

我国担保业发展历程与未来展望

秦 恺

2022年03月16日

第一部分 担保与担保体系

一、什么是担保

- 1、担保广义称之为“信用担保（Credit Guarantee）”，亦即担保人凭借自身信用，为交易双方的债务人向债权人提供的信用保证，保证当债务人不能履行偿还义务时代其向债权人履行偿还义务。
- 2、在交易过程中，“信用”起着极为关键的作用，债权人之所以敢于将其信用出借给债务人，是因为相信担保人的信用能力或担保能力；而担保人之所以敢于为债务人提供信用保证，是因为相信其具有一定的履约意愿和履约能力（亦即“信用”）。
- 3、按照我国民法典规定，任何具有独立承担民事责任能力的机构或自然人都可凭自身资产为信用替他人做担保，但具有一定社会公信力、可以得到债权人广泛认可且能以大于自身有效资产几倍、甚至几十倍规模对外提供信用保证的应该是专业担保机构。具备识别、判断与控制风险能力是专业担保机构与其他担保人的最本质区别。放大杠杆效能与管理风险能力体现了专业担保机构的特殊金融属性。



第一部分 担保与担保体系

二、担保的分类

一般而言，市场交易过程中只要存在信息不对称就有对担保的需求。按大的业务类别划分，专业担保机构可提供两大类担保：一类是不直接涉及到资金融通的履约担保，例如：建筑施工领域的投标、预付款、履约和质保等工程担保以及与司法案件审理有关的诉讼财产保全担保等；一类是涉及到资金融通的融资担保，例如：贷款担保、票据担保、信托担保与债券担保等，目前看融资类担保是广大中小微企业最急需的。按担保所承担的责任划分，专业担保机构可承担两类责任：一是**连带责任保证**，亦即当债务人不能履行义务时债权人可不按先后顺序直接向担保机构主张权利，因此担保机构的责任大、对债权人保护力度强；二是**一般责任保证**，亦即债权人必须在向债务人主张权利且相应资产处置完毕后，担保机构才对债务人部分或全部未履行的义务承担责任，因此担保机构责任相对较小、对债权人保护力度相对较弱。



第一部分 担保与担保体系

三、担保与担保体系是助力中小微企业融资的关键

- 1、担保是为那些不能满足正规金融机构放贷要求（信息不对称、实力或抵质押物等原因）的借款人提供的信用保证，通过信用增进方式帮助其获得信贷资金，因此中小微企业、特别是那些缺少金融机构认可抵质押物的中小微企业和“三农”是担保机构主要的服务对象；
- 2、由于担保服务于中小微企业与“三农”融资的特征，决定了其主要是解决市场经济体制下金融领域“市场失灵”的政策定位与准公共品属性，本质上属于公共财政政策的延伸，理论上讲任何纳入普惠范畴的群体均可享受担保的政策支持；
- 3、迄今为止，担保也是国际上市场经济体国家和地区中政府支持中小微企业融资最普遍、最成熟和最有效的做法，也是其通过市场化运作方式发挥公共财政政策作用最有力的手段之一。



第一部分 担保与担保体系

4、由于融资担保在肩负着政策扶持功能的同时又具有很强的金融属性，因此自身要强化规范化经营管理外，为其构建一套完善的体系十分重要和必要，目的是在其充分实现为中小微企业融资服务的政策目标同时，有效防控系统性风险，保持自身可持续性。完善的担保体系应包括：

- 为担保行业制订特殊政策法规（例如：立法、条例、政策文件等）；
- 确立政府在担保体系建设中的主导作用（财政资金投入、监管、考核）；
- 构建服务与考核标准相对统一的担保与再担保体系；
- 信用、法律、金融与中介服务环境的营造等。



第一部分 担保与担保体系

四、担保的国际经验

专业担保起源于西方，现代中小企业信用担保业务起源于东亚日本，上世纪第二次世界大战后在世界范围内得到广泛发展与运用。目前看，比较成功的模式为：

- 1、**日韩模式：**重视在法律框架下构建有中央和地方两级财政支持的担保体系的设计、建立与完善，注重建立以自己为主导的市场开拓与风险管理业务体系，其中日本信用保证体系的精细化管理水平与政策效果最为明显，平均放大倍数均在15-20倍以上、覆盖的中小企业户数超过40%。以最小政策成本换取最大政策效果是其所追求的目标。
- 2、**美国模式：**美国小企业局担保计划是以政府为主导，通过产品设计与机制引导，鼓励各类放贷人开展小企业担保贷款业务。政府定方向、划标准、重管理，市场主体负责具体操作。
- 3、**西欧模式：**意大利互助担保计划是一种集成小企业出资设立的互助担保基金、商业银行的小企业担保机构与发挥代偿补偿作用的政府担保计划为一体的业务体系架构。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

一、起源背景

（一）是呼应经济体制改革的必然要求

1992年开启的中国特色社会主义市场经济体制确立了以市场为导向、各种经济所有制共存的改革方向，无论是国有企业、还是民营企业，提高效率、降低成本，最大限度创造利润与财富成为了其存在与发展的根本目的。随着改革的深入，银行业金融机构改变了原有计划经济体制下行政指令性借贷方式，逐步建立了以企业信用为基础现代信贷审核审批制度，国有与民营企业信用能力成为了其能否取得信贷资金的关键，如果信用能力不足，则需要外部增信。

（二）是解决经济社会矛盾的必要手段

在市场经济体制改革浪潮中，许多跟不上改革步伐、长期处于亏损的国有企业不得不关停并转，如何解决这部分企业员工下岗再就业问题成为政府的工作重点，其中鼓励支持民营企业发展、以吸收劳动力就业或再就业成为关键。但发展民营经济亟待解决问题之一便是融资，因为当时民营经济的不成熟与社会上对其认识的偏差，导致其在银行难以树立信用，信贷融资举步维艰。因此，政府出手、以市场方式解决这一市场失灵问题恰逢其时。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

