

安徽担保

2021年第1期（总第73期）

安徽省信用担保协会秘书处编

2021年03月31日

目 录

【协会动态】

- ◆ 协会积极推进 2021 年开局工作

【会员动态】

- ◆ 省农担公司召开 2020 年度总结表彰大会
- ◆ 皖投担保立足新起点 迈步新征途
- ◆ 芜湖民强担保公司聚焦主业 坚守初心 优化服务

【行业研究】

- ◆ 完善中小微企业融资制度问题研究
- ◆ 美、日中小企业融资担保体系的发展经验及启示
- ◆ 曾刚：“十四五”期间的普惠金融发展

【政策法规】

- ◆ 民二庭负责人就《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》答记者问
- ◆ 中国银保监会 财政部 中国人民银行 国家乡村振兴局关于深入扎实做好过渡期脱贫人口小额信贷工作的通知

【协会动态】

协会积极推进 2021 年开局工作

省信用担保协会（以下简称协会）把 2021 年作为制度建设提升年，全面提高协会管理水平，加强秘书处自身建设，提升员工能力素质。按照 2021 年度工作计划，立足起好步，开好局，强化制度建设，狠抓员工作风建设，采取有力措施推进协会 2021 年开局各项工作。

加强政治学习，不断强化理论武装。坚持以党建引领协会发展，狠抓秘书处员工党性教育和作风建设，2021 年以来，及时认真学习中央和省委省政府、会长单位省担保集团党委的相关会议精神。第一时间召开会议传达文件精神，组织部门员工学习落实，同时加强社会组织、担保行业等方面知识学习。

加强意识形态管理，保证宣传阵地安全。新年伊始，协会重点做好协会宣传平台的“三驾马车”——“安徽担保”微信公众号、“安徽担保”今日头条号、协会网站管理，对外发布信息实行三级审核制度，明确编辑、校对、发布各个岗位职责。进一步规范协会微信群、QQ 群管理，净化网络安全生态环境。对协会微信群、QQ 群等交流平台成员实行实名制、进群审核制，将身份不明人员及时清退出群。

加强内部管理，完善制度建设。按照“制度建设提升年”要求，梳理现行各项内部管理制度，启动内部管理制度的废改

立，重点加强员工考勤管理、薪酬管理、协会财务管理，从一月份实行员工工作日志制度，秘书处全体员工参加集团统一考勤。

加强岗位练兵，提高员工工作能力。在秘书处内部设立《安徽担保每周讲堂》制度，坚持每周一名员工做主题演讲，全员谈学习体会，目前已开展四期，内容涵盖社会组织常识、协会管理、数据透视表制作与运用等方面，效果良好。

加强工作会商，助力工作顺利开展。为提高工作的精准度，充分征求部门意见，形成工作合力，在协会网站改版建设、2021年度培训计划制定、建立担保行业名师专家库等工作中，注重加强与集团相关职能部门的工作会商。分别邀请了省担保集团信息技术部、再担保公司、科技担保公司、普惠金融公司等多次开展了调研座谈，力争把工作方案做实做细，确保后期工作精准有效。通过充分讨论，集思广益，积极争取各方支持。

新年新气象，协会通过一系列工作举措，提高了工作标准，加快了工作节奏，提振了员工精气神。下一步将提升工作状态，保持工作节奏，加强工作落实，按照既定目标持续抓好各项工作。

（协会秘书处）

【会员动态】

省农担公司召开 2020 年度总结表彰大会

总结过去，展望未来，表彰先进，1月11日，省农担公司召开2020年度总结表彰大会。公司全体员工参会。



大会宣读了《关于表彰 2020 年度省农担公司优秀部门和优秀员工的决定》，并对党建与人力资源部、业务二部和风险管理部等 3 个优秀部门及蒋金蓉、杨义迅、马志毅等 11 名优秀员工进行表彰。大会要求，受表彰部门和员工要珍惜荣誉、再接再厉，更好地发挥模范带头作用，以实际行动在今后的工作中再创佳绩，为推动公司高质量发展再立新功；大会号召，各部门和全体员工要以先进为榜样，发扬拼搏精神，努力争先创优，

在新的一年里再接再厉、砥砺前行，用实际行动践行“行农担使命，助皖美振兴”企业核心理念。

省担保协会副会长，省农担公司党委书记、董事长方习利作 2020 年度工作总结报告。方习利充分肯定了一年来农担工作取得的进步，他指出，2020 年是极不平凡的一年，但“惟其艰难，才更显勇毅；惟其笃行，才弥足珍贵。”这一年，公司党建与业务发展深度融合，抗疫战洪与业务发展统筹推进，担保业务覆盖面和普惠性持续提升，风险有效防控，质量稳步提高，各项工作取得阶段性成效。

方习利指出，2021 年是中国共产党百年华诞，是十四五规划开局之年，公司要一以贯之以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，贯彻落实党的十九届五中全会精神，不忘为农初心，践行支农使命，紧紧围绕巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴战略部署，认真谋篇布局，聚焦农业强、农民富、农村美，继续做好农业产业链生态担保工作，加快数字化转型发展。一要全面加强党的领导。落实新时代党的建设总要求，把党的政治建设放在首位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，保证中央、省委决策部署和省财政厅党组、省国资委党委工作安排在公司得到贯彻落实。二要推动业务创新发展。大力推进业务创新，因地制宜，结合县域特色农业，助推产业兴旺。三要建立健全风控体系。进一步强化质量管理，提升风险意识，筑牢风控防线。四要推深做实体系建设。秉承机构、人员和业务下沉的原则，扎实构建农业信贷

担保体系。五要全面加强内部管控。聚焦治理体系建设，聚力治理能力提升，持续健全和优化公司制度体系，不断把制度优势更好转化为治理效能。六要加强农担队伍建设。大力探索队伍科学化管理，全面提升干部综合素养，着力构建风清气正政治生态，奋力为建设经济强、百姓富、生态美的新阶段现代化美好安徽贡献农担力量。

（省农担公司）

皖投担保立足新起点 迈步新征程

2020年，皖投担保公司积极应对各类风险挑战，多措并举推进业务创新和发展，扎实做好“六稳”、“六保”各项工作任务，在大战大考中交出优异答卷，为“十三五”收官划上了圆满句号。

众志成城，坚决落实疫情防控各项措施。

面对突如其来的新冠疫情，皖投担保公司及时成立疫情防控工作领导小组，坚决贯彻落实上级单位关于疫情防控的决策部署，及时制定公司疫情防控政策措施；畅通上下信息，加大政策宣传，普及防疫知识，从人员排查、筹措物资、上报协调等方面进行科学精准防控；一手抓疫情防控、一手抓复工经营。

共克时艰，用实际行动诠释国企担当。

皖投担保积极响应上级号召，发动员工捐款，专项用于全省疫情防控阻击战；通过“以购代捐”形式，采购消费各类农副产品合计金额近 2 万元，用实际行动帮扶解决疫情导致部分贫困地区农产品滞销问题；及时减免小微企业租户三个月租金，支持其渡过难关；退还客户提前还款期间担保费，切实减轻中小微企业负担；主动为 3 户民营企业办理纾困展期担保业务，金额合计 7400 万元，与客户一起同舟共济、共克时艰；为省内某大型商超争取 5000 万元防疫专项贷款仅用时 5 天，为省内某著名 5A 景区管理公司复工复产融资 5000 万元仅用时 8 天，助企纾困，为实体经济护航，有温度，有速度，更有力度。

聚焦主业，创新提效，为地方经济发展注入持久动能。

皖投担保客户结构不断优化，业务品种持续增多，各项业务深度融入安徽省地方经济发展的总体格局中。业务范围覆盖省内 14 个地级市，合作县区达到 46 个，全年新增融资性担保额度近 16 亿元，其中小微企业和民营企业及涉农融资担保业务占比 70%。全年各类保函担保金额近 16 亿元，质保金保函等新业务品种相继落地，电子保函系统正式上线，为各地重点工程建设及重点项目推进保驾护航。另外皖投担保还向扶贫基金提供融资咨询服务，为扶贫项目的落地提供了关键支持，与扶贫基金建立良好的合作关系，不断为地方经济发展增添动能。

排除万难，逆势而上，综合实力百尺竿头更进一步。

皖投担保对外加大业务拓展力度，扩大营销渠道，坚持创新促发展；对内强化风险管控，完善基础管理，加快人才队伍

建设，夯实发展基础。内外协同下，让皖投担保在复杂多变的
市场环境中，保持了“总体平稳，稳中有进、好于预期”的发展
态势。连续三年获全省担保机构 AA+评级，连续五年服务地方
实体经济发展考核获优秀。

