

日本信用担保体系发展对我国的启示

刘宝军 | 李嘉缘

摘要：日本信用担保行业至今已有80多年的发展历程，建立了世界上最完备的信用担保制度以及配套法律政策体系。本文梳理总结了日本信用担保体系的主要特点、发展现状，并结合日本的发展经验，提出了完善我国政府性融资担保体系的有关建议。

关键词：信用担保；银担合作

日本是世界上最早建立中小企业信用担保体系的国家，自1937年成立第一家地方信用保证协会起，日本信用担保行业至今已有80多年的发展历程，建立了世界上最完备的信用担保制度以及配套法律政策体系。

日本信用担保体系主要特点

(一)支小助微的功能定位。日本信用担保制度建立之初，就通过《中小企业法》《信用保证协会法》等明确了信用保证协会服务中小企业融资的功能定位，并对信用担保的支持对象和担保限额也作了明确限定。

(二)简洁高效的双层架构。日本中小企业信用担保体系采用中央与地方上下联动、担保与再担保相互补充的双层架构。地方层面，在47个都道府县(相当于省级)和4个都市共设立51个地方信用保证协会，面向当地中小企业开展直保业务，通过在各市町村(相当于市级)设立分支机构，实现业务全覆盖。中央层面，日本政策金融公库(简称“日本公库”)为地方信用保证协会的直保业务提供信用保险(即再担保)，承担70%—90%的风险责任，收取担保费的40%作为再担保费。同时，指定全国信用保证协会联

合会为担保业务支援机构，受托管理向地方信用保证协会拨付的各项再担保代偿、专项补助资金，同时承担行业管理职能，负责指导地方信用保证协会业务运作，开展政策研究、业务统计、人才培养以及国际交流等。扁平化的双层体系架构，既有助于发挥中央层面的龙头作用，加强上下联动、密切业务合作，也有助于整合地方层面的资本和资源，便于业务拓展。

(三)持续有力的政府支持。一是资本金补充。《信用保证协会法》规定，地方信用保证协会的资金来源由政府出资、金融机构捐资和累计收益

对我国经济高质量发展起到了至关重要的作用。相比较税收激励，财政奖补(如R&D补贴)作为财政激励的主要手段，能够在事前直接为企业创新提供资金支持，这对于融资能力较差、内外部资源相对贫乏的中小企业无疑是个福音。满足条件的中小企业通过

直接获得财政奖补弥补企业创新成本的不足，有助于推动内部研发和设备的更新换代，激发其创新动力，促进新动能的发展。此外，从发挥作用的时效看，财政奖补有利于企业短期技术创新，但是对于长期创新激励不足，而税收优惠政策对于企业短期和长期

技术创新均有激励作用。因此，税收激励机制与财政激励机制应协调配合，互为补充，形成财税激励的政策合力，共同发挥激励作用，促进新动能的培育壮大。□

(作者单位：内蒙古财经大学)

责任编辑 李艳芝

组成,资本金不足时各方须及时补充。信用保证协会原则上不分红,盈利全部计提准备金,用于弥补亏损或增加资本。二是财政补贴。日本政府对信用保证协会给予多种财政补贴,包括经营安定关联保证等对策费补助(代偿补偿)、经营支援强化促进补助(对小微企业和创业企业担保业务的专项补助)、信用保证协会基金补助(保证信用保证协会可持续经营的专项补助)等。三是税收减免。日本政府对日本公库和各级信用保证协会的所有经营收入均实行免税,有效提升了可持续经营能力。同时允许金融机构对信用保证协会的捐资在税前扣除。四是低息贷款。日本公库等政策性金融机构可向信用保证协会提供低息贷款(基准利率仅为1.11%),信用保证协会可将低息贷款存入合作银行,按一定比例放大(通常可达7倍以上),撬动银行发放担保贷款;同时,信用保证协会可以赚取存款利差,增强自身盈亏平衡能力。

(四)多层次的风险防控。一是银担责任共享。2007年10月起,日本开始推行“责任共享制度”,即信用保证协会与银行按照80%和20%的比例共同承担担保贷款损失风险,以夯实银行责任,避免道德风险。银行承担自身20%风险的方式可以“二选一”:银行向信用保证协会捐赠负担金,出现贷款逾期后,信用保证协会先100%代偿,再从负担金中扣除银行承担的20%部分,负担金不足时,银行须及时补充;银行不捐赠负担金,出现贷款逾期后,信用保证协会与银行分别按80%和20%的比例承担风险责任。二是独立开展风控。信用保证协会依托信用风险数据库(CRD)对中小企业信用进行综合分析,作为客户准入

