

小微融资担保银行模式

李扬 董裕平

20世纪90年代初以来,我国积极推进服务于中小微企业融资的信用担保体系建设,大致经过了萌芽探索、广泛试点、快速成长、规范治理的发展阶段,已经形成了以商业性担保机构占大多数、政策性与互助性担保机构共同组成的融资担保体系,有些省市在近几年还设立了再担保机构或基金,担保机构达到8000多家,为缓解小微企业融资难题发挥了较大的作用。然而,我国以民营资本为主、商业性经营为基本盈利模式的融资担保体系。一直存在风险补偿不足的问题;经济持续下行和金融风险增大,更使其体制机制的缺陷“水落石出”。近年来,我国融资担保业整体出现了明显萎缩的现象,不仅未能为企业发展提供“正能量”,反而可能放大了周期性振荡,令人担忧其与宏观经济运行产生风险互溢。总体看,以商业性担保为主体的融资担保体制机制的能效空间已基本穷尽,改革我国融资担保体系势在必行。

我国融资担保业存在先天性缺陷

在过去20多年经济高速增长的环境下,我国融资担保业采取了完全市场化的发展路径,形成了民营产权和商业性经营为主两大特色。这种体制自身隐含着先天性缺陷,就是:它几乎很难依靠自己的主营业务收入来保证自身的发展,由于担保机构通常需要承担100%的代偿责任,一不留神,自身生存都可能被危及。如果说在过去十余年里,由于经济高速增长、风险暴露较少,融资担保业能够存活且有一定发展,那么,随着新

常态下经济金融风险不断积累和显化,代偿风险快速上升,大量融资担保机构的盈利模式受到严重冲击,致使一些机构被迫停业或关闭,机构数量连年大幅减少,业务规模明显萎缩,小微融资难的问题也就随之进一步加剧。据有关部门统计,2014年担保机构的数量比上年大幅下降了11.4%,2015年行业继续加速洗牌,机构数量继续减少。2014年,新增担保业务规模和新增担保户数同比分别下降6.4%和15.6%;2015年融资类担保业务进一步收缩,户均新增融资性担保额和业务笔数同比分别下降6.97%和8.78%。在行业萎缩的同时,担保机构面临的风险也在快速攀升。2014年新增代偿额415亿元,年末代偿余额达到661亿元,同比增长59.3%;2015年担保机构的代偿率比2014年提高了1.1个百分点,



户均新增代偿额同比增长68.1%,户均新增担保损失额同比增长34.9%。

在去产能、去库存和去杠杆的深层次结构调整过程中,我国经济和金融的风险集中释放,职工转岗安置压力也日趋增大。此时,融资担保业本应发挥更加积极的作用,通过支持中小微企业,稳定就业,减缓经济下行压力。然而,融资担保业出现大幅衰退乃至陷入亏损困境,经营风险十分突出,不仅自身发展不可持续,而且其风险与实体经济风险可能出现互溢,更加剧了经济下行的困境。更有甚者,一些担保机构在主业难以维持存活的条件,不惜涉足互联网金融等监管不严的新领域,从事非法集资理财活动,严重影响行业声誉形象、限缩功能发挥,有的还引发了较严重的社会群体性事件。

当前困局充分说明,以民营产权和商业性经营为主要特色的我国融资担保业的行业生态非常脆弱,一旦经济下行风险冲击超过原来比较脆弱的盈利模式的阈值,行业整体性溃缩态势不可避免。因此,担保行业创新转型势在必行。

新型政银担合作模式“逆市而上”

在调查中我们注意到,在全国融资担保业“哀鸿遍野”的环境中,有一些省份的融资担保公司却生意兴隆,拉开了同其他担保机构的距离。例如,在当前经济和金融风险不断上升的情况下,以安徽担保集团公司为龙头的全省政策性担保体系经营非常活跃,仍然在继续增加对小微企业的支持。通过股权注资和再担保业务纽带,它们构建了覆盖全省

各县市的政策性担保体系，2015年，全省国资性质的担保机构数量占比已经超过60%，户均注册资本达到1.92亿元，放大倍数为3.6倍，分别比全国行业户均水平高0.41亿元和0.55倍。2015年，全国大约90%的民营担保机构没有和银行合作开展新业务，新增担保额与解除额之比大约降至0.9，但安徽担保体系的新增融资担保额与解除额之比仍然达到1.03。

