

关于完善政府性融资担保管理运营机制的探讨

张一超¹ 陈时峰² 赵宏恩³

(1.国家融资担保基金有限责任公司,北京 100045;2.中国邮政储蓄银行浙江省分行,杭州 310000;3.中原再担保集团股份有限公司,郑州 450000)

内容提要:目前,全国各地已初步建成政府性融资担保体系。但由于大部分政府性融资担保机构是由从事商业性融资担保业务为主、分属不同部门管理的国有融资担保机构改造而来,各地政府性融资担保发展普遍存在多头管理、体系松散、县级机构展业困难等一些突出问题。本文对我国政府性融资担保发展情况、政府性融资担保体系建设和管理运营存在的问题进行分析,提出统一归口管理、整合县级担保机构、提高风险补偿资金拨付效率、各级担保机构协同发展、进一步发挥省级再担保机构作用等举措,以期完善政府性融资担保管理运营机制,推动政府性融资担保高质量发展。

关键词:政府性融资担保 管理运营机制 高质量发展

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)03-0047-06

一、引言

中小企业融资难融资贵问题是世界各国在经济发展中面临的普遍问题。作为缓解中小企业融资难题的重要手段,以国家战略为导向、政府财力为后盾、不以盈利为目的、有法律基础的国家融资担保体系,在美国、日本、德国等国家的实践中成效显著。2018年国家融资担保基金正式成立,完成了我国政府性融资担保体系的顶层架构

搭建工作,政府性融资担保体系作为各项政策落地的核心与载体,承载着融资担保行业转型优化、集中管理的使命,体系质量关系到整个行业未来的发展质效。发展政府性融资担保机构^①,构建统一、紧密、规范、高效的政府性融资担保机构体系,旨在构建财政和金融协同支持实体经济发展的市场化机制,破解小微、“三农”融资难融资贵问题。

政府性融资担保^②与单纯的财政手段相比,一

[收稿日期]2022-12-06

[作者简介]张一超,战略发展部业务经理,西方经济学硕士,研究方向为财政理论与政策、中国经济、金融计量;陈时峰,省分行党委委员、副行长,高级经济师,研究方向为金融理论与政策、普惠金融;赵宏恩,保险学硕士,发展规划部主管,研究方向为财政理论与政策、保险理论与实践。

①政府性融资担保机构,是指依法设立,由政府及其授权机构、国有企业出资并实际控制,以政策性融资担保业务为主业的融资担保、再担保机构。目前,各地政府性融资担保机构名单由所在地省级财政部门会同省级融资担保机构监管部门确认,并予以公布。

②政府性融资担保,是指政府性融资担保机构参与的,以小微企业、“三农”等市场主体为服务对象,且收费标准符合国家政策要求的政策性融资担保业务。

方面效率更高,用少量的财政资金撬动更多社会金融资本,调动地方政府、银行和担保机构的积极性,同时通过担保机构专业的风险管理机制提高资金使用和监管效率;另一方面精准性更强,将财政无偿补贴造成的有效补贴主体识别困难和资金平均化带来的支持力度低下,变成通过市场化手段精准识别和支持最需要资金的市场主体,避免了财政资金的盲目投放和行政干预的道德风险。

目前,全国已初步建成政府性融资担保体系,政府性融资担保业务规模快速增长,但管理运营机制方面的问题仍然突出,如政府性融资担保机构业务考核标准不统一、体系建设不充分、县级机构发展滞后等,影响着政府性融资担保可持续发展。国内文献中鲜有对政府性融资担保管理运营机制方面的研究,本文对我国政府性融资担保发展情况、政府性融资担保体系建设和管理运营存在的问题进行分析,针对性地提出政策建议,以期完善政府性融资担保管理运营机制,推动政府性融资担保高质量发展。

二、政府性融资担保发展成效

融资担保行业规划蓝图——《关于促进融资担保行业加快发展的意见》(国发[2015]43号,以下简称“43号文”)出台以来,相关规划安排悉数落地,成效显著。

(一)机构数量较多,资本实力不断增强

截至2021年末,全国共有国有融资担保机构2681家,实收资本合计9732亿元,其中政府性融资担保机构1428家,实收资本合计5361亿元。从平均实收资本规模看,政府性融资担保机构平均值为3.75亿元,高于非政府性国有融资担保机构的平均值3.49亿元。2018年至2021年国有融资担保机构实收资本合计从7383亿元增长到9732亿元,年均增长783亿元,担保机构平均实收资本规模从2.79亿元增长到3.63亿元,资本实力显著提升。其中:2021年,政府性融资担保机构平均实收资本规模为3.75亿元,明显高于非政府性国有融资担保机构的平均值3.49亿元,并大幅高于民营融资担保机构的平均值1.35亿元。

