
上海政策性融资担保机构的实践创新、 问题障碍及优化建议

朱超峰¹

（上海科技创业投资（集团）有限公司 200041）

【摘要】：自 2000 年起，上海融资担保行业从无到有，目前形成了以非盈利性的市级政策性担保机构为主、区级政策性担保机构为辅的担保体系。本文从上海市担保体系的沿革、经营模式和运行机制角度，对现有担保体系存在的问题和障碍进行分析，提出优化建议。

【关键词】：融资担保 政策性担保机构 担保体系

一、政策性融资担保主导地位的形成

自 2000 年起，上海融资担保行业从无到有，形成了以非盈利性的市级政策性担保机构为主、区级政策性担保机构为辅、盈利性商业担保公司逐步退出担保行业的局面。据估算，目前在上海正常经营的融资担保机构数量不超过 15 家，担保规模大概为 440 亿。其中政府性融资担保机构 10 家（担保规模约为 410 亿），民营担保机构不超过 5 家（担保规模约为 30 亿）。政策性担保机构主导化、民营担保机构边缘化的趋势越来越明显。根本原因在于：“担保业务准公共产品的属性”与民营资本“逐利属性”背道而驰，而只有准公共性、政策性担保公司才能持续经营。从财务上分析，目前上海融资担保费率大致为 2% 左右，而金融业资本成本大致为 10% 左右。即便责任担保余额与净资产比为 5 倍杠杆率（目前 5 倍杠杆担保率基本也是银行机构合作的上限），融资担保公司的收益率也无法覆盖成本。而政策性融资担保机构由于在会计核算和绩效考核中，对资本成本或未计价，或计价较低，且没有承担股东融资的压力，政策性融资担保公司盈利压力要显著低于民营融资担保公司，因此，政策性融资担保占主导地位是一种必然趋势。

二、融资担保的实践与创新

（一）初步建立了政府性融资担保体系

1. 市、区两级主体建设。上海市级层面的担保机构逐步建立发展，1999 年中投保上海分公司成立，2009 年上海再担保有限公司成立，2016 年上海中小微企业政策性融资担保基金管理中心成立（以下简称“大担保基金”），首期募集资金 50 亿元，服务上海市中小企业。

上海各区县自 2000 年之后都陆续成立融资担保中心等机构，之后大多改制成企业化经营的区级融资担保公司。2011 年上海市政府通过国资平台（上海科技创业投资集团有限公司、上海国盛集团有限公司）拨出专项资金约 20 亿元，增资 13 家区级融资担保公司，以此增强区级担保公司资本金实力，改善经营能力，逐步发挥起融资担保作用。自此上海初步建立起了覆盖市区两级的政府性融资担保体系。之后，经过 5 年的建设发展，截至 2021 年，10 家上海市政府性融资担保机构（另 5 家政府担保机构

作者简介：朱超峰，经济师，上海科技创业投资（集团）有限公司科技金融部总经理助理。

陆续退出担保行业)累计为近2万家小微企业提供了融资担保,融资担保规模达410亿元,支持了上海小微经济发展,促进了人民就业。

2. 差异化经营。上海市探索形成了市、区两级差异化、互补式的融资担保发展路径。既有为中小型民营企业贷款批量化担保的市级融资担保机构(大担保基金),也有逐笔为各区小微企业提供担保的区级担保机构,形成了有效互补,较好实现了业务全覆盖。

市级(大担保基金)担保机构经营模式:

A. 行政化操作模式:以极低的担保费率,一般为0.1%-0.5%/年开展业务,形成担保市场费率参考底价,迅速地占领担保市场,市级融资性担保2021年业务规模达到350亿,占比达到90%。

B. 通过合作银行送保的“间接担保”模式:实行“合作银行实质审查+信保基金形式审查”的批量化担保业务模式。

C. 风险控制采用比例担保、代偿总量控制模式:融资担保机构与各合作银行总体按照8:2比例分担贷款风险,设立年度融资代偿赔付上限,逐年微调,倒逼银行业务部门审慎发展业务,控制风险。

区级融资担保机构经营模式:

A. 企业化运营:主要依托各区政府资源开展业务,针对所属区域的科技园区、工业园区的小微企业“直接担保”,“小额、分散”逐户尽调,逐户授信。融资担保整体规模2021年60亿,占比较小。

B. 能够较为准确地了解企业,把控风险,给出合理的担保费价格,一般为2%/年左右。

C. 区级融资担保机构与银行合作,话语权不够,风险分担比例高,一般为“9:1”。

(二) 逐步优化政府性融资担保运行机制

上海市逐步弱化对政府性融资担保机构的盈利要求,自2021年起一系列的文件提出要求:“突出融资担保规模、杠杆放大倍数、降低担保费率等指标,不断压实区级融资担保公司责任,切实为小微企业、实体企业、科技企业提供融资担保服务。”具体实施措施如下:

1. 积极扩大业务量、稳步提高放大倍数。上海市积极发挥财政金融协同作用,市区两级财政都对符合一定条件的融资担保机构,给予当年均在保余额增量财政奖励,以激励机构扩大融资担保增信规模。2021年末,全市中小微企业政策性在保余额约为410亿元。放大担保杠杆倍数是决定政府性融资担保机构业务规模的核心要素之一。上海市将加大对放大倍数等指标的考核激励,积极发挥政府性融资担保机构的融资杠杆作用。2021年末,区级融资担保放大倍数为2.5倍,较2020年有所上升。

2. 引导担保费率下行、加强担保产品和服务创新。引导区政策性融资担保机构于2022年将担保费率逐步由2%下降至1%。同时,各政策性融资担保机构积极推进担保产品和服务创新,创新推出了专门服务科技型企业的“科技履约贷”,服务工业园区企业、科技园区企业的“金园贷”,服务初创型企业的“孵化器增信贷”,服务于高端人才的“人才保”等,2020年上海浦东科技融资担保公司发行了全国首单“知识产权ABS”产品,拓展了融资担保公司社会化融资担保的渠道。

(三) 逐步建立起融资担保服务长效机制

1. 建立资本金补充激励机制。2020 年上海市对融资担保业务规模增速快、服务科技企业、小微企业占比较大的融资担保公司进行增资，对杨浦担保、金山担保、浦东科技担保 3 家公司分别增资 1500 万、3000 万、3000 万。2021 年底政府主管部门对奉贤担保增资 3000 万元，鼓励公司创新担保产品、增加融资担保规模，加大服务企业力度。

2. 建立业绩奖励、风险补偿机制。上海市政府近年来每年都对市、区两级政策性担保公司给与相当力度的业绩奖励、风险补偿资金。2020 年政策性融资担保公司奖补资金达到近 5000 万元。此外，市级担保机构与区级 9 家政策性融资担保机构都建立了风险分担、风险再保的战略合作关系，健全融资增信风险分担机制。

三、主要问题及障碍

（一）资本金规模偏小，限制融资担保能力

资本金规模直接影响政府性融资担保机构的抗风险能力，是影响其担保能力的重要因素之一。目前，8 家区级融资担保公司合计资本金 24 亿元（另 5 家区级担保公司已退出担保行业），放大倍数（2.5 倍）测算的融资担保责任余额仅 60 亿元左右，即使加上市级融资担保机构 390 亿也不过 450 亿元，这相对上海数千亿的小微企业融资担保市场需求，是杯水车薪。

（二）业务主动权弱，风险容忍度不高

一是市级政府性融资担保业务主要依靠行政手段开展。采取以合作对象（银行）送保的“间接担保”模式，在实际选择担保对象时，主动权都在银行，基本按照商业银行选择贷款客户的条件执行。这种合作模式限制了政府性融资担保机构在支小方面的作用发挥，最终导致大多数有担保需求的企业仍然不能获得担保和融资支持。

二是区级政府性融资担保贷款的风险代偿容忍度不高。目前，区级融资担保机构普遍仍有资本保值增值的思想，这直接导致在融资业务开展过程中，通常设立较为严格的反担保条件来进行风险控制，造成了区级政府性融资担保公司担保规模始终无法快速增加。另外区级政府将担保公司作为招商引资的工具，融资担保主业不明确，也限制了担保公司增大业务。

（三）配套政策不完善，考核问责机制需优化

一是配套政策不完善。虽然政府出台文件均对政府性融资担保明确了融资担保放大倍数、风险分担的形式和比例等内容，但是相应的配套激励、补偿资金没有落实，可操作性不强，激励约束效应不明显。