二、发展历程

从行业发展历程看，大致划分了启蒙、起步与发展、快速发展、规治与波动前行以及回归本源与体系再造五个阶段。

（一）启蒙阶段（1993-1999）

为解决部分国有企业在银行借款“拨改贷”转轨时期的融资困难，1993年经国务院批准，由原国家经贸委和财政部发起、经中国人民银行审批核准，设立了中国经济技术投资担保有限公司（“中投保”），标志着我国专业担保机构的诞生。

之后几年，中投保在北京和上海先后与当地财政部门合作，以受托运营管理方式分别设立了以服务于辖内中小企业融资为主的“中投保北京分公司”（“首创担保”前身）、“中关村科技园区担保基金”（“中关村科技担保”前身）以及“中投保上海分公司”（“上海市中小微企业融资担保基金”前身）。在此期间，以重点支持科技型中小企业融资为主的深圳高新投担保公司也设立运营。



北京中小企业融资再担保有限公司
Beijing SMEs Financing Re-guarantee Co., Ltd.

第二部分 我国担保业起源与发展历程

（二）起步与发展阶段（1999-2003）

为顺应经济体制改革与经济社会发展之需要，原国家经贸委于1998年7月设立中小企业司，专门负责以非公经济为主的中小企业扶持政策制订与推动落实。同年年底召开的全国经济工作会议，首次提出建立全国中小企业信用担保体系是中小企业工作的突破口。1999年6月14日，原国家经贸委下发了《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》（“540号文”），由此以解决中小企业融资难为目的的全国中小企业信用担保体系建设试点工作正式拉开帷幕，也标志着全国性中小企业信用担保行业正式出现。这一阶段的工作成效主要体现在：



北京中小企业融资再担保有限公司
Beijing SMEs Financing Re-guarantee Co., Ltd.

第二部分 我国担保业起源与发展历程

1、出台指导意见，在全国范围内建立试点机构

540号文明确了为中小企业融资提供担保服务的政策性业务定位，提出了以各级政府部门出资设立的政策性担保机构为主、以民营资本出资设立的商业性担保机构和商户出资设立的互助性担保机构为辅的“一体两翼”信用担保体系架构并同时提出设立再担保构想，同时对担保机构的设立、运行与管理做出了具体的规范要求。随后，试点在江苏、山西、安徽、深圳和长春等地陆续展开。

2001年，全国第一批103家政策性担保机构试点单位名单公布，包括了至今仍活跃在担保市场的首创担保、中关村担保、深圳中小担保集团以及山西中小担保（“山西省再担保”前身）等。之后，又公布了第二批和第三批共计275家试点机构名单，截止到2003年底，纳入全国信用担保体系试点的机构达到378家，其中部分民营担保机构也被纳入试点。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

2、出台政策措施，推动信用担保体系的建立与完善

- (1) 2001年，国家发改委（中小企业管理部门并入国家发改委）与国家税务总局联合下发《关于中小企业信用担保机构、再担保机构免征营业税的通知》（国税发[2001]37号文），规定凡纳入全国试点的担保机构享受三年免交营业税优惠政策。
- (2) 由中小企业司牵头，组织行业骨干机构编写《中小企业信用担保实务操作》教材并启动了面向全国担保业务培训工作。
- (3) 着手起草《中小企业促进法》，将鼓励促进中小企业信用担保业发展相关条文列入其中。
- (4) 一些省市政府相关部门着手研究制订可更好地调动担保机构为中小企业融资提供服务积极性的政策措施，例如：北京市财政局出台了为首创担保和中关村担保担保代偿提供限率补偿的《风险代偿补偿政策》；深圳市政府调整了原有的科技三项经费支出方式，专门拿出部分资金作为产业技术进步担保资金，委托深圳中小担保中心管理和运作。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

3、担保行业能力建设得到加强，业务能力得到提升

在政府政策推动下，担保机构一方面不断加强自身建设、提高服务水平与业务能力，另一方面不断段创新业务模式与产品，在支持中小企业融资方面取得了显著成效。

- (1) 2001年，由中投保牵头，联合全国60家担保机构发起设立了中国担保联盟，推动行业自律、业务交流与合作，以共同促进行业发展。联盟下设的技术委员会和法律委员会在促进行业创新能力与法律能力提升方面发挥了积极作用，一批行业骨干人才均曾在这两个专委会任职。
- (2) 各地担保机构陆续推出了旨在服务中小企业融资的新举措和新模式，例如：中关村担保在2002年推出了面向科技园区留学归国人员创业的“创业贷款担保业务”，帮助一批曾获得担保贷款支持的创业企业在海内外成功上市；深圳高新投担保探索担保加创投方式，为一批科技型中小企业提供了贷款担保与创业投资服务；首创担保与中投保上海分公司利用市、区（县）两级财政设立的担保专项资金，构建了辐射全市的担保服务网络体系，以技术输出和风险共担方式推动区（县）中小企业担保业务规模的扩大。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(3) 在这个阶段，中国的中小企业及中小企业融资议题也引起国际社会关注。2001年在上海举办的亚太经合会议（APEC），中小企业发展被列入部长会议议题。为配合此次APEC会议，在中小企业司组织指导下，举办了有政府相关部门、研究机构、金融机构和担保机构参与的中小企业融资与发展研讨活动，并作为向APEC上海峰会的献礼，出版发行了中小企业融资系列刊物，其中由上海财经大学出版社出版的《中小企业信用担保》一书正式问世，是我国首部系统性研究论述中小企业信用担保业务的专业书籍。同时期，在中英两国政府签署的“中英合作项目”中，涉及到英国政府为我国中小企业担保提供无偿技术援助与部分资金支持的合作内容，并选择中国的沈阳、大连和成都三市作为合作试点，在英国政府支持援助下，由三地政府相关部门牵头，分别设立了小企业信用担保服务中心，英国派出专家予以具体指导。合作期届满后，沈阳市和成都市分别改制为小企业信用担保公司。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

