

失地农民小额担保贷款的风险及其控制

何志扬, 刘昌南 (河海大学公共管理学院, 江苏南京 210098)

摘要 分析了小额担保贷款在发展过程中存在的问题, 指出应当通过提升小额担保贷款的组织和管理能力, 丰富小额贷款担保资源以提高担保能力, 有效发挥政府服务功能以提高失地农民的创业能力, 建立和完善农业灾害保险制度等途径, 有效控制失地农民小额贷款担保贷款的风险。

关键词 小额担保贷款; 失地农民; 金融支持; 风险控制

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)07-330-03

Risk Sources & Risk Control of Small-Sum Guaranteed Loans for Land-Expropriated Farmers

HE Zhi-yang, LIU Chang-nan (School of Public Administration, Hohai University, Nanjing, Jiangsu 210098)

Abstract The existing problems in development course of small-sum guaranteed loans were analyzed. Various corresponding measures should be implemented to effectively control the risks of small-sum guaranteed loans for land-expropriated farmers, including improving the organizing and managerial capabilities of the loans, enriching the resources to promote the credit guarantee, effectively utilizing the service of government to enhance the farmers' entrepreneurial ability and establishing and optimizing the insurance systems for agricultural disasters.

Key words Small-sum guaranteed loans; Land-expropriated farmers; Financial support; Risk control

1 研究背景

失地农民是伴随着城镇化和工业化的快速发展而出现的。20世纪80年代以来, 中国的城镇化以空前之势兴起, 城市空间迅速扩展, 再加上一些大型工程(比如水库、高速公路等)的兴建, 使得大量的农用地转变为非农建设用地, 大批的农民成为失地农民。据估计^[1], 我国的失地农民已经达到了4 000多万, 并且这一数字还在以每年250万~300万的速度递增。失地农民已经逐渐成为社会的新弱势群体。虽然农民在失去土地之后得到了由政府或用地单位支付的土地补偿费和安置补助费, 但从长期发展来看, 一次性的费用给付难以使失地农民有效维持原有的生活水平。而失地后产生的一系列的问题中, 最核心的问题是补偿标准偏低, 多数农民缺乏技术专长而导致就业困难, 并产生各种生计困境。

解决失地农民的生计和发展问题, 需要鼓励其创业就业, 而资金短缺往往是失地农民创业经营的瓶颈。征地补偿款用于失地农民恢复生计尚且困难, 更难用于创办企业、发展生产。因此, 解决失地农民创业启动资金是一个突出而重要的问题。根据2002年中国人民银行等部门联合发布的《关于印发〈下岗失业人员小额担保贷款管理办法〉的通知》(银发[2002]394号), 我国的小额担保贷款工程正式启动, 最初的目的在于促进下岗失业人员再就业。随着失地农民问题的日益突显, 失地农民(即土地被依法征收后, 农业户口的家庭人均耕作面积少于200 m²的群体)逐渐被纳入到小额担保贷款的对象范围。小额担保贷款是中国实施积极就业创业政策的重要组成部分, 可为有需要的失地农民提供创业启动资金支持, 鼓励他们自谋职业、自主创业, 这一政策对解决失地农民的生计困境有着十分积极的意义。

2 失地农民小额担保贷款及其发展现状

2.1 小额担保贷款内涵与特征 小额担保贷款是指通过政府出资设立担保基金, 委托担保机构提供贷款担保, 由经办商业银行发放, 以解决符合一定条件的待就业人员从事创业经营自筹资金不足的一项贷款业务, 包括自谋职业、自主创业或合伙经营和组织起来创业的开办经费和流动资金。它与小额信贷有显著的区别。小额信贷是一种以城乡低收入阶层为服务对象的小规模的金融服务方式, 旨在通过金融服务为贫困农户或微型企业提供获得自我就业和自我发展的机会, 促进其走向自我生存和发展。二者的区别主要表现在: ①贷款对象不同。小额担保贷款的对象是符合一定条件的待就业人员, 而小额信贷的对象是贫困农户或微型企业。②担保方式不同。小额担保贷款的担保基金由政府提供, 担保机构提供担保, 小额信贷多为小组联保方式运营, 个别金融机构还需要贷款抵押或担保。③财政贴息差异。小额担保贷款的贴息资金中东部七省市(北京、上海、山东、江苏、浙江、福建、广东)的贴息资金则由地方财政负担, 其他省市由中央财政和地方财政各负担部分; 小额信贷则没有财政贴息。一般来讲, 若采用小额信贷, 失地农民可用于抵押担保的资产十分有限, 并且在集体土地上建造的房产目前仍无法办理登记抵押。另外, 小额信贷风险较大, 一般要对借款方的经济效益、经营管理水平、发展前景等情况进行详细的考察, 以降低风险。这些条件对于失地农民来讲都是难以达到的。因此, 小额担保贷款更有利于失地农民创业就业, 能够更好地促进其生计恢复和发展。

