



LIANHE
IDENTIFICATION
EVALUATION
IMPACT
PLAN

区域担保整合提速，行业格局 迎来重塑——区域担保公司整 合案例分析

联合资信 金融评级

近年来，区域担保公司整合提速，整合路径不止“吸收合并”一种，从各地实践看，垂直整合、横向合并、分业定位、跨区域联合等路径渐次展开。本报告结合具体案例，对四类模式进行系统梳理，围绕过渡期衔接、存量风险处置、主业定位与资本补偿机制等提出配套建议，并对整合进程的后续演进作出展望，为各地实践提供参考。



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



一、整合背景

近年来，融资担保制度体系不断完善。2015 年，《国务院关于促进融资担保行业加快发展的意见》（国发〔2015〕43 号）在国家层面部署政府性融资担保、再担保机构；2017 年，《融资担保公司监督管理条例》（国务院令 683 号）明确“国家推动建立政府性融资担保体系”；2019 年，《国务院办公厅关于有效发挥政府性融资担保基金作用切实支持小微企业和“三农”发展的指导意见》（国办发〔2019〕6 号）确立“国家融资担保基金—省级再担保—辖区内融资担保机构”三层架构，鼓励以政府注资、兼并重组培育省级龙头机构。2025 年 3 月施行的《政府性融资担保发展管理办法》（财金〔2025〕11 号，以下简称“管理办法”）要求支小支农担保金额占比原则上不低于 80%、绩效评价降低或取消盈利要求，强化主业聚焦；2026 年 1 月，财政部等四部门联合印发《关于实施民间投资专项担保计划的通知》，通过国家融资担保基金专设担保计划，总额度 5000 亿元，分两年实施。

融资担保行业的格局特征构成整合的现实基础。全国融资担保机构由 2012 年末的 8590 家下降至 2023 年末的 4194 家，但“规模小、分散化”格局未发生根本改变，以政府性融资担保机构为例，根据人民银行《中国普惠金融指标分析报告（2024—2025 年）》，截至 2024 年末，政府性融资担保机构合计 1518 家、直保余额为 2.48 万亿元、放大倍数为 3.79 倍，业务杠杆较小。

近年来，区域担保公司整合明显提速。其中，2025 年重庆、四川等多地推进担保机构重组优化，如重庆市三家担保公司进行专业化整合，意在解决增信资源分散、同质化竞争等问题，实现“分散竞争”向“集约赋能”转型。

整合提速的背后，是行业格局与区域需求共同形成的动因：一是政府性融资担保机构的可持续运营有赖于财政资金的补充支持，而在原有格局下，小规模担保机构对资本金的利用率不足，集中资本并相应建立资本补充机制成为整合的一大动因；二是区域内多家担保机构并行运营，通过整合实现减量提质、优化资源集中配置；三是区域融资对高等级增信主体有现实需求。动因侧重不同，整合模式的选择相应有所分化。

二、整合模式与重点案例分析

本部分对四类整合模式进行梳理。其中，前三类模式涉及产权、组织架构或职能层面的调整，第四类模式属于整合的补充形态，旨在呈现区域担保公司整合的多元化路径。

（一）垂直整合型——山西省市县一体化运营改革

近年来，在省级融资担保机构层面，由省级机构吸收合并市、县级机构的实践较少，省级整合更多借助于股权投资等方式进行推进；吸收合并主要集中在市级层面，即由市级融资担保机构吸收合并县级机构。2022 年，山西省进行统一部署，由 11 家市级政府性融资担保机构吸收合并数十家县级机构，是省级统筹推进下最具有系统性的整合样本。

1. 整合背景

在市县一体化运营改革前，山西省担保体系建设比较突出的是“小、散、弱”等问题，86%的县级政府性融资担保机构基本没有业务。2022 年，山西结合市场主体倍增工程启动市县一体化运营改革，改革核心是减量提质：以市级政府性担保机构为主体吸收合并辖区各县级机构，当年 3 月底前形成具体改革方案、6 月底前完成。

