

借鉴国际经验 健全中小企业信用担保体系

□北京大学中国经济研究中心 王召

目前,世界已有约 100 个国家建立起自己的信用担保体系,成为一种扩大中小企业融资的长期通行模式。由于这些担保机构的资金来源、管理模式、担保比例、放大倍数以及担保费率表现各异,因此它们的运行绩效也有很大差别。本文将在借鉴国际经验基础上,力求为我国信用担保体系的制度设计在风险与覆盖面之间找到一个较好结点,健全信用担保体系。

中小企业信用担保制度是促进中小企业融资有效形式

信用担保体系作为化解中小企业融资困境的一种重要中介机构,在国际上已经有比较悠久的历史 and 成熟的经验。而且,一国的经济发展水平越高,其社会信用环境也越好,中小企业信用担保制度建设也越成功。

中小企业信用担保制度建设在国际上已经有近 70 年的历史。早在 1937 年,日本首先在东京建立地方性中小企业保证协会,将对中小企业的信用评估和融资担保相统一,成为中小企业信用担保的雏形。1953 年,美国成立小型企业署,不但为中小企业发展提供咨询服务,而且也为中小企业提供贷款和贷款担保。此后,德国于 1954 年、加拿大于 1961 年也建立自己各自的中小企业担保体系。

信用担保制度在各国逐步登陆与公众对中小企业的认识是密不可分的。从 20 世纪 60 年代末期和 70 年代初期开始,越来越多的统计数据开始挑战通过企业规模增加来实现效率提高的观点。由于中小企业的发展开始受到各国关注,中小企业贷款担保体系相应如雨后春笋般建立起来。紧随日本、美国、德国和加拿大之后,欧洲国家英国、法国、意大利、西班牙、比利时、荷兰、芬兰、奥地利、瑞士、卢森堡、葡萄牙、匈牙利、波兰、保加利亚、亚洲国家中国(含大陆、台湾和香港)、印度、韩国、印度尼西亚、马来西亚、新加坡、泰国、菲律宾、尼泊尔、非洲国家埃及,也纷纷建立起自己的中小企业信用担保体系。据不完全统计,目前已经有大约 100 个国家建立起超过 2250 个信用担保机构。

出于加强中小企业信用担保机构国与国之间的交流的需要,相应的国际组织也应运而生。1988 年,亚洲首先成立了世界上第一个中小企业信用担保领域的区域性合作组织,即亚洲中小企业信用保证制度实施机构联盟。1994 年,欧洲投资基金建立,总部设在卢森堡,为中小企业提供信用担保服务,刺激投资增长、创造就业机会。从资金运作模式来看,其资金由欧洲投资银行和欧盟 15 个成员国的银行以股权形式提供,并且从 15 个成员国中选择 25 家商业银行作为协作银行,一旦发生风险,欧洲投资基金与协作银行各自承担 50% 的责任。1996 年,美洲已经开展中小企业信用担保的国家就相关问题进行交流,寻求区域性合作。总而言之,信用担保制度在各国普遍存在充分说明,它是促进中小企业融资的长期有效形式,而绝非是一种过渡业务。

中小企业信用担保体系与政府之间的关系

1、大多数国家信用担保资金离不开政府出资。按照筹集资金方式的不同,世界各国信用担保机构分为政策性信用担保机构、互助担保机构和商业担保机构。由于中小企业信用担保是一种高风险行业,而且与保险公司的运作模式有很大不同。因此,能够在相当长时段内存在的担保机构,大多都属于第一种类型。众所周知,当今世界各国政府已经把发展信用担保视为扶持中小企业融资的有效手段,其特征就是信用担保体系往往由政府出资或资助建立。在美国,小型企业管理署的资金来源主要由联邦和州政府分担;在日本,信用保证协会的资产包括两部分,其中基本资产部分通过政府出资、金融机构捐款和累计余额实现,而借入资产部分则通过从国家和地方借入资金实现;在韩国,中小企业信用保证基金主要由金融机构出资,其余部分则依赖政府出资和累计余额。

