

第 一 篇

支 / 队 / 论 / 文

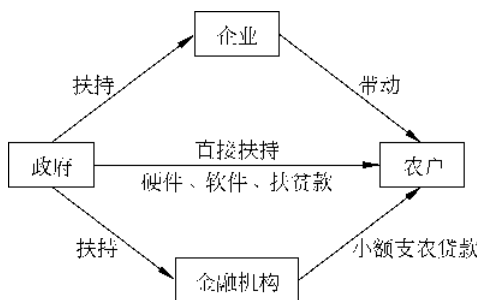
小额贷款在带动农户发展中的作用

第一支队：青海共和支队

共和县地处青藏高原东北缘,是青藏高原的东门户,是一个以牧为主、农牧结合的县,全县总面积 1.725 万平方公里,人口只有 12 万人,可谓地广人稀。可利用草场 1814 万亩,耕地 36.41 万亩。共和县早在 20 世纪 60 年代就已跨入全国百万牲畜大县。美丽的青海湖整个南缘都被共和县包围,日月山、倒淌河、龙羊峡水电站都为共和增添了魅力,旅游产业已初具规模。

共和县地理条件、气候条件南北差异极大,背面湖区有茂盛的夏季草场,而南面是广袤的沙漠,使得全县经济发展很不平衡。农牧业南北差异很大,全县的工业企业仍然较少,全县个体工商户和私营企业仅有 2710 户,大多数规模很小。在国家取消农业税等农村税费改革措施实施后,地方财政收入大量减少,没有足够财力拉动经济发展,支付配套资金十分困难,甚至拖欠过公务员工资。目前主要依靠上级一般性转移支付维持政府机构的正常运行和人员编制,即所谓“吃饭财政”。专项转移支付主要投向教育、卫生等方面。2005 年,全县地方一般预算收入仅完成 1808 万元,而接收上级各项补助收入达 15052 万元,年终支出总决算数为 17105 万元。目前,共和县财政赤字累计已达 2266 万元。

我们在调研中发现,政府主要是通过农户带动当地经济的发展,通过右图所示的三种形式。在当地特殊的自然条件下,政府直接对农户的扶持,不仅力度不够,而且效率低下;通过数量少、生存困难的企业来帮助农户也有极大的困难。所以,这里主要讨论政府通过金融机构(主要是信用社)发放小额贷款来扶持农户对当地经济发展的作用。



一、政府通过金融机构对农户的扶持

政府通过金融机构对农户扶持主要是采取扶贫色彩浓厚的小额贷款形

式,这种形式有别于政府直接发放的扶贫贷款,因为发放贷款的主体是金融机构,在当地是信用社。通过市场化的运作方式,可以减少和避免行政体制带来的低效率。政府在这种市场化的运作中并不是主体,只起支持和引导的作用。下面从历史和现状来分析政府对金融机构的监管和影响作用。

1. 历史

20 世纪 90 年代,当地很多国有企业陷入了危机,甚至资不抵债。于是,政府推动当地企业大规模破产,导致银行形成大量不良资产。为此,商业银行将该地区定性为高风险区域,贷款审批权大部分收归上级银行,实施谁放款谁负责的回收制度,信贷员惧怕承担放贷风险,银行惜贷,利润不足,乃至入不敷出,导致商业银行纷纷退出共和县乃至海南州。

90 年代中期,国际农业发展基金会提供了农发贷款,贷款由县级政府负责发放到各农户手中。由于发放有失公平,部分贷款成为落入少数村干部手中的“大额贷款”,造成很多贷款至今无法赎回。某些村庄正因为有农发贷款至今不能偿还,信用社拒绝向他们放贷。农发贷款的高沉淀率,加大了在共和县贷款的风险。

