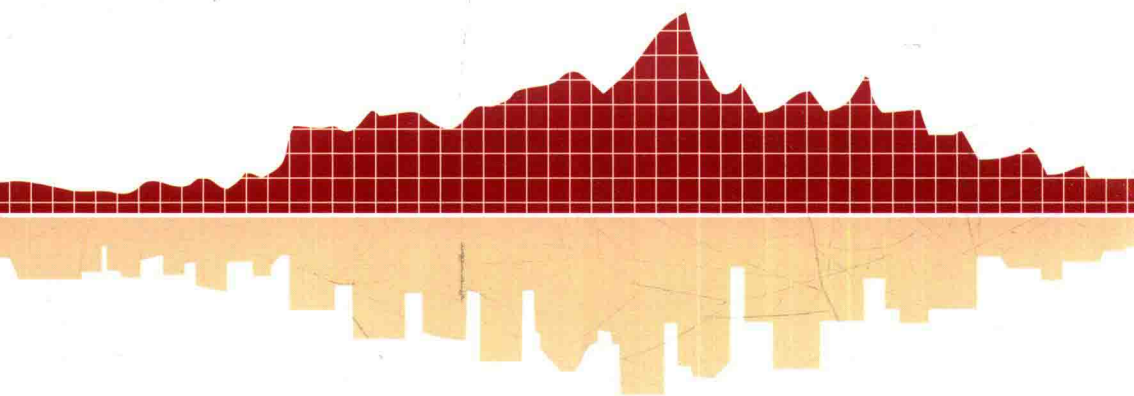


RONGZIXING DANBAO YU
JIGOU PINGJIA

融资性担保与 机构评价

主编◎牛成立 文海兴



 中国金融出版社

融资性担保与机构评价

主编 牛成立 文海兴



中国金融出版社

责任编辑：孔德蕴 张怡姮

责任校对：李俊英

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

融资性担保与机构评价 (Rongzixing Danbao yu Jigou Pingjia) / 牛成立, 文海兴主编. —北京: 中国金融出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7426 - 6

I. ①融… II. ①牛…②文… III. ①融资—担保—评价
IV. ①F830. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 034548 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 21. 5

字数 370 千

版次 2015 年 12 月第 1 版

印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价 56. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7426 - 6/F. 6986

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

编 委 会

主 编：牛成立 文海兴

总 纂：文海兴 樊卫东 徐 捷

撰稿人：

文海兴博士，中国银监会融资性担保业务工作部副主任，
高级经济师

樊卫东博士，中国银监会融资性担保业务工作部处长

徐捷博士，原中国投融资担保有限公司技术总监

(以下按章节出现顺序排列)

史宣章研究员，北京信永方略管理咨询有限责任公司总
经理

张文斐，中国投融资担保有限公司小微中心一部高级业务
经理

张全，包商银行信托业务部总经理

王少波博士，联合信用管理有限公司总经理

李英雄，联合信用管理有限公司经理

陈经纬研究员，中国社会科学院金融研究所

徐明，中国投融资担保有限公司财富二中心一部助理总
经理

孔令荣，中国投融资担保有限公司风险管理中心三部总
经理

杨志明，中和资产评估有限公司董事长，高级工程师

安海峰，中和资产评估有限公司评估业务总经理

撰稿分工：

第一章	文海兴	史宣章	
第二章	徐捷	张文斐	
第三章	张全	张文斐	
第四章	徐捷	张全	
第五章	王少波	李英雄	陈经纬
第六章	张全	徐明	
第七章	徐捷	孔令荣	
第八章	杨志明	安海峰	
第九章	樊卫东		

前 言

市场经济是信用经济，融资性担保业是社会信用体系的重要组成部分，在促进资金融通和商品流通，提升社会信用，推进金融深化，改善资源配置等方面发挥着重要作用。很多国家将融资性担保机构作为服务中小微企业发展，缓解中小微企业融资难的重要政策手段。

一、应市场经济之运而生，快速成长中遭遇“烦恼”

