

推进政府性融资担保工作的政策建议

姜华东 | 易赞 | 刘宝军

摘要：融资担保是缓解小微企业融资难融资贵的关键环节和重要手段。当前担保行业基础薄弱、风险积聚，政府性担保业务拓展受到明显制约。本文通过各地政府性融资担保工作推进过程中出现的四大难点问题分析，提出了相关的政策建议。

关键词：融资担保；银担合作；小微企业

《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》印发以来，各地认真贯彻落实文件精神，积极推进政府性融资担保体系建设，取得一定成效，行业发展信心逐步增强。但工作推进过程中，仍存在机构能力不过硬、担保体系不完善、银担合作不顺畅、考核激励不到位、政策预期有差距等难点问题，要充分发挥政府性融资担保机构的功能作用，亟需各方面持续加力增效。

融资担保行业发展总体情况

融资担保是缓解小微企业融资难融资贵的关键环节和重要手段。截至2018年底，全国融资担保机构共6053家、实收资本1.13万亿元，融资担保在保余额2.3万亿元，其中国有机构2642家，实收资本7383亿元，融资担保在保余额1.6万亿元。为更好发挥政府性融资担保基金作用，《指导意见》重申了政府性融资担保机构的准公共定位，明确了回归担保主业、聚

焦支农支小、引导降费让利等要求，并提出要从银担合作、体系建设、奖补支持、资金补充、风险补偿、考核激励等方面加大支持力度。

总体看，《指导意见》印发后，地方各级政府高度重视、认真抓好贯彻落实，在制定实施意见、推进体系建设、完善配套机制、加快业务合作等方面积极推进工作，政策效果逐步显现。各地积极推进与国家融资担保基金业务对接，截至2019年3月末，全国已有19个省（区、市）与国家融资担保基金开展再担保业务合作，规模超过860亿元，担保户数约5万户。但需要看到，2018年担保行业平均代偿率为3.74%，已达到10年来最高水平，当前担保行业基础薄弱、风险积聚，政府性担保业务拓展受到明显制约。

（一）机构能力不过硬。一是资本实力弱。受县级财力所限，部分县级担保机构资本金仅有2000—3000万元，抗风险能力差，迈不过银行的合作门槛。二是市场化程度低。部分市县担保机构实为政府下属机构，负责

人由政府部门人员兼任，未建立市场化的公司治理结构，受政府行政干预较多，难以独立决策。三是专业能力差。部分县级机构人员不足10人，且部分来自政府部门，专业人员配备严重不足，不具备相应的风险识别与防控能力。

（二）担保体系不完善。从调研情况看，尽管各地均建立了政府性融资担保体系，但体系合力尚未充分形成。一是省级龙头作用发挥不充分。部分省市担保机构“多龙治水”，财政与国资下属机构仍然“分灶吃饭”。二是机构上下联动不充分。部分地区省、市、县各级担保机构没有通过体系内上下联动“握成拳头”与银行谈合作，反而各自为战，话语权严重不足。

（三）银担合作不顺畅。有些地方在银担合作方面，总体上是“地方银行在干，股份制银行在帮，国有大行在看”。合作银行分层也较为明显，基本上省级机构能与国有大行合作，市级机构与股份制行和城商行合作，县级机构与农商行、农信社合作。银担

合作的门槛和难度在逐步提高。一是银行去担保化。截至2019年3月末,小微企业贷款余额34.77万亿元,其中有融资担保的小微企业贷款余额1.09万亿元,占比仅为3.13%。多家银行特别是国有大行表示,随着对普惠金融工作重视程度的提高以及金融科技的发展,银行更倾向于通过金融科技、大数据等方式在线上发放小额贷款,银行对与担保机构的合作意愿明显降低。二是银担合作门槛高。银行对担保机构设置准入门槛时,通常要求5000万或1亿元以上的资本金,且要求代偿余额、代偿率控制在较低水平,相当一部分市县机构因实力不足被拒之门外。同时,绝大部分银行出于控制代偿风险和完成吸储任务等考虑,要求担保机构缴纳担保金额10%—20%不等的保证金,增加了担保机构的资金占用成本,并部分转嫁给企业。此外,部分银行将银担合作准入审批权限上收总行,导致担保机构准入审批难度加大、周期拉长。三是银担分险落实难。省级机构由于资金实力、专业能力、信誉度较强,与银行谈判时的话语权较大,基本上能够落实银担分险,有的甚至可将银行分险比例提高到40%。而市、县级机构由于小、散、弱,多数银行不愿意为其分险。部分银行甚至通过抽屉协议等方式搞“假分险”。