条件。同时,根据企业信用评级“一企一策”进行风险定价。责任共有的担保费率为0.45%—1.9%,非责任共有的担保费率为0.5%—2.2%,各分9档。三是提足风险准备金。信用保证协会须依法计提三项准备金,包括一般责任准备金(按在保余额的0.6%和逾期债权的10%计提)、求偿权折旧准备金(按当年求偿权的33%、上年的67%和前年的100%计提)、支付准备资产(按每月末在保余额的2%计提)等。四是加快代偿资产处置。日本公库和信用保证协会均设立专门的追偿部门,加速代偿债权回收。同时,日本政府规定,代偿债权超过三年无法收回的,即可核销。正是因为有着全方位的风险管控,日本信用担保行业能够在保持较高放大倍数(52.2倍)的同时,维持较低的代偿水平。

日本信用担保行业发展规律及趋势

一个基本规律:日本政府将信用担保作为重要的逆周期调节工具。日本政府在经济下行期或灾后推出紧急担保计划,帮助企业渡过难关。例如,1998年为应对金融危机,日本实施“特别信用担保计划”,将担保代偿率容忍度由2%提高到10%,允许开展100%责任担保,实施期限至2001年,额度上限为30万亿日元。2008年,实施27万亿日元的“紧急担保计划”,推出100%责任担保、最长期限10年、固定担保费率(0.75%—0.80%)、贷款风险权重为零的“安全网担保5号”,为日本中小企业紧急输血。2011年,实施“东日本大地震复兴紧急担保计划”,对受灾的中小企业,在一般安全网担保及灾害担保基础上,给予担保费率不高于0.8%、担保额度2.8亿日元以下的特殊信用担保支持,实施期

限至2020年。从日本信用担保体系的历年收支情况,便可看出明显的逆周期调节色彩。

受逆周期调节的影响,日本信用担保规模也呈现明显的逆周期波动。在紧急担保计划实施后,在保余额于1999年和2009年达到相对高位,随后逐年回落。这与我国担保行业近年来的顺周期波动呈现鲜明反差,也凸显了日本信用担保的政策性定位。

四个发展趋势:一是担保规模逐年下降。2009年以来,受经济下行及担保支持政策逐步退出等因素影响,日本中小企业担保规模逐年下降,每年降幅均为10%左右。二是责任共享担保比重稳步上升。从2008年的9.8万亿日元、占比28.9%,迅速攀升到2018年的15.7万亿日元、占比74.5%。与此同时,对小微企业、创业企业、破产重组企业以及安全网担保企业等仍实行100%全额担保,但比重已逐步降至1/4左右。可以说,责任共享担保既是政府、银行和信用保证协会痛定思痛的共同选择,也是防控风险的有效手段。三是信用担保利用率逐年下降。从数量看,采用信用担保方式融资的企业数占比从2009年的37.9%下降至2018年的34.1%;从金额看,信用担保贷款占比从2009年的14.2%降至2018年的7.9%。据日本经济产业省介绍,除上述宏观因素外,金融科技和大数据支撑下,银行批量化开展小额纯信用贷款业务,继而出现“去担保化”趋势,也是造成信用担保利用率下降的因素之一。四是新一轮逆周期刺激蓄势待发。2018年4月,日本政府修订《信用保证协会法》,主要修订内容包括进一步加强信用保证协会与金融机构的合作,加大对信用保证协会的经营支持,将安全网保证5号

的分险比例由100%改为80%，提高创业担保和小规模担保限额，创设危机担保业务等。从这次修法行动以及日本学者的分析判断看，金融危机“山雨欲来”，日本政府已开始为新一轮的逆周期刺激进行政策储备。

对我国的启示

近年来，我国大力推进政府性融资担保体系建设，政府性融资担保机构不断发展壮大。特别是2018年以来，设立了661亿元的国家融资担保基金，印发了《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》，政府性融资担保机构迎来了重要发展机遇期，但仍然存在主业聚焦不够、担保能力不强、银担合作不畅、风险补偿机制不健全等问题。日本信用保证体系的发展经验，为我们下一步深入推进政府性融资担保体系建设提供了重要的启示和借鉴。

