

中小企业融资担保体系风险运营效能提升的制度安排

——金融发展视角下的首次系统性探讨

顾海峰

(上海财经大学 金融学院博士后流动站, 上海 200433)

摘要: 构建中小企业信用担保机制是解决中小企业融资瓶颈的重要途径, 作为金融市场的重要组成部分, 中小企业信用担保市场承担着重要的金融功能。本文从讨论我国中小企业信用担保体系的发展概况出发, 运用实证研究的方法, 对我国中小企业信用担保体系存在的制度性金融缺陷进行了深入研究, 本研究对于构建完备有效地中小企业信用担保体系, 切实有效地发挥中小企业信用担保在中小企业融资中的作用, 具有很好地理论指导和现实意义。

关键词: 中小企业信用担保体系; 制度性金融缺陷; 金融创新; 对策

中图分类号: F830.91 **文献标识码:** A

中小企业在我国经济社会发展中具有重要的地位和作用, 是促进国民经济持续、快速、健康发展的重要支撑力量。但是, 我国中小企业间接融资渠道不畅, 银行贷款难问题异常突出, 严重阻碍了中小企业经济的进一步发展。解决中小企业贷款难问题, 帮助中小企业走出融资困境的关键是要深化金融体制改革, 完善金融市场体系。建立健全中小企业融资体系, 其中的重点环节是建立中小企业信用担保体系, 转嫁、降低银行的部分风险, 提高银行给中小企业融资的积极性^[1]。中小企业信用担保体系是世界各国政府扶持中小企业发展的通行做法, 是市场机制和宏观调控有机结合的典范, 是变行政手段为政府引导的有效方式, 是化解金融风险^[2]、改善融资环境的重要手段^[3], 也是 WTO 条件下保护弱势群体的重要措施。目前世界上已有 50 多个国家和地区建立了中小企业信用担保体系^[4], 其中绝大多数已发挥了对中小企业融资应有的促进作用^[5]。因此, 建立一个良好的可持续的中小企业信用担保体系是中小企业实现可持续发展的迫切要求和现实选择^[6]。我国自 1992 年开始探索建立中小企业信用担保体系以来, 已初步建立起了以政策性担保、互助担保及商业担保三种模式为主体的中小企业信用担保体系^[7]。随着中小企业信用担保体系的快速发展, 对促进我国中小企业全面提升信用能力和缓解贷款难问题发挥了重要作用^[8]。但是从试点情况来看, 与发达国家相比, 当前我国的中小企业担保体系还是存在许多问题和不足^[9]。因此, 全面、深入地开展中小企业信用担保方面的研究, 对于促进我国中小企业信用担保体系的不断完善, 实现中小企业信用担保机构的可持续性发展, 具有非常重要的理论与现实意义。从政治经济学的层面来看, 我国现行的中小企业信用担保体系在一定的制度性缺陷^[10], 本文将通过下面的实证分析, 来说明我国中小企业信用担保体系现状所存在的制度性金融缺陷。本研究将为加快完善我国中小企业信用担保体系, 实现我国中小企业信用担保业的可持续发展提供理论上的指导。

本课题组通过于 2005 年对中小企业居多的浙江省进行了实地调研, 共调查 6 个城市(杭州、嘉兴、宁波、台州、温州、绍兴)的 41 家信用担保公司, 并对 6 个城市的信用担保主管部门进行访谈, 同时向全国的 600 家担保机构邮寄了调查问卷, 回收有效问卷 106 份。本研究采用实地调查和问卷调查所获得的 147 家担保机构的数据来进行下面的实证研究。通过实证研究, 发现我国中小企业信用担保体系存在如下四个方面的制度性金融缺陷:

一. 以政策性担保为主、商业性担保与互助担保为辅的“一体两翼”担保体系难以构建。

本次调查发现, 互助性担保实际也是由政府管理建立的, 而非由会员企业自发组建而成。

政府主动引导建立互助性担保机构，减少了政府对政策性担保的投资，企业也信任政府的管理，愿意以政府为主成立互助性担保。萧山的互助性担保最初均是由政府投入资金，逐步吸收会员企业入资后，政府慢慢减少资金投入，但担保机构仍然由政府管理，通常为各村镇主管工业的副镇长当一把手。互助性担保机构发展需要适宜的外部环境，要求会员企业之间相互了解，因此仅限于企业众多的村镇发展。由于互助性担保同政策性担保一样具有非盈利性，所以在互助性担保居多的地区，商业性担保同样难以生存。深圳¹的担保业状况也客观佐证了政策性担保与商业性难以共存的结论，在深圳的22户信用担保机构中，政府出资设立的仅2户，注册资本占总额的11%左右。没有政策性担保机构的低价竞争，深圳的担保业发展迅猛，出现了诸如中科智这样的行业佼佼者。图1给出了杭州、深圳等城市政策性担保资本占担保业资本比例情况。

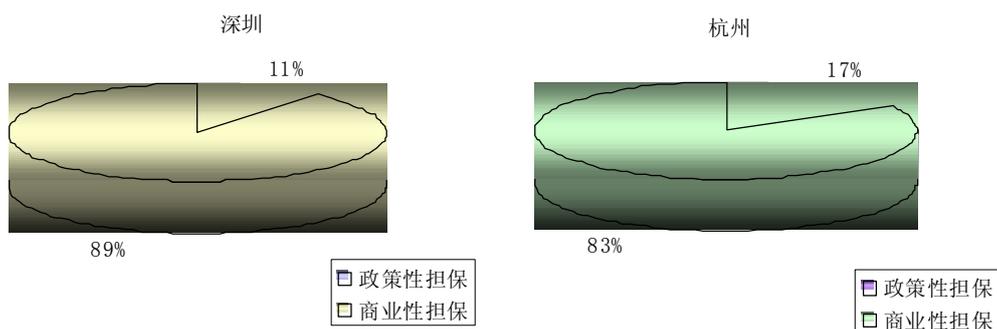
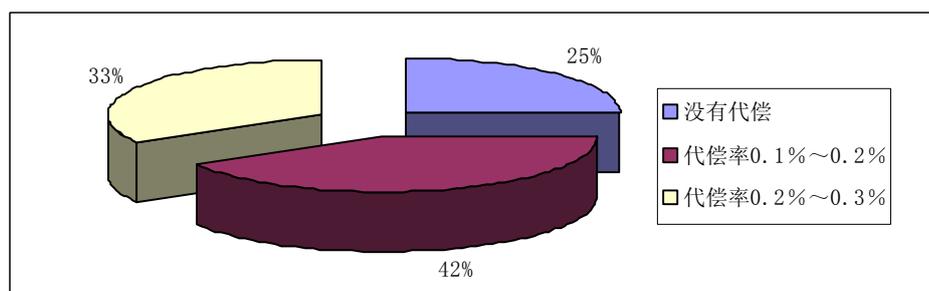


图1 杭州、深圳政策性担保资本占担保业资本比例

二.缺乏完备有效的风险防范与控制机制

147家担保机构平均每家发生代偿5.44笔，代偿金额131.2万元；其中商业性担保机构平均每家发生代偿6.38笔，代偿金额121.7万元；政策性担保机构平均每家发生代偿9.77笔，代偿金额237.45万元；互助性担保机构平均每家发生代偿0.081笔，代偿金额2.4万元。互助性担保的体制保证了其对担保风险的控制能力强于其他2类担保机构，但也限制了其业务的扩大，能够加入互助性担保的都是已经崭露头角的优秀企业，而其他具有潜力但尚未崭露头角的企业则无法参与，因此，互助性担保机构的服务对象过于局限，无法取代商业性担保和政策性担保的作用。作为高风险行业，担保机构发生代偿在所难免，政策性担保机构和商业性担保机构“职业”与“业余”的区别也决定了二者的风险控制水平必然有差别，从图2和图3中的数据来看，政策性担保机构无论从代偿笔数和代偿金额都高于商业性担保机构，而从我们了解到的担保机构的代偿率来看，商业性担保机构有25%没有发生过代偿，有42%代偿率在0.1%~0.2%之间，有33%代偿率在0.2%之上，最高为0.3%。而政策性担保机构中有56%代偿率在0.2%~0.3%之间，有31%代偿率在0.3%~0.4%之间，有13%代偿率在0.4%以上，最高为0.5%。