表1 国有及政府性融资担保机构数量和实收资本情况

单位:亿元

年度指标 机构类型	2020年			2021年		
	机构数量	实收资本合计	平均实收资本	机构数量	实收资本合计	平均实收资本
国有融资担保机构	2710	9079	3.35	2681	9732	3.63
其中:政府性融资担保机构	1292	5024	3.89	1428	5361	3.75
国有非政府性 融资担保机构	1418	4055	2.86	1253	4371	3.49
民营融资担保机构	2492	3131	1.29	2157	2904	1.35

资料来源:中国融资担保业协会。

(二)担保体系初步形成,业务联动优势初显

政府性担保体系通过直保机构、再担保机构、银行等多方分险的模式进行业务合作,在业务开展模式上,国家融资担保基金不直接从事直保业务,主要与各省级政府性担保、再担保机构开展业务合作,依托省级政府性担保、再担保机构,通过“增信、分险、降费”等措施,做担保公司的再担保公司,推动形成“国家融资担保基金—省级再担保机构—辖内融资担保机构”三级机构与银行共同参与的业务联动和风险分担机制,支持基层政府性融资担保机构为小微、“三农”主体做好融资担保服务,扩大融资担保业务规模、降低融资成本,具体政策上,要求国家融资担保基金对小微融资担保业务按 20% 承担分险责任,收取担保费率不超过 0.5%。国家融资担保基金股权投资对象为政府性融资担保机构,主要投资于省属政府性融资担保、再担保机构,支持其投资辖内地市级政府性融资担保机构。国家融资担保基金与各省级政府性融资担保、再担保机构开展再担保合作业务、实施股权投资。目前,已将 29 个省份、5 个计划单列市和新疆生产建设兵团 930 多家政府性融资担保机构纳入再担保业务合作,基本构建起覆盖全国的“国家融资担保基金—省级再担保机构—辖内融资担保机构”三层政府性融资担保机构体系。同时,推动体系建立业务风险分散机制、再担保风险补偿机制,并规定了支小支农业务占比、限定担保费率上限、不得向客户收取保证金等一系列业务合作政策。以银担“总对总”批量担保业务为例,2020 年—2021 年两年时间内累计完成合作业务规模 2232 亿元,取得较

好成效。

(三)配套政策紧密出台,发展环境日益改善

2015 年以来,在中央层面,按照“43 号文”顶层设计,有关部门持续加强配套政策制度研究,推动密集出台了《融资担保公司监督管理条例》及四项配套制度、《国务院办公厅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》《中国银保监会等七部门关于做好政府性融资担保机构监管工作的通知》《政府性融资担保、再担保机构绩效评价指引》等一系列法规、政策文件,从政府性融资担保机构体系建设、业务开展、银担合作、财税支持、绩效考评等多个方面作出了一系列政策安排,为做好政府性融资担保工作提供了有力法律保障和政策支持。地方层面,各级地方政府认真贯彻落实上述政策制度,围绕发展政府性融资担保机构、构建政府性融资担保机构体系、提供业务风险补偿和保费补贴、完善绩效考评、实施尽职免责、加强机构管理等,积极建立健全地方配套政策制度,推动形成了有利的政策环境。

(四)业务快速发展,政策功能作用显著

2021 年末,国有融资担保机构(含政府性融资担保机构)融资担保业务在保余额为 3.37 万亿元,与 2018 年末的 1.62 万亿元相比,增长 1.75 万亿元,增长率 108.7%。其中,政府性融资担保机构融资担保业务在保余额 1.5 万亿元,占比 44.5%,业务主要以小微企业、“三农”等政策性融资担保业务为主。2018 年 9 月至 2022 年 9 月末,国家融资担保基金已累计完成再担保合作业务 23916 亿元,较好发挥了政策功能作用。

三、当前政府性融资担保体系存在的问题

政府性融资担保机构体系是支撑政府性融资担保发展的基础。当前支持政府性融资担保发展的政策制度正逐步健全,发展环境大幅改善,但政府性融资担保机构体系自身建设和管理运营机制还存在一些突出问题。

