

关于《融资担保公司监督管理条例》的解读

联合资信评估有限公司 胡健 孔宁

2017年8月，国务院公布了《融资担保公司监督管理条例》（中华人民共和国国务院令 第683号，下称《条例》），并于2017年10月1日起正式实施。《条例》明确了融资担保公司的监督管理体系，强化了中央与地方政府的分层监管职责，并对设立融资担保公司及跨区域分支公司所需的准入条件、融资担保公司退出机制、融资担保公司开展业务的经营规则以及所承担的法律責任均予以了明确规定。此外，《条例》强化了融资担保公司在支持普惠金融、降低社会融资成本方面的地位，同时推动政府性融资担保公司体系的发展，建立政府、银行业金融公司、融资担保公司合作机制，进一步鼓励、支持融资担保公司为小微企业和“三农”提供融资担保服务。

一、条例实施背景

目前，我国现行针对融资担保公司的规章还是2010年3月，由银监会、发改委、工信部、财政部、商务部、人民银行和工商总局等部委联合发布的《融资性担保公司管理暂行办法》（下称《暂行办法》）。在此基础上，各监管部门也接连下发了多项规范性文件，对融资担保公司的业务经营等方面进行指导。但是，随着近年来我国融资担保行业的较快发展，融资担保公司存在着为小微企业和“三农”服务的意愿有待增强和能力有待提高、经营行为不规范不审慎甚至引发风险以及监督主体不清、管理不到位等诸多问题。另外，《暂行办法》作为部门规章，无法设定行政强制措施和有效的行政处罚，监管部门缺乏对违规经营的融资担保公司的有效处罚手段，违法行为得不到应有制裁，影响了监管权威性和行业长远发展。为此，2015年，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），提出要出台《融资担保公司管理条例》及配套细则，加强监管法治建设。2015年8月，国务院法制办公开了《融资担保公司管理条例（征求意见稿）》（下称《征求意见稿》），并于2017年6月经国务

院常务会议审议通过，形成了目前的条例。

二、条例解读

➤ 法律级别提升为行政法规，约束力也得到提高

《条例》为国务院发布的行政法规，相较部门规章的《暂行管理办法》，法律级别有了大幅提升，同时约束力也相应提高。

➤ 建立目的为“支持普惠金融发展，促进资金融通，规范融资担保公司的行为，防范风险”

近年来国家出台一系列文件支持普惠金融发展，全国金融工作会议也强调服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革，强化金融监管的专业性、统一性、穿透性，所有金融业务都要纳入监管，及时有效识别和化解风险。《条例》的出台紧扣国家政策，对融资担保行业的发展具有重要意义。

➤ 仍采用中央、地方分层次的监管架构，但体系更加明晰

监管架构方面，《条例》明确“省、自治区、直辖市人民政府确定的部门（以下称‘监督管理部门’）负责对本地区融资担保公司和融资担保公司跨省、自治区、直辖市设立的分支机构的监督管理，国务院银行业监督管理机构牵头建立融资性担保业务监管部际联席会议”，即形成中央负责制定架构、地方负责日常管理的监管体系。

相较《暂行管理办法》，《条例》强调了监督管理部门还负责其他地区融资担保公司在本地区分支机构的监督管理，同时明确由国务院银行业监督管理机构（即中国银监会）负责牵头建立部际联席会议，各自职责更加清晰。

➤ 建立政府性融资担保体系，加强小微企业和“三农”服务

《条例》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，建立政府、银行业金融公司、融资担保公司合作机制，扩大为小微企业和农业、农村、农民提供融资担保业务的规模并保持较低的费率水平。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。纳入政府推动建立的融资担保风险分担机制的融资担保公司，应当按照国家有关规定降低对小微企业和农业、农村、农民的融资担保费率”。

整体看，相较于商业化的融资担保公司，政府性融资担保公司成立时就以政策为导向，不以盈利为主要目的，本次《条例》的出台强调了政府性融资担保公司服务小微企业和“三农”主力军的地位。从业务合作机制看，《条例》与国务院推广的“4321”政银担合作模式ⁱ相吻合，将进一步促进融资担保行业更好地为小微企业和“三农”服务。担保费率方面，目前部分地区已采取相应措施，例如黑龙江省要求政策性和政府性融资担保公司年化担保费率原则上不超过同期贷款基准利率的 1/3ⁱⁱ，《条例》的出台将从行政法规的层面对低担保费率模式予以肯定和推广，所涉及的融资担保公司可能会采取加大自有资金投资、提高风险偏好等措施增强储备，以弥补低费率带来盈利下降的影响。

