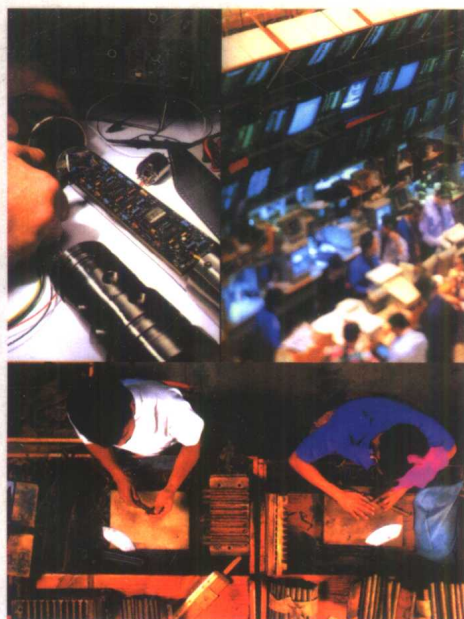


中小企业与金融丛书

中小企业信用担保

Zhong Xiao Qi Ye Xin Yong Dan Bao



主 编 张利胜 狄 娜
副主编 谭左亭 秦 恺

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中小企业信用担保/张利胜等编著. —上海:上海财经大学出版社,2001.8
(中小企业与金融丛书/黄开旭、韩文亮主编)
ISBN 7-81049-614-X/F·522

I. 张… II. 张… III. 中小企业-信用-担保-研究 IV. F830.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 051317 号

- ☐ 策划编辑 张小忠
- ☐ 责任编辑 张小忠
- ☐ 封面设计 宝圣行
- ☐ 版式设计 朱静怡

ZHONGXIAO QIYE XINYONG DANBAO

中小企业信用担保

主 编 张利胜 狄 娜

副主编 谭左亭 秦 恺

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

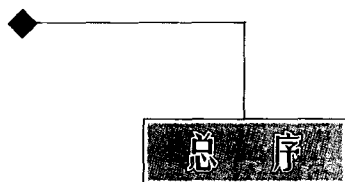
上海市印刷七厂一分厂装订

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 11.375 印张 236 千字

印数:0 001—3 000 定价:28.00 元

ZONGU



人类已经告别 20 世纪,然而社会经济的产业组织形式并没有完全像 19 世纪末 20 世纪初叶经典经济学家所预言的那样,自然竞争必然走向集中,集中又必然走向垄断。相反,中小企业成了各国经济的基础和社会经济中最为活跃的因素,成为社会经济持续发展和繁荣稳定的重要因素。今天,在这世纪更替、展望未来经济发展的重要时刻,我们可以清晰地看到,随着科技水平的提高,社会分工越来越细,社会经济活动的社会化、虚拟化、网络化、电子化,必将更有利于中小企业发展。从这个角度讲,21 世纪将是中小企业的世纪。

从当前世界经济发展的角度看,中小企业的生存和发展既是各国经济的重要组成部分,又是世界性的一大共同难题。中小企业提供了社会广泛的就业岗位和经济增长的动力,社会就业的 60% 以上是由中小企业提供的,中小企业又是社会财富的主要提供者,各国的国民生产总值 40% 以上是由中小企业创造的。同时,中小企业又是社会经济群体中的弱者,与

大企业相比,它们还有不少的困难。根据亚太经济合作组织(简称 APEC)的归纳,全世界的中小企业一般存在着五大困难:市场准入、资金融通、人才引进、信息共享以及科技应用。尽管中小企业有这样和那样的缺陷与问题,但是有眼光的政治家都高度重视中小企业的发展。因为中小企业对一个国家或地区来讲,最大的贡献是具有社会政治稳定器的作用。世界各国经济发展史的实践证明,只有中小企业的广泛发展,社会的充分就业才有可能。

