

建立新的“政商分离”担保体系的思考

陈晓红, 黄楠, 曾江洪

(中南大学商学院, 湖南长沙, 410083)

摘要:我国目前“一体两翼”的担保体系存在着“政商不分”的问题。通过实地调研和问卷调查所获得的147家担保机构的数据显示,政策性担保机构和互助性担保机构对商业性担保存在着“挤出效应”,且存在着担保机构普遍规模较小、多以营利为经营目标、人力资源素质不高等问题。这说明“政商不分”已经使得我国担保体系有偏离扶持中小企业发展的趋势,并且政策性担保机构不适合继续充当我国的担保体系主体,因此应该建立以商业性担保机构为主、“政商分离”的新的担保体系。

关键词:政商分离; 中小企业; 担保体系

中图分类号: G472.5

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2007)02-0181-06

我国中小企业信用担保起步较晚,但发展迅速。截止 2005 年 6 月底,全国信用担保机构已达 4 000 余家。我国确立的担保体系是以政策性担保机构为主体的“一体两翼”模式,该体系发展至今逐渐显现出不足,出现了机构规模过小、对中小企业扶持力度不够、潜在风险大等诸多问题。

中南大学商学院于 2006 年对浙江省的信用担保进行了实地调研,共调研 41 家担保机构,并向全国发放 600 份调研问卷,回收有效问卷 106 份。本文采用实地调研和问卷调查所获得的 147 家担保机构的数据。

一、文献综述

国外对信用担保的研究开始于 20 世纪 70 年代,主要集中在四个领域:信贷交易成本担保理论、逆向选择与道德风险担保理论、资信评价与信号传递担保理论、关系贷款担保理论,这些理论主要研究的是企业提供担保与贷款者信贷配给以及贷款利率的关系^[1]。另外,到上世纪 80 年代,除日本等东亚国家较好地保持了其信用担保体系的有效运作外,其他的国家,尤其是拉美和非洲国家,都由于其信用担保体系本身的缺陷而出现贷款返还率低、财政赤字增加等诸多问题,这些问题促使人们开始重新思考信用担保计

划的合理性和有效性^[2]。持不合理论的学者认为,信用担保计划是不合理的,只能加剧信息不对称带来的道德风险,持合理理论观点的学者认为,只要能合理设计信用担保体系和信用担保机构的运作模式,信用担保计划是可以合理存在的^[3]。但究竟何种担保体系更为有效,担保机构如何才能更有效运行,国外的研究涉及较少。

国内随着“一体两翼”担保体系的基本确立,针对担保体系的研究也有不少,基本都是基于“一体两翼”体系现状下,对该体系的改进完善所进行的研究:曹凤岐论证了建立中小企业信用担保体系的必要性,提出要尽快建立担保机构风险补偿机制,担保基金和再担保基金制度,以及完善中小企业资信评级制度^[4]。陈柳钦、孙建平在其发表的数篇论文中反复提出,中国中小企业信用担保体系在结构、经营和功能上存在三种制度性缺陷,而保持该体系可持续发展的根本途径在于中小企业信用担保体系及其上下游环节两个层面的制度创新^[5]。吕薇则在详细分析美国、日本和我国台湾省的信用担保体系差别性和共性基础之上,揭示出中小企业信用担保体系的特点,并提出了建立我国信用担保体系的政策建议和应该注意的问题^[6]。谭中明、梅强通过探讨市场经济条件下我国中小企业信用担保的运作模式,并对中小企业信用担保机构的资金来源与担保总规模、担保对象与条件、担保种类与范围、担保风险防范与控制等一系列问题进行了深入

收稿日期: 2006-10-18; 修回日期: 2007-03-30

基金项目: 国家自然科学基金委国家杰出青年科学基金项目 (70125002)

作者简介: 陈晓红(1963-),女,长沙人,博士,中南大学教授,博士生导师,主要研究方向: 中小企业融资,信息系统管理。

的分析,揭示了中小企业信用担保的内在特点和运行规律^[7]。从以上研究现状的介绍可以看出,国内对担保体系的研究局限在“一体两翼”现状下对现行担保体系的完善,而缺乏脱离“一体两翼”约束的根本性突破和创新。

