

财政引导支持政府性融资担保发展政策研究

重庆市财政局课题组

摘要：作为财政推动解决小微企业、“三农”主体融资难题的创新举措和重要平台，政府性融资担保近年来得到了长足的发展，但也面临不少新情况和新问题，亟待统筹研究解决。

关键词：财政政策；政府性融资担保；小微企业

发展政府性融资担保，对提高财政政策效能、推动经济高质量发展具有重要作用。近年来，重庆市整体谋划部署政府性融资担保发展，印发实施意见，明确总体思路、发展目标和具体任务。健全机构体系，将36家机构纳入体系名单，与国家融资担保基金、国家农担联盟合作，“中央—市级—区县”三级联动的服务体系基本建成。强化政策支持，出台绩效评价办法，实施融资担保降费奖补、风险代偿补偿等支持政策，推动普惠金融示范区建设，引导机构降费让利。同时，加大服务实体经济力度，接续出台助力市场主体纾困发展系列举措，引导机构持续开展“进园区、进楼宇、进企业、进农户”专项行动，开发“知产保”“乡村振兴青年贷”等创新产品，更好满足融资需求。在取得积极进展的同时，政府性融资担保也面临一些问题和困难，需要认真分析、加以解决。

财政政策分析

目前，已经形成以财政投入政策、体系管理政策、出资人管理政策为框架的政府性融资担保政策体系。其中，财政投入政策重点在于改善机构

现金流、平衡收支，包括各类补助和风险补偿等；体系管理政策重点在于明确导向、统一标准，包括名单管理和绩效评价等；出资人管理政策重点在于确保国有资本发挥出应有效益，包括党的建设、经营业绩考核、重大事项管理等。

财政引导支持政府性融资担保发展，关键在实现以下三个目标的动态平衡。

（一）业务规模达到合理水平

实现这一目标的关键是需要明确合理水平的客观标准。有几项可以参考：

一是政府性融资担保业务规模占GDP、普惠小微贷款余额的比重。以2022年国家融资担保基金业务规模为例，占全国GDP比例约为1%，占全国普惠小微贷款余额约为5%，地方可以参照这一水平考虑整体市场规模。

二是放大倍数。倍数较低，说明资本金没有充分利用。倍数较高，业务拓展将会受到限制。监管上限是10—15倍，市场认可在5—6倍左右。可推动机构先向5倍努力，再进一步提高。

三是普惠小微贷款余额增速。近几年，全国普惠小微贷款余额都保持

20%以上的增长。政府性融资担保可以对标这一增速，使自身占普惠小微贷款余额的比重保持相对稳定。

（二）风险控制在合理区间

担保代偿率是风险控制的主要指标。代偿率过低，说明风险管控过严，业务下沉不够，还会对提高业务规模、扩大政策覆盖面带来不利影响；代偿率过高，将直接导致业务不可持续，财政不可承受。3%—5%是目前比较合理的水平，大致在银行普惠小微贷款不良率的2—3倍。

担保代偿后加大清收力度，是减少最终损失的有效途径。因此代偿回收率应保持在一定强度，估算大致在10%—20%。此外，还需要相应的风险管控措施。一是业务结构上要坚持小而分散，落实单户1000万元以下业务占比80%、500万元以下业务占比50%的要求。二是坚持向客户收取一定比例的担保费，避免过低费率，筛选有效的融资需求。三是落实银行风险分担责任，避免风险过度向担保转移。四是财政设立风险补偿资金，对代偿部分按一定比例弥补，降低机构责任比例。五是推动担保机构建立独立的获客渠道和风控机制。

