



## 第7卷

徐义国 张运才

类金融新业态：融资性担保行业发展研究

蔡真等

“十三五”时期上海国际金融中心建设  
评价指标体系研究

何海峰等

权责发生制政府综合财务报告制度：  
国际借鉴与上海实践

李猛

厘清地方债务十大关系

王伯英 王增武

财富管理业的宏观框架与微观机理  
——2014年中国财富管理市场发展报告

总编 ■ 李扬

主编 ■ 殷剑峰

副主编 ■ 何海峰

REPORT OF LUJIAZUI INSTITUTE, CASS

# 基地报告

# 基地报告

REPORT OF LUJIAZUI INSTITUTE, CASS

总编 ■ 李 扬 主编 ■ 殷剑峰 副主编 ■ 何海峰

## 第 7 卷

徐义国 张运才

类金融新业态：融资性担保行业发展研究

蔡 真 等

“十三五”时期上海国际金融中心建设评价指标体系研究

何海峰 等

权责发生制政府综合财务报告制度：国际借鉴与上海实践

李 猛

厘清地方债务十大关系

王伯英 王增武

财富管理业的宏观框架与微观机理

——2014 年中国财富管理市场发展报告



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

基地报告. 第7卷/何海峰等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 5

(基地报告)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7393 - 2

I. ①基… II. ①何… III. ①融资 - 担保 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 076048 号

· 基地报告

基地报告

(第7卷)

书

著 者 / 何海峰 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽薇 陈欣

责任编辑 / 许秀江 陈欣

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 18 字数: 247 千字

版 次 / 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7393 - 2

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

# 中国社会科学院陆家嘴研究基地

## 主要成员

顾 问 屠光绍 上海市人民政府常务副市长

理 事 长 李 扬 中国社会科学院副院长、经济学部主任

学术委员会联合主席

蔡 昉 中国社会科学院副院长、学部委员

吴晓灵 全国人大常委、财经委副主任委员

副理事长 王国刚 中国社会科学院金融研究所所长、学部委员

郑 杨 上海市金融服务办公室主任

秘 书 长 殷剑峰 中国社会科学院金融研究所副所长

常务副秘书长 何海峰 中国社会科学院金融政策研究中心主任

副 秘 书 长 钱学宁 博士

学术交流中心主任 骆立云 博士

# 目 录

CONTENTS

类金融新业态：融资性担保行业发展研究 徐义国 张运才 / 001

“十三五”时期上海国际金融中心建设评价  
指标体系研究 蔡 真 等 / 055

权责发生制政府综合财务报告制度：国际借鉴与  
上海经验 何海峰 等 / 129

厘清地方债务十大关系 李 猛 / 201

财富管理业的宏观框架与微观机理——2014年中国财富管理  
市场发展报告 王伯英 王增武 / 241

**类金融新业态：融资性担保**  
行业发展研究

徐义国 张运才

- 一 关于融资性担保的文献综述 / 003
- 二 融资性担保行业的政策演进和监管框架 / 007
- 三 融资性担保的业态特征和总体形势 / 013
  - (一) 融资性担保的业态特征 / 013
  - (二) 融资性担保的行业形势 / 014
  - (三) 融资性担保的行业风险和主要问题 / 016
  - (四) 加强融资性担保行业管理的初步建议 / 020
- 四 融资性担保的业务实践与模式创新 / 022
  - (一) 国外的信用担保实践 / 022
  - (二) 国内的融资性担保实践 / 024
- 五 融资性担保企业及地区调研 / 028
  - (一) 企业调研 1: 上海创业接力融资性担保有限公司 / 028
  - (二) 企业调研 2: 中合中小企业融资性担保股份有限公司 / 030
  - (三) 地区调研 1: 河南省融资性担保行业 / 032
  - (四) 地区调研 2: 温州融资性担保行业 / 037
- 六 融资性担保行业的风险预警与制度化改进 / 043
  - (一) 风险预警的一般手段和常用方法 / 043
  - (二) 担保机构面临的主要风险及来源 / 045
  - (三) 担保机构风险预警指标体系的基本架构 / 046
  - (四) 融资性担保体系的制度性缺陷 / 048
  - (五) 我国融资性担保体系的制度化改进趋向 / 050