（三）快速发展阶段（2003-2008）

自2003年开始，随着《中小企业促进法》的颁布实施，我国的中小企业信用担保业步入到快速发展时期，各地多种所有制形式的担保机构如雨后春笋般迅猛增加。此时期，乘加入世界贸易组织之东风，中国的经济、特别是民营经济得到快速发展，企业的融资需求空前高涨，也推动担保业务规模呈现快速增长的态势。截止到2008年底，全国担保机构数量（纳入中小企业管理部门统计范畴）达到4247家，筹集到的担保资金达到2334亿元，累计担保总额1.75万亿元、覆盖的中小企业90.7万户，担保机构从业人员达到4万人。与此同时，担保行业在政策推动、体系建设和业务创新等方面均取得较大成效。

也是在此时期，由于行业发展过于快速，行业各项规范管理制度和机构内部管理能力显得滞后，特别是宏观经济的高速增长掩盖了市场相关主体一些深层次矛盾，使得行业在这个阶段后期显现出一些问题，也为之后进入规治阶段埋下伏笔。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

1、与中小企业信用担保相关的政策相继出台

- (1) 2003年正式实施的《中小企业促进法》，提出了国家鼓励支持中小企业信用担保业发展、推动中小企业信用担保体系建设的明确要求，并首次将包括信用担保在内的各项有利于促进中小企业发展的政策资金纳入中央财政预算科目。
- (2) 2005年，国务院下发《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36条”），其中将支持非公经济设立商业性或互助性担保机构、鼓励有条件地区设立中小企业担保基金和区域性再担保机构、建立行业准入与监管制度、建立担保机构风险管理与风险补偿机制以及建立健全担保行业自律性组织纳入其中。
- (3) 在中小企业主管部门组织协调下，2005年财政部下发了《担保企业财务管理办法》，进一步规范了担保机构财务会计管理，也为考核担保机构绩效提供了依据。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(4) 2006年11月，国办转发了国家发改委等五部委《关于加强中小企业信用担保体系体系建设意见的通知》（国办[90]号文），涉及对担保机构的财政补贴、税收减免、反担保资产抵质押登记办理、信用信息资源共享以及组织领导等内容。90号文下发后，中央财政对担保机构的扶持力度逐年加大，中央财政的担保补贴资金从2006年的5000万元、2007年的1.88亿元，增加到2008年的12亿元，享受三年免征营业税的担保机构超过1200家。2007年底，财政部和国家税务总局联合下文，允许担保机构在所得税税前计提三项风险准备金，以利于担保机构积累抵御风险能力。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

2、推动担保体系建设向纵深发展

- (1) 在中小企业主管部门支持推动下，启动了全国中小企业信用担保机构培训讲座机制，由初期每年组织3-4期全国性培训讲座，到后期指定北京中关村担保、深圳中小担保以及山西省中小担保作为全国担保培训孵化基地，从理论到实操为各地担保机构培训了大批专业人才。以此同时，中小企业能力建设培训也在全国展开。
- (2) 从2003年开始，中小企业主管部门在全国选择了包括北京市在内的五个试点地区，启动了中小企业信用体系建设试点工作，对试点地区的中小企业开展信用信息征集与评价，建立中小企业信用档案与数据库，为行业降低风险、提高效率创造条件。
- (3) 推动再担保机制的建立。在中央和地方政府积极推动下，经国家中小企业主管部门批准，2008年2月与11月，先后成立东北再担保与北京再担保，标志着我国中小企业信用担保体系建设步入了制度化轨道，担保机构的专业化风险补偿机制正式确立。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(4) 推动行业自律，促进行业健康发展。2003年初，在中小企业主管部门指导支持下，由深圳、长春等十四家担保机构联合发起设立了全国中小企业信用担保机构负责人联席会议机制，目的是围绕着行业规范与发展等议题开展专题研讨，并为政府部门制订相关政策提供决策支持。联席会议自创立以来，共组织了14次全国性的会议，参与的担保机构从最初的十四家到几百家，扩大了行业影响力。



北京中小企业融资再担保有限公司
Beijing SMEs Financing Re-guarantee Co., Ltd.

