

担保行业的基本状况及政策建议

作为政府、银行和中小企业及消费者融资关系的纽带和桥梁,担保行业在优化资源配置、促进消费、就业与经济增长中发挥着重要作用。经过十三年的努力,我国担保行业已取得重要成就,但也存在明显不足。对该行业略作考察,有助于推动其进一步发展。

一 基本成就

我国担保行业以中小企业信用担保体系为主导。1993 年 11 月,国务院作为特例批准设立了我 国第一家全国性专业信用担保机构——中国经济技术投资担保公司。此后,担保行业逐步成长。上 世纪 90 年代末期以来,担保行业进入快速发展轨道。据估算,目前全国中小企业信用担保机构达 2188 家,户均注册资金达 3003 万元;累计实现收入 46.2 亿元。无论在外部环境、内部管理,还 是在业务发展方面,担保行业都取得了重大成就。

1. 法规不断推出,形成了初步的行业规范。至 1999 年 6 月国家经贸委发布《关于建立中小企业 信用担保体系试点的指导意见》以来,为引导、扶持和规范担保机构的发展,国家相关部门已相继 出台了一系列的法律规定,如《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》、《关于鼓励和促 进中小企业发展的若干政策意见》、《财政部关于印发〈中小企业融资担保机构风险管理暂行办法〉 的通知》、《中小企业促进法》、《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》。上述法规涵盖了担保机构的市场准入、终止与清算、从业人员资格认定、信息 披露、业务规范、内控制度、资金运用、代偿能力、行业自律等方面的内容,为我国中小企业信用 担保体系搭建了基本的法律框架。

2. 政府广泛参与,促进了区域经济发展。我国担保企业最初是由政府策动出现的,其目的在于 缓解中小企业融资难困境。在担保行业的长期发展中,政府也始终扮演着重要角色。通过独资、参 股方式,政府影响着一些担保公司的管理模式甚至业务战略,借以贯彻当地经济与社会发展规划。 据估算ⁱ,目前 2188 家担保机构中,政府完全出资 460 家,参与出资 477 家,民间出资 1251 家。在 担保资金总额 657.2 亿元中,政府出资 192.8 亿元,占总额的 29.3%。另一方面,2004 年,通过开展 担保业务,受保企业新增销售额 1905 亿元,新增利税 150 亿元,新增就业 103.6 万人。可见,尽 管政府担保资金占比不足 30%,但政府参与担保机构的比例仍然很高(42.8%),且在促进就业与区 域经济发展方面已经起到了有力的推动作用。

3. 注重长远发展,形成了一定的行业竞争力。由于高度认同担保业在国民经济中的潜在作用, 一些企业注重长效机制,极力谋求可持续发展之道,担保行业因此涌现了若干品牌企业,形成了一 定的核心竞争能力。目前,绝大多数担保企业都制定了切实可行的三年业务发展规划,从中对担保 余额、利润总额、担保收入等指标制定了明确的定量目标。一些担保企业甚至确定了未来五年的发

展规划,且从组织优化、制度创新、管理提升、业务扩张、资本充实、政府扶持等方面制定了具体可行的阶段性方案。职业化、专业化的发展动机造就了一批如“中科智”、“广东银达”、“中盈盛达”、“融众”等民营资本主导的担保企业,以及一批由政府引导、国有资本为主的政策性担保机构。部分品牌企业在政府支持、营销网络、风险控制等方面已培植了一定的竞争能力,对行业新进入者也起到了有力的示范作用。

4. 以公司制为主导,治理结构总体效率较高。担保企业目前大都实行公司制,建立了法人治理框架。不过,在法人分权制衡的基本结构外,还出现了集权权责对称的治理结构。在股东较多、股权高度分散的格局中,多数企业能够恪守法人治理结构的基本规则,切实做到所有权与经营权分离,监督与制衡机制并行;法人分权制衡模式有效降低了道德风险,较高程度地保护了利益相关者,决策也较民主。但在股权较为集中、股东较少条件下,董事长(执行董事)往往兼任总经理,或对日常经营管理进行直接干预(甚至直接参与一线的保前调查),由此形成所有权与经营权合一、权责高度对称的集权权责对称模式。表面上看,集权模式缺乏监督与制衡机制;但在实际执行过程中,监督与制衡机制尚存,不过以非正式制度为基础:出资人之间往往具有长期业务合作关系、利益牵制关系或血缘关系,彼此相当熟悉,互信程度、利益关联程度较高。在集权模式下,企业决策程序大为简化;由于管理者一般均具企业家素质,该模式具有降低经营风险的内在功能;利益相关者之间的熟悉与信任也对道德风险形成限制。现阶段两类治理模式并行不悖,总体呈现出较高效率。