(四)考核激励不到位。当前针对政府性融资担保机构的考核激励机制尚未建立健全,导致担保机构不敢担、不愿担的问题较为突出。一是尽责免责机制未建立。当前政府性融资担保机构经营国有资产面临的监督问责压力很大,在没有落实尽职免责机制的情况下,许多担保机构负责人担心因国有资产流失被问责,宁愿不做、少

做业务。二是过度强调盈利性指标。某担保机构资产保值增值率、净资产收益率和净利润三项考核指标占总权重的50%,但对其业务规模考核指标的权重仅有12%,容易导致机构偏离支农支小目标。三是正向激励不足。政府性担保机构薪酬参照事业单位或一般国企水平设置,且缺乏绩效激励,干好干坏一个样,导致担保机构人员缺乏动力。

(五)政策预期有差距。各地担保机构普遍期盼《指导意见》印发后,各地政府加大财税、金融等政策支持力度,以扶持政府性融资担保机构在履行支小支农、降费让利等政策性功能的同时实现可持续经营。但各地实际支持力度与担保机构期盼还存在一定差距。一是风险补偿机制可持续性有待加强。多数地区尚未建立长效的风险补偿机制,担保机构代偿资金缺口仍较大。二是保费补贴力度有待加强。一家担保机构的老总算了一笔账,担保机构提取两项准备金(未到期责任准备金和担保赔偿准备金)成本约为担保金额的2%,人员工资等经营成本约为0.5%,这两项加起来就占到担保金额的2.5%,如果担保费率降至1%或者1.5%,政府至少需要补1到1.5个百分点。三是信息共享渠道有待畅通。多家担保机构表示,由于无法接入人民银行征信系统,难以及时全面获取担保对象信用信息,增加经营成本和业务风险。担保违约人员无法像贷款违约人员一样列入失信人名单,缺乏有效惩戒机制。

政策建议

(一)苦练机构内功。一是健全融资担保机构公司治理结构,落实“政企”分开,提升市场化运作水平,增强

独立决策能力、自主获客能力和风险控制能力。二是鼓励地方通过重组、增资、混改等方式充实担保机构资本金,增强机构资本实力和抗风险能力。三是妥善化解存量风险。对于担保机构历史包袱较重的地区,要夯实地方政府主体责任,研究制定风险处置预案,可考虑通过“四个一点”(即银行核销一点、融资担保机构代偿一点、政府出一点、企业承担一点)的方式化解存量风险,先“卸下包袱、轻装上阵”,再通过增资、重组等方式激活担保机构经营能力,重塑行业信誉。

(二)加快体系建设。一是国家融资担保基金要加快再担保业务合作,进一步扩大业务覆盖面,并在此基础上,适时启动股权投资工作,带动更多地区、更多机构加大支小支农担保供给。二是各地要加快推进辖内政府性担保体系建设,明确省级龙头机构及其职能定位,切实发挥纽带和平台作用。三是因地制宜合理确定市县担保机构发展方向,允许县级政府通过参股市级机构实现担保业务覆盖,不搞“县域机构全覆盖”的一刀切。

(三)增进银担互信。一是发挥政府性融资担保体系作用,通过国家融资担保基金、省级担保再担保机构为辖内融资担保机构增信分险,增强担保机构话语权,打消银行顾虑。二是推动国家融资担保基金与各家银行总行的分解落实“总对总”合作,可考虑先通过推进银担合作产品将更多市、县担保机构合格业务纳入合作范围,在此基础上,逐步推进纳入体系的机构与银行全面落实“二八”分险。三是建议金融管理部门考虑银行实际承担的风险比例,适度降低担保贷款风险权重,加大“两个不低于”考核力度,督促银行细化落实担保贷款尽职免责

