

青海省信用担保集团公司

行业信息简报

2025 年第 2 期

本期目录

- 政策速递
 - 《政府性融资担保发展管理办法》
- 行业动态
 - 融资担保行业动态
- 行业研究
 - 对我国政府性融资担保实践的再思考

【政策速递】

2025年2月19日，财政部、国家发展改革委、工业和信息化部、农业农村部、中国人民银行、金融监管总局等6部委联合印发了《政府性融资担保发展管理办法》（财金〔2025〕11号），为进一步推动政府性融资担保体系高质量发展，规范政府性融资担保机构行为，更好服务小微企业、“三农”等经营主体提供了政策指引，现将该办法全文摘录如下，供大家参考学习。

政府性融资担保发展管理办法

第一章 总 则

第一条 为推动政府性融资担保体系高质量发展，规范政府性融资担保机构行为，更好服务小微企业、“三农”等经营主体，根据《融资担保公司监督管理条例》、《国务院办公厅关于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》（国办发〔2019〕6号）等有关法规及政策规定，制定本办法。

第二条 本办法所称政府性融资担保机构，是指依法设立，由政府及其授权机构、国有企业出资并实际控制，以政策性融资担保业务为主业的融资担保、再担保机构。

本办法所称政策性融资担保业务，是指以小微企业、“三农”等普惠领域经营主体为服务对象，且收费标准符合国家政策要求的融资担保、再担保业务。

本办法所称小微企业，包括符合中小企业划型标准规定的小型、微型企业以及个体工商户、小微企业主；“三农”主体是指符合涉农贷款专项统计制度规定的经营主体。

第三条 政府性融资担保机构应当坚持准公共定位，弥补市场失灵，在可持续经营前提下保本微利运行，不以营利为目的，积极发挥为小微企业、“三农”等普惠领域经营主体融资增信的政策功能作用。

第四条 财政部负责推动深化全国政府性融资担保体系建设，建立健全财政支持政策体系，指导国家融资担保基金工作，引导带动地方各级政府性融资担保机构高质量发展。

金融监管总局负责制定政府性融资担保监管政策，指导地方金融管理机构贯彻落实。

国家发展改革委、工业和信息化部、农业农村部、中国人民银行等相关部门协同配合，按职责分工共同做好政府性融资担保相关政策指导、信息共享等工作。

第五条 地方各级财政部门会同发展改革、中小企业主管、农业农村、地方金融管理等部门及中国人民银行分支机构、金融监管总局派出机构，落实财税、金融、产业等政策，协同推动本地区政府性融资担保高质量发展。

地方金融管理机构负责本地区政府性融资担保机构监督管理工作。

地方各级财政部门对政府性融资担保机构依法依规承担国有金融资本出资人职责，并在出资范围内按照公司治理程序履行股东权责。

第二章 经营要求

第六条 政府性融资担保机构应当坚持以政策性融资担保业务为主业，聚焦重点对象和薄弱领域，重点为单户担保金额1000万元及以下的小微企业和“三农”主体等提供融资担保服务。支小支农担保金额占全部担保金额的比例原则上不得低于80%，其中单户担保金额500万元及以下的占比原则上不得低于50%。

第七条 政府性融资担保机构应当积极支持吸纳就业能力强、劳动密集型的小微企业和“三农”等经营主体，促进稳岗扩岗，积极服务县域特色产业，实现服务实体经济发展和支持就业创业协同联动。

第八条 政府性融资担保机构不得偏离主业盲目扩大业务范围，不得为政府债券发行提供担保，不得为地方政府融资平台融资提供增信，不得向非融资担保机构进行股权投资，国家政策鼓励开展的科技创新担保与股权投资机构联动模式除外。

第九条 政府性融资担保机构应当严格落实国家政策要求，在可持续经营的前提下，合理收取担保费、再担保费，积极向经营主体让利。

第十条 政府性融资担保机构应当加强组织和人才建设，建立健全公司治理结构，完善议事规则、决策程序、风险管理及内控制度，不断增强公司治理的规范性和有效性。

政府性融资担保机构自主经营、独立决策、自担风险，地方各级政府及有关部门不得干预其日常经营活动。

第十一条 政府性融资担保机构应当切实承担风险防控主体责任，严格控制担保代偿风险，坚持审慎经营原则，强化自我约束，构建全面风险管理体系，加强业务管理信息系统建设和应用，规范保前评估、保后管理、代偿追偿和风险处置等业务开展流程，建立健全风险监测、预警、应急处置等风险管控机制，确保风险事件早识别、早发现、早处置。

第十二条 政府性融资担保机构应当逐步减少、取消对小微企业、“三农”等经营主体资产抵（质）押等反担保要求，在风险可控的前提下积极开展信用担保业务。

第三章 政策支持

第十三条 在防止新增隐性债务前提下，地方各级财政部门可通过资本金补充、风险补偿、担保费补贴、业务奖补等方式对政府性融资担保机构给予支持，提升地方政府性融资担保机构的担保实力和资本规模，推动地方政府性融资担保机构在可持续经营的前提下，稳步扩大业务规模，更好助企纾困、稳岗扩岗、服务实体经济。