二、担保体系的国际比较

国外的中小企业信用担保体系比较成功的主要有两种:北美的中小企业公共融资系统和东亚的中小企业信用担保体系。

(一) 中小企业公共融资系统

采用中小企业公共融资系统的国家主要是美国和加拿大,这两个国家都通过银行、信贷组织和信托公司实行了政府资助的中小企业担保贷款项目,而没有建立专门的中小企业信用担保和再担保体系^[8]。以美国为例,美国小企业管理局(SBA)管理了三个政府担保的贷款计划:7a 信用担保计划、504 特许开发公司贷款担保计划和 7m 微型贷款担保计划,中小企业公共融资系统的担保资金全部由政府提供,但就担保对象和担保费率进行了严格的限定,如表 1 和表 2 所示。

表 1 美国可获得中下企业信用担保的企业资格

制造业	批发业	零售业、服务业
员工人数<500 人	员工人数<100 人	年销售额 600~2 900 万美元

表 2 美国中小企业信用担保比例和费率

贷款数量	担保比例/%	担保费率/%
<15 万美元	85	2
15~70 万美元	75	3
70~100 万美元	75	3.5

(二) 中小企业信用担保体系

建立中小企业信用担保体系的国家和地区主要为东亚的日本、韩国、中国台湾及中国内地,其中日本的信用担保体系是世界最大的,其次是韩国和中国台湾。以日本为例:

日本从 1937 年就建立了政府出资的信贷担保系统,并在 1958 年建立了政府出资的小企业贷款保险公司(即现在日本中小企业金融公司),为信贷担保公司进行再保险。日本有 52 个政府出资的城市信贷担保公

司,由设立在东京的全国信贷担保公司联合会协调开展业务。信贷担保系统由日本经济产业省以及中小企业部负责管理,但由日本金融服务局进行预算拨款。信贷担保公司由日本金融服务局进行监管,全国信贷担保公司联合会由日本政府审计署监管。作为政策性担保,日本也对担保对象和担保额度进行了严格的限定,如表 3 和表 4 所示。

表 3 日本可获得中下企业信用担保的企业资格

制造业	零售业	服务业
资本<275 万美元 员工人数<300 人	资本<46 万美元 员工人数<50 人	资本<46 万美元 员工人数<100 人

表 4 日本各类担保最高额度 单位: 亿日元

种类	个人	法人	种类	个人	法人
普通保证	2	4	无担保保证	0.8	0.8
无担保无保证人	0.125	0.125	防止公害保证	0.5	1
能量对策保证	2	4	海外投资关系	2	4
开拓新事业保证	2	4	特定公司债券	4.5	无
应收债权担保保	1	1	安定经营关联	2.8	4.8
证			保证		
创业等相关保证	0.15	无	特定新技术事业	3	6
经营革新相关保	2.8	4.8	活动相关保证		
证			经营革新相关保	3	6
强化经营基础相	2.8	4.8	证		
关保证			创业相关保证	0.1	无
经营资源活用相	2.8	4.8	经营资源活用相	3	6
关保证			关保证		
不同领域的新事	3.8	5.8	不同领域的新事	4	6
业开发相关保证			业开发相关保证		

韩国与中国台湾的担保体系与日本的担保体系类似,但分别有各自的特色,韩国在 2005 年建立了世界上最大的中小企业信息共享系统:国家信用信息库信息共享系统,该系统有超过 730 000 家中小企业随时更新的信息。台湾在 2003 年对担保运作模式进行了一次大胆的创新,创造了“批担保”:台湾中小企业信贷担保基金向银行提供特定大额担保(10 亿新台币),并按总代偿率 4%为底线向各银行竞标,银行在协定代偿率内自己选择符合担保资格的企业提供贷款,由信贷担保基金提供 100%的担保,超过协定代偿率,则

由银行承担多余的损失。

三、国内担保体系存在的问题

1996年,国家经贸委发布《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》,政府扶持中小企业发展为宗旨的中小企业信用担保体系正式启动。到2004年底,在发改委中小企业司注册登记的担保机构已达2118家,而有学者估计,我国的担保机构实际数量至少在4000家以上。我国的担保体系是以政策性担保为主,商业性和互助性担保为辅的“一体两翼”体系,政府出资的担保机构占了总数的65%^①,其中完全由政府出资的占32%,政府出资比例低于其他国家信用担保体系,原因主要是我国政府财力有限,不能完全依靠政府出资来建立信用担保体系。

