

中小企业融资担保制度的困境与创新路径

裴润洁 杨文爽

摘要：本文全面剖析了中小企业融资担保制度的内涵、重要性及其面临的困境，深入分析了困境的成因，并提出了切实可行的创新路径。中小企业融资担保制度作为缓解中小企业融资难的重要手段，在实际运行中却面临资金实力不足、风险控制能力薄弱、专业人才短缺、风险分担不合理、信息不对称、中小企业自身信用水平低、经营管理不规范和法律法规不完善、政策支持力度不够等难题。针对这些问题，本文提出融资担保机构应拓展资金来源渠道、加强风险控制体系建设、培养专业人才队伍；优化担保机构与金融机构合作模式，合理分担风险、加强信息共享与沟通；提升中小企业自身素质，加强信用建设、完善经营管理；完善外部环境，健全法律法规体系、加大政策支持力度等创新路径。这些创新路径的实施将有助于完善中小企业融资担保制度，促进中小企业融资，推动中小企业的健康发展。

关键词：中小企业融资担保制度；困境分析；创新路径；政策支持

一、引言

中小企业作为国民经济的重要组成部分，在促进经济增长、增加就业、推动技术创新等方面发挥着不可替代的作用。然而，融资难始终是中小企业发展的瓶颈。融资担保制度是缓解中小企业融资难的重要金融支持手段，它通过为中小企业提供信用担保，有效增强其信用等级、降低金融机构的融资风险，从而畅通企业融资渠道^[1]。然而，中小企业融资担保制度在实际运行中却面临着诸多困境，如担保机构资金实力不足、风险控制能力薄弱、与金融机构合作不畅、中小企业自身信用水平低等，这不仅制约了中小企业融资担保制度的有效实施，也影响了中小企业的健康发展^[2]。因此，深入分析中小企业融资担保制度面临的困境及其成因，并提出切实可行的创新路径，对于完善中小企业融资担保制度，促进中小企业融资，推动中小企业的健康发展具有重要意义。本文将从中小企业融资担保制度的内涵、重要性出发，详细剖析其面临的困境及成因，并提出相应的创新路径，以期中小企业融资担保制度的完善和发展提供参考。

二、中小企业融资担保制度概述

（一）中小企业融资担保制度内涵

中小企业融资担保制度是随着商业信用、金融信用发展及中小企业融资需求而产生的一种信用中介行为，其核心在于担保人为被担保人债务融资提供担保，降低资金供给方风险，促进资金融通。该制度涵盖担保机构、担保方式和风险分担机制等关键要素。担保机构分为政府性、商业性和互助性三类，各自在中小企业融资中发挥独特作用^[3]。担保方式包括保证担保、抵押担保、质押担保和

留置担保等，中小企业可根据自身情况选择合适的担保方式。风险分担机制则在担保机构、银行和中小企业间合理分配风险，保障担保机构的可持续发展，促进中小企业融资。

（二）中小企业融资担保制度的重要性

1. 缓解中小企业融资难

中小企业融资难根源于其规模较小、固定资产有限、财务制度不健全、信息透明度低与经营风险较高等自身局限性，以及外部金融市场不够完善，导致金融机构在提供贷款时面临较大的信用风险，更倾向于支持大型企业^[4-5]。融资担保制度的出现，为缓解这一问题提供了有效解决方案。担保机构通过为中小企业提供信用担保，专业评估其信用状况，筛选出具有发展潜力和还款能力的企业，从而充当了中小企业与金融机构之间的桥梁，降低了金融机构的信贷风险，显著提高了中小企业获得融资的可能性。同时，融资担保制度还拓宽了中小企业的融资渠道，使其能够接触到更多元化的金融机构，如小额贷款公司、融资租赁公司等，进一步满足中小企业不同层次和类型的融资需求，显著提升了融资的可得性^[6]。

2. 促进经济增长与就业

中小企业是经济增长和就业的关键力量，其灵活性、创新力和市场适应性的特点使其能快速抓住市场机会，推动产业升级和经济结构调整。科技型中小企业在新兴技术领域的发展，不仅为自身带来了经济效益，还带动了相关产业的发展，促进经济增长。在就业方面，中小企业数量多、分布广，就业门槛低，吸纳了大量不同层次劳动力，包括农村剩余劳动力、城市下岗失业人员和高校毕业生等，已成为稳定社会就业的主力军^[7]。

