

# 海南琼中 发展农村小额信贷的探索与启示

□陈和平 李良廷

长期以来,由于农村资本要素市场建设相对滞后、信用体系不完善、融资风险防范机制不健全,金融机构贷款主要向大城市、大行业、大企业集中,用于农村发展的资金严重短缺,成为制约农村经济发展和农民增收的瓶颈。为有效破解农村贷款难题,一些地方开展了农村小额贷款,如海南省琼中县成功探索出“农民贷款、政府贴息”的小额信贷

模式,取得了良好效应,值得推广。

(一)建立完善的服务网络。为确保农村小额信贷有人管、有人做,琼中县建立了自上而下的服务网络。县政府专门成立了金融合作办公室,与县农村信用社一起,共同搭建起农村小额信贷融资平台;在各乡镇设立农村小额信贷服务站,对贷款农户提供贷前贷后服务;在各行政村设立小额信贷服务员,对贷款农户进行跟踪服务。服务网络建起后,由县规范了贷款程序,即农户在村小额信贷服务员的引导下,首先向所在乡镇农村小额信贷服务站提出贷款申请,服务站受理并审核有关材料,然后

会同当地信用社人员对贷款项目进行调查评估,形成调查报告,并向县金融合作办申报,经县金融合作办审批后,农村信用社根据审批意见直接向农户发放贷款。

(二)实施“农民还款、政府贴息”的鼓励政策。为简化贷款手续、降低贷款门槛,县政府专门成立了担保公司,按照1:10的比例统一为农户贷款提供担保,农户无需抵押,只需5人联保即可。为激励农户发展生产并及时还款,琼中县实行激励政策,规定提前偿还贷款的农户由县政府给予100%的贴息,按期偿还贷款的农户由县政府给予80%的贴息。凡提前或按期偿还贷款的农户



海南省农村信用社  
HAINAN RURAL CREDIT UNION

农信社小额贷进村头 到田头 暖心头

由县政府授予“信用户”荣誉称号，“信用户”再次贷款可免审批手续，直接到信用社办理贷款即可。

(三)因地制宜确定贷款项目。琼中县开展贷款贴息时，注重选取既能促进经济发展又不会破坏生态环境的项目予以重点支持。为避免盲目性，县政府在确定支持项目后，先选取一个自然村小范围试点，由县乡政府科技部门和人员对农民进行免费技术培训，如果实践证明项目可行，再引导农民逐步推广。从实践来看，琼中县选取的支持项目不仅投入少、见效快，农民积极性高，还逐步形成了当地特色，优化了生态环境。

(四)强化广大农民群众信用意识。为营造良好的信用环境，有效降低金融风险，县政府建立健全制度，出台了一系列约束性措施。一是规定除受自然灾害影响外，逾期未偿还贷款的农户将被县政府列为“不守信用户”，三年内不予贴息贷款。二是要求各村将农户贷款的时间、金额、用途及期限等信息作为村务公开的一项重要内容，鼓励开展群众监督。三是广泛开展“信用村”、“信用户”评选创建活动，对获得荣誉称号的，县政府不仅给予奖励，还在有关政策上给予倾斜照顾。

(五)广泛宣传、跟踪服务。为确保贷款发得出去、收得回来，琼中县做了大量深入细致的宣传和跟踪服务工作。一是编制《农村小额贷款指南》，免费发放给乡镇干部、村民小组和贷款农户，以通俗易懂的问答方式，图文并茂地介绍、宣传农村小额信贷的对象、程序等知识。二是对各村党支部书记、村委会主任、村小组长及贷款农户进行贷款业务知识培训。三是向各贷款农户发放“农村小额贷款服务联络卡”，联络卡上印有各乡镇服务站、信用社、县金融合作办、县担保公司的电话号码，农民贷款如有问题，随时都可打电话解决。

据琼中县农村信用社资料，开展小额信贷前，全县农村信用社存款约2.8亿元，贷款只有1.9亿元，开展农村小额信贷后，业务范围进一步扩大，资金得到充分利用，形成了新的利润增长点。由于贷款不仅由县担保公司担保，县财政还予以贴息，使得贷款的风险降到了最低。目前，县信用社的不良资产率仅为0.9%，大大低于其他商业银行。贷款已到期的178户农户，均已提前或按时偿还了贷款，偿还率达100%，实现了“贷款一还款一再贷款”的良性循环。2011年县信用社累计发放农村小额信贷1亿元，惠及农户4000多户，农村信用社正逐步成为真正的“农民银行”。

总的看，琼中县农村小额贷款模式将政府的组织优势、金融机构的资金优势和当地的产业优势有机结合起来，实现了农民、信用社和政府三满意，并为发展农村金融提供了如下启示：

(一)发展政府贴息的农村小额信贷是新形势下农民增收的有效途径。据对某农业县的调查，如果财政安排500万元的贴息资金，可调动信用社贷款1亿元，按20%的收益率来算，可增加收入2000万元，全县10万农民，人均收入就能增加200元。可见，发展农村经济、增加农民收入，不仅要加大财政投入、增加农民补贴、改善农村发展环境，更重要的是通过体制和机制创新，利用财政“四两拨千斤”的功效，充分发挥农村金融作用，形成利于农民增收的特色产业，逐步增强农村机体的“造血”功能。

(二)农村金融发展离不开政府的引导和扶持。“琼中模式”得以成功，就在于充分发挥了政府的政策引导和资金扶持作用。政府成立担保公司，简化和方便了农民贷款；拿出资金用于贴息，一元抵十元、二十元，缓解了农村资金短缺难题。在现代市场经济条件下，由于资本的逐利性和农民抵抗风险能力较

低，发展农村金融还需政府大力引导、扶持和培育：采取措施，降低农民贷款门槛，调动农民贷款积极性；组织搭建协作平台，实现农民、政府和金融机构的共赢。只有这样，农民才能贷到款，银行才能赚到钱，政府投入才有效益，农村金融才能长足发展。

(三)开展农村金融必须有完善的服务网络。过去一些地方农村小额信贷不能持续发展，究其原因，一是贷款服务不能到乡、到村，放出去的贷款没有人来催收；二是农民虽然贷了款，但由于缺乏引导，投入的项目不合适、不赚钱，无力偿还贷款。琼中县从县到乡(镇)、从乡(镇)到村，层层建立相应的服务组织，形成了完善的信贷服务网络。想贷款的农户可以以十分简单的方式获得贷款，已获得贷款的农户也能够得到跟踪服务，确保了资金安全，避免了回收贷款难的问题。因此，开展农村金融，还必须适应我国农户数量众多、资金使用分散等特点，由政府牵头，建立从县到村层层衔接的服务网络，缩短金融机构与农户之间的距离，畅通其信贷关系渠道，最大限度地降低信贷风险。

(四)选准支持产业和项目是发展农村金融的重要环节。琼中县在选择农村小额贷款支持领域时，由于能够科学分析本地的资源特点、比较优势，从而正确地确立了贷款重点支持的行业、项目和对象，不仅促进了农民增收致富、发展了农业产业，还从源头上避免了贷款风险。相反，如果政府不善于引导农民选好产业，借来的钱没有用对地方，不仅贷款还不上，还会损害农民利益。因此，结合各地资源优势、产业基础等因素，由政府协助选择重点支持产业和项目，并给予合理的引导和服务，十分必要。

(作者单位：西南政法大学)

责任编辑 韩璐