从 20 世纪经济发展的情况看,企业的组织形态正呈现两极发展的趋势:一方面,大型企业通过重组合并成为特大型企业,特别是跨国集团已成为世界经济举足轻重的力量;另一方面,中小企业也有其广阔的生存、发展空间。整个 20 世纪经济发展带来产业结构深化、市场化程度的提高,整个社会的细分市场更加充分,所以 20 世纪是中小企业广泛发展的时代。从 20 世纪初的电气革命,到 20 世纪 50~60 年代的电子革命以及 90 年代的信息革命,每一次技术革命都推动了产业结构的深化,为中小企业开辟了新的发展舞台。在技术革命推动产业革命的过程中,广大的中小企业填补了市场空隙,完成了产业结构价值链的连接。由于中小企业的成长使 20 世纪企业发展的历史又呈现出波澜壮阔、蓬勃发展的生动景象。从当前的科技领域和其他领域,都可以看到昔日的小企业伴随着经济的发展成长为产业和行业中的佼佼者。中国从 80 年代中期开始进行的城市经济体制改革和金融体制改革使中小企业有了蓬勃发展的机遇和空间。经过 80~90 年代经济体制改革与经济洗礼,中小企业已成为中国经济的重要组成部分。全国工商注册登记的中小企业已超过 1 000 万家,

占全部注册企业数的 90%。中小企业工业总产值和实现利税分别占全国的 60% 和 40% 左右,在流通领域中小企业占全国零售网点的 90% 以上,中小企业还提供了大约 75% 的城镇就业机会。中国的中小企业发展是经济改革能量释放的结果。伴随中国经济活动的市场化、社会化、城市化的进程,中小企业特别是多种所有制形式的中小企业快速发展,已成为推动中国经济发展的生力军。正因为中国中小企业是在市场化的过程中快速发展起来的,面临广阔的成长性市场,资本的增长完全跟不上市场的发展,因此,中国中小企业的融资问题就显得格外突出。

上海曾经是中小企业的汪洋大海,但是在计划经济的年代,中小企业的发展受到了一定的遏制,中小企业的多种所有制性质往往作为资本主义的“尾巴”,而经常被割掉。改革开放之后,特别是确立了社会主义市场经济之后,上海的中小企业生机盎然,呈现出一派欣欣向荣的景象。截至 1999 年底,集体经济与非公有制经济已占上海 GDP 的 44.9%,若再加上国有经济中的中小企业部分,此部分构成超过 50%。实践证明,上海经济的发展离不开中小企业的发展。作为在社会主义市场经济条件下的中小企业,如何摆脱计划经济的痕迹,走自身发展的道路? 银行如何为中小企业客户提供丰富多彩的金融服务,如何在中小企业社会化服务方面发挥作用,满足中小企业客户的各方面需要? 这既是社会各界普遍关注的重要问题,又是上海银行自成立以来一直孜孜以求、不断探索的课题。

上海银行从 1996 年开始一直高度关注和研究中小企业的服务和融资问题。这既是由上海银行的市场定位所决定

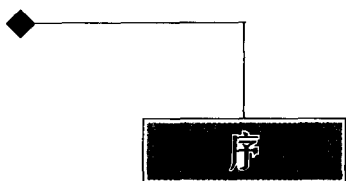
的,又是其社会责任使然。我们经常在思考,在全市 36 万户的中小企业中,有 18 万户在上海银行开户,我们有责任为中小企业提供更好的服务。上海银行自组建以来,充分利用网点众多以及与中小企业联系紧密的特点,发扬为多种经济成分服务的优良传统,积极为中小企业提供账户管理、支付结算、贷款、业务咨询等基础性金融服务。全行每天为中小企业办理结算业务 18 万笔,全年累计 4 860 万笔;每天为中小企业办理现金收付 5 亿元,全年累计为中小企业办理现金收付 1 600 亿元。中小企业贷款金额一直占据全行贷款金额的 70% 以上。与此同时,上海银行还积极与政府机构和社会组织合作,努力探索和创立为中小企业提供良好的金融服务和社会化服务的手段和方式。1998 年,上海银行与国家经贸委中小企业对外合作协调中心共同建立了上海中小企业服务中心,推动了以融资服务为主要内容的中小企业服务。针对中小企业的需要,上海银行和有关部门配合,根据中小企业成长“生命周期”各个阶段的特点设计了不同的贷款品种,这些贷款品种包括如起步阶段所需的“下岗工人再就业专项贷款”,发展阶段所需的“商铺租赁购置专项贷款”,正常运转所需的“基金担保专项贷款”,进一步发展所需的“高新技术专项贷款”,对外扩张所需的“收购、兼并专项贷款”,引进德国和瑞士中小企业在上海投资、合资所需的“中瑞合作基金”等。我们在服务中体会到,中小企业的发展是市场经济中一个重要组成部分。随着 21 世纪经济的进一步发展,中小企业将更有其地位和作用。上海银行作为一家主要从事中小企业服务的银行,有责任研究和推动中小企业课题,探索和解决中小企业发展和融资中的困难,使中小企业有一个茁壮成长的环境。

