

# 中国中小企业信用再担保制度的构建

孙昌兴 张春梅

(中国科学技术大学 管理学院,安徽 合肥 230026)

**摘要:**中国担保行业的迅速发展,使企业融资难的问题得到一定程度的缓解,即便如此,快速发展的中小企业对资金的需求得不到满足的问题仍然大量存在,开展再担保以切实缓解中小企业融资难已刻不容缓。笔者将全面比较分析发达国家已经存在的信用再担保模式,列举出我国已经存在的再担保形式并分析各自的利弊,在此基础上找出更适合中国国情的中小企业信用再担保制度。

**关键词:**中小企业;信用再担保;省级再担保机构

中图分类号:F840.681

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2011)01-0062-05

我国担保行业的发展迅速,但大量的信用担保机构由于规模小,实力弱,不能承担过多的业务,再加上中小企业融资担保具有的高风险特点,使其贷款担保收益很难弥补代偿损失,所以,建立合理长效的补偿机制和风险分散机制,是中小企业信用担保机构可持续发展的关键,建立中小企业信用再担保体系是解决这一问题最快捷、有效的方式之一。其次,与拥有成熟担保体系的发达国家如日本、韩国相比,我国担保体系目前发挥的作用还很有限,在我国现有的担保体系中,各担保机构合作较少,风险集中在各担保机构内部,担保机构资金有限,因此,信用普遍不高,和银行等金融机构不能平等对话,担保机构很难与银行签订高比例放大倍数的合作协议,限制了担保机构担保能力的提升。而再担保机构可以分担担保机构的风险,增加担保机构的信用,使其有资本与银行寻求更加平等的对话。此外,再担保能使担保机构共享受保企业和其他担保机构信用信息,加强担保机构之间的合作。因此,建立再担保体系是我国担保业快速发展的必然要求。

## 一、国际主要中小企业信用再担保模式分析

### 1. 日本的中小企业信用再担保模式

日本是世界上最早建立中小企业信用再担保制度的国家之一,迄今为止已 70 多年。作为日本政府一项扶持中小企业发展的政策,日本信用保证制度最早是从德国引进的。1937 年社团法人东京信用保证协会的成立是日本信用保证制度发端的标志。

1950 年的《中小企业信用保险法》以及 1953 年颁布的《中小企业金融公库法》是日本中小企业信用再担保(信用保险)制度建立的标志。日本的中小企业信用再担保体系是由日本中小企业金融公库和分布于全国的 52 家信用保证协会组成,其中履行再担保职能的机构是中小企业金融公库。中小企业金融公库由政府全额出资设立,为各地方中小企业信用保证协会担保的贷款自动提供再担保服务。地方信用保证协会与需要借款的中小企业和提供贷款的金融机构签订担保贷款协议。再担保的风险分担比例为中小企业金融公库承担 70%~80%,地方信用保证协会承担 20%~30%,即任一担保项目出现代偿或损失,中小企业金融公库承担 70%~80%代偿或损失责任,地方信用保证协会承担 20%~30%的代偿或损失责任<sup>[1]</sup>。一旦发生代偿,承办该笔业务的信用保证协会取得追偿权,实施追偿。追偿所得按代偿比例上交中小企业金融公库。中小企业金融公库就每一笔再担保业务按年 0.78% 的费率向承办该笔业务的信用保证协会收取再担保费(业务流程见图 1)。

截至 2005 年底,日本约 420 万户中小企业中,有 160 多万户正在使用由再担保体系、信用保证体系联合提供的贷款担保服务,担保利用率接近 40%,在保笔数约 250 万件,在保余额近 30 兆日元。20 世纪末,日本在经受东南亚金融危机和国内经济长期衰退的双重打击下,信用担保和再担保体系对社会稳定、经济复苏的作用尤为明显。1999 年,日

收稿日期 2010-08-12

基金项目 安徽省教育厅人文社会科学基金项目(2009sk00-1 z1)

