

施继元 等著

信用担保新论

XINYONG DANBAO XINLUN

信用担保体系以其相对信息优势在促进中小企业融资发展上发挥了巨大作用，『关系式担保』是信用担保制度有效性的重要依据。合理的制度设计是预防和治理担保业乱象的根本之策。研究国际信用担保业的经验及其在次贷危机后的新发展是树立我国信用担保业发展新思路，也是做好信用担保业宏观、中观和微观制度设计的迫切要求。

013070686

F832.4
73

信用担保 新论

XINYONG DANBAO
XINLUN

施继元 姚迪克
施建军 刘春艳 梅雪 著



F832.4
73



北航

C1678099

中国金融出版社

责任编辑：丁 芊

责任校对：张志文

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

信用担保新论 (Xinyong Danbao Xinlun) / 施继元等著. —北京: 中国金融出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7085 - 5

I. ①信… II. ①施… III. ①贷款担保—研究—中国 IV. ①F832. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 177015 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 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 19.25

字数 275 千

版次 2013 年 8 月第 1 版

印次 2013 年 8 月第 1 次印刷

定价 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7085 - 5/F. 6645

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

类型

名称	成立时间	担保对象	担保方式
德国担保协会	1848年	中小企业	互助担保
日本中小企业信用保证协会	1937年	中小企业	国家支持
美国小企业管理局	1953年	中小企业	国家支持

自序

信用担保制度起源于 19 世纪 40 年代瑞士家族之间的保证，有共同血缘关系的家族组织对其成员给予信用担保以协助其事业发展。此后，家族间的保证逐步演化为地区性同业组织的信用担保，瑞士、德国地区性或同业性的信用担保组织相继成立。

1848 年，欧洲出现了最早的互助性信用担保基金，即企业主出资组建的互助担保协会。第二次世界大战后，国家支持的担保基金在欧洲经济重建中发挥了重要作用，特别是在荷兰和德国，小企业从中受益良多。在大多数欧洲国家，这种政策性担保延续至今。

目前，全世界近一半的国家建立了中小企业信用担保体系，其中，日本于 1937 年就成立了地方性的东京都中小企业信用保证协会，美国也于 1953 年开始实施中小企业信用担保。^① 20 世纪七八十年代，信用担保基金在很多发展中国家兴起。20 世纪 90 年代，经济转型国家及前苏联国家创立了很多担保基金。

表 担保基金模式的历史概况^②

建立时期	国家或地区	业务重点	担保基金的最流行形式
19 世纪	欧洲	小企业主之间的互助	互助担保协会
1950—1960 年	欧洲和北美	小型和中型企业的重建	国家支持的国有模式

① 崔美，纪瑞朴．担保风险不可自己扛——谈我国中小企业信用担保机构的风险防控和可持续发展．中国经济报道，2010-02-09.

② Linda Deelen, Llaas Molenaar. 小企业担保基金基金经理指南．北京：中国劳动社会保障出版社，2006.

续表

建立时期	国家或地区	业务重点	担保基金的最流行形式
1970—1990 年	发展中国家	小型和微型企业的发展、农业发展	国家支持或项目模式
1990—2000 年	经济转型国家	小型和中型企业的重建和复苏	国家支持或项目模式

中小企业信用担保制度是缓解中小企业融资难问题的一种解决方案，它是能够被小企业主购买用来作为“物的担保”替代品的金融产品（Deelen、Molenaar，2004）。一旦出现被担保借款人违约，担保公司将按照合同规定的担保率向银行代为偿还，从而降低银行风险，使银行中小企业贷款变得有利可图。信用担保机制通过保证代位偿还贷款的部分或全部，驱动银行给那些在通常情况下无法获得贷款的借款人发放贷款（Navajas，2001）。因此，中小企业信用担保制度的建立，在帮助更多中小企业获得银行贷款、促进中小企业发展、解决就业等方面发挥了很大的作用。如加拿大的《中小企业贷款法案》（*The Small Business Loans Act, SBLA*）在促进就业增加上起到了很好的作用，使得小额贷款每创造一个工作岗位的成本低于 1 000 美元，大大低于大额贷款 3 000 美元/工作岗位的水平。1995 年，加拿大由于该法案而额外增加的工作岗位达到 66 000 个（Riding、Haines，2001）。次贷危机后世界各国更是在为中小企业提供更多担保方面做了大量的工作。

