

2015-11-25

关于《融资担保公司管理条例（征求意见稿）》的解读

联合资信评估有限公司 金融机构部



联合资信评估有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.

关于《融资担保公司管理条例（征求意见稿）》的解读

联合资信评估有限公司 金融机构部

近日，国务院法制办向社会公众公布了《融资担保公司管理条例（征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”），征求意见稿较目前实行的《融资性担保公司管理暂行办法》（以下简称“暂行办法”）存在多处变动。本文试图从本次征求意见稿的出台背景、与暂行办法的主要区别以及对未来行业发展的潜在影响等角度进行简要解读。

为了规范融资担保行业发展，推进小微企业信用担保体系建设，缓解小微企业融资难融资贵的问题，银监会、发改委等 7 部门于 2010 年 3 月颁布了暂行办法，是目前融资担保行业主要的监管规章。自暂行办法颁布以来，融资担保行业发展日新月异，从从业企业数量、业务模式以及在保余额等多方面来看，均较 2010 年情况出现较大变化，目前运行的暂行办法已经在较大程度上脱离了行业发展现状和监管需求。暂行办法中规定的国务院协调、各地方人民政府实行属地监管的监督管理体制和责任有待明确；审慎经营规则和风险控制要求已不能适应行业发展现状，满足监督管理需求；暂行办法作为部门规章，在针对违法违规行为的处罚措施和力度上存在一定缺陷，对监督管理的有效性和权威性形成制约。此外，2014 年以来，随着国内宏观经济增速下行的逐步显现，融资担保行业风险暴露加剧，局部省市融资担保公司出现集中性跑路的情况，部分省属国有担保公司、民营担保公司出现拒绝代偿的现象，债权人对融资担保公司的信任以及与之的业务合作规模大幅下降，导致融资担保行业发展面临较大阻力，小微企业融资难融资贵的不利局面进一步浮现。针对上述情况，2015 年 7 月国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，部署多项针对性措施以加强融资担保行业改革发展，银监会牵头各相关部委制定了《融资担保公司管理条例》，并由国务院法制办对社会公众征求意见，试图通过制定融资担保行业行政法规的方式完善监督管理，以进一步促进融资担保行业在合法合规、风险可控的前提下持续发展。

相比目前运行的暂行办法，本次征求意见稿的变化主要集中于融资担保公司的设立、变更和终止，业务规则以及监督管理等方面。在融资担保公司的设立方面，征求意见稿将融资担保公司注册资本下限设定在 2000 万元人民币，相比暂行办法中规定的 500 万元有较大幅度的提升；并新增持股比例在 5%以上股权的股东要求信用记录良好，最近 3 年无重大违法违规记录的规定，股东诚信背景得到提升。此外，本次征求意见稿明确规定监督管理部门有责任公布经批准设立的融资担保公司及其分支机构名单，债权人和债务人在融资担保业务开展过程中选择融资担保公司更简单，目前融资担保行业参与者鱼龙混杂的情况在征求意见稿实施后将一定程度上得到缓解。在变更方面，本次征求意见稿规定融资担保公司在变更名称、注册资本、持股比例在 5%以上股权的股东以及其他规定事项时，需在做出变更决定 15 日内向监督管理部门备案，相比暂行办法中规定的经监管部门审查批准的步骤，在变更程序上有所简化。在终止方面，本次征求意见稿新增融资担保公司或其分支机构自取得融资担保业务资格之后无正当理由连续 1 年以上未经营融资担保业务，由监督管理部门缴回其融资担保业务经营许可证的规定。

在业务规则方面，本次征求意见稿明文规定融资担保公司不得从事变相吸收存款、受托理财以及为违反国家规定发行的金融产品提供担保，融资担保公司禁入的业务获得进一步明确。在经营区域限制方面，本次征求意见稿规定满足一定条件的融资担保公司经批准可以跨省、自治区、直辖市设立分支机构，规定条件包括注册资本要求、连续性经营及盈利要求、合规要求等，相比暂行办法中提出的经注册所在地和分支机构所在地监管部门批准，融资担保公司跨区域经营的准入条件有了更具体的规定，征求意见稿实施后部分规模较大的融资担保公司开展扩区域业务将更加便利。在关联客户业务开展方面，本次征求意见稿规定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需经董事会审议，并在 30 日内向监督管理部门报备，此外在向关联方提供担保的条件、信息披露等环节本次征求意见稿也进行了相关规定，而暂行办法中的规定是融资担保公司不得为其母公司或子公司提供融资性担保。在信息披露方面，本次征求意见稿规定融资担保公司需按照债权人的要求，及时提供其公司治理情况、财务报告、风险管理状况、担保业务总体情况等信息，并保证上述信息的真实性、准确性和完整性，相比

