

**《融资性担保公司管理暂行办法》
对国内担保行业的影响**



《融资性担保公司管理暂行办法》 对国内担保行业的影响

联合资信 杨杰

2010年3月8日，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了《融资性担保公司管理暂行办法》（以下简称《办法》）。《办法》综合了以前发改委、财政部、原国家经贸委等政府部门对担保机构的管理规定，形成了相对统一的担保行业监管法规。《办法》对融资性担保机构的主体属性、市场准入、业务资格、风险控制、信息披露和监管等方面均作了比较具体的规定。《办法》的出台对规范融资性担保公司的经营行为，监控和化解融资性担保行业风险，促进融资性担保行业健康发展等方面具有积极意义。

一、《办法》对融资性担保机构属性进行了明确，规范了市场准入

融资性担保是指担保人与银行业金融机构等债权人约定，当被担保人不履行对债权人负有的融资性债务时，由担保人依法承担合同约定的担保责任的行为。融资性担保公司是指依法设立，经营融资性担保业务的有限责任公司和股份有限公司。《办法》规定融资性担保行业市场准入实行许可证制度。融资性担保公司设立、变更和终止须由所在地融资性担保公司监管部门审查批准，异地分支机构的设立须由公司所在地和分支机构所在地的监管部门审批。融资性担保公司在获得监管部门颁发的经营许可证并在工商行政管理部门注册后，才能经营融资性担保业务。《办法》还规定设立融资性担保公司，应当具有符合任职资格的董事、监事、高级管理人员和合格的从业人员，应当具有健全的组织机构、内部控制和风险管理制度。以上规定改变了以前只要在工商局注册后就可设立融资性担保公司的条件，规范了市场准入。

二、《办法》规定融资性担保机构业务范围须经监管部门审批，并明确禁止融资性担保机构从事贷款和变相吸收存款等行为

在业务范围方面，《办法》规定融资性担保公司所经营的担保业务和投资业务须经监管部门批准。经监管部门批准后，融资担保公司可经营贷款担保、票据承兑担保、项目融资担保、信用证担保和其他融资性担保业务，诉讼保全担保、投标担保、预付款担保、工程履约担保、尾付款如约偿付担保等履约担保，与担保业务有关的融资咨询、财务顾问等中介服务。融资性担保公司在同时满足有关条件时，可以从事再担保和办理债券发行担保业务。

《办法》规定了融资性担保公司可以以自有资金进行投资，投资范围限于国债、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。《办法》对融资性担保公司资金运用范围的规定遵循了安全性、流动性和收益性原则，对担保公司确保自有资金安全，维持较高的资产流动性，及时履行代偿责任具有积极意义。《办法》还规定了融资性担保公司不得从事吸收存款、发放贷款、受托发放贷款和受托投资等业务。目前，一些担保公司由于收取的担保费率较低，担保业务规模不大，担保业务收益

低，担保公司的利润主要来源于贷款利息收入；此外，一些地区的担保公司实际上是当地政府的投融资平台，除从事担保业务外，还从事受托贷款、受托投资等业务。《办法》中限制资金运用的范围对这些担保公司的经营可能会产生比较大的影响。

三、《办法》对融资性担保机构的杠杆率和风险集中度进行了明确规定

《办法》对融资性担保机构的杠杆率和风险集中度进行了明确规定。融资性担保公司的融资性担保责任余额不得超过其净资产的 10 倍。这一规定旨在限制融资性担保机构的担保放大倍数，以保证担保机构保持充足的资本。由于担保公司的客户信用质量不同，采用的反担保措施差异较大，因此担保机构承担的担保风险差也存在较大的差异。《办法》规定的融资担保业务 10 倍的杠杆率对于控制担保机构总体风险略显粗略。

