

政府支持小额贷款发展实现多赢

郭俊清

小额贷款是指金融机构向农户、商户、小微企业等资金需求者发放的金额较小的贷款，一般不超过20万元。因为小额贷款具有对象分散、成本较高、风险较大等特点，我国金融机构普遍将其作为一种普惠金融产品，即发展小额贷款更多的是为了扩大就业、缩小贫富差距和促进经济增长，是企业让利于社会、履行社会责任的一种体现。基于此，以盈利为导向的市场，普遍缺乏自发扩张小额贷款业务的动力。

那么，政府是否有必要支持小额贷款发展呢？要回答这个问题，应当站在全社会整体利益的角度来思考。一方面，金融机构是营利性机构，成本与收益是其权衡是否开展某项业务的必然考量。在市场自发作用下，信贷资源必然向有实力的大企业倾斜，而相对分散、成本风险较高的农户、小微企业被排除在正规金融体系之外，长期面临“贷款难、贷款贵”的问题，有些不得不被接受利率畸高的“民间借贷”。另一方面，提供公共产品和服务，弥补市场不足，促进社会公平是政府的重要职责之一。政府有义务帮助各阶层人民实现就业和发展，特别是农户和小微企业。但政府本身资金有限，多数情况下政府资助只能作为一次性资金用于消费，难以作为生产性资金改善其经济状况。而小额贷款所具有的普惠特点，恰恰适合作为承载政府帮扶力量的主体。归纳起来，政府支持小额贷款发展至少具有三个好处：一是以有限的政府资金撬动

数倍金额的小额贷款，可以实现对帮扶对象的广覆盖，提高政府资金的使用效益。二是小额贷款以市场化手段筛选对象，让最有希望发展的对象受益，能够促进实现社会再生产，最终使全社会利益最大化。三是市场化手段降低了政府的行政成本，提高了资金使用的透明度和效率。

近年来我国已充分意识到支持小额贷款发展的重要性，李克强总理多次在国务院常务会议中强调，要加大对于金融机构发展小额贷款的支持。为此，笔者认为应做好以下几方面工作：

一是资金支持，降低风险。资金支持分为直接资金支持和间接资金支持两种。直接资金支持包括提供担保金、风险补偿金等。按照现行法律法规，政府不可以直接作为担保人，但财政可以出资，为小额贷款对象提供担保，金融机构按照担保金的一定倍数向小额贷款对象发放贷款。据了解，有些地区已经开始采取这种做法，有效缓解了小额贷款对象缺乏抵质押物的矛盾，应予以完善推广。风险补偿金则是担保金的变种方式，即在发生风险以后，按照事先约定，根据金融机构的损失按比例发放补偿金。间接资金支持包括出资设立定向担保公司或者政府购买小额贷款保险服务。设立定向担保机构，是指政府出资同时吸引社会资本，成立专门面向小额贷款担保的公司，由担保公司对小额贷款借款人提供担保，在借款人无力偿还贷款时，担保公司进行代偿。政府购买

保险服务，是指以政府向社会力量购买服务的方式，为借款人购买小额贷款保险产品，以放贷的金融机构作为第一受益人，在借款人无力还款时，保险公司赔付金额代偿。

二是减税贴息，增加效益。减免发放小额贷款金融机构的营业税、所得税，或按照金融机构小额贷款发放规模或结余规模进行一定比例的补贴，直接减轻金融机构的税费负担，也可以通过向借款人提供全额或部分贴息的方式，间接补贴金融机构，从而增加或保障金融机构收入，弥补发放小额贷款形成的风险损失。此外，政府贴息还可以部分解决信息不对称问题。因为政府会对贴息对象进行筛选，将一部分资质不好的借款人剔除出贴息对象范围，防范逆向选择和道德风险；此外由于政府威慑力的存在，借款人为避免进入政府的“黑名单”，并且持续获得政府贴息等政策支持，必然会想方设法按时偿还金融机构贷款。