（皖投担保）

芜湖民强担保公司聚焦主业 坚守初心 优化服务

为进一步破解小微企业和“三农”主体融资难、融资贵问题，推动区域供给侧结构性改革和经济社会全面发展，芜湖市民强融资担保（集团）有限公司（以下简称“民强担保公司”）积极担当，主动作为，自主剥离非融投资，持续聚焦担保主业，全力推动银担“总对总”批量担保业务发展，优化担保服务，进一步发挥政府性融资担保机构担保职能。

2020年初，国家融资担保基金（以下简称“国家融担基金”）在全国范围内对支小支农成效明显的地市级政府性融资担保机构开展股权投资。芜湖市财政局高度重视国家融担基金的股权投资机遇，及时部署安排民强担保公司做好投前尽调配合工作，积极沟通交流，协助开展投资前期审核、评估等工作。经评定，民强担保公司成为国家融担基金首批12家股权投资对象之一。2020年12月30日，国家融担基金5000万元注资款实

缴到位。国家融担基金的股权投资既是对民强担保公司成立以来的担保成绩，特别是支农支小工作的肯定，也是对民强担保公司未来发展的鞭策。

自 2019 年国办 6 号文件发布以来，民强担保公司一直致力于对非融资担保股权投资处置谋划，积极对接芜湖市财政局、金融局等上级主管部门，研究拟定相应处置方案。2020 年底，以国家融担基金增资入股为契机，根据国家融担基金的尽调建议，民强担保公司加快非融处置步伐，通过沟通汇报，层层推进，该方案已于 12 月 25 日经芜湖市投资管理委员会研究通过，现正按该方案操作执行。

民强担保公司通过对非融资担保机构投资剥离处置，不断创新担保模式，坚守初心、聚焦主业，优先为单户担保金额 500 万元及以下的小微企业和“三农”主体融资提供批量化担保增信，逐渐打造芜湖市域内由国家融担基金和省、市、县级担保机构联动的四层担保体系和风险分担机制。

（芜湖民强担保）

【行业研究】

完善中小微企业融资制度问题研究

摘要：中小微企业融资难、融资贵问题具有长期性和必然性。对标 OECD 国家，我国中小微企业融资的整体情况与条件都已处于世界较好水平，但也存在突出的结构性问题和风险分担机制建设不足问题，尤其在新冠肺炎疫情冲击下，中小微企业经营危机叠加金融供需矛盾进一步尖锐化，导致其融资形势更加严峻。基于国内外相关经验的总结和启示，本文就系统完善中小微企业融资制度，包括激励约束相容的中小银行培育机制、风险可控的联动式融资担保制度、多层次顺畅的直接融资制度、金融科技多元赋能机制、长短结合统筹高效的政策支持长效机制等，提出相应的政策建议。

关键词：中小微企业 结构性问题 融资制度

中小微企业融资难、融资贵问题是世界性难题。近年来，我国一直努力完善中小微企业融资制度供给。尤其是新冠肺炎疫情发生以来，影响中小微企业经营的长期性因素与短期性冲击相互交织，使得其融资形势更加复杂严峻。如何构建长短效益兼顾、激励约束相容、创新监管协同的中小微企业融资制度，既在短期内充分满足中小微企业突发性激增的融资需求、助推其“复工复产复商复市”，又在中长期内有效推动金融机构“敢融愿融能融会融”、持续改善中小微企业的融资环境，变得尤为

重要和迫切。

一、我国中小微企业融资现状：国际对标及问题剖析

（一）中小微企业融资难融资贵问题具有长期性与必然性

中小微企业融资难的根本原因在于其存在天然的弱质性，主要表现为发展不确定、信息不对称和规模不经济。

一是发展不确定提高了中小微企业融资风险溢价。中小微企业大多处于产业链末端，市场进入门槛低，竞争激烈，在产能过剩情况下，对外部环境变化的抵御能力较低，包括新冠肺炎疫情在内的冲击对小微企业影响更显著。二是信息不对称降低了中小微企业融资可得性。与成熟的、规模较大的企业相比，小微企业财务信息不够标准和透明，公开披露的财务信息有限，银行难以准确评价小微企业的信用、前景以及资金使用效益，对小微企业的贷款更谨慎。三是规模不经济增加了中小微企业融资成本。小微企业经营灵活多变，融资需求呈现出规模小、频度高、时间急的特点。这使得银行尽职调查和事后监控的操作成本上升，虽然可以通过提高利率在一定程度上加以弥补，但也会导致小微企业融资成本上升，并可能产生逆向选择和道德风险。另一方面，小微企业由于自有资本和商誉价值不高，破产成本较低，更易产生破产逃债的道德风险。由于涉及投资银行及相关中介机构的诸多费用，公开上市融资比银行融资的规模经济性更强，一般企业难以达到对融资起点的要求。

（二）国际比较显示我国小微企业融资发展取得了显著成效

采用 OECD《中小企业融资 2020》的调查数据对主要经济体的中小企业融资情况进行比较分析后发现，我国中小企业融资情况与融资条件都已处于世界较好水平，中小企业贷款占比（64.96%）高出样本国中位数 24.55 个百分点，信贷融资拒绝率（3.69%）也在样本国中最低，而且我国还拥有全球最大的线上融资市场，占全球线上融资交易量的 62.5%，为中小企业融资提供了有效渠道。但从融资结构上看，我国风险投资增速（10%左右）不及 OECD 国家的平均增速（20.86%），中小企业直接融资市场仍处于培育阶段。

（三）我国中小微企业融资制度存在的主要问题

一是间接融资方面，中小微企业的信用类和中长期类贷款保障机制不完善，导致其占比较低。在 2020 年我国新创设两项直达实体经济的货币政策工具之前，国有大型银行信用贷款占全部普惠小微贷款的比例有 20%，但是中小银行不足 10%。中小企业面临的营商环境仍较为严峻，贷款抵押率（中小企业贷款需提供抵质押品的比例）一直在 50%上下浮动，普遍高于欧洲国家，而且应收账款延期支付天数（38 天）也远高于 OECD 国家的平均水平（10.79 天）。我国中小企业的中长期贷款余额占比（58.4%）远低于发达经济体（70%），且不良率水平虽远低于发展中经济体，但仍略高于发达经济体。

二是金融服务供给方面，一些中小银行偏离主责主业，未能有效服务中小微企业的融资需求。当前，我国中小银行 2 数量占比已超 85%，资产占比超 30%，在小微企业贷款中的市场份

额也已接近 50%。但是近年来由于法人治理结构不完善、技术支撑和人才储备匮乏、外部激励约束机制不完善等原因，一些中小银行跨区域经营过度，偏离服务社区、支农支小定位，偏离了主业，也制造了金融风险。

三是融资风险分担方面，融资担保、抵质押品管理等体制机制还不健全。融资担保业务的整体覆盖面和杠杆放大效率不高，对中小微企业的融资支持力度有待提升。国内抵质押品管理机制还不顺畅，如应收账款融资面临棘手的确权问题，在应收账款融资服务平台上，实际登记的应收账款经债务人确认的比例仅略超 20%，制约了后续的抵质押融资配套服务。

四是直接融资方面，股权和债券融资对高科技中小微企业的融资支持力度有待加强。直接融资方式在支持高科技中小微企业融资方面具有天然的适配性，但我国股权融资的整体支撑较弱，债券市场分层尚且不足。股权融资方面，2019 年创业板与新三板融资额与同期小微企业贷款增量的比值为 1:16，远低于日本 2018 年的 1:7.4；创投与风险管理资本的整体规模、单项投资额等也都与美国相距甚远。债券融资方面，截至 2019 年末，我国针对中小微企业的各类债券余额 3 占所有债券余额的比仅为 1.3%，是同期小微企业贷款余额的 3.41%，而且 70%以上的债券融资还主要依靠银行发债实现，真正意义上的中小微企业债券市场还有待进一步培育发展。

五是金融科技赋能方面，商业银行数字化经营能力有待提升，数据要素应用亟待规范。数据共享等基础设施存在统筹建

设和市场化发展两大难题。目前台州、苏州等地搭建了数据共享平台，有效解决了政府部门数据归集、共享和应用的问题。但在大部分地区，政府部门数据开放意识不足，数据开放的制度、规则、标准欠缺，导致数据封闭在各政府部门内部；另一方面，共享平台大多采用公共事业单位形式运作，数据归集能力强，而数据分析、应用能力弱，缺乏市场化思维，平台作用得不到体现。商业银行整体数字化经营能力不强，数字化更多停留在操作层面，没有在建生态、搭场景、扩用户上实现有效突破。对中小银行而言，金融科技赋能面临更大挑战，许多中小银行实力较弱，但大幅提高其科技投入既不现实，也不必要，需要探索其与大型商业银行或金融科技合作的有效途径。

（四）疫情冲击进一步加剧中小微企业融资难题

新冠肺炎疫情罕见地同时对全球经济的供给和需求两端造成巨大冲击。供需双损使得产业链末端的中小微企业的内外源融资在短期内均受到严重冲击。中小银行固有的资本补充、信贷管理和风险控制等制度建设不足问题更加尖锐。