¹ 深圳的数据来自互联网。

图2 商业性担保机构代偿率分布

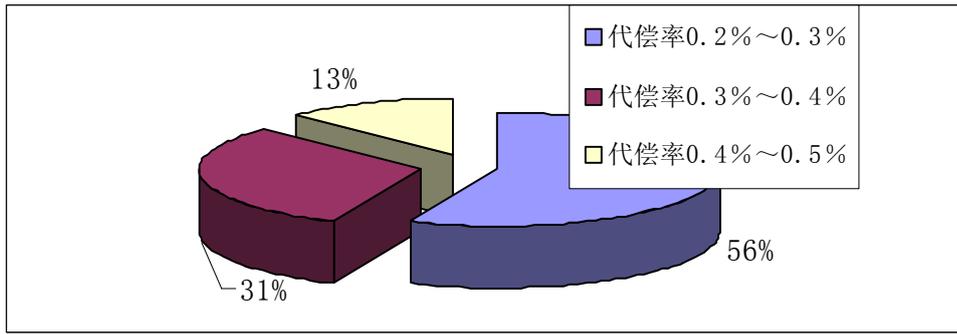


图3 政策性担保机构代偿率分布

政策性担保机构之所以代偿率会高于商业性担保机构的原因是前者的从业人员大部分为兼职人员，无论从专业知识还是从工作态度而言，都不能与专业担保人才相提并论，而政策性担保机构的经营好坏与从业人员的待遇并不挂钩，这与商业性担保机构业绩与待遇成正比的情况截然不同。对于风险防范措施，目前担保机构基本仍然只采用较原始的保证金和资产反担保，147家担保机构中仅有13家商业性担保机构建立了客户风险评价指标体系，而对控制风险的一些关键性指标，如行业集中度和客户集中度，147家担保机构没有1家担保机构有明确的限制。

三.缺乏强有力的银保业务协作和风险分担机制

147家担保机构中有95家担保机构只有1家协作银行，34家担保机构有2至5家协作银行，18家担保机构有5家以上的协作银行。大多数政策性担保机构和所有的互助性担保机构只与当地城市商业银行合作，原因是这两类担保机构由政府管理，政府希望协作银行承担相应的责任比例，如萧山区政府还要求协作银行对担保贷款优惠20%的利率，这些条件银行通常难以接受。首先各大商业银行对担保贷款这样小规模的业务就不屑一顾，其次各大商业银行在城市的分支机构根本无权决定责任比例和是否优惠利率，因此政策性担保机构和互助性担保机构基本都是与城市商业银行或者农村合作银行等当地中小银行进行合作。而中小企业融资本身也是城市商业银行的主营业务，而且合作双方的政府背景让城市商业银行可以满足担保机构在责任分担比例和利率优惠上提出的条件。从分担比例的情况来看，政策性和互助性担保机构承担的比例一般在70%~80%之间。商业性担保机构由于缺乏政府背景，而且机构规模较小，因此很难让银行同意承担相应责任，均承担100%的责任。从调查了解到的情况来看，银行更乐意与规模较大的担保机构进行合作，原因主要有两点：一是担保机构规模越大抗风险能力越强，而能提供的担保范围也越广，规模较小的担保机构则只能提供小额度的担保；二是规模较大的担保机构基本都是担保业务开展以来涌现出的行业佼佼者，其经营管理能力高于其他小规模担保机构。