安徽担保公司之所以能逆市而上，关键的秘诀是，该公司在开展业务过程中，牢牢把握住了融资担保作为“准公共产品”和政策性金融两大性质，并据此进行了一系列的体制机制创新。第一，各级政府通过持续的股权注入、再担保和承担追债责任等多条渠道，全面介入担保公司的业务。例如，安徽省政府决定自2013年至2017年五年里，每年由省财政出资31亿元，专门用于支持全省政策性担保体系与机构的发展。政府资金的注入，有助于突破担保公司资金不足的瓶颈；而提供再担保便利和承担追债责任等，则有效地弥合了担保公司的客户信息短板和处置手段的匮乏，大大提升了担保效率。第二，在各级政府安排下，担保公司与银行之间形成了“体系对体系”的对接合作，大大消减了银行、担保之间的信息不对称，降低了交易与操作成本。第三，在业务模式上，全面引进吸收了德国担保银行的经验，率先在国内推出了“4-3-2-1”新型政银担合作业务模式，即全部代偿责任中，承保机构负担40%，省担保集团分担30%，合作银行分担20%，担保机构所在市级或县级财政分担10%。该机制的核心精神是“资源共享、风险共管、优势互补、多赢互利”。实施两年来，已经取得明显成效。截至2016年9月末，安徽省政银担业务本年新增贷款474亿元，在保余额600亿元。

在上述安排下，安徽担保公司取得了丰硕成果。一是成功建立了覆盖全省县域的政策性融资担保体系，在当前经济下行阶段发挥了重要的逆风向调节器

作用。二是较好地促进了地方经济增长和政府税收增加，间接经济效益显著。据统计，仅从获得担保的企业所带来新增税收规模看，10年累计收入已达财政投入资金的1.5倍。三是取得了良好的社会效益，不仅新增了大量就业岗位，而且减少了社会保障支出，增进了社会稳定。四是为银行体系信贷资产质量提供了较好的保障。

政银担合作模式宜适时升级为担保银行

然而，仔细分析上述安徽担保公司的政银担合作模式就不难发现，这一模式固然开启了走出当前我国融资担保业发展困境的有效路径，但还存在若干不协调、难以持续的因素。其一，政府、银行、担保机构三方的合作是非体制性的，仍然缺乏明确稳定的制度化基础，因此，不仅存在着松散和随意的问题，也存在着行政干预比较严重的问题；其二，同样由于非体制性，银行固然分担了20%的风险责任，但却难享受与风险对应的监管资本共享的权利，实际上仍然存在负激励问题，一定程度上抑制了银行部门对小微融资的积极性；其三，在政银担合作业务模式中，各级政府承担代偿责任的比例固然不高，但其对于机制运转的正常化至关重要，但是，恰恰是这一点难以有效保证，受地方人事变动的影响较大。

总之，现有政银担合作模式的最大问题是其“非体制性”，缺乏明确制度化的稳定性，因而还难以成为“可复制、可推广”的范式。我们认为，要想有效解决上述问题，政银担合作机制需要升级为担保银行，成为专门致力于帮助小微企业解决融资难题的政策性金融机构。

在当今世界上，德国担保银行模式堪称担保业发展的成功典范。其要义是，运用金融机构（担保银行）这种成熟、稳定的治理机制，将政府、担保机构和商业银行三者的利益内在化，建立合理、稳定的代偿责任分担机制和利益共

享机制，持续有效地向社会提供小微融资担保这种准公共品。借鉴德国担保银行的经验，在我国金融体系中引进担保银行，其益处有四个方面。

一是在担保机构和商业银行之间建立稳定、合法的协同机制，建立合理有效的资本合作和风险分担机制，可有效克服普遍存在的银担合作困难，激励银行增加小微贷款，并可在担保银行的基础上，进一步推进诸如小微信贷资产证券化等新兴业务，从而改善金融服务实体经济的效能。

二是可以提升对担保业务监管的专业化水平。既然名之“银行”，就可对其采取牌照许可经营管理，实现与商业银行在监管环境、标准上的相对一致，提高监管可靠性与透明度，减少监管套利。这既可增进银担互信合作，也有利于提高担保银行自身实力和信誉。

三是可以更好地发挥政府信用对融资担保业的支持，有效开拓担保机构流动性和资本金补充渠道。同时，政府可以借此加强在市场环境下对担保性债权的保护，降低政府补偿担保代偿损失的道德风险。另外，借助担保银行机制，政府也可获得进行“逆周期”调控的新抓手。

四是采取较高标准的担保银行模式对现有融资担保机构进行改革重组，可以解决目前融资担保机构实力偏弱、数量偏多、经营零散和监管困难等诸多问题，减量增质，做精做强，优化行业生态体系。