二、中小微企业融资制度建设的国内外经验

比较国内外中小微企业融资的相关实践，我国在中小银行定向扶持和数字金融发展等方面的制度成效值得积极肯定，一些成功经验已可以在全球复制推广；但也要看到我国在融资担保和直接融资制度方面尚与国外先进者存在较大差距。

（一）中小银行培育的国内外经验

中小银行发展没有统一模式。美国私营的社区银行、德国

集群式发展的储蓄银行、日本投贷联动的地方银行、我国的台州民营银行都各具特色和优势。但相关制度框架也呈现出一定规律，即只有平衡好经营约束和政策扶持之间的关系才能有效保障中小银行获得健康可持续发展。如为限制行业竞争、保护中小银行发展，德日等国均通过立法形式对中小银行的经营地域进行了限制；美国中小银行以股东大会、董事会、独立董事和管理层相互制衡、相互监督为基础，再配合监管部门监督、投资者监督和市场监督“三位一体”的强有力外部监督机制，形成了规范高效的公司治理机制；中美都有中小银行的财政贴息奖补、资本金补充等专项政策，注重加强对中小银行的定向扶持和差异化监管支持。

（二）融资担保制度建设的国际经验

构建完善信用担保体系对于解决中小微企业融资难问题至关重要。国际经验表明，发达国家中小微企业融资约束弱与其相对完善的信用担保体系息息相关，具体包括担保立法、政策导向、资金支持及风险管理等各个方面内容。如美国 1953 年的《小企业法》首先对信用担保计划的对象、用途、担保金额和保费标准等内容进行了明确规定，其后相继构建起全国、区域和社区三个层次的担保体系，分别由小企业管理局（核心的贷款担保项目为 7（a）贷款和 504 贷款）、州政府（如 2008 年金融危机后实施的小企业信贷支持计划）和社区机构（如社区内小企业发展中心、社区开发公司、微型贷款公司等）负责实施担保职能，特别是小企业管理局通过构建完善银政企风险共担、

担保贷款二级市场流动等机制，基本实现了商业化可持续运营。

（三）直接融资制度建设的国际经验

建设直接融资支持体系对解决高科技中小微企业融资问题必不可少。在美国等以直接融资为主导的国家，建立政府引导基金是主要方式。美国政府引导基金（SBIC）对其投向、被投小企业的净资产和税后收入门槛、单项投入金额等都有明确规定，不同的许可证（标准债权许可或影响力投资许可）对应不同的投资策略和资本分配要求，而且这些规则和要求还会随着整体的融资环境变化进行动态优化；实行灵活多样的市场化运作，充分调动私人资本的积极性和政策资金的杠杆效应；由小企业管理局主要负责对其进行审批管理、融资帮助、绩效评估、风险处置等。

在日本等以间接融资为主导的国家，完善多层次资本市场并建立转板机制的做法值得参考。日本政府积极鼓励发展资本市场，推动构建了主板（市场一部和市场二部）、创业板（包括 Mothers 和 JASDAQ）、专业投资市场等多层次股票市场体系，并通过完善升级转板和终止上市等转板机制建设，有效发挥了直接融资市场在中小微企业孵化、培育、成长等全生命周期中的融资支持作用。

（四）金融科技赋能的国际经验

为顺应数字经济发展趋势，积极应对小微企业融资旱涝并存、供需不匹配、配套机制不完善等问题，各国采用金融科技手段加强数据要素的市场化应用，帮助缓解信息不对称、降低

金融机构运营成本，提高小微企业信贷可得性。一是建设数字化支付系统克服小微融资的“数据鸿沟”。如肯尼亚 Kopo Kopo 公司利用其网络平台为商户提供低成本的聚合支付解决方案，阿根廷中央银行建立 Pago Electronico Inmediato 支付系统，为商户和中小微企业等提供可使用移动设备进行的实时资金转移支付服务。二是传统金融服务数字化转型推动小微融资扩面降价。如美国商业银行通过传统金融业务数字化，降低了运营成本，有效缓解了小微企业融资负担，英国政府通过一系列投资、担保计划，大力支持数字化挑战者银行（Challenger Bank）发展，利用其数字化运营低成本、高效率的特点，打破传统金融机构对英国小微企业贷款市场的垄断。三是推动开放银行发展，加强小微增值服务。英国是最先提出开放银行 4 计划的国家，开放银行可将小微企业账户与企业主账户相关联，补充授信依据，也可以为小微企业提供工资支付、在线会计软件包、数字政务、财务证明、电子商务等各项增值服务。四是建设信息共享平台完善小微融资配套机制。如日本 21 家私人金融机构联合出资设立了第一个信用风险管理数据库联盟——风险数据库，提供信用风险评级与认证服务，开发商业银行小微企业信用风险预测模型，并发布小微企业提高信用评级路线图。全日本 70% 的银行都是风险数据库的成员。

三、政策建议

不断完善中小微企业融资制度，是我国推动金融供给侧结构性改革、增强金融服务实体经济能力的重要任务。下一阶段，

要继续坚持“几家抬”的思路，准确把握中小微企业自身的客观规律，坚持商业可持续的市场化原则，组合运用信贷、股权、债券三种方式，推动实现中小微企业融资“扩面、增量、降价、提质、防风险”。

一是建立完善激励约束相容的中小银行培育机制。一方面，认真贯彻落实第五次全国金融工作会议关于金融业要回归本源的要求，进一步明确中小银行坚持服务实体经济、坚持差异化经营、坚持本土化发展的科学定位，也要通过监管考核机制推动中小银行内部构建起支农支小的资源倾斜机制。深化中小银行股份制改革，在金融业扩大开放的背景下进一步完善战略投资者引入机制，推动中小银行完善产权约束和法人治理结构。另一方面，进一步完善外部政策激励机制，通过财政注资、减费降税、结构性货币政策工具支持、弹性化监管等积极的政策激励，支持大小银行间进行动态博弈，进一步激化中小微企业金融服务的市场竞争。

二是完善融资担保制度。进一步完善我国“一体两翼四层”担保体系的联动机制，完善不同层级和不同类型担保机构之间的联保、分保及再保等机制安排。发挥财政资金的正向激励作用，构建完善政府性担保机构的资本金补充长效机制，扩大担保业务覆盖和融资杠杆效应。完善政府性担保机构的考核机制，适当提高担保代偿率等风险容忍度。健全银行、担保机构和企业不同市场主体之间，中央、省、市县不同层级之间的风险分担机制。

三是完善直接融资制度。通过优化“反向挂钩”、税收、差异化监管等政策和退出机制，积极培育天使投资、创业投资等早期投资力量，探索完善投贷联动机制，加强对科技创新型中小微企业的融资支持。完善各层次资本市场之间更顺畅的转板机制，促进上市资源有效流动，不断提升资本市场针对中小企业的融资功能和定价能力。债券市场是中小微企业直接融资的重要途径。提高中小微企业债券吸引力，可加大对中小微企业债券的增信支持，简化发行注册流程；推动发展高收益债券市场，在加强投资者保护和信息披露的前提下，充分发挥市场化定价机制作用，丰富和完善具有多元风险偏好的投资者结构；建立健全债务违约风险处置机制，提高风险出清效率。

四是强化金融科技支撑体系。推动金融机构与科技公司竞合发展，充分利用各方优势服务小微企业发展。鼓励大型金融机构的科技体系向外输出相关技术成果和赋能经验，支持中小金融机构的数字化经营，共同加快推进数字化转型。加快数据共享平台等金融基础设施建设，通过加强金融监管部门与其它经济数据生产部门的沟通协调机制，打造更高权威的金融数据聚集枢纽和领先的数据信息服务平台，在此基础上不断深化金融科技应用，推动数据要素的多向赋能。

五是构建政策支持长效机制。加强中小微企业融资的政策支持，要明确并兼顾短期目标和长期目标，短期坚持“留得青山、赢得未来”的施策原则，注重支持政策的目标性和直达性，着力通过加大财政支持力度健全风险分担机制；长期坚持完善

中小微企业的融资环境，注重支持政策的差别化和统筹性，着力健全中小微企业全生命周期的融资支持政策，构建银行“敢贷、愿贷、能贷、会贷”的长效机制，不断完善中小微企业信用贷款、中长期贷款、抵质押融资的配套机制，助力市场主体“青山常在、生机盎然”。另外，缓解中小微企业融资难、融资贵问题要作为一项系统性工程统筹推进，加强各类要素的综合支撑，推动货币、财税、监管、立法等各个部门、各类支持政策的协同和配合。

（央行研究）

美、日中小企业融资担保体系的发展经验及启示

小微企业是国民经济发展的生力军。支持小微企业加快发展，是增强经济发展活力、实现全面建设小康社会战略目标的重要基础。但小微企业发展存在稳定性差、自身资产和可抵押品有限等先天因素，严重制约了小微企业贷款的可获得性。国际上通行的有效做法之一，是为企业提供外部增信，即融资担保。融资担保机构作为银企间的纽带，能够有效促进银行对中小企业融资，从而把庞大的金融服务体系与融资条件不足又急需资金的小微企业有机联系起来。其中，美国和日本的经验值