完善财政扶贫资金绩效评价的建议

许安拓 | 杨钟健

我国财政扶贫资金自设立之初就逐年增长且取得了非常明显的减贫效应。为了保障财政扶贫资金更高效地发挥作用,从2005年开始开展财政扶贫资金的绩效评价工作,在中央的指导和引导下,财政扶贫资金绩效评价体系逐渐在全国范围内建立起来。

当前财政扶贫资金绩效评价存在的主要问题

(一)财政扶贫资金绩效前评估环节有待完善。精准扶贫要求支出财政扶贫资金前要对扶持的贫困家庭和人员进行精确的调查,对扶持对象有准确的诊断,才可以避免扶贫资金在使用时的浪费。目前扶贫资金使用效益有待提高,很大一部分原因是因为贫困具有难检测的特点。克服贫困的多维性和复杂性,是完善财政扶贫资金绩效前评估环节的重要工作,也可以促进财政扶贫资金在农村社会事业的发展上充分发挥出自身的作用。

(二)绩效评价指标通用化。目前,我国对财政扶贫资金绩效评价的主要遵循为2017年9月起施行的《财

政专项扶贫资金绩效评价办法》,其中规定绩效评价的主要内容包括资金投入、资金拨付、资金监管、资金使用成效等四个方面。将该文件规定的绩效考评体系与省级政府制定的绩效考评体系进行对比就可以发现,相当一部分省只是在原来绩效考评体系的基础上进行了很小幅度的改动,没有根据本省的实际情况下对一些指标进行改动。这种做法实际上是不合理的,首先一省之内的各个地区在多种因素的影响下有着明显不同的实际情况,并且每个地区的扶贫资金也有不同的重点扶持领域,在这种情况下如果使用的指标以及指标的权重都是相同的,那么就会导致最后的评价结果无法充分地反映每个市县扶贫资金真实的使用效果。

(三)评价主体单一。现阶段,省一级的财政扶贫绩效考评主要由国务院和财政部负责,而市县一级财政扶贫绩效考评工作则主要由省级扶贫部门和省级财政部门负责考核。虽然中央政府在省一级的扶贫资金绩效考评工作中邀请了相关方面的专家共同进

行考评,但相关专家只是修订相应的指标体系和撰写相关的评价报告,政府部门仍然集中了主要的权利,这对扶贫资金绩效评价是不利的。另外,省级扶贫部门一方面管理扶贫资金,另一方面又考核扶贫资金的使用情况,这就无法确保考评结果的客观性,容易出现腐败问题。

(四)相关法律制度有待健全。虽然从党的十八大以来,全面进行预算绩效管理和绩效评价已经被各级政府纳入工作重点,但是地方下达财政扶贫资金绩效考评工作内容和相关要求仍然使用文件的方式,尚没有相关法律制度。绩效评价目前仍处于起步阶段,制度还不够健全,影响扶贫工作的进度。缺少强制性的法律制度约束,使绩效评价目标大打折扣。

(五)绩效评价结果应用影响不够。虽然近年来绩效评价已经得到了高度重视,有了一定发展,但是绩效评价结果的应用还存在流于表面问题,仍然存在没有把绩效评价结果和干部奖惩、资源配置以及预算安排挂钩的情况,还不能实现预算合理化和

和呆账核销办法,增强银行开展银担合作的主动性。

(四)优化发展环境。一是鼓励有条件的地方加快建立健全对政府性融资担保机构的风险补偿、保费补贴长效机制,稳定担保机构预期,优化担

保机构可持续经营模式。二是尽快出台政府性融资担保机构绩效评价办法,明确尽职免责要求,适度提高融资担保机构的代偿容忍度,降低或取消对政府性融资担保机构的盈利考核要求,重点考核支农支小业务规模及

占比、代偿率等指标,允许部分年度“不保本”,激励担保机构主动作为。三是加强银担信息共享,推动担保机构接入征信系统,加强担保失信人联合惩戒,逐步改善基础信用环境。□

责任编辑 廖朝明