

构建中小企业担保基金 深化两岸经济融合发展

周颖刚 陈亚建*

内容提要 中小企业融资难、融资贵是现阶段制约中小企业发展的关键问题之一。在此背景下,企业担保在中小企业融资中扮演着重要的角色,而与之相关的系统性风险也开始显现。本文分析了目前大陆融资担保体系和融资担保行业存在的主要问题,并在此基础上,借鉴台湾中小企业信用保证基金的实践经验,提出了构建两岸信用保证基金的相关构想,并率先落地中小创新台商企业信保子基金,探索海峡两岸经济融合发展新路。

关键词 中小企业融资;企业间担保;信用保证基金;两岸融合发展

JEL 分类号 G2, G28

一、引言

在融资难、融资贵的困境下,企业担保成为了中小企业重要的生存与发展工具,在其融资活动中扮演着越来越重要的角色,但与之相伴的系统性风险也开始显现。实践中,基于关联关系、地缘关系和日常经营往来,企业间行业性质的互保、联保现象十分常见,并最终形成担保链,甚至是错综复杂的担保网络。需要指出的是,一方面,担保网络存在严重的逆向选择问题。担保网络错综复杂,相关金融机构和担保企业难以对被担保企业的风险进行有效评估,从而使其有效的风险管控出现较大难度(Tassel, 1999),并且担保网络中企业相互监督所带来的有利因素会被其存在的“搭便车”效应所抵消(Columba et al.,

* 周颖刚:厦门大学宏观经济研究中心和两岸金融发展研究中心 福建省厦门市思明区思明南路422号厦门大学经济楼A403 361005 电子邮箱:yinggang.zhou@gmail.com;陈亚建:厦门大学经济学院 福建省厦门市思明区思明南路422号厦门大学 361005 电子邮箱:chen_yajian@163.com。

感谢蔡荣俊、洪永森、谢沛霖、连任、喻皓、郑政蓉、林小龙、董澍琦、游智彬、蔡岸嵘以及2019两岸金融发展研讨会与会人员的宝贵意见和资料。

2008)。因此，加入担保网络的往往是一些资产负债表状况较差、经营风险和财务风险较高的企业（赵丙奇等，2016）。由此出现风险越高、企业越有可能获得担保贷款的现象（张晓玫、宋卓霖，2016；徐攀、于雪，2018）。企业互保将风险由银行转向担保企业，而银行恰恰是风险承受能力更强的一方，尤其是大型商业银行，这也构成了企业担保的成本之一（Stiglitz，1990）。另一方面，担保网络下的企业存在道德风险问题。主要表现为存在套贷、过度担保以及关联担保下控股股东对企业进行利益侵占等问题。现实中许多企业担保超出自身规模、担保能力。杠杆的顺周期性则会加剧过度担保问题（Ricetti et al., 2013）。另有研究发现，关联担保是集团内风险传染的重要途径（纳鹏杰等，2017）。

尤其需要注意的是，担保网络具有风险传染效应。当所有企业处在同一个担保圈时，宏观经济冲击会使部分企业破产，而未破产企业受担保责任的关联也将受到冲击（刘海明、曹廷求，2016）。传染途径包括诉讼风险和再融资能力（刘海明等，2016）。因此企业资金担保链实际上组成了一个“线、环、网”系统的风险共享体系（张乐才，2011），容易放大外部冲击的影响，从而形成区域性、行业性的金融风险（陈耸，2015），加剧经济的周期性波动。

规范企业间担保行为，并进一步完善以服务中小企业为根本导向的融资担保体系，对支持中小企业发展以及防范与企业间担保直接相关的系统性风险有重大意义。2019年2月14日中办、国办印发的《关于加强服务民营企业的若干意见》指出，各地区各部门应建立健全长效机制，明确表示应发挥国家融资担保基金的引领作用，推动各地政府性融资担保体系建设与合作，以提升中小企业融资效率。

赴大陆投资的台资中小企业同样面临着融资困境。以厦门市为例，目前厦门有6000多家台资企业，并且有相当比例是中小企业。这些台资中小企业也存在融资难、融资贵的问题，台商们期盼能看到相关解决方案的出台。习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议福建代表团的审议时再次提出两岸要应通尽通。可以说，建立两岸融资担保合作机制就是海峡两岸融合发展新路的重要举措。本文重点分析了大陆地区融资担保体系存在的问题，借鉴台湾

地区信保基金的实践经验，提出在福建省构建两岸中小企业融资担保基金的相关构想，并率先落地中小创新台商企业信保基金，探索海峡两岸经济融合发展新路。

二、大陆担保体系建设：亮点与问题并存

为支持中小企业融资，目前我国已逐步建立起以政府性担保机构为主体，以商业性担保和民间互助性担保为两翼，全国、省、市、县分级组建融资担保机构“一体两翼四层次”的融资担保体系。在此基础上，国务院于2018年4月正式批准设立国家融资担保基金，进一步完善我国融资担保体系。需要指出的是，在我国融资担保体系的建设与发展过程中，亮点与问题并存。

（一）大陆融资担保行业的总体概况

担保公司分为融资性担保公司和一般担保公司。融资性担保公司主要从事融资性担保业务，一般担保公司则主要经营短期借贷、资金过桥等业务。融资性担保公司又分为民营担保公司和国有担保公司。其中，国有担保公司一般默认为政策性担保公司。二者通过对中小企业授信，一定程度上缓解了中小企业融资难、融资贵问题，但暴露出来的主要问题也不容忽视。

