

完善支持微型金融发展的财政政策

■李 新

微型金融是为中低收入群体提供的小额金融服务,以帮助其摆脱贫困。近年来,世界各地的微型金融取得了长足发展。我国微型金融的实践尚处于探索阶段,供需失衡、服务覆盖面低、发展不全面等问题制约着微型金融的进一步发展。因而,有必要加大财政政策扶持力度,推动我国微型金融的深化发展。

我国对微型金融的探索主要是在对孟加拉乡村银行模式的借鉴和改良基础上发展起来的小额信贷。目前我国开展的小额信贷模式有三种:非政府组织、国际机构、社会团体等民间组织操作的小额信贷,政府部门操作的小额信贷和金融机构操作的小额信贷。农村信用社、城市商业银行、邮政储蓄银行、村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、社区发展基金等已成为小额信贷的主要供给机构,并呈现出蓬勃发展的势头。截至2008年,全国累计发放小额贷款约1.7万笔,金额达10亿元。但是我国微型金融仍处于试验探索阶段,主要是为中低收入者提供生产性信贷服务,发展还不够全面成熟,主要面临以下问题:

一是微型金融供需发展严重不平衡。中国小额信贷发展促进组织发布的《2008小额信贷行业评估报告》显示,我国的小额信贷市场的需求远大于供给,满足率较低,服务不充分,而与城市相比较,农村的金融服务更加不足。从需求来看,需求主

体多种多样,包括城市失业人群、农户、城乡的微小企业、大学毕业生以及个体创业者等。同时,小额信贷的需求形式也多种多样,既有信贷需求也有储蓄、保险、投资方面的需求,其中贷款需求是首要的。就供给而言,虽已形成了一种小额信贷供给机构多元化和供给渠道多样化的局面,但是供给总量有限,中低收入群体的小额信贷覆盖面仍然比较窄,全国2800多个乡镇没有金融机构。

二是微型金融业务发展不全面。目前我国对微型金融的探索实践主要在小额信贷领域,也涉足部分小额保险业务,而担保、信托、金融租赁等其他微型金融业务却鲜有尝试。此外,我国现在只贷不存的小额贷款公司,与国际上涵盖存款、贷款、汇兑、保险、投资服务的微型金融概念尚有差距。微型金融单一的业务种类难以满足多样化的金融需求。

三是微型金融机构财务负担过重。多数微型金融机构难以形成规模效应,相对成本过高,税收负担普遍较重,同时缺乏有效担保,难以实现操作可持续。财政部数据显示,2003—2005年,浙江省农村合作金融机构应缴纳所得税25.8亿元,3年平均税负高达44.5%。在县城内,农村合作金融机构的税收负担普遍高于当地全国性银行。重要的是微型金融机构承担了服务中低收入群体的责任,依法依理均应

享受税收优惠政策。

因此,有必要制定因地制宜、因机构制宜的财政措施,通过税收减免、贴息等财政政策来支持和引导多种机构参与微型金融的运作,促进微型金融供给总量的增长和供给品种的多样化。

随着我国微型金融覆盖面的不断扩大、经营模式的多元化以及业务发展的多样化,对微型金融的财政支持力度也应适度加大,支持方式应因机构因地区而异,支持范围也有待扩展到小额保险、担保等其他微型金融领域。

一是建立微型金融扶贫基金,为微型金融提供基础性的资金支持。建立微型金融扶贫基金能为微型金融机构疏通适宜的融资渠道和资金支持,满足符合条件的公益性微型金融机构的资金需求,以彻底解决具有可持续发展潜力的微型金融组织的资金瓶颈问题。例如建立专门为之服务的批发基金组织,像孟加拉的批发小额信贷机构,或将此基金设在政策性银行,由其发放、管理和监督。

二是筹集财政专项资金,建立微型金融的风险补偿机制。建立扶贫小额信贷的风险补偿机制,对微型金融机构在经营中形成的风险损失进行适当补偿。如地方政府可通过财政专项资金建立涉农贷款风险补偿机制,按当年新增涉农贷款的2—5%给予风险补偿;政府也可以

运用涉农财政资金,建立农业自然灾害风险调节基金,用于在农业遭受重大自然灾害时,弥补农户的损失,特别是贫困农户使用小额贷款发展生产经营时遭受的损失。同时,建立小额贷款担保的补偿机制。一般情况下,贷款担保基金收取的担保费为贷款本金的1%,担保机构的运作费用有限,加之担保风险也较大,因而亟需建立担保风险补偿机制。

