

信用担保机构目前存在的问题与建议

根据山西省财政厅的要求，在山西省信用担保协会的协调和各担保机构的支持下，联合资信评估有限公司和山西信保联合资信评估有限公司共同对山西省 11 家信用担保机构进行了资信评级。2002 年 4 月底前基本完成了 11 家信用担保机构的资信评级工作。

对担保机构的资信评级工作，我们的基本做法是，担保机构根据我们提出的资料清单，首先进行准备；组成资信评级工作小组，到担保机构进行现场调查和访谈，主要包括与各部门、主要负责人座谈，查阅所有担保客户的资料、查阅有关制度，到重点客户进行访谈和调查，到主要协作银行等金融机构访谈和调查等；根据担保机构提供的资料和访谈的情况，对担保机构的客户进行比较全面的评价，给出相应的资信等级，并将之转换为风险系数，衡量担保机构的担保风险；资信评级小组写出资信评级报告草稿；由联合资信评估有限公司和山西信保联合资信评估有限公司共同组成的资信评级委员会讨论决定担保机构的资信等级。通过这次担保机构资信评级，我们认为担保机构存在一些亟待解决的问题，并提出有关建议如下：

（一）风险控制与担保作用发挥问题

目前山西担保机构的担保放大倍数普遍不高，只有个别机构的担保倍数较大。对于担保放大倍数，一般来说在担保机构成立初期 1--2 年内，不应该超过 3 倍；待积累了一定的经验后，可以控制在 3--5 倍。从各银行的要求看，普遍要求控制在 5 倍。

成立担保机构的基本宗旨应该是促进经济发展，同时不发生大的风险。在调查过程中，我们发现有两种倾向，一是怕出风险，对于有一定风险的项目大多不敢担保。由于来寻求担保的企业大部分处于上台阶段，因而必然存在较大的风险，如果不把这类项目纳入担保的选择范围，担保业务的空间就会过于狭窄，就难以发挥担保机构促进经济发展的作用。从理论上讲，担保机构不出风险是不可能的。另一种倾向是过于放松风险的控制标准，甚至没有风险的基本分析和防范措施，如有的担保机构以政府的指示为基准、或以银行的推荐为标准、或凡是担保公司的股东都进行担保，担保机构不对企业的具体情况进行调查、分析和评价，风险控制措施也不严格或可操作性不强，出了风险可能会承担较大的损失。

我们建议，担保机构应该积极配合政府的有关产业调整政策，与政府经常沟通，同时应认真履行担保机构的职责，提高风险识别的能力并加强风险控制措施，积极承担一定的风险，促进经济的发展。担保机构能够发现看起来风险很大而实际上却风险较小的业务是担保机构的较高境界。

（二）担保机构担保政策取向问题

从资信评级调查情况看，担保机构的客户主要有国有企业、私营企业、个人等。国有企业转贷的情况较多，企业的信誉不是很好，特别是一些小企业；比较大的国有企业对担保的需求不大。总体上看，私营企业在担保机构客户中占有主导地位，其中不少企业处于项目建设的后期阶段，急需资金。个人客户主要是申请住房、汽车、个体商业户等贷款担保。从担保的实际情况来看，担保机构的客户重点仍是私营企业。私营企业大多存在制度不健全、管理不规范、偷逃税收的情况，但对于解决就业、拉动经济增长具有重大作用，是山西经济增长的主要拉动力量之一，担保机构应鼓励支持民私营企业的发展。同时，担保机构在为民营企业担保的过程中，实际上起到了规范民私营企业财务、管理的作用，起到了加强民私营企业信用意识的作用。民私营企业在一定的债务资产比例下比较重视自己的信用，偿债意愿较高；但在违约的成本低于不违约时，有可能不偿还债务，也有

可能发生金融诈骗现象。从担保客户行业来看，主要是工业如煤炭、焦炭、冶炼（铁、锌、镁、铝等）、医药、制造、建材、商业（商场、超市、汽车贸易、建材贸易、酒店）、房地产与建筑施工等传统产业，其中有相当一部分属于政府认定的高科技企业。