作者简介 孙昌兴(1952—),男,安徽和县人,副教授,从事民商法学研究。

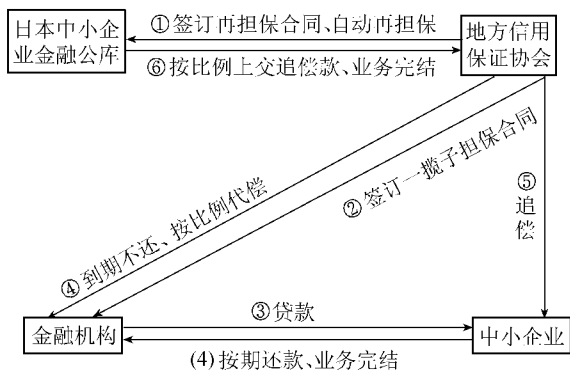


图1 日本信用再担保制度业务流程

本信用担保与再担保体系为半数以上中小企业提供贷款担保服务,当年在保笔数超过470万件,在保余额达43兆日元。

日本的中小企业金融公库是按照法律成立的公共法人,完全由政府出资建立。以政府的雄厚资本为背景的中小企业金融公库的信用无疑是最大的,这为地方信用保证协会的增信也起到了最大的作用。可以说中小企业金融公库对地方信用保证协会的资本融通完全依靠的是政府的财力支撑,这同时也带给了政府极大的负担,一个运行自如的体系应该是可持续的,本身循环不应该主要靠外界的力量支撑。

## 2. 韩国的中小企业信用再担保模式

韩国的信用保证体系是世界上最发达的信用保证体系之一。韩国的信用保证机构有3家,分别是成立于1976年的韩国信用保证基金、成立于1989年的韩国技术信用保证基金和成立于2000年的韩国信用保证基金联合会。前两家主要负责为中小企业提供融资担保,也具有部分再担保职能。韩国信用保证基金联合会是依据《韩国地方信用保证基金法案》设立的,是全职的再担保机构,也是韩国最主要的再担保机构。韩国信用再担保体系由韩国信用保证基金联合会联合16个地区信用保证基金会组成。韩国信用保证基金联合会的资金主要来源于地区保证基金缴纳的会员费、政府的财政拨款以及金融机构的捐助(韩国法律规定金融机构必须按照年贷款规模的0.2%向韩国金融保证基金联合会提供无偿捐助)。基本运作模式如图2所示。

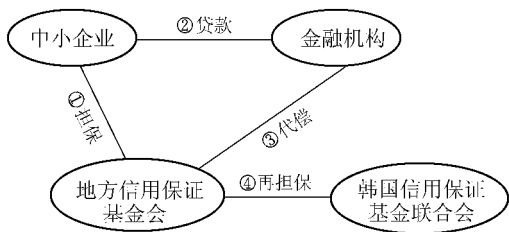


图2 韩国再担保体系结构

韩国信用保证基金联合会与16个地区信用保证基金会分别签订再担保合同,建立再担保关系,对地区信用保证基金会与金融机构和中小企业签订的担保合同自动提供再担保服务,承担连带的赔偿责任,分担的责任比例为50%~60%,即一旦出现代偿或损失,韩国信用保证基金联合会承担50%~60%的代偿或损失责任。此时,韩国地方信用保证基金会取得追偿权,将追偿所得按照代偿或损失承担比例上交韩国信用保证基金联合会,该笔业务完结。和日本信用再担保体系类似,韩国信用保证基金联合会向地方信用保证基金会收取再担保费,基准费率为0.8%,由于地方信用保证基金会收取受保企业的担保费率是在年0.5%~2%的区间中浮动,实际执行中的再担保费率也是上下浮动的。

韩国的信用再担保程序简洁高效,再担保机构依靠的不仅仅是政府的财政支撑,资金来源是多样的,具备了可持续发展的必要条件。韩国再担保制度相对日本来说起步晚了很多,但发展稳健,韩国信用保证基金联合会的功能日趋完善,地方信用保证基金会的服务范围在不断扩大,业务规模在提高,不良贷款率在下降。

