

通过融担促进普惠信贷研究报告

国务院发展研究中心金融研究所

二〇一九年十月

目 录

- 一、融担行业发展现状与政策要求的落差/2
 - (一) 国家政策要求融担在普惠金融中发挥重要作用/2
 - (二) 行业发展现状与政策要求有落差/4
- 二、融担发挥普惠信贷促进作用的必要性和可能性/7
 - (一) 融资担保促进普惠信贷发展的作用不可或缺/8
 - (二) 融资担保机构可以与银行机构互补合作/11
- 三、各类融担机构的应有定位及主要挑战/13
 - (一) 政府性融担机构/14
 - (二) 民营融担机构/15
- 四、对各类融担机构促进普惠信贷的建议/16
 - (一) 政府性融担机构应促进风控合作/17
 - (二) 民营等商业性融资担保机构应创新风控模式/21

通过融担促进普惠信贷研究报告

中国在未来相当长一段时期内，将面临推进发展方式转型、实现高质量发展的关键任务。在此过程中，必须在改善要素供给、优化资源配置基础上持续提升劳动生产率。金融服务是实现这一目标的重要保障，改善金融服务实体经济十分关键，是一项长期任务。其中，发展普惠金融服务尤其提高小微信贷的可获得性、降低小微企业融资成本是当前面临的重要任务。自2010年以来，监管部门完善政策指引¹，民营资本加快进入融资担保领域。2012年全国各类融资担保机构曾达到8512家，其中民营机构占8成。但总体而言，可持续发展的机制问题尚未得到健全，存在发展不规范、服务质量不高等问题。国务院围绕促进融资担保业健康发展，健全完善全国融资担保体系，先后出台一系列政策²。经过几年努力，我国融资担保行业整体格局取得重要突破，国资对融资担保行业支持力度增大，国有或国有控股融资担保机构数量增加，

¹ 2010年，原银监会、发改委、工信部、财政部、商务部、人民银行、工商总局发布《融资性担保公司管理暂行办法》（3号令），原银监会印发《融资性担保公司内部控制指引》。

² 国务院先后出台《关于促进融资担保行业加快发展的意见》（国发〔2015〕43号文）、《融资担保公司监督管理条例》（国务院令 第683号，2017年10月1日实施）。银保监会、发改委、工信部、财政部、农业部、人民银行、市场监督管理总局等单位联合印发了《融资担保业务经营许可证管理办法》、《融资担保责任余额计量办法》、《融资担保公司资产比例管理办法》、《银行业金融机构与融资担保公司业务合作指引》等四项配套管理制度（银保监发〔2018〕1号）。

国有机构的行业主导地位进一步确立³。

但与之同时，也存在一些值得关注的问题，主要是：现阶段融资担保体系的服务覆盖离政策预期尚有差距，融资担保机构的商业可持续发展机制也有待完善。如何在促进信贷服务的同时，有效管控业务风险，是迫切需要解决的核心问题。这也是民营融资担保机构面临的关键难点。

一、融担行业发展现状与政策要求的落差

（一）国家政策要求融担在普惠金融中发挥重要作用

自 2010 年以来，融资担保业主管部门和国务院先后出台了一系列政策文件，旨在促进融资担保业务发展，更好服务实体经济。国务院在《关于促进融资担保行业加快发展的意见》（国发〔2015〕43 号文）中，明确强调融资担保是破解小微企业和“三农”融资难、融资贵问题的重要手段和关键环节，希望以此来促进大众创业、万众创新；并提出明确的发展目标，包括形成数量适中、结构合理、竞争有序、稳健运行的机构体系，完善银担合作模式，建立健全融资担保业务风险分散机制，要求五年内达到小微企业和“三农”融资担保在保户数占比不低于 60% 的目标。这些政策明确普惠金融领域服务小微、三农的融资担保业务的公共产品属性，明确加强政府扶持，鼓励其他融资担保业务按市场

³ 2014 年之后，全国融资担保机构数量连续下降，到 2018 年 9 月，全国融资担保企业减少到 6313 家。其中国有 2552 家，占 4 成；民营 3761 家，下降到占 6 成。但在国有资本带动下，平均注册资本规模逐步上升，从 2014 年 1 亿元增加到 2017 年的 1.7 亿元。国家农业信贷担保联盟有限责任公司、国家融资担保基金有限责任公司先后成立，政府支持的融资再担保体系逐步建立健全。

规律积极创新发展。

在这些政策推动下，国内融资担保业形成政府性、政策性、商业性机构共同发展格局。其中，农业信贷担保体系各级机构是政策性机构。相关政策性业务有严格标准，例如单户担保余额控制在10-200万元之间，最高不超过300万元。同时，国家对政策性农业信贷担保业务统筹安排中央财政补助，地方实施担保业务奖补政策，并落实相关税收优惠政策。

政府性融资担保机构由政府支持，基于政府、银行业金融机构、融资担保机构的合作机制，面向小微企业和“三农”提供服务，并根据国家规定降低融资担保业务费率水平。政府性融资担保机构坚持准公共定位，不以盈利为目的，是重点发展对象，包括国家融资担保基金——省级再担保机构——地方政府性融资担保机构这三级体系。需要指出的是，国家对政府性融资担保机构业务运作机制有特定要求，关键在于要按商业可持续原则运营，由政府提供资本注入、政策激励等支持，但不是依靠由财政补贴来维持。政府性融资担保机构与政策性融资担保机构存在区别。

商业性融资担保机构包括民营等各类社会资本投资的机构，业务范围覆盖小微企业，但不局限于此。由于股东存在资本回报要求，故需要考虑盈利性。

国务院强调要按商业可持续、风险可防控原则，实现融资担保业与信贷服务共同发展。即使是政府性融资担保机构，也应遵

循收入覆盖成本和风险原则，在保本微利基础上可持续发展，而不是依赖政府补贴来维持运行。这要求包括国有机构在内，各类融资担保机构应立足自身风险管理能力，尤其是对客户信用风险的识别能力来实现可持续发展，有效甄别具有还款能力的客户。为此，需要根据客户现金流风险点，有效判断客户的还款能力和还款意愿，而不仅仅是寻求抵质押物等第二还款来源。后者作用有限：如果客户有合适的第二还款来源，可以直接获得银行信贷；如果高风险客户勉强提供不合适的抵质押物，这意味着代偿率高且代偿回收率偏低，相关业务商业可持续性较弱。

在现实中，无论是政策性融资担保机构或民营融资担保机构，按照商业规则经营意味着在客户违约后都必须及时代偿，否则很难与银行持续合作，就会失去自身发展基础。只有融资担保机构基于风险管理能力走上商业可持续发展轨道、遵守商业规则才能与商业银行形成有机互补，实现共同发展。这是融资担保机构发挥重要作用的根本前提。