## 一 关于融资性担保的文献综述

中小企业融资难问题的根源在于企业与金融机构的信息不对称。由于银行与客户之间存在信息不对称，银行不能通过调整贷款利率来平衡信贷市场的供求，在利率提高到恢复信贷市场出清的水平之前，逆向选择和道德风险使银行的期望收益随贷款利率上升而下降，这样信贷配给就产生了。可见，在信息不对称的条件下，解决中小企业融资难问题，实质上就是解决信息不对称问题。信用担保机构与中小企业之间千丝万缕的紧密联系，使其较银行对中小企业具有许多信息方面的优势，同时，信用担保机构利用专业人才和专门技术，通过明显的规模效应节约了信息收集成本，可以认为它与中小企业之间的信息是基本对称的。这样，信用担保机构就自然成为中小企业与银行之间的信用桥梁，在使双方信贷交易得以继续进行的同时，分散了银行的贷款风险，扩大了银行的信贷规模和收益。融资性担保机构成功运营的前提是其具有信息的比较优势，否则，就成为高风险、低收益的行业，需要政府的介入来弥补损失或采取其他激励机制以增加收益。

曹凤岐（2001）认为，建立完善的中小企业信用担保体系是缓解中小企业融资难问题的重要手段：第一，发挥政府的特殊作用；第二，建立担保机构风险补偿机制；第三，建立担保基金和再担保基金制度；第四，建立中小企业资信评级制度。

中国人民银行潍坊市中心支行课题组（2003）提出，要以政策性、互助性担保为主体发展融资性担保体系，并围绕合理分配外部性来协调担保公司与出资人的利益。

苏旺胜（2003）提出，将互助担保（具有信息充分优势，能做出有效决策）、商业性担保公司（具有专业化服务优势）和专业基金管理公司



或其他中介机构有效组合起来,并认为这是信用担保制度未来的发展方向之一。

陈柳钦(2004)认为,我国中小企业信用担保体系存在结构、功能和经营的三重制度缺陷,实现中小企业信用担保体系可持续发展的关键在于实现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。他提出,中小企业信用担保体系自身要加强制度创新;鼓励中小企业互助担保组织的建立和发展;努力促进商业性担保机构的发展;政府担保机构要坚持“政策化资金、法人化管理、市场化运作”的基本原则;建立担保机构的资金补偿机制;积极探索、建立和完善风险分散机制。在中小企业信用担保体系上下游环节,要发展和完善信用担保体系,加快中小商业银行发展。

付俊文、赵红(2004)认为,在中小企业无任何抵押品的情况下,虽然担保机构解决了信息不对称问题,但并未解决由此产生的道德风险和逆向选择问题,甚至可能加剧相关风险,形成担保悖论。他们指出,只有在企业提供足额的担保品时,信用担保机构的存在才有现实意义。

林平、袁中宏(2005)指出,解决中小企业融资难问题,仅靠商业担保机构是不行的,必须建立多层次的政策性信用担保体系:第一,发展政策性担保机构;第二,建立风险补偿机制,包括再担保与再保险体系;第三,建立财政弥补机制;第四,推动金融机构、融资性担保机构与中小企业建立长期、稳定的合作关系。

郝蕾、郭曦(2005)通过模型证明,互助担保是解决企业担保的有效形式,在对互助担保组织内部企业担保时,互助担保要优于政府担保,且不会引起利益的重新分配。

陈晓红、谢晓光(2005)提出,担保机构对企业的调查监控成本、反担保控制能力及银行对担保机构的监控成本是决定担保放大倍数的关键因素,而互助担保机构在提高担保放大倍数方面具有一定优势。互助担保

基金通过委托专业担保机构运作，或由银行直接介入互助担保机构的运行，可以最大地发挥信用担保的经济杠杆作用。

杨胜刚、胡海波（2006）指出，中小微企业提供的反担保品价值大于担保贷款本息时，信用担保机构在与商业银行的合作博弈中选择较高的担保比例，有利于减少信息不对称导致的逆向选择与道德风险问题。他们提出：要建立和完善担保机构与商业银行的风险分担机制；完善反担保机制；建立担保机构与被担保企业的资信评级制度；建立长期客户档案，发展关系型担保。

顾海峰（2007）认为，信用担保机构在缓解信息不对称时，面临着高风险问题，成为信息不对称下风险的最后“埋单者”。他指出，中小企业信用担保的风险识别、风险预警、科学运营、风险内部分散、风险内部转移、风险内部补偿等分目标及相应的实施途径，是中小企业信用担保风险内部控制机制的重要组成部分。

