在发生担保业务时，融资担保机构可以根据企业具体情况，为企业提供相应的增信服务，这样企业就可以较少的可抵押资产，在银行获得更多的贷款支持。银行通过与融资担保机构合作也可降低自身风险。融资担保机构为企业提供的增信额度越大，企业可融资额度放大倍数就越大，资金杠杆作用越强。例如，2016年湖北省国有和政府出资控股的担保公司开展的融资担保业务平均放大融资资金倍数为2-3倍，显著提升了中小企业融资规模，起到了对实体经济的“杠杆”撬动作用，促进实体经济发展。当然，杠杆作用越强，融资担保机构承担的风险也就越大，这也是融资担保机构发挥杠杆作用时所必须承担的“副作用”。

**我国融资担保行业的发展实践**

一、我国融资担保行业的发展历程

我国融资担保行业发展起步于上世纪90年代初，其发展历程主要划分为三个阶段。

1.融资担保行业的发展摸索阶段（1993年-2008年）

1993年，国务院批准中国经济技术投资担保有限公司特例试办，标志着中国担保行业开始起步和探索。之后，伴随着国内中小企业和民营经济的发展，在尚不健全的金融体制和金融环境下，为满足因市场交易主体的巨大信用担保需求，在政府与市场的双重作用下，融资担保机构逐渐在全国各地出现，成为我国社会信用体系的一部分，也是金融体系的一个重要补充。它的发展跟市场经济建设一样，是在不断的摸索中总结经验，一点点地走向成熟。

2.融资担保行业的快速发展阶段（2008年-2011年）

这一阶段，我国融资性担保机构数量总体呈快速增长趋势，由2008年的4247家增加到2011年的8402家，增长了近一倍数量。具体情况如图2所示。与此同时，融资性业务覆盖面也在不断扩大，包括为企业经营性贷款和个人消费贷款提供担保。其中中小微企业的经营性贷款担保，弥补了中小微企业缺乏抵押资产、信用信息不对称的缺损，架起了中小微企业与银行之间的桥梁，在缓解中小企业融资难等方面起到了积极的作用，取得了较好的经济效益和社会效益。

3.融资担保行业的发展趋势放缓阶段（2012年-至今）

参考图2可知，2012年-2018年期间，融资担保机构数量增长呈平缓、略有下浮趋势。究其原因，主要是从2012年开始，我国宏观经济增速放缓，导致大量企业尤其是中小企业出现盈亏，进一步致使担保机构面临的风险上升，代偿事件发生率持续提高，部分担保机构甚至因代偿风险过高而倒闭。据统计，2012年我国担保行业代偿率达到1.3%，超过2011年的1倍还多；到2017年我国担保行业的代偿率已达到2.78%，是2011年4.56倍，具体情况如图3所示。特别是近年浙江、河南、山东、四川等多地关于担保公司跑路的事件层出不穷，由此，关于我国融资担保行业经营状况和未来前景的讨论众说纷纭，而融资担保行业的不佳表现也直接影响到了融资市场及商业银行放贷的状况。各地多家商业银行纷纷将融资担保公司拒之门外，融资担保企业在发展过程中遭遇了前所未有的瓶颈阻碍。

**图2 我国融资担保机构数量变化情况**

**图3 我国融资担保行业代偿率变化情况**

二、融资担保行业发展的具体实践

1.国家积极出台政策引导融资担保行业发展

为进一步发挥政府性融资担保基金的作用，引导更多金融资源支持小微企业和“三农”发展，国家出台了一系列指导性政策为融资担保行业发展保驾护航。例如，2019年年初，国务院办公厅出台的《关于有效发挥政府性融资担保基金作用切实支持小微企业和“三农”发展的指导意见》（国办发〔2019〕6号）。文中要求，政府性融资担保、再担保机构要严格以小微企业和“三农”融资担保业务为主业，支持符合条件的战略性新兴产业项目，不断提高支小支农担保业务规模和占比，服务大众创业、万众创新，不得偏离主业，盲目扩大业务范围，不得为政府债券发行提供担保，不得为政府融资平台融资提供增信，不得向非融资担保机构进行股权投资等。政府性融资担保、再担保机构不能以营利为目的，在持续经营的前提下，保持较低费率水平，切实有效降低小微企业和“三农”综合融资成本。另外，2018年财政部、工业和信息化部联合发布了《关于对小微企业融资担保业务实施降费奖补政策的通知》（财建〔2018〕547号），决定实施小微企业融资担保业务降费奖补政策，引导地方支持扩大实体经济领域小微企业融资担保业务规模，降低小微企业融资担保成本，促进专注于服务小微企业的融资担保机构持续发展。具体包括中央财政对于在2018年-2020年每年安排资金30亿元，采用奖补结合的方式，对扩大小微企业融资担保业务规模、降低小微企业融资担保费率等政策性引导较强的地方进行奖补等内容。