上海银行对中小企业与金融问题的研究和探索一直得到政府和社会各界的广泛支持。从 1996 年底上海银行与上海发展研究基金会共同设立上海中小企业发展研究基金以来,围绕中小企业融资及以融资服务为主的社会化服务与社会各界展开了广泛的研究,形成了一些成果。2000 年初,上海银行和国家经贸委中小企业司狄娜副司长和中国社会科学院金融研究中心主任李扬教授等专家共同商定借 2001 年 APEC 中小企业部长会议在上海召开之机,特编撰《中小企业与金融丛书》。该丛书主要围绕中小企业发展和金融的相关问题而展开分析,集中了近几年来我国研究此类问题的部分专家。李扬教授主持了《中小企业与中小银行》的撰写,狄娜副司长专门为《中小企业信用担保》作序。丛书编委会的各位编委也为丛书的出版积极献计献策,提供了不少有价值的意见。上海银行作为一家金融企业,出于对中小企业发展的热忱主编了此丛书。诚盼社会各界共同关注中小企业融资和发展问题。

傅建华

2001 年 5 月

$\mathcal{X}u$



近年来,我国的中小企业有了长足的发展,其整体素质和对国民经济的贡献率不断提高,但就其整体状况和发展趋势看,资金供应难以满足资金需求的状况将长期存在,“融资难”会在相当一段时间内成为制约中小企业发展的难题。当前的“融资难”首先表现为间接融资难,其实质为企业信用不足。因此,解决“融资难”的当务之急是加快建立和完善全国中小企业信用担保体系,逐步营造社会的信用环境,努力提升中小企业的信用能力。

—

中小企业贷款难、寻保难既有深层原因,又有表层原因。

从深层原因看:一是供应不足。我国尚无专门为中小企业贷款的金融机构,加之商业银行体制改革后权限上收,以中小企业为放贷对象的基层银行有责无权,有心无力;实行资产负债比例管理后,逐级下达“存贷比例”,贷款供应缺口明显加

大。二是保证缺乏。银行只认可土地、房产等不动产作抵押,中小企业尤其是流通行业的中小企业多为租赁经营,因而无产抵押;中小企业担保机构少,担保品品种单一,寻保困难。三是辅导薄弱。中小企业贷款难、寻保难的根本原因是其资信等级低。建立以中小企业信用信息的登记、征集、评价、发布和奖惩为主要内容的信用制度已迫在眉睫。

从表层原因看:一是银行放贷成本高。银行放贷100万元与1000万元所费成本相近,当然贷大不贷小。二是银行放贷责任大。中小企业大部分为非国有企业,放贷稍有闪失,信贷员说不清楚。三是中小企业自身能力弱。中小企业资信等级往往难以达到银行放贷标准,办理财产抵押又实力不足,行政性担保无效,企业责任意识增强后,一般不愿替其他企业出具担保。四是直接融资无渠道。A股、B股、H股均为大企业上市融资渠道,中小企业无法直接融资,从而也加剧了间接融资的难度。

二

为解决中小企业贷款难、寻保难的问题,当前全世界已有48%的国家和地区建立了中小企业信用担保体系。日本、美国、德国、加拿大及我国的台湾、香港地区均分别于1937年、1951年、1953年和1960年成立了中小企业信用担保机构。建立中小企业信用担保体系已成为各国扶持中小企业发展的通行做法。

与国外及有些地区的情况不同,我国的中小企业信用担保无论是理论还是实践均处于萌芽或初创阶段。为正确指导实践,我们应当对信用担保的一些基本特征作初步探讨:

(一)信用担保具有杠杆功能,为政府所用时即为准公共品

信用担保的这一特征决定了政府的定位和对担保的价值取向。

信用担保可凭借自身的实力与能力承担数倍于自身资产的担保责任,具有放大与杠杆功能,是一种“低成本、高效能”的准融资方式。当信用担保这一功能为国家所利用时,就可体现政府的政策意图,引导社会资源实现优化配置,转换为财政性资金扶持经济发展的新形式。发展中小企业的信用担保具有广泛的社会意义。因此,中小企业信用担保应定性为准公共品,政府出资设立正体现了这一社会功能。政府出资决不意味着政府直接操作,政府在信用担保中的职能主要应定位于规范、扶持,特别是监控。上述特征决定了对中小企业信用担保的评价主要不在于自身的经济效益,而应主要体现为由此而产生的扩大就业、培植财源、增加税收、繁荣经济和实现技术创新与成果转化等社会效益。

(二)信用担保是国际公认的高风险行业,实现可持续担保必须具备承担责任的实力和控制风险的能力

信用担保经营的是风险,承担的是责任,因而是国际公认的高风险行业。这一自然属性决定了担保机构必须具备承担责任的实力和控制风险的能力。承担责任的实力源于担保机构的资金总量与补偿机制:前者规定着担保机构的信用程度,后者决定着担保机构的可持续性。补偿机制包括内补与外补:内补侧重于担保机构从担保收入中适量提取形成风险准备金制度;外补则要以代偿损失与担保总额这对制衡因素为基础,形成财政(出资人)的有限补偿机制。从事担保有一定

风险,风险只能识别、防范、控制和化解,不应转嫁,也无法消灭。风险的识别与控制靠的是经验与技术;风险的防范与化解则主要靠制度和机制。风险的控制取决于风险的分散:一靠筹资多元分散,二靠业务品种多样分散,三靠银行风险共担分散,四靠客户提供反担保措施分散,五靠实施再担保分散,六靠联合保险业分散。

(三)信用担保的风险与收益严重失衡,风险准备必须制度化,担保对信用的依存度极高,解决“寻保难”的关键还在于构建中小企业信用体系

信用担保与风险投资承担着相似的风险,但收益却有天壤之别。风险与收益严重失衡是担保业的又一特征。这种失衡还表现在担保损失的周期性。正如业内人士所言:“担保是不赔三年一赔到底”,即微薄的保费收入难以抵偿担保的风险。鉴于此,以准公共品为特征的中小企业信用担保,其盈余所得不应视为利润并缴纳所得税,而应全部转增风险准备金,并形成制度。同时,担保业应明确行业定位,以便建立专门的成本管理、会计制度、税收制度、资质评估、专业人士测评等相关制度。

信用担保的作用有效亦有限,它对社会经济体制、法律制度尤其是信用环境依存度极高。应当说,是信用不足推动了担保业的产生与发展;但反之,信用不足又增加了担保的成本,从而制约了担保业的进一步发展。总之,信用担保确实能够在一定程度上缓解中小企业间接融资难的问题。但要从根本上解决中小企业的融资问题还在于营造良好的信用环境,提升中小企业整体的信用水平。

三

我国的中小企业信用担保体系试点工作大致经历了探索、规范和完善三个阶段：

(一)1998年10月~1999年5月为试点的探索阶段

为切实推动中小企业发展,1998年10月,全国推动中小企业发展工作领导小组确定,将解决中小企业“融资难、担保难”问题作为推动中小企业发展工作的突破口。同年12月,全国经贸工作会议决定着手组织开展“全国中小企业信用担保体系试点”。随后,试点工作即在江苏镇江、山东济南、吉林长春、首都北京、安徽铜陵及河南、内蒙古等地陆续展开。

(二)1999年6月~2000年6月为试点的规范阶段

1999年4月,国家经贸委在广泛调研的基础上向国务院提交了《关于当前中小企业信用担保体系试点情况的报告》。对此,国务院领导批示:“请经贸委、银行在总结经验教训的基础上,逐步规范,这是扶植中小企业发展的重要措施”。为落实领导批示,在各地试点实践的基础上,国家经贸委于1999年6月14日下发了《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》(国经贸中小企[1999]540号),就试点的指导原则、模式体系、担保机构的资金来源、职责与程序、协作银行、风险控制及责任分担、内外部监管及其组织实施等作了明确规定,中小企业信用担保体系试点工作开始步入规范阶段。