地方各级财政部门应当统筹宏观经济形势、经营主体融资需求、财政承受能力、政府性融资担保机构可持续经营能力等因素，合理研究确定对政府性融资担保机构的支持规模，以及政府性融资担保机构政策性融资担保业务规模、担保费率、代偿率、风险管控情况等绩效考核目标，更好发挥逆周期、跨周期调节作用。

第十四条 财政部依托国家融资担保基金搭建全国政府性融资担保业务管理服务平台，加强与相关政府部门信息共享，为地方各级政府性融资担保机构业务管理、风险监测、绩效评价等提供支撑。

中国人民银行、国家发展改革委等部门支持政府性融资担保机构按规定接入金融信用信息基础数据库、全国信用信息共享平台，为政府性融资担保机构提供相关信息服务。

地方各级政府有关部门应当依托全国一体化融资信用服务平台网络，建立政府、银行、政府性融资担保机构等多方合作机制，向政府性融资担保机构开放共享涉企、涉农信用信息，支持政府性融资担保机构业务规范健康发展。

第十五条 政府性融资担保机构开展的融资担保业务，应当根据融资担保公司准备金计提有关规定，按照风险实质提取相应的准备金，确保拨备充足。

政府性融资担保机构取得财政风险补偿资金，应当计入专项担保赔偿准备金，用于业务风险补偿。

第十六条 政府性融资担保机构代偿资产处置参照金融企业不良资产处置管理有关规定，由政府性融资担保机构根据公司治理规则履行内部决策程序后实施。政府性融资担保机构应当建立健全内部管理制度，完善内部审批程序，强化监督管理和责任追究，严格防范各类风险，在代偿资产转让工作结束后 30 个工作日内，向股东单位、同级财政部门和地方金融管理机构报告转让方案及处置结果。

第十七条 政府性融资担保机构担保代偿损失核销参照金融企业呆账核销管理有关规定，由政府性融资担保机构根据公司治理规则履行内部决策程序后实施，在每个会计年度终了 6 个月内向股东单位、同级财政部门和地方金融管理机构报送上年度相关情况以及专项审计报告。

对于已核销的资产，除依据法律法规规定权利义务已终结的情形外，政府性融资担保机构应当按照账销案存、权在力催的原则，继续开展追索清收，切实维护合法权益。

第十八条 被担保人或者第三人以抵押、质押方式向政府性融资担保机构提供反担保，依法需要办理登记的，有关登记机关应当依法及时办理。

第十九条 银行业金融机构与政府性融资担保机构开展的政策性担保业务，应当按照资本监管相关规定，根据实际承担的风险责任计算风险资产和资本占用。

银行业金融机构应当遵循平等互利、公平诚信原则，完善融

资担保机构授信准入办法，降低或取消保证金要求，落实银担分险，实行优惠利率，积极开展银担合作业务，共同做好风险管理，合力为小微企业、“三农”等经营主体做好融资服务。

第四章 绩效考核

第二十条 地方各级财政部门负责开展本级政府性融资担保机构绩效评价工作，会同相关部门按照政府性融资担保、再担保机构绩效评价指引，根据政策目标并结合当地经济金融和融资担保体系等实际情况，科学合理制定评价指标体系，降低或取消盈利要求，重点考核小微企业和“三农”融资担保业务规模、服务质量、风险管控等情况。

第二十一条 地方各级财政部门应当建立健全激励约束机制，加强政府性融资担保机构的绩效评价结果应用，与政策扶持、担保机构工资总额和负责人薪酬等挂钩。

第二十二条 地方金融管理机构应当会同财政等部门建立健全政府性融资担保机构尽职免责制度。在不违反有关法律、法规、规章、规范性文件等制度的前提下，对妥善履行授信审批和担保审核职责的相关工作人员按规定免除全部或部分责任。

第五章 监督管理

第二十三条 对政府性融资担保机构实行名单制管理。各省级财政部门会同地方金融管理机构定期更新、动态调整政府性融资担保机构名单，报送财政部、金融监管总局备案，并按规定进

行公开。

第二十四条 地方各级财政部门应当会同地方金融管理、中国人民银行分支机构等有关部门建立健全政府性融资担保机构信息收集、统计分析制度，对经营情况开展持续监测，定期向发展改革、中小企业主管、农业农村、地方金融管理等部门通报。

政府性融资担保机构应当按规定及时向同级财政、地方金融管理等有关部门报送经营报告、财务报告等文件和资料，并对真实性、准确性和完整性负责。有关部门根据管理需要，有权要求政府性融资担保机构提供专项资料。