2. 整合路径

山西省市县一体化运营改革路径为“省级定框架—市级做主体—县级销法人”。其中，省级层面负责制定整体改革框架，改革后机构须实现“九个统一”（统一组织机构、股权管理、资本管理、公司治理、业务流程、管理制度、风险管理、政策支持标准、信息化支撑），改革后 7 个市级担保机构实现资本规模 5 亿元以上，其余 4 家市级机构的资本规模在 2023 年底前增资至 5 亿元以上。此外，山西省明确政府性融资担保机构的支农支小担保金额占比不低于 80%、单户担保金额在 1000 万元以下、平均担保费率降至 1%以下，并在市级财政部门建立以放大倍数达 5 倍为触发条件的资本金持续补充机制。

市级层面是吸收合并的实施主体。以忻州市和太原市为例，其中忻州市成立了由市长挂帅的改革领导小组，市政府出台改革实施方案，确立“汇丰牵引、市县协同、明晰股权、市场运营”思路，以忻州汇丰中小企业融资担保有限公司（以下简称“忻州汇丰担保”）为主体吸收合并辖内县级政府性担保机构；通过对市县担保机构人、财、物统一配置，实现了“九个统一”运营模式；副市长召集市直部门与各县（市、区）政府协调，解决资产划拨、资本金归集等关键问题，于 2022 年 6 月 20 日率先通过山西省地方金融监督管理局（后更名为“山西省地方金融管理局”）验收。太原市成立了由常务副市长等担任组长的改革工作领导小组，市金融办、市财政局联合印发改革工作指南，以市级政府性融资担保机构为主体吸收合并各县级机构，整合为一个市场主体。

县级法人注销后，县域服务并未停止，如忻州汇丰担保按业务片区在神池、岢岚、河曲、五台 4 县设立办事处，市级公司总部与办事处业务覆盖全市 14 个县（市、区）。此外，县级财政以增资入股等方式进入市级机构股东序列，实现县级财政的继续参与。

同为市县整合，各地的操作形态有所不同：

2022 年 4 月，山东省济宁市出台市县一体化改革方案，组建市级政府性融资担保集团——济宁市财信融资担保集团股份有限公司（以下简称“济宁财信担保”），将 5 家县级担保机构整合进集团，未设机构的县市区按不低于 5000 万元出资入股，济宁财信担保逐步在县（市、区）设立分公司，并新设 1 家市级担保子公司，形成“集团+子公司+分公司”模式。此后，2023 年 5 月，济宁财信担保吸收合并济宁市兖州区惠金融资性担保有限公司获得山东省地方金融监督管理局（后更名为“山东省地方金融管理局”）批复，系山东省首例融资担保机构合并案例。

2023 年 12 月，江苏省扬州市整合宝应、江都、仪征等地国有担保公司组建扬州市融资担保集团有限公司（以下简称“扬州担保”），整合后形成母子公司架构。

2025 年 12 月，江西省财政厅会同相关部门印发了《关于进一步推动政府性融资担保高质量发展的若干措施》，明确对放大倍数 3 倍以下、公司治理不健全的县区担保机构实施吸收合并，对成效较好、融资担保放大倍数 3 倍及以上的县区担保机构进行控股合并。

3. 整合成效

山西省通过市县一体化运营改革，全省政府性融资担保机构数量从 81 家减少至 20 家。改革后，前述 20 家机构的业务规模实现大幅增长，截至 2022 年 6 月末，合计在保余额为 407 亿元，同比增长 65.4%。根据山西省地方金融管理局于 2025 年 12 月披露的数据，市县一体化运营改革以来，全省政府性融资担保机构在保余额达 917.52 亿元、为改革前的 2.88 倍。

