

# 借鉴日本信用保证制度 构建我国中小企业 信用担保关系

楼小飞 袁孝伦

中小企业作为一个国家经济体系中最具活力的一部分,在整个国民经济中有着举足轻重的地位。但是,反观我国在推进中小企业改革与发展的过程中却显得步子过稳和有诸多不合理之处。一个明显的例子就是中小企业融资困难。按照有关统计,在我国,产值占国内生产总值(GDP)70%以上的非国有经济使用不到30%的银行信贷资金,而70%以上的银行信贷资金则由产值不足GDP30%的国有部门使用。如何解决中小企业当前面临困难?笔者认为,日本在扶持中小企业方面具有非常成功的经验,尤其是在解决中小企业融资方面。本文欲研究日本的信用保证制度,结合国情,创造出一条适应中国现状的融资帮助体系,以促进中小企业发展。

## 一、日本信用保证制度及其作用

### 1. 日本的中小企业信用担保体系

日本的信用保证制度在扶持日本中小企业发展、促进日本经济增长等方面,成效显著,被公认为世界中小企业信用担保的最佳典范。经过66年的发展,其自身也越来越完善,概括起来,日本的中小企业信用担保体系可以表述为:政府资助、两级担保。

该信用担保体系的结构及动作是这样的:以政府

公共资金为主,联合银行、大企业等资成立中小企业信用保险公库,这是担保机构的最高层,主要为中小企业信用保证协会提供再担保;地方政府、公共团体共同出资成立遍布全国的信用保证协会,接受中小企业贷款担保申请,为中小企业融资提供信用担保,同时,担保项目自动获得信用保险公库提供的再担保,以分担担保风险。一旦中小企业经营不善或破产而不能按时还贷,信用保证协会向银行代位清偿后,可就损失部分向信用保险公库要求赔偿,信用保险公库在核实后,向信用保证协会支付保险金。作为政府扶持中小企业发展的政策性机构,信用保险公库及信用保证协会都要接受政府的监督,以确保担保资金的合理使用。

#### (1) 信用保证协会

日本的47个都道府县及5个主要城市均设有独立的信用保证协会,它们以中小企业为服务对象,为自身信用能力不足无法从金融机构获得信贷资金支持但有发展前景的中小企业提供信用保证,使其容易筹集到资金,促使其健康发展。全国信用保证协会的基本财产规模达到14000亿日元,基本财产由两部分组成,来自国家和地方政府的财政援助及金融机构的捐助构成外部资金,信用保证协会收支差额积累形成内部资金,大

约各占基本财产的50%。从外部资金的组成来看,国家和地方政府出资占82%,财政资金在外部资金中所占比例相当高。

信用保证协会对中小企业收取的保证费率很低,一般在0.4~1%之间,平均保证费率为0.82%。由此可见,日本中小企业承担的融资成本并不因为保证协会提供了融资便利而显著提高。信用保证协会制度在日本中小企业融资过程中扮演了一个相当重要的角色。

## (2) 中小企业信用保险公库

中小企业信用保险公库是为了保障信用保证制度正常发挥作用,减轻信用保证协会负担而特别设立的。作为信用保证协会的支撑机构,信用保险公库对信用保证协会进行保证保险,法律规定,当信用保证协会对中小企业实行信用保证时,按一定条件自动取得中小企业信用保险公库的信用保证保险。信用保证协会向保险公库缴纳相当于保证费收入40%的保险费,当保证债务实际代偿后,由保险公库向保证协会支付代偿额70%~80%的保险金,对于代偿后最终回收的债权,信用保证协会会将其中的70%~80%交还给信用保险公库。

## 2. 日本的中小企业信用担保体系的作用

信用保证制在日本已经有60多年的历史,其间,虽然日本经济多次遇到困难,但信用保证协会一直支持着日本的中小企业。截至2001年3月末,中小企业从52个信用保证协会接受保证的贷款余额达到470万件、41万亿日元(27300亿人民币),现在每2家中小企业就有1家利用保证协会的保证筹集事业资金,到目前为止,90%的中小企业接受过信用保证协会的贷款保证。对于日本的中小企业来说,信用保证协会已成为其发展不可缺少的一环。