四.信用担保相关的法律法规与监管体系的严重滞后性

从国内担保业的法律环境看，全国人大于1995年6月通过了《中华人民共和国担保法》，并于当年10月1日起生效。另外，国家有关部门相继出台了一系列政策文件，引导和促进担保业的发展。1999年7月，中共中央12号文件转发《国家发展计划委员会关于当前经济形势和对策的建议》中指出“加快建立以中小企业特别是科技型中小企业为主要对象的信用担保体系，创造融资条件”。1999年9月，中共中央作出《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，指出“培育中小企业服务体系，为中小企业提供信息咨询、市场开拓、贷款担保、技术支持等服务”。国家经贸委1999年6月下发《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》，对信用担保的指导原则、担保体系、资金来源、业务程序、银行选择、风险控制及内外部监督等方面提出指导意见。国家经贸委2000年7月出台了《关于鼓励和促进中小企业发展的若干政策

意见》，其中的第五部分专门论述了信用担保问题。国家经贸委2001年2月下发了《关于建立全国中小企业信用担保体系有关问题的通知》，对全国信用担保体系的试点范围、担保机构的监督管理和担保机构应具备的基本条件作出规定。国家财政部于2001年2月出台了《中小企业融资担保机构风险管理暂行办法》，对担保机构的组织结构、业务范围、评审制度、风险控制及监督管理等方面作出规定。中国人民银行于1999年11月下发《关于加强和改进对中小企业金融服务的指导意见》，指出金融机构要加强与担保机构的合作，配合担保机构合理确定担保基金的担保倍数，简化审贷手续。信用担保行业作为一个高风险的行业，其行业管理应该由哪个部门负责，目前也尚未明确。

五.制度性金融创新的对策建议

本文将从以下几个方面给出制度性创新的政策建议，以不断完善我国的中小企业信用担保体系，切实有效地发挥其在中小企业间接融资中的重要作用，从而促进我国中小企业的快速发展。

(一) 建立以商业性担保机构为主体、政策性担保与互助担保为辅的担保体系

中小企业担保体系应该以商业性担保机构为主体，为此，本文给出制度性创新后的信用担保体系（如图4所示）。商业性担保机构并非只指完全由民间出资的担保机构，政府也可以投入一部分资金作为引导，但机构的运营管理必须按照商业化的模式来运行，完全政府出资的政策性担保机构有诸多难以避免的缺陷：首先，地方财政财力有限，使得政策性担保机构规模较小，而不能以盈利为目标使其无法通过自身积累壮大规模；第二，政策性担保机构缺乏专业的担保人才，而其对人才的吸引力也低于商业性担保机构；第三，如果不以盈利为目标，那么如何考核政策性担保机构？如果以扶持的企业数量作为指标，则可能出现盲目担保的情况，如果以代偿率作为指标，则会出现类似于“惜贷”的情况；第四，由于没有明确考核的指标，因此对政策性担保机构很难激励和约束，而控制着大量资金的担保机构难免出现“寻租行为”，对于寻求担保的企业很可能通过行贿的方式获得担保；第五，由地方政府出资组建的担保机构，难以避免受政府干预，国有商业银行留下大量呆坏帐的前车之鉴不得不让人警醒。而以商业性担保为主体则可避免上述的诸多问题，前提是只要给商业性担保机构的政策性担保业务合理补偿

