

中小企业信用担保:他国的模式及借鉴意义

汪 玲 (中国人民大学商学院)

建立中小企业信用担保体系,为中小企业间接融资进行信用担保,是解决中小企业融资难题的重要措施,这已经成为经济理论界的共识。然而,中小企业信用担保体系应该建立什么样的运营机制、监管机制和补偿机制则是我们面临的重要问题。

我国中小企业信用担保体系存在的问题

近年来,随着国家推进中小企业发展优惠政策的陆续出台,我国中小企业信用担保体系的建设取得了长足的进步,目前,我国已有 1000 多家信用担保机构为中小企业贷款提供信用担保,累计担保金额已突破千亿元,但只能满足极少部分中小企业的融资需求,绝大多数中小企业的资金瓶颈不但没有得到解决,而且还在不断恶化,这与我国信用担保体系存在的问题有着直接的关系。通过对目前我国中小企业信用担保体系建立和运作的总结,我们认为存在以下主要问题:

1. 建立中小企业信用担保体系总体战略不明确。

我国的中小企业由于没有直接的政府主管机构负责支持和管理,在建立中小企业信用担保体系这一

重大问题上更是政出多门,而且仅针对具体问题而出,缺乏全方位制定大的发展战略,造成了各地发展不均衡,担保总额很少,运作机制不健全、不规范,监管机制不到位、补偿机制缺乏等状况,严重阻碍了科学的中小企业信用担保体系的建立。

2. 企业信用建设滞后,社会信用体系不完善。

现阶段,社会最迫切需要解决的担保需求是银行贷款的信用担保,特别是中小企业群体,对此需求尤为迫切。但是,由于社会信用信息失真、信用资源的供给和需求严重失衡、信用行为混乱等现象客观存在,造成贷款的信用担保业务面临巨大风险。尤其是许多中小企业在发展过程中不重视信用建设,致使信用观念极其淡薄,许多企业通过失实的资产评估虚置债务主体和逃避银行监管手段等获取信用担保机构和银行信任,取得贷款,造成银行和信用担保机构产生重大损失,直接导致银行和信用担保机构没有信心为其担保和贷款。

3. 缺乏科学的风险补偿机制和中小企业信用银行风险联动机制。

中小企业信用担保体系的正常运行是和贷款银行的协作密不可分

的,中小企业信用担保机构,协作银行和中小企业是这体系中的三个主体,在各自获得利益的同时,应该共同承担风险,这是市场经济的重要规则之一。然而,在我国的实际情况下,则是绝大部分的贷款风险全部集中在了信用担保机构的身上,贷款损失绝大部分要由信用担保机构承担。这不但为信用担保机构的生存带来了巨大风险,同时,也失去了对银行道德风险的约束。

由于企业信用建设和法人治理结构建设的滞后,我国的中小企业存在许多问题,这直接导致了一部分信用担保贷款不能得到归还,形成坏帐。作为中小企业贷款提供信用担保的中介机构,每年由此将遭受很大损失。而我国中小企业信用担保机构的建立,都是以各投资主体一次性投资为主,后续资金,尤其是贷款损失的风险补偿机制没有建立,至使信用担保机构的收入不能弥补其损失,使其生存面临极大困难、规模不断萎缩。

4. 中小企业信用担保机构资本投入严重不足,抗风险能力差。

足够的规模和强大的资金是中小企业信用担保体系正常运转的重要基础,而资本投入不足是中国中小企业信用担保体系建设过程中的

一个重要缺陷。我国目前运营的信用担保机构资金规模平均不足2000万人民币。由于资本少,不但难以大规模地开展担保业务,不能满足众多中小企业的融资需求,而且当出现较大的信用风险时,难以抵御风险,造成自身生存环境恶化。