国家或地区	新担保数量	担保总额(百万美元)	建立时间	担保体系名称
日本	1,491,154	136,918	1937	CIC & NFCGS
韩国	69,521	7,392	1976	KCGF
美国	53,592	7,800	1953	Small Business Administration
马来西亚	17,510	742	1972	CGC Berhad
加拿大	13,092	363	1961	Small Business Loans Act Administration
意大利	8,827	1,449	1964	Mutual Guarantee Schemes
英国	7,484	420	1981	Loan Guarantee
法国	7,456	2,987	1982	SOFARIS
德国	6,612	1,383	1954	B ü rgschaftsbanken
西班牙	6,571	294	1978	Sociedades de Garantía Reciproca

一些发展中国家或者转型经济国家担保机构放大倍数(建立三年以上)

国家	放大倍数	时间	担保体系名称
菲律宾	10.3	1995	IGLF
厄瓜多尔	5.0	1995	CG
墨西哥	5	2001	National Financiera
墨西哥	3.5	1994	RAFAD
摩洛哥	4.6	1995	Dar Ad Danmane
埃及	2.5	1995	CGC
泰国	2.3	1995	SICGC
巴西	1.9	2001	SEBRAE
匈牙利	1.8	1995	CG plc
罗马尼亚	1.5	2000	RLGF
罗马尼亚	1.4	2001	ACCION-Bridge Fund
哥伦比亚	1.4	1995	FNG
特立尼达和多巴哥	0.6	1995	SBDC
阿根廷	0.5	2001	FOGABA

为了分散担保活动的风险,大多数国家担保机构资金并不是唯一来源于政府。对于那些担保体系历史悠久的发达国家来说,出资人除了国家和当地政府之外,还包括贷款机构(例如银行)和中小企业,共同分担担保活动的风险。与之相反,发展中国家担保机构的资金来源相对单一,捐资人和政府资金是最主要的资金来源,银行出资相对较少,而由中小企业或者中小企业组织出资更为罕见。

除了政策扶持型信用担保之外,一些国家和地区也采用互助担保作为有益补充。这类担保机构的主要特征是自己出资、自我服务、自担风险、不以盈利为目的。但是,世界上也有数量很少的国家,其信用担保体系仅具互助担保的特征。例如,埃及由银行、保险公司及中小企业共同组成中小企业互助担保公司,而葡萄牙则有中小企业担保协会。

2、政府未必直接出面从事担保业务。虽然世界上大多数信用担保机构都离不开政府资金的参与,但这并不意味着政府直接出面参与贷款担保业务。作为政府机构,美国小型企业署同时也是中小企业信用担保的实施者。换句话说,美国信用担保制度是典型的政府直接操作型。目前,采用这类体系的国家和地区还包括加拿大、英国和我国香港等。

与之相对应,包括德国、法国、意大利、奥地利、日本、中国大陆和中国台湾在内的一些国家和地区,采用的是市场操作型信用担保体系。其特点在于,信用担保机构由独立于政府之外的法人实体进行操作,政府部门不能直接从事和干涉具体担保业务。到目前为止,政府直接操作型和市场操作型担保制度到底孰优孰劣并无定论。因此,究竟采取何种操作类型主要取决于本国实际需要。

政府直接操作型和市场操作型担保体系也分别引出了两种不同的担保资金运作模式,即权责制担保体系和实收制担保体系。就美国小型企业署而言,由于身兼政府职能和担保职能,它对自己的担保活动也必然承担无限连带赔偿责任,这是一种典型的权责制信用担保体系。它的基本特征是担保机构以事前承诺作为保证的事后补偿;一般对协作银行采取授信管理;发生损失后由银行向担保机构申请补偿。由于担保机构以政府身份进行工作,不利于担保风险的事前控制。但是,它却

可以给中小企业申请担保带来很大便利,协作银行的责任心相对较强。此外,由于政府不必事先出资,减轻了当期财政资金的支出压力。

而日本的地地区性信用保证协会及信用保险中央公库是典型的实收制信用担保体系。它的基本特征是担保机构以自有资金作为担保的事前保证;将担保资金存入协作银行;发生损失后由专门账户直接拨给银行作为补偿。与权责制信用担保体系相比,中小企业申请担保手续复杂,而且如果责任不够明确,协作银行也有可能发生转嫁贷款风险行为。当然,实收制信用担保体系的优势也十分明显:政府仅以出资额对担保机构承担有限责任,担保机构以担保资本金为限承担风险,是否为企业提供担保主要取决于担保机构。因此在实收制信用担保框架下,政府、担保机构、银行和企业之间的关系比较明确,有利于担保机构独立进行市场化运作和担保风险的事前控制。显而易见,权责制担保体系和实收制担保体系各有利弊。一个国家究竟选择哪种体系,关键在于对某种担保体系的优点在多大程度上认可,对其缺点在多大程度上回避。