三是利用财政补贴政策促进微型金融机构建立激励机制。建立有效的小额贷款扶贫成效考核机制,依据政府扶贫政策既定目标,并结合小额信贷的扶贫效果,通过利益激励机制对小额信贷机构或承贷农户予以补贴或奖励。对扶贫小额信贷项目,可通过财政对其进行利差返还或费用补贴;为鼓励金融机构对农民创业予以贷款扶持,地方财政可按基准利率的一定比例结算贴息资金;对城镇下岗职工微利创业项目进行全额贴息。积极开拓微型金融业务并达到标准的金融机构,可享受财政预算资金、涉农部门、企事业单位的开户奖励;对经金融监管部门和省政府授权部门批准组建的村镇银行、小额贷款公司以及农民专业合作社开设的信用合作组织等专业微型金融组织,可由地方财政按其已到位注册资本的2—5%给予一次性奖励;地方政府可对金融机构微型金融服务业务缴纳的所得税地方留成部分和营业税给予奖励。

四是实施差别性税收优惠政策,有针对性地扶持微型金融机构。可免除小额农贷利息收入的营业税;农业小额贷款担保公司可享受公益性企业的税收优惠政策;将营业税3%征收、所得税减半征收的政策,从农村合作金融机构扩展到

小额贷款公司、村镇银行等专业微型金融机构。可考虑将金融机构享受税收优惠政策与在当地的小额贷款投放实绩相结合,小额贷款达到一定比例的金融机构才能享受当地税收优惠政策,引导当地商业银行开展小额信贷业务。如以县为单位,对60%以上存款用于当地贷款的商业银行县级支行,给予减免营业税待遇。对于部分“老少边穷”地区因达不到规模效益而产生经营亏损的微型金融机构,由地方财政适当弥补;对不同地区的微型金融机构实行差别税率政策,引导资金流向微型金融供给匮乏的地区,优化资源配置。

五是建立小额贷款担保基金,完善信用担保机制。将目前的贴息转变为财政担保基金,通过财政专项资金建立小额贷款担保基金。担保基金的来源可包括:现有的中央财政用于贴息的资金、财政扶贫资金、省级财政配套部分资金。担保基金可由各级财政按比例承担,也可考虑由承贷者承担一小部分,对小额贷款的贴息采取借款人先交利息再退还的办法。担保基金专户存储资金可存放在经营小额扶贫信贷资金的金融机构,并科学合理地确定每年担保基金允许损耗的额度。凡贷款损耗控制在允许额度内的,经担保基金管理部门审核后,由担保基金补贴;凡超过允许额度的损耗部分,由担保基金和经营机构共同负担。担保基金可与金融机构合作,签订风险共担合同,开展比例担保,比如担保基金承担80%、经办银行承担20%的风险比例。担保后利率维持在人民银行同期公布的利率水平。在合作金融机构的选择上,可考虑引入竞争机制,通过补偿率招标的方式选择确定担保基金的

合作金融机构,通过市场手段建立扶贫贷款风险补偿的定价机制。此外,可借鉴日本的信用保证模式,由政府全额出资为微小企业贷款提供担保。由政府建立的信用保证协会对微小企业的融资提供担保,而后由政府全额出资建立的中小企业信用保险公库对信用保证协会所担保的债务进行保险。

六是大力支持小额保险的发展,促进保险与信贷的有效结合。随着小额信贷项目蓬勃发展,配合小额信贷开展的信用保险就成为规避贷款风险的有效方式。可通过保险与小额信贷的有效结合,充分发挥保险的风险防范作用,降低小额贷款的风险。政府支持是小额保险发展的重要推动力。从国际经验看,政府的财政支持主要是给予小额保险提供者或低收入人群补贴,或在销售渠道和经营模式创新方面给予宽松的财政政策。例如菲律宾政府通过税收优惠,减免了特定小额保险项目的营业税,而且降低了农村保险营销人员的税负,很好地促进了小额保险网络的拓展。结合我国实际,可对申请小额贷款的客户参加保险给予特殊的优惠政策,如在给予保费补贴的同时,降低贷款利率或延长还款期限,以减轻农户的负担;对开展小额保险的机构给予补贴管理费和保费、税收优惠等政策扶持;建议中央政府设立再保险基金,对地方试点的小额保险提供再保险支持,但对提供再保险支持的条件,包括承保范围、保障程度、保险费率(含政府补贴水平)、业务操作规范等提出要求,以再保险机制的形式对地方进行规范,最大程度地分散小额保险尤其是涉农小额保险的风险。

(作者单位:首都经济贸易大学)

责任编辑 刘慧娴