2.国家融资担保基金发展势头良好

2018年3月28日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，决定由中央财政及有意愿的金融机构发起设立国家融资担保基金，采取股权投资的形式支持各省区市开展融资担保业务。 国家融资担保基金自2018年9月26日揭牌正式运营以来，坚持政府性融资担保准公共产品定位，按照“在控制风险的前提下，尽快开展业务，尽量扩大规模，尽早发挥政策效应”的要求，扎实推进各项工作。目前，国家融资担保基金已与22个省（区、市）和2个计划单列市融资担保再担保机构签订了再担保合同，通过再担保业务合作，建立了国家融资担保基金与省级融资担保再担保机构、辖区内融资担保机构三级业务联动合作体系，参加业务合作的体系成员数量已达857家，与12家全国性银行签订合作协议，推动政府性融资担保体系与银行加快建立风险共担机制，银担携手共同为小微企业、“三农”等普惠领域做好融资担保业务。截至2019年6月末，国家融资担保基金再担保合作业务规模累计突破1400亿元，达到1462亿元，担保户数超过8.5万户。其中：2019年上半年，实现再担保合作业务规模1065亿，担保户数6万户；银行参与分险业务规模510亿元，占再担保合作业务规模比例47.9%。

3.科技担保公司助力地方科技经济发展

以辽宁省为例，为贯彻落实习近平总书记关于辽宁振兴发展的重要指示精神，认真抓好中央有关文件精神的落实，充分发挥国有担保公司资金、信用、技术和各市熟悉企业、组织协调、政策扶持、易于监管等优势，按照辽宁五大区域发展战略部署，结合各市意愿，2019年，辽宁选择高新科技型且聚集的沿海经济带、沈阳经济区中沈阳、大连、鞍山、盘锦四个城市，同时带动辽西北的朝阳市，由省、市政府共同出资建立科技担保公司，提供政府背景的融资增信服务，争取有效解决高新科技企业融资难问题，有利于省级担保集团职能作用的发挥，有利于辽宁区域发展战略的实施。根据监管规定，融资担保机构单笔担保额不超过净资产的10%，在保余额不超过净资产的10倍。如沈阳、大连科技融资担保有限公司各注资5亿元，鞍山、盘锦、朝阳科技融资担保有限公司单笔担保额上线为各5000万元，担保金额总量各达50亿元，鞍山、盘锦、朝阳三市科技融资担保有限公司单笔担保额上限为各3000万元，担保金额总量各达30亿元，总新增担保金额190亿元，可有效缓解高新科技企业的融资难问题。

总之，近年来，融资担保行业的发展推动了产业结构的改善和优化。全国融资担保机构提供的融资性担保业务总额中，为高污染、高能耗的资源性行业、产能过剩行业（简称“两高一剩”）和房地产行业提供的担保金额占比较小，向科技创新和新农村建设方面的经营性贷款倾斜较大。融资担保机构通过金融杠杆，减少对“两高一剩”行业和房地产业的担保投入，加大对中小微企业和新兴行业，特别是科技型企业的担保投入，助力实体经济发展，对推动供给侧改革起到了积极的作用。

**融资担保行业可持续发展面临的挑战**

随着国内外经济形势的日趋复杂化，特别是一些传统企业经营面临产业转型升级的考验，导致部分担保公司近年来担保代偿余额增加较快。同时，机构单打独斗、行业管理滞后、银担合作处于劣势、担保品种单一、复合型人才匮乏以及社会信用体系建设尚不完善等诸多因素，成为制约融资担保行业规模与需求量相匹配的瓶颈。具体表现如下：