具体到市级机构层面，改革完成后，忻州市政府性融资担保机构由 7 家减至 2 家，忻州汇丰担保注册资本由 3.46 亿元增至 6.86 亿元。2022 年，忻州汇丰担保完成融资担保业务 38.3 亿元，同比增长 72.57%；2023 年，忻州市级政府性融资担保机构完成融资担保业务 54 亿元，同比增长 40.89%。

在其他区域的市县机构整合成效方面，截至 2023 年 5 月末，济宁市政府性融资担保机构融资担保余额为 140.91 亿元，同比增长 86.71%。2023 年，扬州担保本部新增担保规模达 20 亿元，支持小微企业 600 余户，同比增长 527%。

综合各地的整合情况来看，吸收合并的整合力度较为彻底，县级法人注销退出，

其适用于县级担保机构业务量普遍较少等情形；对县域经济较活跃、县级担保机构资质较好的地区，济宁模式与扬州模式成为更加多元化的选择。

（二）横向合并型——重庆市三家担保机构合并

1. 整合背景

重庆三峡融资担保集团股份有限公司（以下简称“重庆三峡担保”）、重庆兴农融资担保集团有限公司（以下简称“重庆兴农担保”）和重庆进出口融资担保有限公司（以下简称“重庆进出口担保”）均为重庆市市级融资担保机构，三家担保机构具备较大的业务规模，行业综合竞争力强，但存在增信资源分散、同质化竞争等现实问题。推进同层级头部担保平台横向整合，是重庆市国有金融资本改革的重要举措。

2. 整合路径

2025 年 3 月，经重庆市政府批复决定，以重庆三峡担保为主体吸收合并重庆兴农担保和重庆进出口担保，本次吸收合并完成后，重庆三峡担保将作为存续公司承接重庆兴农担保、重庆进出口担保的全部资产、负债、人员、业务及其他一切权利与义务，重庆兴农担保、重庆进出口担保的法人资格将被注销。截至 2026 年 7 月末，该事项已签署吸收合并协议，并已取得重庆市国资委、重庆市地方金融管理局批复及完成经营者集中申报程序，重庆兴农担保、重庆进出口担保的融资担保业务经营许可证已被注销，尚待完成相关工商登记变更手续。

3. 整合成效

重庆市通过对三家担保公司的专业化整合，实现“分散竞争”向“集约赋能”转型，达到“1+1+1>3”的效果。整合完成后的主体经营目标统筹兼顾业务规模、结构优化、风险防控及社会责任等多种维度：规模方面，进一步壮大资本实力、扩大业务体量；结构优化方面，进一步聚力服务西部金融中心建设和重庆经济社会发展，围绕成渝地区双城经济圈、西部陆海新通道建设等国家重大战略拓展业务，突出服务科技创新和现代化产业体系建设；风险防控方面，控制代偿率、提升拨备覆盖率，加大存量资产盘活，加强风险抵补能力；社会责任方面，强化对民营经济发展的融资增信服务，实施“全链条增信+场景化定制”双轮驱动，专项推出担保费率下调 50BP 以上惠企政策。

（三）分业定位型——广西担保本部与子公司职能划分

1. 整合背景

广西壮族自治区于 2020 年组建自治区级政府性融资担保集团——广西融资担保集团有限公司（以下简称“广西担保”），将广西融资再担保有限公司（以下简称“广西再担保”）划入广西担保作为其子公司，初始职能定位为承担自治区支小支农普惠担保及再担保的政策性职责。此外，广西担保作为自治区内高等级增信平台，具备开展市场化债券担保所需的资本实力与信用基础。

基于上述情况，广西担保一方面依据监管及制度框架的要求，须坚守政策性定位，聚焦扶持小微企业、“三农”等普惠领域经营主体，降费让利；另一方面，其高信用等级、资本信用价值，依托市场化债券担保等业务可予以释放，市场化业务产生的经营收益亦可反哺普惠担保业务形成代偿风险补充。但两类业务在监管要求、客户群体与风险偏好上存在明显差异，通过职能划分明晰两类业务边界成为现实需要。