中小企业融资担保制度是推动中小企业发展、促进经济增长、稳定就业的重要制度保障。该制度通过提供融资担保，帮助中小企业获得资金，以扩大生产、技术创新和开拓市场，从而提升竞争力和盈利能力，促进企业发展壮大。获得融资的中小企业可购买设备、提高生产效率、开发新产品，从而增加对经济增长的贡献。同时，该制度不仅能避免资金短缺导致的裁员或停产，有助于稳定就业，而且由于企业在发展过程中会逐步扩大规模，可创造更多就业机会，从而促进就业增长和社会稳定。

三、中小企业融资担保制度面临的困境

（一）融资担保机构自身问题

1. 资金实力不足

资金实力是融资担保机构开展业务的基础，但当前许多担保机构面临资金规模小的困境。资金来源主要包括政府出资、企业和社会募集及会员缴纳会费。政府出资受地方财政限制，初始资金有限且后续补充不足；企业和社会募集资金实施难度大，社会投资者对担保行业风险认知不足；互助性担保机构会员能力有限，资金规模难以扩大^[9]。资金规模小制约了担保机构的业务开展和抗风险能力，导致担保额度受限，无法满足中小企业的融资需求。同时，资金规模小使担保机构的抗风险能力较差，一旦发生大额代偿，担保机构可能陷入财务困境，影响信誉，甚至引发连锁反应，导致合作银行减少合作，使业务陷入困境^[10]。

2. 风险控制能力薄弱

当前，部分融资担保机构风险控制能力薄弱。在风险评估环节，缺乏科学体系，多依赖经验与

简单财务分析；对中小企业财务透明度低、制度不健全等情况难以有效评估，且忽视非财务因素，新兴行业评估方法也不适用，导致评估不准确。风险监控方面，监控手段落后、信息反馈不及时，与企业沟通不畅，无法实时掌握经营与财务的变化，跟踪评估不及时，潜在风险易转化为损失。风险分散机制方面，由于分担比例不合理，担保机构常承担过高风险，自身又缺乏再担保、风险投资等有效手段，经营风险增加。

3. 专业人才短缺

融资担保行业专业性强，需要多领域的专业人才，但当下担保机构却面临严重的人才匮乏问题。因薪资、职业发展及社会认知等因素，行业对人才的吸引力不足，招聘难度大，这严重制约了担保机构发展。业务开展过程中，项目评估、风险控制、合同签订等关键环节易因缺少专业人才而导致评估不准、风控体系不完善、合同有漏洞，从而增加风险与损失^[8]。同时，专业人才短缺也限制了融资担保机构业务的拓展与创新，阻碍了担保机构的可持续发展。

（二）担保机构与金融机构合作问题

1. 风险分担不合理

国际上担保机构与银行风险分担模式有利于合作，但我国却常出现银行将 100% 贷款风险转嫁给担保机构，违约时要求全额代偿、自身零损失的不合理现象。这导致担保机构风险压力陡增、资金链脆弱、运营受阻，进而引发一系列负面效应：担保机构为规避风险，“惜保”现象频发，提高中小企业资质门槛、限制业务拓展；中小企业融资难度进一步加大、渠道收窄；银担合作生态遭到破坏，双方合作积极性受挫，严重阻碍了中小企业融资担保业务的良性发展。

2. 信息不对称

银行虽掌握企业资金流信息，但对经营状况、市场前景等关键信息了解不足；担保机构评估风险依赖多方面信息，但获取渠道有限，信息的真实性与完整性难以保证，且中小企业可能隐瞒不利信息；同时，银行与担保机构之间缺乏有效的信息共享机制，导致沟通不畅。这种信息不对称状况致使银担合作面临风险上升与成本增加的双重困境：一方面，双方因信息不全面，在审批和评估过程中容易出现误判，担保机构可能高估企业信用，银行则可能过度谨慎；另一方面，双方需耗费大量时间和成本来核实信息，增加了操作复杂性，降低了合作效率与效益，严重阻碍了中小企业融资担保业务的顺利开展^[11]。