我国的担保体系虽然与日本、韩国、中国台湾地区同属于东北亚信用担保体系,但与后三者不同的是,我国的担保体系中商业性担保机构和互助性担保机构各占有一席之地^[9]。扶持中小企业发展属于政策性业务范畴,风险大而收益小,各国的担保体系基本均是政府出资为主,我国政府财力有限,商业性担保机构和互助性担保机构可以一定程度上减轻政府的压力,但商业性担保对利润的追求与政策性中小企业担保的非盈利性存在冲突,冲突的结果直接导致了当前我国担保体系中出现的两类问题:一是商业性担保普遍处于亏损状态,盈利的很少,限制了商业性担保机构对中小企业担保的积极性;二是政策性担保机构与商业性担保机构产生市场竞争,由于没有明确限定政策性担保机构的经营范围,出现了政策性担保向商业性担保发展的趋势,不再以支持中小企业作为自己的经营目标,而更多的是追求利润。吴敬琏也指出:“中国担保业生存危机的核心问题就是基本没有搞清楚政府推动的政策性担保和市场客观需求的商业性担保的区别。”

从我们对浙江的实地调研和对全国进行的问卷调查来看,我国的担保体系由于政商不分,担保对象不明确,存在以下问题。

(一) 政策性担保与互助性担保对商业性担保存在“挤出效应”

在政策性担保机构和互助性担保机构较多的城市,商业性担保机构几乎无法生存。以杭州和深圳为例,杭州市区83%以上为商业性担保,深圳89%以上为商业性担保,仅有少量的政策性担保机构。而在嘉

兴市,70%以上的担保机构由政府独资,存在少量的互助性担保机构,商业性担保机构寥寥无几。杭州萧山区,20家担保机构全部是互助性担保机构,没有一家商业性担保机构。究其原因,政策性担保和互助性担保的非盈利性使其可以达到非常低的担保费率,商业性担保要么跟着赔钱赚吆喝,否则就是门庭冷落,因此只有在政策性和互助性担保机构较少的城市,商业性担保机构才发展较好。

(二) 担保机构普遍规模较小,对中小企业扶持力度不够

从我们了解到的数据来看,当前担保机构的规模普遍较小(如图1所示)。

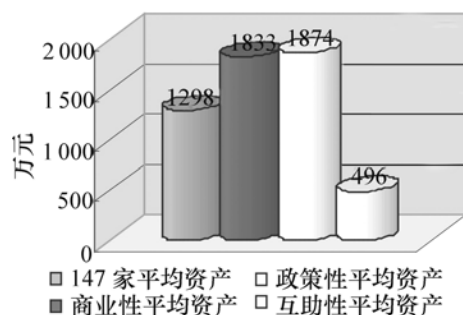


图1 信用担保机构资产状况

147家担保机构的平均资产只有1298万元,资产在2000万以上的仅有19家,而日本全国52家担保机构的总资本为1180亿人民币,平均每家20亿人民币。之所以我国担保机构的规模如此小,原因之一是政府财力有限,无法提供更多资金给政策性担保机构;二是担保机构盈利不高,高风险低盈利很难让股东继续向商业性担保机构增资,更谈不上依靠自身积累扩大规模;三是互助性担保局限在小范围之内,会员数受有限公司股东数在50以下的限制,因此机构规模也不可能很大。由于无法承受风险,各担保机构在选择担保对象时都严格把关,只对资产优良、成长性好的企业提供担保,甚至很大部分担保直接提供给大企业大项目,我国平均每家担保机构的在保企业仅50家,完全违背了信用担保体系建立的初衷,带来的结果是:我国(大陆地区)虽然有4000家以上的担保机构,但支持的中小企业比例不足1%,而日本、韩国、中国台湾地区分别为40%、20%、15%。从147家担保机构的数据来看,平均累计担保企业户数仅为276家,平均累计担保笔数为693笔,平均在保余额为4178万元,担保倍数因此也远低于其他国家的水平:我国的担保机构放大倍数平均为4倍,而同期日本、韩国、

