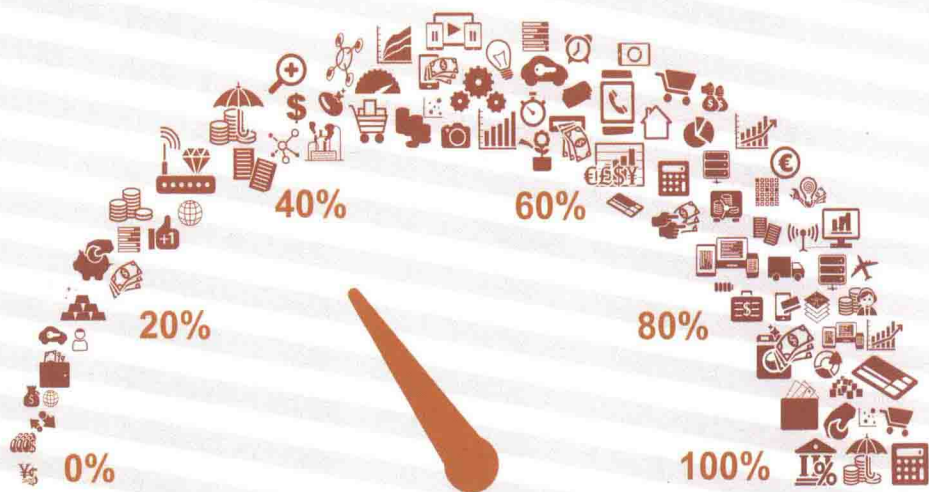


创业担保贷款的普惠金融特征 及其运作机制优化

——河南创业担保贷款政策评估与发展研究

何广文 等 著



 中国金融出版社

创业担保贷款的 普惠金融特征及其运作机制优化

——河南创业担保贷款政策评估与发展研究

何广文 等著



中国金融出版社

责任编辑：肖丽敏

责任校对：孙蕊

责任印制：张也男

图书在版编目（CIP）数据

创业担保贷款的普惠金融特征及其运作机制优化（Chuangye Danbao Daikuan de Puhui Jinrong Tezheng Jiqi Yunzuo Jizhi Youhua）——河南创业担保贷款政策评估与发展研究/何广文等著. —北京：中国金融出版社，2017.8

ISBN 978 - 7 - 5049 - 9117 - 1

I. ①创… II. ①何… III. ①创业—担保贷款—研究—中国
IV. ①F832.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 182313 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>

(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 9.75

字数 140 千

版次 2017 年 8 月第 1 版

印次 2017 年 8 月第 1 次印刷

定价 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 9117 - 1

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

编 委 会

课 题 主 持：何广文

课题副主持：李莉莉 何 婧

课题组成员：张 群 杨虎锋 王力恒 刘 甜

孙修远 范亚辰 高钰莹 李 甄

崔建军 郑文暹 李新民 程 锦

贾群生 徐 燕 尚 新 江 雷

王现利 闫锡红 王照民 刘守京

胡晓伟

序

探索创业担保贷款可持续发展之路

杜晓山

中国社科院农村发展所研究员

中国小额信贷联盟理事长

以何广文教授为首的课题组的同事们所撰写的专著《创业担保贷款的普惠金融特征及其运作机制优化——河南创业担保贷款政策评估与发展研究》对河南省的创业担保贷款政策与发展做了全面完整的阐述和研究，对相关政府部门、有关执行运营机构、科研教学单位和有兴趣的读者，都是一本很有价值的专业报告。

创业小额担保贷款是指根据国家有关促进创业就业政策，针对符合贷款条件的创业人员在自谋职业、自主创业或合伙经营与组织起来就业过程中（包括吸纳一定比例符合条件的人员的劳动密集型小企业），由各级政府设立小额担保贷款基金，经指定担保机构承诺担保，通过银行等金融机构发放并由政府给予一定贴息扶持的政策性贷款。