（三）中小企业自身缺陷

1. 信用水平较低

中小企业信用水平低下问题突出，根源在于其治理结构不完善、管理水平低，缺乏现代企业管理制度和规范的财务制度。约六成的中小企业存在财务管理混乱、信息不透明、账目不清、报表失真等问题，信用风险大幅增加。此外，中小企业规模小、资源匮乏，经营稳定性差、抗风险能力弱，还款能力差，极易受市场波动的影响。这直接迫使担保机构为降低风险而提高担保条件，进而增加了中小企业的融资成本与难度。在审批时，则表现为更加谨慎、耗时更长甚至拒保。其结果不仅降低融资效率，使企业错失发展良机，而且严重阻碍中小企业融资担保业务的开展。

2. 经营管理不规范

中小企业经营管理不规范对融资担保产生诸多不利影响。在财务管理上，部分中小企业财务制

度不健全, 报表编制不规范, 存在账外账、虚假账目等情况, 导致担保机构难以准确评估其财务状况和偿债能力, 增加担保风险。一些企业为获取融资故意隐瞒不良财务信息、夸大盈利能力, 使担保机构评估出现偏差, 做出错误的担保决策。在公司治理结构上, 许多中小企业股权结构不合理、内部监督机制缺失, 家族式企业决策常由家族成员主导, 缺乏科学决策机制和有效监督制衡, 易导致决策失误、经营风险增加, 从而影响企业的还款能力及信用水平^[12]。此外, 中小企业缺乏明确的发展战略和市场定位, 盲目跟风、产品同质化现象严重、市场竞争力不足, 经营不稳定, 增加了融资担保风险, 严重影响了与担保机构的合作, 加大了中小企业融资难度。

(四) 外部环境问题

1. 法律法规不完善

我国中小企业融资担保行业法律法规不完善, 制约了行业健康发展。立法层面, 缺乏专门系统性的法律。现有的规定分散于多部法律法规中, 零散且缺乏系统性与协调性, 难以全面规范行业发展。担保机构设立方面, 准入门槛和设立条件规定不明确、不统一。不同地区差异大, 导致机构质量参差不齐、监管难度增加, 易引发市场秩序混乱。运营过程中, 对业务范围、担保费率、风险控制等规范不细致, 担保机构易违规操作, 如随意提高担保费率以增加中小企业成本、风险意识淡薄致风险控制能力不足等。监管方面, 监管主体、职责、方式规定不明确, 多部门监管存在重叠和空白, 监管效率低下, 难以形成合力, 无法及时发现和解决问题。

2. 政策支持力度不够

政府在中小企业融资担保领域的政策支持力度不足, 难以有效缓解中小企业融资难问题。资金扶持方面, 担保基金和风险补偿资金规模小, 难以满足需求。部分地区担保基金资金来源单一, 主要靠财政拨款, 缺乏多元化筹资渠道, 资金补充困难, 无法充分发挥作用。税收优惠方面, 当前政策存在优惠力度不足、覆盖范围较窄的问题, 且对担保机构的享用条件要求严格。这导致许多机构难以实际享受优惠, 优惠仅集中在部分税种, 未能有效降低其运营成本, 从而影响了业务开展的积极性。政策引导和协调方面, 缺乏有效的措施和激励机制来促进金融机构与担保机构深化合作、合理分险; 在整合社会资源、搭建信息共享平台方面工作力度不够, 信息沟通不畅, 制约了融资担保业务的开展。

四、中小企业融资担保制度困境的成因分析

(一) 经济环境因素

1. 宏观经济波动影响

宏观经济波动对中小企业的经营和融资需求产生深远影响。在经济繁荣期, 市场需求旺盛, 中小企业产品销售顺畅, 利润增长, 融资需求相对稳定且易获满足。然而, 当经济进入衰退期, 市场需求萎缩, 中小企业面临订单减少、库存积压等困境, 利润下滑甚至亏损, 经营风险陡增。此时, 金融机构出于风险控制考虑, 会收紧信贷政策, 提高贷款门槛, 导致中小企业融资难度加大, 融资成本上升。特别是在金融危机等经济动荡时期, 中小企业更是首当其冲, 许多企业因资金链断裂而倒闭。这种宏观经济波动不仅加剧了中小企业的融资困境, 也暴露了中小企业融资担保制度在面对经济不确定性时的脆弱性。