作为以融资性担保机构为主体所形成的我国融资性担保业，是随着市场经济的确立和发展应运而生的，发展中得到了中央政府及其有关部门和各级政府及其有关部门的积极推动和大力支持。从1993年开始起步，20余年来已成长为一个初具规模的新兴行业。在机构建设、业务能力、承保规模和业务品种等方面取得了长足进步，在缓解中小企业融资难、促进地方经济发展和社会信用体系建设等方面发挥了积极的作用。

1993年国务院批准成立了我国第一家专业融资性担保机构。1994年中国人民银行发布《金融机构管理规定》，对经营融资担保业务的机构实行许可证管理。1995年国家颁布实施《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国商业银行法》等法律，为广泛深入开展担保业务提供了法律保障。1999年初，根据国务院有关文件精神，取消了融资性担保机构行业准入门槛。2000年国务院决定加快建立以中小企业为主要服务对象的国家、省、地（市）信用担保体系，全国逐渐形成了机构类型多样化、投资主体多元化的格局。2004年国务院明确由国家发展改革委负责对跨省区或规模较大的中小企业信用担保机构的准入实施行政



许可。2008 年随着机构改革,全国中小企业信用担保体系建设工作转由工信部牵头负责。2009 年 2 月国务院重新规范了对担保行业监管对象的定义,明确以业务性质(融资性担保)而非服务对象(中小企业信用担保)作为监管对象界定的标准。

随着我国市场体制的逐步建立和市场经济的快速发展,在政策春风不断吹拂下,各级政府及其相关部门在加强融资性担保机构管理、促进行业发展方面做了大量富有成效的工作,各地融资性担保机构在规范发展、防范风险、业务创新等方面进行了许多有益的探索,在经营理念、战略定位、制度建设、业务创新、风险管理等方面都有一些积极的变化,培养了一批专业人才,经营规范性日益提高,业务运作能力逐步增强。在取消专业准入门槛后,我国担保机构在 2000 年后出现了爆发式增长。2000 年,全国各地各类担保机构约 200 余家,担保资金总量约 70 亿元。发展到 2009 年底,据各地摸底调查汇总材料,全国在工商部门登记的带有担保字样的机构约 14 000 家,其中与银行业金融机构合作开展业务的融资性担保机构约 6 500 家,融资性担保机构注册资本约 3 500 亿元,累计担保约 17 000 亿元。融资性担保业务的迅猛增长,部分缓解了中小企业融资难担保难问题;特别是 2008 年受全球金融危机影响、经济增长放缓情形下,融资性担保机构在促进中小企业和地区经济发展、扩大社会就业方面作用彰显,得到各方面充分的肯定。

同时,融资性担保行业的发展呈现了增长快、发展不平衡、多风险的特征,问题不断滋生。随着我国融资性担保机构如雨后春笋般涌现及其业务不断拓展,一些行业性问题逐渐暴露并且变得越来越突出,如法律制度不健全、行业监管不到位、担保机构业务出现大量“异化”以及风险抵御能力较弱等。这些成长中的“烦恼”的累积,增大了区域性风险隐患,造成了担保市场混乱,阻碍了行业健康发展,引起了融资性担保业及有关部门的高度重视。融资性担保业务的风险高于一般信贷风险,加上资本

杠杆效应具有外部性等，决定了需要加强监管，而且对融资性担保机构风险管控能力有较高要求。只有加大改革发展和监管创新的力度，下大力气，才能促进融资性担保业尽快走向成熟和自立。

二、行业监管新体制确立，进入历史发展新阶段

2009年2月5日，国务院办公厅发布了《关于进一步明确融资性担保业务监管职责的通知》（国办发〔2009〕7号），决定建立由中国银监会牵头，发展和改革委、工业和信息化部、财政部、人民银行、工商总局、国务院法制办等参加的融资性担保业务监管部际联席会议。2009年4月22日，国务院在《关于同意建立融资性担保业务监管部际联席会议制度的批复》中增加了商务部作为联席会议成员单位。联席会议根据国务院的要求，在深入调研和反复论证、广泛征求各方面意见的基础上，制定了《融资性担保公司管理暂行办法》（以下简称《办法》），并经国务院同意，以七部委联合规章的形式正式发布实施，《办法》的出台为融资性担保业的发展与监管建立了基本的制度框架，对于融资性担保公司的准入管理、经营规则、风险控制以及监督管理等内容做出了一系列原则性的规定，填补了我国融资性担保机构监管制度的法制空白。上述文件的颁布与实施，标志着中国融资性担保行业监管和行业规范化发展进入了新的历史时期。新的监管体制确立以来，融资性担保业呈现出以下特点：