读了本书，我颇有些感触和启迪，在很多方面十分赞同专著对河南创业担保贷款工作的评判和建议，也可谓心有灵犀一点通。而且，2005年以来，我们小额信贷联盟协助举办的、由中国银行业协会（花旗集团）微型创业奖表彰的人社部系统创业小额担保贷款获奖机构不少，河南省尤为突出。2013—2016年，人社部系

统下岗失业人员小额贷款担保中心，微型创业奖获奖机构共有 12 家，其中河南省获奖机构就达 7 家。河南省人社系统创业担保部门的工作，连续多年在全国人社系统的创业担保部门中保持领先地位。河南省在这方面的工作，从总体上说，是做得出色的，具有代表性。

早在 1998 年国企改革推开以后，国家开始在部分地区开展小额贷款担保贷款工作。2002 年，以人民银行、财政部、国家经贸委、劳动保障部等共同发布《下岗失业人员小额贷款担保贷款管理办法》为标志，小额贷款贴息贷款政策正式在全国推开。后来几经政策和工作调整，服务对象和规模越来越大，规范性也有很大的增强。河南省的创业担保贷款业务启动于 2003 年，直到 2016 年，由下设在劳动与社会保障部门的“下岗失业人员再就业小额贷款担保中心”具体负责营运，2016 年底改称“创业担保中心”。

就全国而言，河南省创业担保贷款业务在创业担保基金筹集总额、累计担保放款总额、累计惠及的受益群体方面均是最大的。这对有巨大就业压力的人口大省影响显著，实现了促进创业就业、维护社会稳定的作用。也正像本书所言，河南省创业担保贷款工作经过 2003—2016 年的实践，业务运行和发展越发规范，并有所创新，表现出一些典型特色，在促进创业和就业等方面发挥了重要作用，其业务与财务绩效显著，社会绩效也较为突出。同时，在河南省创业担保业务运作过程中，也存在一定的局限性及政策困境。为此，本书提出了优化创业担保贷款业务运作机制的建议。

2012 年第四季度笔者与同事在人社部相关部门的安排下，也对几个省、市的下岗失业人员小额贷款担保贷款工作做过一些调研，我们的看法与何教授为首的课题组的意见有相似之处。不过，我们的调研报告时间比本书早几年，而且也没有此专著论述得完整、

全面和细致。通过调研我们发现，各省各地开展小额担保贷款工作差异明显，这些地区的工作都取得了不同程度的成绩，也不同程度地存在着值得重视的问题。以下摘录若干我们的看法和意见，以与本专著的研究成果进行比对、呼应和检讨。

我们当时的调研报告认为，总体来看，小额担保贷款工作开展十年来，有力地推动了创业就业和改善民生，促进了地方经济发展，取得了良好的经济社会效益。近年来小额担保贷款工作明显提速，贷款规模增速较快，部分地区还出现了井喷式增长。同时，应注意解决的主要问题如下：

第一，各地小额担保贷款工作开展效果差异较大。部分地区的政府主要领导对小额担保贷款工作不够重视，没有建立起部门间相互配合、共同推进的高效工作机制；工作人员素质有待提高；人力资源和社会保障部门工作缺位，没有充分发挥牵头单位的作用。

第二，部分地区政策制度体系不完善，部门间职责权责不清；人社、财政、人民银行等相关部门缺乏有效的联动沟通机制，上报的小额担保贷款数据有较大误差；地方小额担保贷款政策与国家政策不配套，主要表现在地方仅仅是转发国家政策而没有结合本地区实际制定相应政策，地方政策与中央政策冲突或重叠；部分地区没有建立并实施目标考核与绩效管理制度。

第三，要求反担保，而且门槛过高问题普遍存在，阻碍了小额担保贷款发展；一些地区贷款出现“垒大户”现象，而有能力、项目好的小企业和个体户却遭冷遇，扶持目标对象偏离。

第四，相关部门间贷款损失分担比例不合理，有的地区银行不承担任何损失，不利于小额担保贷款良性发展；基层社区（村）对开展小额担保贷款工作的基础性作用被忽视，不利于小额担保