得借鉴。

美国中小企业融资担保行业发展主要经验

（一）历史沿革。美国一直高度重视小微企业融资问题。先后成立了重建金融公司（1932年）、国防小企业管理局（1950年）。1953年，经国会批准，在上述机构基础上成立了小企业管理局（SBA），SBA隶属于美国联邦政府独立工作机构。

（二）资金来源。SBA资金由美国财政负担，设置在各州、社区办事处的运营资金由地方政府拨款。SBA通过提供融资担保获得保费收入，赤字由联邦政府提供财政补贴。由此可以看出，无论是其运营的初始资金、运营成本还是风险补偿资金，都是政府负担，本质上是政府承担了成本和相关风险，以优惠的条件帮助中小企业获得贷款。

（三）保障机制。一是法律保障。美国是最早制定中小企业基本法的国家之一。早在1950年参议院就设立了小企业临时委员会，负责起草小企业相关法律，1953年《小企业法》正式出台，奠定了美国小企业法律与政策的基础。在此基础上，1958年，美国国会通过了《小企业投资法》，授权SBA可以成立私人部门小企业投资公司。1980年颁布的《小企业经济政策法》规定，总统每年向国会递交一份关于小企业状况的报告。上述法律为SBA服务小微企业提供了比较完善的法律保障和制度保障。

二是机制保障。在完善的法律保障基础上，美国形成三层机制保障。第一，比较完善的基础数据与设施。美国拥有比较

完善、全面的征信数据库、服务周到的信用中介机构、发达的信用管理教育和高质量的人力资源等等。第二，形成合力的管理、服务与监督架构。美国政府和法院，如联邦贸易委员会、司法部、财政部、货币监理署和联储系统等对信用的监督和执法发挥着重要作用。第三，业绩良好的信用评级机构。美国信用评级机构的评级标准客观、准确性高，评级结果在金融市场中得到普遍认可，为融资担保机构的发展提供了良好条件。

（四）风险控制。为有效防控担保业务风险，SBA 除了在项目筛选上严格把关外，在经营活动中也采取一些必要的措施分散风险。一是实行合作准入制。SBA 对申请准入的金融机构实行资格审查和风险评估制度，主要是审查金融机构的合规性和风险情况，择优开展合作。为提高效率，对贷款的担保按金额划分档次，差异化设置审批程序和担保金额。目前，SBA 已与 7000 多家金融机构建立了贷款担保合作关系。二是实行风险分担。15 万美元以内的贷款，担保机构最多分担 85%；15 万美元以上的贷款，担保机构最多分担 75%，敞口部分风险由银行承担，以此规避道德风险，实现担保机构风险可控，使小企业的贷款获得率和服务效率大幅提升。三是实行合作评价。SBA 对银行的合作业绩、风险状况进行跟踪分析和检测，将合作业务状况好的银行列为优先级，给予优惠条件；对代偿率超过平均水平的贷款上门沟通，对出现重大合作风险的给予警告，直至解除合作协议。

日本中小企业融资担保行业发展主要经验

（一）历史沿革。早在 30 年代初，日本为了保护中小企业就采取了政府紧急贷款、都道府县对金融机构坏账损失赔偿等多项政策性措施。1937 年日本成立了东京都中小微企业信用保证协会，实行信用保证制度，是世界上较早建立信用担保机制的国家之一。二战结束后，日本信用保证协会在各都道府县纷纷建立。截至 1952 年，日本共设立了 52 个信用保证协会，覆盖全日本。1955 年成立了全国信用保证协会联合会，该协会是以为中小企业提供担保为目标的非营利性政策性担保机构，贯彻日本政府支持中小企业发展的产业政策，通过信用担保提高中小企业的融资能力，促使其健康发展。1958 年日本成立全国性的中小企业信用保险公库，以中央政府财政拨款为资本金，对信用保证协会进行保证保险，对于信用保证协会代偿后取得求偿权而不能收回的损失，最终由政府预算拨款补偿，以保障信用保证协会正常运转，支持经济发展。

（二）资金来源。日本中央信用保险公库的资本金由中央政府财政全额拨款；地方信用保证协会是公共法人，独立于政府运作，日本各都道府县地方政府会根据当地中小企业融资实际需求，以地方财政预算拨款给予资本金补充。各地方政府出资比例不同，但一般不低于 50%，其余部分由当地中小企业、金融机构、企业团体共同出资。此外，各地方金融机构捐助的资金可以直接用于成本费用开支。日本政府还将支持中小企业发展的政策性资金以优惠利率借给信用担保协会，协会将其存入金融机构，以获得利差收入。

（三）法律环境。日本非常重视中小企业融资担保立法工作。为更好地解决中小企业融资难问题，日本政府于1953年颁布了《中小企业信用保证协会法》，并依法成立了信用保证协会，帮助中小企业从银行等金融机构获得贷款，为中小企业的发展，提供了重要帮助。1958年7月颁布了《中小企业信用保险公库法》，明确了中小企业信用保险公库对中小企业者的债务保证进行保险的目标和向信用保证协会提供其所需资本的法律制度安排，为中小企业融资畅通渠道。同时，日本政府出台了一系列政府施行令和施行规则，明确信用担保机构的经营范围、担保的对象、风险控制、内部管理制度、信息披露、管理机构及其权限等。

（四）风险控制。经过近一个世纪的发展，日本政府在干预融资担保机构经营的同时，制定了银行、融资担保机构与企业之间的风险分散机制与补偿措施，形成了比较健全的风险防控机制。在一般情况下，中小企业信用担保协会对中小企业贷款按70%~80%的比例提供担保，剩余的敞口风险由银行承担，并且会根据具体情况设置反担保、设定财产抵押、连带担保人等措施。

中国融资担保行业发展的特点和建议

（一）特点。一是行业起步较晚。我国第一家专业融资担保公司——中国经济技术投资担保公司于1993年经国务院批准成立，是唯一一家经国务院批准主要从事融资担保业务、兼营投资等业务的全国性担保机构。1994年12月，深圳市成立深

圳高新技术投资担保有限公司，首开地方政府设立贷款担保公司之先河。

二是监管架构形成较晚。2017 年以前，由于融资担保业务的多样性，我国融资担保行业作为后起的服务行业呈现为多头管理的状态，相关政策碎片化，要求不一，形成众多的管理断头与盲点，融资担保机构服务功能和能力普遍不足。为此，2017 年 8 月国务院发布了《融资担保公司监管条例》，规范明确了监管主体与责任分工，明确省级政府确定的部门负责对本地区融资担保机构的监督管理。2018 年 3 月，十三届人大一次会议审议通过的国务院机构改革方案，进一步明确了由地方金融监督管理部门负责对融资担保机构的监管，进一步明确了监管组织架构。2020 年，银保监会发布《关于做好政府性融资担保机构监管工作的通知》，以进一步规范政府性融资担保体系，加大财政政策支持力度，发挥地方金融监督管理局的监管指导作用。

三是市场分层明显，马太效应严重。由于地域间经济发展不平衡，各地财力相差悬殊，区域融资担保扶持政策差异明显。发达地区融资担保等外部增信力量越强，资源向发达地区顺势流动惯性越大，制约了地区均衡发展的政策目标。

四是法律保障不足。相关法律过于粗放，可操作性差，缺少针对融资担保机构性质与特点的法律保障措施。

（二）建议。一是完善法律保障与规范体系。第一，完善法律保障体系。特别是应尽快完善支持融资担保机构债权变更、

变现、风险准备金税前计提等扶持性法律法规，简化债权追索程序，缩短诉讼时间，为融资担保行业的健康、可持续发展提供法律保障。第二，健全规范体系。建立与施行融资担保机构与金融机构合作准入、风险分担和合作评估制度，有效防范和分散风险；明确融资担保机构的经营范围、担保对象、风险控制、内部管理和信息披露要求。

二是建立常态化的政府支持机制。第一，建立政府导向及时跟进机制。对政府支持领域的融资担保业务，实行融资担保机构降低收费标准与政府资金、税收扶持联动的正向激励政策，提高融资担保机构服务国家经济与产业政策和实体经济的动力及能力。第二，完善融资担保机构对政府政策响应效果评价，建立常态化的资本金补充和运行费用支持制度。

三是加大贫弱地区的政策扶持力度。充分发挥财税政策引导作用，激励融资担保机构和金融机构资源更多流向贫弱地区，促进改善区域经济不平衡问题。

四是加强融资担保自律组织建设。为融资担保机构举办培训、交流研讨等活动，发行专业出版物，推动融资担保理论学术研究，提高融资担保机构的服务功能和服务能力。

（金融时报）

曾刚：“十四五”期间的普惠金融发展

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出“构建金融有效支持实体经济的体制机制，提升金融科技水平，增强金融普惠性”，意味着普惠金融仍然是“十四五”期间金融工作的重点内容。