（三）担保资金及运用问题

目前山西担保机构的担保资金规模普遍较小，最少的只有 100 万元，有的担保机构货币资金较少，出现代偿时偿付的压力较大。从担保机构的资金运用情况看，普遍比较规范，大多为银行存款。同时也有少数担保机构存在担保资金运用不规范的情况，主要是担保机构进行实际上的贷款，对认为风险小的客户，担保机构拿出一部分资金进行直接放贷；也有一些担保机构进行不合规的对外资金拆借。为获取担保资金的收益，有些担保机构运用资金进行股票一级市场申购，并取得了一定的效果，不少担保机构也在探索如何更好地运用担保资金的问题。

我们建议，一是各级财政部门要切实采取措施支持当地担保机构的发展，适当增加担保机构的资本金或担保基金；省财政也要对一些财政有困难的地区给予支持，下拨部分资金，增加资本金。二是建议建立财政与担保机构适当共担风险的机制，即对于经担保机构担保的贷款，如果出现代偿和损失时，经担保机构申请，财政可以承担 20%—40% 的损失，从而进一步促进担保机构发挥担保的作用，减轻担保机构的损失。三是建议允许担保机构适当进行一些高等级的企业债和股票一级市场申购、甚至购买部分上市基金，但关键是要认真研究，把握好风险和流动性，政府可以适当放宽一些担保资金的投资使用比例。

（四）行政干预问题

调查中发现，由政府出资的个别担保机构，存在一定的行政干预问题。主要表现形式是有关领导直接批条子，要求担保机构办理担保事宜；有的领导推荐项目，给担保机构施加了较大的压力。但总体上看，政府对担保机构的行政干预不是很大。

建议政府进一步注意与担保机构的沟通，可以要求担保机构更多地支持地方政府重点扶持的企业，担保机构多与政府进行沟通，了解政府的指导意见并根据政府的有关政策开拓客户，但政府不应直接点名要求担保。

（五）监督与约束机制问题

山西担保机构主要有三类，一是由政府出资的担保机构，二是由多家民民营企业出资的担保机构，三是由一家民民营企业或个人出资的担保机构。从监督与约束机制看，一些由政府出资的担保机构仍然存在国有企业的通病，如官僚主义、权力过于集中、负盈不负亏等问题，对这种担保机构的事后监督是很有必要的，而且应由政府有关部门进行定期检查，以发现问题和及时纠正不好的做法等。一些民民营担保机构运作不太规范，缺乏必要的社会监督与约束，存在较大的道德风险，股东、银行和政府应加强对其进行监督。

建议政府对于财政或其他政府部门出资的担保机构加强监管，重点是资金运用的监管和业务规范的监管，同时对于担保规模也应提出指导性的要求，以促进担保作用的发挥。探索建立比较科学的业绩考核指标体系。

对于非财政出资的担保机构，政府应主要在制定优惠政策时，提出资金运用的规范和担保业务规范，主要是引导担保机构规范化运作。银行应加强对所合作担保机构的了解，对担保机构的情况密切关注，积极使用资信评级机构的评级结果，特别要防止出现金融诈骗问题。

（六）人员素质、内部管理、制度建设与实施

山西担保机构的人员主要有三类，一是来自机关的人员，二是社会招聘的人员，三是其他人员。

但每个担保机构的人数都不多，少的只有 4 人，多的也不超过 20 人。主要业务人员从事财务工作的经验较多，从事企业经营管理的经验相对缺乏，少部分人员从事过银行信贷业务。但总体看，业务人员的风险管理经验相对不足，普遍缺乏高素质的复合型人才和担保业务的开拓性人才。山西担保机构普遍比较重视法律人才的使用，法律和风险意识总体较强。

总体上看，担保机构比较注意内部的管理，包括内部管理制度的建立和执行、有关文本的制订和及时修改，大多数担保机构正在探索合理的担保调查体系、评价体系、反担保方式选择、担保决策程序、档案和担保信息系统、担保跟踪制度等，但普遍的问题是在这些方面还不系统、不完善，各家水平不一，差别较大。有的担保机构内部制度很简单，不详细，有的文本不严密，有的决策程序过于简化。由于业务人员较少、担保项目还不是很多，明确的分工和约束机制还不健全，大部分是有岗位责任分工，但实际操作中有些只是流于形式，有些担保机构担保的手续还不健全。