目前农业银行保留县级行,建设银行由州行降格成共和(县级)分理处,工商银行则完全退出海南州。共和县贷款的主要来源就只剩下信用社。

在 90 年代企业大规模破产清算时,共和县信用社承担了 50 万元不良资产。到 2005 年,人民银行再次用央行票据置换了信用社改制后遗留下来的不良资产。央行提供的票据,使信用社摆脱了不良贷款的压力,继续开展业务。现在信用社不到 1% 的不良贷款率也与央行提供的帮助分不开。

2. 现状

前些年,当地政府鼓励企业破产以逃避债务以及发放农发贷款的失误,导致共和县乃至整个海南州成为贷款高风险区,金融市场坏账比例极高,国有商业银行陆续退出或即将退出当地市场。目前当地仅存的一家可贷款机构就是农村信用社。政府采取多种方式扶持信用社,并通过信用社对农户进行贷款扶贫。

(1) 地方政府

信用社在当地金融市场处于垄断地位,同时运转得很不规范。地方政府为了维持信用社的正常运转,以信用社为媒介向农户发放贷款,作为扶持农户的一种行之有效的形式,正采取多种方式对其扶植。例如,县政府鼓励把国家每年下拨的 2 000 万元涉农资金存到信用社,以缓解信用社资金来源

不足所带来的运转不畅。

(2) 人民银行和银监会对信用社的监管

人民银行和银监会分家之后分工各有不同,人行主要是通过货币政策对金融机构实施监管,对信用社来说主要就是再贷款,而银监会主要通过信用社的运行及财务情况对其进行监管。

2006年4月全国信用社的总资产1.2亿元,其中负债1亿元,存款4000多万元,人行的再贷款5000多万元,信用社很大一部分要靠人行的再贷款来维持运转。人行对信用社的监管是通过再贷款来实现的,即信用社首先统计其存贷款的缺口上报人行,人行再相应地发放再贷款,人行对每一笔再贷款的用途都有明确的规定,一般都是支农性质的,如化肥农药、牛羊育肥等,每个月审批一次。可以说,人行的再贷款既维持了信用社的运转,也很好地通过信用社对农户进行了扶持,其监管可以保证信用社在再贷款范围内的规范操作。银监会主要是规范金融机构(信用社)的行为,通过惩罚的方式对其行为进行引导。在当地,信用社垄断了小额信贷市场,很大程度上决定了农户生产生活的正常循环。但信用社运行并不规范,现金流混乱,准备金几乎为零,资金链一旦出现断流,将影响整个信用社的运行。面对这种情况,银监会对信用社的不规范操作,在信用社现金流紧绷的情况下就无法对其进行惩罚。所以,银监会应探索行之有效的监管制度,既为规范信用社行为创造条件,又能为信用社提供更为宽松的发展空间,使其发挥支持“三农”的重要作用。

二、信用社

发放小额信贷的主体是信用社。信用社的小额贷款是否对农户的发展起到积极的作用?信用社的运营机制是否合理?信用社的小额贷款形式能否持续?这是我们调研中需要回答的问题。

1. 小额贷款

小额贷款又称做微型金融,是指根据农户的经济状况或信用程度在核定额度和期限内向农户发放的贷款。贷款通常用于生产目的,具有小额度、短期、不需要担保或担保形式灵活多样、市场利率水平低、贷款成员的自我组织等特征。在农村地区,小额贷款在组织分配资金、帮助农牧户进行生产等方面处于十分重要的地位。

目前小额贷款的运作可归纳为三种基本模式:一是农户联保贷款,即

5~10家农户成立联保小组进行集体贷款；二是信用贷款制度，即对信用户发放的信用贷款；三是个人抵押贷款。各种模式的小额贷款均包括两层含义：第一，为大量农村地区中低收入（包括贫困）人口提供金融服务；第二，保证小额贷款机构自身的生存与发展得以正常进行。这两个既相互联系又相互矛盾的方面，构成了小额贷款的主题，二者缺一不可都不能称为完善或规范的小额贷款。小额贷款也是小额贷款运作和小额贷款机构的总称。

