

○ 王礼颖

完善我国中小企业

信用担保体系的几点建议

建立中小企业信用担保体系是政府用市场手段改善中小企业融资环境、扶持中小企业发展的重要措施，也是世界上许多国家通行的做法。截至2002年底，我国共建立信用担保机构848家，其中政策性担保机构614家，占72.4%；中小企业互助担保机构和从事中小企业担保业务的商业担保机构超过200家。这些担保机构可运用的担保资金总额为242亿元，其中注册资金184亿元。2002年共为28717家中小企业提供担保贷款51983笔，累计担保总额598.2亿元。初具规模的我国中小企业信用担保业对提升中小企业的信用能力和解决其信贷缺口问题发挥了重要作用。但是，中小企业担保体系依然处在发育和完善阶段，还存在规模小、抗风险能力差、行政干预等一系列问题。

1. 担保机构管理分散，规模较小。担保机构的主管部门有的是政府，更多的是相关职能部门如经贸委、财政局、乡镇企业局、工商联等。各机构的章程、担保办法各不相同，管理体制也存在差别。而且通常是谁管理谁出资，各立一摊，不可避免地造成担保机构普遍规模过小，担保能力差，远远不能满足中小企业的实际资金需求。以经济

基础较好的江苏省为例，16个市、县级担保公司平均注册资本仅为330万元。

2. 政府绝对主导。2002年底，全国848家担保机构中政策性担保机构占72.4%，在2001年100亿元左右的总担保金额中，政府担保资金为66亿元。可见政府的财政性担保处于绝对主导地位，民间资本型的商业担保和互助担保所占份额很低。中小企业信用担保主要是应中小企业的融资困难产生的，由于中小企业量多面广，贷款需求具有明显的个性化，政府绝对主导型担保体制根本不可能满足中小企业贷款担保的多样化需求。而且，过多的政府担保将会诱发中小企业的机会主义行为，增加道德风险，容易使中小企业加重对政府的依赖性。尤其是在中国很多企业的约束机制尚未真正形成的时候，这一问题更加容易产生。

3. 缺乏资金补偿机制。政策性担保机构是我国中小企业信用担保体系的主体，这类担保机构的资金来源以各级地方政府财政资金和资产划入为主，担保费收入为辅。但地方财政资金和资产划入大部分都是一次性的，规模也小。政府担保机构又不以盈利为主要目标，收取

的担保费也很低，盈利能力差，很难通过自身盈利来扩大资金规模。同时，由于担保机构缺乏资金补偿机制，使其承保能力弱，发展困难，一旦发生代偿就有财务亏损或破产的危险。

4. 缺乏风险分散机制。一般来说，为了分散和规避风险，担保机构不是进行全额担保，而是根据贷款规模和期限进行一定比例的担保，在担保机构和银行之间分散风险。由于缺乏明确的制度规范，担保机构实力又过于弱小而处于谈判上的弱势地位，大多数银行都将中小企业的贷款风险转嫁给了担保机构，担保机构被迫承担了全额信贷风险。这样不仅造成担保机构责任与能力的不对等，也弱化了银行对企业的考察和评估，加大了整体风险，严重制约着担保机构的发展和担保业务的开展。

为进一步完善我国中小企业信用担保体系，促进中小企业发展，笔者提出如下几点建议。

1. 政府性担保基金应坚持“政策化资金、法人化管理、市场化运作”的基本原则

为了保证这一原则的正确实施，政府担保机构应将担保基金委托给专业机构来管理和运作，既可

以有效地防止政府直接干预,又可以在担保人才缺乏的现状下充分利用专业人员。在这方面,上海市中小企业信用担保体系的模式值得借鉴:

——预算安排共同担保基金。上海市各级财政通过预算共同出资7亿元建立了共同担保基金,其中,市财政出资4亿元,20个区县财政共出资3亿元。同时,一部分区县还建立了小规模财政担保基金作为共同担保基金的补充,为一些微型小额贷款提供担保。目前,上海市财政共同基金是全国最大规模的财政出资的中小企业担保基金。

