

中小企业信用担保行业发展及财政支持探讨

□ 孟 艳

我国中小企业信用担保行业属于政府培育型市场，20世纪90年代以来，在各级财政的支持下，中小企业信用担保行业从无到有，吸引了社会资金的大量投入，推动各类担保机构从数量到质量都有了快速提升，对缓解中小企业融资难发挥了积极的作用，但是，在快速发展过程中，该行业也面临着诸多瓶颈因素和风险隐患。如何提升中小企业信用担保行业的整体功能，提升财政支持该行业发展的成本有效性是一个亟待探索的课题。笔者认为，系统规划和重视发展政策性担保模式，集中财力支持该行业的整合与重构是一个出路。

我国第一家中小企业信用担保机构成立于1993年，此后，在政府的支持下，经历了二十多年的快速成长，实现了机构数量和信用增级功能的跨越式发展。2011年底，全国中小企业信用担保机构达到4300多家，中央财政投入14亿元，全年信用贷款担保额达到1.58万亿元，有力地支持了中小企业拓宽信贷融资渠道。但是，与中小企业快速发展对担保业务的需求相比，我国中小企业信用担保行业仍具有发展初级阶段的明显特征，整个行业的稳定性、系统化程度和整体功能都存在着较大的改善空间。

(一) 实力薄弱，在银担合作中处于被动地位。小而散的行业格局意味着数量众多的中小企业信用担保机构资本实力薄弱，据统计，2009年全国5547家中小企业担保机构中，仅有1263户的注

册资本过亿元。据浙江省中小企业信用担保机构发展公报的统计：浙江省担保机构注册资本金平均4512万元，最高为4.31亿元，最低的仅为200万元。如果扩大到融资性担保机构的范畴，注册资本金规模最小的只有3万元。不仅资本金规模小，担保机构的放大倍数也较为有限，现阶段，融资性担保机构全行业的平均放大倍数只有2.6倍。按照行业的标准，放大3倍是盈亏平衡点，2.6倍就意味着许多企业是亏损的。对大多数中小规模的担保机构而言，承保能力低下，担保收益非常有限，不足以完全解决担保代偿的损失问题，一旦发生一笔代偿损失，则有可能抵消掉几十笔担保业务的收入。同时，还存在业务创新不足，准备金提取不足，风险防御措施不足等问题。由于担保机构实力薄弱，在银保合作中处于被动地位，担保机构通常被要求承担100%的风险，而国际上通行的惯例是担保机构承担70%—80%的风险，银行承担20%—30%的风险。

(二) 地位尴尬，监管滞后，行业风险大。我国第一家信用担保机构——中国经济投资技术担保公司最初具有金融机构的地位，1999年该公司与财政部脱钩，移交中央大型企业工委管理，不再具有金融机构的地位，此后，中小企业信用担保机构属于一般工商企业的范畴，不具有金融机构的地位，也不能接入人民银行的征信系统。即使2009年通过伞形模式纳入了银监会监管范畴，仍存在多头监管、责任不明确的问题。中小企业信用担保机构这种游离于金融系统边缘的状态，使其担保业务的发展空

间狭小，监管组织建设和制度的滞后，又为一些担保机构违法违规经营留下了可乘之机。例如，担保机构在经营运作过程“异化”现象比较严重，挂着担保公司的牌子不做担保业务，而是热衷于高风险投资、高息借贷甚至非法集资的现象屡禁不止。另外，担保机构在风险管理、内部控制、人员素质等方面的不足也使担保业稳定发展面临隐患。

(三) 财政资金的投入比较分散，未形成集聚效应。我国中小企业信用担保行业是在政府扶持下发展起来的，从中央财政到地方财政普遍投入了大量的财政资金支持该行业的发展，无论从第一家中小企业信用担保机构，还是从第一家中小企业信用再担保机构，都是由财政出资的，目前资本金规模上亿元的企业信用担保机构也多是国有或国有控股的形式。为了持续支持中小企业信用担保机构发展，中央财政设立了专项资金，按照“四补一奖”，即资本金补充、保费补贴、业务补助、损失补偿和创新奖励等方式支持中小企业信用担保机构、中小企业信用再担保机构增强业务能力，扩大中小企业担保业务。在中央财政的带动下，各省市财政积极响应，普遍在本级财政预算中安排中小企业信用担保体系建设专项资金，以资本金投入、业务补助、保费补贴、风险补偿、创新奖励等多种方式，提升中小企业信用担保(再担保)机构对中小企业的担保能力。由于担保机构的数量众多，中央财政和地方财政的支持对象带有较明显的广覆盖的特征，例如，2011年，中央财政对担保行业投入的14亿元一共支

持了540多家担保机构。虽然财政投入的规模逐步增加,但财政可用于支持担保行业发展的资金毕竟有限,分散化的支持方式不利于发挥规模效应。尤其是在各家担保机构的经营具有非常明显的区域特征,各自为战,联动机制不充分等情况下,分散化财政投入的方式进一步加剧了担保行业分散化的市场格局,不利于发挥集聚作用以支持担保机构做大做强。