从信用担保体系自身来讲，信用担保体系兴起的重要原因之一在于担保人相对于贷款者的信息优势。信息优势有助于克服贷款中的信息不对称问题，提高借款人获得资金的可能性并降低他们的融资成本（Honohan，2008）。19 世纪德国与其他欧洲国家合作金融运动成功的支柱之一就是要求新的借款人必须有担保人提供担保以帮助其解决信息不对称问题（Ghatak、Guinnane，1999）。首先，担保机构比银行具有信息优势以及在担保作为一种市场行为的情况下信用担保可以改进信贷市场效率（孔刘柳，2005），担保方与被担保方之间信息不对称问题的克服决定了信用担保方案的可行性和可持续性（林毅夫、孙希芳，2005）。其次，信

用担保能够帮助贷款人分散行业或区域过度集中的风险。^①最后,在对担保体系和银行的监管标准不一样的情况下,担保体系可以被用来进行监管套利。Honohan 认为中国信用担保体系的快速增长就是这种监管套利的典型表现。

担保机构存在的合理性和必要性曾经受到国内外专家的质疑。但是,韩国、日本、意大利等国的实践证明了信用担保制度对于缓解中小企业融资困难能起到很好的作用。次贷危机后,英国、韩国、印度、中国台湾等国家和地区也将融资信用担保作为缓解中小企业困境的重要对策之一。

对信用担保制度有效性的质疑主要在于信用担保制度无法改变中小企业与银行的信息不对称,如黄海沧、李建琴(2003)表明,目前我国信用担保并没有改变信息不对称问题的实质,担保机构与其客户之间同样存在着信息不对称问题。董彦岭(2004)则认为信用担保机构是否比银行的信息通道更有效并没有定论,信用担保机构相对于银行的信息优势并不明显。因此,信用担保只是增加了融资过程中的一个环节,政府与其对信用担保机构进行补贴,不如直接对银行或中小企业本身进行补贴。其实这种质疑是片面的。信用担保机构为什么能够在收取比银行存贷利差小的担保费率情况下承担贷款的主要甚至是全部违约风险,其根本原因就在于信用担保机构拥有相对于银行的信息优势。借用中小企业贷款中的“关系式贷款”这个概念,担保机构提供的担保就是一种基于信息优势的“关系式担保”。这种相对的信息优势成为担保机构存在合理性的根本原因。这也是本书想要表达的一个重要观点。国内外互助担保的成功就在于其利用区域、行业等关系形成的紧密联系而产生的信息优势筛选合格的担保对象。

近年重庆、浙江、江苏、河北等地区“担保圈”产生的系统性风险也从另一侧面说明了成立互助信用担保机构对于隔绝风险传染的重要作

^① 这一点在我国部分地区的行业性商业化担保机构中未能很好地体现,因此也成为风险集中爆发的根源。

用,说明了互助担保相对连环担保的巨大优势及其存在意义。参与互助信用担保的企业以其出资额为承担风险的上限,担保机构利用会员单位的总出资及其经营积累作为承担风险的依据,一家或几家企业的贷款风险不会传染到其他企业,不会演变为行业性、区域性的风险。

韩国科技担保基金(KOTEC)在促进韩国科技型中小企业发展上发挥的巨大作用成为国际科技金融发展的范本,也说明了特殊目的担保机构在实现政府政策意图上所能发挥的巨大影响力。

20世纪90年代以来我国融资担保业经历了轰轰烈烈的快速成长。但是,2011年后,各地陆续出现了融资信用担保机构倒闭、担保企业老板“跑路”的情况,甚至出现了担保业引起的县、市域的金融风险和社会稳定问题。

我国融资担保业的危机虽有其龙蛇混杂、违规经营的原因,但更重要的原因在于我国不合理的信用担保制度设计。从国际信用担保业的一般情况看,专业的信用担保机构有两种:政策性信用担保机构与互助性信用担保机构。商业性融资担保一般由保险公司等商业机构提供,但在我国却是商业性担保机构唱主角。2011年末,全国融资性担保行业共有法人机构8402家,其中,国有控股占18.7%,民营及外资控股占81.3%。私人资本进入融资担保领域的目的在于盈利。在“炒房”的巨额收益率导致产业空心化的社会背景下,民间资本进入担保业的目的显然不是做“公益事业”,而是企望获得高额的资本回报。

就目前我国融资担保业的制度设计与经营现状而言,合规经营的担保机构要实现较高盈利基本不可能。在国内,按照规定,担保费率最高为同期贷款利率的一半,目前,国内大部分地区的担保费率在2%~4%之间。但是,担保机构往往承担100%的代位偿还责任。也就是说,担保机构需要承担贷款的全部风险而仅收取2%~4%的费用,这与银行无须承担贷款风险而获得高于2%~4%的利差收入形成鲜明对比。^①显然,银行利用其近乎垄断的强势地位在与担保机构的合作中获得了明