2. 整合路径

2024 年，根据《广西壮族自治区人民政府关于同意调整广西融资担保集团有限公司职责定位的批复》（桂政函〔2023〕101 号），广西担保退出政府性融资担保机构名单，集团本部开展商业性发债担保等业务，其子公司广西再担保、广西桂惠融资担保有限公司和广西科技融资担保有限公司等开展政策性融资担保业务，两类业务各自独立开展。广西担保采取集团内部职责重构、业务功能拆分的改革思路，构建“集团本部承担市场化业务拓展职能、下属子公司坚守政策性担保本源”的分层运营模式。

3. 整合成效

完成职能定位调整后，广西担保可以更充分地释放高信用等级的增信效能，为自治区内企业发行债券提供有力的担保增信支持，拓宽直接融资渠道；此外，借助担保业务为自治区内企业债券发行“引资入桂”搭建便捷通道，以增信赋能吸引更多区外投资者参与本地债券市场。

（四）跨区域联合型——长三角融资担保联盟

1. 整合背景

2018 年 11 月，长三角区域一体化发展上升为国家战略。2019 年 12 月，国务院

印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出“推进区域异地存储、信用担保等业务同城化”。长三角区域的担保市场体量较大，2022年，长三角区域三省一市（上海市、江苏省、浙江省、安徽省）新增担保业务11282.05亿元，占全国的比重为21.82%；截至2024年9月末，三省一市的省（市）级政府性融资担保机构的担保、再担保余额合计超9000亿元。随着一体化战略的深化，长三角企业跨域经营、项目跨域布局增多，担保机构之间的业务合作需求随之上升。

2. 合作内容与运行情况

长三角担保机构的合作以论坛和共同宣言为载体推进。2022年11月，第二届长三角一体化再担保高质量发展论坛发布《长三角再担保体系高质量发展共同宣言》；2023年12月，三省一市省级担保、再担保机构在第三届长三角地区融资担保一体化高质量发展论坛上组建长三角融资担保联盟（以下简称“联盟”），发布《长三角融资担保联盟共同宣言》，从区域联合、人才联训、业务联动、信息联通、活动联办、工作联络等六个方面进行宣言，推进长三角融资担保一体化发展。

从公开信息来看，联盟主要开展职业技能竞赛、年度论坛会议等活动。

3. 整合特点与约束

联盟不涉及股权重组、机构合并或职能重构，成员机构法人地位与业务边界均无变化。这种模式不涉及产权与法人地位的变动，没有机构撤并、人员安置等成本，成员按意愿参与，进退灵活；竞赛、论坛等活动有助于行业人才培育和整体能力提升。约束主要包括属地监管、区域担保机构展业范围有限、相关政策属地性、缺乏资本纽带等。涉及多机构的跨区域交流合作有待进一步深化推进。

（五）模式总结

四类模式在整合深度、适用条件与实施成本上各有特点。垂直整合型以市级机构吸收合并县级机构为主要形态，整合力度较为彻底；相应地，其实施有赖于地方政府的统一组织与统筹推进，涉及县级法人注销、存量项目移交与人员安置等情况，协调工作量较大，更适用于县级机构业务量较少的地区。横向合并型为同层级机构之间的合并，有助于做大资本体量、减少同质化竞争；合并各方如均为成熟机构，过渡期内制度并轨与人员整合可能需要较多统筹，更适用于同一区域内增信资源相对分散的地区。分业定位型通过集团内部职能划分，推动两类业务各自独立开展，更适用于需要在同一主体内平衡政策性与市场化两类业务的机构。跨区域联合型不涉及产权变动，