对单一客户集中风险，《办法》规定担保机构对单个被担保人提供的融资性担保责任余额不得超过净资产的 10%，对单个被担保人及其关联方提供的融资性担保责任余额不得超过净资产的 15%，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%。由于目前国内的债券发行人的信用等级较高，《办法》对单一债券发行人的担保责任余额限制在担保机构净资产的 30%以内，高于一般融资担保的限额比例。《办法》对风险集中度的限制，有助于担保机构控制客户集中风险。《办法》对债券担保限额的规定也为担保机构从事债券担保业务创造了一定的空间。目前，担保公司还为中小企业集合债券提供担保。集合债券发行人由若干家中小企业构成。这种情况下，担保公司为集合债券提供担保责任限额不能适用单一客户限额比例，这可能需要对担保机构对单一债券的担保责任额度进行限制。

四、加强融资性担保机构信息披露和监管

《办法》要求融资性担保机构向特定对象披露相关信息。融资性担保机构应当按照监管部门的规定，将公司治理情况、财务会计报告、风险管理状况、资本金构成及运用情况、担保业务总体情况等信息告知相关债权人。融资性担保机构应当按规定及时向监管部门报送经营报告、财务会计报告、合法合规报告等文件和资料，按季度向监管部门报告资本金的运用情况。《办法》要求征信管理部门将融资性担保机构的有关信息纳入征信管理体系，这有利于建立担保行业信用信息体系。

《办法》明确了融资性担保机构的监管部门和监管职责。监管部门由省、自治区、直辖市人民政府确定。《办法》要求监管部门建立健全融资性担保公司监控体系和重大风险报告制度，对担保机构的经营及风险状况进行持续监测。监管部门应当每年 2 月底前向融资性担保业务监管部际联席会议和省、自治区、直辖市人民政府报告本辖区上一年度融资性担保行业发展情况和监管情况。《办法》规定从事融资性担保机构监管工作的人员违反相反法规，将依法给予行政处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

融资性担保机构的信息披露和监管要求，有利于提高融资性担保机构经营行为和财务状况的透明度，加强融资性担保行业的规范程度。

五、对融资性担保机构监管的一些建议

（一）尚需进一步推进统一的监管体系和标准建设

《办法》的相关规定形成了相对统一的担保行业监管法规。但从实质上看，融资性担保机构

的监管由省、自治区、直辖市人民政府确定，这容易造成监管部门在不同省市由不同级别或不同职能的部门负责，不利于建立统一的监控体系。在建立和健全监管体系时，监管部门应采用统一的非现场监管报表体系和计算口径，这便于持续监控担保公司经营情况和风险水平，提高监管效率。

（二）建立融资性担保机构资本充足率管理办法

《办法》对融资性担保业务的杠杆率进行了规定，即融资性担保机构承保的融资性担保责任余额不得超过其净资产的 10 倍。对非融资性担保业务并没有明确规定。诉讼担保、工程履约担保等非融资性担保业务虽属低风险担保业务，但仍存在一定风险。目前，一些担保公司的担保业务已涉及市场风险。鉴于担保公司业务发展和风险特征的新特点，监管部门应适时推出融资性担保机构资本充足率管理办法，就融资性担保和非融资性担保业务的风险系数以及资本结构加以明确规定，以使担保机构保持充足的代偿能力水平。

（三）建立金融担保机构监管规则

随着国内资本市场的发展，融资性担保机构业务已经开始进入债券担保、理财产品担保、信托计划担保、基金担保以及企业年金担保等金融投资工具的担保市场，这些机构可以称为金融担保机构。这些担保机构承保的风险不仅涉及信用风险，还涉及市场风险；其服务的客户不局限于银行的贷款客户，还涉及信托公司、基金公司等机构。一旦担保机构不能履行担保责任，则不仅会影响到银行的利益，还会影响到理财产品和基金产品持有人的利益（包括个人投资者）。《办法》的相关规定仅涉及个别债券担保业务，即融资性担保机构在满足一定条件时可以开展债券担保业务，并规定了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%。因此，监管部门应根据担保行业发展以及风险特征制定金融担保机构监管规则。