5. 专业人才缺乏,限制了信用担保体系专业化、正规化运营。

信用担保是专业性极强的一个行业,其中担保品种的设计和开发、担保风险的控制以及信用担保机构的经营管理都是通过具有专业技术特长和经验的专门人才来实现的。建立一支高素质的管理队伍,是中小企业信用担保体系能够高效运转的基本前提。但目前我国信用担保机构的从业人员,都没有进行严格的行业培训,专业素质和专业知识相对于业务拓展要求还有很大差距,一些地方政府出资的担保机构经常是由不熟悉担保业务的政府官员担任,造成了信用担保产品的开发、管理创新、风险控制等方面的滞后,从而影响了信用担保体系运营机制健康高效的运转。同时,由于我国目前还没有资格准入制度和失信惩罚机制,至使不能在全社会范围内吸引具有专业素质的优秀人员进入,彻底解决现有从业人员素质和能力欠缺的问题。

6. 中小企业信用担保机构监督管理机制不健全。

严格规范的内外外部监督管理制度,是中小企业信用担保机构持续发展的重要保证。而目前国家没有出台详细的中小企业信用担保机构规则和监管条例,也没有建立统一管理机构,中小企业信用担保机构的监管工作处于无序和各自为战的

状况,许多担保机构没有建立严格规范的内部管理制度,对担保风险的控制,担保额的确定和放大倍数,代偿率的限定和被担保企业的尽职调查和严格评收等问题上都没有相应规定,担保业务操作缺乏应有的制约机制,对担保项目监督管理跟不上,难以及时发现和采取有效措施防范和规避风险。

发达国家的中小企业信用担保体系

完善的信用担保体系是中小企业解决融资供给的重要组成部分,发达国家都非常重视运用信用担保这一扶持中小企业发展的重要手段,根据各自实际情况,以政府为中心建立了自上而下的中小企业信担保体系。

1. 发达国家中小企业信用担保体系的主要模式及特点:

根据不同的操作主体和资金运作方式划分,发达国家中小企业信用担保体系主要有以下模式:

按照操作主体划分有政府直接操作模式和市场公开操作模式两种。政府直接操作模式是由政府专门的行政机构负责操作,大部分直接由负责中小企业的政策部门运作,也有的在主管中小企业的部门中专设中小企业信用担保管理部门直接进行运营管理,其运作程序为:银行向政府申请作为协作银行,政府机构批准申请并给予授信额度,在额度内由银行自主决定贷款。银行发放贷款后,将收到的担保费上交政府机构,发生贷款不能清偿时,协作银行向政府机构申请补偿。政府部门经审查后,按规定比例补偿。美国、加拿大、英国等国家都采取这

种模式。市场公开操作模式是指政府部门不直接从事和干涉具体信用担保业务,而是成立专门运营的公司中民办协会具体运作。这种模式的操作程序为:银行向政府机构申请作为协作银行,信用担保机构将担保资金存入协作银行或金融当局指定的银行。银行收到企业贷款申请认为需要担保时,由企业向担保机构申请担保。担保机构通过考察认可后,出具担保函并收入担保费。一旦发生贷款不能清偿,担保机构经审查后按规定比例直接补偿贷款银行。法国、德国、意大利等国家都采取这种模式。

按照资金运作方式分为实收制和权责制两种模式。实收制中小企业信用担保体系运作方式是以自有资金作为担保的事前保证,将担保资金预托在协作银行,发生损失后由专门账户直接拨给银行作为补偿。亚洲地区的日本、韩国、中国的台湾地区都采取此种运作模式;权责制中小企业信用担保体系的主要征特为:以事前承诺作为担保的事后补偿依据,通过对协作银行采取授信管理的形式,为中小企业提供资金支持,如果贷款发生损失,则由协作银行向担保机构申请补偿。美国、英国都采用此类模式。

发达国家信用担保体系还有一个共同的特点就是,政府扶持是中小企业信用体系建立和发展的重要组成部分。政府出资或资助建立已成为这些国家的信用担保体系能够高起点大规模运营,同时为了使其信用担保业务能够更高效的运转,大多数国家还实行了协作银行制度。将中小企业、中小企业信用担保机构和中小企业信用担保协作银行

三者联系在一起,相互协作配合,促进中小企业信用担保体系的健康发展。

2. 主要发达国家中小企业信用担保体系发展历程及运作特点:

(1)日本中小企业信用担保体系

日本是发达国家中最重视中小企业发展的国家,也是世界各国中最早开始建立中小企业信用担保机构的国家。其信用担保体系的主要特点为在建立和完善法律体系的基础上,由政府牵头成立自上而下的各级信用担保机构,独立运营,全方位的为中小企业解决资金问题服务。

为推进中小企业的快速发展,日本政府于1948年通过了《中小企业厅设置法》,1950年,日本政府制定了《中小企业信用保险法》,由中小企业厅特别会计作为金融机构为中小企业融资提供融资担保;50年代初,日本成立了信用保证协会,同时还由政府出资建立了以支持中小企业发展为重点的国民金融公库和中小企业金融公库;1958年设立了中小企业保险公库,并将信用保证协会的职责转移给中小企业信用保险公库,此后很长时间内中小企业信用保险公库成为日本中小企业融资担保体系的核心。

日本的信用保证协会和信用保险公库构成了严密的两级信用保证体系。信用保证协会的基金由政府投入、金融机构捐助、公共资金导入(即向国家和地方行政机关借入资金)等形成。信用保险公库由政府全额出资,资本金4916亿日元,且逐年增加。到2001年3月,日本按行政区划设立了52个具有独立法人资格的信用担保协会和160个分支

机构,52家信用担保协会接受担保的业务达到470万件,信用保险公库也为信用担保机构提供了最高可达80%的担保风险。在日本,有50%以上的中小企业接受过担保服务,信用担保成为日本中小企业成功解决融资难题,不断发展壮大的重要保证。

(2)美国中小企业信用担保体系

由中央政府和各级政府分别成立信用担保机构,建立遍布全国的中小企业信用担保网络,同时将银行纳入此体系成为协作银行,共同为中小企业提供资金支持是美国政府支持中小企业发展的一个显著特征。

在美国,专门为中小企业进行信用担保的政府机构只有美国中小企业署一家,但在实际运作中各级政府及多个担保机构都对中小企业提供信用担保,形成了以中小企业署牵头遍及全国的中小企业担保体系。直接服务于中小企业的政府机构美国中小企业署成立于1953年,是独立的联邦政府机构,其署长由总统任命。该中小企业署的宗旨是在中小企业创办之初或为现有中小企业的发展提供贷款、贷款担保、经营管理咨询等服务,以促进中小企业的发展,其经费由联邦和州财政分担。目前,美国中小企业署拥有一般商贷款、信用担保和灾害贷款等共超过450亿美元的资本。它是美国目前最大的单一以中小企业为支持对象的金融机构,是美国2500万家中小企业的融资后盾,为数百万家中小企业提供过管理和技术支持,还曾向受灾中小企业提供大量低息恢复性贷款。中小企业署所提供的贷款项目往往是与信用担保计

划配合共同进行的,这就在相当程度上保证了中小企业可以有效地从中小企业署及其所属机构获取融资支持。

(3)英国中小企业信用担保体系

1971年出台针对中小企业发展的《波尔顿报告》是英国重视中小企业发展、制定相关扶持政策和建立中小企业信用担保体系的重要起点。

英国制定和完善对中小企业扶持政策首先从财政政策入手。1979年3月,政府指派的威尔逊委员会通过对中小企业现状的深入调查,公布了关于资助小企业发展的报告,报告中所提出的建立中小企业贷款保证计划和进行投资刺激等内容后来被政府所采纳。1981年,英国正式启动贷款保证计划,即由政府部门向中小企业贷款提供信用担保。当时规定政府可以向最高限额为10万英镑的中小企业贷款项目提供80%担保。该项目的推出深受中小企业的欢迎,这项措施实行仅三年,就有1.4万家企业通过这项措施获得了资金的支持。20世纪90年代中期以后,政府对中小企业的政策性金融支持明显加快,政府加大了贷款保证计划的实施力度。从1982年开始正式实施到1996年,贷款保证计划共为5万笔贷款进行了担保,贷款总额为16.7亿英镑,在此期间,许多政府部门也开始组建自己的贷款项目,从不同角度对中小企业进行融资支持。