2. 信用社的风险

通过调查，我们发现农户举新债换旧债的现象比较普遍，也就是说，农户和信用社之间形成持续的现金交易。由于信用社的存款远小于当地农户贷款的需求，信用社需要从人行再贷款，这样就形成了人行、信用社、农户之间的现金流，由此潜伏着小额贷款的风险。

当地农村信用社的运作系统相当脆弱，容易受外部宏观经济的冲击。在青海省海南州，各农村信用社的存贷比例平均在150%~200%，存款额远远达不到贷款的需求量，贷款中约有70%的资金来源于人民银行的再贷款。信用社现金流对外界的强依赖性，潜藏着金融风险：（1）如果存款基准利率上升，信用社的存款利率必然随之上升，一方面提高了信用社运营成本，另一方面，农民的存款可能更多地选择那些信誉高的国有商业银行或同时减少在信用社的贷款，从而严重影响信用社的经营并使信用社的利润下降。（2）如果在其他利率不变的情况下，一般贷款的利率普遍上升，信用社贷款利率是基准利率乘以调整范围（0.9~2.3），那么它的贷款利率会成倍地上升。由于农牧民抗风险能力低，他们真正能够承受的利率范围是有限的，利率的大幅波动可能严重影响他们的贷款需求，从而影响信用社的利润，也增加了农牧民由于还不起利息而产生坏账的可能性。（3）在宏观经济波动的情况下，国家的再贷款利率可能受到某种压力而提高，这将意味着信用社负债中的70%甚至更多的成本会提高，在信用社贷款利率不变的条件下，一旦再贷款利率从目前的3.24%提高到5.5%以上，庞大的运营成本将使信用社得不到任何利润甚至导致亏损。

信用社运营方面也存在着相当大的风险。当地信用社的小额信用贷款额度一般不超过15000元，联保贷款每户额度一般不超过20000元。但是上级信用联社给县乡级信用社的贷款指标在不断上升，下级信用社出于对自身利益的考虑也会把单笔贷款的额度提高以达到总的发放指标，这增大了新增贷款形成坏账的可能性。由于各信用社的存贷比例都在150%~200%，资本充足率严重不足，如果出现大规模的自然灾害，农牧民没有能力

还款,信用社就会难以为继。目前,由于信用社承担了国家支农的政策性任务,国家扶贫资金的注入在一定程度上缓解了信用社的风险。然而,信用社的运营模式不是健康有效的,国家应该在扶持其发展中帮助信用社提高自身抗风险和可持续发展的能力,使之成长为一个独立的与农村经济互惠互利的商业机构。

我们在调查中发现,现行信用社体制几经改革,但信用社的法人治理结构依然存在着很大的缺陷,尤其信用社董事会和监事会的设置,在当地“四人社”或者“五人社”的乡镇信用社里是根本不存在的。一种好的公司治理结构意味着使管理者与所有者权利适度分设,形成一种健全的监督管理制度。目前信用社名为“信用合作社”,实际上不是合作的制度,无法实现民主管理。社员代表大会是农村信用社实行管理的基本形式,也是最高权力机构,但在实际中,社员代表大会很少按章程规定适时召开,只是按规定走过场。共和县下属的很多乡镇信用社里,社员代表大会 3 年才召开一次,大部分的贷款投向、财务收支、费用开支等重要事项不能定期研究讨论公布,接受社员监督很难落到实处。在不存在理事会和监事会的条件下,社长和信贷员也是由上级联社指定任命的,而不是由社员们自行选举产生,社员大会基本上流于形式,难以发挥其真正的作用。在监督管理机制不完善的条件下,信用社的社长集行政、业务权力于一身,没有实质上的监督,社长权力与监督缺位增大了损害社员利益的可能性。

在实际运营中,监督与管理机制的不健全也使信用社的存贷过程存在很大的风险。由于农户的住所分散,一些偏僻的村庄可能离信用社的办公机构较远,有些小额贷款的发放和收集是通过信贷员下到各村与贷款户直接联系。信用社的信贷员只有一两个人的情况下,很难要求形成比较有效的互相监督的机制。在海南州已经发生了几起信贷员携款逃跑的案件,涉案金额在 10 万元以上。这不仅使信用社的利润受损,更严重地损害了信用社作为商业机构的信誉,影响其长远和持续性的发展。