1. 民营担保公司存在偏离担保本源、内部控制薄弱、业务风险过高等问题

首先，部分民营担保机构存在为与国家产业政策不相符合的企业提供担保的现象，或从事转贷、受托贷款等业务，偏离了支持“小微”和“三农”的业务本源。该现象不难理解，对中小企业等弱势群体的服务具有准公共产品的性质，会出现供应不足的市场失灵。因而，民营融资性担保公司更倾向于追求商业利益，而不是集中精力对风险较高的中小企业进行金融服务。其次，内部控制薄弱。一方面，部分融资性担保公司岗位设置和人员配置与公司业务量、资金量不相匹配，且从业人员素质难以满足工作要求，内部管理、风险管理形同虚设。另一方面，存在融资性金融公司挪用客户保证金、将担保款项用于权益投资等资金用途违规现象，这也加剧了该类担保公司的经营风险。最后，业

务风险过高，无法承接银行转嫁的贷款风险。向担保公司寻求业务支持的中小企业资质往往较低，本身就存在逆向选择问题，民营担保公司所收取的担保费往往无法覆盖其所承接的风险。叠加其自身亟待改善的内部控制问题以及客观存在的经营激进、过度担保问题，很多担保公司根本承担不起代偿的责任。这也成为商业银行与融资性担保公司之间合作的根本障碍。以 2015 年为例，部分银行全面清理了与民营担保公司的合作。

2. 政策性担保公司存在业主不清、政府干预过度、模式有待改善等问题

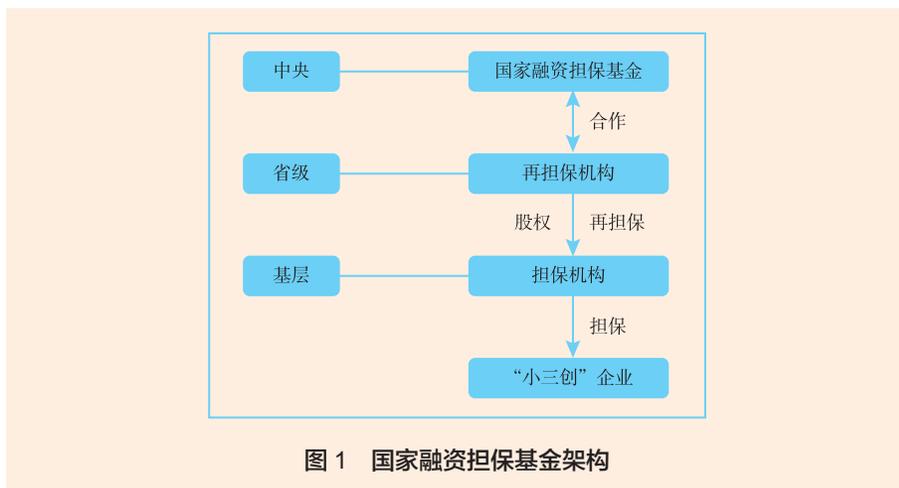
首先，政策性担保公司普遍存在主业不清的问题，许多政策性融资担保公司在实际业务操作中忽略了其政策性定位，以营利为目标，在为中小企业增信、降低其融资成本方面发挥的作用有限。实践中，由于市场偏低的保费收益无法覆盖其较高的业务风险，为实现自身持续性发展的需要，该类担保公司普遍采用“以商补政”的方式，大力发展以债券融资担保为主的商业担保业务，使得直接支持中小企业融资的政策性融资担保业务逐年萎缩，在其业务结构中占比较低。其次，存在政府干预过度现象。部分地方政府过分强调融资担保机构的政策性定位，指定甚至强制融资担保机构承保特定项目以完成政府目标，干预融资担保机构的正常运作。最后，“银担合作”模式有待改善。参与银担合作的担保机构准入门槛较高。在风险分担上，担保公司一般承担了大部分甚至是全部风险。但与之相对的是，政策性担保费率往往不到 1.5%。银行普遍对中小企业收取风险溢价，风险与收益明显不匹配，这也在一定程度上削减了银行提升和发挥自身风险控制能力的内在激励。

3. 国家融资担保基金面临股东协调一致性、业务操作标准化等挑战

为进一步带动各方资金扶持小微企业、“三农”及创业创新企业发展，历时三年多的筹备，2018 年 9 月 26 日国家融资担保基金有限责任公司（以下简称国家融资担保基金）正式启动运营。国家融资担保基金主要由财政部与商业银行共同出资，为有限责任公司形式，主要业务模式是再担保和股权投资，以期形成一个政府主导的担保体系。从财政部的角度，看重的是采取非营利的方式解决实体经济中的融资难问题。而作为盈利机构，商业银行作为市场中的“理性人”，势必以追求利润为最终目标，如何建立合理的“银政”

合作机制，使得商业银行确立与政府相协同的目标，解决基金的可持续性问
题值得深思。

合作机制上，基金不层层新设机构，充分与现有省市县各级融资担保机构
开展业务。通过再担保和股权投资，间接为“小三创”企业融资提供政府
信用。最终形成“国家融资担保基金（中央层面）—省级再担保公司（省级
层面）—担保公司担保融资（基层）”这一政府主导、上下联动的担保体系
（见图 1）。由于政策的传导和落实，主要是通过与省级再担保机构的合作来
完成，后续的业务操作在各省层面必然存在差异，从而难以保证国家融资
担保基金作用的发挥，且政策在基层中的传导受各地方政府意志的影响，政
策效果可能难以保证。因而，进一步出台具体的、具有统一标准的再担保和
担保相关规范十分必要。国家融资担保基金是否能够做到对各省“镇得住、
搞得定、摆得平”，是充分发挥基金对“小三创”企业支持效果的关键。