第二部分 我国担保业起源与发展历程

3、行业在经营模式与业务品种创新方面取得突破性进展

(1) 在经营模式方面，呈现了多元化发展态势

- **中关村担保模式：**政府制订政策和机制、营造良好环境，担保机构按照政策引导、市场化运作方式予以推动落实。2003年中关村企业信用促进会成立，中关村担保对入会的“瞪羚企业”、“留学归国创业企业”以及“IC设计企业”等给予快捷便利与低成本的融资担保支持，中关村管委会对获得担保融资的企业给予利息补贴并对中关村担保给予工作经费补贴。在园区建立企业信用制度基础上，2005年中关村担保率先组织园区企业发行集合信托计划并提供担保，2007年组织为园区企业公开发行集合债券并提供担保，这两项业务开启了中小企业直接融资担保业务先河。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- **深圳担保模式：**以深圳中小担保与高新投担保为代表，在政府强有力政策与资金支持下，依托本地创新能力强、成长性好的客户资源，采用市场化运作管理方式推动业务发展。虽然目前两家的经营方向比较一致，亦即在完成一定政策性业务目标的同时实现股东回报要求，但在具体发展路径上存在一些差异。早期，中小担保的股权结构特点决定了其更多的是借助政府的政策与资源开拓市场，并利用自身摸索出的一套行之有效的管理体系推动政策性业务规模的不断增长。最近几年随着中小担保改制，除了继续保有一定量的中小微企业融资担保业务规模外，也逐步向业务多元化方向发展。高新投早期以创业担保加创投模式而著称，中间一度尝试更为市场化的业务发展模式，最为突出的是大力开展工程履约担保业务。最近几年也在资本市场融资担保和中小企业融资担保方面有所斩获，但工程履约担保和股权投资依然是其业务发展的重点。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- **广东中盈盛达与重庆瀚华模式：**以民营资本出资为主并适当引入政府资金，在公司治理方面形成股权分散、日常经营管理主要由专业素质较高的职业经理人团队负责的管理架构。两家公司的经营理念相近，亦即坚持小而分散、集融资担保和非融资担保以及其他微金融为一体的业务发展模式，并先后在香港联交所上市。目前，广东中盈盛达还坚守在中小微企业融资担保业务第一线。
- **深圳中科智模式：**以最终成为公开上市公司为目标，以深圳总部为基础，其业务向全国拓展，并在几年内在全国各地设立子公司或分公司，迅速扩大业务规模，并以此吸引了包括亚行在内的国际金融机构的注资。但由于其业务交易结构设计复杂、管理跨度过大以及决策失误（过于冒进）等原因，导致其在2008年出现流动性危机，之后逐步退出市场。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- **中投保模式：**除了参与中投保上海分公司政策性担保业务外，中投保开始尝试以成为公众上市公司为目标的商业化转型发展模式，前期主要开拓了诉讼保全担保、工程履约担保、海关担保以及保本基金担保等非融资性担保业务，之后逐步大规模涉入资本市场的债券担保业务。受2012-13年钢贸企业担保违约事件影响以及后续政府城投债担保业务的逐步收缩，其面临新的转型。
- **富登担保模式：**2007年，由新加坡淡马锡出资，在江苏南京市设立外商独资担保机构—富登担保公司，通过引入国外小企业打分卡技术模型，从事小微企业融资担保业务。按照风险定价原则，该担保机构为不同信用等级的小企业提供不同额度与不同收费标准的融资担保服务。但由于引入的模型本地化适配度不高，风险定价取费方式存在逆向选择风险隐患，导致其自开业以来一直处于较高风险与亏损状态，最终将其股权进行转让。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- **互助担保模式：**最初由经营业态相同的行业企业与银行协商，将有融资需求的企业组织起来形成互保圈，各互保企业按融资额度一定比例向贷款银行存入保证金并为互保圈其他企业融资提供连带责任担保。之后，由互保圈或商会成员出资，设立了专门为商圈内企业提供融资担保服务的互助性担保机构，其中规模最多的商圈互助担保机构为钢材贸易、石材贸易与木材贸易等。由于设计的思路存在瑕疵，特别是操作该类担保机构的人员素质参差不齐，导致2008年之后互助性担保出现严重问题。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(2) 担保业务产品创新不断涌现

最有亮点的创新业务包括：中关村担保的“瞪羚计划”、“留学人员归国创业贷款担保绿色通道”、“中关村高新技术企业集合信托计划”以及中关村担保与深圳中小担保分别推动落实的“中小企业集合债券”等专项担保业务。上述创新业务特点是：

- 将政府重点扶持的中小企业政策与自身业务相结合，取得政府相关部门在客户资源、客户信息以及补贴资金等方面的政策支持；
- 设计并实施符合标的企业特点的专项担保业务操作规程，形成相对统一的标准化的业务产品，便于业务批量化推进；
- 前期指定专人或部门推动落实，成熟后予以推广。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

4、随着机构数量与业务规模的快速增长，行业存在的问题逐步显现

- (1) 面对出资主体、经营目标、利益诉求、管理方式与业务能力各异的担保机构快速增长形势，对行业如何正确引导并实施有效管理，成为了具有挑战性课题。
- (2) 由于多年的经济高速增长与市场繁荣，使得社会上对担保的金融属性认识不足，风险意识淡薄，导致一些以追求利润为目的的担保机构在经营理念、治理结构、业务操作与管理上均采取了急功近利的短期行为，偏离了担保行业所应遵循的基本原则和规律，由此产生风险。
- (3) 随着经济的高速成长，一些行业领域盲目投资、重复投资等过热现象甚至投机行为开始出现，部分担保机构也深陷其中，也给其后续经营带来风险隐患。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

（四）行业规治与波动前行阶段（2009-2014）

自2003年后，我国担保机构数量快速增长，截止到2008年底全国以“投资担保”名义注册的担保机构数量已超过万家，担保业务规模也在不断扩大。但由于担保机构设置门槛过低、行业监管滞后，一些担保机构为追求短期收益，业务游离于政策红线、也在触碰着风险底线，因此对行业的规范整治从2009年初开始提到议事日程上来，自此行业步入了监管下的发展新阶段。

在这一时期，为应对2008年金融危机、实现保增长扩内需等政策目标而采取的一系列财政和货币刺激政策，导致对融资的需求不但没有萎缩、反而持续扩张，市场与政策面对担保需求也随之增大，为担保分散风险的再担保也走上前台，带动了担保业务规模的进一步增长。这一轮刺激政策虽然暂时稳住了中小企业基本面、稳定了行业，更催发出了各类微金融或类金融业态，但总体看在坚守金融规律与风险底线、把握市场有效需求与供给等方面出现了较大偏差，中小微企业融资难与融资贵矛盾依然突出。随着刺激政策影响的逐渐消退，隐含在经济与金融领域深层次问题逐渐显现，局部风险开始暴露，中小微企业融资问题更为严峻。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

