

关于融资担保监管新规下加强合规风险管理的思考

作者：中国人寿资产管理有限公司投资管理部经理陈文娜

摘要：近期，国资委、证监会等部委陆续发布有关央企、地方国企和上市公司融资担保的监管新规，针对重点监控领域提出明确监管要求，包括严控超股比担保，将非典型担保纳入担保范畴，明确金融机构负有担保审核义务等，旨在进一步推动相关企业健全金融风险隔离机制，提升金融风险控制水平，严控对外担保导致债务攀升风险。

本文通过分析新规的主要内容，结合保险资管实务需求，重点聚焦融资担保监管新规下，保险资管机构的合规风险关注点，并在此基础上提出实务建议，以期进一步推动保险资管行业风险管理能力建设，提高风险防控水平。

一、引言

长期以来，有关央企、地方国企和上市公司的融资担保政策，存在监管空白、互相矛盾或执行不规范、不到位等问题，在一定程度上导致隐性担保风险扩大，或有债务规模增长过快等问题。党中央多次强调，以强化金融监管为重点，以防范系统性金融风险为底线，维护金融安全和稳定，打好防范化解金融风险攻坚战。在此背景下，近期国资委、证监会等部委对涉及融资担保的监管规定进行梳理，陆续发布相关监管新规，统一融资担保监管政策框架体系，以形成金融监管与财经发展的强大合力。

在央企层面，国资委于2021年10月9日发布《关于加强中央企业融资担保管理工作的通知》（国资发财评规〔2021〕

75号，“75号文”），对央企开展融资担保提出合规管理要求；在地方国企层面，国资委于2021年2月28日发布《关于加强地方国有企业债务风险管控工作的指导意见》（国资发财评规〔2021〕18号，“18号文”），要求地方政府和国企加强债务风险处置和防范应对；此外，2022年1月28日，证监会联合公安部、国资委、银保监会发布《上市公司监管指引第8号——上市公司资金往来、对外担保的监管要求》（中国证券监督管理委员会公告〔2022〕26号，“《8号指引》”），进一步规范上市公司对外担保行为。

本文通过分析上述新规的主要内容，结合保险资管实务需求，重点聚焦融资担保监管新规下，保险资管机构的合规风险关注点，并在此基础上提出实务建议，以期进一步推动保险资管行业风险管理能力建设，提高风险防控水平。

二、央企融资担保新规

（一）政策演变

近年来，部分央企脱离主业实业，热衷于向投机性行业扩张，不仅给自身经营带来很大的风险，也对整个国民经济造成负面影响。党中央、国务院为加强央企金融风险管控，做出系列防范化解重大风险和推动高质量发展的决策部署。

自2011年以来，国资委不断加大央企金融防控措施力度，先后发布一系列制度文件。

2011年，国资委发布《关于进一步做好中央企业资金保障防范经营风险有关事项的紧急通知》（国资发评价〔2011〕48号），规定央企对集团外企业提供担保需受到严格控制。

2012年，国资委发布《关于加强中央企业资金管理有关事项的补充通知》（国资厅发评价〔2012〕45号），要求严格控制央企对集团外企业提供担保，对集团外企业担保需报国资委批准；并明确不得向央企以外的企业提供任何形式的担保。

2019年，国资委发布《关于加强中央企业内部控制体系建设与监督工作的实施意见》（国资发监督规〔2019〕101号），并于2021年进一步细化到对央企资金的内控管理，发布了《关于加强中央企业资金内部控制管理有关事项的通知》（国资发监督〔2021〕19号）。

2021年8月，国资委党委召开会议，“国资委将进一步加强中央企业金融业务监管，加强融资担保管理，严肃财经纪律，指导企业遵循市场化法治化原则做好金融风险防范化解工作，坚决守住不发生重大风险底线，确保企业稳健运营”。

在上述宏观经济发展及政策演进背景下，针对当前部分央企存在的隐性担保风险扩大、担保规模增长过快、代偿损失风险升高等问题，国资委出台75号文，强化央企及子公司融资担保合规管理，管控范围更“全”，管控要求更“严”，管控方式更“实”。

（二）明确监管范围

1. 监管规定

75号文首次明确央企融资担保的范围，既包括为合并范围内的子企业¹和未纳入合并范围的参股企业²提供担保，也涵盖具有担保效力的各类隐性担保，上述典型担保和非典型担保都

¹ 子企业指央企拥有实际控制权的被投资企业。

² 参股企业指央企在被投资企业中有投资，但央企不具有控制力，参股企业与央企的关联度相对不大。

被严格纳入监管范围。

表 1：央企融资担保监管范围

监管范围	具体情形
典型担保	央企为子企业和参股企业借款和发行债券、基金产品、信托产品、资产管理计划等融资行为提供的各种形式担保，如一般保证、连带责任保证、抵押、质押等各种形式的担保。
非典型担保	具有担保效力的共同借款合同、差额补足承诺、安慰承诺等支持性函件的隐性担保。