(一)多头管理,政策传导效率低下,机构之间磨合成本较高

政府性融资担保机构作为准公共性机构,政策是指挥棒,决定着其作用发挥。但由于多头管理,上下不对口,有的管理层级过多,导致政策传导效率不高。目前政府性融资担保机构管理体制主要分为三大类:一是财政部门直接管理或履行出资人职责,这类情形占比为 50.97%;二是其他政府部门或事业单位管理,占比为 35.63%;三是国有控股企业管理,占比为 11.4%。多数担保机构是出资企业的控股子公司、孙公司,很少能直接对接政府相关部门,不仅不能及时获得政策指导,甚至经常因政策与母公司存在利益冲突而被屏蔽。由于担保机构的主管部门不同,执行的政策也有所差异,导致担保机构之间开展业务合作需要协调的成本比较高,业务创新受到抑制。

(二)县级担保机构发展滞后,运营效率低

政府性融资担保机构是类金融机构,经营信用、管理风险,充足的资本金是应对可能发生集中代偿风险的必要保障,也是银担合作中银行授信的核心指标。虽然目前已基本实现县域政府性融资担保机构全覆盖,但县级担保机构资本规模平均不足 2 亿元,难以获得银行授信,薪酬水平大

幅低于当地金融机构平均水平,难以招聘、留住专业人才,业务开展普遍困难。据统计,2022 年 1-9 月,在国家融资担保基金备案再担保业务超过 300 亿元的省份共有 11 个,合计备案再担保业务 6791 亿元,占比 73.1%,县级担保机构数量超过 30 家的有 9 个省,其中 7 个省的县级担保机构备案业务规模占比均不足四分之一。

(三)各级担保机构各自为战,难以形成合力

担保机构的客户主要来自银行,银行优先推荐客户给资本实力强的担保机构的模式导致担保业务大量流向资本实力强的省、市级担保机构,并在这些担保机构间形成竞争关系。资本实力弱的县级担保机构只能服务一些风险更高的担保客户,规模不大且风险高。另外,各省级再担保机构作为政府性融资担保机构体系的关键环节,目前普遍存在直接或通过直保子公司、上级担保集团(含集团控股的其他子公司)开展直保业务的情况。在同一区域,通常会有省、市、县三级政府性融资担保机构开展业务,彼此之间缺少协调、无序竞争,导致省市级担保资源对市县级担保资源的挤出。从国家融资担保基金 2022 年 1-9 月业务量较大省份的数据看,有 9 个省份的省级担保机构业务规模和省级合作机构“直担”业务规模占比均超过 20%,高于同期同省份的县级担保机构业务规模,挤出效应明显。

(四)再担保运行机制不完善,资金直达效率低

国家融资担保基金和省级再担保机构开展的再担保合作业务,实质是在中央和省级两级财政合力支持下,为原担保机构开展小微业务、“三

农”等政策性融资担保业务提供的一种风险补偿机制安排。再担保合作业务在引导扩大小微企业、“三农”融资担保业务规模、降低融资成本等方面已经取得显著成效。但由于省级再担保机构普遍实行先审核项目、后拨付资金,短期内难以快速审核大量担保代偿项目,导致各地财政部门已预拨付给各省级再担保机构的财政风险补偿资金不能快速直达基层原担保机构,资金闲置严重。据统计,截至2022年6月末,各地向国家融资担保基金备案的再担保合作业务中,原担保机构已累计向银行履行担保代偿业务中需要省级再担保机构提供代偿补偿金额在60亿元左右(约占45%),而省级再担保机构实际履行代偿补偿金额合计36.5亿元(占应代偿补偿金额约60%),原担保机构约40%的担保代偿业务未能及时得到省级再担保机构支付的代偿补偿资金。

四、完善政府性融资担保机构体系管理运营机制的建议

针对当前政府性融资担保机构体系建设和管理运行机制存在的突出问题,提出如下建议:

(一)对政府性融资担保实行统一归口管理

建议政府性融资担保机构由财政部门进行统一管理,将政府性融资担保工作纳入各级财政部门职责进行常态化管理。尽快将政府性融资担保机构从一般国有企业、金融控股公司和非政府性融资担保机构中剥离出来,由财政部门或公益性机构对政府性融资担保机构直接履行出资人职责。

(二)整合县级担保资源,实行市县一体化运营

按照43号文作出的国家顶层政策设计,以发展省级、地市级政府性融资担保机构为重点,支持地市级政府性融资担保机构通过合并、控股、参股、托管县级政府性融资担保机构等方式,完成对县级政府性融资担保机构整合,实现一体化运营。同时,稳妥做好县级政府性融资担保机构存量业务接管、风险处置、资产划转和人员安排等工作。

