

信用担保业规模扩张与行业规范发展研究

鲁务顺

(无锡商业职业技术学院 江苏无锡 214153)

【摘要】近几年,我国信用担保机构在各级政府扶持下快速增长,但其在资金运用、银保合作、风险防范等方面存在不少问题。本文针对江苏省担保业规模扩张与管理中存在的问题,结合行业规范提出了若干政策建议。

【关键词】信用担保 规模扩张 行业规范

信用担保是指贷款人通过担保机构的担保,在银行取得贷款,一旦贷款人无力偿还,由担保机构负责还贷。从1993年开始,在各级政府的推动下,我国专业担保机构从无到有,到2006年末,纳入信用担保体系管理的担保机构已达3 729家,实收资本达1 730亿元,年度担保融资额达5 049亿元。这既支持了中小企业和个人融资,又增加了社会就业和国家税收,为构建和谐社

一、信用担保业规模扩张与管理中存在的问题

1. 企业规模小,利润率低。财政部发布的《中小企业融资担保机构风险管理暂行办法》第八条规定:担保机构担保责任余额一般不超过担保机构自身实收资本的5倍,最高不得超过10倍。该规定主要是为了降低银行和担保机构的风险,维护金融安全与稳定。但也说明,注册资本是担保机构开展业务、履行保证责任的基础,是衡量机构担保能力的重要标志,是银行考虑担保放大倍数的重要因素。

由于我国现行法律法规中没有关于担保机构注册资本的最低要求,因此与注册资本较为充足的担保机构开展合作,自然就成为各银行降低风险的首选。一般而言,省级担保机构最佳资金规模为3亿~5亿元,市级机构最佳规模不低于1亿元,县级担保机构最佳规模不低于5 000万元。但目前我国多数担保机构达不到该水平,担保机构所担保企业也多是符合银行信贷要求的中小企业,承担着极高的风险,不少担保机构甚至出现了难以弥补的亏损。

2. 银保合作不畅,业务扩张受限。2007年有关管理部门曾出台银行业金融机构与担保机构合作的意见指引,要求与银行合作的担保机构注册资本须在1亿元以上。按此要求,全国95%以上的担保机构将难以开展业务,将影响银行中小企业信贷投放4个百分点以上,涉及信贷资金上千亿元。

由于担保机构规模普遍较小,在与商业银行的合作中很难做到平等对话。多数担保公司只能与中小金融机构或信用社合作,许多金额较大的贷款需求难以通过担保机构的服务得到解决。即使合作,多数银行也不愿与担保公司共担风险,一些担保公司还被要求交纳保证金,并压低担保资金与担保

贷款放大比例。

3. 资金渠道狭窄,资金使用不规范。无论是国有担保机构还是民营担保机构,多数是在筹建之初一次性注入资金,缺乏后续的补偿和资本扩充机制。尤其是民营担保机构,为满足银行按一定比例缴存保证金的要求,有的借款入股,甚至非法变相吸收存款。在资金使用上,多数担保机构缺乏必要的管理和风险控制制度,业务操作程序不完善,倾向于大项目和高盈利、高风险的证券和房地产投资业务,资产流动性和安全性差,发生代偿的可能性很高。大股东抽逃和挪用资本金的问题在中小担保机构中普遍存在,造成资本金不实或者结构不合理,严重削弱了其实际担保能力。为获取高额收益,个别担保机构甚至违规提供注册资金,直接套取银行信用,不仅影响了为中小企业提供融资担保服务,还形成巨大的金融风险。

4. 担保体系尚未形成,市场化运作仍需加强。目前,我国信用担保机构多集中于大城市,与中小企业主要集中于基层和中央促进县域经济发展的要求存在较大差距。从运作方式上看,多数担保机构独立经营,相互间缺乏合作。各地级市普遍没有建立起再担保机构,没有形成以市级担保机构为龙头、县级担保机构为主体、乡镇级担保公司为补充,各担保公司相互协作、共同发展的网络格局。国有担保公司由于过多地强调担保的风险性和政府资金的安全性,业务活动中很难按市场规律运作,不仅影响到企业发展,还削弱了政府建立担保体系为中小企业发展服务的作用。

5. 风险防控能力差,担保收费标准混乱。一方面,大部分担保机构没有完整的风险甄别与分析评估系统,对企业风险的评估主要依赖业务员的主观判断,风险防范主要依靠苛刻的反担保措施。另一方面,担保业务收费混乱,不仅缺乏科学依据,且公司间差异很大。有的公司收取客户的调查评估费、公证费及违约保证金等费率,接近甚至超过同期银行贷款基准利率,大大超出了借款企业的承受能力。也有公司为抢占市场份额,低费承保,由于保费收入低,不提或少提风险准备金,给公司可持续发展埋下隐患。

6. 缺乏担保专业人才,行业监管不到位。担保品种的设计和开发,担保风险的控制,均依赖于专业技术人才。但由于

我国大部分担保机构成立较晚,担保人才匮乏,更无从业资格准入制度,不仅影响到银保合作,也影响到自身的平稳发展。

二、发展和规范信用担保业的若干建议

1. 拓宽基金渠道,完善担保体系。

(1)政府扶持、市场化运作,扩充担保基金。一是根据《中小企业促进法》每年安排一定量的财政资金,增加担保公司注册资本。优先用于放大倍数在3以上、保费率较低、主要为中小企业提供担保的机构。二是划拨资金成立省级和市级的再担保机构,对各类担保机构开展一般再担保和强制再担保业务;建立地区风险补偿基金,对风险管理较规范的机构予以政策扶持。三是吸引各类资本入股或新建担保机构,无论是商业性、互助性担保机构,还是政府创办的担保机构,都能享受同等的优惠政策。