2020年既是《推进普惠金融发展规划(2010—2020年)》的最后一年，也是三年脱贫攻坚战的收官之年。过去几年中，在相关部门的大力推进下，我国的普惠金融取得了长足的进步，“融资难、融资贵”等问题得到了显著的改善。

“十三五”期间普惠金融发展

一是普惠金融服务体系更加完善。“十三五”期间，我国已经基本建成商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的多层次、广覆盖、有差异的普惠金融服务体系。2016年以来，针对乡村振兴、小微、民营企业的发展需求，不同类型金融机构发挥各自优势，扩大服务覆盖面。

二是金融服务覆盖面持续扩大，便利性明显提高。农村地区，特别是偏远山区、贫困地区是金融服务覆盖的“最后一公里”，也是金融供给、需求结构不平衡问题在区域层面的表现。金融机构通过设立特色支行、代理机构、流动服务点和自助服务点，不断向偏远地区和农村地区拓展物理服务网络，扩大基础金融服务覆盖面。根据监管部门发布的数据，截至2019年6月末，全国乡镇银行业金融机构覆盖率95.65%；行政村基础金融

服务覆盖率达到 99.20%，比 2014 年年末提高 8.10 个百分点；全国乡镇保险服务覆盖率 95.47%；银行卡助农取款服务点已达 82.30 万个，多数地区已经基本实现村村有服务。另外，金融机构还借助互联网、云计算、大数据技术等现代信息技术手段，通过设立手机银行、网上银行、直销银行的方式，打破物理网点约束，提高普惠金融服务的渗透率。

三是金融产品和服务手段更加多样化。在信贷产品创新方面，金融机构分别从抵押担保机制、风险分担机制、增信方式、支付结算方式等四个方面进行了一系列创新。在抵押担保方面，不断拓宽抵质押物范围，先后推出动产抵押、“两权”抵押贷款（即农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押）、知识产权质押等信贷产品。在风险分担机制方面，引入保险机构，有效转移了由于自然风险、价格波动而引发的信用风险问题。在增信方式方面，通过融资担保、供应链金融的方式，有效提升借款主体的信用等级，解决小微企业和农户由于缺乏信用而无法获取金融服务的问题。在支付结算方面，针对小微企业、农户贷款需求“短、小、频、急”的特点，在授信、贷款使用环节进行创新，主要是贷记卡、惠农卡等模式，实现授信额度内贷款随借随还。在服务创新方面，金融机构借助互联网、云计算、大数据技术等现代信息技术手段，提高服务质量和效率，有效降低运营成本和信贷成本。对于一些自身科技实力不足的中小金融机构，通过与金融科技企业合作，以联合贷款的方式大大拓宽了自身服务边界。在服务类型方面，金融机构强调满足客

户全方位的金融需求。例如为客户提供消费性贷款，来满足用户的日常生活需求；一些银行还与电商平台合作，实现消费场景的延伸，或是直接搭建自己的电商平台，满足用户的消费需求；还有一些银行利用互联网技术，为客户提供智能投资顾问服务，满足客户的财务管理需求；保险公司运用保险科技，以较低成本扩大其风险保障范围。

四是金融消费者素养明显提升。近年来，国家先后开展“金融知识普及月”“小微企业金融知识普及教育”“全国防范非法集资宣传月”“3·15 宣传周”等一系列集中性金融知识普及活动，利用媒体平台加大宣传力度。大力推进金融知识纳入国民教育体系，面向学生开展“金融知识进校园”活动、组织编写中学生金融知识普及读本、建设金融基础知识类开放课。根据人民银行公布的《2019 年消费者金融素养调查简要报告》显示，2019 年消费者金融素养指数为 64.77，比 2017 年提高 1.06。

“十四五”期间普惠金融工作的重点

2020 年 11 月 3 日，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》正式公布，其中明确提出“构建金融有效支持实体经济的体制机制，提升金融科技水平，增强金融普惠性”，意味着普惠金融仍然是“十四五”期间金融工作的重点内容。

从目前的情况看，尽管在“十三五”期间，普惠金融工作取得了显著的成果，但也面临诸多问题与挑战：普惠金融服务

地区和机构发展不均衡，小微企业和弱势群体融资难、融资贵的问题突出，金融资源向经济发达地区、城市地区集中的特征明显；农村金融仍是我国金融体系中最薄弱的环节；普惠金融宏观、中观和微观体系不健全，金融法律法规体系仍不完善，直接融资市场发展相对滞后，政策性金融机构功能未完全发挥，金融基础设施建设有待加强；“数字鸿沟”问题凸现；普惠金融的商业可持续性有待提高等问题。这些短板应是今后力争提高我国普惠金融发展水平的主攻方向和重点。

完善金融服务体系和传导机制

一是深化中小银行业金融机构改革。引导督促城市商业银行、农村商业银行、农村信用社等地方方法人银行回归本源，增加金融供给主体，加快建设多层次、差异化的金融服务组织体系，有效匹配小微企业金融需求。二是进一步发挥政策性银行的支持作用。三是鼓励发展合作金融。四是发展多层次资本市场，拓宽小微企业资本补充渠道发展多层次资本市场，拓宽小微企业资本补充渠道。大力发展股权融资，进一步增强债券市场融资功能。

完善、整合普惠金融的法规与政策

金融市场和功能的完善及制度规范创新是普惠金融健康发展的关键和根本，必须通过构建普惠金融的政策法规制度，营造良好的普惠金融外部环境。目前看，我国的普惠金融法律法规体系仍然不完善，需要进一步完善。另外，从监管方面看，目前监管考核存在多个主体，监管指标设置和要求各不相同，

不仅抬高了金融机构的合规成本，也容易在实践导向上出现混乱。

此外，目前各方面对普惠金融领域(包括小微企业融资、“三农”以及金融扶贫等方面)的支持政策较多，但政出多门，在地方上分属于财政部门、农业部门、工信部门等等，相互之间有交叉、重叠，支持标准不一，且都未能和金融进行很好的整合。建议从顶层设计角度，能将各种政策进行统一规划，实现资源的有效整合，并将政策性支持与金融有效组合，更有效地放大政策支持的杠杆，实现对普惠金融更为精准的支持。

加强信息共享，持续优化社会信用体系

一是要完善社会信用体系。征信体系需要涵盖普惠金融服务对象，需要尽可能做到全口径，包括民间借贷记录，违规记录以及基于大数据的征信记录。鉴于智能手机和网上支付越来越普及，互联网金融公司拥有相应的基于大数据的征信记录，人民银行征信体系可联手互联网金融公司征信体系，并利用各政府部门拥有的数据，同时有序推进征信系统非金融信息采集，形成全新的征信体系。二是进一步扩大小微企业信用信息来源。加快搭建并完善涵盖金融、税务、市场监管、社保、海关、司法等大数据的服务平台，实现跨层级、跨部门、跨地域互联互通，尽快破解信息不对称难题。三是建立健全守信激励和失信惩戒机制。

金融科技赋能，助力普惠金融服务效率

中国人民银行 2019 年 8 月印发的《金融科技(FinTech)发展

规划(2019—2021 年)》，明确提出近几年金融科技工作的发展目标和重点任务。随着规划的后续实施，将对金融机构的科技创新带来积极影响。在不断优化服务质量的同时，金融机构将会持续拓展云计算、大数据、人工智能等信息技术的应用，推进智能化、场景化、综合化发展。通过金融科技不断缩小数字鸿沟，解决普惠金融发展面临的成本较高、收益不足、效率和安全隐患难以兼顾等问题。

从实践来看，金融机构通过金融科技的应用，在普惠金融领域已取得了显著的成绩，有效提升了普惠金融的效率和下沉的能力，而效率的提升，也为金融让利实体经济提供了有力的支撑。从未来看，金融科技在赋能普惠金融方面，仍有进一步拓展的空间。建议监管部门，在风险可控的前提下，继续鼓励金融机构在相关领域进行创新，在《商业银行互联网贷款管理办法》的后续执行中，对金融机构在普惠金融领域的模式创新，以及与金融科技企业之间的合作能保持相对包容的态度。

进一步加强普惠金融教育、权益保护教育

普惠金融的持续稳定发展，有赖于普惠金融文化的涵养和支撑。金融教育是培育普惠金融文化的主要渠道。在政府相关部门以及金融机构的共同推动下，金融风险意识、信用意识和契约精神，以及消费者维权意识和能力需进一步加强，这也是普惠金融发展的“软件”基础。目前来看，我国普惠金融领域的金融消费者教育仍存在较大短板，而从金融机构角度，还缺乏动力和资源去广泛开展相关教育。建议监管部门或行业

组织牵头，建立长期性、系统性、多元化和广覆盖的金融消费者教育机制，持续、广泛开展相关的教育活动。

(金融家杂志)

【政策法规】

民二庭负责人就《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》 答记者问

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》(以下简称“担保制度司法解释”)于2020年12月25日最高人民法院审判委员会第1824次会议通过,2020年12月31日公告公布,自2021年1月1日起施行。“担保制度司法解释”公布后,社会反响热烈,社会各界亟待听到对该解释的权威解读。为此,记者采访了最高人民法院民二庭负责人。

问:能否请您简要介绍一下“担保制度司法解释”的起草背景和过程?

