

完善中小企业信用担保体系建设 促进中小企业更好更快发展

——中国中小企业信用担保业 2007 年度发展报告

国家发改委中小企业司巡视员 狄娜

中国中小企业信用担保业自 1998 年开始试点至今已有八年。八年来，在中央各有关部门和地方各级政府的大力支持和积极推动下，全国担保业已经成为破解中小企业融资难问题的一支重要力量，在为广大中国中小企业提供担保为主的金融服务的同时，自身也取得了长足的发展。

一、中国信用担保业发展概况

据国家发改委中小企业司数据统计，截至 2006 年底，全国中小企业信用担保机构 3,366 家，其中：按区域划分，省级担保机构 359 家，地市级 1,665 家，县级 1,342 家；按出资划分，政府完全出资的 688 家，政府参与出资的 629 家，民间出资的 2,049 家，民营担保机构已占总量的 60%；按财产组织形式划分，公司法人 2,863 家，事业单位 381 家，社团组织 122 家，公司式企业已占总量的 85%以上。

3,366 家担保机构注册资本 1,243 亿元，实收资本 1,236 亿元。实收资本中，货币资金占比 92.47%，说明资本流动性较高、代偿能力较强。

担保机构从业人员已达 29,879 人，其中：机关和事业单位的编制人数 3,771 人，占比 12.62%，说明担保业人力资源的市场化程度已然较高。

累计担保额 8,051.87 亿元，累计担保户数 37.96 万户，累计担保笔数 149.2 万笔。其中：担保额在 10 万元以下的共 66 万笔；担保额在 10 万元至 100 万元的共 62 万笔，两项合计 128 万笔，占担保总笔数的 85.9%，充分说明担保机构的客户群体真正是以中小企业为主体。

累计提取损失准备、未到期责任准备及一般准备等三项准备金合计达到 47.75 亿元，其中，2006 年当年提取 21.9 亿元，占累计提取额的 45%，说明近年来全行业抗风险能力显著提升。

累计代偿额 38.21 亿元，平均代偿率 0.47%；累计追偿额 15.56 亿元，追偿率高达 40%；累计损失额 5.9 亿元，平均损失率仅为 0.07%，体现了全行业较高

的风险识别能力和控制水平。

2006年，当年实现收入258亿元。其中：保费收入179亿元，占比69%；投资收入50亿元；其它收入23亿元。从财务收入结构上看，担保主业相对突出。

因为担保机构正享受着国家税收减免政策，2006年共缴纳所得税3.2亿元，营业税2.16亿元，但从社会效益看，成效显著。由于担保机构的介入提高了受保企业的首次贷款率，使受保企业发展迅速，2006年3,366家担保机构支持的受保企业共新增销售收入4,857亿元，新增利税416亿元，新增就业213万人。

二、中国信用担保业发展的新特点

自1998年试点以来，我国中小企业信用担保体系经历了试点探索、政策推进和依法实施三个阶段，已由初期的机构试点，发展成为一个新兴行业

虽然中国信用担保业还很不成熟，但从发展进程看，机构和规模增长迅猛，业态已经开始形成；从政策定向看，政府推动担保业发展的指导思想亦从试点初期的“发展中规范”，到引导一个独立行业的“规范中发展”。

信用担保业作为新兴行业，主要标志为：一是国际公认的高风险行业，其机构准入已列入国家行政许可范畴；二是国家财政部门已为其量身定做了独立的行业财务会计管理办法；三是各级财税部门已探索或实施了补偿专项和税收减免，力度正不断加大，财政扶持从06年的5000万元提高至07年的近2亿元。目前已有五批912家担保机构享受担保收入营业税全免政策；四是全国已有4个直辖市、19个省区及若干地级市依当地需求成立了区域性担保业协会。

目前，信用担保机构自发设立了全国联席会议制度，下设行业发展、专业培训、信息化建议、担保合作、协会建设、政策研究和刊物宣传等七个专业组，创办了《中国担保》杂志。从03年至今，先后在深圳、长春、南京、银川、成都、大连、呼伦贝尔、重庆等地举办了八届会议。联席会议已成为全国信用担保业一年一度的盛会，已经成为担保机构间思想交流、合作共赢的平台。

作为一个新兴行业，下一步信用担保工作的重点是体系建设、系统控制、规范发展、择优扶强和行业整合。

其次，我国中小企业信用担保体系建设已由政府主导型向市场主导、政府引导型方向发展，政府的扶持方式已由初期的一次性资本金注入，到目前的重在建立补偿机制，再到信用资源的有效配置上