(三)2000年8月至今为试点的完善阶段

随着中小企业自身的日益壮大,党和政府对中小企业的重视程度也日益提高。从“抓大放小”到“放小、扶小相结合”,再到“坚持发展大企业、大集团与扶持中小企业并举”方针的

确定,体现了政府扶持中小企业发展的政策力度不断增强。2000年8月24日,《国务院办公厅转发国家经贸委关于鼓励和促进中小企业发展若干政策意见的通知》(国办发[2000]59号)下发,这是建国50年来、改革开放20年来国家第一个专门针对中小企业发展有关问题的文件。文件就中小企业发展相关的结构调整、科技创新、财税扶持、资金融通、服务体系、外部环境、加强领导等作了规定。该文件还专章列出了信用担保一节,并明确提出了加快建立和完善全国中小企业信用担保体系的要求。至此,试点工作进入体系完善阶段。

我国中小企业信用担保体系试点是按照“选择重点,规范操作,总结经验,稳定推进”的指导思想逐步展开的,并注重把握三项原则,即“支持发展与防范风险相结合”、“政府扶持与市场化操作相结合”、“开展担保与提高信用相结合”。担保体系构建体现为“一体两翼三层”。“一体”指试点模式的主体,可概括为“多元化资金、市场化操作、企业化管理、绩优者扶持”。担保初始资金要多方筹集、滚动发展;担保机构无论作为企业法人、事业法人或社团法人,均须独立于政府进行市场化运作;担保机构的法人治理结构、管理理念、管理模式及用人机制等全部实现企业化;担保对象不问出身、择优扶强,体现政府的产业导向。“两翼”指国内现有的专业担保和企业互助担保,它们是试点主体的重要补充。“三层”指担保体系中,中央、省级、地市级三个层面。其中地市一级担保机构负责辖区内受保企业的直接担保业务,省一级担保机构主要对市级担保机构进行再担保,中央一级担保机构在总结试点经验的基础上,或由中央政府为主出资设立,或通过地方担保机构的强制再担保设立。

为加强监管,控制风险,信用担保试点还注意把好四个环节:一是担保资金必须全部存入协作银行,二是担保资金放大倍率必须限制在5~10倍,三是严格按标准选择企业和担保项目,四是加强评估,重在控制担保代偿率。近三年来的试点实践表明,上述试点的指导思想、基本原则、框架模式和环节要点在降低和规避担保风险、推进试点健康发展方面发挥了重要作用。

四

当前,我国中小企业信用担保体系试点具有以下特点:

(一)资金筹集多元

针对地方财政吃紧的实际,各地采取“政府为主,社会为辅,多元募集滚动发展”的方针筹集担保资金。主要表现为四个“一块”:一是政府投入一块。地方财政将担保所需资金纳入本级财政预算,前几年每年拨款形成担保能力,以后逐年补充以建立补偿机制。二是受保企业风险保证一块。按照“谁出资、谁受益”的原则,担保机构对受保企业收取一定的风险保证金,从而既增强了信用约束,又拓宽了筹资渠道。三是担保机构多方筹集一块。担保机构以吸引专业担保机构参股、争取企业法人投资、广泛组织募捐等办法筹集资金。四是经营收益补充一块。担保机构的存款利息及保费收入除用于业务开支、风险准备外,其剩余全部用于补充资金。

上述做法改变了原有扶持中小企业由政府“一肩挑”的传统模式,调动和组织社会资源共同解决中小企业贷款难、担保难问题,避免了将担保风险全部转嫁到政府特别是财政的弊端。

（二）服务对象公平

各地打破了行业和所有制限制，明确提出选择担保对象要“不问出身，重在现实表现”，只要是有前景、有产品、有市场、资金回笼快的“三有一快”企业，无论国有、集体、民营和个体私营企业，也无论工业、流通企业，担保机构都积极提供服务。