（二）行业发展现状与政策要求有落差

从实际发展进程看，国内融资担保业离国家政策要求存在差距。从调研了解到的情况看，2017年全国融资担保机构的营业利润总体呈下降趋势，相关机构的平均净资产收益率已低于1%。除了部分规模较大的融资担保机构，多数融资担保机构盈利能力较弱，处于微利或亏损状态，商业可持续性不足。其中，民营融

资担保机构面临的经营压力更大。除了业务模式缺乏核心竞争优势，风控模式照搬银行⁴，有一些民营融资担保公司难以及时代偿不良贷款，导致同类机构的整体信誉不佳。

这种格局意味着三方面问题，一是风控成为融资担保行业面临的普遍挑战，离风险可防控的要求还存在距离。由于融资担保机构的风控模式参照银行，主要依靠客户的不动产等第二还款来源作为反担保，但客户本身不符合银行传统信用审查条件，风险显著偏高。融资担保机构难以通过降低信息不对称有效筛选出其中具有还款能力和还款意愿的客户，实际上主要依靠被动分担风险，缺乏控制信用风险水平的有效模式，相应的风险定价机制也不完善。这种局面意味着融资担保机构的发展机制不完善，影响行业发展。二是现有融资担保业务受风控能力制约，难以达到政策预期要求。表现为融资担保业的杠杆倍率低，呈下降趋势，2018 年全行业平均不到 2 倍。即使是国资背景的融资担保机构，也必须考虑国有资产保值增值问题，风控质量同样影响杠杆倍率，因而国有融资担保机构的杠杆倍率与民营机构差别有限。但政策导向是放大 10 倍，小微企业和三农融资担保业务最高可达 15 倍。

⁴ 传统融资担保业务依赖客户及其利益相关方提供反担保，以此作为第二还款来源。为增强自身安全性，不少融资担保公司对反担保的要求较高。例如，有的民营融资担保机构要求小微企业高管和技术骨干以个人房产为企业融资提供反担保，且总体抵押率偏低。这种模式存在诸多弊端，削弱对客户吸引力，加上商业地产的处置折现比例偏低等，一旦进入追偿处置环节则面临双输，对民营融资担保公司尤其如此。关键问题在于融资担保机构识别客户生产经营风险的准确性有限，因而需要通过提高客户的反担保要求来弥补，但这种做法实际上只是更多增强了客户的还款意愿，对于防范客户道德风险有所帮助，无助于识别那些经营状况和发展前景好的小微企业。事实上，反担保要求过高会导致逆向选择，优质小微企业客户反而会从其他渠道获得融资支持，而接受这些过高条件的小微企业则实际风险偏高。

这意味着国有的融资担保机构需要改进业务模式，以切实做到“风险可防控”并扩大服务覆盖范围。三是民营融资担保机构发展面临两难。如果继续维持现有业务模式，则盈利状况进一步变差加上风控不佳，总体上缺乏商业可持续性，对社会资本缺乏吸引力；如果改变业务模式，则需要以风控模式创新为基础，包括应用金融科技改进业务模式，否则并不现实，但民营融资担保机构总体上缺乏相应创新能力。全国融资担保机构的平均员工数量不到 15 人，绝大多数机构的资本、技术、人才都难以支撑技术创新。

在此背景下，融资担保行业处于分化阶段。随着国有资本注入，政府性融资担保公司发展较快。国家农担公司、国家融资担保基金等再担保机构先后成立并开展业务，当前正处于发展完善阶段，下一步重点是推进省、市、县地方性国有控股融资担保机构建设⁵。但风控仍然是制约业务发展的重要因素。另一方面，民营融资担保机构及其传统助贷业务逐步萎缩⁶。

⁵从现有的治理机制看，主要有两种模式：一种是自上而下持股的股份制架构，例如国家融资担保基金公司省级融资担保公司进行持股，形成治理纽带；另一种是自下而上的联合框架，例如国家农担公司由省级农业融资担保机构联合发展成立，省级公司是股东，国家农担公司的全称是国家农业信贷担保联盟有限公司，实质与合作框架的治理模式有相通之处。

⁶导致民营融资担保机构业务萎缩的原因有三方面：一是从银行角度看，不少民营融资担保机构存在为关联公司担保现象，实际上存在加杠杆行为，加上信贷资金用途管理难度大，而担保公司自身抗风险能力不足，相关信贷资产风险偏高，故限制与民营融资担保机构的新增信贷业务合作。随着市场风险逐步暴露，一些民营融资担保公司无法履行代偿责任，是重要触发因素。二是民营融资担保公司股东重视资本回报率，但为小微企业提供间接融资担保的业务盈利性差，由此部分大型融资担保机构的大股东推动业务转向资本回报理想的资本市场债券融资等直接融资担保业务，以及非融资担保业务，如诉讼保全担保。但这对融资担保公司的规模实力和市场信誉要求较高。中小型民营融资担保机构则采取审慎策略，除了提高反担保要求，在发展非银行融资担保业务（例如为小贷公司的信贷业务提供担保）时对客户选择持非常谨慎态度。三是民营融资担保公司与国有控股的融资担保公司相比，缺乏竞争优势，对优质客户缺乏吸引力，其市场份额在逐步缩小。

从国务院《推进普惠金融发展规划 2016-2020》关于普惠金融客户的定义看，重点是小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等群体。但从普惠本质看，根本目的是为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供服务，应该覆盖城镇个体工商户、白领等，后者相关业务更具商业可持续基础。然而，融资担保机构的重点服务对象是小微企业，政策性涉农融资担保机构覆盖农户，城镇个体工商户和白领融资担保需求还难以得到覆盖；民营融资担保机构则更难拓展面向个人的融资担保服务。原因在于，如果进一步向个人信贷拓展融资担保服务，将会面临更大挑战：风险识别的技术难度更大，单笔业务规模更小，成本效率偏低，难以实现商业可持续⁷。在面向中等及以上收入个人的融资担保服务有待完善的情况下，面向低收入弱势群体个人提供融资担保并且实现商业可持续的难度则更大。