一是法制建设取得积极进展，行业逐渐进入规范经营轨道。融资性担保行业监管建立了以《办法》及其配套制度为基本制度、各地监管细则、有关联席会议成员单位规章和规范性文件为补充的制度体系，涵盖行业经营规则、监管规范等方面，为促进融资性担保机构合规经营及监管部门有效监管奠定了制度基础。在制度建设和贯彻执行过程中，机构合规意识逐渐增强，行业逐步进入规范经营轨道。



二是担保业务发展较快,机构实力逐步增强。在我国经济增速放缓的情况下,融资性担保业务仍实现了较快增长。截至2013年末,全行业在保余额2.57万亿元;其中,融资性在保余额2.22万亿元。同时,机构实力逐步增强,截至2013年末,注册资本10亿元以上的机构60家,比2010年末翻了一番;平均每家机构实收资本1.07亿元,年均增长12.9%;机构数量2012年增速有所放缓,2013年首次理性下降。

三是外部环境有所改善,银担合作取得进展。各地高度重视融资性担保行业的发展,纷纷出台促进行业发展的政策措施,在行业扶持、再担保、银担合作等方面积极推进,非融资性担保机构清理整顿工作进一步开展。2013年末,与融资性担保机构开展业务合作的银行业金融机构15807家(含分支机构),自2010年起年均增长15.3%;融资性担保贷款余额1.69万亿元,年均增长23.6%。

四是坚持服务中小微企业的宗旨,服务量持续扩大。截至2013年末,中小微企业融资性贷款担保余额1.28万亿元,自2010年起年均增长22.9%,占融资性担保贷款总额的比重保持在75%以上。中小微企业单户担保贷款额度逐步提升,自2010年起年均增长9.9%,2013年末达到544万元。融资担保业有效发挥了改善小微企业融资环境的作用。

三、建立机构评价制度,有利于行业发展与监管

虽然近三年融资性担保业发展取得了明显成效,但行业面临的形式仍然较为复杂。由于历史原因,我国融资性担保机构总体呈现数量多、规模小、实力差距大、良莠不齐的现状。单体机构资本金规模从500万元到60亿元;单体机构年担保规模从几百万元至上千亿元;放大倍数从不足1(甚至没有开展业务)到10;机构组织形式有企业、事业及社团等形式;业务品种有的只经营融资性担保,有的同时经营非融资担保,有的还同时经营再

担保；部分机构专业化能力较低，管理水平差距较大；部分机构违法违规经营，抽逃资本金、违规运用自有资金进行投资或直接用于发放贷款，关联交易等问题严重；部分机构的风险隐患较大，影响了融资性担保业的健康发展。

《办法》及其配套措施发布实施前，融资性担保业长期缺乏信息披露制度，行业信息不透明，统计数据缺乏。银行、担保客户及行业管理部门等利益相关者往往不能得到合作融资性担保机构的真实信息，加之有些融资性担保机构业务“异化”，弄虚作假，作为信用提供者的融资性担保机构，自身信用不能得到有效证明。外界无法对融资性担保行业做出客观明确的评价，行业风险不能被有效识别，行业公信力无法得到社会认同。业内实力强、业绩好、严格自律的机构，也很难被外界有效区分。

为科学、客观地评价融资性担保业和融资性担保机构的状况，提高行业透明度和行业公信力，促进行业健康发展，加快推进《办法》及其配套制度的落实，我们对融资性担保的行业状况和机构评价方式进行了综合研究。旨在通过行业分析和评价方法分析，选择适当的评价方法和评价内容，建立适合我国融资性担保机构特点的综合评价体系和评价方式。通过评价工作的开展，进一步规范融资性担保机构经营行为，完善监管手段、提高监管效率、发挥监管导向作用，推动融资性担保机构与银行业金融机构等债权人加强业务合作，保护股东、金融市场投资者等利益相关者权益，促进行业持续健康发展，使融资性担保业真正成为服务中小微企业的不可替代的力量。