中小企业信用担保、再担保机构与金融机构之间的关系

1、合理的信用担保比例的选择有助于控制担保风险。从世界各国担保机构的担保范围来看,虽然比例各不相同,但却没有哪个国家的担保机构为中小企业提供全额担保。一般来说,担保和再担保机构承保的比例越高,银行向中小企业提供贷款的规模就越大,贷款风险也随之上升。

就美国而言,小型企业署总部和地方分支机构在开展担保活动时并非再担保关系。因此,美国的信用担保体系只有一个层级。按照有关规定,小型企业署最多为中小企业提供 100 万美元的短期或长期贷款担保,并且担保比例大约为 75%,此外的一部分均由协作银行承担。美国的信用担保制度十分高效,其制度设计一定程度调动了银行的积极性,有利于金融风险的防范。

与美国不同,大多数国家都具有两层以上的担保体系。以日本为例,在直接参与信用担保的中小企业信用保证协会之外,还有中小企业信用保险公库,它们

国家或地区	担保机构名称	银行出资份额(%)
比利时	SCMs	50.0
哥伦比亚	FNG	2.8
法国	SOFARIS	40.7
德国	B ü rgschaftsbanken	56.0
匈牙利	Credit Guarantee plc	46.8
印度	DICGC	97.0
日本	CGCs+CIC	约15.0
韩国	KCGF	67.0
韩国	KOTEC	61.3
马来西亚	Credit Guarantee Corp.	至少50.0
摩洛哥	Dar Ad Daman	接近20.0
尼泊尔	Credit Guarantee Corp.	7.0
罗马尼亚	Loan Guarantee Fund	2.0
西班牙	SGR network	大约10.0
瑞士	Tourist Industry Scheme	50.0
泰国	SICGC	44.3(不包括国有银行)
津巴布韦	Credit Guarantee Company	50.0

国家	规模(百万美元)	放大倍数	时间	担保机构名称
德国	1,383	26	1994	B ü rgschaftsbanken
法国	2,987	22	1995	SOFARIS
意大利	1,449	28	1993	Mutual Guarantee Schemes
印度	5,453	11	1994/5	DICGC
韩国	7,392	15	1995	KCGF
日本	136,918	15	1995	CIC & NFCGS
马来西亚	742	8	1995	CGC Berhad

一方面为信用保证协会提供再担保,另外一方面也为信用保证协会提供无息或者低息贷款,确保信用保证协会的正常运行。对于一般贷款,担保限额为 2 亿日元,担保比例为 70%;特别小额贷款不需要抵押品,担保限额仅有 1000 万日元,担保比例为 80%。由于存在多级担保,日本初级担保承担的担保责任有限,而且商业银行局限于向中小企业提供贷款,并不承担信用风险。当经济处于上涨周期时,上述做法容易导致商业银行盲目扩大贷款规模,道德风险随之上升。一旦经济步入低谷,将给担保公司造成巨大亏损。

通过上面的分析,就不难理解为什么公众对担保制度可能造成的道德风险问题如此担忧。实际上,一旦清楚贷款损失的相当大部分将由担保机构赔付,作为银行来说,严格收回贷款的决心就会弱化;作为企业来说,归还贷款的承诺也经常不被履行。因此,好的担保体系制度设计必须尽量降低银行和企业的道德风险:一方面,即使中小企业能够提供的抵押品并不足以使得银行批准它们的贷款申请,也要让它们尽其所能提供;另一方面,一定要考虑到为中小企业贷款的附加风险,按照常规假定风险低于 20% 显然是不行的,银行有必要将贷款风险预期调整为 25~40%。

但是,信用担保活动过度强调风险控制也不易成功。20 世纪 90 年代,马来西亚和印度尼西亚的信用担保体系开始关注担保风险,并为此引入新的担保计划。这使得商业银行努力回避贷款风险,以利润最大化为经营目标。商业银行利用其负责信用担保计划的便利,主要为规模较大或者已经成型的企业提供担保。结果,虽然贷款规模大幅上升,获得信用担保的中小企业数量却显著下降。