——专业化管理。为实现政企分开和充分发挥专业人才的作用,上海市财政局委托中国经济技术投资担保有限公司上海分公司(以下简称“中投保上海分公司”)管理和运作共同担保基金,并与之签订了委托管理协议。中投保上海分公司作为担保资金的日常管理机构,其管理和运作共同基金以政府的产业政策为导向,支持中小企业发展,不以盈利为目的;严格按照上海市财政局制定的《关于小企业贷款信用担保管理的若干规定》和经批准的年度工作计划规范操作担保业务,接受上海市财政局的稽核、监督和检查;负责具体实施经上海市财政局批准的有关资金增值部分的分配和亏损弥补、核销呆账和坏账、变更资金规模的方案,并接受其稽核、监督和检查。

——建立出资人之间的利益和风险分摊机制。担保基金的决策以担保公司为主。区县政府负责提供被担保企业的资信证明,具有担保项目的推荐权和否决权;中投保上海分公司最终决定是否担保。市财政部门基本不参与担保项目的决策,主要负责制定担保基金管理和运作规则,与受托担保机构签订合

同,通过规范共同基金的运作机制来实现扶持中小企业发展的政策目标。担保责任由市财政与区县财政共担,并突出了市财政对高新技术企业的扶持。当发生担保代偿时,对一般中小企业,市财政和区财政各承担50%的责任;对高新技术企业,市财政担负60%的责任,企业所在的区县财政承担40%的责任。根据市区县各自承担的风险比例分配担保费收入,盈余部分提取坏账准备金。

——与有关银行建立贷款担保协作网络。市财政局、中投保上海分公司现已与10家商业银行建立了贷款担保合作关系,联合开展授权贷款信用担保和专项贷款信用担保。在全市共设立了200个贷款担保受理点,方便了中小企业,简化了贷款信用担保的操作程序。

实践证明,上海模式有利于集中分散的资金,扩大担保基金盘子,有利于实行政企分开,减少政府干预,发挥专业人员的作用,提高担保质量。当然这种模式还可以进一步完善,通过招标的方式选择有信誉、业绩好的专业担保机构来管理和运作基金。

2. 加快发展商业性担保机构

中小企业始终存在资本缺口,需要外源性间接融资,但中小企业的资信有限,所以离不开外部的融资担保。根据国际金融公司1999年在中国北京、成都、顺德和温州等地对民营企业所做的调查,中国大部分已经获得贷款的民营企业事实上都承担了比央行公布的利率高出很多的实际利率。同时,企业家们还表示,获得贷款对他们来说比支付高额的融资成本重要得多。因此,中小企业担保市场的需求是客观存在的,市场容量也很大。根据上海市的资料,除去现有的政府担保机构,如果按每家担保机构5000

万元资本金计算,上海至少还需要100家民间担保机构。因此,应当大力支持商业性担保机构的发展,逐步建立起政策担保和商业担保、政府担保和民间担保分工合作、互为补充的中小企业信用担保体系。

3. 鼓励发展中小企业互助担保组织

多个中小企业共同出资组建互助担保机构,利用互助担保机构的资产和信用为成员企业的贷款提供担保,能有效降低贷款风险,大大增强中小企业的融资能力。同时,互助担保机构作为一个利益集团,还可在借贷双方谈判中发挥作用,为成员企业争取到更优惠的贷款条件。

4. 建立和完善担保资金补偿机制

资金补偿机制主要是针对政府担保来说的。因为政府担保基金不以盈利为目标,又只能靠财政预算拨款来补偿资本金,所以它们的资金来源既不稳定,又很单一。建议政府采取以下多种渠道拓宽政府担保基金来源和渠道,扩大资本金规模,形成良性的政府担保基金补偿机制:一是政府每年从财政预算中划拨一定的资金作为基金,并从科技发展基金、技改贷款贴息中划出一定金额用于高科技行业的风险补偿。担保机构可按每年担保费和利息收入的一定比率提取风险补偿基金。二是政府将征自中小企业税收总额的一定比例用于政府担保机构的资金补偿,这样相当于利用中小企业本身的发展推动中小企业更大的发展。