5. 组织设计基本到位,管理工作初步实现了规范化。担保企业基本以担保业务为中心组建了担保业务部门、风险控制部门、综合管理部门。其中,担保业务部门主要负责保前调查工作,风险控制部门主要负责保后跟踪、风险处置、业务研发工作,综合管理部门主要负责财务、行政及人事管理工作。尽管现阶段在具体操作过程中,往往由于人手限制与业务需要,各部门人员会存在一定穿插;但多数担保企业仍然强调部门间配合与制衡功能兼具的部门设计理念。在管理制度方面,大多数担保企业都建立了必要的财务管理制度、人事考核制度、担保业务制度、风险控制制度、责任追究制度,尽管制度的具体完备程度因企业发展阶段不同有所差别,但总体上均为担保企业正常运转、开展担保业务提供了初步的规范。

6. 讲究经营策略,运作比较有序。在组建之初,担保企业往往就有明确的市场定位,包括确定目标客户、关注行业态势、把握竞争者反应。目前来看,担保企业均重视培育客户资源,并且在确定目标客户时不失关注客户的行业分布及发展潜力。在长期的担保业务合作中,多数担保企业同主要目标客户之间已经建立了稳定、健康、互信、互利的战略性协作关系,这在一定程度上降低了交易成本与担保企业的经营风险。在保证既有客户资源的同时,一些担保企业还试图以增资为后盾,通过改进担保收费制度与整体服务方式努力扩大在当地市场所占份额。在讲究营销策略的同时,担保企业也很注重人员奖惩、业绩考核,以此建立了基本的激励机制;由于担保行业风险较高,风险理念、利益共同体理念作为企业文化的重要组成部分,已在一些担保企业得到了不断贯彻,且对人员的业务操作行为产生了深刻影响;结合现有担保业务品种,一些实力较为雄厚的担保企业已开始关注企业的创新能力,初步建立了担保品种的研发机制。由于策略明确,风险意识较强,担保企业总体运作较为稳健、有序。

7. 初步构建了风险控制体系。一般地,风险控制体系至少可从组织、制度、技术三个层面考察;

从作用链条看,它又至少包括预防、预警、处置、抵补、分散、问责等机制。目前我国担保企业的风险控制体系均围绕担保业务而构建,它在组织上往往主要由担保业务部门与风险控制部门构成。在此框架内,担保企业均预设一些基本的准入原则和反担保条件,制定保前调查、项目评审、保后跟踪等业务操作流程,并设计出具有一定技术含量的合同范本、评审指标、调查表格、报告程式。在担保业务操作过程中,保前调查与项目评审实质构成了预防机制;保后跟踪实质构成了预警机制;合同终止之后,风险控制部门或者多部门联合行动构成了处置机制;出险(客户违约或代偿)之后,企业动用内部资源规避或者减少损失构成了抵补机制,若能直接借用外部资源承担损失还能形成分散机制;出险及减损终了,各业务环节有关经办人的责任还将得到追究,这构成了问责机制。总体上看,出于对担保行业风险经营特征的判断,目前我国担保企业已经建立了基本的风险控制组织框架、业务制度与分析技术,预防、预警、处置、抵补、问责机制具备,风险控制体系初步形成。

8. 担保品种与经营模式多样化,显示出担保行业的发展活力。我国担保企业不仅在数量上大为增加,担保品种也日趋多样,目前开展的业务已涉及贷款担保、票据担保、履约担保、农业担保、下岗职工小额担保等。在经营模式方面,除政府出资授权经营、民间自发设立自主经营两类基本模式外,还出现了互助担保模式。担保需求与风险分散需求,在推动业务经营品种与经营模式走向多样化的同时,也说明社会各界对担保行业的认识正走向深入,担保行业呈现出较高的活力。

二 主要不足

尽管担保行业已经取得了上述成就,但目前也面临明显不足。主要表现在:

1 多头监管,行业自律组织乏力,管制与协调机制缺失。目前,担保行业的风险控制和损失补偿研究由财政部负责,对住房置业担保的监管由建设部负责,对农业担保的监管由农林部门负责,对小额信贷担保的监管由劳动部门负责,对中小企业担保的监管由中小企业管理部门负责;部分省市甚至出现了同类担保机构在不同地方归属不同部门监管的局面。实际监管时,财政部门侧重于风险控制,而其他部门往往倾向于行业支持。多头监管导致监管目标各异,形成了监管的漏洞,难以统一规划担保行业发展,弱化了监管效率。另一方面,目前担保行业自律组织力量薄弱,区域保护色彩重于行业规范与有序竞争。尽管全国各省市基本组建了担保行业协会,但自律组织往往各自为政,一些担保行业协会的决策者甚至直接由部分担保机构领导者充任;在此情形下,行业竞争协调中区域化、本位化有余,统一化、中立性不足,自律组织缺乏从事行业竞争协调的充分权威。管制与协调机制缺失,不利于担保行业的长远发展。

2 业务负重过大,部门制衡机制、再学习机制与业务创新能力不足。担保行业目前发展并不均衡,担保企业之间业务规模、管理水平往往存在较大差别,但总体上均不同程度存在着人员业务负重过大的特点。有的担保企业,实际业务人员不过两三名,却承担数亿的担保业务规模。从业人员相对短缺,不仅增大了现有人员的工作压力,还使得多数担保企业的职能部门之间制衡机制严重缺乏,在增大了人员执业中的道德风险的同时,也削弱了担保企业的再学习能力、业务创新能力,使之难以及时推出新型业务,不利于企业提升自身竞争力。

3 风险分散机制不足,自动化分析技术远未形成。目前,担保行业的风险分散渠道基本缺乏。

除明确约定分保及政府承诺兜底情形外,出险及其损失基本由担保企业自身承担,作为重要业务关联方的协作银行一般不分担担保企业的风险。由于信贷市场上买卖双方议价地位的不对等性,协作银行不参与风险分担的格局还将在一定时期继续下去,担保行业基本还难以从该渠道分散风险。从整体上考察,目前担保公司虽已建立了评审指标、报告程式等技术性标准,但在风险分析的自动化技术方面并未取得实质进展,定性决策仍是风险评定与项目决策的主导模式,重大项目的评审往往需要反复论证,缺乏定量分析所导致的决策风险较为明显。这降低了担保企业的决策效率,对企业提升竞争力构成了一定的约束。

4 业务集中程度较为明显,存在一定的结构风险。多数担保企业的行业集中度、客户集中度均较明显,有的单一客户集中度甚至超过 100%。经过长期的业务合作,担保企业在拥有固定客户的同时,自身担保业务对固定客户也形成了一定依赖;出现明显的集中趋势是必然的。但内在的依赖关系,使得担保企业在获取收益的同时,也在一定程度分担着客户的经营风险。客户外部的经济周期、产业结构调整,客户自身的经营调整、管理层变更等潜在事项,都有可能形成担保企业的代偿风险。在业务构成缺乏弹性的条件下,较高的集中度对担保企业的稳健经营影响更大,严重时可能引发担保企业的偿付危机。

5 盈利能力较弱,自主发展能力不足。目前,多数担保企业收入主要来自保费和投资收益;其中,保费收入居于主导地位。担保公司收费普遍在 3%以下,大多数中小企业信用担保机构担保费用收入只能基本弥补业务开支,行业亏损面较大。之所以出现该现象,除部分政策性担保机构的非盈利宗旨外,民营担保机构按规定需将业务收入的相当部分用于提取到期责任准备和风险准备,这些使得目前担保企业在实际经营过程中,财务政策的安全性远远重于赢利性。担保行业内源融资空间较小,人员扩充与培训、新业务拓展均缺乏有力的资金支持,企业的自主发展能力受到一定限制。

