借鉴日本经验构建我国中小企业信用担保法律制度体系

张淑云

（徐州工程学院　江苏徐州　221008）

【摘要】信用担保在我国是一个新兴行业，其发展需要法律予以规范、引导和保障。本文在借鉴日本成功经验的基础上，研究并建立适合我国中小企业的信用担保法律制度体系。

【关键词】中小企业　信用担保　法律制度

自上世纪90年代以来，我国中小企业信用担保机构得到了快速发展，根据有关统计，到2006年底全国已经发展担保机构5 000多家，2006年全国担保机构担保资金总额有3 000亿元左右，为缓解中小企业融资难发挥了重要作用。但是，目前我国信用担保行业还存在诸多问题，主要是法律制度建设滞后，监督管理不到位、运作不规范。为此，本文就加强我国中小企业的信用担保行业的法制建设作一探讨。

一、借鉴日本中小企业信用保证法律制度建设的经验

日本是较早建立中小企业信用保证体系的国家，健全的信用担保法律制度体系是日本信用保证机构高效、有序发展的保证。其特点体现在以下几个方面：

1. 健全的中小企业法律制度支持体系。日本政府1963年制定的《中小企业基本法》是日本中小企业发展的纲领性法规，也是日本现行中小企业政策和管理的总依据。日本于1963年制定了《中小企业现代化促进法》，并先后颁布了《商工组合中央金库法》、《国民金融公库法》、《中小企业金融公库法》等法律，还制定了为中小企业提供资金扶持的其他法律法规，如《中小企业指导法》、《中小企业技术开发促进临时措施法》、《中小企业经营革新支援法》、《中小企业振兴法》，并随着经济发展的变化而不定期修订法律条文或出台新的法律，形成了比较健全的中小企业法律体系。

2. 专业的信用担保法律制度。为了消除因不能提供担保而给中小企业融资造成的制度障碍，日本以立法的形式确立了信用保证协会制度。1953年日本政府制定了《信用保证协会法》，并依法建立信用保证协会。根据《信用保证协会法》规定，当中小企业欲从银行等金融机构取得贷款时，由信用保证协会充当中小企业的保证人，为中小企业的债务提供保证，对中小企业的债务负连带的清偿责任，为中小企业的信用升级发挥了重要作用。为保证信用保证协会的有效运作，日本政府还专门制定了《中小企业信用保险公库法》等法规。

3. 较完备的担保和信用保险制度。为保证中小企业信用保证协会的持续、有效运行，日本对信用保证制度实行再保险制度，即信用双保制度。信用双保制度由中央中小企业信用保险公库和52个地方信用保证协会两级担保体系构建。信用双保制度的运作程序是：信用保证协会为中小企业提供债务保证时与中小企业信用保险公库签订一份保险合同，若中小企业没有能够依约偿还其对银行等金融机构的负债，则信用保证协会作为保证人替中小企业清偿债务，此时中小企业信用保险公库向信用保证协会支付保险金。这样，中小企业信用保险制度解除了信用保证协会的后顾之忧。

4. 建立了损失补偿金补助制度。为保障信用保证制度正常运行，日本还建立了损失补偿金补助制度。《中小企业信用保险公库法》规定保险公库只赔付信用保证协会70%～80%的保险金，一旦出现代位清偿，信用保证协会将承担20%～30%的保证责任。为此，日本政府建立损失补偿金补助制度，政府补助的损失补偿金为预期不能收回的求偿权的30%。这一制度最终承担了信用保证协会进行信用保证业务的风险，保障了金融机构对信用保证协会投入资金的安全。

二、我国中小企业信用担保法律制度建设概述

我国已初步建立中小企业信用担保法律框架：全国人大于1995年6月通过的《中华人民共和国担保法》和2000年9月通过的《最高人民法院关于适用<中华人民共和国担保法>若干问题的解释》使担保业务有了法律依据；全国人大常委会于2002年制定的《中小企业促进法》填补了我国中小企业的立法空白，促进了中小企业信用担保体系的建立。

为引导和促进担保业的发展，国家有关部门还相继出台了一系列政策性文件。国家经贸委1999年6月下发的《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》，对信用担保机构的设置、资金来源、组织形式、运作方式、责任承担等问题做出了规定。国家经贸委2001年2月下发的《关于建立全国中小企业信用担保体系有关问题的通知》，对全国信用担保体系的试点范围、担保机构的监督管理和担保机构应具备的基本条件做出了规定。财政部2001年2月出台的《中小企业融资担保机构风险管理暂行办法》，对担保机构的组织结构、业务范围、评审制度、风险控制及监督管理等方面做出了规定。财政部2003年7月发布的《关于加强地方财政部门对中小企业信用担保

机构财务管理和政策支持若干问题的通知》,要求各级财政部门制定和完善中小企业信用担保机构的财务管理措施，加大政策支持力度。国务院2005年发布的《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》,鼓励大量民间资金投入担保业，使得中小企业信用担保体系正在由初期以政府投入为主向投资主体多元化的方向发展。证监会2005年7月制定的《银行开展中小企业贷款业务指导意见》,对建立健全信用担保体系提出了指导性意见。财政部2005年11月印发的《担保企业会计核算办法》对担保企业的会计核算进行了规范。银监会2006年发布的《关于银行业金融机构与担保机构开展合作风险提示的通知》，要求今后和银行开展合作的担保机构注册资本金应该在1亿元人民币以上,并且必须是实缴资本,从而抬高了担保行业的准入门槛。