第二十五条 地方金融管理机构根据政府性融资担保机构的经营区域、业务范围、风险状况等情况，实施差异化分类监管，建立健全监管评级和信息共享机制。

鼓励政府性融资担保机构进行市场化的信用评级，在银担合作、风险防范、日常监管中，依法依规、积极合理使用评级结果。

第二十六条 地方金融管理机构应当加强对政府性融资担保机构风险的监测、识别和预警，完善非现场监管信息系统建设，设立政府性融资担保机构动态监测指标，建立分级预警机制，及时掌握政府性融资担保机构风险状况，向财政等主管部门及金融监管总局派出机构通报重大风险情况。

第二十七条 省级人民政府负责处置本辖区政府性融资担保机构风险，指导地方金融管理机构会同有关部门建立监管协作机制，制定应急处置预案，明确处置机构及职责、处置措施和处

置程序。

第二十八条 政府性融资担保机构存在违法违规经营、严重偏离支小支农主业、不履行政策性功能作用的，地方金融管理机构应当及时对其进行约谈、监督整改，将违法违规行为记入信用档案，并依法追究相关人员责任。对拒不整改或经整改仍不符合要求的，应当商同级财政部门及时调出政府性融资担保机构名单。

第二十九条 政府性融资担保机构弄虚作假，骗取财政资金的，同级财政部门应当责令返还，并根据有关规定给予处罚；涉嫌犯罪的，依法移送有关机关处理。

第三十条 地方各级政府有关部门不落实促进政府性融资担保发展政策、不依法履行监督管理工作职责、干预政府性融资担保机构日常经营活动的，由有权管理部门责令整改；情节严重的，依法追究相关领导人员和直接责任人员责任。

第六章 附 则

第三十一条 国家对农业信贷担保发展管理另有规定的，从其规定。

第三十二条 本办法由财政部会同有关部门负责解释。

第三十三条 本办法自 2025 年 3 月 1 日起施行。

【行业动态】

1. 2024 年国担基金业务开展情况。2024 年，国担基金以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署和主管部门工作要求，坚持“稳中求进、以进促稳”工作总基调，不断优化资源配置，持续强化风险防控，推动政府性融资担保高质量发展。2024 年国担基金新发生再担保合作业务规模 1.41 万亿元，服务市场主体 105.45 万户。截至年末在保业务规模 1.60 万亿元，在保客户 135.93 万户。一是支小支农主业突出。2024 年，国担基金新发生支小支农业务规模 1.40 万亿元，其中单户 500 万元及以下业务规模 1.02 万亿元，分别占全部业务的 98.86%、71.96%，较国家政策要求分别高出 18.86、21.96 个百分点。积极服务城乡融合发展和乡村振兴战略，推动业务进一步下沉。截至 2024 年末，再担保合作业务累计覆盖 2697 个区县，县域业务规模达到 5763.38 亿元，占全部业务的 40.82%，其中乡村振兴担保业务规模 72.41 亿元、支持市场主体 1.10 万户，覆盖重庆、广西等 10 个地区。二是稳就业作用进一步发挥。国担基金积极引导合作体系各机构发挥稳就业功能，2024 年新发生再担保合作业务稳定就业岗位约 1218.69 万人次。主要聚焦于工业、批发业、建筑业、零售业和农林牧渔业五类行业，合计稳就业人数占比 80.35%。其中，工业稳就业 616.08 万人、占比 50.55%，户均稳就业 32.72 人。三是科技创新支持力度加大。国

担基金贯彻落实创新驱动发展战略，全年服务各类科创名单内企业业务规模达 3737.29 亿元，占全部业务的 26.47%。8 月份，基金推出科技创新担保业务专项计划，当年有 31 个省（区、市）落地专项业务 1.22 万笔、384.92 亿元，其中小微企业业务规模占比 92.43%，单户 1000 万元及以下、单户 500 万元及以下支小支农业务规模占比分别为 87.83%、62.48%，工业、软件和信息技术服务业业务规模占比分别为 68.26%、8.83%，实现了普惠金融、科技金融两篇大文章同步推进。**四是风控基础持续夯实。**国担基金始终把风险防控放在首要位置，持续加强动态监测，层层压实责任链条，不断强化风险防控压力传导，坚决守住不发生系统性风险底线。继续巩固银担风险共担共管机制，2024 年银行分险业务规模占比达到 93.52%，较上年提升 3.15 个百分点；积极发挥银担双方风控优势，迭代升级银担“总对总”批量担保业务模式并扩大试点范围。2024 年，基金再担保合作业务代偿率为 1.84%，代偿风险仍然控制在较低水平。

2. 银担携手，链上赋能—山西再担保助力“汾酒专业镇”高质量发展。杏花村汾酒专业镇，作为山西省首批省级重点专业镇的璀璨明珠，自 2022 年起，便成为山西再担保创新实践的前沿阵地。山西再担保携手工商银行山西省分行，匠心独运地推出“汾酒 e 贷”，该产品深度融合汾酒销售公司与下游经销商的结算数据及交易信息，依托“线下精准核实，线上便捷服务”的创新