暂行办法中规定的按照监管部门规定告知债权人，债权人获得融资担保公司相关信息的权限得到加强。此外，本次征求意见稿新增融资担保公司及其从业人员需对业务中获得的商业秘密给予保密的规定。在融资担保公司担保业务放大倍数方面，本次征求意见稿再次强调了融资担保责任余额不得超过融资担保公司净资产的 10 倍的规定。针对担保客户集中度，本次征求意见稿仅规定融资担保公司对单个被担保人及其关联方提供的融资担保责任余额与融资担保公司净资产的比例不得超过国家规定的上限；针对融资担保公司资本金运用环节，本次征求意见稿仅规定了融资担保公司资金运用应当符合流动性和安全性原则，资金运用余额与其净资产的比例应符合国家有关规定；本次征求意见稿中针对担保客户集中度以及资金运用相关部分进行了原则上的规定，融资担保公司实际开展业务过程中相关实践标准有待正式版《融资担保公司管理条例》颁布以及相应实施细则出台后做出更具体的规定。

在监督管理方面，本次征求意见稿规定了国务院和地方人民政府各自相应的监督管理职责，国务院负责建立融资担保业监督管理协调机制，拟定行业监督管理制度和审慎经营规则，指导地方人民政府对行业进行监管和风险处置；融资担保行业实行属地监管制度，省、自治区、直辖市人民政府确定的监督管理部门负责相应行政区域内的融资担保公司监督管理工作，建立监督管理评价体系和风险预警机制，根据评价结果和风险状况实施分类监管，处置融资担保公司的重大风险事件，并向本级人民政府和国务院银行业监督管理机构汇报；融资担保行业监督管理体制和责任得到明确。在监督管理的手段方面，相比暂行办法中规定的监管部门有权对融资性担保公司进行现场检查并要求提供文件、资料，本次征求意见稿中规定监督管理部门有权约谈、询问的对象由原来的董事、监事、高级管理人员扩充至所有工作人员，对文件和资料有权查阅、复制以及封存，监管部门监督管理手段得到加强。在监督管理的力度方面，本次征求意见稿新增针对违反审慎经营规则的融资担保公司，监督管理部门有权采取限制资金运用、暂停部分或全部业务、责令调整高级管理人员等措施，监督管理部门对违反审慎经营原则的融资担保公司处罚措施得到完善。相比暂行办法，本次征求意见稿在监督管理方面最主要的变化就是新增了监督管理部门针对违反征求意见稿中相关规定的融资担保公司以及从业人员有权采取的行政强制措施和有效处罚措施的模式和种类，本次征求意见稿中规定了针对不同违

法违规情况，监督管理部门各种警告、责令改正、罚款的手段，相比暂行办法中规定的监管部门可以给予警告、罚款，征求意见稿中的处罚规定更易实施。

目前本次征求意见稿正处于向社会公众征求意见阶段，预计一定时间内，《融资担保公司管理条例》将会正式实施。《融资担保公司管理条例》的正式实施将会对目前融资担保行业经营企业进行系统性梳理，融资担保公司设立、变更和终止等方面的新规定将提升从业公司整体的准入门槛、资本实力、股东诚信水平，未来融资担保行业参与者的整体资信水平得到提升；各项经营规则方面的新增和修订将明确融资担保公司可以从事和不可以从事的业务种类，完善信息披露环节涉及的内容和频次，未来融资担保公司审慎、合规经营的意识将会加强；监督管理方面相关规定将落实各级政府的监管职责，赋予监督管理部门更丰富、完备的监管手段和措施，未来融资担保公司将会受到更全面、更细致的监管覆盖，违法违规经营的融资担保公司将受到相应的处罚。可以预见的是，《融资担保公司管理条例》实施一段时间后，一部分融资担保公司将退出融资担保行业，行业内部将实现优胜劣汰；数家省级大型融资担保公司将实现扩区域业务经营，形成更多规模大、品牌好、知名度高的全国性融资担保公司；部分融资担保公司因违法违规受到监管部门处罚，融资担保行业整体经营合规性得到提升。