## 3. 美国等其他国家的中小企业信用再担保制度

美国的信用担保体系在对小企业信用担保方面是很有特色的。中小企业局为主要的担保机构,集担保与再担保功能于一身,对信贷机构申请的担保项目严格审查后,向符合相关条件的贷款提供担保。中小企业局为联邦政府机构,因此,美国的中小企业信用再担保制度是由政府直接操控的。中小企业局不承担所有的风险,100万美元以下10万美元以上的贷款,其承担风险比例一般不超过75%,10万以内的贷款,其承担的风险比例一般不高于80%<sup>[2]</sup>。这一点对中国来说有很重要的借鉴意义。从中国的实践来看,银行在和担保机构的合作过程中除了在极少数情况下一般不承担任何的风险。若政府要求银行承担一定的风险,银行在提供贷款的事前审查、事中控制以及事后的追偿的责任心都必将大大提高。

在德国16个州中,每州至少设有一个担保银行。担保银行和协作银行风险负担比率为8:2,即担保银行承担贷款的80%的风险,提供贷款的银行只需要承担20%的风险。在担保银行承担的80%的风险中,拥有再担保职能的国家银行又将承担65%的风险,其中联邦政府提供的再担保承担39%的责任,州政府提供的再担保承担26%的责任。德国的银行业历史悠久,技术成熟,因此,德国各银行在信用担保过程中配合默契,信用担保体系网络健全,保证了担保融资的高效率。

## 二、中国中小企业信用再担保体系模式

早在 2007 年 8 月,发改委中小企业司召开的“合肥会议”中,就确定了安徽、北京、广东、湖南以及东北三省等 10 个再担保体系试点省市,试点工作主要内容就是建立省级再担保机构或者再担保基金,为担保公司增加进一步的再担保服务,分散担保公司风险。安徽、北京、山西、上海、广东等地早先也都不同程度地开展了再担保的探索和实践,提出了各具特色的再担保模式。目前,国内的再担保模式主要有以下几种:

### 1. 安徽模式<sup>①</sup>

安徽省信用担保集团有限公司的业务是多种多样的,下设再担保部门,承担主要的再担保职能。再担保方式是对市县担保机构在保余额实行全额再担保,再担保的对象是市县政府为主要出资人成立的担保机构、民营担保机构等其他类型担保机构。再担保部门与地市一级的担保机构整体签订一个再担保协议,对担保机构的担保提供再担保服务。再担保收费是被担保机构在保期内全部应收保费的 5%~10%,其中的 50% 返还给被担保机构,另 50% 用于建立再担保体系。

截至 2008 年上半年,集团共完成再担保 70.97 亿元,已经与 33 家市县担保机构建立再担保合作关系。据统计,2006 年和 2007 年通过担保和再担保使受保企业新增销售收入 257.28 亿元,新增利润 22.81 亿元,增加税收 10.18 亿元,增加就业近 8 万人较好地支持了地方经济的发展。但是就再担保职能来说,其作用是很有局限的。在再担保的对象选择上条件严格(比如条件之一“经营期间,实收资本中的货币资金保持在 500 万元以上,担保余额相实收资本放大比例在 1~5 倍,发生的年度代偿率不超过 3%,损失率不超过 1.5%”),全省范围内符合条件的担保机构为数不多,其中大多数是政府投资设立的,本身信用已经很强大,再担保对其作用并不是很明显。相反,那些缺乏资金,更需要再担保增信的担保机构却因为条件不达标只能望而却步。其次再担保代偿的前提是“只有当这个担保机构出现破产时,并且完成债务清偿后,对仍不足以补偿贷款银行的部分进行代偿”,这说明再担保机构对于担保机构更多的只是增信的作用,在担保机构的发展,风险分担上没有起到实质的作用。

### 2. 江西模式<sup>②</sup>

欧盟江西信用担保基金是由江西省信用担保有

限公司和欧盟各出 200 万欧元捐赠成立的,由江西省信用担保有限公司运作,下设信用担保委员会和投资委员会两个委员会。信用担保委员会根据董事会的授权对再担保项目进行评审,做出是否提供再担保的决策,投资委员会负责基金的日常决策与管理。具体操作为:市县级担保机构为中小企业向合作金融机构贷款提供担保,省级再担保机构向市县级担保机构提供再担保,承担风险最高 50%。