贷款工作发动和风险控制。

第五，贷款流程过于烦琐，审贷周期过长。借款人从申请到银行审批放款，多则需办理数十个手续，最长审贷周期达四五个月，不利于小额担保贷款业务开展。

第六，担保基金定位和杠杆比例不合理。调查地区几乎都存在追求担保基金零风险、零代偿的目标，不利于小额担保贷款扶持创业者和微利项目；担保基金贷款放大比例偏小或偏大，不能发挥应有的经济和社会效益，扩大小额担保贷款覆盖面。

第七，财政贴息和奖补资金发放存在一定问题。中央财政贴息不能及时足额拨付，影响地方小额担保贷款工作开展的积极性；财政贴息资金审批权限集中在省级以及地级财政部门，不利于提高贴息资金的使用效率。奖补资金和办公经费的财政投入较少，部门间和部门内部奖补资金分配比例不合理，尤其是基层部门难以获得奖补资金，这些都不利于形成小额担保贷款工作的有效激励。

第八，就业专项资金分配方法需要改进，公益性岗位补贴资金占比过高、就业资金分配比例过低。

第九，一些地方政府注重贷款的发放量而忽视了贷款使用的质量。一些地方为追求政绩或政策把握不准，操作不规范，把其他性质的贷款顶换成小额担保贷款，套取财政贴息资金，数量和规模上去了，但是既忽视了贷款的使用效益和质量，也违反了政策。

我们的调研报告也提出，为做好下一步的小额担保贷款工作，供参考的建议如下：

一是强化组织保障力量。政府各级领导要高度重视，部门之间应形成合力，工作人员应不断提高综合素质。应由政府主要领

导分管该项工作，建立联席会议制度，建立起共同推进的高效工作机制。同时，规范各相关部门和机构在工作中的地位、职责权利、贷款规模，协同开展好小额担保贷款工作。

二是完善政策制度体系。地方政府应对本地政策进行梳理，完善与修改本地政策体系，避免政策漏洞和政策重叠现象，提高资金使用效率；鼓励地方政府在国家政策大背景下，积极探索和创新，不能消极等待或要求国家制定符合各地要求的统一政策，应主动制定符合本地实际的小额担保贷款政策和资金配套等措施；建立目标考核和监督制度体系，将小额担保贷款工作纳入政府工作考核指标范围，狠抓落实。

三是改善小额担保贷款项目设计。一要鼓励地方扶弱培强，坚持经济效益与社会效益的统一，做到应保尽保、应贷尽贷，加强对新创业者的扶持；尽快统一妇联与人社系统贷款额度，避免额度过高，背离政策目标；维持现行利率补贴政策；继续执行两年贷款期，同时，建议采取按月（季度）付息，两年到期还本的措施。二要有效降低反担保门槛或取消反担保。宣传和推广农村信用社、邮储银行的小额贷款经验，借鉴德国 IPC 小额贷款技术，鼓励发展联保和信用贷款，在农村具备条件的，鼓励将“三权”（农村土地承包经营权、农村居民房屋权和林权）用做抵押申请贷款。

四是合理界定业务涉及部门与经办机构的职责权限。贷款损失应有各级财政与承贷金融机构根据规定按一定比例合理分担，做到权责一致；充分发挥基层社区（村）开展小额担保贷款工作的基础性作用，减少操作成本和贷款风险。

五是简化贷款流程，缩短审贷周期。建议地方政府学习那些成立小额担保贷款服务中心的城市的成功经验，将人社系统和承

贷金融机构等部门纳入进来，推广“一站式”服务，实行联合办公，缩短审贷周期，提高整体工作效率；做好纵向各级和横向各部门间的协调和工作无缝衔接。通过建立信息管理系统等多种方式，缩短贷款流程，减少时间成本。

六是充分发挥担保基金的作用。正确定位担保基金，要防止对担保基金代偿风险的零容忍态度，允许适当的担保基金代偿率，积极扶持创业者和小企业；适当提高担保基金贷款放大比例，可将贷款回收率与贷款放大比例挂钩；落实坏账核销、担保基金代偿和贷款追偿机制。