模式，以纯信用担保为坚实后盾，突破性地实现单户最高可达1000万元的融资额度。这项产品创新，犹如一把钥匙，开启了汾酒经销商融资的新大门，使其首次得以凭借纯信用资质获取高额贷款，彻底破解了长期以来因缺乏抵质押物而被银行信贷拒之门外的困局，有力地促进了汾酒行业供应链的顺畅运转与增量发展。2024年，山西再担保与工商银行山西省分行再度联合，率先推出“镇兴保—汾阳汾酒保”产品。这一产品是山西再担保对专业镇建设支持的深度进阶，创新性地将企业与汾酒的结算额作为贷款测算的核心依据，精准聚焦汾酒上游供应链中的白酒生产及包材供应企业，以纯信用贷款担保模式为支撑，批量助力企业发展，单户最高融资额度同样高达1000万元，为汾酒产业链的上下游企业构建起了全方位、多层次的金融支持体系，进一步夯实了汾酒产业集群发展的根基。截至2024年末，“汾酒e贷”与“镇兴保—汾阳汾酒保”两款产品已成功为山西省五十余户汾酒上下游企业提供了总额高达6.6亿元的贷款担保支持，有力驱动新增汾酒销售额预计近40亿元，以金融之力撬动了汾酒产业的巨大发展潜力。

3. 江西信保集团成功发行50亿元储架ABS业务。近日，江西信保集团50亿元“天风-江西信担供应链1-20号资产支持专项计划”在上交所首期成功设立，创近三年全国同类储架最大额度、全国同类品种最长期限、全国同类最低票面利率的“三最”

记录，标志着江西信保集团正式开启资本市场直接融资担保业务新纪元。江西信保集团在此次 ABS 首期发行落地 2.31 亿元，资金主要流向湖口县高新园区、瑞昌市科技园区等省内园区标准化厂房建设项目，惠及江西省实体企业 34 户，预计为企业节约融资成本 150 万元，精准高效“润泽”实体企业高质量发展。

4. 深圳担保集团荣获 2024 大湾区科技金融应用优秀案例。1 月 15 日，由人民银行深圳市分行、深圳市委金融办指导，金融时报主办的“2024 大湾区科技金融应用优秀案例交流会”在深圳举行。深担集团凭借“深圳担保集团-南山区-中小微企业 19 号资产支持专项计划（碳资产）”项目，荣获 2024 大湾区科技金融应用优秀案例。深担集团于 2024 年成功推出全国首单碳资产证券化项目，为科技型企业、绿色产业提供融资支持。这是深圳在绿色金融以及科技金融领域的一次突破性实践，填补了碳资产证券化领域的市场空白，开创了碳资产价值变现的新通道。

5. 西安担保集团与平安银行建立“三七分险”合作机制。1 月 14 日，西安担保集团与平安银行西安分行签订银担“三七分险”合作协议，这标志着陕西省新型银担合作取得新突破，也意味着西安市广大小微企业将更好地获得担保金融助力，实现稳健成长。此次建立银担“三七分险”机制，是在陕西省此前银担“二八分险”比例基础上的进一步探索。具体来看，针对普惠金融贷款，该模式下银行承担 30% 风险分担责任，政府性融资担保体系

承担 70% 风险分担责任。通过创新和丰富财政政策与金融工具的协同应用，有效推动形成了“担保更能担、银行更敢贷、企业更易贷”的合作共赢格局，对提升金融服务实体经济能力、优化地方金融生态环境具有积极作用。同时，该模式还有助于实现银行和担保机构的业务错位把关，从而进一步提高风险防控能力。

6. 安徽兴泰担保首笔关税保函业务成功落地。近日，安徽兴泰担保首次为国内一重点进出口企业开具关税保函，这标志着安徽兴泰担保保证担保业务在产品创新、拓宽场景方面又迈出坚实的一步。关税保函是安徽兴泰担保充分发挥公司 AAA 主体信用等级优势，根据企业申请，利用银行授信，向海关出具的书面保证文件，旨在为被保证企业履行缴纳关税义务提供增信。通过开具保函方式，不仅减轻了企业因缴纳关税保证金带来的资金压力，还可大幅提升外贸企业货物通关效率。此次业务的成功落地，是安徽兴泰担保强化市场化思维，创新保证担保业务的又一生动案例。

7. 成都中小担保函担保服务助力旅行社行业焕发新活力。自 2021 年以来，文化和旅游部连续发布了一系列关于用好旅游服务质量保证金政策的通知，旨在支持旅行社恢复发展。在此背景下，成都中小担敏锐洞察到旅行社行业的资金需求与风险防控的双重挑战，积极拜访各地文旅主管单位，深入走访各大旅行社，全面了解行业现状与痛点。凭借对旅行社行业的深刻洞察，成都