(三) 机构收支平衡

重点考虑直保、再担保、风险补偿资金的收支平衡。为突出主要矛盾,后续分析作如下假设:一是已建立4:2:2:2的风险分担机制,即原担保机构40%,再担保机构20%,国家融资担保基金20%、银行20%,同时对再担保机构承担的20%,财政风险补偿资金承担一半(10%)。二是代偿、追偿和代偿补偿等均在同一年度(代偿在年初,追偿和代偿补偿在年末),全生命周期财务平衡简化为年度财务平衡。三是代偿率按5%、回收率按20%估算,实际损失率[代偿率×(1-回收率)]为4%,同时由于损失率高于监管要求的1%风险准备计提水平,可不另外考虑计提风险准备。四是不考虑税费因素。

1. 直保机构。直保机构实现收支平衡,需要做到:

担保费收入+资金运作收入+财政补助-业务及管理费-代偿损失支出-再担保费支出-代偿资金占用减收 ≥ 0

其中,资金运作收入和业务及管理费相对稳定,与机构自身运转密切相关。而担保费收入、代偿损失支出、再担保费支出、资金占用减收与担保业务密切相关。平衡条件可分解为机构运转和担保业务两部分。

(1) 机构运转部分

资金运作收入-业务及管理费 ≥ 0

业务规模 $\geq$ 业务及管理费 $\times$ 放大倍数 $\div$ 收益率

可以得出:一是保持机构运转基本平衡,可以通过增加资本金、提高运作收益率和压缩业务及管理费实现。二是业务规模应当与业务及管理费相匹配。按照3—6倍放大倍数、3%收益率计算,业务规模应是业务及管

理费的100—200倍。

(2) 担保业务部分。按照4%损失率、1%担保费率、5%代偿率、0.4%再担保费率计算:

直保财政补助 $\geq$ 代偿损失支出+再担保费支出-担保费收入+资金占用减收

$=$ 业务规模 $\times$ (直保责任比例 $\times$ 损失率+再担保收费比例 $\times$ 再担保费率-担保费率+代偿比例 $\times$ 代偿率 $\times$ 收益率)

$=$ 业务规模 $\times$ (40% $\times$ 4%+40% $\times$ 0.4%-1%+80% $\times$ 5% $\times$ 3%)

$=$ 业务规模 $\times$ 0.88%

代偿率为3%时,类似计算可得:

直保财政补助 $\geq$ 业务规模 $\times$ 0.192%。

2. 再担保机构。

机构运转部分与直保机构类似。再担保业务部分按照40%补偿责任、10%实际责任、5%代偿率、0.4%再担保费率计算:

再担保财政补助 $\geq$ 代偿损失支出-再担保费净收入+资金占用减收

$=$ 业务规模 $\times$ [再担保实际责任比例 $\times$ 损失率-再担保收费比例(扣除国担部分) $\times$ 再担保费率+再担保代偿比例 $\times$ 代偿率 $\times$ 收益率]

$=$ 业务规模 $\times$ (10% $\times$ 4%-20% $\times$ 0.4%+40% $\times$ 5% $\times$ 3%)

$=$ 业务规模 $\times$ 0.38%

代偿率为3%时,类似计算可得:再担保财政补助 $\geq$ 业务规模 $\times$ 0.196%。

3. 风险补偿资金。风险补偿资金用于弥补再担保机构的代偿损失。需要关注补偿资金承担责任比例、资金规模和年度支出三个问题。承担责任比例方面,为突出再担保机构主体责任,激励其加强风险管控,加大回收力度,风险补偿资金承担责任比例宜

不高于再担保实际承担比例。因此各承担一半即10%。资金规模方面,规模过大将造成资金闲置,过小又难以发挥分险作用。参考监管的10—15放大倍数和10%责任比例,资金规模大约在业务规模的1%。

补偿资金年度支出=业务规模 $\times$ 风险补偿资金责任比例 $\times$ 损失率=业务规模 $\times$ 0.4%

补偿资金使用年限=补偿资金规模 $\div$ 年度支出=1% $\div$ 0.4%=2.5年

代偿率为3%时,补偿资金年度支出=业务规模 $\times$ 0.24%,使用年限为4.2年。

(四) 分析小结

为保证收支平衡,体系各部分所需的财政补助比例(补助基数为业务规模)如下表所示:

由于经济波动性、没有考虑税费等原因,政策设计应当有一定的冗余度。比如上浮补贴比例、设立资金池跨周期平衡等,避免补助资金大起大落对财政支出造成较大冲击。同时,上述测算结果高度依赖于代偿率、回收率、收益率等指标,还需要通过各类管理措施,保障上述指标达到预期水平。

财政政策思考

从以上分析可以看出,各项政策相互关联、各有侧重,并且存在一定的协同、替代效应。优化财政引导支持政策,需要坚持系统观念,从政策目标出发,准确把握政策特点,选用合理的政策工具,制定科学的政策标准,形成有效的政策组合。

(一) 财政投入政策

为确保担保业务可持续,根据上述测算,省级以下财政年度总体投入可按照整体业务规模的1%—2%安

省级以下财政补助比例测算表

支出类型	说明	补助比例（业务规模为基数）	
		5%代偿率 20%回收率	3%代偿率 20%回收率
直保需补助比例	80%代偿责任，40%实际责任，1%收费	0.88%	0.192%
省级再担保需补助比例	40%补偿责任，10%实际责任，0.4%收费	0.38%	0.196%
省级风险补偿资金支出比例	10%补偿责任，10%实际责任	0.4%	0.24%
合计		1.66%	0.628%

说明：另有国家融资担保基金承担20%补偿责任，20%实际责任。

排，并参考代偿率水平动态调整。资本金补充需另外单独考虑。

1. 担保费补贴。该项政策主要作用是引导机构降费，保证业务收支平衡。根据上面的测算，担保费收入和补贴达到2%的水平，已经可以支撑直保机构业务损失，并有所盈余。机构希望补贴越高越好，但补贴水平过高将降低对机构风险管控的要求，也与保本微利运行不相符。对部分风险控制较好的机构，也会因此降低对再担保风险的需求。因此，担保费补贴比例应考虑再担保、直保机构实际承担风险，设置在合理水平。同时建立补贴资金预拨机制，可按季拨付补贴资金，或年末提前兑付部分补贴资金，次年再进行核实和清算，增加机构现金流。

2. 风险补偿。该项政策主要是降低机构实际承担责任，增加当期现金流入。优化的重点是完善运行的相关规则，稳定预期。建议一是合理设置责任比例。按照不超过再担保机构实际承担责任的思路，风险补偿资金可承担10%以内的实际责任。二是动态管理资金规模。按照承担10%实际责任、放大10倍来看，风险补偿资金可按照业务规模的1%设置，并动态调整。同时根据支出消耗情况，每两到三年对资金池进行补充。三是发挥资

金池调节作用。对融资担保相关预算结余，可统一注入补偿资金。预算不足时，允许将部分补偿资金调整用于担保费补助、资本金补充等。如果资金长期闲置，则调整存量规模，统筹用于其他支出。四是发挥资金池引导作用。要求受托管理机构对代偿补偿资金进行竞争性存放，优先支持承担20%风险责任、对区县机构不收取保证金的银行。

3. 资本金补充。该项政策主要作用是增加机构可运作资金，保障日常运转，提高业务规模上限。优化的重点是明确资本金补充的触发条件，对放大倍数连续2年达到一定水平、绩效评价等次为“良”及以上的机构，可启动注资，鼓励做大业务规模。对经营成效明显，但资金运作收益不能覆盖业务及管理费合理部分的机构，本级财政应当考虑增资，省级财政结合相关政策给予一定支持。

4. 其他补助奖励。此类政策的作用是加大对重点业务、优秀机构的支持力度。建议对绩效评价在一定等次以上，放大倍数、政策性业务占比、风险控制等达到相应要求的机构进行奖补。