三 机遇与挑战

在考察担保行业的重要成就与主要不足之后,我们再分析一下该行业目前面临的机遇与挑战,以便对其发展趋向及政策问题进行初步判断。

(一) 机遇

第一,宏观经济调控的两大目标及担保行业的内在功能,共同决定了担保行业仍然具有良好的发展前景。促进增长、增加就业始终是各国政府宏观经济调控的基本目标,我国政府也不例外;何况目前经济转轨的历史包袱依然存在,失业现象还相当明显。在经济增长过程中,劳动力、资本、制度和技术(知识)创新往往扮演着重要角色。目前,中小企业已经成为我国经济的重要载体,它对于吸纳剩余劳动力、增加产出起到了不可替代的作用;但中小企业普遍存在着融资难、技术力量薄弱的问题,经营风险较高,担保需求巨大;同时,我国银行业总体负债过高、经营日趋谨慎,而政府在市场经济中的活动边界也愈发清晰、财政支出行为也更加规范。这些决定了担保行业的存在与发展有着深刻的必然性。担保行业能在保持银行业、政府既有风险格局不变条件下,动用政府的、民间的剩余资金,为中小企业融资及其制度与技术创新提供有力支持,对于增加就业、有效利用社会剩余资本、促进经济增长有着重要的作用。不仅如此,在长期从供给角度推动增长之外,担保行

业还能在短期通过拉动消费需求、投资需求、出口需求等方式维持企业正常运转、改善居民生活,提高国民整体的经济福利。天然具备的整合社会资源、分散经济风险的内在功能,以及政府促进增长、增加就业的基本目标,共同决定了担保行业总体发展空间广阔。

第二,区域经济平衡发展,产业结构升级与转换,为各地担保企业的发展提供了有力契机。区域经济发展不平衡、产业结构在全国及地区之间亟待升级与转换是目前我国经济运行中的两个基本特点。在此背景下,如何尽快缩小地区经济差距、促进发达地区产业结构尽快升级、推动欠发达地区及时应对产业结构推移进程,必然成为政府关注的重大问题。在发达地区,国际经济环境及国内经济周期变化影响着产业结构调整与升级的进程,在技术变革中,企业尤其是中小企业的融资困境必然更加突出;而在欠发达地区,政府与企业从技术、人力、市场角度紧密抓住产业结构在地区间推移进程的同时,也会面临一定的创新难、营销难、融资难等问题。在区域经济与产业经济的交互作用下,发达地区资本密集型、技术密集型产业,欠发达地区劳动密集型产业,均将对各地担保行业形成更大的差异性需求。

第三,业务品种多元化的政策空间较大,有利于形成新的利润增长点。对于担保业务品种,出于风险考虑,政府目前已对担保企业的行业集中度、客户集中度、担保放大倍数等问题作出了原则性的定量规定,在从规模上控制风险的同时,也对担保企业的业务品种多元化构成限制。从我国担保行业的发育状态判断,上述定量指标仍将存续一段时期;但业务创新的政策空间依然存在。对于一些资金雄厚、管理先进、战略明确的担保企业,在稳健发展既有担保业务之外,完全可以结合自身实际稳步开展投资、拍卖、典当等业务。目前,发展拍卖、典当业已在舆论界、决策界形成诸多共识,对高新科技产业的投资也倍受推崇。业务品种多元化,有助于担保企业拓展营销渠道,进一步增强其竞争力,形成新的利润增长点。

(二) 挑战

首先, WTO 规则及来自国际担保业的竞争威胁,对尽快提升我国担保行业竞争力提出了迫切要求。WTO 规则强调国民待遇,崇尚自由、平等竞争精神。随着我国市场化进程走向深入,担保行业的开放步伐必将加快,况且目前已经出现外资担保机构通过注资方式涉足国内担保市场的倾向。国外担保机构拥有国际性的知名品牌与先进管理经验,在长期经营过程中形成了强势竞争力。相比之下,我国担保企业资本规模总体偏小,服务水平总体较低,区域竞争意识尚可但全国竞争理念不足。如何从人才、制度、技术、资金、战略等角度早作筹划,尽快适应国际竞争,是较为成功的本土担保企业必须面对的重大问题。