2. 分析解读

实务中，部分央企及子公司提供非典型担保的程序并不规范，通常不经过董事会或者股东（大）会决议审批，而是由主要负责人签字后即可用印并对外出具。75号文首次明确将隐性担保纳入监管范围，保险资管行业在开展相关业务时，需加强对隐性担保文件的合规论证，核查担保主体提供的隐性担保是否履行审批决策程序，是否符合75号文的相关要求。

（三） 严控担保对象

1. 监管规定

75号文对央企提供融资担保的对象进行了严格限制。

表 2：央企融资担保对象

监管规定	具体情形
原则规定	只能对具备持续经营能力和偿债能力的子企业或参股企业提供融资担保。
禁止对象	严禁对集团外无股权关系的企业提供任何形式的担保。
特殊情形	<ul style="list-style-type: none"> ● 不得对进入重组或破产清算程序、资不抵债、连续三年及以上亏损且经营净现金流为负等不具备持续经营能力的子企业或参股企业提供担保。 ● 不得对金融子企业提供担保。 ● 集团内无直接股权关系³的子企业之间不得互保。 以上三种情况确因客观情况需要提供担保且风险可控的，需经集团董事会审批。

³ 直接股权关系不仅限于直接的母子公司关系，某个企业对其实际控制的各级子公司均有直接股权关系。

2. 分析解读

从上文的政策演进来看，前期一系列监管文件并未严格禁止央企对集团外企业提供担保，但要求严格控制担保规模，并应履行国资委批准程序。而 75 号文将担保对象范围收紧到集团内有直接股权关系的企业，属于本次融资担保新规的重要修订内容。

相较于既往监管政策，75 号文对担保对象的禁止性条款和例外情况均给出了明文规定，对担保对象的经营能力提出硬性要求，防范金融子企业的业务与央企其他业务产生风险链接或风险转移，有效防范风险在子企业间传播并传染至集团层面。

（四） 严控超股比融资担保

1. 监管规定

75 号文基于同股同权、控制风险原则，对央企融资担保实行“一禁与一控”，即**严禁对参股企业超股比担保，严控对子企业超股比担保。**

鉴于现实情况较为复杂，75 号文就央企对子企业超股比担保保留有一定的政策空间：

（1）对子企业超股比担保确有合理理由的，可以经集团董事会审批同意，同时，由小股东或第三方提供足额且有变现价值的反担保。

（2）对所控股上市公司、少数股东含有员工持股计划或股权基金的企业提供超股比担保且无法取得反担保的，经集团董事会审批后，采取向被担保人收取合理担保费用等方式防范代偿风险。

2. 分析解读

过去几年的国资监管实务中，国资委巡视、审计均要求央企原则上按照股比对外提供担保，但缺少监管明文规定。75号文对此予以明确，避免监管空白，补齐监管短板，是避免利用央企信用进行利益输送、防范代偿风险的重要举措。

75号文针对子企业和参股企业设置了不同的管控要求。对子企业超股比担保确有合理理由的，可以经集团董事会审批同意，但对参股企业没有例外。

若保险资管机构在展业中涉及合作方为央企且为子公司提供超股比担保的情形，建议重点关注担保主体是否履行集团董事会审批程序及落实反担保要求。

三、地方国企融资担保新规

当前，地方国企债务风险总体可控，但面临形势依然复杂严峻。18号文要求地方国资委加强对地方国企的管控，严格对外担保管理，地方国企对有产权关系的企业按股比提供担保，原则上不对无产权关系的企业提供担保，严控企业相互担保等捆绑式融资行为，防止债务风险交叉传导。

（一） 18号文与75号文的主要区别

从担保比例与担保对象两个监管维度，18号文与75号文的对比如下。

表 3: 18号文与75号文的主要区别

监管维度	监管规定	适用对象	具体规定
担保比例	18号文	地方国企	对有产权关系的企业按股比提供担保。
	75号文	央企	严禁对参股企业超股比担保，严控对子企业超股比担保。对子企业确需超股比担保的，需报集团董事会审批。
担保对象	18号文	地方国企	原则上不对无产权关系的企业提供担保。

	75号文	央企	严禁对集团外无股权关系的企业提供任何形式的担保。……确因客观情况需要提供担保且风险可控的，需经集团董事会审批。
--	------	----	---

（二）部分省份融资担保指引

18号文发布后，各地陆续采取措施规范和整顿地方国企的融资担保行为，部分省份已发布关于加强属地国企融资担保和负债管理的文件。75号文的出台对各地落实18号文的要求也具有指导和示范意义。

表 4：部分省份发布的债务风险及融资担保管理指引⁴

发文机关及时间	具体监管指引
天津市国资委 (2021年4月19日)	《关于监管企业加强参股管理有关事项的通知》
河南省国资委 (2021年8月6日)	《关于加强省管企业债务风险管控工作的实施意见》(豫国资规〔2021〕3号)
福建省国资委 (2021年8月14日)	《关于加强所出资企业债务风险管控工作的实施意见》(闽国资监督〔2021〕119号)
山西省国资委 (2021年8月27日)	《山西省省属企业债务管理暂行办法》(晋国资运营发〔2021〕48号) 《关于加强省属企业银行账户及资金管理的指导意见》(晋国资运营发〔2021〕47号)