答:此次“担保制度司法解释”的起草工作是在民法典颁布实施的大背景下开展和进行的。习近平总书记在中央政治局第二十次集体学习时强调,民法典在中国特色社会主义法律体系中具有重要的地位,是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律,对发展社会主义市场经济、保障人民权益实现、巩固社会主义基本经济制度,都具有重大意义。

为贯彻落实习近平总书记第二十次集体学习时重要讲话精神,最高人民法院及时开展司法解释全面清理工作,把高质量完成司法解释全面清理工作作为提高政治能力的重要方面,确

保民法典统一正确实施，依法保障人民群众权益。这次对新中国成立以来现行有效的 591 个司法解释和相关规范性文件进行了全面清理，其中和民法典规定一致的 364 件，未作修改、继续适用；需要对于名称和部分条款进行修改的共计 111 件，决定废止的共计 116 件。根据最高人民法院“统一规划、分批制定、急用先行、重点推进”的原则，制定了与民法典配套的第一期共计 7 个司法解释，并于 2021 年 1 月 1 日起施行。

本次起草的“担保制度司法解释”就是与民法典配套的第一期制定的 7 个司法解释中的一部，制定过程中秉承了传承与发展相统一的基本理念。

一方面，通过对包括原担保法司法解释等在内的与担保有关的 10 个司法解释的梳理，对和民法典不一致的规定予以清理，将其中与民法典规定相一致的部分予以吸收，并在对条款内容进一步改造完善的前提下，纳入本解释中，保持了法律的延续性和稳定性，更加适应新形势下经济社会发展的需求。

另一方面，我们充分考虑民法典对于担保制度进行的修改和增加的规定，为防止民法典实施以后该部分规定在司法实践中认识不一致、裁判尺度不统一，避免先乱后治，力争防患于未然，本解释对于该部分内容进一步明确法律适用的具体规则，保持了法律适用的统一性和严肃性。如民法典修改了担保法关于保证方式推定的规则，在当事人对于保证责任的方式没有约定或者约定不明时，推定为一般保证。实践中，可能会存在将推定规则与解释规则混为一谈的现象，即认为只要当事人没有

明确约定连带责任保证，就应认定为一般保证。我们认为，推定规则只有在难以确定保证人真实意思表示的情况下才能适用。

反之，如果可以通过意思表示解释规则，确定当事人承担的是连带责任保证的，就不能简单地根据推定规则将其认定为一般保证。再如价款优先权问题，该制度系民法典增加规定的内容，鉴于这是一项全新的制度，不少人反映理解起来非常困难，为此，我们通过研究相关案例，通过类型化方式描述该制度的交易结构，将该制度区分为两种情形：一是债务人在设定动产浮动抵押后又购入或者承租新的动产时，为担保价款或者租金债权的实现，有关权利人在该动产上依法设定抵押权等担保物权；二是在动产买卖中，买受人通过赊销、融资租赁等方式取得动产后，又以该动产为他人设定担保物权，为担保价款或者租金债权实现，有关权利人在该动产上依法设定担保物权。两种情形中，享有价款优先权的人都包括在动产上设立抵押权或者保留所有权的出卖人、为价款支付提供融资而在该动产上设立抵押权的债权人、以融资租赁方式出租该动产的出租人等情形。

所不同的是，前一情形下的价款优先权，主要适用于浮动抵押场合，解决的是已经设定浮动抵押的中小企业的再融资问题，对抗的是在先设立的浮动抵押权；而后一情形下的价款优先权，适用于动产抵押，是为了解决买受人在该动产上为第三人设定抵押权时如何保护出卖人、出租人等权利人权益的问题，对抗的则是为取得优先权进行抢先登记的权利人。

为确保此次司法解释能够准确聚焦民法典担保制度的适用，我们坚持问题导向和实际需求，努力构建清晰、简明、针对性强的担保制度解释体系。2019年制定《全国法院民商事审判工作会议纪要》（以下简称《纪要》）时，已经着手准备有关担保制度解释的梳理工作。《纪要》制定过程中，我们参照了民法典草案有关担保制度的规定，将“关于担保纠纷案件的审理”作为《纪要》的重要内容予以规定，在后续的实施过程中取得了很好的社会效果和法律效果。此次司法解释，吸纳改进了《纪要》规定的实践中证明行之有效的部分内容。此外，为确保此次司法解释更加务实管用、更具理论品味、更具国际视野，2020年初我们组成了专门的研究团队，对担保领域的相关理论和实务问题进行了深入的专题研究，于6月初形成初稿。此后，先后在长沙、重庆召开15家地方高院有关同志参加的研讨会；利用学员到法官学院培训机会，听取部分参训学员意见；就仓单质押、应收账款质押等问题征求“一行两会”以及包括银行业协会在内的8家行业协会意见，就不动产登记事宜拜访了自然资源部不动产登记局并听取其意见，就金融、房地产等相关实务问题听取了全国律协、北京律协等以及房地产协会意见；委托人大法学院等高等院校，多次召开研讨会，听取专家学者意见。我们还书面征求了全国各高院以及我院相关部门的意见，并就相关条文专门征求相关庭室意见；公开征求了包括人大法学院等在内的9家法学科研院校意见；面向社会公开征求意见，共收到有效意见约260件。同时，召开民二庭主审法官会议，

对《征求意见稿》进行逐条研究，并将公开征求意见稿以及征求全国人大法工委意见稿发全庭法官征求意见；最高人民法院审判委员会专职委员刘贵祥大法官二十余次带领起草组成员进行逐条研究。除此之外，我们还组织了专门力量，逐条附上典型案例、相关规范以及比较法资料，并对实践中争议比较大的23个条文进行了类案检索。可以说，“担保制度司法解释”是社会各界认真研究、共同努力的结果。

问：能否请您谈谈此次贯穿于“担保制度司法解释”的指导思想是什么？

答：法者，天下之程式，万事之仪表。当前中国进入新发展阶段，贯彻新发展理念和构建新发展格局，主动应对国内外各种挑战，比任何时候都需要发挥法治的引领和保障作用。担保作为一项重要民事法律制度，涉及民事法律体系的各个方面，担保制度的完善对于促进经济发展起着至关重要的作用。在司法解释起草过程中，我们深入学习贯彻习近平法治思想，坚决贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持以人民为中心的发展思想，以平等保护当事人合法权益为出发点和落脚点，通过切实规范担保交易秩序，保障债权实现，缓解中小企业融资难融资贵等问题，发挥法治对于经济发展的保障作用，不断增强市场活力和人民群众获得感。

一是尊重立法原意。如对于共同保证，担保人之间是否具有追偿权，不论是民法典制定过程中还是出台后，都存在争议。在此情况下，我们秉持尊重立法原意原则，明确担保人之间原

则上不能相互追偿，但是担保人之间约定相互追偿、约定承担连带共同担保，或者虽未作出这样的约定，但是各担保人在同一份合同书上签字、盖章或者按指印或者担保人之间因共同关系而形成连带债务关系的除外，解决了审判实践中的绝大多数问题。对于未办理登记的动产抵押合同的效力、抵押财产转让的法律后果，我们在尊重立法原意基础上，结合可能产生的实践问题进行了规范。

二是坚持问题导向。司法解释规定的担保问题，如公司对外担保、分支机构对外担保、学校医院对外担保、混合担保中担保人有无追偿权、债务人破产时保证债务应否停止计息、如何认识先诉抗辩权、保证合同无效时能否适用保证期间、预告登记的效力、流动质押、仓单质押等问题，几乎全部是长期困扰司法实践的疑难问题。另一方面，对于原担保法司法解释规定的很多制度，尽管从法理上说仍然具有正确性，但考虑到目前已经基本没有异议，秉持问题导向所以未简单地予以沿袭。

三是合理引导预期。针对经济金融领域存在的一些不规范现象，本解释着眼于规范交易行为，对相关问题进行了规范，合理引导社会预期。如针对金融机构分支机构负责人越权提供担保的情形，规定未经金融机构授权，金融机构分支机构对外提供的保函以外的担保无效；针对上市公司违规担保这一资本市场的“顽疾”和“毒瘤”，规定相对人未根据上市公司公开披露的信息与上市公司及其控股子公司签订担保合同的，上市公司不承担任何民事责任。这一规定有利于维护广大股民的合法