其次,担保企业既有结构转换可能会形成一定的风险。如果说国际竞争属于外部挑战,那么来自企业内部的结构转换也会对担保行业发展形成一定的冲击。这里的结构至少包括治理结构、业务结构等内容。竞争格局、需求结构、经济周期等外部因素将使众多担保企业不得不在结构方面作出调整,由此可能引发现有结构同目标结构的冲突。在治理结构方面,集权模式虽然在短期内适应业务规模相对较小、竞争较弱现状,但是随着业务规模的逐步扩张、竞争逐步加剧,股权将更加分散,法人分权制衡问题必然凸显;由此,治理结构转换之间的摩擦必将对担保企业运行产生冲击。在业务结构方面,目前一定集中程度的客户资源与行业分布虽然短期内有利于降低交易成本,但是需求结构变化与经济周期必然会对担保企业稳健运行构成潜在影响。更进一步说,结构的平稳演进

事关担保行业能否形成动态的核心竞争力，这在企业组织变迁中颇具战略意义。

四 政策建议

在对担保行业的成就、不足、机遇、挑战略作考察的基础上，我们认为，为促进我国担保行业的健康发展，现阶段必须重视如下三方面工作。

首先，必须加强针对担保行业的法律法规建设，健全监管、自律、核算工作。不容否认，立法缺陷是目前监管缺位、自律乏力、核算混乱的直接原因。我国担保行业发展十三年来，至今未制定针对担保机构的专门法律，且现有法律法规立法层次相对较低，实践中担保行业也就难以做到政令统一、权益保护、有序竞争。因而，有必要从经济、法律、社会诸层面加大对担保行业的理论研究力度，明确界定担保行业所涉及的经济关系，尽快制定出专门的经济法律、会计制度。

其次，规范政府参与，多方提升企业竞争力。市场经济条件下，政府活动的边界原则上限于市场失灵或市场不足领域，以确保市场机制能够有效发挥。实际中往往政策性担保与商业性担保交织、政府越位与支持力度不足并存；该局面不利于市场竞争，也难以有效提升担保企业的竞争力。因此，必须规范政府参与，在政策性担保与商业性担保分离的基础上，综合考虑区域平衡与产业取向，采取补贴、转移支付、减免税等手段奖优扶弱，在增强担保企业总体发展能力的同时，努力培育一批富有全国竞争力的担保企业，进一步促进区域竞争。此外，严格遏制假担保行为，坚决淘汰一批徒增社会风险的担保企业，促进行业公平竞争。

最后，强化评级监督，促进担保行业的良性竞争与稳健发展。担保行业属于风险行业，代偿能力、损失抵补能力是其竞争力的基本组成部分，也是实现担保企业可持续发展的基础。动用权威的中介力量，对担保企业定期进行评级，有助于担保企业增强风险意识，且能通过横向对比促进行业规范。从既有评级进展看，信用评级在奖优扶弱、促进规范方面起到了一定作用。但是，评级行业自律机制不足一定程度上淡化了评级工作的价值，该现象值得关注。

ⁱ数据参见国家发改委中小企业司副司长狄娜于上海“2005’中国信用·融资·担保高峰论坛”的讲话

ⁱⁱ数据参见国家发改委中小企业司副司长狄娜于上海“2005’中国信用·融资·担保高峰论坛”的讲话

（责任编辑：乔翔）

信托投资公司新产品创新与评级的关系

“信托的运用范围可以和人类的想象力媲美”，美国信托法专家斯考特这句触及信托业本质的精辟评语一直被业界广泛引用。信托之所以能够在现代经济生活中获得广泛地应用，关键在于其具有

的高度灵活性能满足市场主体多样化的需求,而这种灵活性则来源于信托制度所具有的风险隔离功能和权利重构功能,这些功能使得信托具有高度的弹性和个性,在金融中介的手中,通过创造性的结构设计,直接转化为风险和收益各异的产品,满足了市场主体多元化和特定的需求。

当前宏观经济和金融市场的现实情况,为信托机构的快速发展提供了良好的机遇。一方面,巨量的社会资金因缺少可选择的投资渠道和项目而难以充分有效地运用;而另一方面,各种大型实业开发项目、市政建设、基础设施、创业投资企业等又因财政支出的逐步淡出和银行信贷的种种限制而缺少必要的支持,严重影响正常发展。这说明在货币市场与资本市场之间、金融资本与产业资本之间、投资者与融资者之间加强疏通与联系,充实新的金融工具,拓宽新的投融资渠道,缓解资金的供需矛盾,提高资源优化配置的效率,已经成为当前经济正常运行急需解决的问题。而能够担当这一重任并可以发挥其应有作用的信托机构具有独特的优势,不失为一个良好的选择目标。