2015年1月18日

目 录

第一章 导论	1
第一节 为何评——评价体系建设的意义	1
第二节 为谁评——评价服务的对象	4
第三节 谁来评——评价工作的组织	5
第四节 怎么评——评价体系的建设	5
第五节 评什么——评价体系涵盖的内容	9
第二章 担保的功能及发展环境	12
第一节 相关概念	12
第二节 担保的功能及定位	14
第三节 担保业的发展环境	17
第三章 国外担保业起源与发展	40
第一节 担保业分类与起源	40
第二节 中小企业信用担保 (Credit Guarantee)	42
第三节 保证担保 (Surety Bonds)	63
第四节 金融担保 (Financial Guaranty Insurance)	69
第五节 国际担保业协会	73
第四章 国内担保行业的发展	77
第一节 发展历程	77
第二节 发展现状	80
第三节 自律组织	86
第四节 运行模式	87
第五节 行业特点	97
第五章 企业评价的理论与方法	104
第一节 企业评价概论	104
第二节 企业评价的主要模型、方法与技术	114



第三节 企业评价方法的选择与使用	136
第六章 国内外担保机构评价方法	144
第一节 国际担保业监管与担保机构评价	144
第二节 国际担保机构信用评级方法	146
第三节 国内担保机构评价方法	153
第七章 建立我国融资性担保机构评价体系	172
第一节 技术路线	172
第二节 评价要素	178
第三节 评价模型指标体系	185
第四节 权重及标准确定	188
第五节 操作规程	192
第八章 地方融资性担保机构评价体系建设案例	195
第一节 云南省担保机构绩效评价体系的构建背景	195
第二节 云南省担保行业的特点分析	196
第三节 云南省融资性担保机构绩效评价体系的构建	197
第四节 云南省担保机构绩效评价体系示例	211
第九章 观点与建议	218
第一节 主要观点	218
第二节 对策建议	222
附录一 《融资性担保公司管理暂行办法》及主要相关制度、 政策	224
国务院办公厅转发银监会发展改革委等部门关于促进融资性担保 行业规范发展意见的通知	224
融资性担保公司管理暂行办法	227
融资性担保业务监管部际联席会议关于认真贯彻落实《融资性 担保公司管理暂行办法》的通知	236
融资性担保公司董事、监事、高级管理人员任职资格管理 暂行办法	240
中国银监会关于印发《融资性担保机构重大风险事件报告制度》 的通知	244
中国银监会关于印发《××省（自治区、直辖市）融资性担保	



行业××××年度发展与监管情况报告》和《××机构概览》 编写说明的通知	247
中国银监会关于印发《融资性担保机构经营许可证管理指引》的 通知	252
中国银监会关于加强融资性担保行业统计工作的通知	258
中国银监会关于加强融资性担保贷款统计和有关资料转送工作 的通知	274
中国银监会关于印发《融资性担保公司公司治理指引》的通知 ...	279
中国银监会关于印发《融资性担保公司信息披露指引》的通知 ...	285
中国银监会关于印发《融资性担保公司内部控制指引》的通知 ...	290
中国银监会关于促进银行业金融机构与融资性担保机构业务合作 的通知	296
附录二 典型担保机构信用评级体系介绍	298
金融担保机构信用评级方法	298
信用与保证担保公司信用评级方法	317
参考文献	323
后记	326

第一章 导 论

第一章研究融资性担保机构评价体系建设的思路。为什么要建设融资性担保机构评价体系？其重要性和必要性何在？担保机构评价与行业发展及行业监管是什么关系？评价结果谁需要应用及如何应用？如何组织融资性担保机构评价工作及谁来进行评价？融资性担保机构评价应采用什么方法？其技术路线如何设计？评价体系如何定位？如何满足担保业务各方利益相关者的要求？评价内容包括什么？评价应从几个方面着手？如何实现对融资性担保机构全面、审慎、客观的评价？这些问题是我们开始研究前首先需要定位的基本问题，也是本书研究的主线。简言之，本书将重点围绕“为何评、为谁评、谁来评、怎么评、评什么”等核心问题和思路展开。