① 当担保机构自身偿债能力不足时,银行将蒙受贷款损失。

显的制度性收益。国内要求担保放大倍数为 10 倍以下，而实际的担保放大倍数往往不足 5 倍。国内担保机构的净资产偏小，2011 年注册资本 1 亿元（含）以上的仅占融资性担保机构总数的 40.4%。较低的自有资金、过低的担保放大倍数使得担保机构的担保费收入在覆盖其经营成本上普遍存在困难。这显然与民间资本进入担保行业的初衷相违背。在正常经营无法获得高收益的情况下，监管缺失、监管不严的环境使得担保机构盯上了违规从事非法理财、非法集资、高利贷等业务赚取高额利润的“商机”。因此，必须承认，我国融资担保业的乱象其实是担保制度设计不合理的必然产物。不合理的制度设计实际上起了“逼良为盗”的作用。

与国际先进国家和地区相比较，利率市场化改革滞后、准入标准高导致的近乎垄断的银行业市场结构以及征信体系和技术欠发达使国内中小企业更难获得银行的贷款支持。因此，融资信用担保在促进我国中小企业融资上发挥的作用就更加难能可贵。2011 年末，全国融资性担保行业在保余额总计 19 120 亿元，融资性担保贷款余额共计 16 547 亿元，中小企业融资性担保贷款余额共计 9 857 亿元。中小企业发展需要信用担保机构发挥其应有的作用。监管部门绝不能因为担保业乱象而在政策的制定和制度设计上过于谨慎，不能用“杜绝风险发生”的心态去约束融资担保业的发展。各级政府更应该加大对融资信用担保的扶持力度，促进信用担保业的快速健康发展，更好地为中小企业融资服务。

如何设计担保业监督管理制度、如何设计担保运行机制及担保机构内部管理制度是能否充分发挥融资担保制度作用的关键。担保制度的设计一方面要遵从担保业运营的基本规律，另一方面则需要学习国外担保业制度设计的先进经验。目前，国内信用担保研究中对国际信用担保制度设计和运作先进经验的介绍还存在较多的空白之处，为帮助信用担保从业人员和研究人员加深对信用担保国际经验的了解，课题组对韩国、日本、美国，以及我国台湾、香港等地区的信用担保业的运作情况作了深入的介绍，这也是本书的一个重要特色。

本书共三部分，八章。第一部分（第一章至第三章）为信用担保制度与业务，主要讨论信用担保基本制度、信用担保基本业务，结合我国信用担保事业发展及其现状，提出我国信用担保制度设计和业务创新的建议。第二部分（第四章至第六章）为信用担保国际经验，全面系统地介绍韩、日、德、美、英、印等国家及我国台湾、香港等地区信用担保制度运作机制。“他山之石，可以攻玉”，为国内信用担保研究和实务工作者提供重要的参考信息。第三部分（第七章、第八章）为信用担保的监管，第七章讨论我国信用担保监管制度的设计原则与思路，第八章讨论信用担保监管制度中的一个重要环节——信用担保机构资信评级。

本书是国内信用担保研究“求新”之书。本书之新体现在三个方面：一是理论体系健全，理论与实践结合好。本书以国际信用担保研究的前沿理论为依据，结合国内实践，理论和实践相结合，系统地研究了我国信用担保制度设计和业务创新问题，提出了提升信用担保有效性的制度设计方案。二是国际经验新。国内对国外信用担保体系经验的研究基本停留在21世纪初的情况。本书对国外较为典型、规模较大的信用担保体系进行了比较全面深入的介绍，其信用担保制度介绍的内容基本更新到了2011年或2012年，体现了次贷危机后各国通过发展信用担保制度，帮扶中小企业发展的最新发展动态。我们对部分国家和地区信用担保制度的介绍填补了国内相关研究领域的空白。三是我们提出的分阶段采用不同监管思路、不同监管模式的信用担保监管体系设计的理念，建立在对国内信用担保体系现状的准确判断以及信用担保体系对中小企业融资促进作用这一基本使命之上，借鉴了国际先进的监管实践经验，具有一定的前瞻性。