权利，对于促进股票市场健康发展、增强交易所和上市公司的国际竞争力，意义重大；针对“一单多质”等仓单领域的乱象，规定仓单既可以背书方式进行质押，也可以依法进行登记，并明确保管人的责任。

四是保持司法政策延续性。如关于担保从属性、公司对外担保、共同担保、借新还旧中的担保责任、房地一体抵押等所涉及到的具体规则，主要来自《纪要》的相关规定，目的就在于保持司法政策的连续性，稳定社会预期。

五是优化营商环境。世行营商环境评估中的“获得信贷”指标，对应的很多内容涉及担保制度。其中，关于担保财产的概括描述、抵押权及于从物与添附物、担保物权的实现程序等规定，与民法典规定不相冲突，故司法解释予以了规定。

问：“担保制度司法解释”内容非常丰富，能否请您简要介绍一下各部分的重点内容？

答：“担保制度司法解释”共计 71 个条文，主要包括一般规定、保证、担保物权和非典型性担保四个部分，每一部分都各具亮点，每一条都很重要，下面就各部分的重中之重予以简要说明：

关于一般规定，该部分共有 24 个条文，分别就适用范围、担保从属性、担保资格、公司对外担保、共同担保、担保无效的法律后果、担保与破产的衔接以及其他问题作出规定。其中，在适用范围上明确了典型担保应适用本解释的规定，非典型性担保中有些合同本身并非担保合同，故此类合同一般不适用本

解释，而只有在涉及担保功能发生纠纷时才适用本解释的规定。在担保的从属性上，坚持问题导向，仅对效力、内容上的从属性作出规定。关于公司对外担保的问题，本解释在《纪要》确定的裁判尺度基础上明确，公司的法定代表人违反公司法关于公司对外担保决议程序的规定，超越权限代表公司与相对人订立担保合同，人民法院应当依照民法典第六十一条和第五百零四条等规定视相对人是善意还是非善意处理。对相对人与上市公司签订担保合同的效力和后果进行了特别规定。在共同担保的问题上，秉承了担保人原则上不享有相互追偿权的原则，对于当事人明确约定或者推定当事人具有互相追偿意思表示的情形，本着尊重当事人意思自治的原则，赋予当事人之间相互追偿的权利。

关于保证，该部分共有 12 个条文，分别就保证类型的识别、一般保证的诉讼当事人、赋予强制执行效力的公证债权文书的效力、依法强制执行仍不能履行债务的标准、共同保证中债权人行使权利的相对效力、最高额保证的保证期间、撤诉是否影响保证期间、保证合同无效时保证期间的效力、与保证期间有关事实的审查、对超过诉讼时效的债务提供保证、增信措施的性质方面做出规定，几乎每一条规定都带有强烈的问题意识，多数规定都是本解释的亮点。其中，在保证类型的识别问题上，区分了推定规则与解释规则，并对非典型保证作出具体规定。对于一般保证的保证期间和诉讼时效如何适用及衔接问题予以明确，并规定人民法院应将保证期间是否经过作为案件基本事

实予以查明。对于实践中争议较大的最高额保证的保证期间如何计算问题，结合审判实践经验作出了统一规定。

关于担保物权，该部分共有 26 个条文，是内容最多的部分，亮点纷呈。其中，以权属不明或者有争议的财产抵押，构成无权处分的，按善意取得处理。关于抵押财产转让问题，对于民法典第 406 条“当事人另有约定，按照其约定”的法律后果予以明确，并规定了上述约定在登记的情况下才具有对抗效力。在抵押预告登记的效力问题上，明确了不具备办理抵押登记条件的，不享有优先受偿的效力。在权利质押部分，着力解决仓单质押中的“仓单乱象”和应收账款不存在或者虚构应收账款时该如何分配举证责任问题，有利于促进权利质押的规范操作。

关于非典型性担保，该部分共有 8 个条文，除了对民法典规定的所有权保留、融资租赁、保理作出规定外，还规定了让与担保以及保证金。其中，明确了本解释仅适用于有追索权的保理，为尊重司法实践，规定了人民法院对于保理人一并起诉应收账款债权人和应收账款债务人的可以受理。对于让与担保的识别问题，本解释作出了详细的规定，旨在明确让与担保合同的识别标准，有利于在司法实践中准确把握。

问：“担保制度司法解释”对于优化营商环境有哪些具体的举措和体现？

答：“担保制度司法解释”在优化营商环境问题上有两个方面体现，一是对标世行营商环境指标，二是优化国内营商环境。

一般认为，现代动产担保制度的基本规则包括以下几个方

面：一是将不转移占有的动产担保形式作为最基本和最主要的担保形式；二是除典型担保外，担保方式还应包括所有具有担保功能的非典型担保，如让与担保、所有权保留、融资租赁、保理等；三是担保范围应当包括所有的动产和权利；四是担保权通过担保协议设立，允许企业为任何类型的债务设定担保，允许对担保物和担保债务进行概括描述；五是担保资产上的担保权延及可识别的收益、产品和替代品；六是建立统一的公示对抗效力规则，并明确登记是担保权取得对抗第三人效力的主要公示方法；七是建立全国集中统一的登记机构和登记系统，提供电子化的登记公示服务；八是建立统一清晰、可预测的优先权规则；九是建立高效的担保权执行程序，支持庭外执行。世界银行“获得信贷”指标基本采纳了前述观点，将其作为评估动产担保制度的主要依据。

因应世界银行优化营商环境要求，着力构建现代动产担保制度，是民法典的重要内容。本解释的很多条文，都体现了优化营商环境的要求，如第 38 条至第 42 条有担保物权的不可分性、抵押权及于从物、抵押权及于添附物、抵押权的物上代位效力的规定，体现的就是担保资产上的担保权延及可识别的收益、产品和替代品这一要求；第 45 条有关担保物权实现程序的规定，体现的是建立高效的担保权执行程序，支持庭外执行这一要求；第 53 条允许对抵押财产进行概括描述，体现了允许对担保物和担保债务进行概括描述的要求；第 54 条关于未办理登记的动产抵押权的效力的规定，体现了建立统一清晰、可预测

的优先权规则的要求；有关所有权保留、融资租赁、保理、让与担保等条文的规定，体现了功能主义担保的要求。可以说，优化营商环境是“担保制度司法解释”的重要着力点。

着力缓解中小微企业融资难、融资贵问题，切实规范担保交易秩序，更好发挥物的流转效用，是优化营商环境的重要内容。因缺乏银行可接受的有效担保，是造成中小微企业融资难的重要成因之一。如何寻求新的有效担保方式，规范担保交易秩序，已经成为经济发展中的重要环节。除民法典第 399 条规定的财产不得抵押、第 426 条规定的法律、行政法规禁止转让的动产不得出质外，本解释第 63 条允许以法律、行政法规尚未规定可以担保的财产权利设立担保，并确认了该类合同的效力，以及可以请求按照担保合同的约定折价、变价受偿，丰富了当事人担保的方式和类型；第 55 条明确了质权设立的条件，明确了监管人的责任，有利于规范质押担保时的交易秩序。在非典型担保部分，本解释明确了融资租赁、保理、让与担保等非典型性担保合同的性质，并规定了债权人实现担保物权的方式，丰富了担保交易的类型，拓宽了获得信贷的途径。类似的规定还有很多。作出此类规定的本意也是从服务实体经济的角度出发，预防化解金融交易风险点，促进市场主体规范经营，繁荣社会主义市场经济。

**问：最后，请您谈谈“担保制度司法解释”的适用范围和
新旧法衔接问题？**

答：本解释的适用范围及新旧法衔接问题主要从两个方面

考虑，一是适用对象上，因典型担保发生的纠纷属于本解释主要解决的内容，故典型担保纠纷应适用于本解释。非典型性担保中，部分合同本身并非担保合同，且融资租赁、保理等合同类型在民法典合同编典型合同中已有专门的规定，且类似无追索权保理合同等并不具有担保功能，故本解释明确非典型性担保只有在涉及担保功能发生的纠纷，才应适用本解释的有关规定。二是新旧法衔接适用上，因为我院已在《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉时间效力的若干规定》中既对民法典的施行问题作出了一般规定，又对“民法典施行前成立的保证合同”当事人对保证期间约定不明确或者对保证期间没有约定如何处理等作出具体规定，故本解释不再规定新旧法的适用问题。

（最高人民法院）

中国银保监会 财政部 中国人民银行 国家乡村振兴局关于深入扎实做好过渡期脱贫人口小额信贷工作的通知

银保监发[2021]6号

各银保监局，各省、自治区、直辖市财政厅（局），中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、各省会（首府）城市中心

