政府性担保机构回归主业 支持实体企业进一步加强

金融业务部 李茜 鲁金飞

2020 年 8 月 11 日晚，中国银保监会等七部门印发了《关于做好政府性融资担保机构监管工作的通知》（以下简称《通知》）。东方金诚认为《通知》的出台明确界定政府性融资担保机构的定义，指明了此类机构今后业务发展方向。《通知》从担保费率、业绩考核等方面突出强调政府性融资担保公司支农支小职能，着力缓解小微企业、“三农”等普惠领域融资难、融资贵问题，通过财政支持并建立政银担风险分担和代偿补偿机制，对政府性担保机构风险化解形成有利支撑。

具体分析如下：

明确了政府性融资担保机构的职能，为各省直辖市及地级市担保机构明确了发展方向和路径，部分省级政府性担保公司面临业务结构调整压力

2019 年 2 月国务院发布《有效发挥政府性融资担保基金作用切实支持小微企业和“三农”发展的指导意见》（以下简称《意见》）中首次提到政府性融资担保机构，但未对政府性融资担保机构进行界定。《通知》中指出政府性融资担保机构是指依法设立，由政府及其授权机构出资并实际控股，以服务小微企业和“三农”主体为主要经营目标的融资担保、再担保机构，并对政府性担保机构实施名单制管理。

截至 2019 年末，全国融资担保行业共有法人机构 5562 家，实收资本 11745 亿元，融资担保在保余额 27017 亿元。目前各省、直辖市及地级市基本拥有 1 家或几家由当地政府及其授权机构出资并实际控股的担保公司，资本实力强，风险管控能力及业务开展合规性基本能够满足《通知》的要求。但部分省市级担保公司在开展贷款担保业务的同时，也在大力发展债券担保业务。截至 2020 年 6 月末，在公开市场上进行债券担保的担保机构共有 47 家，全行业债券担保余额达 6974.50 亿元，其中，初步判断承担政府性担保职能的省市级担保公司大约有 17 家，债券担保余额占比约 30%。《通知》出台后，这类担保公司可能将要压缩新增债券担保业务，以满足逐步扩大支小支农融资担保规模和占比的考核要求。

强调政策性融资担保公司的支农支小职能，有助于缓解小微企业、“三农”等普惠领域融资难、融资贵问题

为有效降低小微企业和“三农”综合融资成本，《意见》对政府性融资担保、再担保机构的再担保费率设置了监管“红线”。此次《通知》指出政策性融资担保机构不仅要降低担保费率，还要求政府性融资担保机构规范收费，不得向客户收取担保费以外的保证金、承诺费、咨询费、顾问费、注册费、资料费等其他费用，要减少或取消反担保要求，进一步减轻小微企业和“三农”融资负担。

同时，《通知》中对政府性融资担保机构业绩考核做出了指导意见，政策性融资担保公司不以盈利为目标，实现保本微利运营即可。《通知》中提到监督管理部门应当加强对政府性融资担保机构的监管指导，着重从支小支农业务规模、担保费率、放大倍数等指标加强监控分析。2019 年市场上主流担保公司净资产收益率在 4%左右，担保公司整体盈利偏弱，明显低于商业银行和非银金融机构，此次《通知》中明确不对政府性融资担保机构盈利进行考核，将大大提高政府性融资担保机构开展支农支小担保业务的积极性。

通过财政支持以及完善银担合作和风险分担机制，政府性担保机构代偿风险将有效降低

由于政府性融资担保机构要以贷款担保为主要业务，且客户群体以抗风性能力偏弱的小微企业和“三农”为主，政府性融资担保机构面临的代偿风险较大。从历史数据看，2019 年公开数据的担保公司当期代偿率在 2%左右，且以中小企业贷款担保代偿为主，且呈逐年上升趋势。

为有效控制担保公司代偿风险，《通知》指出政策性融资担保公司应“建立健全内部控制制度、加强风险管理体系建设与信息化建设有机结合，创新担保模式，研发适合知识产权融资、应收账款融资、中长期研发融资等的担保产品”。同时，要求政府性融资担保机构足额计提准备金，提高风险抵补能力。此前出于盈利以及在保客户信用风险可控的考虑，部分担保公司并未按照 2010 年七部委联合发布的《融资担保公司管理暂行办法》要求足额提取两项准备金，此次这类担保公司纳入政府性融资担保机构名单后或将面临较大准备金计提压力。

同时，为降低政策性融资担保公司代偿风险，《通知》要求银行业金融机构要进一步加大与政府性融资担保机构的合作力度，完善银担合作机制和风险分担

机制。目前市场上较为成熟的银担合作模式主要是安徽省的“4321 政银担”合作风险分担机制和国家融资担保基金再担保业务模式，《通知》出台后上述业务模式或将会全国进行推广，将有效降低担保公司的代偿风险。

为提高政策性融资担保公司代偿能力，《通知》要求财政部门要向政策性融资担保公司提供财政支持。目前多地财政如安徽省财政厅等针对再担保业务设置了代偿补偿资金池，未来将会有更多的财政厅将政府性融资担保机构的代偿补偿金纳入财政预算，同时代偿补偿资金池覆盖面或将扩展到所有支农支小业务担保代偿补偿。

声明：本报告是东方金诚的研究性观点，并非是某种决策的结论、建议等。本报告引用的相关资料均为已公开信息，东方金诚进行了合理审慎地核查，但不应视为东方金诚对引用资料的真实性及完整性提供了保证。本报告的著作权归东方金诚所有，东方金诚保留一切与此相关的权利，任何机构和个人未经授权不得修改、复制、销售和分发，引用必须注明来自东方金诚且不得篡改或歪曲。