七是及时拨付贴息资金，加大奖补资金投入，合理分配就业专项资金。一要及时足额拨付中央财政贴息，考察小额担保贷款财政贴息资金管理工作权限下放到县级财政部门的工作机制的可行性。二要建议推广借款人还本付息后，财政再予以贴息的方式，以加强金融教育，激励借款人努力经营，提高效益，同时减少贷款风险和损失。三要加大奖补资金和办公经费投入。有效激励工作人员做好工作，尤其要高度重视对基层部门奖补资金和经费的投入和落实，防止截留。四要合理分配就业专项资金。在资金有限的情况下，应注意提高资金的使用质量和效率，适当减少效益相对较差的就业专项补贴资金，提高就业创业资金比例。

八是加强对借款客户的后续跟踪。对原贷款客户，可采取年度调查或评估的方式，掌握企业或个体工商户在贷款周期后存在与否、贷款影响以及经营状况变化等情况并备案，以对小额担保贷款工作做好评估和反馈。

九是中央有关政策和财政投入应相对稳定。综合考虑各种因素，我们认为，中央对地方小额担保贷款工作的政策和财政支持力度和规模目前应保持相对稳定，中央财政资金目前应既不能缩

小，更不能盲目扩大，建议维持现状或在此基础上略有增加。

另外，笔者在此还想就如何认识小额信贷和普惠金融的一些问题进行探讨商榷，谈点个人的认识和看法。

从看到的文献资料上，有国际专家认为，小额信贷大体分为两类：福利性（即依赖外部补贴型）小额信贷和制度性（即市场/商业运作型）小额信贷，并且认为孟加拉格莱珉银行（Grameen Bank）是前者的代表，而印尼的国有控股商行人民银行农村信贷部（BRI - UD）等是后者的代表。国内的不少学者沿用了这种观点。

笔者不认同此种观点，因为从笔者的观察，这种分类并不符合实际，特别是对孟加拉格莱珉银行的判断是不对的，因为将它与靠政府或外部补贴才能生存的小额信贷混为一谈了。尤努斯教授认为孟加拉格莱珉银行是社会企业，而非慈善福利机构，也不是要赚穷人的钱。社会企业就是用市场化的手段创新性的解决社会问题。它的基本特征是公益性或社会发展的目标，进行市场化的运作，保证机构自身的保本微利和可持续发展，获得的利润主要用于扩大再生产或社会发展事业。而且，20世纪90年代后，孟加拉格莱珉银行就拒绝接受任何捐款和补贴性贷款，完全实行市场化运作，实现了自负盈亏。

以笔者的认识，实际上最符合世界各国实际的小额信贷分类理论，如以小额信贷供给者的性质划分，即其服务目标群体和其自身财务是否可持续的角度衡量，大体上可分为三类：福利性、公益性制度主义、商业性小额信贷。而且，还可能存在这几种类型的混合体。福利性小额信贷长期依赖外部援助生存发展，本专著研究的我国人社部主导实施的创业贴息担保贷款和农村扶贫贴息担保小额信贷属于此类福利性小额信贷。孟加拉格莱珉银行和

我国一些公益性自负盈亏的小额信贷，如中国扶贫基金会的中和农信、陕西西乡县妇女发展协会等几十个组织在中西部贫困县开展的小额信贷，属于公益性制度主义小额信贷。而我国从2005年底开始产生的以私人资本为主体投资的小额贷款公司，其绝大多数属于商业性小额信贷的范畴。各类小额信贷都有其自身的优缺点，也都有其存在的合理性和必要性。应以历史的、辩证的观点看问题，各有各的意义和作用，不应简单地、绝对地以一种类型否定另一种类型，而应因地制宜、分类指导、扬长避短、优势互补。而且应两利相权取其重，两害相权取其轻。在我国，公益性制度主义小额信贷是这三类小额信贷中的短板，从政府政策制度层面上，应予以重点支持扶持。