支行，各省、自治区、直辖市扶贫办（乡村振兴局），各政策性银行、大型银行、股份制银行：

扶贫小额信贷是金融扶贫的重要创新，是精准扶贫的重要抓手，是脱贫攻坚的品牌工作，在解决建档立卡贫困群众融资难融资贵问题、支持贫困地区产业发展和改善乡村基层治理等方面发挥了积极作用，为如期全面打赢脱贫攻坚战作出了重要贡献。为认真贯彻习近平总书记对扶贫小额信贷工作的重要指示精神，深入落实党中央、国务院关于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的决策部署，扶贫小额信贷政策在过渡期内将继续坚持并进一步优化完善，切实满足脱贫人口小额信贷需求，支持脱贫人口发展生产稳定脱贫。现就做好过渡期脱贫人口小额信贷工作通知如下：

一、脱贫人口小额信贷政策要点

（一）支持对象：建档立卡脱贫人口，以户为单位发放贷款。边缘易致贫户可按照执行。

（二）贷款金额：原则上5万元（含）以下。

（三）贷款期限：3年期（含）以内。

（四）贷款利率：鼓励银行机构以贷款市场报价利率（LPR）放款，贷款利率可根据贷款户信用评级、还款能力、贷款成本等因素适当浮动，1年期（含）以下贷款利率不超过1年期LPR，1年期至3年期（含）贷款利率不超过5年期以上LPR。贷款利率在贷款合同期内保持不变。

（五）担保方式：免担保免抵押。

（六）贴息方式：财政资金对贷款适当贴息，地方财政部门应根据需要和财力状况，合理确定贴息比例，保持过渡期内政策力度总体稳定。

（七）风险补偿机制：已设立扶贫小额信贷风险补偿金的县保持现行机制基本稳定，鼓励其他地区通过适当方式分担贷款风险。

（八）贷款用途：坚持户借、户用、户还，精准用于贷款户发展生产和开展经营，不能用于结婚、建房、理财、购置家庭用品等非生产性支出，也不能以入股分红、转贷、指标交换等方式交由企业或其他组织使用。

（九）贷款条件：申请贷款人员必须遵纪守法、诚实守信、无重大不良信用记录，并具有完全民事行为能力；必须通过银行评级授信、有贷款意愿、有必要的劳动生产技能和一定还款能力；必须将贷款资金用于不违反法律法规规定的产业和项目，且有一定市场前景；借款人年龄原则上应在 18 周岁（含）—65 周岁（含）之间。

（十）实施时间：文件印发之日起至 2025 年 12 月 31 日。

二、切实满足脱贫人口信贷需求

（一）积极做好信贷投放。银行机构要根据脱贫人口的产业特点、生产周期、还款能力等实际情况，在符合政策、风险可控的前提下，准确开展评级授信，合理确定贷款额度和期限，优化业务审批流程，努力满足脱贫人口贷款需求。

（二）加强续贷和展期管理。脱贫人口小额信贷可续贷或

展期 1 次，脱贫攻坚期内发放的扶贫小额信贷在过渡期内到期的，也可续贷或展期 1 次，续贷或展期期间各项政策保持不变，经办银行要合规审慎办理续贷或展期。已还清贷款且符合贷款条件的脱贫人口可多次申请贷款。

（三）合理追加贷款。办理脱贫人口小额信贷后，对个别确有需要且具备还款能力的，可予以追加贷款支持，追加贷款后，单户脱贫人口小额信贷不得超过 10 万元，5 万元以上部分贷款不予贴息，也不纳入风险补偿范围。

（四）创新信贷服务方式。鼓励银行机构基于脱贫人口生产经营数据，在保障用户隐私和数据安全的前提下，依法合规通过互联网、大数据等金融科技手段开发授信模型，推动开展供应链金融、批量授信、快速审批等信贷新模式，开展高效便捷金融服务。

三、有效防控信贷风险

（一）完善银行机构信贷管理机制。银行机构要健全完善脱贫人口小额信贷审批流程和内控管理，科学合理制定信贷计划，自主决策发放贷款，不过度强调获贷率，避免向不符合条件、没有还款能力的脱贫人口发放贷款。要认真做好贷前调查、贷中审查、贷后管理，及时准确掌握贷款资金流向。

（二）稳妥处置逾期贷款。监管部门、财政部门、人民银行分支机构、扶贫（乡村振兴）部门等部门要全面监测掌握脱贫人口小额信贷情况，加强分析研判，及时提示风险，合力解决突出问题。银行机构要努力争取地方党委、政府支持，依法

合规、积极稳妥做好贷款风险防控、清收处置等工作。

（三）健全风险补偿和分担机制。已建立扶贫小额信贷风险补偿机制的地区要在保持工作机制总体稳定的基础上，动态调整，规范使用，积极做好风险补偿，进一步提高财政资金使用效率。鼓励各地探索采用政府购买服务、保费补贴等方式，引入政府性担保机构和保险公司分担脱贫人口小额信贷风险，明确约定风险分担比例和启动条件。不得让贷款对象承担风险补偿、担保和保险费用，不得要求贷款对象提供反担保。

（四）规范信贷资金发放和使用。加强脱贫人口小额信贷管理，加大监督检查力度，杜绝“搭便车”“户贷企用”等违规行为。对因个人主观恶意而调整出列、不再符合贷款条件的贷款户，银行机构要及时收回贷款或转为农户贷款。对恶意拖欠银行贷款、存在逃废债行为的，要纳入失信债务人名单。

四、进一步夯实工作基础

（一）促进脱贫人口融入产业发展。支持在脱贫地区培育发展县域支柱产业和优势特色产业，为脱贫人口自主发展产业提供良好环境。充分发挥村两委、驻村第一书记和工作队作用，帮助脱贫人口选择合适的产业，组织开展生产技术、市场销售等方面培训。发挥新型农业经营主体、龙头企业带动作用，提高脱贫人口发展产业的组织化程度。大力发展农业保险特别是特色农产品保险，深入开展大病保险和人身意外伤害保险，为脱贫人口提供充足风险保障。

（二）推进脱贫地区信用体系建设。深入开展面向脱贫地

区、脱贫人口的金融知识宣传活动，大力评选创建信用乡镇、信用村、信用户，广泛开展评级授信，提高脱贫人口信用意识，改善脱贫地区金融生态环境。

（三）坚持分片包干责任制。监管部门负责在脱贫人口数量较多的乡镇，指定 1 家设有网点的银行机构作为脱贫人口小额信贷主责任银行，对脱贫人口实行名单制管理，确保应贷尽贷。

（四）持续开展银行基层机构与基层党组织“双基”联动。完善县乡村三级金融服务体系，提高金融服务脱贫人口能力。用好村两委、驻村第一书记和工作队等基层力量，协助做好脱贫人口小额信贷政策宣传、贷后管理等工作。

五、不断完善支持政策

（一）实施差异化监管政策。监管部门要指导做好脱贫人口小额信贷投放和风险防范，适当提高不良贷款容忍度，对脱贫人口小额信贷不良率高于银行机构各项贷款不良率目标 3 个百分点以内的，不作为监管部门监管评价和银行机构内部考核评价扣分因素，督促银行机构落实脱贫人口小额信贷尽职免责制度。

（二）用好货币政策工具。人民银行要运用再贷款、差异化存款准备金等货币政策工具，支持银行机构发放脱贫人口小额信贷。

（三）强化财政资金撬动作用。财政部门要发挥好职能作用，各地要及时安排好财政贴息资金，配合做好相关工作。

（四）加大扶贫（乡村振兴）部门工作力度。扶贫（乡村振兴）部门特别是县级扶贫（乡村振兴）部门，要将脱贫人口小额信贷作为巩固拓展脱贫成果的重要工作抓紧抓好，及时向银行机构提供和更新脱贫人口、边缘易致贫人口名单，做好组织协调、政策宣传、产业指导等工作。

六、认真抓好工作落实

（一）加强组织领导。各级监管部门、财政部门、人民银行分支机构、扶贫（乡村振兴）部门要进一步提高思想认识，强化政治担当，加大工作统筹、政策协调和信息共享力度，充分发挥工作合力。

（二）抓好贯彻落实。要广泛开展脱贫人口小额信贷政策培训，认真做好贷款统计监测和分析调度工作，建立定期会商和监测通报制度，深入开展监督检查，及时评估政策效果。

（三）大力宣传引导。要采取群众喜闻乐见的形式开展脱贫人口小额信贷政策宣传，营造良好舆论氛围。发挥典型引路作用，及时总结和宣传推广各地开展脱贫人口小额信贷工作的好做法、好经验。

（银保监会网站）

报送：省政府地方金融监管局、省财政厅、省经信厅、省民政厅、中国人民银行合肥中心支行、中国银保监会安徽监管局、中国融资担保业协会；
会长、监事长、副会长、副监事长、理事、监事；
各市融资性担保监管部门暨各市金融监管局、财政局、经信委（工业委、局）。

发送：会员单位。



安徽省信用担保协会 责任编辑：卢正燕 何怡

www.ahcga.org

(0551) 65292627、65292628

(共印300份)