5. 探索 and 建立风险分散机制

一是向担保贷款的参与方直接分散风险,包括担保机构与贷款银行间的比例担保和担保机构的反担保条款。根据国际经验,担保机构的担保比例一般为70—80%,协作

银行承担剩余部分。贷款银行显然也因为担保机构的担保而直接受益，所以协作银行应该承担部分贷款风险。比例担保应该成为我国担保机构分散风险的一种方式，从而避免中小企业贷款风险绝对集中于担保机构。同时，担保公司可以适当地采用反担保条款分散风险。虽然中小企业普遍缺乏土地和房地产等优质担保品，但是担保机构可以根据实际情况考虑接受被担保企业的机器设备、存货、应收账款和销售合同等反担保品。二是健全再担保基金制度。各地可根据本地区担保机构的运作方式，担保机构的资信情况，建立不同形式的再担保机制。适时组建作为“最后担保人”的全国性再担保机构，使我国中小企业置身于结构合理、层次分明、功能完善的信用安全保障网中。三是担保机构还可以参加保险公司的中小企业保证保险来分散风险。四是担保机构的业务经营多元化。从世界各国的发展实践来看，由于中小企业担保的高风险性，很少有只单独从事中小企业担保的商业担保机构。经营多元化包括直接投资、代偿债权转股权、担保费换股权、担保资金在金融市场的投资运作等。

（作者单位：上海市财政局）

以财政为抓手

破解中小企业融资难

○ 孙昂

近年来，我国的中小企业在蓬勃发展的同时，遇到了比较突出的融资难问题。虽然采取了发展创业板市场、建立贷款担保公司等各种办法来解决这个问题，但收效甚微。究其原因，我们认为没有抓住解决问题的总抓手。从表面上看，解决中小企业融资难的问题主要是金融部门的责任，但从美国、

日本等发达国家的经验和我国当前的实际来看，财政部门在破解中小企业融资难的问题的过程中，应该也可以发挥重要的作用。

在我国当前商业银行改革尚未到位，银行不良贷款比例较高的情况下，期望银行加大对资信相对较差的中小企业信贷支持力度是不现实的。如果利用国家对国有商业银行的影响，通过强力政策做出“宽贷”要求，那势必进一步加大商业银行经营风险，将整个银行体系推向金融风险的边缘，后果不堪设想。我国金融市场的改革尚处于起步阶段，绝大多数中小企业还无法通过资本市场直接融资的方式获得充足的资金。虽然以中小企业为投资对象的创业板市场已经启动，各地面对中小企业的风险投资公司也不少，但主要是面对高新技术企业，而我国目前的中小企业以劳动密集型为主，基本被排除在外了。因此，在现有条件下，我国的中小企业融资难问题仅靠市场机制是难以解决的。有鉴于此，我们有充足的理由把这一问题的解决作为一项“准公共产品”来看待，公共财政此时此刻应当承担起自己应当承担的责任。从另一个角度讲，中小企业是地方经济、尤其是县域经济的骨干力量，对地方财政有着很强的支撑作用。如果中小企业的运营出现问题，影响了经济效益，地方经济和财政遭受的负面影响首当其冲。面对这种情况，承担着做大“蛋糕”任务的财政部门更是责无旁贷。

从世界范围内看，即使是在市场经济高度发达的国家，财政在为中小企业融资问题上都发挥着重要乃至主导的作用。无论是市场主导型金融体系的美国，还是银行主导型金融体系的日本，都是如此。如美国由财政出资设立中小企业管理