这些都表明，融资担保机构发展的实际情况与政策目标之间存在落差。

二、融担发挥普惠信贷促进作用的必要性和可能性

普惠金融发展目标与现阶段的信贷服务实际覆盖面之间存

⁷融资担保公司的收费标准一般按银行利率的 50%，在不少地方按基准利率的 50%收费，政策性融资担保公司的收费标准更低。由此面临的根本性挑战是收益如何覆盖风险损失。特别是随着经济增速逐步下行和产业结构调整深化，小微企业面临更大市场压力，潜在风险逐步暴露，银行不良贷款比率有所上升，融资担保公司面临的压力更大。代偿比例增加，但追偿效果不尽人意，实际损失扩大，这导致资本回报率偏低，甚至收益难以覆盖损失。一些民营融资担保公司因大量代偿而出现流动性困难，加上损失扩大，因而难以为继。同时，除了少数政策性融资担保机构如农业融资担保公司，大多数融资担保公司人员数量、专业化能力、业务模式等方面尚难适应零售业务潜在需求，表现为人员数量偏少、专业人才不足、业务模式单一。

在差距，需要融资担保机构更好发挥促进作用。在金融科技推动下，银行机构正通过创新拓展普惠金融服务，但在风险识别、成本控制方面还面临现实问题。融资担保机构与银行在成本结构、风险传导、监管体制等方面存在差异，可以发挥互补作用。因此，有必要发挥融资担保机构的助贷作用，促使信贷服务向小微企业和弱势人群渗透。

同时，针对银行业发展面临的新形势、新挑战，融资担保机构可以更好发展自身优势。一方面，可以通过代偿机制使银行更好控制资产不良率；另一方面，可以发挥贴近客户优势，改善信贷风控质量；还可以为小银行提供金融科技服务，降低信息不对称。

（一）融资担保促进普惠信贷发展的作用不可或缺

普惠金融的服务对象是小微企业和弱势人群，信贷客户的抗风险能力较弱，意味着信用风险相对较高，加上传统业务模式下信贷业务成本效率又相对较低，这导致商业银行普惠金融服务面临现实挑战。难点在于如何解决好商业可持续、风险可防控等问题。这类客户往往具有财务信息透明度不足、缺乏合格抵质押物等特点。在传统模式下，银行主要依靠客户征信信息和抵质押物来评估还款能力。但在普惠金融领域，这几方面条件都不理想，对客户信用评估存在困难。同时，在传统业务模式下，越向底层渗透普惠金融服务，收益与成本、风险不匹配矛盾越突出。因此，

银行向底层渗透普惠金融服务受到客户信用风险和服务成本双重约束。对此，银行业的基本思路是借助金融科技推动银行创新业务模式，以降低信息不对称和服务成本问题。

在普惠金融的零售领域，为小微企业和弱势人群在内的个人提供融资服务，需创新业务形态和模式，关键在于借助金融科技，在获客、尽职调查、业务办理、信贷决策、贷后管理等方面引入大数据、移动通讯、人工智能、云计算等技术，在改善风控效果的同时，提高成本效率。围绕农业产业链金融服务，借助金融科技，结合与上下游客户的相关业务合作信息，包括供应链、仓储、运输、销售等环节信息，可以为评估客户还款能力、还款意愿以及现金流风险点提供更有效的判断依据。

从现实情况看，银行机构由于规模不同，创新能力存在很大差距，原因在于投资金融科技门槛成本偏高，且更新换代快，中小银行难以持续跟进。金融科技扩大增加服务客户的边际成本低，客户数量越多，就越容易分摊成本，大银行可借此发挥规模优势。因此，大银行往往借助金融科技向中小银行的传统领域渗透，以实现下沉服务，包括拓展普惠金融服务，在此过程中必然争取中小银行的优质客户。随着利率市场化改革进一步深化，这种同业竞争会逐步深化，意味着银行信贷服务持续向下渗透。大银行进入普惠金融市场必然会面临不良率上升等风控问题，需要更好管理信贷风险，融资担保机构可以提供支持，形成功能互补机制。

另一方面，中小银行在利差缩小和大银行侵蚀现有市场份额的双重压力之下，需要开拓新市场，包括通过下沉业务，向那些难以满足传统信贷条件的普惠金融客户渗透。中小银行一方面需发挥自身决策链条短、反应灵活、贴近基层客户的优势，提供更有针对性的服务，以提高客户忠诚度；另一方面需要努力拓展市场，重点针对那些被传统信贷条件排斥的个人和小微企业，通过引入更有效风控机制，识别出其中具有还款能力和意愿的客户。只有这样才能更好生存下来。为此需要中小银行创新服务模式和风控机制，包括与融资担保公司等其它金融机构合作，在服务创新、成本管理、风险控制等方面适应新的竞争形势要求。

融资担保机构基于自有优势，主动与银行互补合作，非常有必要。

首先，通过将融资担保服务帮助银行覆盖既有服务渠道无法渗透的长尾部分人群，使信贷服务更具普惠性，同时健全完善其中的商业可持续机制。具体包括：完善风险分担机制。针对普惠信贷人群特点，银行和融资担保机构各自发挥资金提供和风险分担优势，共同促进信贷服务渗透。其中，银行在降低信贷业务收益的同时，向融资担保机构转移客户违约风险，通过风险分担降低单一主体风险，提高覆盖普惠人群的积极性和商业可持续性。融资担保公司在承担部分信贷违约风险的同时，获得相应业务收入。这有利于提高银行资本的使用效率，扩大信贷的服务覆盖面。

其次，融资担保机构可为银行提供风控辅助功能。向普惠金

融服务渗透时，银行所面临的关键问题是信息不对称，通过传统业务模式难以有效识别、管理信用风险。融资担保机构发挥专业化优势，例如利用大数据、云计算、人工智能等新技术，在反欺诈、信用评估等方面形成独特优势，有效甄别出那些具有还款意愿以及还款能力、又不符合传统银行信贷条件的客户，与银行形成互补。

再次，融担公司可发挥资产处置优势，帮助银行处置不良资产。由于银行监管指标体系对不良率等问题高度敏感，需要及时处置不良资产。但不良资产传统处置渠道周期较长，而普惠金融服务的不良率相对偏高，因而需要融资担保机构发挥自身优势。融资担保机构的杠杆倍率比银行低，具有更强的风险承受能力，可以在信贷客户出现违约之后，尽快进行代偿，并负责后续的风险资产处置和追偿等环节，从而提高整体的风险承受能力。

需要指出的是，融资担保机构与银行合作，实现商业可持续发展的切入点仍在于降低信息不对称水平，从而降低整体风险水平。这是银行和融资担保机构可持续发展的保障。现实表明，如果不有效降低信用风险，仅仅依靠融资担保机构分担风险和处置不良资产，那么这种合作仍面临诸多挑战，包括面临彼此的道德风险。