总而言之,开拓中小企业信用担保,既要适当控制风险,也要兼顾中小企业利益,合理设计担保和再担保机构与金融机构之间的责任划分。

2、合理的担保费用和放大倍数有助于增强信用担保的覆盖面。信用担保的费率和放大倍数也是担保活动的重要参考指标,直接关系到一个国家信用担保的覆盖面和影响力。

从信用担保费用来看,费用过高,中小企业的贷款成本会显著上升;费用过低,不利于担保机

构开展市场化的经营,也不利于担保活动的可持续性。虽然有些国家担保机构并不直接对中小企业贷款担保收费,但经常是通过银行转嫁给它。目前,世界各国担保收费的费率通常在 1~2% 之间。在大多数情况下,即使贷款担保申请并未获得担保机构认可,部分申请费用也不返还,这些费用被视为企业筛选和担保项目评估的成本。当然,费用再高可能会导致中小企业在担保申请面前望而却步。

从各国担保收费的实践来看,美国和加拿大收费最高,分别达到 4% 左右和 3%。而法国和中国担保收费较低,分别仅有 0.6% 和 0.5% 左右。虽然美国担保收费显著高于中国大陆,但其信用担保体系远远要优于我们成功。担保费率是一个国家信用担保建设的重要参数,但其最终成功与否并不简单取决于费率高低。

从信用担保的放大倍数来看,放大倍数过大,不利于金融风险的控制;放大倍数过小,不利于提高担保机构的效率,扶持中小企业贷款的作用也相对有限。影响信用担保放大倍数的因素很多,首先,担保机构成立的时间以及担保机构与银行之间的相互信任非常重要。在多数情况下,一些国家的担保机构之所以无法达到较高的放大倍数,并不是出于回避风险的考虑,而是因为中小企业对担保需求不足或者是贷款机构在充分利用担保机构问题上表现勉强。此外,一些贷款担保的潜在使用者对担保机构的存在和运转缺乏信息,忽略了它们的存在。随着时间的推移以及担保机构与银行彼此信任的加深,信用担保的放大倍数会逐渐增大。一般而言,对于一个已经运转 5 年的担保机构来说,5 倍的放大率是一个比较合理的水平,而对于一个已经运转 7~10 年的担保机构来说,则放大倍数可望达到 10 倍左右。信用担保放大倍数的增加是一个渐进过程,过快扩张担保数量和放大倍数,只会使银行积聚更多的风险,造成更大的贷款损失。

其次,担保机构的放大倍数也与其资金来源和担保层级有关。目前,世界各国信用担保的放大倍数大约在 10 倍左右,但是日本和美国担保机构的放大倍数却大大高于一般国家,对中小企业的发展起到强有力的支撑作用。一方面,日本属于多级担保体系国家,随着担保层级的增加,由于再担保的风险分散作

三点政策建议

1. 信用担保体系的设计是一个复杂的多元函数

信用担保体系成功与否取决于众多因素。首先,如何界定担保机构和政府、银行和企业之间的关系,扩大担保覆盖面,将是一个绕不开的话题。政府过度参与、银行不承担风险,虽然可以带来信用担保的短期扩张,长期却可能因为坏账过多而无法持续。当然,一味追求低违约率和高回收率的制度设计,也容易使信用担保裹足不前。因此,为了提高担保机构的效率,有必要对其成本和收益进行分析,并且保证担保活动的收益大于担保活动的成本。

其次,一个国家信用建设历史的长短直接影响着信用担保活动的风险,这也是我们不得不考虑的问题。即使担保和再担保机构的担保比例很高,历史长的国家担保风险也不会太高。以日本为例,其担保体系已经有 50 年以上历史,并且拥有发达的数据库系统,能够提供与客户或者交易相关的大量信息。由于长时间积累经营管理经验,日本信用担保机构就可以不断调整,适应中小企业的融资需求。

总而言之,信用担保制度优劣是一个非常复杂的多元函数,担保机构政府出资比例、担保机构管理运行模式、信用担保比例、放大倍数以及担保费率等等,实际是互为联系的一个统一体,在制度设计时需要综合考虑,以求在担保风险与担保覆盖面之间找到一个较好的结点,这也是完善我国信用担保体系的总原则。