➤ 对融资担保行为有了更为明确的界定

《条例》指出“本条例所称融资担保，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。除经营借款担保、发行债券担保等融资担保业务外，经营稳健、财务状况良好的融资担保公司还可以经营投标担保、工程履约担保、诉讼保全担保等非融资担保业务以及与担保业务有关的咨询等服务业务”。这较《暂行办法》ⁱⁱⁱ更加明确，强调了为包括贷款、债券、信托等债务融资工具提供担保的行为均为融资担保行为，为融资担保公司业务划分及风险管理提供有效指导。

➤ 设立门槛提高，但变更手续简化

《条例》对设立融资担保公司所需的最低注册资本（要求为实缴货币资本）由人民币 500 万元提高至人民币 2000 万元，并要求股东信誉良好，最近 3 年无重大违法违规记录。融资担保公司跨省、自治区、直辖市设立分支机构方面，《条例》对设立的标准予以大幅度提高，要求注册资本不低于人民币 10 亿元；经营融资担保业务 3 年以上，且最近 2 个会计年度连续盈利；最近 2 年无重大违法违规记录。此外，允许监督管理部门根据本地区经济发展水平和融资担保行业发展的实际情况，提高规定的注册资本最低限额。这将抬高设立融资担保公司和跨区

域分支公司的门槛，同时随着融资担保公司的监管力度日趋加强，部分资本规模小、业务范围窄、内控不严、管理混乱的融资担保公司将面临淘汰，这对规范融资担保公司经营，促进融资担保行业长期稳定发展将起到积极作用。同时，《条例》也将进一步驱使有业务需求、寻求扩大发展的公司通过增资扩股等手段，提高抗风险水平，并减少跨区域的监管套利及异地监管不到位等现象的发生。变更方面，《条例》对融资担保公司变更股东、高管及在所在地设立分支公司等事项予以简化，由之前的批准制变为备案制，符合简政放权的趋势。

➤ **担保放大倍数为 10 倍，但对主要为小微企业和农业、农村、农民服务的融资担保公司可以放宽至 15 倍**

《条例》除继续要求融资担保公司的担保责任余额不得超过其净资产的 10 倍以外，对主要为小微企业和农业、农村、农民服务的融资担保公司，前款规定的倍数上限可以放宽至 15 倍。这将鼓励融资担保公司为小微企业和“三农”服务。

➤ **集中度要求较之前基本一致，关联交易要求更加具体**

《条例》要求“融资担保公司对同一被担保人的担保责任余额与融资担保公司净资产的比例不得超过 10%，对同一被担保人及其关联方的担保责任余额与融资担保公司净资产的比例不得超过 15%”，与《暂行办法》一致。此外，《条例》未对债券发行担保的集中度进行规定，目前看融资担保公司仍应参考《暂行办法》中“对单个被担保人债券发行提供的担保责任余额不得超过净资产的 30%”的要求。在关联交易方面，《条例》要求“融资担保公司不得为其控股股东、实际控制人提供融资担保，为其他关联方提供融资担保的条件不得优于为非关联方提供同类担保的条件”，较《暂行办法》中“融资性担保公司不得为其母公司或子公司提供融资性担保”更加具体。

➤ **担保责任余额测算需计量风险权重**

《条例》要求“融资担保公司应当按照国家规定的风险权重，计量担保责任余额”，但仍没有国家统一的标准。目前，各地已出台一些地方性的规章，以北京为例，2015 年北京市金融工作局印发了《北京市融资性担保机构担保业务风险分级指引（试行）》（京金融【2015】91 号），文件要求通过担保业务品种风险

系数和客户风险系数计算风险调整担保责任余额。其中，担保业务品种风险系数是根据业务产品的种类、外部级别、交易结构等划分至 ABC 三类，客户风险系数是根据被担保人履约能力及反担保措施等划分至正常、关注、次级、损失四类，从而映射各自的系数计算风险调整担保责任余额。例如，经计算正常类、主体评级 AAA 级的非公募金融产品担保的风险权重为 0.27。

我们认为，风险权重法的实行，将降低融资担保公司的名义担保责任余额、提高其业务允许的实际放大倍数和实际担保业务集中度，故其应加强精细化风险识别及管理体系建设。

➤ 自有资金运营将按照国家规定投资

《条例》要求“融资担保公司自有资金的运用，应当符合国家有关融资担保公司资产安全性、流动性的规定”。原《暂行办法》要求“融资性担保公司以自有资金进行投资，限于国债、金融债券及大型企业债务融资工具等信用等级较高的固定收益类金融产品，以及不存在利益冲突且总额不高于净资产 20% 的其他投资”。目前看，在没有其他国家规定下，融资担保公司还将按照原《暂行办法》运作自有资金。