（五）行业规治与波动前行阶段（2009-2014）

1、行业步入规范管理轨道

2009年2月，国务院办公厅下发通知，明确建立由银监会牵头组成的七部委融资性担保业务监管部级联席会，责成各地方政府设立融资担保行业监管部门，并对行业监管提出了相应要求。2010年3月，行业监管部级联席会联合下发《融资性担保公司管理暂行办法》（令2010年第3号），随后各地方政府参照《暂行办法》陆续出台地方监管办法。由此开始，纳入监管的信用担保也统一改名为融资担保，以提高其社会识别度。

为推动《监管办法》有效实施，监管部级联席会下发了与之相配套的八个指引，对行业规范化经营管理提出了更为具体和明确的要求。2010年，地方行业监管部门根据监管部级联席会下发的《融资性担保机构经营许可证管理指引》，对辖内从事融资担保业务的担保机构施行事先核准经营许可制，自此全国陆续有8000家担保机构获得五年期融资担保经营许可证。2012年4月，针对少部分担保机构违规收取客户保证金问题，监管部级联席会又下发了《关于规范融资性担保机构客户保证金管理的通知》。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

2、行业体系建设取得新进展

- (1) 在政策层面，为应对2008年金融危机，缓解中小企业经营压力，2009年9月国务院下发了《关于进一步促进中小企业发展的若干意见》（国发[2009]36号），要求各级财政要加大支持力度，综合利用资本金注入、风险补偿和奖励补助等多种方式，提高担保机构对中小企业的融资担保能力。在此期间，中央财政加大了对担保机构中小企业担保业务的补贴力度，累计安排的补贴资金超过59亿元。
- (2) 在体系建设层面，随着北京再担保和东北再担保的设立，全国各地纷纷响应。截止到2014年底，全国共有15个省建立了再担保机构或机制，并探索适合自身特点的再担保业务：



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- **北京再担保模式：**不以盈利为目标，主要依托本地相对发达的担保业务市场，依靠专业化与精细化管理能力充分发挥再担保的“增信、分险、规范、引领”功能，推动区域重点领域中小微企业融资担保业务规模的扩大，并实现自身良性可持续发展。其最主要特点之一是财政资金的使用效能发挥的最充分，体现公共财政政策的“四两拨千斤”作用。
- **安徽模式：**以省担保集团为载体，依靠地方政府强有力的行政资源和代偿补偿政策，以股权纽带方式构建全省中小微企业融资担保业务网络体系，逐步形成了辖内担保、省担保、银行和在地财政风险共担的“4321”再担保业务模式。近年，已将再担保业务从省担保集团分离出来，以再担保机构实体方式推动再担保业务。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- **江苏再担保模式：**早期采取的是盈利与政策双目标的运营模式，除通过与辖内担保机构建立以一般保证责任为主的再担保业务关系外，其主要业务重点为开拓各类直保业务，以满足股东回报要求。近年来，随着省财政代偿补偿机制的建立，逐步形成了面向辖内担保机构的最高赔付上限比例再担保业务模式。
- **广东再担保模式：**初期采取的是政策与盈利双目标运营模式，除推出为辖内担保机构提供一般保证责任的再担保专项产品外，主要业务重点为直接融资类担保业务。若干年后，随着省财政资金的注入，陆续选择了十几个地级市以控股方式设立了普惠金融担保机构，并为这些担保机构提供比例再担保支持。近年来，业务结构做了较大调整，将原有再担保实体调降为专营再担保业务的子公司，主要与辖内控股担保机构开展比例再担保业务，母公司则继续从事直接担保业务。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- **河南再担保模式：**早期采取的是盈利与政策双目标的运营模式，通过大量参股辖内担保机构，构建了以一般保证责任为主的再担保业务网络体系，自身业务重点则为各类直保业务。近年来，考虑到自身业务状况与政策要求，业务重点逐渐向为辖内担保机构提供比例再担保方向转变，其实体名称也由原来的省担保集团变更为再担保集团。
- **东北再担保模式：**由国家发改委原东北振兴办牵头组织，中央财政、辽吉黑及内蒙四省地方财政以及进出口银行共同出资设立的跨区域再担保机构，总部设在吉林省长春市，在辽宁、黑龙江和内蒙省会设有分公司。早期以总部直接担保业务为主，并在四省开展一般保证责任再担保业务以及类直保分保业务（当地担保机构承接业务并负责审核与管理，东北再担保向所在地债权人提供连带责任保证）。近年来，业务有所调整，再担保业务逐步向为辖内担保机构提供比例再担保方向转变，但主要业务重心依然为直接担保。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(3) 建立了全国性融资担保行业自律性组织

2013年9月，在银监会指导推动下，中国融资担保业协会正式成立。

(4) 创新业务品种与模式，为“保增长、扩内需”做贡献

为应对金融危机，稳定中小微企业经营，促进经济增长，担保机构在政策引导下积极探索服务中小微企业的新产品和新模式。2010年，中关村担保与北京再担保共同为中关村园区13家高新技术中小企业发行的总计3.83亿元、三年期企业集合债券提供了担保与再担保支持；同年，北京再担保在市经信委支持下，联合13家担保公司以及信托和证券机构，为北京市中小微企业发行的集合信托与集合票据等直接融资产品提供了担保与再担保，到2014年底，累计为500家次企业的150亿元直接融资提供了担保与再担保支持。北京再担保的“创业贷款担保”和“小微企业代偿补偿机制”以及中关村担保的“见贷即保”等产品和模式均在此期间推出。在政策带动下，以中投保、中债增为代表的一些大型担保机构开始较大规模进入地方城投债担保业务市场，使得债券发行引入专业担保成为一种常态。



北京中小企业融资再担保有限公司
Beijing SMEs Financing Re-guarantee Co., Ltd.