各级政府坚持政策扶持与市场化运作相结合的原则,通过资金投入和政策调控等多种手段,积极引导和推进担保体系建设走市场化道路。中小企业信用担保体系建设正在由初期的以政府投入为主向投资主体多元化方向发展。特别是《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(国发[2005]3号)的推动,大量民间资金被激活投入担保业,其市场化进程明显加快。据统计,在全国3,366家担保机构中,公司制担保机构已达2,863家,占总数的85.14%。在全国担保机构的出资总额1,232.58亿元中,非政府出资已达875.12亿元,占担保资金总额的71%。担保机构已从初期主要由政府出资为主,发展到以企业、民间组织和自然人等非政府出资为主,越来越多的担保机构通过市场化运作、企业化管理促使我国担保业的发展由政府主导型逐步向市场主导、政府引导型方向转变。近年来,随着试点到行业的形成,政府扶持的方式也相应地由资金注入到机制建立。针对担保业的特点,各级政府已将有限的财力用在风险防控、损失补偿和激励机制的建立上。

第三,我国中小企业信用担保机构资本实力增强、业务品种创新、专业团队形成、总体素质稳定提高

首先,实力增强。信用担保机构注册资本金1,243亿元,同比增长424亿元,同比增长率为52%,累计受保企业户数增长率为44.07%,累计担保额同比增长率为72%。

品种创新方面,除融资担保特别是贷款担保外,票据担保、出口信用担保日益活跃;非融资担保如履约担保(含工程履约担保、招投标担保、工程付款担保)、诉讼保全担保等正在成为担保机构为满足市场需求而积极开发的业务品种,产品种类日益丰富,业务结构日益合理。伴随中国金融业改革与创新以及外资银行的倒逼作用,担保业有识之士已经预言,担保机构要自创品牌,发挥与银行的比较优势,紧紧围绕中小企业成长过程中的创业期、成长期、壮大期和成熟期等不同阶段,在项目咨询、诊断、中间业务、融资担保和非融资担保等全程服务中,争做中小企业一体化融资供应商,实现与银行互利、与企业共赢的局面。

团队形成方面,每个担保机构都有独具特色的企业文化,能够很好地吸引和培养一批人。在宏观层面上,着力抓好三方面工作:一是培训,在中关村担保、山西担保、深圳担保等三个机构设立了孵化器基地,2007年又新增了五家;二

是教材，前后共出版五本书，分别是理论篇、案例篇、法律篇、国际篇以及担保宝典；三是资格认证，信用担保作为高风险行业，人才准入非常重要。以上这些工作为担保人的成长奠定了良好的基础，为优秀担保从业人员的批量复制做出了有益的探索。

整体素质明显提高。以今年上报国家发改委中小企业司的财政扶持担保机构的项目而言，07年较06年的质量大大提高。在今后工作中，还需进一步做好突出品牌、择优扶强、财税支持、推进银保合作、增强行业影响力等工作，以优秀的担保机构更好地引领行业发展。

第四，我国中小企业信用担保体系建设支持中小企业发展的企业效益、社会效益显著

据2006年数据统计，在3,366家担保机构业务总笔数中，单笔担保额在100万元以下的共计128万笔，占总笔数的85.8%；在担保机构累计担保收入257.74亿元中，保费收入178.83亿元，占总量的69.38%。这表明，我国中小企业信用担保机构确实是以中小企业为主体，以担保为主业。担保机构还通过建立受保企业信用评级系统和信用档案数据库，使申保企业开始有了信用记录，培育了企业对信用的现实需求，企业首次贷款率提高了70%以上，初步探索了企业立信、政府征信、专业评信、机构授信和社会重信的长效机制。实践证明，担保机构根据地方经济发展需要，不断提升中小企业的信用能力和获得金融机构提供贷款的能力，促进了地方经济的发展。受保企业在担保机构的支持下，其销售收入、实现利税和就业人数均显著增加，社会效益和企业效益均显著。

三、中国信用担保业面临的机遇与挑战

（一）机遇

1. 信用担保是中国经济转轨时期市场所作出的必然选择

在市场经济体制下，无论是传统工业、还是高新技术以及现代服务业领域，中国中小企业发展的态势非常旺盛，而融资始终是其无法逾越的瓶颈之一，以东北三省为例，据调查，中小企业融资需求占到了80%以上。同时，在现行金融体制下，虽然近年来金融业改革力度不断加大，但融资供应结构失衡的问题却始终难以有效解决。就融资渠道而言，中小企业通过上市、发债等直接融资的占比不足2%，银行融资仍然占98%，实际上，中小企业对银行的依存度仍然巨大。我们

看到，中小企业融资在中国庞大的信贷规模中占比仅 11%左右，这为信用担保业的生存和发展提供了无限的空间。

随着《物权法》的实施，对信用担保业也是一个良好契机，如对应收帐款、仓单质押及权利质押，尤其是为动产等更多的非融资担保业务的顺利开展提供了法律依据。

2. 中国政府对信用担保业的支持力度不断加大

国际上，信用担保业存在的价值是为中小企业、弱势企业缓解融资难问题，政府始终将其作为一项政策目标来培植的，以政府信用来提升其公信力。

近年来，中国政府在政策环境方面，从《中小企业促进法》，到《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（简称“非公经济三十六条”），再到国务院办公厅转发发展改革委等五部门《关于加强中小企业信用担保体系建设意见的通知》（国办发[2006]年 90 号），对信用担保均有专门规定。