本书是团队合作的成果，也是行业与高校合作的成果。第四章、第六章由上海金融学院姚迪克、华东师范大学梅雪撰写，第五章由施继元、梅雪撰写，王鹤臻参加了韩国信用担保制度部分内容的翻译工作。第三章由上海远东资信评估有限公司总经理施建军撰写，第八章由上海远东资信评估有限公司副总经理刘春艳撰写。施继元撰写了本书的其他章节，并负责本书的统稿工作。课题组在调研及本书写作过程中得到教育部人

文社科基金项目资助，得到各地经信委、人民银行、信用担保协会、信用管理协会、信用担保机构及校内很多领导及专家学者的帮助，在此一并表示感谢。在本书写作过程中，上海金融学院的张文超老师，陈奕霖、郑晨、王鹤臻等同学提供了大量的帮助，亦在此深表感谢！

是为自序。

作者
2013 年 8 月

目 录

第一章 中国信用担保业的发展	1
第一节 中小企业的贡献与融资难问题	1
一、我国中小企业的突出贡献	1
二、我国中小企业融资困难状况	2
第二节 我国融资担保业的发展历程	5
一、中国融资担保业的快速发展	5
二、融资性担保行业的规范发展	7
三、融资担保业监管进一步加强	11
第三节 互助担保与信用担保制度的有效性	13
一、担保机构是否具有信息优势是判断担保制度有效性的重要依据	13
二、互助担保是基于“关系式担保”成功的典型案例	14
三、互助担保相对相互担保的优势	17
四、互助担保与联保联贷业务的比较	19
五、国内互助担保的问题	20
第二章 信用担保制度	24
第一节 中小企业信用担保制度的主要类型	24
一、根据出资人和担保机构的关系分类	24
二、根据担保机构成立的目的及其服务对象分类	25
三、根据担保的提供方式分类	25
四、根据是否成立担保基金分类	26

五、根据是否限制担保对象分类	27
六、根据信用担保的生效时间分类	27
七、根据担保机构的直接服务对象分类	28
八、根据担保覆盖率分类	28
第二节 中小企业信用担保制度的构成要素	29
一、资金来源与结构	29
二、担保对象及担保金额	29
三、担保率	31
四、担保决策流程	34
五、担保费率	34
六、放大倍数	36
七、再担保、反担保	37
第三节 我国融资担保制度设计	38
一、宏观层面的担保制度设计	38
二、信用担保的中观制度设计	40
三、担保体系的微观制度设计	41
四、国内担保制度创新的实践	42
第三章 信用担保业务	45
第一节 我国融资性担保机构的经营范围	45
一、对我国融资性担保机构经营范围的规定	46
二、风险担保机构的主要违规业务	50
三、担保机构违规经营的原因分析	58
第二节 信用担保机构的业务创新	60
一、担保机构业务创新的必要性	60
二、担保业务创新的主要内容	61
三、担保业务创新需要注意的问题	67
四、担保业务创新效果初步呈现	68
第四章 欧洲信用担保体系	70
第一节 欧洲投资基金与欧洲共同担保协会	70
一、欧洲中小企业状况	70

二、欧盟担保机构的类型	71
三、欧洲信用担保计划的作用	72
四、欧洲投资基金	73
五、欧洲共同担保协会	77
第二节 欧洲主要国家的信用担保	83
一、意大利的信用担保体系	83
二、英国的融资信用担保体系	87
三、德国的信用担保项目	94
四、法国的信用担保项目	99
第五章 亚洲中小企业信用担保体系	101
第一节 亚洲信用补充机构联盟	101
一、亚洲信用补充机构联盟简介	101
二、亚洲信用补充机构联盟的担保业务开展情况	102
第二节 日本信用保证体系	103
一、日本信用保证体系概况	103
二、日本信用保证体系的运行	106
三、政府和金融机构对信用保证协会的支持	111
四、次贷危机后日本金融公库与信用保证体系的新业务	114
第三节 韩国的信用担保体系	117
一、韩国信用担保体系简介	117
二、韩国信用担保基金	117
三、韩国科技信用担保基金	122
四、韩国信用担保基金联合会	129
第四节 印度融资信用担保	136
一、印度信用担保概况	136
二、担保费与服务年费	137
三、担保覆盖率和保证上限	138
四、代偿	138
五、证券化	139
六、其他信用担保基金	139
第五节 台湾地区中小企业信用担保体系	140