江西模式在组织结构上属于清晰的两层信用体系,是直接担保模式,效率高,对外部情况反应灵敏。其只承担部分风险有利于约束担保公司行为,督促其加强风险管理。但在江西省的再担保模式中金融机构不承担任何的风险,使得金融机构可能降低中小企业的贷款标准,利用信用担保扩张信贷,造成重大不良资产问题,道德风险极易产生。

### 3. 深圳模式<sup>③</sup>

深圳市政府常务会于 2008 年 10 月审议并原则通过了《深圳市自主创新信用再担保体系构建方案》,决定设立再担保基金。根据该方案,深圳市将发挥财政资金的杠杆作用搭建自主创新再担保运作平台,建立小额短期贷款风险由企业、银行、担保机构和政府逐级分担机制,降低贷款门槛,增加企业信用贷款额度。深圳市再担保平台初期筹集 6 亿元再担保资金,市政府出资 3.6 亿元认购其中的 60%,另外 40%、2.4 亿元由会员担保机构认购大部分,会员银行认购其余少部分。据预计,在 6 亿元规模内,至少能直接放大增加中小企业融资 60 亿元,间接增加 150 亿元,可基本满足信用担保贷款需求。

深圳模式风险分担机制更为合理,政府、担保机构、银行以及企业均需要承担一定的风险,在发挥分散风险功能的同时也有利于促进各个机构本身的优化。但是基金本身的运作没有细化,资金的后续补偿机制未到位,规模很难做大。

### 4. 北京模式

北京市中小企业信用再担保有限责任公司于 2008 年 11 月成立,这是全国首家由政府出资设立的完全再担保职能的省级再担保公司。公司主要为中小企业信用担保机构提供增信和分险服务,资本金为 15 亿元,首期规模 5 亿元,由北京市国资公司承担政府出资人代表职责,北京市财政为其建立资本金补充和代偿补偿机制。目标为:经过 3 年左右的运作,使北京市担保机构的平均放大倍数从此前的 2.6 倍增至 5~8 倍,在保余额由目前的 400 余亿元达到 1000 亿元。北京中小企业信用再担保有限

① [http://www.ahguaranty.com/c/portal/layout? p\\_l\\_id = PUB.1065](http://www.ahguaranty.com/c/portal/layout? p_l_id = PUB.1065) (安徽省信用担保集团有限公司门户网站)。

责任公司是完全由政府出资设立并管理,这给政府财政增加了较大的负担,且不利于政企分开。

### 5. 广东模式

2007年广东省开始进行再担保试点,先是由14家担保机构认购再担保基金,但由于没有财政资金注入,再担保基金一直无法正常运转。直到2008年广东省财政出资10亿组建省级再担保公司,广东省多层次的信用担保体系才初显轮廓。

从以上国内中小企业信用再担保的经验来看,与国外发达国家的信用再担保体系相比,我国再担保主要有以下不足:中小企业信用担保行业缺乏有效的监管、尚未建立中小企业信用再担保机构资金补偿机制、中小企业信用担保机构的资金使用有待规范、中小企业信用担保资金给政府带来沉重负担、中小企业信用担保体系上下游环节的支持乏力。

## 三、中国的中小企业信用再担保模式构建

### 1. 组建层次——省级再担保机构

我国省市众多,地区发展差异很大,目前我国成立一家“一刀切”的全国性再担保机构的条件尚不成熟,无论是从建立成本还是从建立后对再担保机构的监管难度来讲都不切实际,另外,我国目前许多省级担保机构中就有对下一级担保机构的再担保职能,如果再建立全国性再担保机构,两者必然会有业务上的竞争,造成管理的混乱和资源的浪费<sup>[4]</sup>。因此,在现阶段应该紧密结合我国的国情以及各地建立再担保机构的经验,以省(自治区)为单位,根据本地区的特点来建立再担保机构还是现实可行的,无论是理论上还是实践都说明了这一点。另外,中国中小企业担保体系还有一个严重的问题就是缺乏系统有效的监管,而在一般情况下,国家级再担保机构对省级再担保机构或省级再担保机构对市级担保机构提供再担保服务时,为了防范风险,再担保机构将对相关担保机构(原担保人)进行严格考核和信用评估,对不符合要求的机构,将不予提供再担保,此外,也可以对不同信用级别的担保机构在承保范围、收费、赔偿方式等方面区别对待。通过以上措施,还可以规范担保机构的运作,有利于担保机构的健康发展。