（二）福建省及其主要城市融资担保行业概况

1. 福建省融资担保格局逐渐转为政府性融资担保为主，三级政府性融资担保体系正在构建中

目前民营融资担保机构经营状况日渐式微，担保行业格局将逐渐转为政府性融资担保机构为主的局面。福建省地方金融局已将政府性融资担保体系建

设情况列为主要工作任务，定期通报全省各地市政府性融资担保机构设立、覆盖率、在保户数、在保余额等相关指标，以督促全省各地尽快搭建起政府性融资担保体系。根据福建银保监局数据，截至 2019 年 3 月末，福建省已设立政府性和民营融资担保机构共计 214 家，注册资本合计 297.9 亿元。其中，政府性融资担保机构达 83 家，县（市、区）覆盖率达 74.12%，注册资本达 159.08 亿元，在保中小微客户数达 1693 户，在保余额达 96 亿元。

2018 年 12 月 21 日，福建省中小企业信用再担保有限公司与国家融资担保基金在北京正式签署《再担保合作意向书》，就双方共同支持普惠金融领域、缓解其融资难融资贵问题，推进政策性融资担保体系建设达成合作意向。同时福建省政府开始构建“国家融资担保基金—省再担保机构—市县（区）融资担保机构”三级政府性融资担保体系。由于目前三级政府性融资担保体系尚未广泛运行，各地政府性融资担保机构与各商业银行合作基本仍为原来的全额承担连带责任保证形式，但从向福建省再担保公司了解情况看，今后，市县（区）级政府性融资担保机构将不再全额承担连带担保责任，要求合作商业银行也须承担一定比例的风险（20%），省再担保公司也将在市县（区）级政府性融资担保机构所须承担的担保责任范围内分担一定比例的风险（50%）。

2. 厦门市融资担保行业中国有融资担保机构占据主导地位，广大台资企业仍然面临融资困境

截至 2018 年末，厦门市共有 21 家融资担保机构，包括法人机构 17 家（国有控股法人机构 13 家，民营法人机构 4 家），分支机构 4 家（省内分支机构 3 家、省外融资担保公司在厦分支机构 1 家）。其中，国有融资担保机构占据主导地位，13 家国有控股担保公司融资性担保总额 102.45 亿元，占比 97.04%。从业务结构来看，厦门市融资担保业务以银行贷款担保为主。全市融资担保公司融资担保余额 48.21 亿元，其中贷款担保余额 43.85 亿元，占比 90.95%。据统计，2018 年受保企业的销售累计总额为 611.62 亿元，受保企业当年税收总额为 34.67 亿元，担保行业的社会综合效益显著。

值得关注的是，在厦投资的台资中小企业也同样面临着融资困境。台企赴厦门投资可追溯到 20 世纪 80 年代末期。目前，从产业到环境，厦门优势已

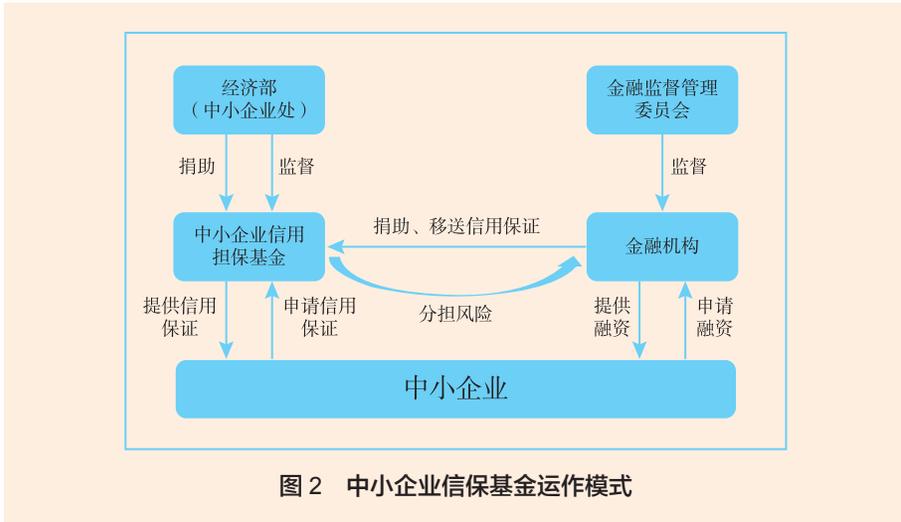
吸引大批台企的关注。截至 2018 年末，厦门共有 6900 余家台资企业，并且有相当比例为中小企业；从行业分布来看，传统行业与新兴行业并存，呈现出多样化的特点。对这些在厦的台资企业而言，“融资难、融资贵”已成为制约其发展的现实问题。一方面，与内资企业类似，中小台资企业受制于自身的资产规模、财务状况等，难以从商业银行取得信贷资金，甚至难以获得担保机构的担保增信服务，进一步发展壮大受阻；另一方面，许多台资企业目前正处于转型升级的节点，许多台商正在考虑引进智能化生产、投资高科技产业、优化产业结构等，资金难题显然阻碍了这一关键性的进程。