一是发展环境不佳，自身经营风险大。融资担保机构的客户基本上是中小微企业，由于受经济下行压力的影响，企业经营困难，加之中小微企业规模较小、业绩不稳定、管理落后、财务核算、信息不透明不规范等因素，抗风险能力更弱，导致担保公司不良客户较前几年有所增加，代偿金额也不断增大。另一方面，由于受知名度和行业环境的限制，担保公司的客户大部分是银行推荐，银行在推荐客户给担保公司前，基本上对客户都进行了筛选，规模大、运行好、信用佳、能够提供较好的反担保措施的企业，银行选择直接放款。抗风险能力较弱、运行不太好、反担保措施不健全甚至没有合适反担保措施的企业，被推荐给担保公司，所以导致担保公司自身业务经营的风险较大。

二是发生代偿风险高，追偿执行难度大。目前，担保机构与银行风险共担的机制很难建立，风险基本都由担保机构承担。担保客户一旦发生风险或到期不能还款，银行往往第一时间通知担保公司，要求担保公司履行代偿责任。即使双方约定了共同追偿期，但因为有担保公司承担风险，银行对追偿通常比较消极，追偿的压力主要由担保公司承担。因此，一旦发生逾期，担保机构只能面临代偿的局面。尤其是现阶段，由于司法体制的原因，担保公司在代偿后，往往遇到执行难、执行时间长的困扰，如碰到像生产设备等动产抵押，因不能及时处置变现，资产价值大幅缩水，损失只能由担保机构承担。

三是政策配套不齐全，滚动发展能力小。融资担保政策配套不齐全，尤其是风险补偿机制没有建立，同时再担保体系也不健全，使得再担保体制流于形式，担保机构的风险只能靠自己来化解和承担。由于没有固定的补偿机制，不良资产在不断增加，而担保机构在一定的时间内又无法消化，导致担保机构的净资产不断减少，在一定程度上限制了融资担保机构为中小企业服务的作用。虽然大多数担保机构建立了较完善的业务体系、风控制度、评审制度，但还是受规模、风险控制、担保客户质量和税收政策等方面的制约，发展空间难以提升，业务量和规模很难得到扩大。

四是国有担保机构追责严，从业人员压力大。作为政府出资的担保机构，不但要为中小微企业提供担保，而且还要控制风险，防止不良业务的发生，负有防止国有资产流失的责任。担保行业和其他行业相比，不但对专业知识要求比较高，而且还要有敏锐的风险意识。而担保业风险无处不在，发生代偿损失的风险可能性高，一旦发生损失，就要面临失责和渎职的追查，导致国有担保机构的负责人和从业人员的压力大。

五是区域经济发展关联度大，担保机构独立性差。政策性融资担保机构大多由政府出资建立，特别是由省级人民政府及以下级别政府部门出资设立的融资担保机构，其天然具有为地方经济发展服务的属性，担保机构在选择担保业务时会更容易受到地方政策的影响，偏向一些本地区的担保对象，或者针对区域内某一行业的担保对象开展更多的担保业务。例如，一个地区的支柱性产业或骨干型企业需要大力扶持而又缺乏有效资源注入时，地方政策性融资担保机构提供的担保业务就是其最有利的融资工具。但是，当地方经济或者这一支柱产业发展好的时候，担保机构的收益也会增多，所承担的风险也较低。反之，地方经济发展较差或产业发展不理想，担保机构的业务量可能会扩张，但是其不良担保业务的发生率则可能会提高，相应承担的风险也将会加大。所以说，我国现有的担保机构有着强烈的地区性，其很难脱离区域经济发展的控制。

**国外政府融资担保体系建设的经验借鉴**

与我国相比，国外发展融资担保的时间更早，融资担保体系建设也更加完善，尤其是一些欧洲国家及日本、韩国等在建设融资担保体系时产生了很多值得我国借鉴的经验。

一、法国模式：国家担保基金+法投行受托运营

自2005年起，法国政府每年从财政预算中安排担保基金，委托法国国家投资银行（下称“法投行”）开展政策性融资担保业务，用于支持中小企业整个经营周期内的融资和市场创新。担保基金由政府全额出资，每年由法投行与政府协商，根据上一年担保业绩确定当年的担保基金规模，从财政预算中拨付。政府可以根据不同行业发展情况及市场环境等因素，有针对性地调整基金支持范围，设立对应不同领域的专业担保子基金。法投行可以按照协议要求，根据企业所处生命周期以及风险分级确定担保基金的放大倍数，平均为12-15倍。担保基金不直接为债务人提供担保，而是同贷款银行签订风险分担协议，约定风险分担比例，承保贷款金额的40%-70%。当中小企业贷款逾期时，担保基金不需要代为偿付，而是由贷款银行直接向企业追偿或处置抵押物，待完成诉讼并拿到法律仲裁等文件后，担保基金按约定比例对贷款银行的净损失额进行赔付。担保基金的资金运作主要用于法国财政部的定期存款，另有部分资金可购买银行债券、可转让债券以及大额存单等。法国议会和财政部根据法律授权对担保基金的运作规范性和运营绩效等进行评价。