2. 金融市场结构不合理

我国金融市场结构以大型银行为主导，这在一定程度上制约了中小企业的融资。大型银行更倾向于为大型企业服务，因其贷款额度大、收益稳定且风险较低。而中小企业由于规模较小、信用记录不完善、抵押物不足等原因，难以满足大型银行的贷款条件。同时，中小金融机构虽然更贴近中小企业的的需求，但其发展滞后，资金实力较弱，服务能力有限，无法充分满足中小企业的融资需求。这种金融市场结构的不合理性，导致中小企业融资渠道狭窄，融资难问题尤为突出。

（二）制度设计因素

1. 风险分担机制不合理

中小企业融资担保制度中的风险分担机制存在明显不合理之处。在银担合作中，担保机构往往承担了过高比例的风险，而银行则处于相对优势地位。这种风险分担的不均衡，使得担保机构在面对违约风险时，需要动用大量资金进行代偿，对其资金流动性和财务稳定性构成严重威胁。此外，缺乏统一的风险分担标准和协调机制，导致担保机构和银行在合作过程中容易产生分歧和摩擦，进一步加剧了风险的处理难度。这种不合理的风险分担机制不仅影响了担保机构的可持续发展，也制约了中小企业融资担保业务的整体推进。

2. 监管制度不完善

中小企业融资担保行业的监管制度存在诸多不完善之处。监管主体不明确，导致多部门监管职责划分不清，监管效率低下。不同地区、不同部门对融资担保机构的监管标准存在差异，缺乏统一性和协调性，导致市场秩序混乱，不公平竞争现象频发。此外，监管手段相对落后，缺乏有效的风险预警和处置机制，无法及时发现和应对潜在风险。这种不完善的监管制度不仅增加了中小企业融资担保行业的风险，也阻碍了行业的健康发展。同时，监管制度的不完善还可能导致一些不合规的担保机构进入市场，扰乱市场秩序，损害合法合规担保机构的利益。

（三）社会信用体系因素

1. 信用评价体系不健全

中小企业信用评价体系存在诸多弊端，严重制约了其融资能力。现有评价体系过于依赖财务指标，忽视了中小企业的经营特点和发展潜力，如创新能力、市场竞争力、成长潜力等非财务指标未能得到充分考量。这导致许多有潜力的中小企业因财务表现不佳而被低估，难以获得融资担保。同时，信用评价方法缺乏科学性和客观性，主观判断过多，量化分析不足，使得评价结果难以准确反映企业的真实信用状况。此外，信用信息收集不全面、更新不及时也是导致评价体系不健全的重要原因。这些因素共同作用，使得中小企业融资担保过程中面临信用评估不准确、融资难度大的问题。

2. 失信惩戒机制缺失

中小企业融资担保领域失信惩戒机制的缺失，是制约行业健康发展的另一重要因素。当前，由于失信惩戒机制不完善，企业失信成本过低，导致失信行为频发。一些中小企业为了获取融资，不惜采取欺诈、虚假陈述等手段，严重破坏了市场秩序和信用环境。这些失信行为不仅损害了守信企业的利益，也增加了担保机构和金融机构的经营风险。由于缺乏有效的失信惩戒措施，失信企业往往能够逃避法律制裁和经济处罚，继续在市场上进行不正当竞争。这不仅使得中小企业融资担保市场陷入恶性循环，也阻碍了整个社会信用体系建设。因此，建立健全的失信惩戒机制，提高失信成

本，是保障中小企业融资担保市场健康发展的关键所在。

五、中小企业融资担保制度创新路径

(一) 融资担保机构自身创新

1. 拓展资金来源渠道

融资担保机构为增强资金实力，需积极拓展多元化的资金来源渠道。政府应加大财政支持力度，通过直接注资、设立专项扶持资金、实施税收优惠和财政补贴等措施，鼓励担保机构积极投身于中小企业融资担保事业。同时，担保机构应主动吸引社会资本参与，通过股权融资、债券融资等方式，拓宽资金筹集渠道。与金融机构、保险公司建立合作，争取银行授信等方式，不仅能为担保机构提供稳定的资金来源，还能有效分散风险，增强机构的抗风险能力。通过多元化的资金来源渠道，融资担保机构能够更好地满足中小企业融资需求，促进业务可持续发展。