中国台湾地区的放大倍数分别为 19、10、17。从 147 家担保机构的数据来看, 平均放大倍数为 3.22 倍(如图 2 所示)。

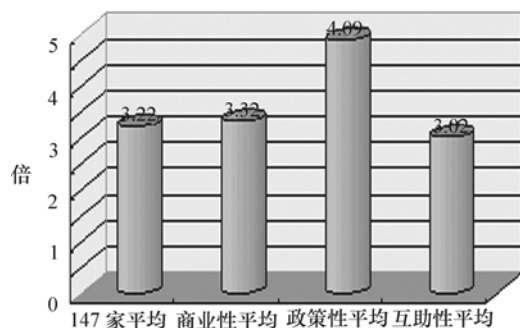


图2 147家担保机构放大倍数

另外, 由于担保机构的规模过小, 很难获得银行的信任, 因此与之合作的银行也少, 从 147 家担保机构的情况来看, 只有 1 家协作银行的担保机构有 95 家, 占 65%; 有 2~5 家协作银行的担保机构为 34 家, 占总数的 23%; 有 5 家以上协作银行的担保机构为 18 家, 仅占总数的 12%。银行对规模大的担保机构的信任度远超过对规模小的担保机构的信任度, 在 47 家担保机构中, 资产 2 000 万以上的 23 家, 平均有 7.8 家合作银行, 而资产 2 000 万以下的 124 家, 平均仅有 2.33 家合作银行。由于不信任担保机构, 银行不愿意承担担保贷款的风险, 147 家担保机构中承担全部担保风险的机构占 29%, 其余的分别承担 70%~80% 的风险比例。从我们实地调研了解到的情况, 能获得多家银行青睐的担保机构通常是规模较大的商业性担保机构, 而政策性担保机构和互助性担保机构一般只能与城市商业银行合作。

(三) 担保机构偏离扶持中小企业的初衷, 以盈利为经营目标

既然政府没有限定政策性担保机构的担保范围, 多数采用公司制的担保机构自然无法抑制其对利润追求的天性, 以湖南金科投资担保公司为例, 这家政府参股的担保机构占了湖南 10% 左右的市场份额, 但在保企业仅 16 家, 另外从 147 家担保机构的数据来看, 单笔最高担保额占担保机构资产的比例均在 15% 以上, 广州某政策性担保机构的单笔担保额度最高甚至为 10 亿元, 占了担保机构资产比例的 333%, 倘若整个担保体系都是这样的情况, 扶持中小企业从何谈起! 虽然担保机构有将盈利作为经营目标的趋势, 但政府限定了担保的价格^①, 这使得大多数担保机构只能处于

盈亏持平的边缘, 从 147 家担保机构了解到的情况, 大多数担保机构的担保费率在月 0.1% (如图 3 所示)。

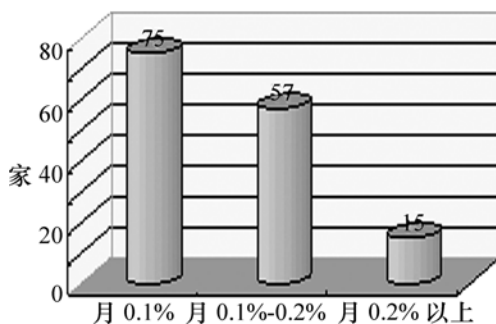


图3 147家担保机构费率分布

低收费而高风险, 盈利的自然是少数, 147 家担保机构中, 盈利超过 100 万的仅 21 家, 大多数担保机构基本处于盈亏持平的状况, 由于政策性担保机构将利润全部作为风险准备金, 而互助性担保机构将盈利作为股利分红给会员企业, 因此出现了盈利为零的担保机构。商业性担保机构在低费率的情况下只能采取少提取甚至不提取风险准备金的办法来实现盈利, 按杭州某商业性担保机构负责人的话说: “如果按规定^②提取风险准备金, 那么没有几家担保机构可以赚钱。”