在各类金融机构中,信托机构开展业务创新有着独特的制度优势。因为在现有的法律框架下,只有金融信托机构既可以涉足资本市场、货币市场,依法受托进行证券投资,又可以涉足实体经济,依法进行实业投资。信托机构同时具有资金信托、动产信托、不动产信托以及经济咨询等多项法定业务服务职能。信托机构应当而且可以在完善和活跃资本市场,缓解资金供需矛盾,促进资产有效流动,提高资源优化配置效率方面,发挥其他金融机构难以发挥的作用。事实上,过去一段时间,已有不少信托投资公司通过集合信托等创新方式将其信托资金转投房地产和其他基础设施产业。

从某种意义上说,金融创新实质上可以说是对金融风险在微观层面的重新配置,将不同的风险要素引入新的组合方式,从而在整个市场层面实现风险从风险厌恶者到风险偏好火中性者的转移。在这个过程中,风险厌恶者可以通过金融创新来对风险进行规避、分散和转嫁给风险偏好者。在我国信托行业新出现的优先/次级结构就是将风险与收益相匹配实现风险重分配的例子,该工具就是根据一定的原则和需求,将信托或资产支撑的证券产品的收益权分为不同信用品质的档级,不同档级的受益权承担风险、享有利益及利益分配或退出的顺序有区别。

但另一方面,金融创新也加大了信托行业的易变性。在证券领域,金融创新创造出了大量流动性和高收益相结合的优质证券,吸引大量投资者的加入,证券市场规模大幅扩大,由证券市场引起的市场利率波动幅度加大,并且通过期货和期权等金融衍生品提供的债务杠杆作用,投资者和筹资者对短期利率变化的敏感性大大提高,对加大利率的波动性起了不小的推动作用。

此外,金融创新还使金融风险更为复杂化,风险控制难度加大。如前文所述,金融创新将对金融风险在微观层面的重新划分,各种产品互相渗透,这就意味着有各种新的风险产生,整个交易的复杂化,有些风险可能被复杂的交易过程所掩盖。信托投资公司发现已有的风险控制体系也很难涵盖所有的风险,他们需要花费大量的时间和资源来评估新产品带来的风险与收益,风险管理成本耗资巨大。

因此,随着越演越烈的金融创新的蔓延,评估及控制这些新风险成为信托投资公司重要的课题。在此,外部评级机构可以帮助他们了解不熟悉的金融产品的信用风险特征,获得市场进入的能力,帮助他们进行证券组合加权和分散化经营以及为风险差额定价。同时,评级也可以帮他们推广自己开发新产品,取得投资者信任,使其获得更广泛的资本融通渠道,降低筹资成本。具体表现在以下几方面:

1. 为信托资金的投向指引方向

借助于信用评级, 信托投资公司可以很清楚地认识到各种金融创新的风险和收益, 他们不需要对众多的新产品逐一分析, 而可以直接通过外部评级机构的评级结果了解到他们的风险。从而根据自己的风险喜好还决定信托资金的投向, 并对其风险定价。而且, 信用评级不仅仅适用于单一投资项目, 也适用于投资组合, 外部评级机构支持信托投资公司有效地选择多种投资品种构成投资组合, 充分发挥金融创新重组风险的优势, 在收益一定的情况下最大程度地规避风险。

2. 帮助投资者认识信托新产品的风险

如上文提到的, 由于评级机构“中性”的特质, 在投资者不了解新产品的情况下, 投资者更容易相信评级机构对新产品的评价, 并且由于信用评级是以一种很直观的方式来彰显风险, 投资者可以尽快的认识新信托产品的风险和收益特征, 从而促使其购买这些新信托产品, 使新产品得以推广。同时, 新产品迅速推广也增强了信托投资公司创新的积极性, 达到一种良性循环, 拓宽了信托投资公司融资渠道。

3. 为信托投资公司投资提供更多的选择

信用评级降低了信托投资公司收集整理信息的成本, 使之可以将主要精力用于对投资组合的分析, 而不是花费大量的精力来发掘新产品的风险, 降低了信托投资公司转化资金投向的机会成本, 使之投资更加灵活, 投资品种更加多样化。

(责任编辑: 冯彦明)