

# 增强融资担保机构实力，缓解小微企业和 “三农”等融资难题 ——关于设立国家融资担保基金的解读

2018.04



联合资信官方微信平台

地址：北京市朝阳区建国门外大街2号PICC大厦17层100022 电话 010-85679696 [www.lhratings.com](http://www.lhratings.com) [lianhe@lhratings.com](mailto:lianhe@lhratings.com)

# 增强融资担保机构实力，缓解小微企业和“三农”等融资难题

## ——关于设立国家融资担保基金的解读

联合资信评估有限公司 胡健 孔宁 陈龙泰 寇妙融

### 一、基本情况介绍

2018年3月28日，国务院在北京主持召开常务会议，指出按照《政府工作报告》关于扩展普惠金融业务、更好服务实体经济的部署，会议决定，由中央财政发起、联合有意愿的金融机构共同设立国家融资担保基金，首期募资不低于600亿元（人民币，下同），采取股权投资、再担保等形式支持各省（区、市）开展融资担保业务，带动各方资金扶持小微企业、“三农”和创新创业。同时，强化社会信用体系建设。基金按照“政府支持、市场运作、保本微利、管控风险”的原则，以市场化方式决策、经营。会议还指出，初步测算，今后三年基金累计可支持相关担保贷款5000亿元左右，约占现有全国融资担保业务的四分之一，着力缓解小微企业、“三农”等普惠领域融资难、融资贵问题，支持发展战略性新兴产业。随后，国务院新闻办公室举行国务院政策例行会，对《国家融资担保基金设立方案》有关情况进行了介绍，主要涉及目标定位、业务模式、合作机制、风险防控等方面。

同年3月30日，财政部印发了《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》（财金〔2018〕23号，以下简称“23号文”），其中明确指出“政府性融资担保机构应按照市场化方式运作，依法依规开展融资担保服务，自主经营、自负盈亏，不得要求或接受地方政府以任何形式在出资范围之外承担责任”。

### 二、联合资信观点：

➤ 国家融资担保基金的设立，是对《融资担保公司监督管理条例》的有效贯彻执行，与国家深化增值税改革措施共同形成支持小微企业、“三农”和创新创业的组合拳

融资担保，是指担保人为被担保人借款、发行债券等债务融资提供担保的行为。从1993年至今，在政府的推动和引导下，以政策性融资担保机构为主导，以商业性、互助性担保机构为补充的中小企业信用担保体系迅速发展，担保机构数量及担保余额显著提高。但在宏观经济增速放缓的背景下，中小企业经营困难，其偿债能力及意愿明显弱化，小微企业及“三农”等客户融资难问题仍未得到充分解决。

2017年8月，国务院公布《融资担保公司监督管理条例》，并于当年10月1日起正式实

施。其中要求“建立政府性融资担保体系，发展政府支持的融资担保公司。各级人民政府财政部门通过资本金投入、建立风险分担机制等方式，对主要为小微企业和农业、农村、农民服务的融资担保公司提供财政支持。”

2018年3月38日，国务院常务会议确定深化增值税改革的措施，其中要求统一并上调增值税小规模纳税人标准。将工业企业和商业企业小规模纳税人的年销售额标准由50万元和80万元上调至500万元，并在一定期限内允许已登记为一般纳税人的企业转登记为小规模纳税人。根据工业和信息化部、国家统计局、发展改革委、财政部联合印发的《关于印发中小企业划型标准规定的通知》（工信部联企业〔2011〕300号），我们认为调整后的小微企业纳税认定标准能够涵盖大部分的小微企业，进一步减轻小微企业的主体税负。

综上所述，国家融资担保基金的设立是对《融资担保公司监督管理条例》的进一步落实，同时将完善融资担保体系，通过为融资担保机构提供资金支持和分保、再保等方式，增强为小微企业、“三农”和创新创业投资提供融资服务的能力，与深化增值税改革一起，形成支持上述经济体的组合拳。

### ➤ 引入商业银行出资有利于提高国家融资担保基金的运行效率、管理能力和服务水平，实现可持续发展

据了解，国家融资担保基金已与商业银行进行了初步沟通，银行保险监管委员会也正在按照国务院常务会议的部署研究落实支持商业银行出资参与国家融资担保基金的制度安排。我们认为，在服务小微企业、“三农”客户和创新创业公司中，目前商业银行仍为最主要的参与者，其更了解市场、更了解客户、也更了解客户的信贷需求，并在业务开展、贷后管理和风险防控等方面具有优势，引入商业银行出资有利于提高国家融资担保基金的可持续发展。

在业务实践中，已有担保公司和商业银行建立风险分担机制的成功案例，例如安徽省的“4321”新型政银担合作模式，即对单户2000万元以下的贷款担保业务，由融资担保公司、安徽省信用担保集团、银行和当地政府，按照4:3:2:1的比例承担风险责任，实现全社会对中小企业的融资支持。