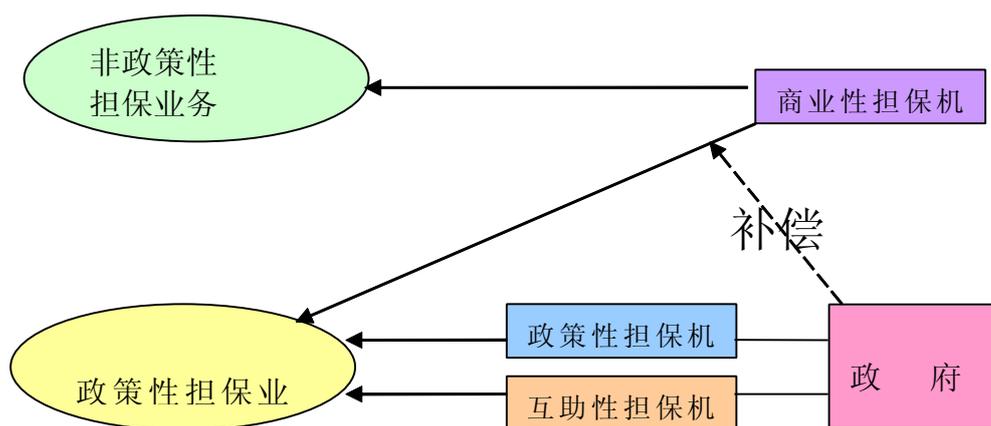


图4 制度性金融创新后的信用担保体系

(二) 构建科学的担保风险防范与控制机制

建立科学的管理制度是保证信用担保机构内部规定的工作流程和经营目标对各个部门、人员及业务的活动进行组织、协调和制约，以减少和控制潜在的风险。它主要包括以下内容：

(1) 总经理在授权范围内对信用担保项目审批、担保金额代偿与追偿负全部责任。总经理可授权业务部经理负责审批担保项目,各授权审批人员对总经理负责。

(2) 为增强担保业务操作的客观性和公正性,提高操作的透明度,使各级管理人员既相互制约,又职责明确,有必要建立审、保、偿分离制度。

(3) 中小企业信用担保机构对符合条件的单个担保项目在总量控制的前提下,依据申保企业资信状况及担保贷款的风险度、数量和性质确定单笔担保金额的审批权限。总经理在信用担保机构董事会的授权范围内实施担保操作,担保部门经理在总经理授权范围内进行担保操作,分别对董事会和总经理负责。

(4) 对特殊担保项目实行集体审批制度。下列情形之一的担保项目,由信用担保机构董事会集体审批:同一担保项目累计担保金额超过限额的;单笔担保金额数量较大的;暂不符合担保条件或特殊的担保项目。

(5) 实行内部稽核。稽核部门应定期(如每个季度)对担保部门进行稽核,稽核人员既不参与对受保企业的检查与评估,也不参与担保部门的日常担保工作。

(6) 建立担保业务报告制度。担保部门应定期(如每个季度或每月)将担保业务运作情况向董事会报告,报告采用书面总结与当面陈述相结合的形式。报告内容主要包括对受保企业资信状况、担保债务种类、金额、期限及使用状况、反担保措施等。

(7) 建立离职审计制度。担保项目审批人员在调离原工作岗位时,由监事会会同政府审计部门对其履行职责情况进行审计,存在问题的,依责任轻重由有关部门依法依规追究责任。

(三) 构建合理的银保业务协作与风险分担机制

商业银行在中小企业信用担保体系中的作用是举足轻重的,面对中小企业对信贷资金的期盼以及政府对中小企业信用担保业的大力推动,加强商业银行与信用担保机构之间的协作关系,已成为当前迫切需要解决的问题。本文认为应从下面三个方面来构建合理的银保风险分担与协作机制:

1. 建立中小企业信用担保体系是帮助商业银行分散风险,而不是完全接受商业银行风险以使商业银行在不承担任何风险的情况下获取稳定的收益。担保机构应避免全额担保,对目前商业银行不愿意承担任何风险的做法,人民银行应该制定相应的政策引导商业银行在风险分担、放大倍数和业务开展上积极与信用担保机构合作。担保机构和协作银行可以在合作中积极进行业务的创新。

2. 协作银行要以分担信用风险为义务,强化合作。信用风险的适度分散会使协作银行和担保机构所承担的义务达到一定程度的均衡,二者都可以在实现自身利益的前提下,有效地控制和防范信用风险。通过协作银行和担保机构协调配合、共同加强对担保活动的监督,共同来防范和控制信用风险。

3. 商业银行与担保机构应建立战略伙伴关系。担保机构承担风险,相对降低了商业银行的信贷风险和管理成本,提高了商业银行信贷资金的安全性,有助于商业银行调整信贷结构、盘活信贷资产、寻求新的利润增长点。