(二) 体系管理政策

1. 名单管理。名单管理是体系管理的一项基础性工作，优化的重点

是提高覆盖率、含金量。一是机构布局方面。还没有机构的区县，对经济体量大的，优先支持法人机构纳入名单；对经济体量小的，优先考虑通过市级或周边公司设立分支机构等方式进行覆盖。二是优化纳入名单的条件。将小微、“三农”业务占比不低于80%、单户500万元及以下的不低于50%作为资格条件。落实保本微利运行要求，将股东单位降低盈利考核权重、不分红或者少分红等作为优先考虑因素。三是提高名单吸引力。围绕名单内机构出台绩效奖补等支持政策。推动银行对名单内机构免收保证金、提高授信额度。加大名单内机构宣传力度。市再担保公司加强对名单内机构的业务合作和培训指导。

2. 绩效评价。绩效评价是体系管理的“指挥棒”，优化的重点是提高评价的客观性和激励性。一是逐步统一评价标准。参考行业水平和实际情况，对业务增速、放大倍数、代偿率等指标设定全市统一的标准值，提高评价结果的可比性。二是强化结果应用。将评价结果作为获得相关财政补助的参考依据。三是探索开展三年为周期的综合评价，与风险周期相对应，更好评判机构的整体表现。

(三) 出资人管理政策

1. 党的建设。政府性融资担保工作政策性强，对员工特别是领导层的政治素质和经营能力要求高，抓好党建至关重要。必须做到加强党的领导和完善公司治理相统一，管资本和管党建相结合。将党组织有关内容写入公司章程，把党的领导融入公司治理各环节，发挥公司党委把方向、管大局、促落实的领导作用，保证中央和上级决策部署得到坚决贯彻执行。坚持党建工作与生产经营深度融合，把



来源：视觉中国

政策效益、经营效率、风险控制水平作为检验公司党委工作和战斗力的重要标准。

2. 经营业绩考核。包括健全考核指标体系和增加考核刚性。将自主获客情况等纳入考核指标，引导公司提升自身经营能力；参考行业水平，加大担保代偿率、代偿回收率、资金运作收益率的考核力度，为可持续运营提供保障；完善目标值的设定算法，如规模目标综合考虑全国体系业务增速、普惠小微贷款余额增速、放大倍数、业务及管理费等予以确定。

3. 工资总额管理。一是出台工资总额管理办法，建立完善工资与效益联动机制，落实“增人不增工资总额、减人不减工资总额”的政策导向。二是合理确定工资总额联动方式，针对政策性定位和市场化运作特点，将同级企业平均工资增幅、业务规模、代偿率等作为联动指标测算因素，结合

经营业绩考核、现有工资水平、劳动生产率等其他因素，确定工资总额增幅。三是健全机构内部薪酬分配延期支付和追责追薪机制，使薪酬支付与业务风险周期相衔接。

4. 重大事项管理。一是建立权责清单执行情况评估机制，定期回顾清单内各事项的履职情况，结合事项性质、发生频率等，对清单进行动态调整。二是加大财务预算审核力度。参考资金运作收入、业务规模增量等，对业务及管理费进行控制。规范准备金计提基数和比例，使计提水平符合监管要求，并与预期风险相匹配。三是利润分配方面，考虑通过不分红、少分红，增加公司可运作资金和风险防范能力，并优先将留存的未分配利润作为未来资本金补充来源。

（四）其他

一是将政府性融资担保作为支持小微企业、“三农”主体融资的政策平

台，统一运作目前较为分散的支小支农融资政策。充分发挥担保资源和优惠费率作用，避免各部门分别出台政策、设立资金或者机构，造成政策的碎片化。二是推动银担合作。加强部门协作，协同监管部门共同加强对银担合作的指导与督促。在国库现金管理等财政资源分配上，将与政府性融资担保体系合作的情况作为评价银行的重要内容。三是完善担保赔偿准备金要求。扣除其他主体风险分担部分后，机构按照自身实际承担的风险责任计提担保赔偿准备。对有代偿上限的再担保业务，明确直保机构与再担保机构责任余额的计算方式。将应收代偿款减值准备纳入准备金范围，更加准确反映拨备覆盖率。■