(三)推动各级政府性融资担保机构协同发展,防止无序竞争

一是省级再担保机构要坚守政策性定位,直接开展的融资担保业务,不得与辖内政府性融资担保机构的融资担保业务形成竞争关系;二是支持各级政府性融资担保机构业务结构适度差异化,建议将政策性融资担保业务占比要求修改为“省级政府性融资担保机构政策性融资担保业务担保金额占全部担保金额的比例不得低于70%,其中单户担保金额1000万元及以下的占比不得低于50%;市、县级政府性融资担保机构政策性融资担保业务担保金额占全部担保金额的比例不得低于90%,其中单户担保金额500万元及以下的占比不得低于70%”;三是鼓励各级地方政府性融资担保机构积极通过联保、分保等方式,加强业务合作,实现协同发展。

(四)完善再担保运作机制,提高风险补偿资金拨付效率

建议国家融资担保基金可根据年度合作业务授信规模,参照上年度再担保合作业务代偿率水平,对各省级融资再担保机构预拨付担保代偿补偿资金,并在次年完成上一年担保代偿补偿业务审核确认、清算。省级再担保机构应在政府性融资担保机构履行完担保代偿责任的次月先行履行代偿补

偿责任,再进行业务审核,并按季度或半年度进行业务审核结果确认、清算。

(五)进一步发挥国家融资担保基金和省级再担保机构作用

一是国家融资担保基金要发挥行业龙头作用,以再担保业务和股权投资业务为主,适度开展直接融资担保业务;要加强行业政策研究,协助相关部门完善行业顶层制度设计和全国政府性融资担保业务信息管理平台、资产管理服务平台等基础设施建设。二是省级再担保机构,要做好再担保增信分险、股权投资、政银担合作,积极汇集国家和省级政府性融资担保风险补偿、保费补贴、业务奖补等财政支持政策,加强地方政府相关部门涉企业、个人信用信息收集、共享,努力将自身打造政府性融资再担保政策服务平台。

参考文献:

- [1] 曹永辉,卢星颖.政府性融资担保机构的政策性支持[J].中国金融,2020(10):91-92.
- [2] 姜华东,易赟,刘宝军.推进政府性融资担保工作的政策建议[J].中国财政,2020(15):55-57.
- [3] 阚晓西,易赟,刘宝军.政府融资担保体系建设的国际比较与借鉴[J].财政科学,2018(9):40-46.
- [4] 雷曜,祝红梅,吴京.我国普惠金融风险分担机制研究——以银担合作为例[J].金融发展研究,2021(6):3-9.
- [5] 陆宇锋,张智勤.强化中小企业政策性融资担保机制研究——基于新常态下的福建银行业监管视角[J].金融监管研究,2015(12):89-104.
- [6] 吴晓冀.国家融资担保体系建设研究[J].新金融,2020(5):60-64.
- [7] 赵全厚,黄蓉.中小企业政策性融资担保国际经验借鉴[J].地方财政研究,2019(6):106-112.

【责任编辑 王东伟】

(上接第33页)

部门信息公开的更新速度,并加大对数据公开和公众监督回应方面的监管力度。从而逐步减小外部获取财政信息的难度,提高公众对政府财政信息供给的满意度。

财政数字化是当前与数字经济相适应的新型财政治理趋势,为财政部门进一步深化财政体制改革,在预算管理、公共服务供给、政府采购与外部监督等方面提升财政支出和管理水平带来了新的机遇与挑战。牢牢把握数字经济发展趋势与规律,推动数字经济更好地服务和融入财政支出的优化是时代的必然要求。同时,数字经济与财政支出相辅相成,财政支出应充分发挥财政宏观调控职能,助力数字经济的发展,培育数字经济产业,推动实体经济的数字化转型,为我国把握新一轮科技革命、释放数字经济红利提供有力的财

政保障。

参考文献:

- [1] 戴祥玉,卜凡帅.地方政府数字化转型的治理信息与创新路径——基于信息赋能的视角[J].电子政务,2020(5):101-111.
- [2] 马蔡琛,赵笛.大数据时代全过程预算绩效管理体系建设研究[J].经济纵横,2020(7):114-122.
- [3] 惠宁,宁楠.数字经济驱动公共服务质量提升的效应与机制研究[J].北京工业大学学报(社会科学版),2023,23(1):109-124.
- [4] 李淑芳,叶剑锋.基于大数据的公共预算绩效管理模式的创新[J].地方财政研究,2018,(12):4-11.
- [5] 李实,杨一心.面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择[J].中国工业经济,2022(2):27-41.
- [6] 王宏.人工智能时代政府数据开放中的预算信息公开[J].上海师范大学学报(哲学社会科学版),2021,50(4):89-98.

【责任编辑 孟宪民】