2.2 小额担保贷款基本流程 失地农民小额担保贷款主要有以下几个环节: ①失地农民向户口所在地乡镇劳动保障所(简称社保所, 下同)提出贷款申请并提交相关材料。②贷款申请受理和贷前调查。社保所受理、对失地农民进行信用调查、评估、审查后对申请事项进行公示, 并在贷款申请、推荐书上签署意见, 然后将资料报送担保机构。③社保所和担保机构推荐。社保所建立个人信用档案并将推荐材料报送

基金项目 国家社科基金课题《极端气候影响下的人口迁移安置政策研究》(编号: 11CRK002)。

作者简介 何志扬(1982-), 男, 湖北麻城人, 博士, 讲师, 从事非自愿移民安置研究。

收稿日期 2015-01-27

经办银行,同时,担保机构审核后出具《同意担保通知书》并将资料报送经办银行。④经办银行在收到担保机构的推荐和担保意向后,对贷款申请进行评审,通过评审后,担保机构与经办银行签署《担保合同》,并与失地农民签订《委托担保合同》,担保机构委托担保所协助失地农民办理反担保法律手续。⑤经办银行与失地农民签订《贷款合同》,发放贷款。

2.3 失地农民小额担保贷款发展现状 随着失地农民问题的日益显著,政府采取鼓励失地农民创业就业来解决其生计困境,失地农民作为就业困难人员逐渐被纳入申请小额担保贷款的对象范围。早期的贷款额度一般在2万元左右,最高不超过3万元,贷款期限最长不超过2年,到期确需延长的,可展期1次;2013年9月份国家财政部、人力资源和社会保障部以及中国人民银行发布《关于加强小额担保贷款财政贴息资金管理的通知》(财金[2013]84号)规定财政贴息资金支持的失地农民小额担保贷款最高贷款额度为5万元,财政贴息资金支持的小额担保贷款期限最长为2年,对展期和逾期的小额担保贷款,财政部门不予贴息。

失地农民小额担保贷款经过多年发展,依旧存在许多方面的困难和阻力。①失地农民创业动力不足。主要原因有:一是多数失地农民年龄偏大,文化程度偏低,非农劳动技能缺乏,而目前的创业环境对创业者知识和技能要求较高,失地农民“心有余而力不足”。二是部分失地农民的对政府的依赖性较强,往往采取等、靠、要,而不去积极创业。②经办单位和业务人员积极性不高。由于开展小额担保贷款数额小、环节多、手续繁杂,使得开展此业务的人工成本高、经济收益低、呆坏账风险大,因此经办单位业务人员开展此项业务积极性不高。③担保基金不足限制了失地农民贷款的人员规模。《通知》指出,小额担保贷款担保基金由地方财政部门筹集,所需资金从一般预算中安排,其他专项资金或者财政专户资金不得作为担保基金的资金来源。这就使得小额担保贷款基金的来源渠道单一,数额不足,而需要贷款的人员较多,小额担保贷款面临着“僧多粥少”的困境,而失地农民只是“众僧”中的一小部分,能够分到的“粥”更少,无法满足其“应贷尽贷”的实际需求。

根据邓国取^[2]对洛阳市洛南新区640户(有效样本603户)失地农民自我创业调查,失地农民自主创业从事第三产业的比重最大,占到88%左右,其次为现代农业和第二产业;其中创业项目为传统性、微利性项目的占97%左右;并且失地农民自我创业的最大问题是融资问题,占创业问题因素的35%;农户对资金的需求十分迫切,其中“非常迫切”的占27%，“迫切”的占40%。通过上述调查分析可以看出,失地农民自主创业的层级较低,盈利能力有限,小额担保贷款相对失地农民的需求来说,也是供不应求的。

3 失地农民小额担保贷款的风险来源

小额担保贷款最核心的风险就是借款人逾期无法还款。其多重的负面影响在于,一方面造成金融机构和财政部门出现贷款坏账,资金损失;另一方面失地农民也遭受一定的损失,并引起不良信用记录,导致再次融资的难度和成本增加,