目前,中小企业担保体系仍然是改善我国中小企业融资状况的一个短板,该行业最主要的问题在于还没有成熟和充分发展而机构数量就已经严重过剩了,超过了行业发展的适宜竞争程度,薄弱的实力、过多的数量和过于分散的市场格局是该行业未来发展必须化解的瓶颈因素。

(一)通过政策性金融机构开展中小企业信用担保业务。中小企业信用担保行业是世界公认的高风险行业,从国际经验来看,各国或地区政府通常支持或直接介入该行业的发展。中小企业信用担保业务内在的风险特征决定了欧、美、日、韩等国家纷纷建立政策性金融机构,借助于政府信用和预算支持,依靠一家或数家政策性金融机构承担中小企业信用担保业务。例如,美国的联邦小企业署和欧盟的欧洲投资基金在中小企业信用担保方面都发挥着主导作用,日本、韩国都是以州、道、府、省来设立担保机构,一个省就一家,都称为信用担保协会,全部业务都是政策性担保,由国家纳入预算管理,与政策性担保机构的作用相比,民营担保机构的作用微乎其微。我国中小企业信用担保机构以民营为主,政策性担保机构也没有形成系统化的合作机制,抵御风险的能力薄弱,为改变这种内生的发展困局,根据行业发展普遍规律而言,应强化政策性担保机构的作用,具体措施上是鼓励政策性担保机构做大做强,建立

较为集中的政策性融资担保机构体系,支撑我国中小企业信用担保行业充分实现其功能。

(二)优化财政支持中小企业信用担保行业发展的路径。财政在中小企业信用担保行业的发展过程中扮演了重要的角色,不仅为政策性中小企业信用担保机构提供资金来源,也是其他各类中小企业信用担保机构的重要支持力量。我国中小企业信用担保体系经历了二十多年的快速成长以后,在发展方向上不再仅仅是量的扩展,更需要追求质的飞跃,因此,财政对中小企业信用担保机构的资金支持需要更新思路,改变分散化广泛支持的做法,推行集中化、系统化的财政资金支持政策,以此推进中小企业信用担保组织体系的升级换代,提升担保功能。

首先,集中财力支持龙头机构,壮大政策性担保机构的实力。中央财政对中小企业信用担保机构的业务资金补贴需要进一步突出重点,可以按照中小企业区域布局的密集程度,同时考虑区域经济协调发展的要求,在全国经济区域选择若干家骨干政策性担保机构予以支持,以壮大这些担保机构的实力,使它们作为行业龙头机构有实力从事中长期的融资担保业务,提高担保业务流程的效率,丰富担保业务品种,增强与商业银行的谈判能力,扩大担保倍率。

其次,进一步支持和优化中小企业信用再担保组织体系建设。目前,经济发达地区省级政府已经开始建立再担保机构,提升本区域内担保机构的担保能力,但以省为单位的再担保机构仍然难以避免财力有限的问题,同时,会带来各省担保体系发展不平衡。更为重要的是,再担保机构层次较低,不利于再担保业务的统筹协调。建议中央财政和地方财政联合行动,以大的经济区域为单位组建或整合区域性再担保机构,并逐步过渡为全国统一的中小企业信用再担

保机构,在各省设立分支机构。

第三,促进担保行业的大整合,组建全国性的中小企业信用担保机构。目前,我国没有专门服务于中小企业的政策性金融机构,中小企业信用担保机构的组织结构又是散点式的,无法在中小企业信用支持方面形成合力。出于尊重中小企业信用担保行业发展规律的目的,可以考虑通过财政支持路径的系统化,促进中小企业信用担保机构的行业整合,逐步形成以统一的政策性担保机构为主导的中小企业信用担保服务网络。一是扶优,成立全国性机构承担中小企业信用服务功能,即中央财政出资支持设立统一的法人担保机构,并在各省、地市甚至县区设立分公司,承接地方委托项目,增强它们与地方财政的合作,形成一家在全国各地都拥有分支机构的大型政策性担保机构;二是联动,通过各个省级政策性担保机构对省级以下的担保机构的兼并,在各省、自治区和直辖市分别形成一家大型的政策性担保机构,并在国家层面通过合作社的方式建立密切的协调合作机制。以上两种方式组建的政策性担保机构,其资金来源在以财政资金为主的情况下,都可以充分利用现有的行业发展基础,通过兼并重组和增资扩股,吸纳社会资金,采取多元化的股权结构安排。

当然,在具体的实践工作中,通过财政投入整合现有分散化担保体系应采取哪些具体措施和方案,还要综合考虑各种复杂因素和现实可行程度,需要通盘规划各种配套措施,但这是发挥担保合力,改善中小企业金融服务基础设施的必然趋势。未来,我国经济健康发展更加需要进一步发挥中小企业的活力,国家对中小企业信用担保机构的支持需要一个更为合理的、具有前瞻性的、“自上而下”的制度安排。■

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