二、德国模式：政府代偿补偿+地方担保银行

为了解决中小企业因缺少合格抵质押品而面临的融资难问题，1954年，德国出现了第一家担保银行。担保银行为非营利性的经济促进机构，完全独立于政府，根据《德意志联邦银行法》进行市场化运作，接受联邦金融服务监管局的监管。担保银行重点服务于创业型、成长型中小企业，为避免同业竞争，担保银行只能在注册州经营；只提供担保，不得从事存款、贷款业务。为扶持担保银行发展，德国政府专门出台了税收优惠政策，只要担保银行新增利润继续用于担保业务，就可以依法免税。目前德国16个联邦州每个州均有一家担保银行。担保银行接受新成立公司、家族企业和其他已存在企业的担保申请，中小企业单笔申请担保额度上限为125万欧元，期限不超过15年，不动产项目融资担保期限不超过23年。担保银行会根据全面的企业信用信息对其进行信用评级，重点考核其财务状况和未来发展状况。评级越高，担保费率越低。担保申请成功后担保银行会一次性收取担保总额0.75%-1.5%的评审费，之后企业每年于年初支付在保余额0.8%-1.2%的担保费。

三、日本模式：金融公库+地方信用保证协会

日本是最早建立中小企业信用保证体系的国家。20世纪30年代，为应对空前的经济萧条，扶持中小企业发展，政府开始通过建立信用保证体系，为中小企业融资提供支持。1958年7月，日本政府设立了全国性的小企业信用保险公库（2008年更名为日本金融公库），初步建立了信用补充制度。日本地方信用保证协会是公共法人，独立于政府运作。根据《日本信用保证协会法》，政府和金融机构都有义务对地方信用保证协会出资。日本各都道府县政府根据当地中小企业融资和发展的实际需要，给地方信用保证协会补充资本金，并列入财政预算，各金融机构为地方信用保证协会捐资可以直接列入成本费用开支。各地方政府出资比例不同，但一般为50%以上。地方信用保证协会的一般信用保证期限不超过10年，企业流动资金贷款保证期限不超过15年，设备资金贷款保证期限不超过20年。各地方信用保证协会的最高保证限额为资本金的35-60倍。保证费最高为年1%。

日本建立多层级风险分担机制。地方信用保证协会与贷款银行实行“责任共有制度”，地方信用保证协会承担贷款损失风险的80%，贷款银行承担其余20%。日本金融公库为信用保证协会提供再担保，分担其70%-80%的风险。贷款损失发生后，日本金融公库会在2个月内将其风险部分的资金先行拨付给信用保证协会由其先为中小企业代偿，地方信用保证协会最终获得追偿款再按照风险比例返还给日本金融公库。地方信用保证协会要向日本金融公库支付40%的保费收入作为再担保费。