2000年4月,英国成立小企业服务局,以指导和扶持中小企业发展为核心工作,这标志着英国政府对中小企业的支持和中小企业信用体系的发展又迈上了更高的台阶。

根据《1999年竞争力白皮书》所明确的内容,英国政府将有一系列的基金投向小企业服务局,使更多的小企业能够获得政府部门的贷款担保,提高中小企业融资能力。

(4)韩国中小企业信用担保体系
韩国的中小企业信用担保体系虽然起步较晚,但是其发展的速度、颁布的政策数量和规细化程度却是最引人注目的。一旦发现新问题,及时研究解决方案,制定相关法律规定已成为韩国完善中小企业信用担保体系的突出特点。

1975年韩国《中小企业系列化促进法》颁布实施,该法要求金融机构向中小企业提供更多的贷款支持。1976年韩国政府建立了以扶持中小企业发展为宗旨的公共信用担保机构——信用担保基金。韩国政府设立信用担保基金的目的主要体现在以下两个方面:一是根据《信用担保基金法》第1章的有关内容,建立韩国中小企业信用担保基金的宗

旨在于提升中小企业信用水平,提高中小企业融资能力,扩大中小企业融资规模;二是通过对中小企业提供信用担保,积极主动扶持中小企业发展,从而为韩国经济稳定运行提供一个稳固的基础。基金的职能主要包括四个方面:信用担保、信用咨询、住处管理、延伸服务(即技术援助和管理咨询)。其资本金来源主要是政府和银行,其业务附进行中小企业信用担保外,还可以从事中小企业信用信息服、经营管理咨询等。1987年根据《新技术企业金融支持法》,韩国政府设立了技术信用担保基金会,该基金是在1988年12月《韩国信用担保基金法》修改后,从韩国信贷担保基金中分离出来的,为采用新技术的企业提供特别的金融服务,同时满足信用担保业不断增长的竞争要求。技术信用担保基金会目的在于为开发和采用高新技术的企业提供特别的融资服务,并为开发新技术的商业性生产

中产生的债务提供信用担保;主要资金来源是来自政府、银行机构以及为开发新技术的企业提供金融支持的新技术产业融资公司的捐资。其主要业务活动在性质上类似于韩国信贷担保基金,所不同的是为新技术开发提供的技术信用担保业务只能由该基金经营。

借鉴国际成功经验,全方位完善我国中小企业信用担保体系

1. 组建支持管理中小企业发展的政府机构,制定科学的中小企业信用担保体系总体战略。

发达国家成功建立中小企业信用担保体系的一个突出特点,就是中央政府成立专门负责中小企业发展的管理部门,这个机构的存在,对中小企业信用担保体系的不断完善和科学运营打下了坚实的基础。这个成功经验对我们具有重要的借鉴意义。要想彻底解决阻碍我国中小企业发展的矛盾,尤其是建立中小企业信用担保体系等问题,必须转变原有旧观念,在更高的层次上重新认识中小企业发展问题。第一,国家必须成立专门负责扶持、促进中小企业发展的行政管理部门。中小企业扶持政策和中小企业信用担保体系的研究制定涉及国家许多部门,必须有一个强有力的政府机构负责,才能保证一系列政策的研究、制定和落实,并在实施中不断加以完善。第二,政府中小企业管理机构在负责制定中小企业长、中、短期扶持政策的同时,还应该负责全国中小企业信用担保体系的设计、论证和建设工作,负责各级中小企业信用担保公司的行业监督管理,制定业务标准、运行规则和绩效补偿工



○政府扶持是解决中小企业融资难题的关键。

本刊资料

作。

2. 在发展中规范中小企业信用担保机构,确立政府为主、多方参与、市场化运作的运营模式。

国际成功经验表明,中小企业信用担保体系的健康发展,必须具有一支操作规范、运营灵活、具有一定规模的实力的中小企业信用担保体系机构。

第一,由国家财政出资,组建国家级中小企业信用担保总公司,各省和市级财政出资同时吸收当地其他成份资金组建中小企业信用担保省级公司和市级公司,国家公司为独资公司,省、市级公司为股份制公司,省、市财政所出资金应由国家根据其财政收入状况,规定比例强行划拨,其在省、市级公司中所持股权全部归国家级中小企业信用担保公司拥有。