### 2. 组建方式——新成立或者重组

组建方式有两种:一是新成立一家再担保机构,二是现在大多数省都按照规定组建了省级担保机构,可以利用省级担保机构已有的信用资源和运作平台,由它托管再担保基金,成立专门的部门实施运作再担保业务,同时它还可以兼做普通担保业务。

这样,既可以节约大量资金,又可以充分利用现有的资源。

3. 运行模式——政策性支持,市场化运作,公司化管理

政策性导向体现在再担保机构作为政府信用的延伸,通过合理适当的机制作用实现担保机构的信用放大与控制风险职能,市场化运作主要体现在再担保机构将按照市场规则构建再担保运营体系,开展再担保业务;公司化管理体现在建立规范的法人治理结构,形成科学的内部经营管理体制,实施有效的激励约束机制,确保担保风险的有效防范。再担保机构应采取企业法人模式,自主经营,自负盈亏<sup>[5]</sup>。

### 4. 资金的来源与管理

纯粹的政府出资能够比较容易贯彻政府的政策性意图,增强政府的宏观调控能力,但从实践看,这种形式不仅会给政府带来财政压力,而且普遍存在运行效率低等问题,尤其相对来说经济落后的地区,政府积极性不高,自然再担保功能也会弱化。实践中可以采取资本金主要由省财政出资,另外可考虑从地区的科技经费、中小企业发展基金或产业技术进步资金中划拨一部分,民间资本、企业法人、事业法人出资等作为补充的方式。或者可以前期以政府出资为主甚至全部由政府出资,日渐稳定后改为固定投资、补偿,但是仍然政府为主,以免再担保机构演变成盈利机构。安徽省信用担保集团的资金来源一是财政逐年增加对担保集团资本金;二是政府给予了一定的优惠政策;三是正逐步从财政和其他商业银行获取长期借款;四是吸收其他方面的资本,包括国际金融机构投资、国内金融机构投资、市县投资、企业投资和民间资本。虽然再担保只是安徽省信用担保集团业务之一,但是,多渠道的资金来源是值得学习推广的。

资金可以交给专业管理者以基金的形式进行管理,从而可以盘活资产,进行资本运作,自力补偿。此外在现行体制下,政府委托专业机构代理再担保主要还有两大优势:一来可以防止政府直接干预,按照市场机制运作;二来可以充分、有效地利用专业人员,减少担保失误。采取委托管理的方式,既可利用专业再担保机构提高担保质量,也有利于协调各出资方的利益。但是,要建立出资人监控机制,明确责任权利。

5. 再担保方式——一般(自愿)再担保、强制再担保和自动再担保

自动再担保是指当担保机构符合再担保机构的审查要求,签订自动再担保协议后,再担保机构不能

再挑选业务 对于具有资质的担保机构申请再担保的业务自动再担保。强制再担保是政府依照法律、法规或规章,设置强制再担保条件,若担保机构不符合条件,则必须实施再担保。各省再担保体系建立的过程中,可以在一定时期内对特定的担保机构采用一般再担保方式,循序渐进,最终应该采用自动再担保的方式。我国担保机构的实力千差万别,很难用统一的标准安排,因此,再担保机构需要根据各担保机构的实际情况,分别签订个性化的风险分担协议,根据协议进行再担保。目前,安徽省试点采取的就是一般再担保的方式,江西省在下岗职工小额贷款实践中建立了“一对一”上对下”的强制再担保。