第一节 为何评——评价体系建设的意义^①

担保是经济活动中保障债权实现的一项重要民事法律活动，也是市场经济条件下各种交易活动对信用和风险管理的客观要求。担保业务是一种信用增级服务，具有信用放大功能，本质上属于金融服务范畴，也是社会信用体系的重要组成部分。

担保机构在金融市场体系中主要以其自身资产及信用对债务人承担着担保责任，进行的是一种降低银行等金融机构与客户间信息不对称的信用中介活动，部分充当了银行等债权人的风险管理人及企业等债务人的信用提升人的双重角色，从而促进了交易的成功和资金的流动。为了扶持中小企业发展和缓解中小企业融资难的问题，建立中小企业融资担保体系往往成为有关国家政府普遍采用的一项重要制度措施。我国作为一个以间接融资为主的国家，企业融资过程中对担保也有着现实的需求。目前，中小企业融资担保仍是我国担保业的最主要业务。

^① 本章第一节、第二节、第三节、第四节、第五节参见文海兴、徐捷、樊卫东：《构建我国融资性担保机构综合评价体系研究》，载《当代金融家》，2012（3）。



中国担保业经过近 20 多年的发展,在机构建设、业务能力、承保规模和业务种类等方面取得了长足进步,在缓解中小企业融资难、促进地方经济发展和社会信用体系建设等方面发挥了重要的作用。截至 2012 年年末,通过监管机构审查、纳入监管体系的融资性担保机构为 8 590 家;资产总额 10 436 亿元,同比增长 12%,净资产总额 8 886 亿元,同比增长 13%;担保余额 21 704 亿元,同比增长 13.5%;融资性担保贷款余额 14 596 亿元,较年初增长 12.3%,其中,中小企业融资性担保贷款余额 11 445 亿元,较年初增长 15.3%,占融资性担保贷款余额的 78.4%。以上情况显示:第一,融资担保法人机构数量仍很多,但是实力和规模不大;第二,目前的融资担保机构主要是面向中小企业;第三,2009 年国务院确立了监管体制以后,行业总体运行平稳,机构增速理性放缓,业务规模保持较快增长;第四,融资担保潜力很大,它的作用还远远没有发挥。

同时,担保行业还存在很多发展中的问题,如:“一多”(机构数量多)、“二小”(注册资本和放大倍数小)、“三不足”(业务创新、准备金提取和风险缓释措施不足)、“四待提高”(人员素质、风险管理能力、合规意识和银担合作水平亟待提高)等。作为风险直接承受者的担保机构缺乏有效的风险传递和释放渠道,尚未形成政策有效支持、资本持续补充、风险有效抵补、业务健康运转的良性循环。因此,作为一个行业来看,担保行业尚处于起步发展阶段。建立有效的信息披露制度,提高行业透明度和公信力,是防范行业风险的有效保障,更是促进行业发展的重要措施。

评价行为的产生与发展是市场经济的必然产物。它往往由独立、中立的评价机构或者组织,采用规范化的程序和科学化的方法,对事项有关内容赋值进行比较分析和综合评价,并以文字分析或简单、直观的符号表示并公布其评价结果。信用评级是企业评价常用的方法之一,是揭示信用风险的有效手段,也是市场经济参与者信息披露的标准方式之一。在发达的市场经济国家,已经建立了一整套信用评级技术和标准,穆迪投资者服务公司(以下简称穆迪)、标准普尔公司(以下简称标普)、惠誉国际评级公司(以下简称惠誉)等几大评级机构占据了这一领域的很大话语权。但对其评级结果和评级体系,也出现了很多争议,这一现象在 2008 年全球金融危机及其后的美债、欧债危机中可见一斑。在国内,随着市场经济的发展,尤其是资本市场的发展,信用评级技术近年已有长足的进步,但总体仍处于发展阶段。

随着担保行业在我国社会经济发展中的地位 and 作用日益提升,市场



主体对建立完善融资性担保机构评价体系的需求不断增强。在担保行业中,信用评级工作已经开展了几年,对于披露行业信息、提高行业透明度,起了积极的促进作用。但是,对于发展速度很快、监管刚刚确立的担保行业,仅进行信用评级,揭示融资性担保机构的履约能力,显然不足以全面反映行业信息。另外,国内相关主体的评级角度各异,主要考虑本地区或本部门的需求,一般能够适应所覆盖的部分机构,评级结果之间尚缺少可比性和一致性。因此,建立能够覆盖全行业担保机构、全面反映融资性担保机构综合信息的评价体系的需求日益凸显。