（二）融资担保机构可以与银行机构互补合作

国内金融与高科技行业的相互投资融合趋势在强化，相应的条件趋于成熟。有的金融机构已经具有一流的信息科技研发体系，

可积极探索，先行先试，同时也可以为业内提供服务支持。从技术路线的可行性看，已有一些具备高科技背景的新型银行开拓全线上授信服务，包括引入人工智能辅助反欺诈、基于大数据的授信评估模型等新技术等，取得较好效果。对大银行而言，由于资本规模雄厚、内部资源充足，有能力直接切入普惠金融服务领域拓展市场，包括运用金融科技工具降低银行与普惠金融客户之间的信息不对称，并通过人工服务的电子化替代降低业务成本。因此大银行进入中小银行传统市场领域之后，从小微企业、个体工商户到城市白领等等，具有全面竞争优质客户的能力。在此背景下，中小银行综合实力相对较弱，在金融科技领域的投资能力相对有限，需要借助外部专业化机构改进服务。尤其是在向普惠金融客户深度渗透服务时，无论是客户授信评估，还是提高金融服务专业化水平，以及不良资产处置等，都需要外部专业机构提供配套的服务支持。

从识别和分担风险、处置不良资产的角度看，融资担保机构可以发挥自身的专业化服务优势，与各类银行加强合作，在普惠金融服务领域时尤其如此。同时，围绕改善信贷风险管理效果，中小型融资担保机构可以发挥贴近客户、掌握更多客户生产经营及现金流风险点信息的优势，推进与大银行互补合作，弥补大银行拓展普惠金融服务时面临的软信息不足问题。大型融资担保机构则可以针对中小银行科技创新投入不足，提供有针对性的风险

管理服务，包括借助金融科技降低银行与客户之间信息不对称水平、改进专业化服务、降低业务成本等等。

从现阶段实际进展看，正是由于普惠金融服务存在迫切现实需求和商业机会，已经有一些金融机构开展探索创新。一方面，一些银行机构探索创新业务模式，例如借助大数据和人工智能降低信息不对称水平，改进风控质量，并通过电子化辅助手段来提高员工效能，降低业务成本。这在大型银行以及有互联网技术背景的银行较普遍。这些也是中小银行面临的难题，一些大型融资担保机构有能力为中小银行提供这方面的支持。另一方面，一些融资担保机构创新业务模式，在传统分担风险、处置不良资产等功能的基础上，把重心放在反欺诈和授信管理上，在传统银行客户群体之外，发挥自身技术优势，通过筛选合格客户降低不良资产比例，不但实现商业化可持续，而且具有合意的资本回报率。这意味着部分融资担保机构有意愿、有能力填补市场空白。

这种格局表明，通过技术创新改进传统业务模式，融资担保机构可更好发挥促进作用，促使传统银行向普惠金融领域渗透服务。

三、各类融担机构的应有定位及主要挑战

根据普惠金融服务的特点，融资担保公司需在信贷决策环节发挥应有作用，包括对客户的生产经营与信用情况调查分析、行业与企业发展趋势分析等，这是风控的关键环节。但在现实中不

同担保公司之间差异很大，中小型融资担保公司受制于人员数量、业务能力、信息资源等问题，较难形成比大型银行更强的分析与评估能力。如果不在客户软信息获取、信用评估等方面形成自身的比较优势，仅靠分担风险而不有效降低风险，相应业务模式的商业可持续性不足，与大银行合作余地有限。也有一些大型融资担保公司通过发展金融科技降低信息不对称，取得有效突破，包括借助反欺诈技术有效控制了不良率，但相应的科技投入很大，需要借助业务规模化分摊成本，包括探索与银行开展批量业务合作。比较理想的合作模式是发挥融资担保机构的综合优势，例如通过金融科技降低信息不对称与掌握客户更多软信息相结合，在此基础上再发挥融资担保机构的风险分担、不良贷款代偿等功能。

但无论是政府支持的融资担保机构还是民营机构，都需要以实现商业可持续发展为前提。如果收入不能覆盖成本和风险，就难以实现商业可持续发展。因此，这两类机构都需要结合自身服务对象找准业务切入点。

（一）政府性融担机构

从定位看，根据国务院的指导意见，政府支持的融资担保机构是服务小微企业和“三农”主力军，在商业可持续前提下，引领行业发展。从实际运行看，国家对农业融资担保体系提出具体要求，重点向农村基层倾斜；同时推动国有控股融资担保机构面向小微企业提供服务。

目前政府支持的融担机构面临科技、风控能力不足的挑战，目前难以服务更加下沉的普惠金融人群。小微企业融资担保的单笔业务普遍超过 200 万。如果进一步向 100—200 万元或 30-50 万元乃至更低信贷额度的客户渗透，风控模式需要进行调整。对 30 万元以下信贷额度的客户群体，需要更多地运用科技手段和业务模式创新来应对客户财务信息不足、业务人力成本过高等问题，也需要以更强的专业化能力为基础提高风险识别能力。但现实中融资担保机构的人员数量有限，每家机构平均不到 15 人，专业人员更少，且金融科技投入相对有限。其科技、风控能力不足，服务难以下沉到 200 万以下信贷额的普惠金融人群。如果进一步面向中低收入人群提供融资担保服务，其挑战更大。

（二）民营融担机构

民营融资担保机构的定位是与政府性融资担保机构形成服务上的互补，促使融资担保服务整体上更好覆盖普惠金融服务需求，也包括覆盖小微企业和三农以外的信贷担保需求。这要求民营融担机构的主营业务从对公业务向零售业务拓展，包括拓展 200 万以下的小微企业融资担保业务。

民营融资担保机构需要通过提升专业化能力来更好应对零售业务转型。必须在成本管理、风险控制方面形成更有效的业务模式，通过规模化分摊成本、信息化甄别风险、电子化替代人工、专业化增值服务等措施形成核心竞争力。

目前民营融资担保机构面临新形势：一方面，银行风控能力、金融科技发展水平不断提升，甄别合格客户的能力持续提高，民营融担若要与之形成基于优势互补的合作，必须具有较高专业能力。另一方面，政府支持的融资担保业务持续快速发展，分流了优质客户。民营融资担保机构面临的挑战是收益难以覆盖成本和风险。为此，需要针对传统融资担保业务模式中存在的问题进行改进。

融资担保业务传统模式存在四方面问题：一是风控模式相对于银行缺乏优势，收益能否覆盖风险损失存在不确定性，在市场风险上升阶段尤其如此。二是融资担保公司的发展受经济增速波动影响。在经济增速较高阶段，小微企业发展顺利，融资担保公司代偿损失偏低，各项指标尚好；但随着经济增速逐步下降，则融资担保公司所受到的压力明显上升，不良贷款上升导致举步维艰。三是小担保机构缺乏抗足够的抗风险能力。这导致银行在利率定价时考虑其发展可持续性，导致实际贷款利率偏高，加上担保费用，小微企业客户实际融资成本偏高。四是传统业务模式依赖对公业务和传统的银行客户资源，缺乏服务弱势人群的能力，自身也缺乏发展活力。

