

推进政府性融资担保发展的政策建议

刘宝军 | 徐娜

2020年10月至11月，财政部组织赴北京、江苏、湖南、贵州、陕西等8省市开展了政府性融资担保发展情况专题调研。从调研情况看，各地认真贯彻落实《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》（以下简称《指导意见》），及2020年政府工作报告关于“大幅拓展政府性融资担保覆盖面并明显降低费率”的部署要求，积极推进政府性融资担保体系建设，政府性融资担保业务扩面、降费取得积极成效，有力缓解了小微企业和“三农”主体融资难融资贵。但政府性融资担保发展仍面临偏离支小支农定位、可持续经营压力加大、机构实力偏弱、银担合作不畅、配套机制不健全等堵点难点问题，需要进一步坚守准公共定位，填补能力短板，健全完善“前有补贴、后有补偿”的政策支持体系，保障政府性融资担保机构持续发挥支小支农政策功能。

推进政府性融资担保发展总体情况

（一）中央财政加大政策引导支持。一是要求各级政府性融资担保机构积极为小微企业和“三农”主体融资增信，国家融资担保基金和地方政府性融资担保机构2020年全年对小微企业减半收费，力争将担保费率降至1%以下，帮助小微企业和“三农”

主体复工复产、渡过难关。二是推动国家融资担保基金发挥体系引领作用，加快业务运作，力争2020年新增再担保业务规模4000亿元，投资10家支小支农成效明显的地方政府性融资担保机构。三是实施小微企业融资担保降费奖补政策，2018—2020年每年安排30亿元专项资金，对扩大实体经济领域小微企业融资担保业务规模、降低小微企业融资担保费率等成效明显的地方予以奖补激励。四是印发《政府性融资担保、再担保机构绩效评价指引》，突出政策导向、鼓励业务拓展、弱化盈利考核，强化对政府性融资担保支小支农的正向激励。

截至2020年底，国家融资担保基金已与28家省级机构开展再担保业务合作，累计再担保业务规模达7091.4亿元，担保户数45.6万户，其中支小支农业务规模占比97%。2020年，合作业务中银行参与分险的规模占比64%，平均担保费率降至0.95%，企业平均融资成本降至6.18%。已完成对首批12家地方政府性融资担保机构股权投资工作，总投资额7.7亿元。

（二）各地积极推动政府性融资担保发展。一是完善政府性融资担保体系。贵州省加快市、县政府性融资担保机构整合，每个市只保留1家市级政府性融资担保机构，所有县级机构依法注销后作价入股市级机构。甘

肃省通过省级担保集团控股或参股市县机构、设立分支机构等方式，实现市级机构全覆盖、县域业务全覆盖。二是建立保费补贴、风险补偿、资本金补充机制。北京市设立100亿元市级融资担保基金对政府性融资担保、再担保机构增资。江苏省对单户1000万元以下的担保业务给予1%的保费补贴。湖南省对省级再担保机构承担代偿责任的50%予以补偿。三是完善绩效评价、尽职免责、资产处置机制。陕西省出台绩效评价暂行办法，强化对政府性融资担保机构聚焦主业、减费让利的正向激励。山东省印发尽职免责工作指引，明确对年度代偿率未超过5%的政府性融资担保机构及其业务人员实行尽职免责。河南省通过中原金融资产交易中心公共平台开展融资担保机构不良资产登记、推介和挂牌处置，畅通担保机构不良资产处置途径。

从对8省市114家成立3年以上的政府性融资担保机构摸底情况看，各地政府性融资担保发展取得积极成效：

一是资本实力显著增强。截至2020年9月末，114家机构实收资本合计779亿元，比2018年末增加105亿元，增幅15.6%。平均实收资本由5.9亿元增至6.8亿元，平均拨备覆盖率由12.7%增至50.3%，资本实力和抗风险