另外一个值得探讨的问题是普惠金融和特惠金融的关系。以我的理解，普惠金融的实质是扶持传统金融不愿或难于服务的弱势群体，使他们获取便捷安全、价格合理、适宜、有效、多样性的金融服务，且能实现金融供给方组织机构自身可持续发展的金融体系。它至少有四个要义，即一是该金融体系应为包容性的，合理、公平、正义的普遍惠及于一切需要金融服务的地区和社会群体，尤其能为易被传统金融体系所忽视的欠发达地区和弱势及贫困群体提供各种所需的、具有合理价格的各种类型的金融服务。二是拥有健全治理结构、管理水平、具备财务和组织上保本微利和可持续发展能力的金融供给机构。三是拥有多样化（包括一系列私营、非营利性及公共金融服务）的提供者。四是它是由微观（直接为弱势群体提供金融服务的零售机构）、中观（金融基础建设和为微观金融机构服务的中介机构）和宏观（政府相应的法规政策）层面组成的完整金融体系。

如果以这些标准，尤其是其中的第二条标准衡量，我国的创

业贴息担保贷款工作不能算做普惠金融的范畴，而应看做特惠金融或政策性金融的概念。普惠金融不同于特惠金融（或政策性金融），也不同于商业金融，它既不赞成长期依赖外部资助补贴生存，也不赞成追求利润的最大化。

特惠金融或政策/福利性金融是适应某个发展阶段，政府为实现某些特定的战略意图和政策目标而制定的针对某些特定行业、特定地区、特定人群的特殊优惠的金融政策和手段，如由政府或捐助者提供贴息或无息、担保和损失准备金等。特惠金融并不应是永久性普遍性的制度安排。

小额担保贷款政策并非鲜例，世界上很多国家包括发达国家，例如日本和美国，都有通过小额担保贷款这种政策干预形式来促进创业、就业和扶持小企业发展的案例。在经济转型时期，我国面临就业形势严峻、小微企业贷款难、农村金融服务供给不足等现实问题，推进小额担保贷款，有助于弥补金融市场不足，引导和带动民间融资，提升城镇化水平和地方经济活力，促进经济发展。

然而，需要指出的是，小额担保贷款政策的可持续性也存在固有缺陷。而且，特惠金融本身有多种固有的制度性缺陷，例如财政压力大、效益低、不可持续、易产生穷人的“等、靠、要”、易发生富有权势群体俘获、易造成目标群体偏移、易引发“寻租”腐败等。普惠金融的运作机制恰恰可以避免这些缺陷，但真正能做好普惠金融服务深度的工作却绝非易事，需要从宏观、中观、微观三个层面统筹协调地系统解决相关问题。

因此，笔者十分赞成本专著所提出的一个十分重要的政策思考问题，即应解决如何使得被扶持对象能走向市场化的商业信贷，延续政策的效果。如何使弱势群体可持续地获得适宜的金融服务，

达到多赢的局面，是个亟须解决的问题。而这个问题，需要政府、金融机构、担保中心和借款人四方面的共同努力。

笔者认为，长远来看，应当考虑小额担保贷款政策的退出机制。微观上，避免使小微企业和创业人员对贴息贷款产生过分依赖，应通过扶助企业和创业人员初期成长，最终使企业和创业人员走上商业贷款和其他金融服务方式之路；中观上，应重视扶持制造业和实体经济的发展，同时避免政府对企业经营进行干预；宏观上，应防范可能由此引发的金融风险，避免加重地方政府不良债务负担及对市场经济运行产生消极影响。总之，笔者赞同本专著所提出的要探讨出创业担保贷款机制市场化、商业化可持续发展的模式和道路。

是为序。

摘 要

为了解决国企下岗失业人员的再就业和创业问题，2002年，我国启动了创业担保贷款业务。通过政府出资设立担保基金，委托担保机构提供贷款担保，由经办商业银行发放贷款，中央和地方政府共同提供贴息资金，解决符合一定条件的待业就业人员从事创业经营自筹资金不足的问题，为包括自谋职业、自主创业、合伙经营和组织起来创业者在内的群体解决开办经费和流动资金。

该项创业担保贷款业务，由劳动与社会保障部门为此而专门成立的机构组织运作。河南省创业担保贷款业务启动于2003年，直到2016年，由下设在劳动与社会保障部门的“下岗失业人员再就业小额贷款担保中心”具体营运，2016年底改称“创业担保中心”。