（一）坚持支小支农的准公共定位。一段时期以来，我国部分国有融资担保机构借助政府背景、国有资本优势，“垒大户”、“挣快钱”、搞多元化经营，偏离融资担保主业，聚焦支小支农不够的问题较为突出。而日本信用担保体系的一条重要经验就是，始终将服务对象限定为中小企业。这不仅符合中小企业融资担保的准公共产品属性，也符合金融机构与担保机构客户分层的市场规律，是日本信用担保体系能够持续发挥政策功能的关键。我国政府性融资担保机构也应坚持支小支农的准公共定位，发挥补短板、强弱项的政策性功能，不断提高支小支农业务占比，切实缓解中小企业融资难、融资贵甚至融不到资的问题。

（二）简化担保体系层级。当前我国政府性融资担保体系采用“国家融资担保基金—省再担保机构—辖内政府性融资担保机构”三层组织架构，同时部分省份要求每个县至少设一家政府性融资担保机构，以实现县域全覆盖，由此产生了两个问题：一是省级机构与市县机构之间缺乏资本纽带和管理抓手，上下联动不紧密，影响体系效能发挥；二是县级机构“缺资金、缺人才”，担保能力偏弱，易受行政干预。鉴此，可以借鉴日本信用担保体系的“双层架构”，适当简化政府性融资担保体系层级，鼓励减少或取消县级机构设置，通过县级参股市级机构、市级在县级下设分支机构的方式实现业务全覆盖，同时推动国家融资担保基金和省级担保再担保机构逐级向下参股，以增强基层担保机构的资本实力和专业能力，提高担保体系的政策、资金和信息传导效率。

（三）加大逆周期调节力度。我国融资担保行业总体放大倍数不高、盈利能力较弱，一旦发生代偿，将可能直接侵蚀担保机构本金，影响其业务拓展的意愿和能力。支小支农等政策性担保业务收费更低、风险敞口更大。要确保政府性融资担保机构在聚焦支小支农的同时，实现可持续经营，必须加大政府支持力度，在经济下行期内这一需求更为迫切。鉴此，可以借鉴日本经验，加大逆周期调节力度，支持政府性融资担保机构扩大对中小企业的担保规模，持续发挥放大效应。一是中央财政和省级财政定期向国家融资担保基金和省级再担保机构注资，鼓励其持续拓展再担保业务、积极承担风险责任。二是有条件的地方应建立融资担保代偿补偿机制，对地方政府性融资担保机构支小支农的担

保代偿损失给予适当补偿。三是继续实施融资担保机构支小支农融资担保业务收入免征增值税政策，优化融资担保机构两项准备金税前扣除政策，研究制定政府性融资担保机构免征企业所得税政策。四是鼓励政策性金融机构向政府性融资担保机构提供低息贷款，加大对中小微企业的信贷投放，增加政府性融资担保机构的盈利能力和银担合作筹码。

（四）完善银担合作机制。与日本相比，我国银担合作的门槛较高、基础不牢、互信不足。尽管《指导意见》已经明确了银担“二八分险”原则，但落实难度仍然较大。借鉴日本经验，进一步深化银担合作可从以下几方面入手：一是加大政策扶持。将银担合作规模及利率水平纳入监管考核范畴，根据银行实际承担的风险比例确定担保贷款风险权重，细化落实担保贷款尽职免责和呆账核销办法，引导银行扩大银担合作规模、降低担保贷款利率。二是强化体系支撑。明确政府性融资担保体系准入条件，规范体系内机构业务运作，增强银行与体系内机构合作的信心。推动国家融资担保基金与各商业银行总行的落实“总对总”合作协议，确定银担合作的条件，细化分解各地任务指标，压实各地分支行责任，切实缓解“上热下冷”现象。三是促进优势互补。担保机构要坚持走差异化、专业化路线，找准自身市场定位，充分发挥贴近基层、贴近客户的优势，不断增强自主获客能力、风险管控能力和跟踪服务能力，在客户资源、风险评估、信息获取等方面形成与银行的优势互补，增强银行参与银担合作的积极性。■

（作者单位：财政部金融司）

责任编辑 廖朝明