第二部分 我国担保业起源与发展历程

3、行业在经济下行期面临较大挑战

自2008年金融危机以来，受增速换挡期、结构调整阵痛期和刺激政策消化期“三期叠加”影响，我国经济增速逐渐放缓，经济步入下行周期“新常态”。部分行业领域产能过剩、需求不足、成本上升和利润下滑等问题突出。中小微企业、特别是受经济结构调整与刺激政策影响较大的中小微企业经营面临较大困难，债务压力加大、信用风险暴露。受大环境影响，担保行业也承受较大风险代偿挑战，局部局部的担保机构陷入信用危机，各种违约事件不断发生。

— 2011年，浙江一些地区的中小企业经营普遍出现困难，到期债务（既有银行债务、又有民间借贷）难以偿还，甚至出现企业主“跑路”问题。由于担保贷款不良率急剧上升，使得一批担保机构丧失了代偿能力，更有一些担保机构卷入了民间放贷违规业务活动中，造成该地区担保机构经营普遍受到影响，出现信用危机。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- 2012年初，同时在广东省和北京市发生的“华鼎-创富”与“中担担保”挪用企业保证金事件以及中原地区一些非融资担保机构违规涉入民间借贷担保事件，导致行业的声誉受到负面影响，金融机构几乎暂时全部中断了与民营担保机构的业务合作。
- 2013年，受经济结构调整与融资过度等因素影响，主要集中在长三角地区的钢贸企业经营出现严重困难，发生大面积债务违约与“跑路”问题，连带影响了一批担保机构，专营钢贸企业融资担保的担保机构几乎全军覆没。
- 担保机构这段时期的代偿持续增加，截止到2014年底，全行业累计代偿额超过400亿元。从事担保业务稳赚不赔的神话被打破。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

4、对行业定位与发展方向的再思考

这段时期，担保行业受大的经济环境影响，呈现前涨后落的发展状态，尤其是进入2012年后行业代偿高发与业务推进速度放慢直接影响了中小微企业融资，促使政府、社会与行业不得不重新思考担保业务定位和未来发展方向。

2014年12月18日，国务院首次召开全国促进融资担保行业发展经验交流电视电话会议，国务院相关领导就促进融资担保业发展做出重要批示和部署，指出发展融资担保是破解小微企业和“三农”融资难与融资贵问题的重要手段和关键环节，为此提出：一是地方政府要多措并举、舍得投入，设立政府出资的融资担保机构，完善再担保体系，通过税收优惠和风险补偿等政策措施加大支持力度；二是担保机构要发挥贴近小微企业和“三农”优势，切实提高服务水平，不断创新产品与服务；三是银行要主动作为，完善银担合作与风险分担机制，服务实体经济；四是地方监管部门要守土有责，守住风险底线；五是小微企业要努力提高自身素质，改善经营管理，完善财务制度，讲信用、守诚信。这次会议为后续行业体系再造奠定了基础。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

（五）回归本源、体系再造阶段（2015-至今）

随着中国经济进入中高速增长新常态，如何在保持市场基本面相对平稳（尤其是在保民生、保就业方面）前提下实现经济结构优化调整，稳定和促进中小微企业发展至关重要，其中解决中小微企业融资难融资贵问题成为了关键环节。2008年金融危机后，虽然各类普惠金融手段层出不穷，但一些打着普惠金融旗号、高度市场化的金融业态，不仅未在缓解金融市场供需失衡、促进经济结构调整方面发挥作用，相反由于其助推了部分资金向融资平台、产能过剩和房地产领域以及“僵尸企业”流动，在一定程度上阻碍了结构调整进程，同时也给自身和金融市场带来较大风险隐患。受大环境影响，担保行业也存在着诸多问题、面临着诸多挑战。

2014年底召开的国务院融资担保工作会议发出了重要信号，亦即突出了融资担保在普惠金融领域的重要位置同时，其必须回归到政策性本源轨道上来。2015年开始，一系列促进融资担保业回归本源、有利于其规范化和体系化发展的政策法规不断出台，新的体系架构也在逐步形成。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

1、相继出台各项政策法规、力促行业本源回归

(1) 2015年8月，国务院下发《关于促进融资担保行业加快发展的意见》（国发[2015]43号），针对长期以来制约行业发展的业务定位、体制机制等问题，从顶层设计高度提出了一些列改革举措。

- 确立了融资担保服务于小微企业和“三农”的准公共产品政策性业务定位；
- 提出了各级财政要加大对融资担保资金投入的要求；
- 明确了融资担保政策扶持与市场主导相结合，发展与规范并重的运作原则，并提出适时制订《融资担保公司监管条例》；
- 提出了设立国家级融资担保基金，构建国家担保基金、省级再担保机构与辖内担保机构为一体的政府性融资担保体系。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- (2) 2017年10月，国务院颁布实施《融资担保公司监督管理条例》，首次将对融资担保机构的监管提升到法规层面。与2010年出台的《暂行办法》不同，《条例》明确了融资担保的普惠金融属性，提出了加大财政资金投入、推动建立政府性融资担保体系的要求。同时，《条例》还提出了运用大数据等现代信息技术手段，加强行业风险监测，提高为小微企业和“三农”服务效率的要求。随后，监管部门依据《条例》，制订了四个配套实施细则。
- (3) 2019年2月，国务院办公厅下发了《指导意见》（国办[2019]6号），对政府性融资担保与再担保机构如何更进一步发挥好服务小微企业和“三农”融资作用提出了一些列政策要求，其中政府性融资担保机构逐步退出政府融资平台与大项目担保、小微“三农”业务占比逐步达到80%与额度逐步达到50%、担保费率逐步降到1%或以内、国家融资担保基金与省市再担保机构业务合作、银担风险分担以及地方财政部门开展担保机构绩效考核等政策要求引起行业广泛关注。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