#### 6. 再担保的责任承担方式

再担保机构与担保机构可以约定责任承担方式为在一定限额内固定比例,即对在一定担保责任限额内的业务,担保机构将全部同类担保业务都按约定的同一比例向再担保机构进行再担保,每项业务的担保费和发生的损失,也按约定的比例进行分配和分摊。对于数额较大的或超过担保机构规定担保能力较多的单项担保业务,经协商一致,可由再担保机构共同与被担保人签订委托协议,共同与银行签订合同,双方按各自承担责任的比列承担相应的权利和义务。但再担保机构与各专业担保机构之间的责任分担,最终应该确保以担保机构承担主要风险,再担保机构分担部分风险为原则,以确保担保和再担保机构的稳健运营。

#### 7. 收费标准

再担保作为政府扶持中小企业发展的政策,不能以盈利为经营目标,因此,再担保费率应该设置得相对低于所分担的风险比例,再担保费率根据担保机构代偿率不同而浮动,并定期进行调整。另外,再担保同时也是一项政府调节宏观经济的工具,在某种程度上也可以起到与调节利率类似的效果,即在宏观经济过热的时期,设置较高的再担保费率和较低的再担保比例,抑制中小企业投资;在经济过冷时,设置较低的再担保费率和较高的再担保比例,鼓励中小企业投资。担保机构交纳的再担保费可用于再担保机构维持日常运作和承担一定比例的代偿<sup>[4]</sup>。

#### 8. 再担保对象——所有符合条件的中小企业融资担保机构

省级再担保机构为了减少代偿率,对申请再担保的条件设置的很严格,从而排除了占绝大多数的特别需要再担保支持的中小担保机构,相反,那些较大规模的担保机构本身资金充足,信用较好,有没有再担保对其影响不是很大。这不仅大大缩小了再担

保体系的规模,对担保业的发展也是极为不利的,违背了设置再担保制度分担风险的初衷,使得再担保机构形同虚设。因此,只要担保机构的服务对象是中小企业,并愿意纳入政府的监管范畴,经审核符合条件的均应该列入再担保体系中来。

#### 9. 组建过程中应该注意的几个问题

(1)需要政府牵头建立中小企业信用、风险数据库

目前我国中小企业信息极度不透明、信用缺失严重,如果没有信用征集和评选工作的严格把关,信用担保机构将面临巨大风险。这种数据库的缺失是银行和担保公司不愿意为中小企业服务的一个很重要的原因。通过完善的数据库平台,可以向金融机构和投资人提供可靠的信息支持。通过这种方式也可以培养企业家的信用意识,在全社会范围内宣扬诚信、守信和道德风尚,建立健全信用体系中的惩罚和激励机制。在这个方面,日本的中小企业信用担保体系最值得中国借鉴。一家中小企业向商业银行申请贷款,如果两次没有按时还款,就会被下降信用等级。因此,日本的中小企业从一开始就非常珍惜自己信用的积累,向银行申请贷款也非常审慎。像日本这种以信用保证为支撑的政策体系慢慢到位,就能使那些成长性较好的中小企业的优点越来越明显,自然而然就能吸引银行的信贷资源。

#### (2)再担保适用的法律环境需要进一步建立

《中华人民共和国担保法》里既没有明确规定再担保的方式及原则,《中华人民共和国担保法》里规定的其他担保方式也不适合再担保,无法起到规范再担保的作用。再担保制度的建立配套的法律环境首先应该完善,以法律的形式确立其地位和权利、义务,规范其调整对象、方式、效力、监管,再担保合同的订立和履行、变更和解除,纠纷的调节和仲裁,违反再担保合同的责任等,必将推动我国担保行业快速、稳健的发展。

#### 参考文献:

- [1] 湖南省再担保体系建设研究课题组. 湖南省再担保体系构建模式与运行机制研究[J]. 金融论坛, 2008(6):1-4.
- [2] 中国信用再担保制度课题组. 中国信用再担保制度研究[J]. 经济研究参考, 2003(82):8-15.
- [3] 王艳霞. 中小企业信用担保体系中再担保机制初探[J]. 商业会计, 2007(3):8-10.
- [4] 陈晓红, 钟凡, 韩文强. 我国再担保体系建立模式研究[J]. 理论前沿, 2008(8):43-44.
- [5] 秦默, 梅强, 顾振伟. 对建立再担保体系的思考[J]. 经济论坛, 2007(20):127-128.