晏露蓉、赖永文等（2007）认为，传统担保模式风险收益不匹配是中小企业“担保难”和担保机构“难担保”并存的关键原因，这使得单纯以收保费为主的传统担保模式无法突破自身经营的瓶颈，要实现创新，一方面要在担保费之外寻找其他收入来源，另一方面要通过机制设计降低担保风险。他们提出了以下三种新的融资性担保模式。第一，为能够吸引风险资本介入的中小企业设计担保模式——引入金融衍生工具。第二，为难以吸引风险资本介入的中小企业设计担保模式——引入上下游企业（如融资企业存货较多，则引入物流企业做第四方或直接以物流企业做担保方；如融资企业应收账款较多，则引入债务方做第四方或担保方；如融资企业与上下游企业有较强的协同效应，则引入实力较强的上下游企业做第四方或担保方）。第三，综合产业集群效应和外源引导作用，为不能引入风险资本的中小企业设计融资性担保模式。

彭江波（2008）提出，以互助联保为基础构建中小企业信用担保体

系，认为互助联保是当前中小企业融资性担保体系中具有较好适用性的发展模式，行业协会和专业合作社的组织化管理是其稳定运作的重要前提。互助联保是一种介于政府与市场之间的互助合作性质的信用担保形式，最初在生产专业化程度和企业（农户）密集程度高，或上下游产业联系密切的地区形成，成员多为创业中后期和成长前期的中小企业。互助担保组织具有如下功能：组织三方（政府或行业协会、中小微企业、银行）内生；信息不对称问题内部化；利益激励相容；交易成本低廉。

顾海峰、奚君羊（2008）从分析信用担保的金融期权特征入手，构建了基于金融期权视角的信用担保动态定价模型。

顾海峰（2009）提出，要建立以政府财政为主的外部风险补偿机制与担保机构的风险自留机制，以构建融资性担保机构的信用风险补偿机制。

邹高峰、熊熊（2009）证实了互助担保机构天然具有信息搜集成本、监督成本及交易成本的优势，能够有效弱化金融机构与中小微企业之间的信息不对称问题，故应以互助担保机构为基础重新构建中小企业信用担保体系。

顾海峰（2012）提出了构建我国中小企业融资性担保体系金融创新机制的思路：第一，建立以商业性融资性担保为主、政策性担保与互助性担保为辅的融资性担保体系；第二，建立基于公司治理路径的融资性担保风险防范与控制机制；第三，建立融资性担保机构与商业银行之间良好的风险分担与协作机制；第四，建立完备高效的融资性担保监管机制。

## 二 融资性担保行业的政策演进和监管框架

1995年,《中华人民共和国担保法》颁布。其中规定:在借贷、买卖、货物运输、加工承揽等经济活动中可以设定担保;担保的类型有保证、抵押、质押、留置和定金;第三人在为债务人向债权人提供担保时,可以要求债务人提供反担保。

1999年6月,国家经济贸易委员会(以下简称“国家经贸委”)发布了《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》(以下简称《指导意见》),开始尝试建立政府出资为中小企业融资提供服务的信用担保体系。《指导意见》指出,中小企业信用担保机构不是金融机构,不从事金融业务,试点阶段担保规模要小,担保内容主要是短期流动性资金贷款。信用担保机构资金来源以政府预算资助和资产划拨为主,担保费收入为辅。信用担保机构的法律形式可以是企业法人、事业法人、社团法人。在风险控制与责任分担方面,《指导意见》指出,担保放大倍数应在10倍以内,再担保放大倍数可大于担保放大倍数。在监管方面,《指导意见》规定省级经贸委会同当地财政、人民银行、工商行政管理及商业银行等部门组成“中小企业信用担保监督管理委员会”,负责辖区内担保、再担保业务和机构的监督管理。

2000年,国家经贸委出台《关于鼓励和促进中小企业发展的若干政策意见》(以下简称《政策意见》),提出要切实扶持中小企业特别是高新技术类中小企业的发展。《政策意见》提到,要加快建立中小企业信用担保体系,选择若干具备条件的省、自治区、直辖市进行担保与再担保试点,探索组建国家中小企业信用再担保机构,为中小企业信用担保机构提供再担保服务;在加快中小企业信用担保机构发展的同时,要推动企业互助担保和商业性担保业务的发展;对于政府出资的信用担保机构,必须实