(四) 担保行业人力资源素质不高, 缺乏激励与约束

担保作为高风险的高投入的行业, 按道理需要大量高素质的专业人才, 但相对于银行等其他金融机构, 整个担保行业的从业人员素质不高。从 147 家担保机构的数据来看, 本科以下学历人员占了总数的 68%, 而研究生以上学历的员工仅占其中的 3%。三类担保机构中, 商业性担保机构的人力资源最优, 研究生以上学历和本科以下学历分别为 10% 和 55%; 其次是政策性担保机构, 分别为 2% 和 63%; 互助性担保机构最差, 本科以下学历占 65%, 没有研究生以上学历的员工。本次调研发现政策性担保机构与互助性担保机构的从业人员基本均为兼职, 以嘉兴某政策性担保机构为例, 员工由市经贸委、财政局、嘉兴市商业银行等单位派人组成, 工资从原单位领取, 每周有部分时间需回原单位工作。这样的安排有利有弊, 好的方面是降低了担保机构的运作成本, 可以使担保费率处于一个较低的水平, 减小企业融资费用。不足的方面是: 其一, 担保是高风险行业, 需要专门的人才进行操作, 而兼职的员工来自各个岗位, 缺乏专业知识。其二, 兼职员工从原单位领取工资, 或享受公务员待遇, 其待遇的好坏与担保机构的经营状况无关, 因此对其在担保机构的工作缺乏激励与约束。147 家担保机构中,

政策性担保机构的代偿率高于商业性担保机构便是佐证。其三, 由于政策性和互助性担保机构的领导一般由政府某机构的领导兼任, 由于担保风险大, 大多数领导都希望不求无功但求无过, 以免影响政绩。这样导致担保机构的资金放大倍数均不高, 只有少数优质企业可以获得担保, 大部分企业拒之担保大门之外。

四、对建立新的“政商分离”担保体系的建议

综上所述, 我国现行的“一体两翼”担保体系存在诸多问题, 其中最核心的问题就是“政商不分”, 并因此导致当前的担保体系有偏离扶持中小企业的初衷, 向商业化发展的趋势。因此, 我国的担保体系应该向“政商分离”改进, 建议采取以下具体措施。

(一) 明确可获得政策性担保的中小企业资格

政策性担保指出于扶持中小企业为目的而提供给中小企业的担保, 并不仅限于政策性担保机构提供的担保, 政策性担保的服务对象主要是各类中小企业, 因此必须明确什么样的企业才是具有担保资格的中小企业, 虽然《中小企业标准暂行规定》中对中小企业划分了具体的标准, 但划分的标准过大, 不适用于定义可获得担保的中小企业, 如对工业企业划分的标准是: 职工 2 000 人以下或销售额 3 亿元以下或资产总额 4 亿元以下。而如表 3 所示, 日本对制造业可获得担保的企业标准划为员工 300 人以下和资产 275 万美元以下。

(二) 限定政策性担保机构担保范围

政策性担保机构成立的初衷就是为了扶持中小企业发展, 因此政策性担保机构的担保只能提供给中小企业, 而不能以利润作为经营目标, 背离扶持中小企业的初衷。

(三) 鼓励商业性担保机构开展政策性业务, 政府对其开展的政策性担保进行适当补偿

商业性担保机构无论从人员素质、专业程度等各方面都强于政策性担保机构, 但风险大盈利低很难让商业性担保机构关注中小企业担保, 因此政府必须对商业性担保机构开展的政策性业务进行合理补偿, 毕竟促进中小企业发展带来的增加税收、增加就业、稳定社会等效果的受益者都是政府。

(四) 中小企业担保体系应该以商业性担保机构为主体

商业性担保机构并非只指完全由民间出资的担保机构, 政府也可以投入一部分资金作为引导, 但机构的运营管理必须按照商业化的模式来运行, 完全政府出资的政策性担保机构有诸多难以避免的缺陷: 首先,

地方财政财力有限, 使得政策性担保机构规模较小, 而不能以盈利为目标使其无法通过自身积累壮大规模; 第二, 政策性担保机构缺乏专业的担保人才, 而其对人才的吸引力也低于商业性担保机构; 第三, 如果不以盈利为目标, 那么如何考核政策性担保机构? 如果以扶持的企业数量作为指标, 则可能出现盲目担保的情况, 如果以代偿率作为指标, 则会出现类似于“惜贷”的情况; 第四, 由于没有明确考核的指标, 因此对政策性担保机构很难激励和约束, 而控制着大量资金的担保机构难免出现“寻租行为”, 对于寻求担保的企业很可能通过行贿的方式获得担保; 第五, 由地方政府出资组建的担保机构, 难以避免受政府干预, 国有商业银行留下大量呆坏帐的前车之鉴不得不让人警醒。而以商业性担保为主体则可避免上述的诸多问题, 前提是只要给商业性担保机构的政策性担保业务合理补偿(如图 4 所示)。