信用社业务对象的单一,也使信用社面临很多问题。一方面,现金流周期与农牧民的生产周期几乎是吻合的,在春耕发放贷款后准备金往往严重不足,到年底收回贷款才恢复到比较正常的状态。年中资金不足,有时使农户的存款在需要兑现时延迟给付,损害了信用社在农民中的信誉,导致很多不需要贷款的农民选择国有商业银行进行存款。另一方面,信用社最大的风险来自于农牧民的生产风险。由于农牧业生产的局限性,对自然条件的依赖性相当大,靠天吃饭的农牧民抗风险能力很低,通过小额贷款,一部分

的风险被转移到了信用社。由于信用社服务对象的区域性,一个地区的自然灾害可能导致信用社因众多坏账而难以持续经营。

3. 影响信用社发展的几个因素

(1) 国家有关政策对信用社的影响

农村信用社(简称农信社)是一个独立的法人单位,具有自主经营、自负盈亏等特点,其明显的商业性是毋庸置疑的,追求盈利最大化是它生存和发展的最大目的。然而,农信社最初的建立具有很强的扶贫背景。发展到今天,如何定位农信社,国家的宏观政策如何引导农信社坚持服务“三农”的发展方面,为农村地区提高金融服务水平发挥作用,意义重大。

首先,人行通过再贷款向农信社提供资金并要求满足相应条件,这一政策的大规模启动和实施是从2002年开始的,其目的是解决农信社的融资困难。人行将从其他行业其他地区吸收的资金,通过再贷款方式重新调配给农信社,以满足农户对农信社的贷款要求。人行的再贷款已经成为农信社运行过程中必不可少的环节。人行给农信社提供的再贷款利率一直很低,从2.96%到调整后去年的3.25%,这一利率水平与近几年4.1%的通货膨胀率相比,实际上是负利率,即人行向农信社提供的再贷款实际上是亏损的,体现政策性的扶持和优惠。人行的再贷款,有利地支持了农信社扩大贷款业务,提高了它在农村地区的贷款覆盖率和贷款质量,最终使广大农户得到收益,间接达到了国家支持“三农”的目的。

从短期来看,人行的再贷款是一种国家政策体现,具有一定的稳定性,农信社依靠再贷款为主要的资金来源是可以持续下去的。但从长远看,随着农信社自身系统的逐步完善和国家扶贫工作重点的逐步转移,这种带有补贴优惠性质的再贷款规模必然会逐步减少,这就要求农信社必须积极地寻求和拓展新的融资渠道。

其次,人行通过票据置换手段帮助农信社清除和吸收不良贷款,并要求农信社完善体制。2005年3月,通过票据置换,海南州农信社2670万元不良贷款资金全部转入人行待兑票据,其中共和县约占690万元。于是,海南州农信社的不良贷款率由原先的超过20%下降到2.7%。

票据置换是人行扶持农信社,使其维持生存与发展的又一基础性措施。在改制之前,农业银行与农信社原是一家,改制使双方各背上了原有不良资产的一半。对农业银行来说,这部分不良资产需要自己去消化、吸收、整合并逐渐消除,但对于规模和效益以及运作方式都与农行有较大差距的农信社来说,背上这部分不良资产就意味着失去了自我发展的可能。人行采取

的票据置换措施,使农信社消除了大量不良贷款,甩掉了历史包袱,这是大力发展农村小额贷款业务的前提和保证。

(2) 大银行正在逐步退出农村地区金融市场

1994年前后,海南州共有各级银行单位96家,截止到2006年,这一数字已经减少到30家。其中工商银行已经退出了在海南州的各项业务。仅存的商业金融机构是建行、农行和信用社。