使生计困难更加“雪上加霜”。这一核心风险主要由以下原因所导致。

3.1 制度设计不完善 根据《通知》要求,各省市地方政府均出台了本地区的《小额担保贷款实施办法》,根据《办法》的要求,地方政府应该由一个综合部门牵头、组织和协调相关机构和单位的活动。但是在实际工作中,这个牵头部门往往是劳动保障部门或者人民银行,由于其职能定位和权力范围局限,并不能充分发挥组织和协调的功能。另外,贷款流程涉及主体过多,贷后管理不到位。各《办法》规定小额担保贷款按照自愿申请、社区推荐、人力资源社会保障部门审查、贷款担保机构审核并承诺担保、商业银行核贷的程序,办理贷款手续。这一制度形式虽然对各相关部门的工作职责做了明确说明,但对于贷款最终发放与否缺少统一的判断依据,这导致了最终责任认定方面的困难。同时,由于欠缺对于贷款发放与管理过程中因相关部门和责任人违规操作或不作为所造成的贷款风险的责任追究办法,也使得容易增加借款者的还款风险^[3]。再者,《通知》规定,小额担保贷款期限最长为2年。如果要在规定时间内不发生违约现象,创业项目的年收益率需要保持很高的水平,这对于缺乏知识和技能的失地农民经营微利项目来讲无疑是一个巨大的挑战。

3.2 信息不对称 不对称信息是指风险决策中某些参与者拥有但另一些参与者不拥有的信息^[4]。在贷前,失地农民可以较容易地了解到担保贷款政策资格审查的要求以及经办银行的信息,但是担保机构和经办银行却很难全面了解到申请贷款者的信息,导致小额担保贷款借贷双方的信息不对称^[5]。政府部门为了完成任务指标,使一些不具备创业能力的失地农民也获得了贷款,埋下了很多潜在风险。另外,贷中的跟踪调查及服务不到位,使得经办银行对借款者资金投向情况及其风险、收益水平等信息不完全了解,也会引起还款风险。

3.3 信用环境建设不足 我国的个人诚信评价体系尚不完善,整个社会的信用环境建设不足。失地农民对贷款信用的认知也存在着偏差,他们往往将小额担保贷款当作是政府对他们的补贴或救助。由于小额担保贷款实行财政贴息,在利益驱动下,会出现失地农民加大对小额担保贷款的申请力度,然而部分贷款者签约后不按照合同约定进行投资,将贷款主要投资于住房建设、消费等非生产领域,导致未来还款的现金流缺乏保障。甚至出现部分人“转贷”的现象,这都使得贷款不良率升高,偿贷的风险不断增大。

3.4 创业培训与服务不到位 各地积极开展的失地农民创业培训存在诸多问题。一是培训既缺乏针对性,又过于偏重理论知识,缺乏应用性。创业实践指导的不足使失地农民面临很大的创业风险。二是许多创业培训只注重完成培训任务,忽视了培训的后续指导和服务。失地农民由于自身知识储备和管理技能的缺乏,在经营过程中会遇到各种困难,创业服务不能及时跟进,失地农民创业的成功率难以得到保证,从而对小额担保贷款带来负面影响。

3.5 市场和自然风险 失地农民在申请小额担保贷款创

业后面面临激烈的市场竞争,但由于其自身条件和能力的限制、创业经验的不足以及创业服务难以跟进等因素使其把握行业市场信息的能力受限,导致其在创业过程中的管理经营跟不上市场的变化。部分失地农民创业项目为现代农业,一旦遭受自然灾害,其经营将受到严重的影响,从而威胁小额担保贷款的安全性。

4 失地农民小额担保贷款风险控制

小额担保贷款对失地农民自主创业或合伙经营,以提高其收入水平,促进其生计恢复并提高当地就业水平方面有着突出的作用。有创业意愿的失地农民对小额担保贷款也有着迫切的需求。因此需要大力提高小额担保贷款的支持力度。那么,就需要有效控制失地农民小额担保贷款的风险,笔者认为应当努力从以下几个方面入手。

4.1 提升小额担保贷款的组织和管理能力 ①地方政府应建立贷款发放统一资格标准,明确贷款程序中各部门责任,出台贷款风险的责任追究方法。②各部门加强协作,合力推进小额担保贷款良好运行。社保部门应加大对小额担保贷款业务人员的培训,严格资格审核程序;财政部门应加强监督管理,确保资金及时拨付到位和专款专用;经办银行应根据借款人项目特点、资金回收周期合理确定还贷方式和还贷期限;银监部门应充分发挥对金融机构承办小额担保贷款业务的监管职能;人民银行应发挥在推进社会信用体系建设创建工作中的优势和作用,培育良好的信用环境,减少信息不对称,帮助经办银行防控风险。③设定专门小组对贷款失地农民进行阶段性的跟踪和服务,主要包括贷前调查、贷中管理、贷后核查和业务指导等,要尽可能做到对贷款者的家庭情况、贷款项目、贷款数额、还贷能力等方面有明晰的了解,把好风险关口;同时要加强对失地农民小额担保贷款的风险动态管控,不断降低贷款风险,提高贷款资金使用效益。