(四) 建立健全担保业法规,明确担保行业的监管主体

缺乏独立的法律法规和明确的监管部门是担保业混乱的原因,准入门槛和监管法规的缺失使一些投机性的民间资本盲目进入,使整个担保业的信誉降低。出台一部完善的全国性的担保法规已迫在眉睫,只有法律主体地位确立并有严格而有效的市场规则,我国担保业才能走上健康发展的道路。担保公司具有准金融性质,兼具高风险特征,对其监管应具专业性,须由相关的金融监管部门实行全面监管。建议由人民银行征信管理局或银监会对担保机构实施统一监管,理由如下:一是信用担保机构的运作方式和风险控制机制与金融机构相似,人民银行对金融机构的监管已有多年的经验积累,有利于加强对信用担保机构的监管和风险防范。二是通过人民银行的信贷政策引导,有利于沟通信用担保机构与银行的协作。三是人民银行已建立信贷登记咨询系统,可将担保机构的经营情况纳入该系统实施统一管理。这样,一方面担

保机构可通过该系统便捷查询担保对象的信用记录,降低经营成本;另一方面担保机构的协作银行可通过该系统查询担保机构的担保余额和担保放大倍数,改善信息不对称状况。

六.结论与展望

我国中小企业信用担保体系存在较大的制度性缺陷,制约了我国中小企业信用担保行业的发展。信用担保业是一个特殊的高风险行业,仅凭着一腔热忱,没有一个良好的担保运作宏观市场环境,没有一个公司化的管理运营模式,担保机构自身便难以生存,难以持续发展,更谈不上支持中小企业的发展,解决中小企业融资难的问题。从市场经济的发展来看,即使是由政府出资组建的政策性信用担保机构,向公司体制过渡是一种必然趋势,只有面向市场自主经营,自负盈亏和自我发展,才能促进我国担保业的正常发展。因此,坚持市场化运作为担保机构生存和寻求可持续发展的根本保证,也是完善我国中小企业信用担保体系应坚持的一条重要原则。如何吸引民间资本不断进入信用担保行业,形成政策性担保、互助担保和商业担保共同发展的良好局面,以解决结构性制度缺陷所导致的功能性缺陷,有待于进行深入研究。而本研究正是从宏观和微观层面探索我国中小企业信用担保体系的制度性创新途径,为加快完善我国中小企业信用担保体系,实现我国中小企业信用担保业的可持续发展提供理论上的指导。

参考文献

- [1]孙天琦.我国金融组织结构演进中的中小企业信用担保研究[J].金融研究,2002,8:4-9
- [2]顾海峰.信息不对称导致信用担保风险形成的内在机制研究[J].财经理论与实践.2007,3:5-8
- [3]范曙光等.借鉴国际经验建立适应我国国情的中小企业信用担保体系[J].江西财税与会计,2003,4:55-56
- [4]马连杰.美国中小企业融资方式及其启示[J].世界经济研究,1999,2:12-16
- [5]吕薇.借鉴有益经验,建立我国中小企业信用担保体系[J].金融研究,2000,5:58-63
- [6]曹凤岐.建立和健全中小企业信用担保体系[J].金融研究,2001,5:68-70
- [7]陈晓红等.中小企业融资[M].经济科学出版社,2000,11
- [8]陈晓红.中小企业信用担保机构如何防范风险[J].经贸导刊,2001,6:10-11
- [9]梅强等.中小企业信用担保理论、模式及政策[M].经济管理出版社,2002,6
- [10]陈洪隽.中国中小企业信用担保体系的实践情况[J].中国经贸导刊,2000,1:23-24

Study on Regulation Arrangement to Raising Chinese SMEs Risk Running Efficiency

Gu Hai-feng

(Finance Post-doctorial Department Shanghai University of Finance Economic, Shanghai
200433, China)

Abstract: This paper introduces the Chinese SMEs development, and deeply approaches to the system defect existing in the Chinese SMEs in application of the empirical research method, and the offers the policy suggestion on the reforming the Chinese SMEs, it develops and deepens the theory of Credit Guarantee, and offers the important thoretical reference, which will possess the very important theorrtical and practical significance.

Keywords: SMEs; Institutional Finance Defect; Finance Reform; Policy