3. 泉州开创了“定向普惠 + 信息服务 + 信用增进 + 动态管理”的增信模式

全市设立了总额度达 2.42 亿元的 5 项风险资金池，推进设立市县政策性融资担保公司，累计担保余额为 14.72 亿元。值得关注的是，泉州建立了大数据发展模式，有效整合了 19.74 万家中小企业的各类资源，建立中小企业信用信息交换共享平台，实现跨部门、跨机构的企业信用信息的互联互通。然而，与厦门类似，泉州融资担保行业亦存在为“中小创”企业提供担保业务比例有待提高、“银担合作”模式有待改善等融资担保行业所存在的共性问题。

三、台湾信保基金经验借鉴

台湾中小企业信用保证基金（以下简称“信保基金”）成立于 1974 年，属于非盈利性质的“财团法人”，与政府政策相配合，为具备发展前景、但在融资时面临担保品欠缺障碍的中小企业提供信用保证，帮助其获得金融机构贷款，阶段性地帮助中小企业茁壮成长。截至 2018 年末，台湾信保基金累计协助 40.7 万家企业从金融机构取得 711.7 万件融资，总金额高达 179862 亿余元新台币。从近年来看，信保基金每年协助企业取得约新台币 1.3 兆元融资，稳定约 135 万个就业机会。许多取得融资的中小企业不断发展壮大，在各领域表现卓越。据统计，受信保基金担保后进一步成长为上市上柜的企业高达 897 家，如鸿海、宏碁、天仁茗茶等知名企业。信保基金具体运作模式如图 2 所示。



（一）台湾信保基金可供借鉴的经验

1. 信保基金由政府主导，非营利运营

政府的主导地位主要体现在三个方面。首先，政府是信保基金的发起人。信保基金成立阶段，政府主导了其章程制定和具体运营机制设计等，并推动了捐助人会议的召开、董事会和监事会的成立，从制度层面保证了基金助力中小企业的发展方向。其次，政府是信保基金的主要出资者，截至 2016 年底，各级政府累计捐款占累计总捐款的 74.39%。再次，政府是基金的主要管理者。台湾经济部中小企业处负责信保基金的经营和管理，以确保信保基金所创设和提供的信用保证服务与政府政策相协调。除此之外，信保基金严格秉持“非营利”的经营原则，从低收取保费，只为符合条件的中小企业提供担保增信服务，切实围绕服务中小企业这一宗旨开展业务。“非营利”的机构性质有利于降低接受中小企业的融资成本，不偏离信保基金成立的初衷。

2. 充足而稳定的资金来源

台湾信保基金的资金主要由三部分组成，分别是政府出资、金融机构捐助和保费收入。其中，政府财政是主要来源。政府每年编列捐助预算，对信保基金进行定期的资金补充。当经济景气度较低时，政府会根据实际情况提高对

信保基金的出资额，以加强信保基金对遭遇外部冲击的中小企业的服务能力。关于金融机构捐资，若签约金融机构捐助总额未达信保基金获捐总额（不含办理专案贷款之捐助金额）的 35%，信保基金需报请信保基金主管机关邀请相关机构、组织等协商签约金融机构共同捐助金额。各金融机构的捐资比例由事先确定的计算公式确定，考虑因素包括受益比率（个别金融机构净代位清偿金额加逾期余额减已捐助金额占全体之比，权重为 45%）、使用比率（个别金融机构年度对中小企业融资送保金额占全体之比，权重为 15%）、规模比率（个别金融机构年底账面净值加放款总额占全体之比，权重为 10%）、盈余比率（个别金融机构年度税前盈余占全体之比，权重为 10%）和风险比率（个别金融机构逾期率乘以逾期金额占全体之比，权重为 20%）。金融机构未依规定完成捐资者，信保基金将降低对其保证成数、额度，暂停其授权送保及承作部分保证项目。在按从低原则收取保费、降低中小企业融资成本的基础上，信保基金还采用了差异化的保费安排。信保基金基于企业信用状况、营业状况、财务状况、保证条件及无形资产等对不同的企业确定不同的担保费率。目前年费率在 0.5% ~ 1.5% 之间，平均约 0.72%，差异化的保费设置提升了信保基金的市场化程度和风险应对能力，有利于信保基金经营过程中的风险覆盖。

3. 完善的公司治理和市场运作机制

一是参照现代企业制度，建立健全包括董事会、监察人、总经理及下设的相关委员会在内的公司治理结构。其中，董事长一般由政府或相关事业单位人员担任，通过董事会会议选举产生，总经理主要负责公司业务经营和日常行政事务，台湾经济部则委派具备专业胜任能力的人员担任监察人，行使监督职能。二是建立职能分离、相互监督的业务运作机制。基金设立了经营委员会、风控委员会、保证业务群、债权管理群和行政支援群等部门。各部门之间分工协作，相互监督。三是坚持市场化的业务运作方式。信保基金对服务的中小企业有着明确的标准，并严格执行，对于不符合要求的企业一概拒绝承保。在此基础上，一方面，信保基金以中小企业的实际需求，创设和创新了一大批信保产品，并对不同种类的担保业务制定服务细则，多样化地满足资金市场的需要。另一方面，信保基金在从低收取保费的同时，采取了灵活的定价方式，根