参与主体进退灵活，业务协同有赖于成员机构的共同意愿与后续机制安排。四种模式各有适用条件，主要取决于区域机构格局、财政状况和融资需求等因素。

三、整合面临的主要挑战

担保机构整合本质上是对区域存量金融资源的重新配置与框架重构，整合实施路径呈现多元化特征。但无论何种模式，整合实现的是组织架构与资本层面的调整，并不代表历史遗留问题会自动解决，甚至可能伴随整合进程催生出新的问题。整合面临的主要挑战集中在以下三个方面。

（一）过渡期经营断层

各类整合模式均存在或长或短的改革过渡期，在该阶段，内部管理制度新旧交替，业务划转、人员调配、系统改造同步调整，容易造成实际经营的衔接断层。

在推行市县垂直一体化改革中，大量县级担保机构注销法人主体资格，存量担保项目移交至市级平台承接，尽管通过设立县域办事处等方式保留了属地服务窗口，但存量担保项目复核、担保合同主体变更、合作银行渠道对接等工作均需要一定周期，倘若交接方案和操作流程不够细化，易引发续贷、代偿等事项审批延迟风险，进而对县域小微企业、“三农”主体的融资造成不利影响。

同层级主体横向吸收合并过程中，多家原有担保机构均具有较长时间的展业经验，形成了差异化的风险偏好、业务审批流程，在完成工商注销前的过渡阶段，需同步梳理大规模的存量项目，完成组织架构改革、内控制度统一、人员岗位优化调配等多项工作，若统筹协调力度不足，或将对新增业务的开展造成不利影响。

采取集团内部职能切分的改革路径时，存量项目需在集团本部与子公司之间划转移交，同样存在业务链条衔接不畅、工作交接断层的风险，同时涉及过往经办两类业务的业务、风控人员调配，银行授信、与外部风险分担机构合作协议签署变更等一系列外部流程，若相关工作滞后将拉低小微、“三农”经营主体担保服务可得性。

（二）或有负债处置风险

担保业务代偿的发生往往处于担保业务开展后的几个月或几年，历史项目形成的隐性担保代偿风险、积压的代偿款追偿工作，是各类整合改革中普遍面临的难点。

担保机构整合后，原主体的全部资产负债以及或有担保责任将由承接方接受。整合完成了风险承接载体的转移，并不意味着历史存量风险得到实质性化解。如果在整合复盘阶段未能实现对全部隐性风险的全覆盖识别与排查，一些风险尚未完全暴露的

存量担保项目，会随同资产负债一并归集至改革后的运营平台，待后续担保项目风险陆续显现时，容易出现原始业务资料遗失散落、项目背景事实难以还原、原经办人员岗位发生变动等问题，造成风险溯源和责任界定困难，进一步加大代偿追偿工作的实施难度。

（三）主业功能错位

担保机构通过整合实现资本聚焦、业务规模扩张后，存在未来经营导向偏离整合初衷的潜在风险。

在吸收合并的整合场景下，改革后平台资本体量壮大可能出现担保业务规模扩张冲动，转而偏好投放单笔金额更大、管理成本更低的项目，回避小额分散、风控成本偏高、追偿难度大的普惠类担保业务，进而不仅会放大担保机构业务集中风险，还会出现担保业务规模增长但普惠金融服务效能未能同步提升的现象。此外，市级平台业务资源亦可能向市级层面集中，县域服务可得性存在下降压力。

整合后部分平台或将形成多元化的股东结构，不同股东主体的利益诉求与经营目标不尽一致，若对于重大事项决策、经营绩效考核等方面的制度设计不够完备，易形成管理漏洞。

四、建议与展望

（一）发展建议

结合前述主要挑战，并考虑到政府性融资担保机构的业务特点，提出以下建议。

细化过渡期操作安排，防止经营衔接断层。存量业务移交应清单化推进：对存量项目复核、担保合同主体变更、合作银行协议改签、再担保合作备案等事项列明清单，设定办结时限与责任主体，避免续贷、代偿审批延迟向县域小微、“三农”主体传导。县域服务触点可与法人注销同步设立，在整合方案中一次性明确办事处或分公司的覆盖范围、人员配置与业务权限。此外，业务系统与风控标准并轨可列为整合后的重点任务。