中小担联合主办银行，迅速制定了旅游服务质量保函的风控要点及业务流程，并于 2024 年 4 月 7 日成功开立了西南地区首笔《旅游服务质量保证金银行承诺书》（即旅游服务质量保函）。这一创新实践不仅开辟了旅行社行业融资的新渠道，更为行业的整体复苏与蓬勃发展注入了强劲的新动能。截至 2024 年末，成都中小担已成功为全省范围内 111 家旅行社及其分支机构提供了总额超过 5000 万元的保函担保，有效释放了这些中小旅行社同等规模的运营资金。不仅缓解了旅行社的资金压力，更为其提供了宝贵的资源，用于线路优化、服务升级及产品创新，进而持续提升服务质量，为游客打造更加卓越的旅行体验。

8. 台州担保完成 DeepSeek 大模型私有化部署，开启 AI+担保新阶段。 近期，DeepSeek 大模型引爆各大社交媒体，作为大模型领域的一匹黑马，DeepSeek 以其强大的性能、较低的成本和广泛的应用场景，掀起新一轮人工智能浪潮。台州担保积极拥抱人工智能技术，成功完成 DeepSeek-R1: 32b 大模型私有化部署，开启 AI+担保新阶段。台州担保一直致力于探索“AI+担保业务系统”的创新模式，以推动数字化改革的深入发展。目前，台州担保已成功搭建了以“Dify+Ollama+DeepSeek”为核心的技术架构，并结合其他先进的工具和平台，构建了一个高效、安全且灵活的智能化业务系统。这一技术架构不仅为公司数字化转型提供了强大支撑，还为“AI+担保业务系统”的深化应用奠定了坚实

基础。

9. 常州高新担保首月喜迎“开门红”。2025年1月，常州高新担保为1102家市场主体提供融资担保32亿元，新增担保业务规模同比增长55.90%，担保项目数1223笔，同比增长58.83%，新增担保业务规模及项目数均刷新单月最高纪录，实现新年“开门红”。

10. 陕西进一步深化政府性融资担保体系建设。陕西省财政厅等4部门日前出台了《关于深化政府性融资担保体系建设服务实体经济高质量发展的若干措施》，围绕提升政府性融资担保机构担保能力、加大政府性融资担保业务奖补支持力度、构建政府性融资担保机构发展良好环境3个方面提出15条措施，推动政府性融资担保体系从高速发展到高质量发展，增强服务实体经济的能力和水平。《若干措施》提出，要提升政府性融资担保机构担保能力，每年选择3家示范担保机构，给予不超过300万元的奖励，深入推动担保体系建设；做大做强市级政府性融资担保机构，支持各市精简整合低效县级机构，推动市县担保机构一体化运营，解决县区担保机构“小、弱、散”的问题；建立资本金持续补充机制，担保放大倍数达到5倍以上，启动增资程序；探索建设全省再担保业务信息系统，加快推动科技赋能。《若干措施》明确，要加大政府性融资担保业务奖补支持力度，鼓励政府性融资担保机构优化担保业务结构，逐步退出“零担保费”等业务，

建立高质量银担合作模式，每年选择 2 项银担合作示范产品进行奖励，对开发产品的担保机构给予不超过 200 万元的奖励；加大对就业创业、科技创新等领域的担保支持力度；不断完善风险分担机制，对省再担保公司开展的因国担基金政策调整或授信不足导致不能备案的业务，按照国担基金承担责任比例的 70% 给予风险补偿，提高省再担保公司业务拓展积极性。《若干措施》提出，要构建政府性融资担保机构发展良好环境，完善绩效评价体系，降低或取消利润考核指标，引导政府性融资担保机构聚焦支小支农；有效发挥名单制管理引导作用，不断优化政府性融资担保机构结构；建立健全不良资产处置制度，促进机构良性发展。

11. 全省金融系统工作会议召开。2 月 13 日，全省金融系统工作会议在西宁召开。会议深入学习贯彻习近平总书记关于金融工作的重要论述，全面贯彻落实党的二十届三中全会、中央经济工作会议、全国金融系统工作会议和省委十四届八次全会精神，总结 2024 年金融工作，部署 2025 年重点任务，努力开创全省金融高质量发展新局面。省委副书记、省长罗东川出席会议并讲话，副省长刘超主持并作工作安排。会议指出，2024 年，全省金融系统深入学习贯彻习近平总书记关于金融工作的重要论述，认真落实党中央、国务院决策部署和省委省政府工作要求，紧扣抓党建、防风险、强监管、促发展工作主线，推动全省金融总量稳中有进，融资成本稳中有降，支持实体经济有力有效，金融服务质