（三）业务操作规范

为确保信用担保资金的安全有效运行，各地力求做到四个规范：一是规范资金管理。担保资金须定额存储、专户管理、监督使用，严禁证券投资。二是规范准入条件。凡受保企业必须具有独立法人资格并连续正常运转一年以上；资产负债率在当地平均水平以下；近期无重大不良信用记录及民事、经济纠纷；生产经营正常且有盈利能力；主要产品符合国家产业政策，顺应结构调整方向。三是规范组织管理。设立由当地经委、财政、协作银行及受保企业代表组成的监管会，负责担保机构的重大业务决策与管理；将审核、承保、监督、理赔四大关键环节分离，明确业务规范，做到相互制衡；工作人员采取公开招聘、择优录用，并从制度上约束操作行为。四是规范业务范围和收费标准。对担保对象、品种、期限、总量、放大倍数均作出明确规定。

（四）注意防范风险

采取严格措施，识别、防范、控制和分散风险，把可能形成的损失控制在可承受范围内。各地建立了规避风险的五项制度：一是目标预警。规定担保机构年度代偿总额达到或接近担保资金总额的10%，或者代偿损失达到或接近担保资金总额5%时，担保机构运作须亮“红灯”，即对担保条件、程序、方

式等进行修订、调整。二是信用记录。担保机构建立信用档案,对受保企业信用状况进行跟踪记录:连续三年以上信用优良者可逐步实行银行授信制度;不讲信誉者,由担保机构与协作银行联手,不提供担保贷款服务。三是风险保证和反担保。担保机构规定,一旦发生代偿损失,先用企业风险保证金抵偿。同时,对 3B 级以下企业,承保时即要求提供反担保。四是运行监测。担保机构必须对受保企业的生产经营,特别是现金流量等财务状况进行跟踪监测,一旦受保企业出现信用恶化信号,即联手采取防范措施,将风险控制在萌芽状态。五是债权追偿。对到期的担保贷款,担保机构与银行提前联合发出催款通知书,共同督促企业按期还款;对逾期担保贷款或发生代偿,担保机构即采取让反担保人履行代偿义务、处理抵押质押物、提起法律诉讼等一系列措施依法追偿以保障债权。

五

近三年来,全国中小企业信用担保体系试点工作取得了积极进展。截至 2000 年 12 月底,全国 30 个省、自治区、直辖市共建立担保机构 203 个。其中有 13 个省初步建立了再担保机构。在 203 个担保、再担保机构中,企业法人占 50%,事业法人占 35%,社团法人占 15%。上述担保机构通过政府预算拨款、资产划拨、会员企业风险保证金、企业入股等方式共筹集担保资金 60 余亿元。其中地方财政预算拨款占 45%,经委、科技、计划及企业主管部门出资占 30%,会员企业及个人出资占 15%,资产划拨占 10%。按照 5 倍的放大倍率和担保机构承担 70% 的贷款风险、发放半年期银行贷款推算,预计可为中小企业提供近 400 亿元信用担保贷款,在一定程度

上缓解了中小企业间接融资难问题。

当前,深化试点内容,完善全国中小企业信用担保体系要着重规范下述问题并形成下列制度:一是担保机构的准入制度,二是资金资助及补偿制度,三是受保企业及担保机构的信用评级制度,四是风险控制与损失分担制度,五是担保业行业维权与自律制度,六是政府的协调及监管制度。

此外,为大力拓宽中小企业融资渠道,应进一步完善中小企业信用担保体系建设。一要加快建立和完善中央及省级再担保体系,探索组建全国中小企业信用担保协会。二要积极推动中小企业直接融资,规范产权转让。要搞好香港“创业板”上市,推动境内中小企业“创业板”市场形成,规范不同所有制中小企业间的产权交易。三要鼓励民间投资创办中小企业,探索建立风险投资机制。要抓紧制定促进民间投资创办中小企业的鼓励政策,选择有条件的中小城市进行中小企业风险投资试点。四要支持金融机构改善对中小企业的金融服务。五要组织社会资源,健全以融资为重点的中小企业社会化服务体系。六要探索建立以中小企业为主要对象,以担保为切入点的中小企业信用管理体系。

六

中小企业信用担保在我国尚处于初创阶段,其理论与实践的积累还不够充实,仅就现有的经验和所占有的资料来完成这一专著确有相当难度。但是,为切实推动信用担保事业的进一步发展,《中小企业信用担保》一书的编著者们抱着满腔热情,积极探索,大胆论证,终于成就了这部大作。今年是中小企业年,值此第八届亚太经合组织会议(APEC)在沪隆