据不同企业的风险状况等设定不同的担保费率，加强了信保基金的市场化运营能力。

4. 健全的风险管理机制

一是完善的信贷审查标准。信保基金在考量偿债能力、财务结构、获利能力和经营效能等财务指标的同时，重视产业前景、企业负责人诚信和能力、经营团队、研发情况、无形资产等非财务指标，并且将金融机构授信经理人的送保品质考量在内，对未达到风险评估要求的申请者，拒绝提供担保服务。二是全周期的信贷风险管理机制。信保基金不仅重视承保前的风险管理，承保后的相关管控也是其风险管理的重要内容。三是灵活的风险管理方式。信保基金依不同的授信对象进行管控、依审查需要进行机动管控，并且对风险偏高的金融机构加强了管理。据统计，目前新台币 500 万元以下、500 万 ~ 3000 万元以及 3000 万元以上的融资担保业务新发生逾期率低至 3.6%、3.1% 和 1.89%，最终收回率分别为 59.8%、35.32% 和 32.16%。

5. 科学的风险分担和激励机制

信保基金构建了科学的风险分担与激励机制。一是参与信保基金捐资的金融机构能够根据其在信保基金中的份额行使决策权与监督权，参与基金的日常经营与管理。而与其在基金运作中所享有权利相关的年度捐资金额，则与该金融机构在上一年度送保的件数、额度和坏账比例等直接挂钩，这是一种激励，也是对在提供信贷服务中疏于尽职调查和信贷风险管控的金融机构的一种惩戒，增强了金融机构主动管理授信风险的意识，激励其完善审核和授信流程，提升自身的风险控制能力。二是采取部分保证方式。信保基金根据企业信用状况、经营状况、财务状况等确定不同的保证融资额度上限和保证比例，目前保证比例介于 50% ~ 95%。实践中信保基金平均承担 70% 以上的偿付责任，并且依据上一年度金融机构送保案件的逾期比例、逾期金额、坏账金额和信保基金代偿情况等调整其最高担保比例。另外，信保基金会定期对在协助中小企业取得融资方面具有突出表现的金融机构和授信经理人进行嘉奖和鼓励。具体地，信保基金设置了信保伙伴奖和信保特别奖，分别表彰办理例行性中小企业信用保证融资业务绩优者和配合本基金办理特定信用保证业务成效绩优者。评

比标准包括协助取得融资金额（权重以 60% 为原则）、送保案件之逾期及基金代位清偿情形（权重以 40% 为原则）等因子，对金融机构及授信经理人积极运用信用保证协助中小企业取得融资，及提升送保案件品质进行有效激励。

6. 多元化、灵活的中小企业认定与服务标准

一方面，信保基金根据行业类别、实收资本、营业额和员工人数等设置了多元化、灵活的中小企业认定标准，对申请信保基金保证的企业进行全方位的综合判定，避免了某些处于发展初期、有着强烈融资需求的企业仅由于某项特定指标不满足要求而从信保基金服务对象中被排除的情况。另一方面，信保基金设置了合理的过渡期。对于借由信保基金的服务取得阶段性发展、而不再满足信保基金中小企业认定要求的企业，在其两年（因扩充而超过者）或三年（因合并而超过者）内，仍视为中小企业，允许其继续向信保基金申请融资担保服务，从而帮助这些企业实现由中小企业向大企业的平稳过渡。

7. 保证项目不断创新，以适应企业发展、经济发展的需要

信保基金秉持“满足企业各阶段之资金需求、扩大信保基金财源、配合政府政策方向、深化与银行之合作机制、兼具效益与风险”的创新理念，持续创新原有信保产品内涵、推出与不同阶段下企业的新诉求相契合的信保产品，如配合金融危机期间振兴经济的需要而发起的千金挺专案和促进就业融资保证专案等。尤其值得关注的是，台湾信保基金根据中小企业在不同生命周期阶段所呈现出的企业特点和用资需求，创新和设计了一系列与之适应的信用保证产品，较好地满足了中小企业发展的需要。

8. 配套的中小企业辅导体系

一是建立中小企业联合辅导中心。针对未达到基金授信标准的申请担保的企业，中心会提供相关的咨询服务，帮助这些企业改善经营、财务状况等，从而帮助其满足基金和金融机构的授信要求，帮助这些企业顺利借由信保基金完成融资。二是成立中小企业融资服务平台。该平台与专业的辅导机构开展合作，为中小企业提供包括经营管理、投融资安排和财务制度完善等在内的专业服务，帮助中小企业改善其内部控制、公司治理、生产经营能力等，与基金本身提供的保证增信、帮助融资服务相配套，从根本上帮助企业增强竞争力，实

现企业成长。三是 2005 年 7 月成立了薪传学院、辅导基金，下设包括论坛、讲座课程在内的多个平台，一方面为中小企业提供经营管理等多个方面的专业辅导，另一方面建立了信保基金所辅导企业实现资源对接、相互帮扶的重要平台，全面帮助中小企业成长。

（二）台湾信保基金在大陆地区的实践

在大陆担保体系的建设与实践中，台州信保基金尤其值得关注。2014 年 11 月，台州市创建了大陆地区首个小微企业信用保证基金，为小微企业融资提供政府信用保证服务，目前已成为浙江省最大的精准面向小微企业的融资担保机构。台州信保基金借鉴台湾信保基金，按照“政府出资为主，银行捐资为辅”的原则设立。2018 年，首期 5 亿元资金实现 10 倍放大，相当于全国担保平均放大倍数的 4.55 倍。截至 2018 年 11 月中旬，基金累计承保金额达 202 亿元，服务市场主体 11521 家。