前置排查处置存量风险，加强代偿追偿能力建设。整合时要加强对或有负债情况的关注，对存量项目开展全面风险排查并按风险程度分类建档，同步固定原始业务资料与经办责任，防止整合后出现资料散失、项目事实难以还原、责任无法界定的问题。历史风险的分担规则应在整合协议中事先明确，包括整合前已形成风险敞口的认定标准、原股东与属地财政的补偿责任，避免历史包袱全部沉淀于承接主体。追偿能力建设应列为整合后的重点任务，应组建专业追偿与不良处置团队，对存量代偿项目设定

清收时限与考核目标，历史包袱的处置速度直接影响整合后主体轻装上阵的程度。

在监管底线之上增设内部约束，锁定主业定位。监管政策对支小支农占比、单户规模占比等设置了标准，但总量达标并不必然带来普惠效能：市级担保机构在满足占比的同时，如果将业务集中于市级客户或大额项目，县域服务反而萎缩。可进一步加强过程指标的管控：一是对整合后主体设置县域业务最低占比或服务户数要求，与办事处、分公司等机构布局挂钩，防止业务资源向市级集中；二是以平均单户金额、首贷户占比等指标监测“小额分散”程度；三是内部绩效考核向普惠业务规模、户数与县域覆盖等指标倾斜。股东结构多元化的主体，应在章程层面明确重大事项决策机制与利益分配规则，如为“市级控股、县级财政参股”结构，县级股东的关注点往往在于出资是否被跨县调配、本县企业能否获得服务，可在章程中对县级出资用途、县域业务覆盖安排、后续增资与风险补偿分担作出事先约定。

同步建立资本补充与风险补偿规则。根据财政部网站于 2025 年 3 月披露的财政部有关负责人就政府性融资担保发展管理办法答记者问，政府性融资担保机构客户群体主要是小微企业和“三农”等经营主体，具有高风险、低收益特点，政府性融资担保机构仅靠自身经营较难实现保本微利。担保机构在整合后业务规模增长，代偿绝对额也随之上升，《管理办法》明确地方可通过资本金补充、风险补偿、担保费补贴等方式给予多元化、精准化支持，现有两个建立相应规则的样本可供参照，一是山西省在市县一体化运营改革方案中内置了以放大倍数达 5 倍为触发条件的资本金持续补充机制；二是广东省计划在 2025—2027 年安排专项资金用于增加省级融资担保机构注册资本、实施降费奖补及代偿补偿，将财政补充转化为跨年度制度安排。对县级法人注销、县级财政转为股东的地区，可在整合方案中明确以下规则：采用何种机制持续补充资本金、风险补偿资金由市级财政统一承担还是由市县两级分级负担、保费补贴随业务如何兑现；浙江省台州市于 2025 年 3 月出台相关政策，明确风险补偿和保费补贴主要来源为每年上级财政部门下达的和市县两级政府可用于政府性融资担保机构奖补的各类专项资金，市县共担以制度形式落地，可作为参照。

（二）未来展望

未来，预计区域担保公司整合进程仍将持续，并呈现以下趋势：从政策环境看，市县一体化整合正由个案探索转为政策范式，为更多区域所借鉴。从市场环境看，债券市场利率处于低位、城投债供给收缩，债券担保业务增长承压，机构间竞争更趋激烈，通过横向整合集中增信资源、减少同质化竞争，预计仍是优化区域担保机构布局的有效路径。此外，受属地监管等约束，跨区域协同短期内仍将以联盟形式为主。总

体看，担保机构数量将延续减少态势，整合重心预计由机构撤并逐步转向理顺功能与机制建设。

联系人

投资人服务 010-85679696-8704 investorservice@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。