担保调查。相当部分担保机构没有比较完善的担保调查提纲，有的担保调查工作较细致，对企业的情况了解很透彻；有的则不调查，完全依据过去的了解，有的就依据是股东；各担保机构自行设计的担保申请书的格式、内容等差异较大。

担保评价。目前少数担保机构形成了比较成型的担保评价体系，但大部分还没有形成规范的、标准的评价体系或办法。对担保企业调查评价报告的水平参差不齐，有的甚至没有调查评价报告，只是一个审批意见。

反担保措施。大部分的反担保措施比较严密、要求较严，但有的担保机构过于依赖反担保措施，对企业的实际经营状况和风险情况不重视；有的反担保措施落实不到位。

担保决策。担保机构大都建立了一定的担保决策程序或审批程序制度，但受各种因素的影响，实际执行比较困难。如有的要求董事会通过，但董事往往难以聚齐；有的要求各部门签署意见，但担保机构负责人的个人意见可能就决定了担保事宜，其他人难以发表不同意见等。

跟踪监控。目前只有少数担保机构的跟踪措施比较有力，如跟踪任务落实到人，每月都要了解企业的发展情况并索取企业财务报表，对跟踪结果及时进行汇总、统计、分析并采取相应的措施等。但大部分担保机构不重视跟踪监控，在提供担保后不去主动了解企业情况，对企业的动向不掌握，分工不明确，责任不到人；业务统计制度不健全，统计内容不及时、不完整。

建议通过担保业协会，加强担保机构的内部基础管理，逐步形成行业统一的信息采集、评价方法与业务统计，推荐比较科学的业务流程、业务规范与制度规范，推荐比较严谨的合同文本，建立科学、规范的担保决策机制与跟踪监控制度，或者多组织这方面的交流与培训。

（七）与银行的合作问题

担保机构的合作对象主要是银行。银行对于担保机构的调查水平和能力普遍看好，认为有的方面比银行还要仔细、认真，有些措施担保机构可以采用而银行很难做到，大多愿与担保机构合作。但合作的条件与程度差别较大，如有的可以与银行分担风险，有的完全不能分担；有的银行对经担保机构担保的客户实行贷款利率优惠，有的基本没有优惠；有的要求担保机构必须在银行存入一定的保证金，而且不准担保机构动用；有的也有要求，但允许担保机构使用等。经调查，一些担保机构缺乏与合作银行的经常性沟通，合作银行对合作担保机构的情况不甚了解，对与担保机构的合作持谨慎态度；有的对担保机构的工作效率不满意，也有的对担保机构过于严格的做法有不同看法等。目前担保机构的客户主要由银行推荐，银行普遍希望能及时了解到担保机构的担保放大倍数、担保资本实力、机构资信状况等信息。总体看，担保机构在银行界的信誉还没有真正地建立起来。银行对于开展资信评级工作比较赞成，认为是了解担保机构的重要渠道。

（八）同业合作与竞争问题

担保机构间的合作是担保机构重要的业务发展模式。目前一些客户要求的担保额较大，一家担保机构受限于资本规模，很难承保，希望与同行进行合作，但目前尚未有合作的范例。

局部地区由于地区经济状况较差、优质客户较少，加上担保机构数量较多、自身实力较差，为争取客户，担保机构之间存在不积极合作、交流以及相互封锁、放低门槛、降低条件、相互竞争等问题。

（九）风险准备与补偿机制问题

担保机构大多建立了未到期责任准备金、风险准备金和其他准备金的提取制度，但一些担保机构的实际提取比例并未严格按照国家的有关规定执行。目前除个别担保机构外，大多担保机构都没有建立起担保本金的补偿机制。

（十）业务报表的统一

目前，各家担保机构所用的财务报表都不统一，有的用投资公司的报表，有的借鉴保险公司的报表，有的用一般工业企业的报表。报表中比较核心的问题是，担保作为担保机构的主业，在报表中如何反映，提取的未到期责任准备金和风险准备金如何反映。

（编辑：刘文良）