能力显著增强。二是业务规模实现翻番。截至2020年9月末,114家机构融资担保在保余额合计2085亿元,平均融资担保放大倍数2.53倍,与2018年末的1034亿元、1.42倍相比,分别增长101.7%和78.2%。三是支小支农占比上升。截至2019年末,114家机构支小支农在保余额合计1195亿元,占比73.5%,同比增加近7个百分点。其中,单户1000万元以下支小支农在保余额761亿元,占比50.9%,同比增加近13个百分点。四是降费让利成效明显。2020年疫情发生后,114家机构中有6成以上机构进一步下调了担保费率。截至2020年9月末,已有75家机构将平均担保费率降至1.5%以下,其中48家机构降至1%以下。五是银担分险取得突破。截至2020年9月末,114家机构的在保业务中,银行参与分险的业务规模已达678亿元、占比32.5%,与2018年末的106亿元、10.3%相比,有大幅提升。

总体看,在各方面积极推动下,政府性融资担保体系日趋完善,政府性融资担保业务“量增”“面扩”“价降”,在落实中央“六稳”“六保”要求,推动地方经济企稳复苏,缓解小微和“三农”融资难融资贵等方面发挥了积极作用,已经成为转变财政投入方式、推动财政金融协同、发挥财政乘数效应、实现快速精准发力的重要政策工具。

推进政府性融资担保发展面临的 堵点、难点问题

(一)部分机构偏离支小支农定位。个别省级融资担保公司划归金控集团管理后主要承担为地方政府融资



平台增信职能,重点服务省内的大项目、大企业,支小支农业务占比大幅下降,无法有效发挥省级再担保龙头作用,影响辖内机构与国家融资担保基金合作。截至2020年9月末,本次调研的114家机构中,有17家机构单户1000万元以下支小支农业务规模占比不足20%。

(二)可持续经营压力增大。2020年以来,为帮助小微企业渡过难关,政府性融资担保机构主动降费让利,可持续经营压力进一步增大。本次调研的114家机构中,有12家机构2020年1—9月出现亏损,有10家机构2018年和2019年连续两年亏损。调研中多家担保机构反映,如继续保持较低费率水平、提高支小支农业务占比,保费补贴、风险补偿等配套机制需要跟上,否则单靠政府性融资担保机构自身运营收入难以为继。

(三)基层机构实力偏弱。市县担保机构普遍存在“两缺一重”问题,即缺资本、缺人才、历史包袱重。本次调研的114家机构中,有30家机构实收

资本未超过1亿元,72家机构放大倍数不足2倍;有22家市县担保机构员工人数不足10人,且多数机构薪资水平参照事业单位确定,专业人才招不来、留不住。2020年以来,某省再担保公司合作的53家市县担保机构中,有12家机构因应代偿未代偿等历史包袱未消化完毕,无法开展新业务。

(四)银担合作仍然不畅。一是银担合作门槛高。部分银行将实收资本1亿元作为担保机构准入门槛,并收取10%—20%的保证金。二是银行分险落地难。部分银行尽职免责机制落实不到位,不愿参与风险分担,仍希望担保机构承担100%风险。本次调研的114家机构中,半数以上未开展过银担分险业务。三是银担信息不对称。银行了解担保机构经营状况缺乏可靠的信息渠道和可参考的外部信用评级,交易成本较高。

(五)配套机制有待健全。一是尽职免责落实难。部分担保机构的尽职免责制度流于形式,标准不清、程序不明,缺乏可操作性,实际享受免

责的人屈指可数。二是不良资产处置难。担保机构不良资产处置手段少,资产管理公司收购意愿不强,自行处置效率低、成本高,法律诉讼耗时长,不良资产变现难、变现慢问题较为普遍。三是代偿损失核销难。尽管《指导意见》已明确政府性融资担保机构可参照《金融企业呆账核销管理办法》进行代偿损失核销,但仍有许多担保机构担心因国有资产流失被追责,不敢核销代偿损失。