三是信息支持，减少成本。在缺乏抵质押物担保的情况下，小额贷款的还款情况很大程度上依赖于借款人的还款意愿，还款意愿又决定于借款人的信用情况。而目前，我国信用体系，尤其是农村地区的信用体系尚不健全。在这种情况下，金融机构只能凭信贷从业人员自身经验对借款人信用情况进行判断，若借款人故意隐瞒，金融机构往往很难发现，即金融机构面临与借款人之间信息不对称的风险。虽然目前中国人民银

加快PPP模式实践与推广

关书宾 | 霍志辉

2014年12月4日,财政部发布了《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》和《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知》(以下简称《操作指南》),对社会资本进行了界定,明确了各级政府部门(财政部门下属的政府和社会资本合作中心或指定专门机构)在PPP模式中承担的职责,并对PPP项目识别、准备、采购、执行和移交各环节的操作流程进行了规范性说明。同日,国家发展和改革委员会发布了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(以下简称《指导意见》),同时发布了《PPP项目进展情况按月报送制度》和《政府和社会资本合作项目通用合同指南》,明确了PPP模式项目的适用范围、操作模式选择、项目规范管理等内容。本文主要结合《操作指南》相关条款,对PPP项目中政府部门及社会资本的职责划分、风险分担和利益分享等进行分析;同时结合《指导意见》分析PPP模式的适用范围和模式选择,以及PPP模式推广对传统融资平台(城投企业)投融资和职能转变的影响。

(一)政府部门负责PPP项目发起、

项目准备、采购、监管和移交等工作,承担项目运营环境相关风险,并分担不可抗力风险,分享项目超额收益;社会资本享受项目运营、政府政策和资源支持等投资回报,承担项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险。

依据《操作指南》,财政部门(政府和社会资本合作中心)为PPP项目的主要发起方,负责PPP项目的征集、筛选和物有所值评估工作;“政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构,负责项目准备、采购、监管和移交等工作。”在项目执行环节,政府部门可指定相关机构依法参股PPP项目公司,并监督社会资本的出资和履约情况;同时PPP项目的运营绩效指标和财务报告需定期向财政部门备案。在特定情况下,政府部门有权临时接管项目,直至启动项目中止程序。

依据《操作指南》,政府部门在PPP项目运作中主要履行规划指导、融资支持、项目发起、绩效评价和信息统计等职责,政府相关职能部门对PPP项目履行行政监管职责。即在PPP项目运作中,政府作为公共部门的代表者,其主要目

的在于保障公共产品或服务供给的安全稳定。风险分担方面,政府部门不承担项目运作的具体商业风险,仅承担法律、政策和最低需求等项目运营环境相关的风险,同时作为项目参与方之一,共同承担不可抗力等风险。依据《指导意见》,在PPP模式下,政府部门要从公共产品的直接“提供者”转变为社会资本的“合作者”以及PPP项目的“监管者”。

整体看,政府部门作为传统的公共产品和服务的提供者,在PPP模式中将部分公共产品和服务的投融资以及运营管理等职能转移给社会资本,这个有形的手主要从公共产品和服务的供需调整、质量安全保障等角度发挥作用。

《操作指南》明确了社会资本的概念,即建立了现代企业管理制度的境内外企业法人,但不包括本级政府所属融资平台公司及其他控股国有企业。从社会资本在PPP项目中的风险分担情况看,《操作指南》和《指导意见》明确了PPP项目的设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担,同时共担不可抗力等风险。收益分享方面,依据《操作指南》社会资本可享有项目运营收益,同

行已有征信系统,但纳入该系统的范围有限,目前很多提供小额贷款业务的农村信用社尚未纳入其中,难以迅速、准确掌握借款人信用情况。因此,政府应进一步加大力度健全信用体系,基层政

府可设置专门部门或安排专人负责居民信用体系建设,根据其不同信用情况,划分不同的信用等级,颁发不同级别的“电子信用证”。这样一方面可使金融机构根据借款人的信用级别,决定是否发

放贷款,匹配何种贷款要素,另一方面也可促使居民注重维护自己的信用状况,从整体上降低贷款违约成本。□

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李燕