（课题组成员：戴学风、王波、赵蔚然、陈彬慈、陈子建、杜婧、龚品，执笔人：王波）

责任编辑 雷艳

研究型审计模式在政府投资基金审计中的应用研究

王珂 | 宋夏云

摘 要：政府投资基金在优化产业结构、促进创新创业、突破技术壁垒和提升公共服务水平等方面具有重要作用，因此对政府投资基金进行高质量审计就具有重要意义。将研究型审计模式融入政府投资基金审计中，有利于提高政府投资基金审计质量，提升政府投资基金效能，推动其可持续发展。

关键词：研究型审计；政府投资基金；运作流程

政府投资基金在优化产业结构、促进创新创业、突破技术壁垒和提升公共服务水平等方面具有重要作用。数据显示，截至2022年末，我国共成立政府投资引导基金1531只，规模累计达27.38万亿元。随着政府投资基金的快速发展，其在设立、筹资、投资、运营、终止和退出等环节的问题逐渐凸显。对政府投资基金进行高质量审计尤为重要。研究型审计是审计机关和审计人员在审计工作中以制度、政策的出台背景、战略意图、改革目标等宏观研究为审计先导，把战略性、系统性、整体性等研究思维和调查、论证、分析等研究方法，运用于审计对象的审计立项、实施和报告全过程各环节，微观层面侧重审计对象的全面性和特殊性研究，宏观层面侧重透过审计识别经济社会存在的高风险，最终形成实践与理论结合的审计工作成果和审计研究成果，以提高审计工作效率、推动制度政策优化并提升国家治理效能的审计模式。将这一模式融入政府投资基金审计中，有利于提高政府投资基金审计质量，提升

政府投资基金效能，推动其可持续发展。研究型审计模式在政府投资基金审计中的运作流程如下。

更新审计理念，树立研究型审计思维

政府投资基金具有财政引导、产业转型、融资改革、创新创业、市场优化等多重目标，其良性运营有利于经济社会高质量发展。但随着政府投资基金的快速发展，其集中出现了出资缺位、违规投资、落实困难、漏洞管理、收益不明等问题，审计要重点关注存在问题的环节，从问题背后的宏观层面梳理政府投资基金的政策制度等文件，聚焦问题中各方关注的要点，具体落实项目的审计目标、确定项目的审计重点和编制项目的审计方案等，履行审计工作的查病职能。同时揭示问题背后政策制度障碍、体制机制缺陷和系统性漏洞，分析存在问题的真正原因，预警原因反映出的政府投资基金在经济社会中的风险，综合分析后，提出包含解决具体问题以及完善宏观层面改革的审计建议，发挥审计工作的治已病和防未病作用。

精准确定审计内容，强化研究型审计融入

（一）深入研究审计对象。首先，深入主管部门走访调查。对政府投资基金进行审计前，应深入财政、发改以及其他与投资基金相关的主管部门进行调研，以了解政府投资基金的设立目的、战略考虑和执行现状等。尤其应重视主管部门集中反馈的政府投资基金问题，将其融入审计工作。其次，深入基层单位实地调查。深入政府投资基金相关的母基金、子基金管理机构及投资项目实地走访调研，调查其财务状况、业务营运、内部控制和管理模式等情况，运用逆向思维探寻其顶层设计缺陷、运行薄弱环节和管理体系漏洞，在此基础上，精准定位审计重点。再次，关注专家学者关于政府投资基金审计最新的研究视角、研究思路和研究方法。最后，汲取过往审计经验，整理过往政府投资基金审计以及同类型审计对象的审计资料，汇总审计发现的问题以及审计的工作方法等，深入进行业务研讨，更