## 二、当前我国中小企业融资难原因分析

我国在从计划经济向市场经济过渡过程中,融资难成为制约中小企业发展的瓶颈。其根本原因在于社会信用状况较差,存在假冒伪劣、逃废银行债务、偷逃税款及债务拖欠等行为,加上一部分中小企业产权制度不明、风险控制薄弱等管理缺陷,以及国内金融制度改革的滞后等原因,导致了中小企业普遍融资困难的客观现象。

从中小企业自身来看,中小企业普遍存在生产规模较小,综合实力较弱,而抵御市场风险的能力又较差的特点,加上经营决策和管理水平总体不高,特别是财

务管理比较混乱,财务制度不健全和财务报表缺乏真实性。另外又缺乏足够的抵押担保。

从我国银行业来分析,由于四大国有银行作为高度垄断部门,其改革步伐远远落后于整个国民经济的市场化进程,因而不能适应中小企业蓬勃发展的新形势。具体表现在:一是银行体系不健全,中小银行缺位,金融供给不足;二是体制僵化,市场意识淡薄,缺乏灵活性;三是为降低呆坏帐率,实行过于严格的信贷风险约束机制,导致金融创新不足,没有相应的针对中小企业融资特点的贷款品种和操作办法。所以,银行业改革与创新滞后直接影响了中小企业的快速发展。

从资本市场融资情况分析,目前,国内直接融资的资本市场主要是针对国有大型企业的,民营中小企业很难进行上市或发行中长期债券进行直接融资。截止2001年底为止,在两大交易所上市的民营中小企业还不到总数的1%。二板市场也随着全球高科技泡沫的破灭而变得更加遥远。所以,中小企业融资活动变得更加举步维艰。

## 三、构建有效的中小企业信用担保体系是解决中小企业融资难的关键

1. 在当前情况下,发展担保是化解中小企业融资难的现实选择

鉴于中小企业在国民经济中的重要地位及融资难现状,从现实出发,发展中小企业信用担保体系,是一种切实可行的选择。一方面,信用担保具有优化经济资源配置的杠杆属性,可以成为与政府政策长期协调配套的工具;另一方面,信用担保可以集中、系统地按照特定目的,以担保机构自身的实力和信誉,承担数倍于其资产的担保责任,能有效引导社会资金、商品的流向与流量。信用担保的这种特点,决定了它可以成为政府实现一定的政策意图和社会经济目的的工具。所以,信用担保应聚焦于政策目标,将经济资源导向符合国家产业政策、有利于技术进步和有利于扩大就业的中小企业。

另外,信用担保具有信用增级功能,是社会经济生活中一种特殊的中介活动。信用担保是信誉证明和资产责任保证相结合的一种中介服务行为,可以通过担保人的担保提高被担保人的信誉等级,降低银行风险,从而使被担保人获得信贷资金。所以信用担保的本质就是风险控制和风险分散,刺激银行对中小企业贷款

的积极性。

在当前情况下,大力发展信用担保市场,为中小企业提供贷款担保具有特别的意义,这是因为:我国以四大国有商业行为主的银行体系,由于在计划经济时期及转轨过程中过多地承担了政策功能,以至于银行的不良贷款率(25%)长期居高不下,大大高于国际公认的银行安全警戒线。尽管最近几年通过各方面的努力,银行业在人世和开放的压力下有了巨大的改观,但是前景依然不容乐观。为此,央行要求各商业银行在今后几年内不良贷款率每年下降3%,争取用3~5年时间,把不良贷款率降低到10%以下。通过建立信用担保体系,可以有效发挥中介服务的功能,阻止信用度差的企业,同时通过风险分散,合理利用银行资金,解决银行惜贷的困境,同时促进中小企业发展。

## 2. 当前我国中小企业担保现状

1993年11月,中国经济技术投资担保公司(简称中投保)成立,我国的中小企业贷款担保正式起步,1999年国家出台了第一部鼓励担保机构发展的政策,担保行业开始快速发展。截至今年上半年,全国已有各种担保机构1000多家。

根据资金来源,可以将从事中小企业贷款担保的担保机构分为以下四类:

**政策性担保:**这类担保机构的资金主要来自各级财政,不以盈利为目的,其功能也是政府相关职能的延伸,主要为了实现各级政府的政策目标,如促进中小企业发展以带动就业、增加税收、鼓励高科技行业发展等。中投保上海分公司是这担保的典型。

**互助担保:**一些中小企业为了解决自身融资难困境,本着“谁出资,谁受益”的原则,自愿集资成立的互助担保协会,是这类担保机构的雏形。由于其在促进地方经济中有一定的积极作用,政府也逐步参与进来。这类担保机构资金来源主要有以下几块:会员企业交纳的风险贷款基金(主要来源)、地方财政拨款、金融机构及社会捐助。其优点是对会员企业比较了解,可以有效地避免因信息不对称而产生的道德风险。比较典型的互助担保机构有上海市闸北区小企业贷款信用担保中心和深圳市小企业贷款信用保证协会。

**商业担保:**商业担保公司是以盈利为目的的,在收取合理的担保费率(担保费率相对较高)的前提下,风险控制就成为它们生存发展的首要课题。这类民营担保公司不是很多,但从近期发展趋势来看,民间资本涉足担保的积极性很高,势头也很猛。比较典型就是深圳

中科智担保投资股份有限公司。

**专项担保:**这是一些地方政府为了特定的目的而成立的担保机构,其担保对象范围受到严格限制。以上海为例,该市社保局的促进就业基金和市科委火炬高技术产业开发中心的融资辅助资金就是这样的担保。

3. 构筑以财政资金为主、社会广泛参与的中小企业贷款信用担保体系,扶持中小企业发展

中小企业贷款担保的高风险与低收益并存的特性,决定了我们只能建立以政策性担保为主、民间担保为补充的担保体系格局。根据国家经贸委的指导意见,对中小企业的贷款担保费率一般不超过同期银行贷款利率的50%,在实际操作中,很多担保机构一般收取年担保费率为1%左右,而社会信用状况良好的发达国家的中小企业贷款担保平均代偿率在3%左右,如果再考虑担保机构的日常运营费用,微薄的保费收入根本不足以维持担保机构的正常运作。

正是基于以上原因,国家经贸委主推的全国中小企业信用担保提出了“一体两翼”的担保体系格局。所谓的“一体”,指的就是政策性担保机构,要求其承担起帮助中小企业融资、扶持中小企业发展的主要职能;“两翼”指的是互助担保和商业担保,它们是政策性担保的有益和必要的补充,在政策允许的范围内,为中小企业提供融资支持服务。

按照这一思路,各级政府要加大支持力度,确立政策性担保在扶持中小企业融资中的主体地位。对这个问题,当前国内存在不同看法,认为担保是纯商业行为,应该让民间资本来做,政府所要做的工作是制定规则,当好裁判;或者是鼓励民间资本投资,政府再对其提供一定的资金支持。对此观点,笔者不改苟同,原因在于对担保的高风险性认识不足,缺乏考虑担保风险与收益的不对称性。当前,一些有实力的民营企业对投资担保业很积极,就上海来看,目前已成立或正在筹备的商业担保公司就有多家,但从已有担保公司经营情况分析,中小企业贷款担保所占份额很小,有的甚至根本没有开展中小企业贷款担保。另一方面,如果担保收费较高,势必造成中小企业融资成本高昂,挫伤一些信用较好的企业,而且,这样做容易导致信用度较差企业的逆选择,增加担保机构的代偿风险。所以,从国际担保行业的发展来看,商业担保公司逐渐淡出中小企业贷款担保而去从事风险较小并获利可靠的其他担保业务是一种趋势。那么为什么政府要去接这个烫手山芋呢?这主要从政府的本质和功能出发,(下转第42页)

## 问题探讨

法就是“未雨绸缪”。

4. 工程审计。工程审计是指审计机关或会计师事务所等中介机构，依照国家有关规定对某工程项目的实际工程量、取费、结算等情况进行审核计算，以确定实际工程造价。这种审定具有法律效力。所出具的审单是医院财务结算、入帐的重要原始凭证。审计是保障国家、集体、单位财产安全的一个重要举措和必要程序。因此，必须十分重视，切实把牢这个关口。