效不断提升，金融创新成效显著增强，有力支撑了全省经济社会高质量发展。会议强调，今年是“十四五”规划收官之年，也是“十五五”规划谋划研究之年，做好今年的金融工作意义重大。全省金融系统要把思想和行动统一到党中央决策部署上来，进一步增强做好金融工作的责任感使命感，坚定信心、奋勇争先，推进全省金融高质量发展。要主动服务融入国家和区域重大发展战略，全力支持生态文明高地打造和产业“四地”建设，加大力度支持实体经济，切实做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇文章，在推动高质量发展上展现更大作为。要坚持实干争先，全力支持提振消费和有效投资，加快构建与房地产发展新模式相匹配的金融服务体系，落实改革部署，全力支持招商引资，在推动经济持续回升向好上展现更大作为。要坚持底线思维，强化金融监管协同，加强信息共享和政策协调，准确研判金融领域风险隐患，有力有序有效推进风险处置，在防范化解金融风险上展现更大作为。要切实加强党对金融工作的全面领导，加强金融系统党的建设，持续优化服务环境，锻造高素质专业化金融干部队伍，为奋力谱写中国式现代化青海篇章作出更大金融贡献。会议要求，全力推动非公金融组织党建、防范化解重点领域金融风险、强化金融监管等重点任务落地落实，统筹工作力量，创新思路举措，精准务实推进，不断提高金融服务实体经济质效，努力为现代化新青海建设提供高质量金融服务。

【行业研究】

对我国政府性融资担保实践的再思考

政府性融资担保作为一项服务财政政策、撬动社会资本的市场化财政金融工具，在业务操作中与银行等社会资本更好实现“政策性”与“商业性”的统一，发挥“功能性”作用服务中国式现代化建设，做好政府性融资担保实践，是时代的声音、机遇与挑战。本文结合我国政府性融资担保事业发展的实践，从政策制度、体制机制、机构定位与业务创新等方面提出相关思考。

一、更好满足有效融资需求和政府的新期待

国家融资担保基金成立六年多来，注重发挥有为政府和有效市场的合力和市场机制作用，不断织紧、织密全国“一张网”的政府性担保体系，强化银担体系合作，经济社会效益初步显现。当前，全国政府性融资担保支持经济社会发展的核心命题已从“有没有”和“够不够”转变为“好不好”和“强不强”的高质量新发展阶段，如何做好服务中国式现代化政府性融资担保实践是时代的新命题。

政府要兼顾稳增长、稳就业、培育经济新动能多重目标任务，对财政资源使用效率的要求更高。一是财政收入减少，非税收入增加，财政收支平衡的可持续性压力加大。2024年前三季度，全国一般公共预算收入同比下降2.2%，其中税收收入同比下降5.3%。与此同时，非税收入在财政收入的比重呈现上升趋势，2024

年三季度末接近 20%，而 2007 年占比仅约 9%。二是高校毕业生就业难问题较为突出。近年来高校毕业生人数持续上升，但就业岗位未能同步增长。2024 年 9 月，城镇不包含在校生的 16—24 岁劳动力失业率 17.6%，自公布以来已连续三个月高于 17%。考虑到近 30 年的出生人口数量和高校毕业生人数，预计未来五年青年就业率和大学生就业压力依然较大。三是农民工就业面临压力。农民工就业主要集中在制造业、建筑业、交运仓储、批发零售、住宿餐饮、居民服务等行业。当前，这些行业的农民工用工需求在减少。四是各级地方政府“三保”保障责任压力不减的同时，正在加快现代化产业体系建设，加大在科技创新方面的投入和新兴产业的战略布局。

二、进一步健全政府性融资担保相关政策制度，筑牢行业保障长期高质量发展的基石

明确政府性融资担保的法律地位，奠定行业长期发展的基石。

《中共中央关于进一步全面深化改革，推进中国式现代化的决定》指出“高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障”，强调“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”，即有效市场和有为政府相结合，既“放得活”又“管得住”，维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环。政府性融资担保正是体现了有效市场和有为政府相结合的市场化财政金融工具，承担着支持经济社会发展重点领域和薄弱环节

的政策功能作用。目前，我国正致力于研究并制定《民营经济促进法》，建议确立政府性融资担保对民营经济支持的法定地位，从而在高层次法律框架内促进政府性融资担保行业政策制度的完善。这将系统性地明确政府性融资担保的机制体制、机构定位、体系建设和业务规则，确保我国政府性融资担保事业能够长期稳定发展。

三、在实践中不断探索丰富政府性融资担保的内涵与外延，发展中国特色政府性融资担保理论

财政部宣布拟发行超长期特别国债支持国有大型商业银行补充核心一级资本，增强国有大行的资本实力，支持银行加大对重大战略、重点领域和薄弱环节的支持力度，促进经济高质量发展。目前，我国建立了体现央地财政关系的“国家—省级—市县”三级政府性融资担保体系，国家融资担保基金的一期资本金已全部到位，财政部出台了《国家融资担保基金再担保业务风险补偿资金管理办法（试行）》，建立了从中央财政预算支持国家融担基金再担保业务的风险补偿机制。实际上，政府性融资担保再担保机构的业务杠杆率约为 15 倍（担保责任余额/净资产的倍数），若以资本金作为资本消耗代偿业务风险（20%风险分担比例、代偿率 4%）计算的杠杆倍数可达 125 倍。建议研究将对政府性融资担保机构的注资纳入超长期特别国债和地方政府专项债支持