2. 我国信用担保制度建设应当以防范风险为出发点

由于我国过去实行计划经济,金融被长期视为“二财政”,造成金融体系的大量呆账、坏账。为此,我国政府多次为金融体系注入新的资金,化解金融风险。1998 年,财政部发行 2700 亿特别国债,为国有独资商业银行补充资本金。1999 年,成立四大金融资产资产管理公司,并且剥离国有独资商业银行不良资产 1.4 万亿元。2004 年和 2005 年,国务院又分别动用 450 亿和 150 亿美元的外汇储备,为中国银行、建设银行和工商银行补充资本金。但是时至今日,金融体系的呆账、坏账仍然是困扰我国的一大难题。所以在完善我国信用担保体系过程中,始终应以适度控制信用担保体系的风险为出发点。

国际经验表明,任何国家信用担保体系的成功都离不开政府资金的参与,完善我国中小企业信用担保体系同样不应拒绝政府资金。但是,政府资金和担保机构之间不应形成预算软约束关系。中央政府和地方政府每年为再担保机构投入多少资金,除了应当做到心中有数之外,也要受到社会的广泛监督,硬化预算约束,避免重蹈计划经济时代的覆辙。而在信用担保体系运行模式选择上,我国现阶段也不应采用政

府直接操作型和权责制。虽然美国小型企业署是政府直接操作型和权责制的一个成功案例,但是由于政府对担保机构承担无限责任,不利于担保风险的事前控制。当然,随着金融风险控制能力的整体提高以及金融体系不良资产的逐步削减,若干年以后小型企业署也是我国值得参考的担保模式。需要补充说明的是,在政府有限参与与信用担保体系的同时,银行系统也不应掉队。具体说来,就是要银行在信用担保过程中一定比例承担风险。换句话说,使银行变为担保机构的大股东,完全将信用风险交给担保机构一家决策的日本模式并不适用于中国。当然,担保、再担保机构以及银行承担风险的比例不应是一成不变的,可以随着时代发展的需要不断进行动态调整。

3. 我国信用担保制度建设应当以扩大覆盖面为落脚点

如果说适度控制担保风险是我国信用体系建设的出发点,那么扩大覆盖面将是我国担保体系建设的落脚点。这是因为,信用担保制度的建设是为扩大中小企业融资服务的,如果信用担保不能达到一定覆盖面,对中小企业融资的影响就会微乎其微,从而失去其本身存在价值。

对比国际、国内信用担保机构的放大倍数,可以看到,目前我国放大倍数不但远远低于美国和日本等发达国家的放大倍数,而且也低于国际通行水准(10 倍左右),影响了单位资金的担保数量,加上担保资金本来就捉襟见肘,使得全社会中小企业贷款担保的覆盖面更加有限。所以,我国信用担保机构应当在适当扩大担保资金放大倍数上下功夫。但是,我国目前仍然处于非征信国家行列,信用环境远不及美国和日本完善。盲目扩大担保资金放大倍数至 50~60 倍,只会造成巨大的担保风险。扩大信用担保倍数需要多管齐下,一方面,要在时机允许条件下发展再担保体系,分担担保机构的金融风险;另一方面,要注意不断积累担保经验,密切与银行以及中小企业之间的关系,逐步扩大担保倍数。随着我国各项制度的完善,与信用担保发达国家的担保倍数的差距势必不断缩小。

作为一种有益补充,为了合理扩大信用担保的覆盖面,我国也可以比照韩国信用担保基金模式,建立信用调查研究机构。一方面,信用调查部门可以成为担保机构外部征信公司和评级机构的必要补充,另一方面,信用调查部门又可以成为担保机构内部的直接助手,了解申请担保的中小企业,扩大确有担保价值的中小企业贷款担保的放大倍数。

最后,作为扩大中小企业融资的手段之一,中小企业信用担保不是万能的。国际经验早已表明,真正能够获得担保的中小企业贷款毕竟是少数。因此,扩大中小企业融资,我国还应多条腿走路。

不同于商业保险,属于高风险行业,如果没有政府的积极参与实际很难成功,而政府直接操作型和权责制恰恰有力调动了政府在担保活动中的积极性,从而使担保倍数明显提高。