### ➤ 再担保的业务模式有利于健全我国融资担保体系，起到分散风险的作用，降低融资担保行业风险

国家融资担保基金业务模式之一便是再担保模式，通过与省级的再担保公司开展业务，建立国家融资担保基金、省级再担保机构、辖区内的融资担保机构组成的政府担保链条，构

成了政府主导的担保体系，从而分散并降低融资担保行业风险，提高担保机构的风险抵御能力和业务拓展能力。

➤ **增强融资担保机构资本实力，省级国有控股且专业化水平较高的担保（再担保）机构将面临更大的机遇**

如前文所述，国家融资担保基金将采取股权投资、再担保等形式支持各省（区、市）开展融资担保业务，带动各方资金扶持小微企业、“三农”和创新创业。因为小微企业、“三农”和创业创新型主要阵地地位于我国城区及农村，且融资方式以银行贷款为代表的间接融资为主，地方国有担保机构成立的主旨之一便是支持上述融资。由于目前大多数省份已成立省级担保或再担保公司（集团），其中部分机构已通过股权或业务纽带同所属省份的市级及区县级融资担保机构产生联系，建立了政策性的、非盈利性的担保体系，故我们判断国家融资担保基金在股权投资方面采取直接注资于省级国有控股且专业化水平较高的担保（再担保）公司的方式可行性及可操作性均较高，通过以点带面实现对区域内多数担保公司的业务支持，促进融资担保公司扶持小微企业、“三农”和创新创业业务（以下简称“政策性担保业务”）。

此外，从现实情况看，目前已有部分省级国有担保公司获得了政策性银行或政策性银行基金注资的先例，例如重庆进出口信用担保有限公司、东北中小企业信用再担保股份有限公司已获得进出口银行的出资，四川省金玉融资担保有限公司已获得中国农发重点建设基金的入股，重庆兴农融资担保集团有限公司也已获得中国农发重点建设基金的战略支持意向，这也为国家融资担保基金的股权投资模式提供了参考。

➤ **从融资担保公司的角度看，目前其开展政策性担保业务的收益较低，国家融资担保基金的准公共定位有助于降低融资担保公司成本；受市场的需求、自身盈利以及监管政策等方面的影响，目前直接融资担保业务仍将是政策性担保业务的有效补充**

融资担保公司开展的融资担保业务包括主要对银行贷款进行担保的间接融资担保业务和对债券等资本市场工具进行担保的直接融资担保业务。中小微企业和“三农”信贷客户由于自身体量较小，其需求主要为间接融资担保。

如前文所述，国家融资担保基金将按照“政府支持、市场运作、保本微利、管控风险”的原则，以市场化方式决策、经营，同时《融资担保公司监督管理条例》也明确要求适当提高对小微企业和“三农”担保贷款的风险容忍度，推动降低担保业务收费标准。加之小微企业由于规模较小，抵质押物不充足，反担保措施较少；“三农”客户产权抵押融资方面还存在一定的法律障碍，故目前国有融资担保公司开展政策性担保业务的收益较低，例如某西部地

区的省级国有担保公司，其政策性担保业务平均担保费率为 1.6%，但其计提的拨备及两项准备金平均比例为 2%，处于账面亏损状态。而国家融资担保基金由于其准公共的定位，将不以盈利为目的，实行再担保费率优惠，这一举措将直接降低融资担保公司的业务成本，缓解开展政策性担保业务所带来的运营压力；此外，采取股权投资原则上不分红，将降低融资担保公司因股东分红要求产生的盈利冲动，实现业务经营的稳健发展。

直接融资方面，近年来，我国债券市场的快速发展、城投债去政府信用背书的监管环境下带来了高信用级别融资担保公司的需求。近日 23 号文的下发虽主要是针对政府融资行为进行规范，但仍对政府性融资担保机构提出要坚持“自主经营、自负盈亏”的原则，而市场化运作必然对盈利及可持续性有所要求。故近年来，综合实力较强的省级国有担保公司纷纷采取“以商补政”的方式加大拓展以债券担保为主的直接融资担保业务，弥补政策性担保业务的盈利不足。综上，我们认为在目前的环境下，直接融资担保业务仍将为融资担保公司的重要组成部分，但必须坚持政策性担保业务的主导地位，并在业务准入、风险管理等方面加强把控。

### ➤ 财政实力较强的地方政府应积极配合设立政府性担保基金，进一步完善政策性担保业务体系建设

目前，已有部分地区设立了地方性政府担保基金，例如 2016 年上海市财政局成立了上海中小微企业政策性融资担保基金，首期募集资金 50 亿元，主要为处于成长期的科技型、创新型、吸纳就业型、节能环保型和战略性新兴产业、现代服务业、“四新”和“三农”等领域的中小微企业提供融资性担保服务；浙江台州和温州也已成立政府担保基金，实现风险共担、利益捆绑。故在国家设立融资担保基金的背景下，部分财政实力较强的地方政府应配合设立政府性担保基金，以促进政策性担保业务的开展。

### ➤ 国家融资担保基金除通过再担保及股权投资以外，还可以采取为小企业债券提供增信的形式，缓解小微企业融资难的问题

资本市场是融资的重要渠道，在金融脱媒的背景下，直接融资有着天生的优势。我国很早便开始探索小企业资本市场融资，开发了小企业集合债券等多种债券形式，但在发行过程中普遍面临着审批难、担保难等问题。国家融资担保基金可以在条件成熟的情况下，针对主体信用较低的小企业发行人提供债券增信业务，进而解决担保难这一问题，助力小企业的发展。