这些问题在政府性融资担保机构也有不同程度存在，但民营中小型融资担保机构表现尤为突出。

四、对各类融担机构促进普惠信贷的建议

融资担保机构要与银行等信贷机构形成优势互补的协同效应，实现 1+1>2 的效果，关键在于有效降低信用风险。融资担保公司需要针对银行的风控模式，形成自身的比较优势，包括应用大数据和人工智能等前沿技术。具体可与相关的金融科技公司合作，或独立投资研发。

同时，融资担保要通过金融科技来降低成本、提高服务效能，这是必经之路，也是可行之路。

融资担保机构可进一步通过业务模式创新，与银行、保险、信用分析等具有专业化优势的相关机构形成基于优势互补的协同发展模式，向零售业务拓展，为更多更下沉客群提供融资增信支持。

（一）政府性融担机构应促进风控合作

政府性融资担保机构应继续加大普惠金融服务力度，从规模上满足市场需求；其服务人群应逐步下沉以充分履行政策赋予的使命。

政府性融担机构的重点服务对象是小微和三农人群。这些客户量大面广、需求复杂、风险高。其中，具有还款能力但又不符合银行信贷条件的占相当比例，表面原因是缺乏合格的抵质押物，根本障碍是信息不对称以及客户潜在生产经营风险。服务这类客群，有效的风险评估很关键，为此必须有效降低信息不对称，从源头上有效把控客户的生产经营风险。为此，需要加强以下工作：

1. 整合公共信息资源

政府性融资担保机构既要控制收费标准，又要为风险相对偏高的小微企业和个体农户提供服务，并实现商业可持续，这就要求通过切实降低信息不对称水平来推进风险防控工作，为此有必要通过整合政府体系信息资源降低信息不对称。具体而言：一是加快推进社会诚信体系建设，有效汇集各类市场主体诚信信息。重点针对在信息汇集过程中遇到的问题，提升协调层级，强化协调机制。从实践经验看，在地方政府层面需要具有较强协调权威性的部门或领导出面推进，例如由地方党委或政府主要负责人亲自推动，办公厅负责抓好落实，由专职机构负责日常运营。二是加强信息数据分析。引入大数据、人工智能、移动通讯、云计算等技术，进行智能化、模型化分析，改善信息资源利用效果。地方政府推动成立运营机构之后，结合配套软件开发，利用计算机建模技术提供基础性的数据分析、信用评估、风险预警等服务。三是扩大信息采集范围。尽可能地将各类金融相关信息纳入公共信息平台，使普惠金融客户信用相关信息得到全面综合反映，提高信用评估准确性，增强对客户潜在风险的预见性。从相关试点经验看，这项工作的关键在于完善配套信息归集制度，并完善数据挖掘分析、客户信用评估、潜在风险分析等基础服务。浙江台州、安徽亳州等地有较好的实践探索。

虽然银行也可以直接从公共信用信息服务平台中受益，直接

借助平台提供的信息服务发放贷款，但普惠金融重点服务对象往往是财政补贴的重点覆盖对象，政府性融资担保机构介入之后，有助于增强客户的还款意愿。

2. 完善风险防控机制

前面已经提到，国务院对融资担保行业明确提出“商业可持续、风险可防控”的要求，涵盖政府支持的国资背景机构，因而政府性融资担保机构也应做到收入能够覆盖成本和风险。由于政府性融资担保机构的收费标准受到严格限制，由此风控成为首要任务。只有信用风险得到有效控制，杠杆倍率才可能放大。现阶段政府性融资担保机构的信用风险识别和管控模式尚不理想，在国有资产保值增值考核要求之下，势必对融资担保业务持谨慎态度，这是杠杆倍率难以放大的原因。

在审贷环节有效参与信用风险识别是关键，在银行传统贷款审核模式基础上创新是必经之举。这就要求在征信记录、财务报表之外，通过分析客户软信息和企业生产经营数据、个人收入消费信息等关键数据，包括关键人员的人品、家庭关系、社会诚信、邻里关系等相关信息，综合分析客户的现金流风险点，为评估客户还款能力和还款意愿提供客观依据。上述各类因素都涉及诸多的具体指标，例如人品涉及欺诈、涉赌等敏感问题，有必要在审贷环节及时识别。这些都需要综合运用线上线下渠道采集相关信息并进行量化综合分析，包括借助计算机模型，综合运用大数据、

云计算、人工智能等技术。

鼓励政府性融资担保机构通过联合创新、共享技术有效降低信用风险。行业协会和地方政府可发挥牵头协调作用。考虑到发展金融科技的资本和技术门槛高，可在全国层面统筹推进，以省为单位结合当地实际创新，以促进政府性融资担保机构引入金融科技，改进风控质量。这样做，一方面可分摊刚性成本，另一方面便于普及相关风控技术。具体可依托中央和省级再担保机构牵头推进技术研发和应用推广工作。在此过程中，可鼓励政府性融资担保机构与具有专业优势的机构合作，例如借助那些掌握客户信用相关信息、具有风险识别专长的专业服务机构，例如信用评估、保险、信用信息咨询等机构，实现银行、融资担保、专业机构的多方合作，共同改进风险防控机制。

3. 主动管理信用风险

针对普惠金融客户特点，通过主动管理信用风险，从源头改进风控实际效果。一是针对三农客户生产经营能力不足导致的信用风险，由地方政府组织提供职业技术能力培训服务，提高三农客户的职业技能等级水平。二是针对小微企业客户的生产经营情况，提供技术辅导以及财务规划、市场营销等方面咨询支持，包括举办相关专业辅导讲座。地方政府组织退休管理、技术人员组成志愿团队，提供专门辅导。三是提供财务收支规划辅导。根据三农普惠金融客户的生产经营需要，帮助按月制定现金收支计划，

按需发放信贷资金，保障信贷资金合理使用。四是探索以产业链为依托改善普惠金融服务风控效果。加强与上下游企业合作，通过整合生产经营信息、控制信贷资金实际用途、保障信贷资金到期回收、提高资金周转效率，进一步降低客户信用风险。五是结合“三位一体”综合合作组织体系建设，推进农村新型生产经营主体组织化建设，提升规模效应，提高抗风险能力和市场竞争力。在此基础上，推动融资担保服务逐步下沉，覆盖更多普惠客户。