在《中小企业促进法》中指出，中央财政设立中小企业专项资金，国家中小企业发展专项资金扶持八大领域，其中第二项就是支持中小企业信用担保体系建设。

“非公经济三十六条”进一步明确，中小企业融资方面，直接融资是多层次资本市场，间接融资包括银行、担保、信用等三方面，其第十三条规定“建立健全信用担保体系。支持非公有制经济设立商业性或互助性信用担保机构。鼓励有条件的地区建立中小企业信用担保基金和区域性信用再担保机构。建立和完善信用担保的行业准入、风险控制和补偿机制，加强对信用担保机构的监管。建立健全担保业自律性组织。”

90 号文件则更加细化，从财政专项资金安排、支持力度、税收减免、推进银保合作、反担保主体资格以及信用信息共享等方面都作了规定，国家税务总局、银监会等也下发了执行文件，各地方也出台了专门的办法。

据财政部公布，在“十五”期间中小企业专项扶持资金累计已达 85 亿元；33 个省、市、自治区也设立了相应的专项资金，06 年一年已达 40 亿元。无论是中央财政还是地方财政，在中小企业服务体系的建设力度不断增强，中小企业信用担保业首先受益。

在税收减免上，从 2001 年至今，先后 5 批 912 户担保企业享受了税收减免优惠政策。

3. 融资资源继续整合，业务深度继续延伸

(1) 银行融资方面

银监会成立以来，与国家发改委一直合作紧密，双方建立了例会制度。2007 年 7 月 26 日，双方在北京联合召开了“小企业贷款高层研讨会”，主题是改善小企业融资的政策环境，推动小企业更好更快发展，主旨是两个提高：一是小企业贷款在整个贷款结构中的占比提高；二是担保贷款在整个贷款结构中的占比提高。

早在 2005 年 7 月，为贯彻国务院文件精神，银监会率先颁发了《小企业贷款指导意见》，首次提出小企业贷款六项机制：风险定价机制、独立核算机制、高效审批机制、专项培训机制、激励约束机制和违约问责机制。2007 年举办的高层研讨会上，银监会进一步提出了五个方面措施：一是小企业的规模划分，有效区分了中型、小型和微型企业，并提出银行判别的小企业标准是贷款额 500 万元、总资产 1000 万元或者销售收入 3000 万元；二是专门针对小企业制定了五级分类标准；三是根据小企业贷款自身特点，设立专门的小企业风险拨备和核销制度；四是在激励约束机制上，对小企业贷款工作优秀的金融机构可以获得更多的奖励，如增设网点、跨区域经营等；五是提倡问责制，专门制定尽职指引，并对不守信企业加大违约成本。

另外，信用担保机构与国家开发银行合作的力度和深度也不断加强，不仅在中小企业的直接支持上，国开行走在了前列，其还通过软贷款为担保机构注入资本金，在中小企业集合发债上也给担保机构以很好的支持，创造更多的产品品种。

(2) 上市方面

截止 2007 年 10 月 8 日，中小企业深交所上市融资达 174 家，累计融资 556.5 亿元，其中：2007 年新上市 72 家，融资额 274 亿元。在上市企业中，有 32 家提出再融资的概念，并有 10 家企业成功融资 34 亿元。在中小企业上市融资的进程中，信用担保业务有所体现，且业务有所拓展（如上市前私募等），这为信用担保机构提供了非常重要的商机。

(3) 创投方面

国家发改委 2005 年牵头十部门联合下发了《关于创意投资企业暂行管理办法》，目前财政部和科技部已联合设立了“创投引导基金”等开始操作，部分担保机构已经在进行大胆尝试，探索直接与间接投融资合作的“桥隧”模式。

(4) 集合发债方面

为了拓宽中小企业直接融资渠道，选择了深圳、北京中关村两地开始试点，不但有利于优化中小企业资金供应结构，而且有利于开拓担保业新产品，提升发债企业整体水平。

4. 第一代担保人为信用担保业的健康发展作出有益探索

从 1998 年试点至今，中小企业信用担保业在中国的出现仅短短八年的时间，但已经涌现出一大批优秀的担保人，为信用担保业的发展开了好头，如深圳中小企业信用担保中心、北京中关村担保、中科智担保、山西担保、首创担保、瀚华担保、广东银达担保、联合担保以及长春担保等一些优秀的担保机构，在行业发展、产品设计、业务创新上都作出了卓有成效的先行探索。