近年来，我国中小企业信用担保的法律政策环境虽然有了进一步的改善，但是与发达国家完善的法律环境相比还有较大差距。我国现行《担保法》是基于保障债权人实现其债权的指导思想而制定的,主要反映了债权人的利益,而对专业担保机构应有的法律地位、权利与义务并无明确规定,不足以成为信用担保的法律依据。《中小企业促进法》只是在第二章“资金支持”中规定县级以上人民政府和有关部门应当推进和组织建立中小企业信用担保体系、国家鼓励各种担保机构为中小企业提供信用担保和鼓励中小企业依法开展多种形式的互助性融资担保,但没有解决信用担保的具体规范问题。目前,我国尚无专门的法律、法规规范和支撑信用担保行业,各种政策性文件虽然推动了国内信用担保业的兴起和快速发展,但这些规章效力层次较低，缺乏统一性和权威性，并且很不完善。从总体上看,已出台的有关法律、政策、制度还比较分散,尚未形成国家统一的、全面适应信用担保行业的法律制度体系,因而不利于国家对信用担保行业的宏观把握和管理。

三、建立和完善我国中小企业信用担保法律制度体系

信用担保机构是联系企业与银行的纽带，信用担保法律关系相当复杂 ,涉及行业内外多个方面、多个部门的利益,因此,信用担保行业迫切需要国家立法,以全面规范信用担保中的问题。只有建立健全信用担保法律制度规范,我国的信用担保机构才能真正做到依法有序运转，避免不规范行为所带来的各种混乱和风险。我国信用担保发展至今已经处于一个非常重要的历史时期,完全可以借鉴日本的成功经验,以《中小企业促进法》为指导,尽快制定信用担保业法律规范,构建中小企业信用担保法律制度体系的基本框架，以促进信用担保业的发展,从而更好地服务于中小企业。

1. 进一步修改、补充、完善《担保法》。《担保法》中没有明确专业信用保证机构的运作，有必要结合我国信用担保行业的实际情况对《担保法》进行补充,如对担保公司的担保业务办法、与金融机构的信用保证合同、与委托人的保证委托合同进行规范。应根据新出台的《物权法》和中国人民银行关于应收账款质押贷款的实施规定修改完善《担保法》,扩大动产担保物范围,允许应收账款作为担保物,允许在普通债权上设立担保,引入浮动担保制度,增强中小企业融资能力。应引入新的担保方式,如所有权保留、信托收据、债权担保、浮动抵押、让与担保、集合抵押等,开拓业务,保障权利。同时应建立全国统一的公示性动产担保权登记制度,低成本、高效率地保护动产担保权人以及信贷交易各方的利益，增强信贷人放贷的积极性,促进中小企业健康、有序地进行融资。

2. 及时出台中小企业信用担保的法规,规范信用担保机构的建立与运作。信用担保是高风险行业,而法律规范不健全可以说是信用担保中最大的风险。要使信用担保政策文件能够顺利推行,应尽快制定《中小企业信用担保法》。该法作为国家立法,具有最高的权威性和强制力,是全国信用担保的统一规范和有力保障,也是信用担保行政法规和规章的制定依据。我国《保险法》对于信用保证保险只在“保险公司的业务范围”中简单提及,目前尚无关于信用保证保险的专门立法,更没有各类专门信用保证保险具体险种的法律法规，阻碍了信用保险和信用担保行业的运营和发展。建议在实施《中小企业信用担保法》后再制定《中小企业信用保证保险法》。

3. 建立多级再担保制度。中小企业信用担保机构应依靠再担保制度分散和规避经营风险，降低担保损失的实际代偿率。可借鉴日本构建二级担保体系的经验,推行国家、省市、地方三级信用保证再担保制度，由地方信用保证机构为中小企业提供资金信用保证,保障金融机构对中小企业信贷的安全。应建立省级信用再担保机构,为地方信用保证机构再担保。国家级再担保机构应为省市、地方信用再担保机构进行再担保,每年可从财政预算中安排定量的资金用于担保机构资金补充和风险补偿,以分散担保机构的经营风险,激励信用担保机构更加主动地发展中小企业融资业务。

4. 建立和完善中小企业信用担保的配套法律制度。首先,要建立专业信用担保机构的评级制度和考评制度,加强对信用担保机构的管理。其次,要制定信用担保从业人员管理的法律制度，从法律制度上将信用担保从业人员的培训予以明确规定,对现有从业人员定期进行业务技能培训,不断提高其专业水平；同时规范担保从业资格的准入、惩罚和退出制度等,加强对担保专业人才的管理。再次,要健全中小企业的内部控制制度和信息披露制度。外部投资人、贷款人对中小企业内部信息缺乏信任是中小企业融资难的重要原因之一。目前,中小企业普遍存在信息封闭、财务行为不规范、财务信息严重失真、缺乏规范的信息披露制度、融资边际信誉成本高等问题,因而贷款给中小企业会加大金融机构的风险。因此,建立良好的内部控制制度和信息披露制度，可以提高企业的资信度、构建融洽的银企关系,从而为信用担保提供便利。

主要参考文献

1. 廖萍蓉.论加强我国中小企业信用担保的法制建设.企业经济,2004;11

2. 吴兴国.我国中小企业信用担保体系之构建.中国发展,2005;2

3. 于洪波,武志.中小企业信用担保体系的国际比较与借鉴.财经问题研究,2005;1

4. 曹士兵.中国担保法律环境评论.法律适用,2004;6