（二）民营等商业性融资担保机构应创新风控模式

现阶段民营融资担保机构应提升能力，以适应银行客户群逐步下沉的趋势。从政策框架看，现阶段普惠金融重点服务对象是小微企业和城镇弱势群体、农户，但实际上需要提供担保增信支持的人群还包括城镇白领、个体工商户等，这部分潜在需求十分庞大。同时，政策鼓励融资担保机构按同期贷款利率的 50% 收费，但也允许融资担保机构的收费在一定范围内浮动⁸。因此民营融资担保机构实现商业可持续的关键在于形成合理定价机制和有效风控模式，并与政府性融资担保机构业务形成互补机制，避免收费过高导致逆向选择而吸引高风险客户，并通过有效的风险识别来剔除缺乏还款能力和意愿的客户。应针对拓展零售等业务需

⁸根据《国务院办公厅转发发改委等部门关于加强中小企业信用担保体系建设意见的通知》（国办发〔2006〕90号文）规定，基准担保费率可按照银行同期贷款利率的 50% 执行，具体担保费率可依项目风险程度以基准费率为基础，最高可上浮 50%，也可经担保机构的监管部门同意后由双方自主商定。《融资担保公司管理暂行办法》（银监会等七部委令〔2010〕3号文）也明确，融资性担保公司收取的担保费，可根据项目风险，由融资担保公司与被担保人自主协商确定，但不得违反国家有关规定。

要，形成降低成本的有效模式。具体应加强以下工作：

1.发展专业化风控能力

融资担保机构与银行合作，需建立在优势互补基础上，信用风险防控是关键切入点。融资担保机构传统风控模式依赖反担保，需要以不动产等作为第二还款来源，缺乏与银行风控机制的互补性，也缺乏自身竞争优势。要形成与银行之间的协同效应，融资担保机构需要创新模式，形成专业化风控优势，通过有效降低信息不对称来改进风控效果，加强对客户现金流风险点分析。同时，加强对客户软信息和生产经营、收入消费等信息的综合分析，整合客户信用相关信息，借助大数据技术进行深度分析。在此过程中，针对客户还款意愿问题，提高反欺诈等风险识别能力。

为改进客户信用风险防控效果，需要加强以下工作：一是关注重点行业发展前景。针对主要客户所处行业特点，结合市场发展前景展望，分析客户生产经营潜在风险和发展空间，提高对客户信用风险预期性分析。二是汇集客户信用相关信息。扩大客户信息的来源渠道，加强与政府部门、公用事业单位、第三方信息服务机构等单位合作，对客户信用和经营状况进行综合交叉检验，提高客户还款能力评估的有效性，完善反欺诈机制。三是加强自身专业能力建设。为提升风控能力，还应促使业务人员了解重点客户所处行业的专业知识，吸收业内专业人士进入内部专家团队，提高对客户生产经营风险判断的准确性。

2.基于跨业合作推进风控模式创新

在此过程中需要围绕风控加强专业合作，推进模式创新，在“银行+担保”模式基础上拓展合作范围，加强与相关领域的机构合作，整合更多市场主体形成协同效应。一是通过与保险、期货机构合作，在完善增信机制的同时，借助保险集聚整合零售业务，形成规模效应，以提高成本效率；通过保险业务分散风险，通过期货业务对冲风险，以降低业务风险成本。以此为基础，形成“银行+担保+保险+期货”的业务模式。二是中小型融资担保机构可通过与专业信用评估或咨询机构合作，提高甄别客户还款能力的有效性，形成“银行+担保+信用评估咨询机构”的三方合作机制⁹。三是通过与第三方信息服务商合作，以补充完善客户“软信息”导向，与掌握客户信用相关“软信息”的第三方机构合作，实现专业优势互补，通过降低信息不对称降低融资担保业务的风险成本，形成“银行+担保+信息服务机构”的合作模式。这种模式可以针对银行风控机制的不足，尤其是“软信息”应用方面的不足，通过不同机构的优势互补发挥协同效应。

在借助外力的同时，应重视潜在合规风险和法律风险。现阶段国家对公民的个人信息有严格的法律保护机制，对买卖个人信息的行为追究刑事责任。但需要强调的是，一些商业机构处于适

⁹这种模式的优点在于，还可以通过引入第三方机构调查分析客户信用风险，使银行与融资担保公司之间减轻对彼此推荐客户的道德风险疑虑。传统模式下，融资担保公司担心有的银行推荐的客户潜在高风险，而银行担心融资担保公司推荐的客户是其关联企业，这种情况在涉及民营融资担保机构时比较明显。

应阶段，仍有不少个人触犯相关法律条款的报道。为此，融资担保等金融机构应完善相应的风险审查机制，确保合作方业务行为的合规性。

3.以业务协同培育规模化组织优势

融资担保机构要实现商业可持续和风险可防控，都需要重视规模化与竞争优势的关系。缺乏一定的规模基础，刚性成本分摊效果、抗流动性风险能力、专业化团队建设、资本实力等诸多方面都会面临瓶颈，对客户信用风险的缓冲能力有限，难以形成与银行的互补机制，缺乏协同效应意味着服务客户的成本效率偏低，导致客户融资的综合成本偏高，这样的小型融资担保机构在市场竞争中缺乏比较优势。

为提高融资担保机构抗风险能力，可进一步促进规模化、协同化发展。具体途径包括：一是扩大注册资本规模。逐步提高新设立融资担保机构的注册资本规模门槛，支持民营融资担保公司通过兼并重组增强实力。探索融资担保机构风险定价的有效模式，促使收益覆盖成本和风险。二是加强组织联合。创新担保行业组织机制，鼓励融资担保公司之间通过股权纽带加强联合，提升整体抗风险能力。鼓励有实力的大型融资担保机构与各地中小型融资担保机构进行深度合作，改进管理模式、风控技术，提高业务成本效率。三是鼓励融资担保机构与第三方信息服务、信用评估等机构进行战略合作，包括股权合作，通过利益共享深化优势互

补机制。四是完善相关方的协同服务机制。围绕深化服务小微和三农等普惠金融重点客户，完善财政税收激励机制，鼓励融资担保机构发挥信用风险识别、贷后风险处置等方面业务专长，与银行、当地政府机构、公共服务部门等单位实现互补合作，加强客户信息共享、风险管理合作，共同推进普惠金融服务。五是针对小型融资担保机构业务集中度¹⁰相对偏高导致流动性压力过高问题，可探索通过联合等方式开展业务，以分散风险。从长期看，应鼓励通过兼并等方式整合资本，提高综合实力。