2、有利于促进小微企业与“三农”融资、完善行业体系建设的举措不断落地实施

- (1) 在前期调研北京市开展的小微企业融资担保业务代偿补偿机制的基础上，2015年，工信部会同财政部联合下发《关于做好中小企业信用担保代偿补偿有关工作的通知》，选择了包括北京市在内的六个省市作为试点，依托试点省市再担保机构及再担保业务建立由中央财政资金主导、地方财政资金提供配套的中小企业信用担保代偿补偿机制，对试点省市再担保机构开展的单户不超过500万元小微企业再担保业务，额外再向再担保机构合作的辖内担保机构提供不超过25%的代偿补偿。启动财政资金代偿补偿机制最初目的是：通过财政资金对获得再担保一定比例分担业务的加棒支持，调动担保机构从事小微企业融资担保业务的积极性。自试点实施以来，北京市和安徽省效果最为明显，切实带动了辖内小微企业融资担保业务规模的增长，也为后续国家设立融资担保基金提供了有意借鉴。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

- (2) 为进一步引导金融资源向“三农”倾斜，2016年5月经国务院批准，由财政部牵头组建了国家农业信贷担保联盟有限责任公司，该担保联盟以中央财政出资为主，陆续吸收了33个省级农业担保机构参股，形成了覆盖全国的农业担保网路体系。农业担保联盟发挥政策与业务指导功能，并以再担保方式为地方农业担保的代偿提供不超过20%的补偿。同时，为保证整个农业担保体系的低费率水平，中央与地方财政均从农业预算科目中安排部分资金用于对农业担保的费率补贴。
- (3) 2018年，为调动担保机构专注于小微企业融资担保业务积极性，工信部会同财政部下发了《关于对小微企业融资担保业务实施降费奖补政策的通知》，该政策以鼓励担保机构扩大小微企业融资担保业务、降低担保费率为目的，从2018-2020年连续三年每年安排中央财政补贴资金30亿元。2021年，两部委又下发新的通知，对担保机构的降费奖补政策继续延续三年。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(4) 2018年7月，经国务院批准，由财政部牵头、联合了20家银行和金融机构共同发起组建了国家融资担保基金，该基金初期注册资本规模661亿元，按照政策性导向、市场化运作、专业化管理模式，以再担保分险加股权投资方式，推动与支持全国政府性融资担保体系建设。自成立以来，该基金按照国务院43号与国办6号文件精神，陆续与各省市开展再担保业务的专业机构建立了业务纽带与股权纽带关系，为各省市符合国办6号文要求的小微企业和“三农”再担保业务提供20%再补偿支持。2020年，该基金通过与全国主要股份制银行和省级再担保机构签订银担2:8风险分担业务合作协议，共同推动面向小微企业的“总对总”批量业务的实施。截止到2021年底，全国累计纳入基金再担保分险业务规模超过1.46亿元，覆盖的小微企业、“三农”户数达到118万。2021年新增规模7542.15亿元，同比增长了79%，其中“总对总”业务规模达到631.72亿元。自2021年起，基金启动了对省市再担保机构的补偿与奖励，累计支付的补偿与奖励资金分别达到7.27亿元和5.29亿元，较好地发挥了增信分险作用。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

3、近年融资担保业经营情况

(1) 机构数量逐年减少，资本实力逐年增强

全国持牌经营的融资担保法人机构从2013年的8000多家逐年减少，到2020年末降至到5139家，但国有控股机构占比逐年增加，由2013年的25%上升到2020年的52.7%。与此同时，机构的注册资本实力在不断增强，从2017年的10822.12亿元、2018年的11365亿元、2019年的11745亿元到2020年的12210亿元，其中以各级财政出资的融资担保与再担保机构注册资本规模增速最大。

(2) 担保业务规模近几年逐年增加，中小微企业覆盖面呈波动式增长

融资担保在保余额2017年为21864亿元、2018年为22996亿元、2019年为27017亿元、2020年为32620亿元，其中小微企业担保业务占比近年来均超过40%，覆盖的中小微企业和“三农”户数超过200万，但覆盖的比重同中小微企业和“三农”总量相比依然较低，不足5%，仍有拓展空间。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(3) 担保放大倍数缓步增长、资金使用效率仍需进一步提高

融资担保平均放大倍数从2017年到2020年分别为1.86倍、1.89倍、2.14倍和3.10倍，如按监管规定的10—15倍放大倍数上限要求，担保资金的使用效率仍有较大提升空间。

(4) 风险代偿压力依然较大、抵御风险能力相对不足

2017年至2020年，代偿发生额分别为530.57亿元、562.87亿元、539.80亿元和571亿元，当年行业融资担保平均代偿率分别为3.31%、3.74%、3.40%和2.27%，如按行业平均不到2%的担保费率标准测算收入，担保行业主业收入是不能覆盖代偿支出的。

2017年至2020年，行业平均拨备覆盖率分别为71.55%、62.50%、64.13%和75.64%，说明行业自身抵御风险的积累能力依然不足，整体看处于不断吞噬资本金的状态。