四、韩国模式：三家全国性担保机构+地方信用保证基金

韩国信用保证体系建立在公共财政和政府信用支持基础之上，不以营利为目的，具有政策性和公共性特点。三家政策性担保机构，即1976年成立的韩国信用担保基金、1989年成立的韩国技术信用保证基金、1999年成立的韩国保证联合会，分别依据《信用保证基金法案》《技术信用保证基金法案》及《地域信用保证基金法案》设立和运营，明确了政策性金融机构的法律地位。资金来源主要为政府、金融机构和企业捐赠。其中，（1）信用担保基金规模最大，主要为有发展前景但缺乏有形抵押品的一般性中小企业提供融资担保，并通过信用信息的有效管理和利用促进合理健康的信用交易。政府捐助额根据担保基金运行效果和经济前景每年有所变化，银行捐助额则比较稳定，额度不超过银行每年公司贷款额的0.3%；在风险控制方面，信用保证基金设定了集中度指标。（2）技术信用保证基金专门为创新型、风险较大的高新技术中小企业提供融资担保服务，并以客户为中心，按照技术成熟度和企业发展阶段将信用保证业务细分为：技术创新型企业保证、创业企业保证、业务创新型企业保证、技术研发保证、技术评估保证等；在风险管理方面，技术信用保证基金主要采取设定风险限额、持续监测风险变化等措施降低违约率。（3）韩国保证联合会主要为地方信用保证基金协会会员提供再担保服务，资金来源包括16家协会会员缴纳的会员费，政府预算拨款和金融机构捐资。在风险控制方面，保证联合会设定了风险限额，规定单个客户的最高再担保额度为4亿韩元，特殊情况下为5亿韩元。此外，保证联合会与地方信用保证基金建立了再担保关系，对全国各地信用担保基金提供的担保项目实施再担保，并承担连带赔偿责任，责任分担比例为50%-80%。韩国信用保证基金联合会对地方信用保证基金收取再担保费，基准费率为年0.8%。

五、国外融资担保体系建设对我国的几点启示

一是明确融资担保体系的政策性定位。国际经验表明，中小微企业融资担保业务具有准公共产品属性，无法完全依靠商业担保机构运作，为此政府都给予了大力的支持。因此，我国政府性融资担保体系建设宜坚持政策引导与市场主导相结合，突出以支农支小为主业，切实发挥财政支持保障作用，引导撬动金融资源流向普惠领域。二是完善利益融合的风险分担机制。从国际经验看，由于小微企业及“三农”主体自身融资条件差，贷款风险通常由参与主体共同分担，既有利于防范道德风险，又能够增强融资担保机构、银行拓展业务的能力和积极性。而通过构建自上而下的“政银担”合作机制，将各级政府、融资担保机构拧成一股绳，进一步加强与银行的业务合作和风险分担，有利于促进参与各方的“利益融合”，更好发挥支农支小的作用。三是建立持续输血的风险补偿机制。融资担保行业收益水平较低，融资担保机构普遍“保本微利”运行，单靠自身利润难以覆盖代偿损失。因此，日本、德国都建立了政府注资和股东捐资机制，为融资担保机构持续输血，确保其逐步放大效应。我国部分地方政府已开展了融资担保风险代偿补偿方面的探索，下一步，需要考虑在国家层面建立“上下联动”的风险补偿机制，以提升政府性融资担保体系的可持续发展能力。四是发挥国家融资担保基金的龙头带动作用。国际上，各国的中小企业担保体系都有统一的全国性的组织机构，以实现对全国范围内中小微融资担保业务的统一管理。当前我国担保机构实行属地管理、各自为政，与银行的跨区域垂直管理形成鲜明对比，在开展银担合作时，往往处于弱势地位，难以在利率、期限、抵质押条件等方面为小微企业和机构自身争取更多利益。国家融资担保基金设立后，可发挥行业龙头作用，推动与银行业金融机构的“总对总”合作，引导地方各级融资担保机构聚焦主业、统一标准和条件，推动形成政府支持、资源共享、风险共担、统筹兼顾、多级联动的融资担保体系。

**加快融资担保行业发展的对策建议**

当前，我国经济正处于从高速度发展转向高质量发展的关键一步，在未来相当长一段时期内，将面临推进发展方式转型的历史任务，而在这一过程中，融资担保作为重要的金融手段，必然成为企业发展的助推器，助力我国经济实现高质量发展。因此，持续发展融资担保行业势在必行，进而可以考虑从以下角度出发，加快推动我国融资担保行业的发展。

一、不断扩大资本金，提高担保能力

一是建议监管机构制订相应制度和规定，引导和要求担保机构每年以一定的比例不断扩充资本金，壮大担保实力，增强自身防范和抵御风险的能力。二是以政府推动为主导，以市场运作为主线，要积极引导担保机构通过扩股、重组改造、兼并、合作，优化组合现有的担保资源，实现规模与质量的提升与整合，在更好地解决小企业融资难问题的同时，提高自身实力，提高担保水平。三是多措并举，增加担保基金有效供给。建议政府进一步整合各类财政资金，按照涉农、中小微企业、民生项目等贷款增速，安排与其相匹配的财政资金增加担保基金规模，建立与贷款增长相适应的担保基金池。出台优惠政策，放宽准入条件，吸引鼓励更多民间资本入股政策性担保机构，建立政策性资本与民间资本相互补充的股份制担保机制。同时要改变政策性贷款贴息方式，将部分贴息资金调整补充为担保基金，变“输血”为“造血”。