(2)完善担保体系,促进区域和谐发展。要按照中央“政府主导,社会参与,市场运作,规范管理”的建设原则,各级政府应充分发挥财政资金的引导作用,开辟多元化担保资金筹措渠道,逐步建立起“一体两翼三层”、多种模式并存的信用担保体系。“一体”为国有出资和国有出资为主的政策性扶持、市场化运作的担保机构;“两翼”为民营商业性和互助性担保机构;“三层”指省、市、县三层担保机构。多种模式是指国有、国有控股(参股)、民营、互助等互相补充发展。

2. 以资信评估为平台,促进银保授信合作。调查表明,只要认真审查借款人条件,中小企业的不良贷款率多在1%~2%之间,与大企业基本相当,如果实行银行与担保机构风险分担,银行的坏账损失比贷款给大企业要小许多。实践表明,银行与担保机构合则两利,分则两害。同时,各地银监会(或中国人民银行)可与担保业主管部门联合,建立担保机构信用评级制度,根据担保机构信用等级、业务合作信用记录、区域金融环境和行业特点科学确定授信的担保放大倍数,并利用掌握企业资金流动信息的优势,加强贷款使用情况的跟踪监督管理,通过风险预警机制及时揭示风险,帮助担保公司及早期防范风险,协助担保公司追索代偿款项,共同化解风险。例如,江苏省无锡市采用上述信用评级授信签约方法,取得很好效果。2006年,无锡地区人民银行、中小企业局联合开展了担保机构信用评级,并就授信放大倍数进行了规范。各商业银行根据评级结果并参照信用放大倍数规范与担保机构开展授信合作。当年全市8家担保机构与14家商业银行签订授信协议,授信担保额达49.7亿元,平均放大倍数达6.2倍,比全国平均的2.92倍高出一倍多;当年担保代偿率、代偿损失率分别只有0.29%、0.04%,大大低于全国0.63%、0.06%的平均水平。2007年21家信用担保机构又与16家金融机构签订授信协议,授信担保额达77.8亿元,支持了当地中小企业的发展。

3. 完善内部风险控制制度,建立外部风险分散补偿机制。

(1)完善内部风险控制制度,应对个体担保风险。一是担保机构应加强品牌建设,不断提升自身信用和透明度,定期向有关银行提供资信报告,增强银行合作信心。二是要建立一套科学、规范、实用的拟保企业经营风险、财务风险、违约风险考核评价方法,从源头防范担保风险。三是对符合担保条件的企

业实施反担保或资产抵押。四是担保机构应及时、足额从营业收入中提取风险准备金,建立风险准备金制度,保证代偿损失能及时得到补偿,确保企业担保能力不降低。

(2)建立外部风险分散补偿机制,化解企业整体风险。经济周期性波动给中小企业带来的冲击,必然会延伸给担保企业。应对这种外来的、整体的、系统性担保风险,就是要在政府主导下建立再担保体系和风险补偿基金。结合我国财税体制特点,应逐步在省、市级建立再担保机构,对担保机构开展一般再担保和强制再担保业务,有效分散担保机构经营风险。目前,该措施已在部分省市开始试行。例如江苏省政府2009年初成立“江苏省信用再担保有限公司”,注册资本金10亿元,按1:1比例为各县(市、区)担保公司提供再担保。同时,政府还应根据本地财力和担保机构发展情况,安排一定的专项资金建立风险补偿基金,用于担保机构的代偿损失补助。风险补偿基金应保持稳定的额度,优先用于覆盖面广、社会效益好、运行管理规范、风险防范良好的担保和再担保机构。

4. 提升从业人员素质,营造良好外部发展环境。我国担保行业是一个新兴行业,无论公司从业人员,还是政府管理人员,都处于学习、提高过程中,与担保业快速发展的形势极不适应。为此,要加快专业人才培养步伐,并逐步建立从业人员资格准入制度。

各级政府要积极落实对担保机构的扶持政策,建议根据国务院办公厅和国家税务总局有关文件精神,参照纳入全国试点范围的非营利性中小企业信用担保机构的减免税办法,对符合条件的担保公司的营业税、所得税及地方相关税费等,一段时间内先征后由地方财政足额弥补,为担保业发展创造一个良好的发展环境。

5. 健全融资担保法规,加强行业指导与监管。目前与担保业务相关度最高的法律是1995年实施的《担保法》,其立法背景是为了解决企业间债务及保护银行债权,对担保人的权益保护明显不足。《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》、《中小企业融资担保机构风险管理暂行办法》等立法层次低、法律效力不足,难以为担保机构提供有效的政策支持和法律保护。因此,应对《担保法》进行全面修订,并出台实施细则,引导、监督担保机构依法经营。

金融监管部门应从维护金融稳定、优化企业融资环境的高度出发,加强对担保公司的业务指导和风险监控,重点是规范银企合作。行业协会应从担保业持续发展的高度出发做好管理、规划服务,特别是配合政府主管部门、金融机构开展担保机构资信评定。

【注】本文系江苏省教育厅高校哲学社会科学研究项目“江苏省担保业服务中小企业调查研究”(项目编号:09SJD-630070)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 管晓永,孙伯灿.中小企业信用理论与评价研究.杭州:浙江大学出版社,2006

2. 陈乃醒.中小企业信用担保.天津:南开大学出版社,2004