建立融资性担保机构综合评价体系至少有以下几个方面的意义:

一、引导发展方向,规范行业秩序

建立融资性担保机构标准评价体系,用统一的方法对业内机构进行综合评价,定期发布评价结果,能够使监管机构和利益相关者全面了解行业状况和融资性担保机构运行状况,有助于提高行业透明度和业内区分度,形成优胜劣汰的激励约束机制。评价结果既可以作为监管部门对担保机构进行业务监督、绩效考核、风险预警与政策扶持的重要参考依据,也可以作为银行等金融机构选择融资性担保机构、扩大业务合作的重要参考依据,更是担保机构生存发展的重要激励约束机制。建立扶优限劣、优胜劣汰的良性机制,能够使一批规范经营的融资性担保机构脱颖而出,也能够起到推动行业发展的主导作用。

二、促进银担合作,改善融资环境

目前,银行是融资性担保机构最主要的业务合作对象。随着融资性担保机构逐步进入金融产品担保业务领域,与基金、信托等金融机构的业务合作逐步加深。建立融资性担保机构综合评价体系有助于降低银行等金融机构与融资性担保机构业务合作的风险和成本。对融资性担保机构进行综合评价,一方面能够为金融机构选择担保机构提供重要参考依据;另一方面也能够通过搭建融资性担保机构信息平台,整合相关金融机构的担保机构业务信息,实现信息资源共享。

三、完善监管手段,提高监管效率

《融资性担保公司管理暂行办法》及其配套措施的颁布,建立了行业监管的基本框架。经过一年的规范整顿,第一批通过监管机构审查的融资性担保机构已先后领取了融资性担保机构经营许可证。规范整顿后,



融资性担保机构在经营过程中还需按照《融资性担保公司管理暂行办法》及其配套措施的规定开展各方面工作。如按照中国银监会《融资性担保公司公司治理指引》及《融资性担保公司内部控制指引》进行公司治理、内部控制及业务风险管理；按照中国银监会《关于加强融资性担保行业统计工作的通知》、《融资性担保公司信息披露指引》、《融资性担保机构重大风险事件报告制度》进行信息披露等。建立融资性担保机构评价体系，定期进行融资性担保机构评价工作，并对行业状况进行综合分析，能够有效提高现场检查及非现场监管的有效性，提高监管效率，有助于各项监管制度的落实。

四、建立信息平台，保护相关权益

建立融资性担保机构标准评价体系，使全行业融资性担保机构的评价结果具有一致性和可比性，有助于保护股东、潜在投资者、金融市场投资者和客户等担保机构利益相关者权益。评价结果为股东进行业绩考核和经营导向、潜在投资者和客户选择融资性担保机构、金融市场投资者的投资决策等提供了重要的参考依据，有助于降低信息成本、提高决策效率。

第二节 为谁评——评价服务的对象

融资性担保机构评价的主要作用体现为服务于监管部门和各类市场主体，比如评价对象（塑造资信品牌和获得各种资源的通行证）、社会公众和投资者（根据评价的结果来制定投资决策）、资本市场债务发行者（降低发行费用和拓宽筹资渠道）、商业银行（是否发放贷款决策的依据之一）、政府和监管部门（为对监管对象的分级分类监管提供依据、加强对融资性担保机构的指导和监督、政府资金投资的重要标准）。因此，建设融资性担保机构的评价体系，提高行业透明度和业内区分度、形成优胜劣汰的激励约束机制、提高行业公信力，是促进我国担保业规范与可持续发展的需要；是银行业金融机构选择融资性担保机构、扩大业务合作的需要；也是监管部门对融资性担保机构进行业务监督、绩效考核、风险预警与政策扶持的需要。

融资性担保机构评价体系的总体研究设计规划，战略上要综合考虑担保机构、银行、财政部门等市场主体和监管部门需求的特殊性和差异性，建立多维度担保机构分类评价指标体系，进一步扩大融资性担保机构评价的覆盖面、针对性和有效性。通过规范融资性担保机构评价体系