融担机构可从业务模式和技术助力两方面创新业务协同方式，通过业内乃至信贷业务链条上跨市场主体之间的深度合作、协同，形成业务规模化优势。

首先，融担机构之间通过技术输出形成协同。大型融资担保机构规模大、技术强但杠杆倍率较高，有的已经达到 10 倍，中小融资担保机构规模小、技术弱但杠杆倍率低，应以技术为纽带深化互补合作。推动大型融资担保机构输出技术，例如大型融资担保机构在风险评估方面为中小机构提供支持，可以按一定比例承担风险。这样做可形成三方面积极效应：一是通过技术共享降低行业整体风险水平，具有显著的正向外溢效应。二是针对中小融资担保机构杠杆倍率受制于风控能力不足问题，通过引入风控技术支持提高杠杆倍率，从而提升行业整体杠杆倍率。同时也化

¹⁰ 这里指由于融资担保机构资本金规模有限，而融资担保的信贷额度相对偏高，几笔代偿业务就可能导导致小型融资担保机构陷入流动性困境，而这种事件又会显著影响整体信誉。

解大型融资担保机构业务拓展受制于杠杆倍率的困境。三是可以有效解决小型融资担保机构的风险集中度问题¹¹。大型融资担保机构分担风险可以降低代偿对小型融资担保机构带来的冲击。

其次，融资担保机构之间基于业务优势进行互补性合作，拓宽客户覆盖面。小型融资担保机构扎根当地产业，熟悉当地行业及客户的发展情况，掌握更多的客户生产经营等信用相关信息，具有更多联系渠道。全国性融资担保机构拓展当地业务需要熟悉当地、了解客户的合作机构。通过与地方性小型融资担保机构合作，可以实现优势互补。一方面，小型融资担保机构可以在合作业务拓展的获客环节发挥积极作用，在新客户导入、信贷风险审核、贷后管理等环节发挥积极作用。另一方面，全国性大型融资担保机构可以在资本、技术、管理等方面发挥自身优势，弥补小型融资担保机构的不足，共同拓展业务。但在具体业务开展过程中，大型融资担保机构仍应完善客户信用信息的交叉检验，确保信息真实性、有效性，并合理设定风险分担比例，避免道德风险。

再次，有实力的全国性融资担保机构可探索跨行业的业务聚合机制。以融资担保业务为核心，搭建业务聚合平台，在完善风险管控机制的基础上，通过分工提升整体效率，覆盖更下层的普

¹¹现阶段小型融资担保机构资本规模小、单笔业务规模偏高，导致风险集中度偏高，加上代偿损失率偏高。在宏观经济增速下行、中小微企业经营风险暴露的背景下，数笔不良贷款代偿之后不但公司的历年盈利会亏空，还面临很大流动性压力，甚至难以履行代偿义务，难以为继。

惠信贷人群。在遵循金融控股公司相关管理规定的基础上，通过客户共享方式提供综合化服务，形成协同效应。

具体而言，对内可通过融资担保、银行、保险、期货等业务的功能互补，以降低交易成本。与之同时，对外根据风控需要，可与具有客户“软信息”等渠道优势的第三方信息服务平台、具有客户信用评估专长的第三方评级机构加强战略合作，提高客户还款能力甄别有效性；根据获客需要，与目标客户聚集的专业服务平台合作，导入优质客户。根据业务拓展需要，可与地方中小型融资担保机构合作，通过风控能力输出提升当地机构服务能力，提高杠杆倍率。这种合作范围可包括政府性融资担保机构，解决政府性融资担保机构服务覆盖面受制于风控能力不足的困境。具体方式已在其他章节阐述，这里不再展开。总体而言，这种聚合机制虽然在本质上属于混业经营，但可以在现有框架下进行监管，关键在于机构内部的风险缓冲机制和机构之间风险隔离机制，以及总体杠杆倍率水平。其中，承担偿付或代偿责任的机构应具备合规风险缓冲资本，没有合规风险缓冲资本的机构只能发挥居间或咨询作用；银行、融资担保、保险、期货等金融机构之间实行风险隔离，按照金融控股公司管理办法落实并表管理、全面风险管理、集团风险限额、集团统一风险敞口等要求，业务应遵守关联交易管理规定。其中，聚合平台体系内部应维持稳健的杠杆倍率，其总负债与净资产之比应控制在一定范围之内，例如不超过

15 倍。这是确保聚合平台具有抗风险能力的客观需要，也符合对战略业务实行审慎经营的原则。

4.主动拓展零售担保业务

民营融担机构当前主营业务中服务大中型企业单户授信 1000 万以上贷款的对公担保业务占比极高。而零售担保是指服务于单笔授信低于银行普惠型小微企业贷款口径（目前为单户授信总额 1000 万元及以下）、普惠信贷人群（小微企业、个体工商户、自雇人士、三农为主）信贷需求的担保业务。

普惠金融服务覆盖弱势的小微企业和个人，需要发展零售担保促进额度相对较小的信贷业务发展。在国务院的《关于促进融资担保行业加快发展的意见》中，强调发展“三农”融资担保，其中包括为农户提供服务。在对公担保业务基础上发展零售担保需要根本转变业务模式，其中关键难点在于风险管理和成本控制。例如在传统模式下，单笔业务成本存在刚性门槛，导致融资担保服务难以覆盖小额信贷；传统贷前调查模式成本偏高，且难以适用缺乏财务报表和抵押品的客户。发展金融科技是突破这些传统模式约束的有效途径，但金融科技研发的投资门槛高，对融资担保机构的资本实力、业务规模存在较高要求，而民营融资担保机构的规模普遍偏小，由此而面临现实障碍。但无论如何，发展零售担保的意义重大，而且是发展普惠金融的重要环节。

考虑到融资担保的关键环节是识别风险，并有效判断还款能

力和还款意愿，且研发应用金融科技需要以规模和收益为基础，因而在发展零售担保的早期阶段应统筹考虑城乡各类个人客户，除了弱势群体，还应包括城镇个体工商户和工薪阶层等数量较广的客户群体，鼓励那些有能力有意愿的融资担保机构尤其是民营机构，探索按商业可持续要求向零售业务转型的有效途径。这是打破转型难僵局的必要之举。在形成可行的商业模式后，通过推广普及，逐步下沉服务，向弱势群体渗透并普及融资担保服务。民营融资担保机构的相关商业可持续机制可以为政府性融资担保机构所借鉴。