从我们调查的数据可以看到,在存款方面,建行、农行与信用社的存款业务量都在稳步递增;在贷款方面,建行只办理农户的个人住房贷款,农行办理对企业和农户的大额贷款业务并进行极为苛刻的审批和限制,并不办理小额贷款业务。在建行和农行的贷款业务大量减少的同时,农村信用社的小额贷款业务规模在逐年增加。由于商业银行逐步缩减和撤出在海南州农村地区的业务,未来海南州将主要依靠农信社对农户进行贷款。我们认为,商业银行退出当地市场的原因主要是:

第一,海南州的地理位置偏远及经济基础薄弱,市场总量较小。国有商业银行的贷款有向大城市大企业集中的趋势,在海南州的存款也已经集中上存到省行,资金外流现象严重,造成海南州本就不丰富的金融资源更加紧缺,贷款业务捉襟见肘。

第二,各乡镇之间距离较远,银行组织存款的成本较高,对于大银行来说,没有进行存款业务拓展的激励,也无法覆盖到更广阔的村级区域。农信社自身联网系统不发达,对于大额存款不具备吸引力,小额贷款虽然数量较多,但总量依然很小。

第三,政府在一段时期内采取鼓励企业破产从而逃避银行债务,导致政府信用度降低,海南州被金融机构列为贷款高风险区,加剧了银行难贷款、企业贷款难的局面。

大银行的退出使农信社的小额贷款需求逐步增加,贷款量快速上升。但是,邮政储蓄在县域网点的优势对农信社形成竞争的压力,



在海南州银监会了解情况

农信社的存款量难以快速增长,势必导致农信社存贷比例的进一步失调,融资难不能缓解,对人行再贷款的依赖难以减小。

(3) 当地政府对农信社小额贷款的影响

省政府对信用社没有直接的隶属、控制关系,但借助今年刚刚成立的省联社,形成了对信用社的间接控制。省联社作为类似行业协会的机构,对具有一级法人资格的县联社并没有控制权,但实际上省联社对县联社的人事调配具有决定权。这样固然可以规范管理,减小内部控制风险。但是,省联社对待“政绩”重于盈利,这势必给农信社管理带来诸多问题。

首先,鉴于省政府的压力及内部控制的考虑,省联社给县联社确定很高而不切实际的盈利指标,县联社被迫扩大贷款规模,使一些偿还风险较大、不符合条件的农户获得了农信社的小额贷款。这在方便低收入农户的同时,极大地增加了农信社的风险。

其次,对于乡镇农信社、县联社这样的一级法人机构,职员(经理)应该由股东(社员)代表大会选举产生。事实上,绝大部分农信社的社长是由省联社、进而县联社任命的。由于任命的人不熟悉当地业务和实际情况,给工作的开展带来很大困难。此外,省联社还制定了“减员增效”的政策,对本来人员就不充裕的乡镇农信社的工作带来很大问题。

综上所述,农信社最初是国家促进农村经济发展的政策性、阶段性产物,具有支农扶贫的背景。现在,农信社经过改制,有向商业银行发展的意愿和趋势。国家只是通过人行再贷款等手段影响着农信社的发展和服务对象。我们认为,农信社将在长期内对农村小额贷款发挥极为重要的作用。然而,农信社在运营过程中存在着各种各样的问题,将会制约着农信社以及小额贷款的进一步发展。

三、农户

1. 农户现状

青海省共和县平均海拔在3 000米以上,由于高寒缺氧,自然环境十分恶劣。再加之历史原因,当地社会 and 经济发展落后,工业总量小,农业产业化程度低,城镇化进程缓慢,直接导致了当地人民,特别是农民生活水平较低。2005年全县的年人均收入为2 693元。我们调查的农户年人均收入都明显低于全县的平均水平,大约为800~1 500元(这与我们访谈的农户都生活在农区有很大关系,当地收入较高的农户多为牧民)。他们的大部分收入来自农业,只有少数农户外出务工。

农户收入除了用于农业再生产外,其余部分均用于生活必需品的购买