1. 台州信保基金成功的经验

台州信保基金的成功与其自身明确的定位、领先的信用建设和较为完善的风险控制制度有关。（1）坚持非营利性机构的定位，与 2% ~ 3% 的市场担保费率相比，台州信保基金的担保费率明显更低，且没有第三方担保或动产、不动产抵押要求，不收取额外费用，有效缓解了中小企业融资难、融资贵的现实问题。（2）建立了小微企业信用信息共享平台，台州政府在央行征信的基础上，打通了 15 个相关部门，建立了涵盖企业股权、担保、缴税等信息的小微企业信用信息共享平台，开发大数据系统，加强对数据的整合和分析能力。该信息共享平台的建立，为信保基金和相关金融机构业务开展过程中的风险审核及后续风险控制提供了必要的信息支撑，有效缓解了金融机构与中小企业间的信息不对称问题。（3）较为完善的风险控制制度。信保基金建立了“双随机”制度、“三奖惩”制度和四大风控机制，增强了信保基金的抗风险能力。

2. 待改善问题

首先，政府与银行的风险分担机制缺乏弹性，“银政合作”机制有待完善。信保基金为单户企业的最高保额为 800 万元，公司股东及个体经营户的最高保

额为 300 万。在代偿机制上针对捐资行推荐项目信保基金以保额的 80% 进行赔付，针对非捐资行则以 65% 赔付，即仅对捐资行与非捐资行实行两档政府代偿比率，未根据银行在项目审核、项目风险控制中所发挥的作用进行有弹性的代偿比率确定，对银行提升自身风险管理能力的激励不足。其次，对产业链支持力度不足，台州信保基金杠杆放大倍数尚有提升空间。台州信保基金业务更多地集中于解决个别企业融资问题，对产业链的直接支持力度不足。可借鉴台湾信保基金经验，与产业链中的核心企业合作，共同出资成立相关基金，扶持上游、下游企业发展，提高信保基金杠杆放大倍数。最后，保费定价弹性空间较小。台州信保基金将年化担保费率控制在年 0.75% 左右，这不利于信保基金通过针对不同企业的个性化的担保费定价进行合理的风险覆盖，对信保基金的商业可持续性问题的挑战。

（三）台湾信保基金模式在大陆推行的可行性

台州的 成功实践，充分说明了台湾信保基金模式在大陆的推行，并不存在法条和操作上的实质性障碍。然而，考虑到大陆各地区现实状况的差异，融资担保基金与目前政策性融资担保体系的兼容情况、各地社会征信系统和中小金融机构的发展水平等，都将对台湾信保基金模式在各地的落地和运作效果产生较大影响。

1. 与目前政策性融资担保体系的兼容性

一方面，从实践来看，大部分融资担保机构与银行合作采取全额本息担保的方式，因此，银行出于规避风险的考虑，更倾向于与该类融资担保机构合作，参与融资担保基金合作的动力可能不足。另一方面，政府对融资担保机构，尤其是政策性融资担保机构的资金补充和保费补贴在一定程度上对融资担保基金形成分流，造成资源分散，并且政策性融资担保机构与融资担保基金在功能设定上存在一定的重叠，且政策性融资担保机构在实际运作过程中存在主业不清、对中小微企业支持力度不足的问题，加剧了政府资源浪费。因此，如何进一步整合融资担保机构、改进各地融资担保体系是能否顺利推行融资担保基金的关键。值得关注的是，台湾、浙江台州政府将对中小企业的担保扶持政

策、资源等统一至信保基金，由其统一执行，资源配置效率得以提高，该经验值得我们借鉴。

2. 社会征信系统完善程度

融资担保基金与参与合作的金融机构对目标服务企业的甄别和相应的风险管理，在很大程度上需要依赖于跨地区、跨行业和跨部门全面的征信数据，台湾信保基金和台州信保的成功与其较为完善的社会征信体系建设密不可分。然而，目前社会征信系统主要存在两个问题。一是许多重要的征信数据被有些部门以保密和加强管理为由作为“内部数据”，征信数据利用效率低下。二是征信信息没有实现互联互通，从而形成了所谓的“数据孤岛”。以上问题的存在，将使得融资担保基金和中小企业间严重的信息不对称问题难以得到有效缓解，从而影响融资担保基金在大陆各地的运作效果。

3. 中小金融机构的支持

出于风险控制的考虑，大型金融机构凭借其自身的规模优势和丰富资源，倾向于为成熟的大型企业提供服务。与之相对的，中小金融机构由于在争夺大型企业业务的竞争中处于明显劣势，更青睐于服务中小企业，伴随中小企业成长。因而，大型金融机构在与中小企业融资担保基金的合作中存在动力不足的问题，中小金融机构则更愿意参与到中小企业融资担保基金的合作中来。从实践来看，台湾许多中小银行依托于台湾信保基金不断成长，这些中小银行也成为台湾信保基金的重要支持力量。而台州信保基金的出资行也是以当地中小银行为主。综上，融资担保基金的募资和最终落地离不开中小金融机构的支撑。然而，从现实情况来看，一些地区中小金融机构发展水平较低，缺乏足够的中小金融机构作为未来潜在的捐资行和合作行，可能会成为融资担保基金运作的主要障碍之一。