就具体路径而言，识别那些被传统信贷渠道排斥而又具有偿还能力的客户是关键。需要针对信息不对称导致的障碍，优化获客渠道。重点包括：一是通过与目标客户有业务合作关系的第三方服务机构合作，提高获客效率。如果把车主作为目标客户，则可通过与汽车服务的网络平台、中介公司等第三方机构合作，以联手拓展客户。二是通过与掌握客户现金流等关键信用信息的第三方机构合作，获得信用评估等方面支持，从而改善客户信用风险的甄别效果，包括识别潜在风险点。三是围绕识别优质客户，通过与掌握客户税务信息的第三方服务机构合作，提高实际效果。四是围绕拓展某一领域，可以结合发展产业链金融服务，把融资担保嵌入服务网络中，完善适应场景特点的服务模式。

5.完善政策支持机制，鼓励有风控能力、技术基础、获客渠

道的机构探索发展零售担保服务

一是支持发展批量业务。通过规模化解解决单笔业务规模过小导致的成本问题。应鼓励融资担保机构之间通过业务分工与合作，联合发展零售担保业务。例如，针对部分大型融资担保机构杠杆倍率过高和多数融资担保机构杠杆倍率过低问题，支持具备技术优势的大型机构与地方性机构合作，共同拓展业务，提高行业整体杠杆倍率。

二是提供金融科技研发激励。针对金融科技研发投入高、升级换代快问题，在会计折旧计算、税收等方面对融资担保机构的研发投入提供优惠政策。同时，鼓励发展配套技术创新生态体系。金融科技企业与政府性融资担保机构合作项目应享受配套的扶持政策。

三是完善多方合作机制。推动融资担保机构与银行、保险机构合理确定风险分担比例，充分发挥融资担保机构潜能。鼓励融资担保机构与银行创新合作模式，包括具有信用风险识别优势的融资担保机构提供客户信用评估服务，由银行为主承担风险，以扩大普惠信贷服务覆盖面。四是面向中小融资担保机构普及风控技术。围绕发展融资担保零售业务相关的商业模式和技术平台，在前期探索积累经验模式基础上，依托中央和省级再担保体系向各地融资担保机构普及推广。五是推进联合创新。针对当地的实际条件，由省级再担保机构牵头，组织力量研发供需匹配产品和

服务，为基层融资担保机构提供金融科技支持，相关投入可通过双方之间确定合理的业务收入分配比例来有效分摊。

在完善政府激励机制的同时，为更好促进融资担保业务创新发展，建议推进完善风险管理机制。一是降低信息不对称水平。提供居间服务而不承担增信责任的机构，例如信用评估、信息咨询等机构，与融资担保机构等助贷机构合作有助于降低系统性风险，能促进金融更好服务实体经济。鼓励探索有效合作机制，在不损害第三方利益前提下规范开展业务合作，推广行之有效的典型案例。二是完善互补协同。融资担保机构与银行、保险、期货等合作，通过互补合作有助于使信用风险得到分散或对冲，降低总体风险水平，提高金融机构应对外部风险能力。可以试点方式鼓励探索有效协同互补机制。遵照金融控股公司管理办法和对银行、融资担保机构、保险公司等机构监管制度，基于风险隔离和互补协同规范等要求具体监管办法，完善整体风控机制，更好促进普惠金融发展。三是提升行业整体风控水平。鼓励大型融资担保机构输出风控能力，帮助提升中小融资担保机构的风控水平。

6.鼓励民营融资担保机构和政府性、政策性融资担保机构探索合作创新

政府性融资担保机构在促进普惠信贷中被赋予了重要使命，是未来普惠信贷的主力军和顶梁柱。民营为主的商业性融担机构应看准机遇，基于自身优势，有针对地在现有政策框架内探索和

政府性融担的创新互补性合作方式，是未来重要创新发展路径之一。

民营融担机构应积极探索与政府性融担的合作机制。目前中国已经成立了国家融资担保基金公司，融担基金与省级再担保机构的合作机制正在建立，省以下的融担网络也正在建设之中。部分省市如安徽、江苏、深圳等已经建立起覆盖全省的融担组织架构和风险分担机制，有的省还建立了常态化风险补偿机制。民营融资担保机构与政府性融担体系建立良性共生合作关系，有助于重塑商业模式，实现共赢。

在政策性的农业信贷担保领域，已经有民营融资担保机构在探索和农担公司的合作创新。民营融担和地方农担公司共同开展政策性农业融资业务，提供资金、分担风险。服务对象是符合政策性业务标准的适度规模经营主体，信贷资金仅限于经营用途。资金使用综合年化成本不高于 8%，按项目来源、行业、地区进行阶梯定价，可提前还款。

这种业务模式与传统“银担模式”的区别在于，地方农担公司和民营融资担保公司采用共保模式合作分担农户信用风险，担保费率比传统“银担模式”大幅下降。

此种模式发挥了具有金融科技优势的创新型民营融资担保机构在小微信贷方面的优势，双方在各个业务环节充分协同，搭建起线上线下相结合的服务模式。农担公司发挥基层服务网络的

客户渠道优势和信息资源优势，根据政策要求参与风控并承担主要代偿责任，上述民营融资担保机构输出风控能力并分担部分风险。这种模式有助于降低银行的信贷利率。

在产业层面上，这种模式是融担促进普惠信贷可持续商业模式的有益探索：在双方商业可持续的前提下，补足了农担公司固有短板，使得双方优势得以充分发挥；帮助农担公司更充分落实财政贴息、贴费政策，提供规模化解决三农融资问题的解决方案。建立包容、适度的监管体系进行规范和引导，有助于更好促进这类业务发展。

课题组组长：

吴振宇 国务院发展研究中心金融研究所所长，博士，研究员

张承惠 国务院发展研究中心金融研究所原所长，博士，研究员

协调人：

郑醒尘 国务院发展研究中心金融研究所证券研究室主任，博士，研究员

石 光 国务院发展研究中心金融研究所银行研究室副主任，博士，副研究员

课题组成员：

田 辉 国务院发展研究中心金融研究所保险研究室主任，
博士，研究员

刘 焯 国务院发展研究中心金融研究所办公室主任，硕士，
高级经济师

朱俊生 国务院发展研究中心金融研究所保险研究室副主任，
博士，教授

孙 飞 国务院发展研究中心金融研究所证券研究室副主任，
博士，副研究员

薄 岩 国务院发展研究中心金融研究所办公室副主任，硕士，
助理研究员

王 刚 国务院发展研究中心金融研究所银行研究室副主任，
博士，研究员

朱鸿鸣 国务院发展研究中心金融研究所综合研究室副主任，
博士，副研究员

陈 宁 国务院发展研究中心金融研究所银行研究室，硕士，
助理研究员

王 洋 国务院发展研究中心金融研究所证券研究室，博士，
副研究员