

聚焦支小支农主业 增强担保放大效应 更好支持小微企业融资发展

财政部副部长 | 邹加怡

小微企业是我国经济社会发展不可或缺的重要力量。当前,我国经济下行压力较大、中美经贸磋商波折起伏、就业形势复杂严峻,小微企业健康发展具有更加重要的意义。为支持小微企业融资发展,国务院办公厅印发《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,以下简称《指导意见》),对政府性融资担保“聚焦主业、降费让利”作出了全面部署。

牢牢把握政府性融资担保行业发展方向

由于多数政府性融资担保机构过去主要从事商业性担保业务,目前仍然一直存在“聚焦不准、效率不高、倍数不大、代偿不低、合作不畅”的问题。一是偏离担保主业,支小支农业务占比长期仅为1/3。二是政府资金效率不高。各级财政累计投入七八千亿元资本金,但没有起到应有的作用。三是放大效应不强。行业平均放大倍数仅1.89倍,大幅低于15倍的监管上限,远低于日本、韩国和台湾地区平均水平。四是银担合作不畅。融资担保机构普遍“小、散、弱”,收取1%—3%担保费,需要承担100%风险。五是行业代偿率较高。2018年代偿率3.74%,为近10年历史最高。风险事件时有发生。

党中央、国务院高度重视融资担保行业发展,将政府性融资担保作为支持小微企业融资发展的关键环节。《国务院关于促进融资担保行业加快发展的意见》(国发〔2015〕43号文)明确,要大力发展政府支持的融资担保和再担保机构。今年又出台《指导意见》,以问题为导向,遵循“聚焦主业、降费让利、银担分险、规范运作”原则,从明确行业定位、规范业务范围、加强机制引导等方面,提出“四个不得”(政府性融资担保、再担保机构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)、“两个不低于”(合作机构支小支农担保金额占全部担保金额的比例不得低于80%,其中单户担保金额500万元及以下的占比不得低于50%)等要求,进一步明确了行业聚焦支小支农的

使命和定位，引导政府性融资担保机构降低费率、加大支小支农担保供给。目前，行业发展蓝图已经绘就，进入了回归本源、聚焦支小支农主业的关键时期。

客观看待实践中面临的一些挑战

《指导意见》印发后，国家融担基金、地方各级财政部门、融资担保再担保机构迅速行动，取得积极成效。一是国家融担基金加快推进业务运作。截至2019年4月末，基金已与19个省级担保再担保机构、11家全国性商业银行开展了合作，再担保业务规模超过860亿元，担保户数约5万户，预计2019年支持2000亿元小微担保贷款。二是很多地方出台了一系列措施，大力支持政府性融资担保行业发展。如北京设立100亿元融资担保基金；江苏设立3亿元风险代偿补偿资金池；安徽率先推出免再担保费政策。三是一些地方已经形成了好的做法。浙江台州和江苏泰州信用担保基金通过简化担保要求、优化审核机制、建立全流程风控制度、强化银担合作，大幅提升支小支农业务规模、有效控制风险代偿，并维持低担保费率运营。截至2019年4月，放大倍数分别为8.9倍、9.3倍，单户500万元以下占比为92.99%、86.8%，费率控制在年0.75%、0.8%以内。

但由于行业整体基础薄弱，《指导意见》的贯彻落实仍然面临一些挑战：

一是融资担保机构政府债券发行担保，以及非融资担保业务占比达三成，且主要是为当地大企业、大项目服务。现阶段推动地方融资担保机构落实“尽快剥离政府债券发行和融资平台融资担保业务，逐步压缩大中型企业担保业务”的要求，操作上有困难。

二是很多融资担保机构都存在“垒大户”、“傍大款”的情况，虽然近年来有所改善，但支小支农业务占比仍然仅六成，短期内很难实现“合作机构支小支农担保金额占全部担保金额的比例不低于80%，其中单户500万元及以下的担保金额占比不低于50%”。

三是近年来全国融资担保代偿率持续攀升，在行业平均代偿率3%-4%的风控水平下，落实“对单户担保金额500万及以下的，担保费率原则上不高于1%；500万以上的，原则上不高于1.5%”的要求，一些融资担保机构担心入不敷出，难以实现可持续经营。

四是由于小微企业担保贷款风险高，以及银担合作地位不对等的原因，一些银行分支机构不愿承担风险敞口，落实“银行业金融机构承担的风险责任比例不低于20%”的积极性不高，银行内部“上热下冷”、“形式上合作快、实质推进缓慢”。

五是一些政府性融资担保机构依靠行政手段开展业务，市场意识不强，金融理念薄弱，专业运营能力和风险控制水平有待提升，存在完全依赖政府建立风险补偿机制等优惠政策的“等靠要”思想。