（三）分析解读

保险资管机构在服务地方实体经济或开展地方投融资业务时，建议前期核实当地是否已发布有关融资担保的地方监管政策，并对项目融资担保的商业安排是否符合当地具体要求进行合规论证。若该地尚未发布相关具体指引，则适用18号文的规定，需关注的是，不同于75号文就央企的担保比例和担保对象均设置了例外情形，18号文未规定地方国企关于“对有产权关系的企业按股比提供担保”以及“原则上不对无产权关系的企业提供担保”的审批豁免情形。如项目存在特殊情况，

⁴ 截至本文出具时部分省份发布的地方指引，预计未来各地还会陆续发布有关国企债务风险管控和融资担保管理的区域性政策。

建议协调相关主体加强与当地国资主管部门的沟通确认，防止因违反 18 号文融资担保监管政策而导致的被国资监管部门要求整改甚至产生合同无效的风险，严格落实地方国企的主体责任，切实筑牢安全屏障。

四、上市公司对外担保指引

长期以来，部分上市公司对外担保信息披露不真实、不及时、不充分的现象屡有发生，违规为大股东等关联方提供担保或财务资助的情形屡禁不止，损害了投资者特别是中小投资者的利益，严重影响资本市场健康发展。《8 号指引》贯彻国务院金融委“建制度、不干预、零容忍”的工作要求，梳理、整合、优化上市公司对外担保的相关规则，形成规范合理且协调一致的上市公司对外担保监管制度体系。

（一）重申担保决策及公告要求

1. 监管规定

前期，《公司法》《九民纪要》《民法典》《担保制度司法解释》等法律法规及司法解释规定了上市公司对外担保所应履行的内部决策及公告要求。《8 号指引》对此进行了重申，强调上市公司应依法履行对外担保的决策程序和信息披露义务。

表 5：上市公司对外担保决策及公告要求

决策及公告	具体要求
董事会	必须经出席董事会的三分之二以上董事审议同意并做出决议。
股东大会	(1) 上市公司及其控股子公司的对外担保总额，超过最近一期经审计净资产百分之五十以后提供的任何担保；
	(2) 为资产负债率超过百分之七十的担保对象提供的担保；
	(3) 单笔担保额超过最近一期经审计净资产百分之十的担保；
	(4) 对股东、实际控制人及其关联方提供的担保。

对外公告	必须在证券交易所的网站和符合中国证监会规定条件的媒体及时披露，披露的内容包括：
	(1) 董事会或者股东大会决议；
	(2) 截止信息披露日上市公司及其控股子公司对外担保总额；
	(3) 上市公司对控股子公司提供担保的总额。

2. 分析解读

值得注意的是，现行法律法规及监管规定对于上市公司担保披露的规定较为原则笼统，例如上市公司“及时披露”的标准、担保额度年度预计公告是否可完全代替逐笔公告、持续披露的具体要求等等，司法实务界对上述问题的认识存在较大争议。目前尚未有因上市公司未逐笔披露对外担保而产生争议的司法案例，此类增信安排的效力有待司法实践检验。

在监管政策对此予以明确之前，建议保险资管机构在与上市公司开展合作时，审慎核查论证上市公司对外担保完备性，履行主动管理责任，防范担保落空风险。

(二) 明确金融机构负有审核义务

需特别关注的是，《8号指引》要求各银行业金融机构应当严格依据法律法规及司法解释，加强担保审核，完善内部控制制度，控制贷款风险。

表 6：银行业金融机构审核要求

金融机构	审核要求
总体要求	加强对由上市公司提供担保的贷款申请的审查，切实防范相关信贷风险，并及时将贷款、担保信息登录征信管理系统。
具体要求	(1) 由上市公司提供担保的贷款申请的材料齐备性及合法合规性；
	(2) 上市公司对外担保履行董事会或者股东大会审批程序的情况；
	(3) 上市公司对外担保履行信息披露义务的情况；
	(4) 上市公司的担保能力；
	(5) 贷款人的资信、偿还能力等其他事项。

如违反上述规定，银保监会将依法对相关金融机构及当事人予以处罚；涉嫌犯罪的，移送司法机关追究法律责任。

五、结语

融资担保监管新规的出台，顺应了经济社会发展的趋势，整合并厘清了既往监管规定中约定不明的情形，有利于统筹做好央企、地方国企和上市公司的融资担保及负债管理工作，降低隐性债务风险，维护金融安全和稳定。就保险资管机构而言，建议密切关注包括融资担保新规在内的监管政策，持续跟进最新立法和司法动态，加强风险识别、评估、防控、预警和处置，以主动风险管理能力为业务开拓创新保驾护航。