➤ 明确融资担保公司作为担保权人的登记权利

《条例》新增“被担保人或者第三人以抵押、质押方式向融资担保公司提供反担保，依法需要办理登记的，有关登记机关应当依法予以办理”。该条对融资担保公司权利予以了保障。

➤ 准备金按照国家有关规定提取

《条例》要求“融资担保公司应当按照国家有关规定提取相应的准备金”。原《暂行办法》要求“融资性担保公司应当按照当年担保费收入的 50% 提取未到期责任准备金，并按不低于当年年末担保责任余额 1% 的比例提取担保赔偿准备金。担保赔偿准备金累计达到当年担保责任余额 10% 的，实行差额提取。差额提取办法和担保赔偿准备金的使用管理办法由监管部门另行制定”。目前看，在没有其他国家规定下，融资担保公司还将按照原《暂行办法》计提准备金。

➤ **提升技术手段，增强风险控制能力**

《条例》要求“政府支持的融资担保公司应当增强运用大数据等现代信息技术手段的能力，为小微企业和农业、农村、农民的融资需求服务”。一般来讲，小微企业和“三农”客户缺乏足值抵质押品，但其数量多、分散广且单笔融资规模小，融资担保公司可以通过大数据方法分散风险，降低代偿损失。

➤ **监督管理部门实施分类监督管理**

《条例》要求“监督管理部门应当根据融资担保公司的经营规模、主要服务对象、内部管理水平、风险状况等，对融资担保公司实施分类监督管理”。可以预见，在建立国家统一的风险权重划分标准的基础上，各地方将随之出台相应的管理细则。

➤ **加强信息披露及数据统计**

《条例》要求“融资担保公司应当向被担保人的债权人提供与融资担保有关的业务活动和财务状况等信息。融资担保公司应当按照要求向监督管理部门报送经营报告、财务报告以及注册会计师出具的年度审计报告等文件和资料。融资担保公司跨省、自治区、直辖市开展业务的，应当按季度向住所地监督管理部门和业务发生地监督管理部门报告业务开展情况。监督管理部门向本级人民政府和国务院银行业监督管理公司报送本地区融资担保公司统计数据”。可以看到，融资担保公司信息披露要求提高，同时统计数据的报送有助于监管部门的精细化管理。

➤ **加强监督管理部门授权，明确了处罚情形以及处罚手段**

《条例》对监督管理部门进行了授权，要求加强对融资担保公司的非现场监管和现场检查，并明确了处罚情形以及处罚手段，最高可以实施直接吊销其融资担保业务经营许可证的处罚。可以看到，未来监督管理部门对融资担保公司的监管将加强，有助于融资担保公司提升风险管理水平，实现业务的平稳、健康发展。

➤ **不适用范围**

《条例》明确了“政府性基金或者政府部门为促进就业创业等直接设立运营

机构开展融资担保业务，按照国家有关规定执行。农村互助式融资担保组织开展担保业务、林业经营主体间开展林权收储担保业务，不适用本条例。融资再担保公司的管理办法，由国务院银行业监督管理机构会同国务院有关部门另行制定，报国务院批准”。另外，我们认为，如中债信用增进投资股份有限公司、中证信用增进股份有限公司等信用增进机构也不适用于此条例。

三、综述

随着市场经济发展，中小企业在国民经济中的地位日益重要，但因其信用水平低，在发展中存在着融资难的问题，在此背景下，我国专业信用担保机构应运而生。目前，我国已建立以政策性担保机构为主导，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。本次《条例》的出台，在监督管理、准入条件、业务经营、风险管理、处罚及退出机制等多个方面对融资担保公司在行政法规层面予以规定，鼓励融资担保公司服务小微企业和“三农”，符合融资担保公司“支持普惠金融发展，促进资金融通”的定位，有利于融资担保行业的健康发展。但由于该项《条例》属于纲领性文件，仍需关注后续相关配套细则的出台及各地针对自身情况出台的规章。

ⁱ 《关于学习借鉴安徽担保经验推进政银担风险分担机制建设的通知》

ⁱⁱ 《关于促进全省融资担保行业健康发展意见（试行）》

ⁱⁱⁱ 融资性担保公司经监管部门批准，可以经营下列部分或全部融资性担保业务：（一）贷款担保。（二）票据承兑担保。（三）贸易融资担保。（四）项目融资担保。（五）信用证担保。（六）其他融资性担保业务。