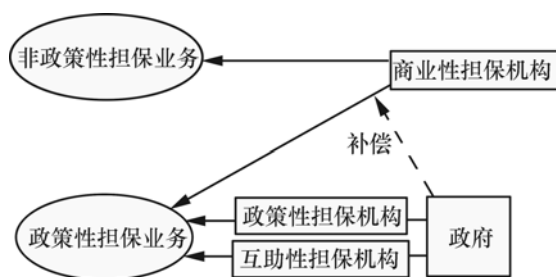


图4 “政商分离”担保体系

五、 结语

按照国际惯例, 全世界成功的担保体系都明确限定了政策性担保业务的担保范围, 这也正是我国担保体系目前所存在的问题。因此, 当前的改革应该摒弃原来的“政商不分”的体系, 建立“政商分离”、以商业性担保机构为主的担保体系, 发挥商业性担保机构在人才、经营等方面的优势, 对其开展的政策性担保业务由政府进行适当补偿, 这样才能有效解决当前我国担保体系存在的最核心的问题, 保证我国担保体系能够更加健康地发展, 更好地支持中小企业融资。

注释:

① 《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》规定, “中小企业信用担保机构的担保收费标准一般控制在同期银行贷款利率的 50% 以内”

② 财政部《中小企业融资担保机构风险管理暂行办法》要求“担

保机构应按当年担保费的 50%提取未到期责任准备金,按不超过当年年末投保责任余额 1%的比例以及所得税后利润的一定比例提取风险准备金,用于担保赔付。”

- ③ 见寺下莫明《信用保证制度的改善——对中国设立担保机构的期待》,2005 年 9 月。大连中国中小企业信用担保监管与风险管理体系改革暨再担保体系规划与发展研讨会..

参考文献:

- [1] 陈晓红. 中小企业融资创新与信用担保[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003. 171-178.
- [2] LI Wenli. Government loan, guarantee, and grant programs: an evaluation[J]. Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly, 1998, (4): 25-52.
- [3] Hallberg Kristin. A market-oriented strategy for small and

medium scale enterprises[J]. International Financial Corporation, World Bank, 2000, (3): 33-51..

- [4] 曹凤岐. 建立和健全中小企业信用担保体系[J]. 金融研究, 2001, (5): 43-50.
- [5] 陈柳钦, 孙建平. 我国中小企业信用担保体系的制度性缺陷分析及对策[J]. 人文杂志, 2003, (5): 66-72.
- [6] 吕薇. 中小企业信用担保的几种模式[J]. 金融信息参考, 2002, (10): 12-13.
- [7] 梅强, 谭中明. 中小企业信用担保理论、模式及政策 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2002. 360-396.
- [8] 陈晓红, 刘晖. 中小企业贷款担保制度的国际比较与借鉴[J]. 中南工业大学学报(社会科学学报), 1999, (4): 277-281.
- [9] 陈晓红, 刘剑. 我国中小企业社会服务体系现状及其对策问题研究[J]. 金融与保险, 2002, (1): 27-33.

Thoughts on building a new credit guarantee system separating Gov. and business

CHEN Xiaohong, HUANG Nan, ZENG Jianghong

(Business School, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The “one main body and two limbs” credit guarantee system in our country has the problem of the mixture of gov with business .Through the investigations of spots and questionnaires, we received 147 guarantee agencies’ information, which showed some problems such as gov’s and mutual guarantee agencies’ “squeezing out effect” on business ones, small scales, mercantile objectives, low human resource level and so on. These above indicated that the mixture of gov with business had led our guarantee system getting away from supporting the SMEs, and the gov’s guarantee agency was not fit to be the main body in the system , so we must build a new system which is to take the business agency as main body while separating the gov from business clearly.

Key words: separating gov and business; SMEs; credit guarantee system

[编辑: 汪晓]