2. 加强风险控制体系建设

融资担保机构稳健运营的核心在于建立完善的风险控制体系。应充分利用大数据、人工智能等先进技术，构建科学、全面的风险评估模型，综合考虑企业财务状况、经营管理水平、市场竞争力及信用记录等多方面因素，实现对企业信用风险的精准评估。同时，建立风险预警机制，设定关键风险指标和预警阈值，及时监测和预警潜在风险，确保风险可控。在担保项目全过程中，应实施严格的监控措施，从项目审批前的尽职调查，到项目执行中的跟踪检查，再到项目到期前的还款沟通，确保各环节的风险都得到妥善管理。通过持续优化风险控制体系，融资担保机构能够降低代偿风险，提高业务运营效率，为中小企业融资提供更加安全可靠的担保服务。

3. 培养专业人才队伍

专业人才是融资担保机构提升业务水平和创新能力的关键驱动力。机构应建立完善的内部培训体系，定期组织员工参加金融、财务、法律、风险管理等专业知识培训，邀请行业专家进行授课，提升员工的专业素养和业务能力。同时，开展案例分析、模拟演练等实践培训活动，让员工在实战中积累经验，提高应对复杂情况的能力。针对新入职员工，应提供系统的入职培训，帮助其快速融入团队，熟悉公司业务和 workflows。此外，机构还应积极引进优秀人才，制定具有吸引力的招聘政策，提高薪资待遇和职业发展空间，吸引金融、财务、法律等领域的专业人才加入。通过内部培养和外部引进相结合的方式，打造一支高素质、专业化的人才队伍，为融资担保机构的持续创新和稳健发展提供坚实的人才保障。

(二) 优化担保机构与金融机构合作模式

1. 合理分担风险

优化担保机构与金融机构的合作模式，关键在于合理分担风险，构建共赢的合作机制。参考国际先进经验，结合我国实际情况，可设定科学合理的风险分担比例，如担保机构承担 70% ~ 80% 的风险，金融机构承担 20% ~ 30% 的风险，以平衡双方的风险与收益。在风险分担方式上，可采用比例分担与超额分担相结合的模式，即设定基本分担比例，并在损失超过一定额度时调整分担比例，以更好地适应不同风险情况下的合作需求。同时，明确双方的责任与义务，签订详细的合作协议，确保在风险事件发生时能够迅速响应、有效应对，共同维护双方的合法权益，促进中小企业融资担保业务的健康、稳定发展。

2. 加强信息共享与沟通

加强担保机构与金融机构之间的信息共享与沟通，是提升合作效率、降低合作风险的关键举措。政府或行业协会应发挥主导作用，整合中小企业信用信息、财务信息、经营信息等多维度数据，构建统一的信息共享平台，实现信息的实时共享与交互。担保机构和金融机构应充分利用这一平台，获取全面、准确的企业信息，为担保和贷款决策提供有力支持。同时，双方应建立定期沟通机制，定期召开联席会议，对合作过程中遇到的问题、风险情况、业务进展等进行深入交流和探讨，共同制定解决方案，优化合作流程。此外，还应建立日常沟通渠道，保持密切联系，及时传递信息，解决日常业务中的问题，提高合作效率和质量。

（三）提升中小企业自身素质

1. 加强信用建设

中小企业应加强信用建设，树立良好的信用形象，这是提升融资能力、促进企业发展的关键。企业应规范财务制度，确保财务数据的真实性、准确性和完整性，提高财务透明度。同时，加强与金融机构的沟通与合作，按时足额偿还贷款本息，积极履行还款义务。此外，企业应积极参与信用评级活动，争取获得较高的信用等级，为融资创造有利条件。政府和相关部门可共同建立健全中小企业信用信息共享平台，整合多部门信息资源，实现信用信息的互联、互通、共享。通过加强对中小企业信用的监管和评估，对守信企业给予表彰和奖励，对失信企业进行严厉惩戒，营造诚实守信的市场环境，推动中小企业融资担保业务的健康发展。