特别值得关注的是，虽然2020年代偿率和拨备覆盖率均好于上一年，但由于当年爆发疫情采取了风险缓释手段，使一部分风险项目延迟了代偿，逾期代偿项目总额达到763亿元。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(5) 再担保业务逐步增长、但总体看其应发挥的稳定器作用有待加强

作为担保体系建设重要一环，我国的再担保行业起始于2008年，2015年国务院43号文下发后开始发力，目前除少数几个省尚未建立再担保机构外，全国绝大多数省市自治区均设立了以为辖内担保机构分险为主要目的的省级再担保机构，并基本上与2018年下半年设立的国家融资担保基金建立了业务合作关系，初步构建了国家担保基金—省级再担保机构—辖内担保机构的三级政府性融资担保体系。截止到2021年底，全国累计纳入国家融担基金的业务规模超过1.46亿元，覆盖的小微企业和“三农”户数达到118万。

自2017年至2020年，全国再担保机构再担保业务在保余额分别为3000.56亿元、4526.27亿元、5599亿元和5272亿元，分担风险的比例和提供代偿补偿的额度也在逐年增加，但总体看与辖内担保机构的需求相比还具有一定的差距，最主要原因是再担保尚未解决自身可持续性问題：一是费率过低、与所承担的风险相比极为不对称；二是尚未建立较为完善的长效补偿机制；三是业务模式与操作方法还不完全统一，再担保的管理办法暂未出台。



第二部分 我国担保业起源与发展历程

4、行业发展模式归纳总结

(1) 以补贴补偿政策为引导的政策性担保业务模式

特点：引导机构多做符合政策导向的业务，政策覆盖面广、效果显著，但精准性有待加强

(2) 政银担风险共担模式

特点：政府强有力推动，各级政府部门、担保机构和银行主动配合，行政力强、见效快，但应防止完全由政策驱动带来的业务管理粗放、由分担环节过多带来的责任不清

(3) 以政策为引导的市场化担保与再担保模式

特点：担保市场相对发达、有效客户资源相对充足、担保与再担保机构有一定主导力，政策精准性较强，业务主要靠市场化方式推动，对机构要求较高，市场需要长期培育



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(4) 企业信用为基础的平台业务模式

特点：企业主动披露信用信息、服务机构承诺简化审核程序，服务领域比较集中、便于形成标准化批量产品、风险较低，但要有相对可靠的数据信息做依托，需要政府政策托底

(5) 以政府政策为引导、专业机构共同参与的集合类直接融资担保模式

特点：有符合条件的群体、专业机构相互配合且简化程序、政府补贴，融资渠道拓宽但组织协调成本较高，放款与回款条件比较刚性，受金融政策影响较大

(6) 以自身或合作机构数据库为基础的线上批量业务模式

特点：数据库在获客与风险点把控等方面可支撑批量业务，获客渠道增加、效率较高，但完全通过线上处理业务的成效如何有待检验，至少需要长期经验数据的积累，借助第三方合作来推动造成客户粘性不足、业务自主主导性不强



第二部分 我国担保业起源与发展历程

(7) 专营业务模式

特点：区域内具有市场细分中的特色产业和一批经营相对活跃、信用相对良好、但缺少有效抵质押物的客户群体；担保机构拥有一批专注熟悉该业务领域和企业的专业人才，并能针对目标客户群体设计和实施专营特色的业务操作方案。竞争门槛高、收益性较好但前期投入成本较高，需要一定时间培育市场，有行业集中度过高的风险隐患。

(8) 多元化业务模式

特点：以融资担保业务为基础，业务向其他金融或类金融方向拓展，形成融资供给门类齐全、业务种类多样化的综合性融资服务平台。资源共享、优势互补、互通有无，最终目标是实现综合效益的最大化。需要多种类型人才汇集，在理念相通前提下形成差异化的管理模式，应采取债务总规模控制或分阶段的接力棒服务方式，以防止叠加风险。



第三部分 未来发展路径思考

一、正确处理好有效市场需求与有效担保供给之间的关系

担保具有准公共品属性，应该尽最大可能扩大其普惠受益面，但需要有侧重点，应优先向具有现实或潜在市场需求、既有履约意愿又有履约能力的群体提供融资支持；“僵尸”企业、不诚信企业、属于重复投资和盲目投资企业以及既不能促进消费增长和就业增加又不利于产业结构优化调整的企业理应不予支持。正确处理好两者之间关系既可防控风险、又可避免担保资源的浪费。

二、正确处理好政策性与可持续性之间的关系

融资担保是政策性很强的金融促进工具，解决的是中小微企业融资难“市场失灵”问题，因此必须要有强有力的政策加以引导和支持，以充分发挥其公共财政政策效应。但融资担保的金融属性和高风险特征，又决定了其必须遵守基本的市场规律和金融规律，无论是机构自身和财政资金均要坚守风险底线思维，在社会效益与可持续之间找到最佳平衡点。



第三部分 未来发展路径思考

三、正确处理好有效市场与有为政府之间的关系

- 1、有效市场：在政策引导下，发挥市场机制在推动担保机构业务创新、开拓市场、效率提高、风险防控与成本降低等方面的重要作用，其中当前与今后一段时期的一项重要工作内容便是通过体制机制改革与引入现代信息技术，推动精细化管理与高质量发展，保证机构自身在实现政策目标同时可持续发展。
- 2、有为政府：把握方向、资金投入、制订规则、注重监管、强化考核、构建机制、营造环境。





坚韧内省 专业敬业

Indomitable, Introspective, Professional & Dedicated



北京中小企业融资再担保有限公司
Beijing SMEs Financing Re-guarantee Co., Ltd.