第二,对现有中小企业信用担保公司通过增资扩股,重组、并购等积极进行重新优化组合,并入全新的中小企业信用担保机构体系中。

第三,为避免地方政府的行政干预,使省、市有公司能够根据市场情况独立决策、自主经营,所有地方公司均由国家级公司垂直领导。公司的管理层由董事会任免。

第四,经过一定时间的运营后,总公司可根据不同地区的实际需求和省、市公司的运营绩效,按经济区划进行省、市公司重组,形成几个大区公司;并把经营管理突出,业绩优异的公司进行国内外战略投资者的引进和资本市场运营,进一步扩大资本规模,提高产品创新能力和抗风险能力。

3. 加强中小企业信用担保方面的政策法规建设。

立法先行是发达国家中小企业信用担保体系不断完善的重要基础。总结借鉴国际的先进经验,要在结合我国实际状况的基础上,树立超前意识大胆创新,由人大常委会相关立法部门牵头,各级政府相关部门参与,加快立法速度,在完善现《担保法》等法律规定的同时出台更全面、更超前实用的法规,如中小企业信用担保条例、国家信用保证制度、中小企业信贷担保法、信用担保协作银行制度等,同时对信用担保机构的准入制度、信用担保业务规范及运作方式、信用担保风险防控与控制机制及政信用担保资金的构成与运用等问题进行明确规定,为中小企业信用担保体系的建立和运营创造一个宽松的法律制度环境。

4. 建立国家补偿机制,保证中小企业信用担保机构有长期稳定的资金补偿来源。

政府的政策性支持是中小企业信用担保体系得以健康、持续发展的重要保证,这其中就包括资金的补充和贷款损失的补偿。我国中小企业信用担保机构之所以发展艰难,同我们没有一个科学合理的补偿机制是有很大大关系的。根据我国的具体情况,应该采取通过立法,将对中小企业信用担保机构的资金补充和损失补偿列入国家和各级政府的预算,每年根据有关规定定期拨付。同时组建中小企业信用担保风险基金,用以弥补信用担保机构的担保损失。

5. 进一步加强中小企业的信用建设。

第一,加快中小企业现代企业制度建设的速度,建立完善的法人治理结构,使企业决策机制、监督制

约机制科学化、合理化,实行董事与经理层权力分离各司其职,使股权结构进一步得到优化。

第二,加快建立健全中小企业信息化建设,筑建中小企业信用信息平台,实现中小企业信用管理监督社会化。

第三,通过多种方式,培养和提升企业家的信用意识,在全社会范围内宣扬诚信、守信和道德风尚,建立健全信用体系中的惩罚和激励机制。

6. 进一步建立完善以中小企业信用征集和评价为中心的信用担保征信制度。

中小企业信用征集和评价是中小企业信用担保体系良性运营的重要保证,由于我国中小企业信息极度不透明、信用缺失严重,如果没有信用征集和评价工作的严格把关,信用担保机构将面临巨大风险,这也是近年来我国信用担保机构步履艰难的主要原因之一。全新的信用征集和评价机构必须突破原有机构的框架和模式,在更高层次上组建,政府必须赋予其更多的权力,使其能够有权力、有渠道、合法地取得大量原始的企业信息数据,并能够合法地销售对这些信息和数据的分析处理结果。在制定和颁布征信法规的同时,修订相关的法律、法规,形成我国较为完整的、协调一致的征信法律框架体系,以法律、法规的方式强制规定企业有义务向其传送、公开本企业的有关信息和数据,配合信用征集和评价机构的工作。只有这样,才能使这一机构对中小企业信用估价更具真实性和权威性,保证其能够长期、稳定、健康的运转,以保障中小企业信用担保业务的健康发展。