一、台湾中小企业信用保证基金简介	140
二、资本金来源	141
三、担保对象	142
四、担保方式	143
五、保证项目类型	144
六、台湾信保基金的业绩	151
七、台湾信保基金的盈利状况	158
第六节 香港地区的信用担保计划	161
一、中小企业信贷保证计划与特别信贷保证计划	161
二、香港按揭证券有限公司的担保计划	163
第六章 美国政策性中小企业信用担保体系	167
第一节 小企业管理局的贷款担保项目	168
一、小企业管理局贷款项目概况	168
二、小企业管理局的新业务	170
三、CDC/504 贷款担保项目	170
四、微型贷款担保项目	171
五、救灾援助贷款项目	171
六、履约保证担保计划	172
第二节 美国其他政府部门的贷款担保	173
一、美国农业部的贷款担保项目	173
二、美国能源部的贷款担保	177
第七章 构建中国特色的信用担保监管体系	180
第一节 国际信用担保监管体系	180
一、国际信用担保监管体系的主要模式	180
二、台湾信用担保体系监管变革的经验	182
第二节 我国信用担保监管体系的构建	183
一、信用担保监管体系构建的指导思想	183
二、我国融资信用担保体系具有鲜明的中国特色	185
三、我国信用担保监管的问题	186
四、我国信用担保体系监管制度完善	189

第八章 信用担保公司评级	193
第一节 信用担保公司评级的作用	193
一、信用担保公司评级的含义	193
二、信用担保公司评级的意义	194
三、担保公司信用等级设置及其含义	195
第二节 信用担保公司评级实务	196
一、信用担保公司评级理念及评级方法	196
二、担保公司评级体系	198
三、三类担保公司评级的特性	206
四、信用担保业评级中体现的问题	209
附录 政策法规汇编	212
1. 关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见	212
2. 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的若干政策意见》	217
3. 中华人民共和国中小企业促进法	218
4. 关于跨省区或规模较大的中小企业信用担保机构设立与变更有关事项的通知	219
5. 关于加强中小企业信用担保体系建设意见的通知	220
6. 关于中小企业信用担保机构有关准备金税前扣除问题的通知	223
7. 国务院办公厅关于当前金融促进经济发展的若干意见	223
8. 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	225
9. 工业和信息化部、国家税务总局关于中小企业信用担保机构免征营业税有关问题的通知	226
10. 关于中小企业信用担保机构有关准备金税前扣除问题的通知	228
11. 融资性担保公司管理暂行办法	228
12. 关于地方财政部门积极做好融资性担保业务相关管理工作的意见	235
13. 中小企业信用担保资金管理暂行办法	238
14. 国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见	241
15. 关于加强中小企业信用担保体系建设工作的意见	242
16. 关于进一步做好中小企业金融服务工作的若干意见	244

17. 融资性担保机构重大风险事件报告制度	246
18. 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	248
19. 融资性担保机构经营许可证管理指引	249
20. 关于加强融资性担保行业统计工作的通知	252
21. 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	253
22. 融资性担保公司公司治理指引	256
23. 融资性担保公司信息披露指引	261
24. 融资性担保公司内部控制指引	264
25. 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	269
26. 关于进一步促进科技型中小企业创新发展的若干意见	271
27. 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	271
28. 关于开展政府采购信用担保试点工作的通知	273
29. 关于中小企业信用担保机构有关准备金企业所得税税前扣除政策的通知	277
30. 关于规范融资性担保机构客户担保保证金管理的通知	278
31. 中小企业信用担保资金管理办法	279
参考文献	284

第一章 中国信用担保业的发展

第一节 中小企业的贡献与融资难问题

一、我国中小企业的突出贡献

中小企业是我国国民经济和社会发展的主要力量。中小企业又好又快发展是保持国民经济平稳较快发展的重要基础，是关系民生和社会稳定的重大战略任务。自“十一五”规划纲要提出实施“中小企业成长工程”以来，中小企业的经济贡献不断扩大。

中小企业是经济增长的重要力量。2010 年末，全国工商登记中小企业超过 1 100 万家，个体工商户超过 3 400 万个。以工业为例，2010 年，全国规模以上中小企业 44.9 万家，比 2005 年增长 50.1%，年均增长 8.5%，占规模以上企业数量的 99.3%；全国规模以上中小企业工业增加值增长 17.5%，占规模以上工业增加值的 69.1%；实现税金 1.5 万亿元，占规模以上企业税金总额的 54.3%，是 2005 年的 1.9 倍，年均增长 13.1%；完成利润 2.6 万亿元，占规模以上企业利润总额的 66.8%，是 2005 年的 2.4 倍，年均增长 18.9%。

中小企业的就业主渠道作用不断凸显。“十一五”时期中小企业新增城镇就业岗位 4 400 万个以上，其中，规模以上中小工业企业从业人员由