4.2 丰富小额贷款担保资源以提高担保能力 地方财政应根据本地区经济发展情况不断加大小额担保基金的拨付力度;做好担保基金的账户管理、担保运作管理、风险控制以及日常管理等,做好小额担保贷款的代偿与追偿^[6];建立代偿损失的核销机制,设立代偿准备金账户,由本级财政拨付专项资金^[7];积极整合由政府出资建立的各类担保机构的担保资源,形成担保合力,不断提高贷款担保和抗风险能力。

4.3 有效发挥政府服务功能以提高失地农民创业能力 一是需要政府发挥信息服务功能。政府部门应充分发挥信息优势,积极主动提供有关失地农民创业行业发展动向和市场方面的信息,同时加强信息服务体系建设,引导发展行业协会,为失地农民小额贷款各参与方提供公共的信息服

务平台。同时要加快社会中介服务体系建设,采取各种措施调动会计、法律、投资顾问、资产评估等中介机构和组织服务于失地农民小额担保贷款,为其提供全方位的信息服^[8]。二是需要政府发挥创业服务功能。人社部门在注重有针对性的创业培训的同时应更加注重创业服务,建立创业“一条龙”跟踪服务体系。应增加实践培训内容,建立失地农民创业“孵化园”等,并组织专家对失地农民进行创业指导,帮助制其制订创业计划和资金使用计划,并建立回访制度,及时帮助解决创业过程中出现的问题,提高失地农民的创业能力。

4.4 建立和完善农业灾害保险制度 失地农民选择的农业创业项目多为现代农业。农业创业项目作为失地农民创业项目的组成部分,虽然所占的比例不是很大,但是失地农民的生产经验更适合农业创业项目。由于我国农业自然灾害具有种类多、范围广、发生频率高并有群发或诱发其他灾害等特征,其对农业造成的危害十分严重。因此,农业创业项目应对自然灾害风险的能力较低,失地农民遭受风险后会使得偿还贷款陷入一种不可预期的状态。农业灾害保险作为一种农业生产风险转嫁机制,在弥补自然灾害造成的农业损失方面具有独特的作用。《农业保险条例》自 2013 年 3 月 1 日正式实施以来,农业灾害保险的发展取得了长足的进步,但仍面临险种少、覆盖面小、承保机构少、配套政策缺失等不足,同时受灾农民的道德风险也需要切实防范,因此农业自然灾害保险作用的发挥仍需借助保险市场的培育和政策体系的完善。只有这样,失地农民所从事的出险系数较高的种植业和养殖业才能借助保险的力量获得相对安全的市场环境,从而增加小额担保贷款的还款能力,分散和降低失地农民小额担保贷款的还款风险。

参考文献

- [1] 卢海元. 被征地农民安置与社会保障的政策选择和制度安排[J]. 国土资源, 2007(1): 32-34.
- [2] 邓国取. 城市新城区建设进程中失地农民自我创业分析与评价——基于洛阳市洛南新区的调研与思考[J]. 城市发展研究, 2009, 16(12): 63-69.
- [3] 李征, 王跃. 小额担保贷款的制度缺陷分析——基于湖北省小额担保贷款的实证研究[J]. 金融理论与实践, 2008(2): 57-60.
- [4] 李延喜, 迟国泰. 贷款风险管理中道德风险的防范类型[J]. 中国管理科学, 1999, 7(1): 21-24.
- [5] 廖继胜, 史焕平. 我国小额担保贷款发展的困境及对策[J]. 经济纵横, 2009(5): 36-38.
- [6] 刘逸云, 韦素梅, 顾华权. 广西小额担保贷款财政贴息工作研究[J]. 经济研究参考, 2012(29): 26-30.
- [7] 赵爱玲. 创新小额担保贷款管理模式问题研究[J]. 社会科学辑刊, 2010(1): 100-103.
- [8] 范国华, 徐世平. 西部地区推行妇女小额担保贷款的风险因素分析——以甘肃省为例[J]. 山西农业大学学报: 社会科学版, 2011, 10(7): 688-691.

(上接第 224 页)

- [31] 徐大伟, 郑海霞, 刘权民. 基于跨区域水质水量指标的流域生态补偿量测算方法研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2008, 18(4): 189-194.
- [32] 耿涌, 戚瑞, 张攀. 基于水足迹的流域生态补偿标准模型研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2009, 19(6): 11-16.
- [33] 段靖, 严岩, 王丹寅, 等. 流域生态补偿标准中成本核算的原理分析与

方法改进[J]. 生态学报, 2010, 30(1): 221-227.

- [34] 沈满洪. 在千岛湖引水工程中试行生态补偿机制的建议[J]. 杭州科技, 2004(2): 12-15.
- [35] 许凤冉, 阮本青, 王成丽. 流域生态补偿理论探索与案例研究[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2010.
- [36] 毛占锋, 王亚平. 跨流域调水水源地生态补偿定量标准研究[J]. 湖南工程学院学报: 社会科学版, 2008, 18(2): 15-18.