范围。在当前全球经济环境复杂多变的背景下，这种系统性、规划性的财政措施尤为重要。一是可以提供必要的财政支持，对各级政府支持政府性融资担保机构起到示范作用，提升全国政府性融资体系的资本实力、政策影响力，增强行业信心和体系凝聚力，为长期可持续发展奠定坚实基础。二是中央和省级机构可以通过包括注资、设立投资联动基金等多元化支持，满足各地合作的差异性需求，建立对各级政府性融资担保机构激励相容的合作机制。

从这些年我国政府性融资担保发展的实践来看，在政府性融资担保介入、发挥功能作用的领域，要立足政府间财政关系、政府性融资担保体系构成、银行业股东属性与结构等国情特点，借鉴国际经验，通过顶层设计，重点围绕政策制度、机构定位、运作模式、产品设计、业务创新、提质增效等重大问题进行系统性、问题导向性、市场针对性和工具创新性的设计，有效发挥政府性融资担保机构政策功能性作用的同时，实现财政资源配置效益的最大化，建立适合中国特色的政府性融资担保发展新范式，实现更好地服务中国式现代化的目标。

科学、全面地认识政府性融资担保的定位与边界。站在财政思维“政策效益最大化”、投行思维“资源配置最优化”的角度，关于如何更好发展政府性融资担保事业，要采用经济分析的方法，按外部性、信息复杂性和激励相容“三原则”处理政府性融资担

保体系内部机构间、与政府部门、与银行、与市场主体的关系时，政府性融资担保立足“政策性定位、功能性作用最大化”的原则“不越位、不缺位”，尊重市场经济的客观发展规律，充分发挥政府部门、政府性融资担保机构体系、银行体系的比较竞争优势，实现政府性融资担保经济社会效益的最大化。

建立对政府性融资担保的系统性认识和总体规划。一是作为一项市场化的财政政策工具，实质是统筹“政府”和“市场”两只手的配合性，更好发挥政府作用、市场在资源配置中的决定性作用，政府性融资担保的支持更加平衡、更加高效，更加符合国际、国内经济环境的条件，更加符合经济结构性改革和社会发展的需要。二是深化对政府性融资担保体系“全国一盘棋”的认识。中央层面的政府性融资担保机构统筹政府性融资担保体系业务规模总量和结构的平衡，推动建立健全符合经济发展规律，满足长期、短期经济周期特点和临时性政策性支持的政府性融资担保制度，制定和执行统一的政府性融资担保业务操作标准和规范，实现全国政府性融资担保行业和市场的统一，完善产品和服务，服务全国统一大市场建设，促进政府性融资担保资源与信贷资源等要素的高效融合，支持经济社会发展的薄弱环节、重点领域，推进经济结构战略性调整，提高政府性融资担保资源的效能，为经济社会发展提供高质量公共财政服务。

合理确定各级政府性融资担保机构分工和职能，健全激励相容的约束机制。根据中央政府与地方政府的财政职能、政府间事权和支出责任，合理确定中央与地方政府性融资担保机构的分工与职能。一是中央层面的政府性融资担保机构在构建全国统一的政府性融资担保体系方面，要承担职责并体现均等化原则。二是省级合作机构在全国统一的政府性融资担保制度框架内，承担省级职责并体现区域多样化原则，充分发挥主动性，因地制宜，统筹协调区域内的政府性融资担保供给，提供更符合当地中小企业需求的政府性融资担保服务。三是建立在突发性公共事件或者经济金融危机情况下，中央层面的政府性担保机构承担更多职能的工作清单机制，带动体系快速启动应急机制、及时响应政策要求、高效满足目标对象需求。四是建立健全激励相容的尽职免责机制。强调完善各项支持政策制度的同时，注重健全激励约束机制，制定政府性融资担保行业的尽职免责工作条例，形成“精准定责、合理免责，鼓励担当作为”的正向激励机制，通过宽容业务属性、行业发展中的失误错误，培育行业尽职免责文化氛围，避免干事多出错多、不干事不出事的逆向选择，通过系统性的政策设计体现政策积极有为。

四、做好服务中国式现代化建设的政府性融资担保业务实践

财政是国家治理的基础和重要支柱，政府性融资担保定位于

“依托财政，撬动金融，服务政策目标”，通过发挥“增信、分险、中介”功能，引导、促进金融机构向“不敢、不愿、不能”投放金融资源的重点领域和薄弱环节提供支持，本身是代表财政政策“耐心资本”和“大胆资本”，也是培育、引导银行等社会资本成为“耐心资本”、“大胆资本”的政策杠杆工具。