四、两岸中小企业信用保证基金的构想

促进中小企业融资、实现普惠性发展具有准公共品的特征。因而，以服务中小企业为目标的融资担保体系应由政府主导。具体地，建议福建省的一些城市，如福州、厦门和泉州，试点成立两岸信用保证基金，在此基础上深化两

岸金融合作，构建两岸中小企业融资担保体系，并率先落地中小创新台商企业信保基金。

（一）构建两岸信用保证基金，并率先落地中小创新台资企业信保基金

两岸信用保证基金（以下简称“基金”）应由市级政府、金融机构（包含台资金融机构）共同出资（见图3）。其中，政府应作为主要出资者，以保证在基金中的话语权，保障相关融资担保政策的传导效果。在经济低景气度运行时，政府应增加对基金的财政划拨，以加强对中小企业的支持力度。

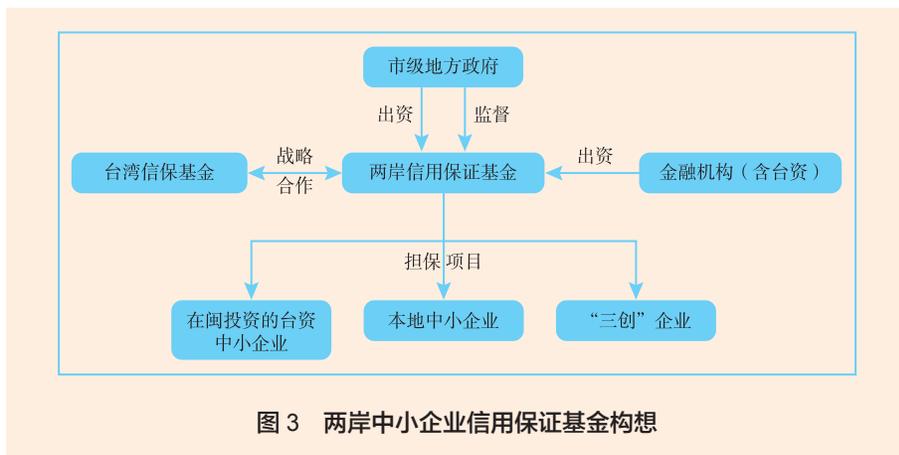


图3 两岸中小企业信用保证基金构想

鼓励本地金融机构与台资金融机构共同捐资。为保障项目的稳步推进，可采取“以点带面”的形式，在项目初期选取部分本市的金融机构，由其作为首期出资行参与到基金的业务合作中来，待其合作模式成熟后，再与其他金融机构开展业务合作。与台资金融机构的合作也可采取类似形式。政府可采取与出资银行优先合作的方式，并适当提高与捐资行合作中政府的贷款损失承担比例，以鼓励银行参与到基金的捐资中来。可通过直接对银行向中小企业授信所产生的坏账进行部分承担的方式，减少银行工作人员因害怕被问责而产生的“惧贷、惜贷”现象，从而有利于提高银行的业务参与度和对中小企业的贷款比例。在每一年度初，依据实际运营情况，基金可根据签约的商业银行上一年度与基金合作的对中小企业贷款总额度、

获利数额、贷款逾期比例和其自身的资产规模状况、盈利状况等确定签约的商业银行的捐资额，以对基金进行有效的资本补充。

为降低中小企业的融资成本，保费的收取应严格执行“从低收取”原则。

在此基础上，应根据不同项目所处的行业、生命周期、公司自身治理状况等，收取不同的担保费，最大程度地对风险进行覆盖，确保基金能够以保本微利的方式持续经营。

市政府发挥出资“配杠杆”和监督的作用，由基金为符合条件的企业提供融资担保增信服务。具体地，可将以下三类企业作为市级融资担保基金的服务对象。一是在闽投资的台资中小企业，其中一定比例为在本市投资的台资企业。二是本市的中小企业。三是拥有研发能力和核心技术、具备“高科技、高成长、高附加值”特征的“三创”企业。企业的选取应基于国家产业发展政策，应向节能环保、新一代信息技术、生物医药、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车等重点领域倾斜。由此形成相对独立的三个信保基金项目。

作为两岸信用保证基金的一部分，服务于具备中小规模和创新特征的台资企业的信保基金项目可加快实现落地，这是落实习近平总书记提出的两岸要应通尽通，努力把福建建成台胞台企登陆的第一家园，探索海峡两岸融合发展新路的重要举措。待该基金运作相对成熟后，可将其模式和经验进一步推广服务于本地中小企业和创新企业。

（二）建立完善的公司治理和市场化运行机制

建立和完善公司治理结构，由市政府、出资的地方金融机构派出代表以及社会专业人士共同组成董事会和监事会，其中，需保证政府派出代表在此结构中占主导地位，以发挥政府在基金中的主导作用。可以委托相应的市场主体作为管理人，建立现代化的公司管理机制，在充分落实融资担保政策目标的基础上，实行市场化的运营和管理。

基金工作人员考核体系的建立应综合考虑服务中小企业数量、支持就业人数、年度融资担保总额、担保资金放大倍数、逾期比率、年度合作银行的增加数量及其捐资数额等多个指标，并对“年度融资担保总额”这一指标赋予更