推进政府性融资担保发展的政策建议

(一)坚持支小支农的准公共定位。一是强化法律规范。借鉴日本、韩国等国家经验,研究推动政府性融资担保立法,从法律法规层面明确政府性融资担保机构支小支农的政策性定位,以及相应制度安排。二是加大政策引导。抓好《指导意见》贯彻落实,加强财税支持、货币传导、监管考核等方面的激励约束,引导政府性融资担保机构提高支小支农业务占比,杜绝“垒大户”“挣快钱”。三是严控债务风险。强化地方政府隐性债务管理,严禁政府性融资担保机构为地方政府融资平台融资增信,防止担保风险向财政风险转移。

(二)构建政府支持的可持续经营模式。加快建立健全“前有补贴、后有补偿”的财政支持机制,保障政府性融资担保机构可持续经营。一是健全代偿补偿机制。研究建立国家融资担保基金代偿补偿机制,支持其释放资本占用,合理提高风险分担比例,适度放宽代偿容忍度,更好发挥再担保

“放大器”作用。推动有条件的地方将代偿补偿资金纳入中长期预算,予以持续保障。二是加大保费补贴力度。继续实施中央财政融资担保降费奖补政策,推动地方加快建立针对支小支农担保业务的保费补贴机制,并对国有和民营担保机构一视同仁,确保政府性融资担保机构保本微利运行,引导各类担保机构加大支小支农担保供给。三是保持合理费率水平。对保费补贴暂未到位或力度不足的地方,允许政府性融资担保机构在1%—2%之间合理确定费率水平,针对不同客户实行差异化定价,保障其合理利润空间。四是提升经营管理能力。鼓励地方担保机构坚持与银行的差异化定位,发挥贴近基层、贴近客户的优势,帮助银行拓展首贷户。运用金融科技手段改进业务审核和风控模式,强化与银行线上业务对接,持续做大业务规模。

(三)完善政府性融资担保体系。一是简化体系层级。鼓励中西部地区因地制宜,综合考虑市场融资需求和机构综合实力,推动合并或撤销县级担保机构,通过市级担保机构下设分支机构等方式实现县级担保业务全覆盖,提高担保体系传导效率。二是做大做强市级担保机构。通过国家融资担保基金和省级担保机构向下参股、县级担保机构向上参股,以及增资、合并等方式,增强市级担保机构资本实力、资源统筹能力和人才吸引力。三是优化业务布局。鼓励市级机构分设农业担保业务部,推动小微和“三农”担保业务融合发展,减少同质化竞争。

(四)推进银担合作。一是强化金融监管引导。推动银保监会加快出台实施细则,明确商业银行按实际承担的风险责任比例确定担保贷款资本风险权重,将“担保贷款增长情况”作为商业银行监管评价考核指标并增加权重,调动银行参与银担合作的积极性。二是深化银担“总对总”合作。推动国家融资担保基金优化银担“总对总”批量担保业务模式,适度放宽代偿上限要求,创新批量合作产品,优化联合审批程序,压实各地分支行和担保机构责任,推动更多“总对总”合作业务落实落地。三是促进银担信息共享。依托国家融资担保基金加快构建全国政府性融资担保业务信息平台,探索建立政府性融资担保机构信用评级和监管评级制度,推动征信体系与担保机构双向对接。

(五)完善相关配套机制。一是落实尽职免责机制。推动各地加快出台政府性融资担保机构尽职免责工作指引,细化尽职免责的正负面清单、认定程序和免责范围,完善容错纠错机制,缓解一线业务人员“不敢担、不愿担”问题。二是完善代偿损失核销机制。研究制定政府性融资担保机构代偿损失核销指引,细化核销标准和操作流程,建立常态化担保代偿损失核销机制。三是健全不良资产处置机制。推动国有资产管理公司拓展担保不良资产处置业务,健全资产评估、交易机制,完善简易诉讼程序,提高担保不良资产清收、处置效率。■

(作者单位:财政部金融司 国家融资担保基金有限责任公司)

责任编辑 廖朝明