聚焦服务有效融资需求。一是银担合作是推动银行等金融机构在薄弱环节、新领域建立风险识别、定价与配置的市场机制和容错机制的有效方式。通过对目标服务对象的行业特点、融资差异性、需求变化，以及银行业等社会资本不同时期面临的难点与痛点，进行系统性、有针对性的研究、动态跟踪，统筹银担合作政策性与商业性的统一，高质量开展银担合作的产品开发、业务创新，高效发挥政策功能性作用。二是建立政府性融资担保逆周期和跨周期支持启动与退出机制。在市场机制失灵时果断启动、加大支持力度。待经济企稳、行业景气度回升、新兴行业完成技术突破或顺利生产后，通过动态调整业务范围、业务规模可以退出，避免无限制地政策性补贴支持，造成资源浪费甚至产业过剩。

以业务为纽带聚合资源，服务金融五篇大文章。金融“五篇大文章”之间相互重叠、互为促进。随着我国多元化融资市场、多层次资本市场化改革不断深入，为政府性融资担保的发展注入了新动力，为支持各行业中小企业提供了更多的融资渠道。政府性融资担保作为衔接政府部门、社会资本服务中小企业的政策性

机构，其内涵是作为一项政策工具服务财政工作目标和金融强国建设，外延是以“担保增信”为纽带承担政策性功能，发挥公共财政的杠杆作用推动信贷资源优化和融资结构调整。一是要着眼更好支持中小企业的全局性机构定位，协调、聚合、发挥各类社会资本的专业优势，构建融合财政、金融、产业、社会等方面政策与金融资本协同合作的生态伙伴合作机制，提高政府扶持小微企业的效率，成为有为政府与市场化相结合促进直接融资与间接融资、资本市场与银行信贷融合发展的重要工具。二是政府性融资担保机构要围绕宏观经济、产业趋势、有效融资需求做好金融“五篇大文章”，要建立与银行业金融机构等各类专业社会资本全方位的协调合作机制，构建融合财政、金融、产业、社会等方面政策与金融资本协同合作、服务中小微企业全生命周期的生态伙伴合作机制，服务做好金融五篇大文章。

开展多维度、多视角的评价机制。建立科学、统一的统计口径和考核评价制度，加强经济社会效益评价分析工作。一是参考工信部、科技部对各类企业分类准则与方法，建立与申万宏源、万得等专业行业研究、指数编制机构相一致的行业分类和统计口径，统一与直接融资市场相匹配的行业对比标准。二是编制政府性融资担保指数及反映各行业、“五篇大文章”业务的子指数及指标体系，形成多维度、跨行业、跨市场、可对比、公开透明的融资市场经济社会效益评价分析体系。三是发挥好考核评价“指

挥棒”作用，引导政府性融资担保聚焦就业优先、科技创新、普惠养老、数字经济、绿色发展等方向，健全政府性融资担保推动中国式现代化建设的激励约束机制。

用好“一份担保”，体现“一项政策”，干好“一项聚焦服务财政政策目标的事业”。一是围绕中央经济工作会议提出的“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”任务要求，政府性融资担保从加大业务研究、优化业务结构、创新业务实践、提高业务的经济社会效益等方面，高效、及时服务“财政政策持续用力、更加给力，优化财政支出结构，加大重点领域保障，提高资金使用效益”的政策目标。二是理解、把握政府部门、企业部门、居民部门在需求端、投资端以及经济循环过程中的关系，根据各部门、各行业、各类群体的消费与投资、乘数效应等特点，找准政府性融资担保精准支持服务对象、高效发挥财政杠杆作用的着力点和发力点，在业务实践中建立、丰富政府性融资担保的中国理论。三是结合我国经济的需求结构与产业结构的特点，发力对消费者服务业、公共服务业和生产者服务业的支持，加大对服务业的有效投资，激发有潜能的消费。四是推动政府部门、各领域的产业与科技头部企业、合作担保机构、银行等创新多元消费场景，培养首发经济、银发经济等领域的新需求，刺激潜在消费需求，满足有效投资需求。五是开展“2025年政府性融资提振消费专项行动”。结合支持大规模设备更新和消费品以旧换新

等领域的财政贴息、货币再贷款、产业支持等政策，针对吸纳就业人员多、消费乘数效应大、扩大有效投资的重点行业、领域、平台企业，联合银行创设“提振消费政府性担保专项产品组合”，以“业务产品化”推动业务结构优化和高质量发展，服务扩大内需、助力经济结构调整，做好服务中国式现代化的政府性融资担保实践（本文作者分别为国家融资担保基金—尚大浩、张一超；国家烟草专卖局—宣扬；对外经济贸易大学—蒋先玲）

—————以下无正文—————

报：集团公司领导（印送）

抄送：集团公司各职能部门、各子公司（企业微信推送）

业务管理部

2025年2月21日