行政企分开和市场化运作。

为确保《指导意见》和《政策意见》的实施，国家经贸委颁布了《关于建立全国中小企业信用担保体系有关问题的通知》，进一步明确相关事项，规定了列入全国中小企业信用担保体系的担保机构的条件、范围及监督管理。中小企业信用担保机构接受所在地人民政府中小企业主管部门政策监管和中国人民银行有关机构的业务监管，国家经贸委也要开展相应监管工作；担保机构不以赢利为目的，担保费率标准需经相关单位批准。

2001年，财政部出台《中小企业融资性担保机构风险管理暂行办法》(以下简称《办法》)，以规范和加强中小企业融资性担保机构管理，防范和控制担保风险。《办法》中所指的融资性担保机构是政府出资的以中小企业为服务对象的融资性担保机构，鼓励担保机构采用公司形式。担保机构收取担保费时可根据担保项目的风险程度实行浮动费率，一般控制在同期银行贷款利率的50%以内。担保机构对单个企业提供的担保责任金额最高不得超过担保机构自身实收资本的10%；担保机构责任担保余额一般不超过自身实收资本的5倍，最高不得超过10倍。在经营业务方面，《办法》规定融资性担保机构的业务范围包括：为中小企业金融机构贷款、票据贴现、融资租赁等融资方式提供担保和再担保，经主管部门批准的其他担保业务和资金运用；不得从事存、贷款金融业务及财政信用业务。担保机构要同金融机构密切合作，对贷款实行比例担保。在风险管理方面，担保机构应按当年担保费的50%提取未到期责任准备金，按不超过当年年末担保责任余额1%的比例以及所得税后利润一定比例提取风险准备金，提取的风险准备金存于银行专户。其他货币资金，不低于80%的部分可用于银行存款以及买卖国债、金融债券及国家重点企业债券；不高于20%的部分经主管财政部门批准可用于买卖证券投资基金等。在监管方面，各级财政部门要配合其他部门对融资性担保机构进行监管。

从2003年起,《中华人民共和国中小企业促进法》(以下简称《促进法》)开始施行。《促进法》中规定了对中小企业的信用担保支持:县级以上人民政府和有关部门应当推进和组织建立中小企业信用担保体系,推动对中小企业的信用担保,为中小企业融资创造条件;国家鼓励各种担保机构为中小企业提供信用担保;国家鼓励中小企业开展多种形式的互助性融资性担保。

2003年7月,财政部出台《财政部关于加强地方财政部门对中小企业信用担保机构财务管理和政策支持若干问题的通知》,规范了中小企业信用担保机构的财务管理与风险防范。各级财政部门对政府出资中小企业信用担保机构负有监管职责要加大对担保机构的支持力度,尤其是对担保机构出现的代偿损失核定适当的风险补偿资金,纳入当年的财政预算的具体办法是,规定担保机构运作规范,担保项目符合国家产业和企业政策,政府出资的中小企业信用担保机构发生的代偿损失,在年末担保责任余额5%以内、担保机构提取的风险准备金不足弥补的,主管财政部门审核后给予一定补偿,有条件的地区可适当提高补偿比率。

2006年,国家发改委、财政部、税务总局、银监会联合出台《关于加强中小企业信用担保体系建设的意见》。提出要建立健全担保机构的风险补偿机制,在国家用于促进中小企业发展的各项资金中,安排部分资金用于支持中小企业信用担保体系建设,鼓励有条件的地区建立中小企业信用担保基金和区域性再担保机构,以参股、委托运作、提供风险补偿等方式支持中小企业信用担保机构的建立与发展。还提出要完善担保机构税收优惠政策,推进担保机构与金融机构的互利合作,切实为担保机构开展业务创造有利条件。

随后,中国人民银行出台《中国人民银行关于中小企业信用担保体系建设相关金融服务工作的指导意见》,提出要推进中小企业信用担保机构与金融机构的互利合作,为中小企业发展创造良好的融资环境。按照规

定可以向担保机构开放的企业信息,经人民银行确认,金融机构要向担保机构开放。有条件的地区,人民银行分支机构可探索组织信用评级机构对中小企业信用担保机构开展评级工作。

2009年,为加强融资性担保行业监管,防范化解融资性担保行业风险,《国务院办公厅关于进一步明确融资性担保业务监管职责的通知》出台,决定成立融资性担保业务监管部际联席会议(简称“联席会议”),同时明确地方相应的监管职责。联席会议由银监会牵头,国家发改委、财政部、商务部、工业和信息化部(以下简称“工信部”)、人民银行、工商总局、法制办参加,负责制定促进融资性担保行业发展的相关措施,拟定监管制度。省、自治区、直辖市人民政府按照“谁审批设立、谁负责监管”的要求,负责本区融资性担保机构的审批、关闭和日常监管。