就全国而言，河南省创业担保贷款业务，在创业担保基金筹集总额、累计担保放款总额、累计惠及的受益群体方面均是最大的。经过2003—2016年的实践，河南省创业担保贷款发展出现了一些典型特征，诸如构建了完善的担保机构体系与内部管理架构；人员配备与团队建设到位；构建了较完善的担保基金筹集与运用机制；建立了完善的贴息资金管理制度，规范了贴息资金的运作模式；创建了规范而简化的贷款担保业务流程，风险控制机制健全；贷款产品与服务及借款的可获得性较好；构建了创业担保贷款相关主体分工与协作的机制，提高了创业担保贷款发放效率。

河南省创业担保贷款在促进普惠金融、促进创业和就业等方面发挥了重要作用，其业务与财务绩效显著，担保中心主要与邮政储蓄银行合作开展业务，各地区城市商业银行亦有参与，并且已经与合作银行形成稳定的合作关系；担保贷款总量和笔数稳中有升，且小额担保贷款不良率低，突破了创业失败风险大的神话；创业者对小额担保贷款的发放时间满意度较高，大多数创业者满意贷款金额和期限；担保基金增长稳定，担保实力增长迅速；部分地区创新了贴息资金的垫付方式，稳固了与合作银行的合作关系；改进奖励资金的分配机制，加强对担保中心的奖励力度。

同时，河南省创业担保贷款业务的社会绩效也较为显著，其创业担保业务的主要受益群体是失业人员，创业担保贷款拉动就业的效应显著，有效解决了创业者面临的融资难、融资贵的问题；小额创业担保贷款能够有效提升创业者的经营绩效，增加了创业者及其带动就业者的收入；并且，申请贷款的人群逐渐由市区向农村扩散，失地农民等新型人群成为贷款主体；在业务发展过程中，河南省担保系统还创新发展了“担保不贴息贷款”模式，解决了扶持对象的后顾之忧，提高了社会弱势群体经济地位和社会地位。

不过，在河南省创业担保业务运作过程中，也存在一定的局限性及政策困境。主要表现在：（1）担保基金放大比例偏低；（2）贴息制度的“公平性”原则有待强化；（3）部分地区存在贴息资金缺口；（4）担保中心服务能力有待提升；（5）小额担保贷款呆坏账难以核销，无法真实地反映业务运行质量；（6）部分地区反担保要求较高，难以实现目标客户群体的自动瞄准；（7）小额担保贷款的逾期信息无法纳入征信系统，不利于树立借款者的履约意识；（8）政府政策调整，河南创业贷款担保业务发展面临

一定困境，可能影响通过创业担保对于创业和就业的促进。

为此，提出了优化创业担保贷款业务运作机制的建议：（1）培养借款者诚信意识，促进信用环境建设；（2）创新新政策规定以外低收入人群创业扶持方式，扩大受益群体范围，全面扶持创业群体，以惠及更多人群，发挥更大的社会绩效；（3）全面支持地方政府在创业担保受益群体上的创新；（4）需建立完善的社会绩效评价机制和体系；（5）随着贷款规模的扩大，随着普惠金融的发展，担保贴息贷款的需求群体将减少，政府扶持的方式也需要转型和提升；（6）进一步尝试创业担保贴息贷款到期后对创业者的持续贷款扶持，使初创期的小微企业走出生命周期中的“危险期”；（7）应充分利用移动互联机制，提升创业贷款需求者的自主自助体验度，提高业务效率；（8）加强信息资源的整合，完善信息系统校验信息的功能性，提高工作效率及风控水平；（9）完善小额担保贷款信息系统数据统计要素，挖掘数据潜在价值，提升风控水平；（10）进一步强化社会各部门之间的联动，促进创业；（11）小额担保贷款从业者应提升优化做小额信贷的理念，做参与式服务；（12）探讨政策性创业担保机制商业化可持续发展的模式；（13）可以尝试推动担保基金省级统筹。