担保银行改革试点需要若干配套条件

担保银行的成功运行，需要建立一整套制度予以保障。其中最重要的，包括政策性定位、银行组织形式、合理的风险分担、稳定的风险补偿、适当的收费标准、积极的财税支持政策、有效的风险控制规则 and 专业化监管等。

其一，选择若干运营正常的省级政策性担保机构（如安徽担保集团），改制为担保银行，赋予其政策性金融机构身

进一步推动两岸金融合作

朱磊

两岸金融交流与合作是两岸交往中的重要内容,对两岸经济合作与两岸关系和平发展有重要意义。随着两岸经济关系的密切,两岸金融交流与合作的领域也在不断扩大,层次与水平逐步提升。在当前区域经济一体化的背景下,两岸经济交流与合作的发展形势对深化两岸金融合作提出了更高要求,需要明确未来进一步推动两岸金融合作的方向与重点。

两岸金融交流与合作的成果与现状

两岸货币兑换与清算获得制度化安排 2010年,两岸利用香港平台开办台湾人民币现钞的清算业务。2012年8月31日,两岸货币管理机构签署了《海峡

两岸货币清算合作备忘录》,两岸货币清算的基本框架得以建立。2013年1月25日,中国人民银行与中国银行台北分行签署“人民币业务清算协议”;1月30日,中国银行台北分行与中国台湾地区有关银行在台北共同举办有关人民币业务的法规及清算说明会;2月6日,台湾银行将2500万元新台币新钞运抵上海,这是史上首次无需经第三地银行而“直航登陆”的合法新台币现钞;4月2日,台湾银行上海分行柜台正式开启现钞兑换,大陆居民持身份证可以无需预约随到随兑,每人每天的上限是6万元新台币。大陆新台币的双向兑换和银联卡在台湾地区的使用范围也进一步扩展,为两岸同胞货币兑换和大陆居民在台湾地区消费提供了更多的便利。

两岸金融机构互设分支机构并开展业务

不同经济体之间的汇兑、融资、结算、投资都涉及金融机构的互设问题。两岸金融往来初期双方都未向对方开放金融机构的设立。2001年为应对两岸先后加入世界贸易组织(WTO),两岸均出台开放台湾地区金融机构在大陆设立代表处并开办相关业务的政策,但此后相当长时期内没有实质性进展。

银行机构的开放。2001年6月,台湾“财政部”修正《台湾地区与大陆地区金融业务往来许可办法》,正式开放台湾银行赴大陆设立代表处。截至2013年8月,大陆批准了台湾地区银行机构在大陆11家分行、1家子行的设立,同时大陆也有4家银行获准在台湾地区设代表处,

份,规定其在相应行政区域内从事具有准公共产品性质的融资担保业务。试点担保银行必须根据业务特点和实际需要,完善公司治理机制。为了于法有据,这项改革试点应该先经有关权力机关认可,在总结试点经验的基础上,再修订《银行法》等相关法律规章予以支持。

其二,实行专业化监管。由银行监管部门核发经营许可证,比照信贷机构予以监管。其中最主要的监管环节是:规定必要的资本充足率,按担保责任进行风险资产计量和计提风险拨备。

其三,在相应政府层级建立担保银行外部考核委员会,完善公司治理结构。考核委员会对担保银行执行政策、履行融资担保职能情况进行定期考核评价,

确认其最终代偿损失,并协调落实补偿等相关政策。

其四,建立担保银行流动性补充机制。允许担保银行进入银行间市场,进入同业拆借市场,可凭省级政府信用支持发行债券,在满足条件的情况下,还可获得中央银行的再贷款、定向流动性便利工具支持等。

其五,建立对担保银行业务风险代偿补偿机制。国家运用融资担保基金给予一定限额或比例的支持,省级财政明确适当比例补偿责任,市、县级财政也要对属于本地企业的融资担保代偿给予一定比例补偿。最终的代偿追偿收入则按原比例返还各级财政。

其六,建立担保银行与商业银行资

本共享机制。与担保银行合作的商业银行信贷资产业务,按所担风险责任比例配置资本,减少商业银行资本消耗。同时,允许担保银行提供担保的商业银行信贷资产证券化,提高银行资产流动性,加快周转,激励银行体系对小微企业的融资支持。

其七,配套设立担保资产管理公司,专门承接处置担保不良资产和与之相关联的金融不良资产,提高政策支持效率和可持续性。

作者李扬系中国社会科学院学部委员、国家金融与发展实验室理事长;董裕平系中国社会科学院金融研究所所长助理

(责任编辑 赵雪芳)