2010年,《融资性担保公司管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)颁布,这是到目前为止关于融资性担保行业最为重要的一部法规。融资性担保是担保人和银行业金融机构等债权人约定,当被担保人不履行对债权人负有的融资性担保债务时,由担保人依法承担合同约定的担保责任的行为。融资性担保公司是依法成立,经营融资性担保业务的有限责任公司和股份有限公司。《暂行办法》规定了设立融资性担保公司应当具备的条件,并规定注册资本不得低于500万元人民币,且为实缴货币资本。经监管部门批准,融资性担保公司可以经营下列部分或全部融资性担保业务:贷款担保、票据承兑担保、贸易融资性担保、项目融资性担保、信用证担保及其他融资性担保业务。经监管部门批准,可以兼营下列部分或全部业务:诉讼保全担保;投标担保、预付款担保、工程履约担保、尾付款如约偿付担保等履约担保业务;与担保业务有关的融资咨询、财务顾问等中介服务;以自有资金进行投资;监管部门规定的其他业务。融资性担保公司符合条件后可为其他融资性担保公司提供再担保和办理债券发行担保等业务。融资性担保公司不得从事下列业务:吸收存款、发放贷款、受托发放

贷款、受托投资；监管部门规定的不得从事的其他业务。在风险控制方面，融资性担保公司对单个被担保人提供的融资性担保责任余额不得超过净资产的10%，对单个被担保人及其关联方提供的融资性担保责任余额不得超过净资产的15%，对单个被担保人债券发行提供的担保责任余额不得超过净资产的30%。融资性担保公司的融资性担保责任余额不得超过其净资产的10倍。融资性担保公司以自有资金进行投资，限于国债、金融债券及大型企业债务融资工具等信用等级较高的固定收益类金融产品，并可进行不存在利益冲突且总额不高于净资产20%的其他投资。融资性担保公司应当按照当年担保费收入的50%提取未到期责任准备金，并按不低于当年年末担保责任余额1%的比例提取担保赔偿准备金。担保赔偿准备金累计达到当年担保责任余额10%的，实行差额提取。

随后，联席会议先后通过《融资性担保公司公司治理指引》《融资性担保公司内部控制指引》《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》《融资性担保机构重大风险事件报告制度》，进一步完善融资性担保机构的公司治理、内部控制，并加强对融资性担保行业的监管。

2010年，为规范和加强中小企业信用担保资金管理，提高资金使用效率，财政部、工信部出台《中小企业信用担保资金管理暂行办法》（以下简称《办法》）。中小企业信用担保资金是由中央预算安排，专门用于支持中小企业信用担保机构和中小企业信用再担保机构增强业务能力、扩大中小企业担保业务、改善中小企业融资环境的资金。担保资金采用业务补助、保费补助、资本金投入等形式。《办法》还规定了担保资金的申请条件及监管等相关事项。

2011年2月，为进一步促进银行业金融机构与融资性担保机构的合作，银监会出台《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》，要求银行业金融机构充分认识银担合作的意义；善



于借助融资性担保机构的增信作用；注重对融资性担保机构资质的审查；建立适合融资性担保机构承保贷款特点的业务模式；合理确立担保贷款的利率；致力于与融资性担保机构的长期稳定合作；严格落实担保贷款管理制度；加强与融资性担保机构的信息沟通；及时掌握融资性担保行业动态；促进公平、公正的担保行业环境建设。

融资性担保行业基础薄弱，长期以来缺乏有效监管，存在机构规模小、资本不实、抵御风险能力不强等问题，一些担保机构还从事非法吸收存款、非法集资和高利贷活动，需要进一步加强监管，规范行业发展。在此背景下，2011年，联席会议出台《关于促进融资性担保业规范发展的意见》，提出融资性担保行业要深入贯彻落实科学发展观，坚持规范与发展并重、市场主导和市场引导相结合，重点提高融资性担保机构为中小企业和“三农”服务的能力。融资性担保机构要按照流动性、安全性、收益性原则，坚持以融资性担保业务为核心业务，稳妥开展非融资性担保业务。在政策扶持方面，提出通过设立再担保等方式，综合运用资本注入、风险补偿和考核奖励等手段，建立完善风险补偿和分担机制。在监管方面，提出要完善联席会议与地方监管部门等相关机构的多方联动机制。

2013年9月17日，中国融资性担保业协会成立。