怎么看待这些挑战？这些挑战都是发展当中的问题。从原因分析看，主观上，一些政府性融资担保机构仍抱有做大单、挣快钱的思想，打破现有业务模式的主动性不强，聚焦小微、“三农”主业的积极性不高。客观上，确实存在地方财力制约、社会征信体系不健全等影响因素。从国际经验看，很多国家和台湾地区都有成熟做法可供借鉴。在降费让利的同时实现可持续经营，关键是要提高市场化、专业化运营水平，要提高放大倍数，做大业务规模，同时降低风险代偿。日本放大倍数为30-50倍，美国50倍，台湾18倍，风险代偿都控制在相对较低的水平，在政府的必要支持下，既切实降低了小微企业融资成本，也实现了可持续经营。因此，国家融担基金和各级融资担保再担保机构一定要坚定信心，着力提升市场化、专业化运营水平，确保完成支小支农使命和任务。

汇聚合力增强担保放大效应，以更大力度贯彻落实《指导意见》

（一）进一步提高政治站位，强化责任担当。习近平总书记多次作出重要批示指示，要求解决好小微企业融资难融资贵问题，提升金融服务实体经济效能，并专门召开民营企业座谈会，重申“三个没有变”和“两个毫不动摇”，大力支持民营企业发展壮大。李克强总理多次强调，要推动金融更好服务实体经济，增加小微企业贷款规模，着力降低小微企业融资成本。中央经济工作会议作出明确部署，要解决好民营企业和小微企业融资难融资贵问题，鼓励中小企业加快成长。2019年政府工作报告要求，国有大型商业银行小微企业贷款要增长30%以上，小微企业综合融资成本要在2018年基础上再降低1个百分点。国家融担基金、地方各级财政部门 and 融资担保再担保机构要树立高度的责任感和使命感，将政府性融资担保行业发展与小微企业健康发展密切结合起来，确保早见成效。

（二）政府性融资担保要坚守定位，切实降费让利。一是聚焦支小支农主业，不能为挣快钱盲目扩大业务范围，最终出现“除了小微企业融资担保不干以外，别的都在干”的局面。二是坚持“雪中送炭”，重点聚焦单户授信500万及以下的小微企业。与国外做法比，有关部门将支持小微企业贷款提高至单户授信1000万元的标准较高。美国没有达到，日本、韩国等更低。授信额度越小的企业，融资担保介入的需求更为强烈。三是降低风险代偿水平。要通过精算合理设计产品，根据风险状况、信用资质等实行差别费率；要依托政府支持，坚持市场化、法制化管控风险。四是加强人才队伍建设，强化培训学习，培养金融思维，提高实践能力，打造专业化队伍。

（三）国家融担基金要发挥好行业龙头作用，增强担保放大效应。一是积极开展再担保业务和股权投资业务，并通过信息共享、业务指引、业务培训等方式，推进行业标准化建设，切实提高行业规范管理水平。二是实现上下联动，增强担保放大效应。与全国性银行机构深入开展“总对总”合作，推动落实好银担合作安排。注重沟通协调，争取更多政策支持，广泛凝聚共识。三是完善制度，注重风险防控，始终将风险控制挺在前面，自觉接受主管部门等外部监管，逐步建立市场风险预警机制，引导合作机构有效防范和控制风险。不能“还没干事、就要求兜底，没干事、先出事”。四是发挥信息渠道优势，加大宣传力度，让企业了解政策，熟悉政府运作，尽可能做到政策应享尽享。五是加强党建和队伍建设，发挥公司党委的领导核心和战斗堡垒作用，强化全面从严治党主体责任，切实做到党建工作和业务工作有机融合。

（四）各级地方财政部门要主动作为，进一步加强融资担保体系建设。一是按照量力而行的原则，因地制宜建立多元化资金补充机制，提升机构的资本实力和风险抵御能力。二是尊重融资担保机构市场主体地位，多配合，少干预，充分发挥市场机制作用。三是大力推动社会信用体系建设，强化守信激励和失信惩戒，营造良好信用环境。四是尽快调整完善考核方式和要求，消除从业人员支小支农后顾之忧。

下一步，财政部将切实强化财税政策协同效应，大力支持国家融担基金和各级融资担保再担保机构健康发展。一是加强调研督导，及时完善政策措施，大力推广好的经验做法。二是探索制订国家融担基金绩效考核办法，量身打造适合基金发展阶段的评价体系。三是建立以支小支农业务占比、担保费率、风险防控等为核心指标的行业考核评价激励机制。四是完善融资担保降费奖补、财政支持深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市等政策，优先支持国家融担基金的合作机构。■

（本文为财政部副部长邹加怡5月23日在国家融担基金调研时的讲话，略有删节。）