二是考核机制不合理。区级担保公司首先强调的是国有资本保值增值要求，对政府性融资担保机构的业务收入、利润方面有硬性考核要求，导致区级融资担保公司在业务办理过程中设置过高的门槛，不愿意为风险较高的企业提供担保，进而影响效用发挥。

（四）政府平台信息需扩大开放

担保公司在开展业务时需要详细了解担保客户的信用信息等情况，但目前担保公司均无法像银行等金融机构一样共享政府信息资料（比如税收信息、仲裁信息、法院判决信息等），增加了尽调难度、经营成本，也降低了工作效率。

四、对策建议

（一）进一步完善担保体系，成立市级担保集团

成立市级政策性融资大担保集团。形成市级大担保基金、市级大担保集团、区级担保机构并存，行政化运营、企业化运营互补的担保体系。不同模式经营，可以真正形成错位服务，弥补各自短板，发挥各自优势，取得相应的经营效果。大担保集团的业务边界：利用市级集团公司资本优势、信息优势引领区级担保机构企业化经营，针对 300 万以下的小微企业，通过“小额、分散、微利、科技”直接担保，做大规模。市级大担保基金可以充分发挥再担保作用，对重点领域、重点行业较大规模的企业进行担保。

市级大担保集团可以带动区级担保机构在与各银行合作时提高话语权，主动发展担保业务、落实合理的风险分担机制，从而扩大担保业务规模，控制业务风险。市级集团企业化经营模式可以综合考虑担保对象对当地财政的税费贡献度等因素，确定担保对象和担保金额，并实施差异化担保费率。有利于发现市场担保价格，可以更经济地服务各类企业。市级集团企业化经营可以引领区级担保公司的信息互通、人才共享，甚至可以进行资本合并，有利于担保机构长远发展。

（二）建立资本金动态补充机制

对政策性担保机构，建立长效化的担保损失按年补充机制，加大财政奖补力度。政府性融资担保机构出现亏损的，由地方政府和出资银行进行全额补偿，确保政府性融资担保机构可持续稳定的经营能力。同时，完善构建多层次资本补充机制，探索建立以各级政府和再担保机构持续注资为主、金融机构出资为辅、吸收社会资本参股的长效机制，从而为政府性融资担保机构持续经营提供保障。

借鉴国际通行做法，设立风险补偿专项资金，在每年的财政预算中安排专项资金，既对民营和小微企业担保出现的代偿损失给予补偿，又对规范经营、贡献较大、且主要考核指标完成较好的政府性融资担保机构按照月均担保责任余额的一定比例给予财政补贴。

（三）改进风险问责和考核机制

一是要结合实际制定对政策性融资担保机构的考核措施，逐步降低或取消盈利考核要求，重点考核融资担保业务规模及覆盖面、户数尤其是担保户数、放大倍数和服务质量等内容。二是建立“容错清单”，切实推行尽职免责的经营环境。加强队伍建设，培养、引进专业人才，加强对政策性担保公司主要经营者的职业化培养、任期制考核，形成健康向上的企业氛围。

（四）政府、担保公司、银行共建风险分担长效机制

政府、担保公司、银行一起共同推进“442”风险分摊模式。一方面能避免协作银行的不作为导致违约风险蔓延，另一方面强强联合建立合作关系，担保机构可为银行筛选发展潜力好、盈利水平高的企业，同时协作银行可及时向担保公司反馈企业资信水平和资金流向等信息。这种加强型的合作关系不仅可以使担保公司代偿风险发生概率降低，而且能够避免银行因非对称信息而引发的决策失误。

（五）改善信息共享机制

政府部门应参照银行等金融机构的标准，对政策性融资担保机构按照合规、最低、够用的原则逐步开放政府信息库，便利融资担保公司客户尽调，有效防范风险。

参考文献：

[1]罗志华，宋锦阳.我国融资性担保业务的制度重构研究，西南金融[J].2015（2）.

[2]杨刚才. 融资性担保业务现状、面临的挑战及稳健发展的思考, 西南金融[J]. 2011 (11) .

[3]陆江源. 推动融资担保体系服务小微企业商业财会[J]. 2021 (6) .

[4]许伟河. 经济新常态下融资担保机头发展路径探索与思考, 福建金融[J], 2016 (10) .