大的权重，适当提高对中小企业贷款不良率的容忍度，引导基金工作人员紧密围绕在风险可控的前提下增强对中小企业金融供给这一服务目标，对中小企业“愿意担保、敢于担保”，避免工作人员因担心担保坏账被问责而不敢提供担保。

应建立中小企业多元化的受保渠道。第一，允许中小企业向商业银行提出申请，银行审核后再报送基金审核。第二，中小企业也可与基金合作，直接向基金提出申请，再转至银行进一步审核。所服务的目标客户标准应区别于传统商业银行贷款所看重的严重单一的资产规模、偿债能力等，立足于经济结构转型、产业升级的需要，设立多元化的服务目标选取标准。在此基础上，基金应根据我国经济发展的不同阶段和对应的差异化要求、政策导向，以及中小企业在不同发展阶段所表现出的个性化的需求，不断创新金融服务产品，对中小企业做到全产业链、全生命周期的创新性服务，以满足中小企业发展的需要。

（三）进一步完善社会征信系统建设

可借鉴台州信保基金的相关经验，与中国人民银行分行合作，在央行征信的基础上，打通各层级的税务、工商、民政、公安、法院、社保、质检和环保等部门，实现行业、部门间的信息共享，建立统一的数据平台。市政府可加强与其他地方政府的征信数据互换和共享，增强征信数据在地区间的流动。对于台资企业的征信问题，政府可整合市台办、台商投资企业协会和在大陆的台资金融机构等各部门、组织、机构的资源，建立关于台资企业征信信息的统一的数据库，以缓解对台资中小企业授信的信息不对称问题。市政府应允许基金及参与合作的金融机构接入该社会征信系统，充分享有相关征信数据的访问权和使用权，以加强其在业务开展过程中的风险管控能力。

（四）建立健全的、标准化的风险管理机制

参考台湾信保基金在风险管理方面的先进经验，一方面，建立贯穿企业

授信前、授信后全周期的风险管理方式；另一方面，在实际执行中将企业发展潜力、公司治理、内部控制等非财务指标与资产规模、偿债能力、营运指标、盈利能力等财务指标并重，进行全方位的风险把控。在此基础上，实行灵活的风险管理方式，对不同产业、不同类型的企业实行不同的风险管理模式，并对送保企业逾期比率较高的银行实行更严格的监控。

（五）建立科学、合理的“银政”风险分担机制

一方面，采取部分保证的方式，依据具体担保项目的不同以及银行过往推荐项目的风险及代偿情况，与商业银行约定不同的企业贷款代偿比率；另一方面，鼓励商业银行参与基金的日常运营和管理。可根据商业银行的捐款比率、上一年度的送保金额、逾期比率及代偿金额确定不同金融机构在基金中的决策权。

（六）配套以完善的中小企业辅导体系

在基金中设立辅导中小企业的专门机构。一方面，针对申请融资担保的相关政策、流程等对中小企业进行培训，以帮助其达到融资担保基金对目标服务对象的要求，更好地接受融资担保基金的担保增信服务；另一方面，可通过培训课程、提供相关咨询服务等方式帮助企业完善自身财务体系、公司治理和内部控制等，改善其融资能力。除此之外，还可建立企业间的交流和互助平台，一是鼓励之前接受过辅导、在企业融资、发展方面已经取得一定成果的企业进行经验分享，二是促进企业在业务上的合作，实现互利共赢。

（七）加快数字金融发展

应增强金融科技在中小企业融资担保服务中的应用。在对中小企业的审核、授信和后续用款监督中，可加强互联网技术、人工智能等技术手段与融资担保金融服务的深度结合，提高金融服务效率，提升机构风险管理能力。

参考文献

- 陈耸：“信贷互保困境下的社会信任重构”，《管理世界》2015年第1期。
- 刘海明、曹廷求：“基于微观主体内生互动视角的货币政策效应研究——来自上市公司担保圈的证据”，《经济研究》2016年第5期。
- 刘海明、王哲伟、曹廷求：“担保网络传染效应的实证研究”，《管理世界》2016年第4期。
- 纳鹏杰、雨田木子、纳超洪：“企业集团风险传染效应研究——来自集团控股上市公司的经验证据”，《会计研究》2017年第3期。
- 徐攀、于雪：“中小企业集群互助担保融资风险传染模型应用研究”，《会计研究》2018年第1期。
- 张乐才：“企业资金担保链：风险消释、风险传染与风险共享——基于浙江的案例研究”，《经济理论与经济管理》2011年第10期。
- 张晓玫、宋卓霖：“保证担保、抵押担保与贷款风险缓释机制探究——来自非上市中小微企业的证据”，《金融研究》2016年第1期。
- 赵丙奇、郑旭、韩立栋：“基于最优连带责任的中小企业互联担保贷款风险防范分析”，《农业技术经济》2016年第3期。
- Columba, F., L. Gambacorta, and P. E. Mistrulli, 2008, Firms as Monitor of Other Firms: Mutual Guarantee Institutions and SME Finance. Working Paper, Bank of Ital.
- Riccetti, L., A. Russo, and M. Gallegati, 2013, Leveraged Network-based Financial Accelerator. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 37 (8): 1626–1640.
- Stiglitz, J. E., 1990, Peer Monitoring and Credit Markets. *World Bank Economic Review*, 4 (3): 351–366.
- Tassel, E. V., 1999, Group Lending under Asymmetric Information. *Journal of Development Economics*, 60 (1): 3–25.

（责任编辑：原宏）