现在医院的建设项目，由于资金来源渠道关系，审计一般都由中介机构承担。为了真正把住审计关，第一应在合同签订后就早些选择一家信誉好、实力强、服务优的事务所作为委托审计单位。这样当遇到工程变更、追加预算、隐蔽工程验收、重要签证时就可以请他们提前介入掌握情况，使审计关口前移，打好主动仗。第二医院应及时将合同、图纸、单证等有关资料归集好，以便到时配合审计工作。

5. 清理押金。当项目完工投入使用后，及时清理押金是很容易被忽视的一件事，有时一拖几年很可能给单位造成不必要的经济损失。这是因为在项目建设中总会遇到交纳押金、保证金之类的一些费用，而且这些费用一经入了财务“应收款”帐目后不管多久，在财务帐面上总是平的。因此时间一久，就很易忘记。可是，这些押金、保证金的退还往往是附加了一定的时间要求或其他条件的，如果一旦违约，就很难再收回，为了防止损失应注意及时清帐。同时，这也是加强财务管理

本身的要求。

前文所述的是关于医院如何加强基建经济管理工作和必要性的问题。大家都知道，一项优质工程来源于多方面的努力。其中抓好经济管理和质量管理同样重要，它们是互相联系，不可分割的两个方面。除此以外，还必须在思想上有高标准，严要求的意识，因为这是切实抓好基建工作的重要前提。据近期有关报道说：深受世人瞩目的三峡工程，其已完工的主体部分已被评为优质工程。并且，工程建设十年来，主体工程投资逾400亿元，近日财政部检查组通过检查对其作出了“没有出现贪污和挪用现象”的结论。据讲主要经验有两条：一是在组建大堤工程的初期，三峡工程开发总公司所制定的第一个文件就是《加强廉政建设的八条规定》。它对资金管理和结算权、工程发包权等重要权力都作了相应的规定。二是加强了对干部们的思想工作，要求他们在建设大坝工程的同时也在思想上筑起一条防腐大堤。他们双管齐下，从源头上建立了防止腐败的机制后所取得的积极效果与该工程的规模一样，深受世人瞩目。

这是一则很好的典型事例。又一次证明了“凡事预则立，不预则废”这个道理。在我们认真学习十六大报告精神，深入贯彻实际“三个代表”要求，努力推动卫生现代化建设的进程中，三峡工程管理所取得的成功经验非常值得医院在搞基建时认真的研究和借鉴。□

(上接第29页)谋求国家经济最大化和福利最优化。

实际上，中央对中小企业贷款担保问题非常重视，而且已经采取了一些措施，在今年6月份出台的《中小企业促进法》中，关于担保的就有三条，其中第十九条规定：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，推动对中小企业的信用担保，为中小企业融资创造条件。

笔者认为，政策性担保体系应该形成中央、省和县各级政府风险共担的架构：以财政资金为主的县级担保机构应成为中小企业贷款担保的主力军，它们直接面向区域内众多的中小企业，发挥贴近企业的优势，对符合国家、地方产业政策和担保条件的中小企业提供直接的担保支持；抓紧筹建省级担保机构，该类担保机构以再担保为主要内容，对县级担保机构提供资金补充和补偿支持；同样中央再担保机构接受省级担保机构的再担保申请，提供最后的资金支持。

《中小企业促进法》的第二十、二十一条规定：“国家鼓励各种担保机构为中小企业提供信用担保”，“国家鼓励中小企业依法开展多种形式的互助性融资担保”，这两条规定从法律上鼓励各种担保机构开展中小企业融资担保。在当前政府财力有限的情况下，采取措施，积极鼓励商业担保公司和互助性担保这“两翼”，让它们在解决中小企业融资问题上发挥更大的作用，也应该是各级政府工作的一项重要内容。今年上半年上海市出台的《上海市小企业贷款担保机构损帐补贴暂行办法》是一个有益的尝试，该办法针对互助担保机构开展中小企业贷款担保存在较大风险的现实情况，对该类提供机构担保业务代偿损失提供一定比例的补贴，以分担担保风险。虽然第一次发放的补贴金额不多，但这是一个信号，表明政府对互助担保机构开展中小企业贷款提供的支持，因而意义深远。□