作为第一代担保人，带着满腔的热情，以崇高的敬业精神和负责任的态度为信用担保业的发展无私奉献。信用担保业的凝聚力越来越强，影响力也不断扩大，行业整合、优化、提升的时机已经到来。

(二) 挑战

1. 一些担保机构规模小、实力弱、产品单一、自律性差、社会认同度低

目前，全国信用担保机构注册资本金户均仅 3000 多万元，规模仍然不够大，银行的认同度仍然偏低；同时，担保放大倍率不高，其放大效应和担保功能不能有效发挥；个别担保机构管理不规范，甚至存在抽逃资本金情况；不少担保机构业务空置率高，产品单一，竞争同质，市场开拓与风险控制能力有限。

2. 行业定位与主管部门仍然没有最终确定

中小企业发展中的最大难题之一是融资难问题，虽然国家发改委中小企业司牵头负责中小企业工作，但是作为一个行业，担保业定位及主管部门尚未确定，这也为信用担保体系建设的顺利推进增加了难度。

四、加快我国信用担保业发展的对策与措施

(一) 抓机构建设

最近，国务院批示，对信用担保业要扶植和监管并重。《中小企业信用担保

机构管理办法》酝酿了很长时间，已进行到送审阶段，目前是上报颁布的最好时机。一方面，将对担保机构的市场准入资质、设立与退出制度、财务与内控办法、业务范围与操作流程、风险防范与损失分担机制、鼓励扶持政策、行业自律与政府监管等方面作出明确规定，以依法引导担保业健康发展，更好地为中小企业服务；另一方面，各地中小企业管理部门也将会同有关部门切实负起牵头责任，加强对担保机构运行状况的监管，规范担保机构的业务行为，提高担保机构的管理水平，保证担保资金安全有效和规范使用，为担保业创造良好的发展环境。

各信用担保机构应做好公司治理结构、管理制度等方面工作，努力防范制度风险、操作风险和道德风险。其中制度风险由政府负责，而操作风险和道德风险，则需担保机构独立识别和自我防范。

在政策环境方面，要明确政府着力建立四项制度：即审批备案制度、绩效考核制度、信用评级制度和统计监管制度；着力建立四项机制：一是资本金到位、补偿和扩充机制；二是风险的识别与控制机制；三是损失的确定与补偿机制；四是人员的激励与约束机制。

（二）抓体系建设

中小企业信用担保业是一项体系建设，首当其冲要抓再担保试点。目前，有八个省开始着手建立再担保体系，广东省已率先拟定了试点方案，由国务院振兴东北办公室牵头、国家发改委配合，东三省及内蒙古也出台了非常细化的区域性再担保试点方案。在再担保体系建设过程中，须结合实际、因地制宜。

在试点的原则上，坚持五个“结合”：一是扶植发展与规范监管相结合；二是政府支持与市场化操作相结合；三是同建共赢与利责平衡相结合；四是分担风险与提升信用相结合；五是机构成长和体系完善相结合。

在试点的功能上，充分发挥增加信用、分散风险、行业引领以及行业监管等四项基本功能。

在试点的主要内容上，要关注三个重点：一是再担保机构本身的设计。如机构设立、组织形式、业务管理、出资方式、客户对象、产品设计，特别是内控制度等方面都必须落实；二是担保与再担保运营体制。这决定再担保运作的有效性和可持续性；三是外部政策环境，再担保一定意义上说是政策为先，在税收减免、资金支持、银保合作、反担保资格认同、信用信息共享等方面，国家政策都应予

以明确。

另外，还应考虑资本金规模、再担保费率、放大倍数、代偿分但、运营收益、经管成本等诸多因素。

（三）抓政府支撑

中小企业信用担保体系建设始终离不开政府的支持，首先是财政支持。目前，我国推行的公共财政应符合三项特征：一是有限性。因国家财力有限，有限的财力应用于关键点位，即明确支持重点与对象，如融资难作为中小企业面临的共性问题，理应作为支持重点；二是市场化。即公共财政不能“点对点”，力图通过中介来实现，担保机构就正在履行着金融服务业等中介职能，完全符合市场化操作要求；三是公共性。即财政性资金要受益面广，服务对象公平；操作公正、公开；体现取之于民、用之用民。

其次是税收支撑。除营业税减免继续执行外，所得税减免还有大量工作要积极争取。

再者，在信用资源的共享上，需要与人民银行、工商总局等加强联系，进行必要的试点和探索。

（四）抓行业管理

在行业不断规范发展的前提下，尽快明确担保业定位、明确行业主管部门，在适当时机筹备建立行业协会组织，以利于模式创新、产品开发、资格认证和跨行业合作等。同时，尽快研究出台信用担保业发展规划与财政支持计划，组织开展一些如担保证券化等前沿课题研究。