2. 完善经营管理

中小企业应不断完善内部管理制度，建立科学合理的公司治理结构，明确各部门和岗位的职责权限，形成有效的决策、执行和监督机制。企业应加强内部控制，规范业务流程，防范内部风险，确保经营活动的合法合规。同时，制定明确的发展战略和市场定位，结合自身优势和市场需求，专注于核心业务的发展，提高市场竞争力。此外，企业还应加大技术创新和产品研发投入力度，不断推出新产品、新技术，满足市场不断变化的需求，提升企业的核心竞争力。在人才队伍建设方面，企业应注重吸引和培养高素质的管理、技术和营销人才，为企业发展提供有力的人才支撑。通过完善经营管理，提高企业的经营效益和抗风险能力，为融资担保提供有力保障。

（四）完善外部环境

1. 健全法律法规体系

健全法律法规体系是中小企业融资担保行业健康发展的重要基石。我国应加快制定针对融资担保行业的系统性法律，整合现有分散在多部法律法规中的相关规定，形成统一、协调、全面的法律规范体系。该法律应明确担保机构的设立条件、业务范围、经营规则、风险控制要求等，为担保机构的运营提供明确的法律依据和操作指南。同时，应制定统一、明确的准入门槛和设立标准，确保担保机构具备一定的资金实力和风险管理能力。在运营过程中，应细化对担保机构业务范围的规范，明确其担保业务范围，防止担保机构违规经营。此外，还应加强对担保机构风险控制的法律要求，确保其建立完善的风险评估、风险预警和风险处置机制，有效防范和应对风险。在监管方面，应明确监管主体和职责权限，建立统一、高效的监管体系，加强对担保机构的日常监管和风险评估，确保行业的稳健发展。

2. 加大政策支持力度

加大政策支持力度对于缓解中小企业融资难问题、促进融资担保行业发展具有重要意义。政府应进一步加大对担保基金和风险补偿资金的投入力度，设立专项扶持基金，专门用于支持中小企业融资担保业务，提高担保机构的担保能力和抗风险能力。同时，政府应加大对融资担保机构的税收优惠力度，对担保机构为中小企业提供担保所获得的收入给予税收减免，降低其运营成本。此外，政府还应加强政策引导和协调，出台相关政策，促进金融机构与担保机构的紧密合作，建立合理的风险分担机制和利益共享机制。同时，政府应搭建中小企业、担保机构和金融机构之间的信息共享平台，整合各方信息资源，实现信息的互联、互通、共享，以提高融资担保业务的效率和质量。通过加大政策支持力度，为中小企业融资担保行业的创新发展提供有力保障。

作者简介：裴润洁，长春师范大学经济管理学院硕士研究生；杨文爽，博士，长春师范大学经济管理学院硕士生导师。

参考文献

- [1] 谢倩蕊. 国有融资担保公司支持小微企业的困境与实现路径探究 [J]. 中国价格监管与反垄断, 2025 (3): 114-116.
- [2] 赵晓彬. 探究政府性融资担保在缓解小微企业融资困境中的应用实践 [J]. 中国电子商情, 2025, 31 (3): 4-6.
- [3] 于博. 政府性融资担保在缓解小微企业融资困境中的实践 [J]. 中国集体经济, 2024 (33): 117-120.
- [4] 张芳. 国有企业内部融资担保现状及风险管控策略研究 [J]. 商业 2.0, 2024 (20): 69-71.
- [5] 陈佳仪. 小微企业融资反担保问题研究 [J]. 中小企业管理与科技, 2024 (12): 179-181.
- [6] 孔德官. 我国中小企业融资担保问题及对策研究 [J]. 时代经贸, 2019 (19): 6-7.
- [7] 吴淑静. 中小企业融资担保困境及其应对策略 [J]. 商讯, 2019 (10): 26-27.
- [8] 王利宾. 科技型中小企业融资困境及制度创新研究 [J]. 华北水利水电大学学报 (社会科学版), 2018, 34 (6): 88-94.
- [9] 盛诗悦. 我国中小企业融资担保制度问题研究 [J]. 中外企业家, 2018 (32): 16-17.
- [10] 陈雄伟, 罗宝. 中国中小企业融资困境与制度创新分析 [J]. 纳税, 2018, 12 (22): 169-170.
- [11] 宋晶. 中小企业融资担保的困境与制度背景浅析 [J]. 现代经济信息, 2018 (15): 65.
- [12] 王志晓. 我国中小企业融资担保问题研究 [J]. 品牌研究, 2018 (4): 109-110.