二、分类引导，逐步推进商业性融资担保机构做精做强

通过分类引导，对经营出现较大问题的担保公司，由其主管部门进行清理，逐步有序退出市场；对规模较小的，要引导其增资扩股、合并重组，逐步达到银担合作条件；对内控工作薄弱、业务力量不足的，要引导其加强自身建设，提高内控水平；对股权结构单一，公司治理不健全的，要引导其适度分散股权、完善股权结构，以此增强银行业金融机构与之合作的信心，增加与银行合作和谈判的能力。同时要积极引进一些在全国、区域有影响、管理规范、经营理念先进的大型担保公司在地市开立分支机构。如全国的中合中小企业融资担保股份有限公司、省级融资担保集团股份有限公司等，引入竞争机制，实现优胜劣汰。

三、完善政银担企合作机制，合力破解融资难题

建议建立由金融部门为牵头单位，人民银行、银保监会、工业和信息化、工商管理等责任部门组成的政银担企联席会议制度，协调解决相关问题，推进多方合作；开展融资担保风险分担和代偿补偿试点，通过明确对象范围，确定分担比例，做实补偿基金，明确管理责任，加强风险防控，构建政银担三方机构“三位一体”的风险分担体系。按照国务院《关于促进融资担保行业加快发展的意见》要求，在与省级再担保机构达成合作框架下，县域银行应对合作的县域融资担保机构提供更多优惠：如风险分担、不收或少收保证金、提高放大倍数、控制贷款利率上浮等。同时，开辟抵（质）押及资产处置“绿色通道”，加大公检法司、工商、国土、房管等部门的协调力度，建议相关部门尽快出台融资性担保机构担保抵押物登记、办理及处置实施办法，简化手续，降低费用，提高效率。

四、充分发挥政策的间接支持作用，营造宽松的发展环境

充分发挥财政政策引导作用，以落实税收优惠政策等手段为主，通过实施担保费用补助政策、担保业务奖补政策、风险补偿政策，间接支持融资担保体系发展。一是各地政府

根据财力情况，在担保公司按照市场化运营成本费用确定的担保费率基础上，给予政策性业务适当的担保费用补助。二是综合担保公司政策性担保业务余额、担保基本金放大倍数、单笔担保额度、风险管控、是否违反相关政策等指标，给予一定比例的奖补。政府可对符合条件的融资担保机构开展的政策性融资担保业务给予适当的风险补偿。三是积极落实融资担保公司的税收优惠政策，对符合条件的中小企业融资担保公司，享受免征增值税和准备金企业所得税税前扣除政策。

五、创新担保方式，拓宽资金渠道

目前，在中小企业生产经营面临诸多困难和问题的情况下，担保公司应积极探索新的担保方式，在原有代偿准备金担保、抵押担保的基础上，积极探索协议抵押、商标抵押、库存抵押以及信用担保等，创新担保方式，为更多中小企业提供贷款担保，缓解企业资金需求紧张局面。此外，对于资质较好的中小企业的短期资金需求，担保公司应适当放宽条件、降低门槛，简化担保流程，加快企业发展。在担保模式上可借鉴经济发达地区，探索开展行业担保模式、抱团增信模式等创新模式。同时应进一步完善再担保机制，探索在地市级建立再担保机构或引入省级再担保机构分支机构，提升辖区内融资担保机构的管理水平和抗风险能力，统一管理要求和服务标准，扩大小微企业和“三农”融资担保业务规模。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 近期主题一览 | ◇个人所得税改革  ◇中高端消费  ◇全要素生产率  ◇区块链经济  ◇商事制度改革  ◇粤港澳大湾区  ◇特色小镇  ◇支持民营经济 | ◇减税降费  ◇现代供应链  ◇独角兽企业  ◇文旅产业  ◇科创板  ◇自由贸易港  ◇银发经济  ◇总部经济 |

业务指导：杜 卓 地 址：沈阳市和平区南京北街103号

策　　划：连家明 邮 编：110002

采 编：张经纬 电 话：(024)22706630