

放大财政补贴政策效应 撬动信贷资本给力农业

——对吉林省以粮食直补资金作担保为农民发放贷款 实践的调查与思考

□ 王君业 王泽彩

为支持“增产百亿斤商品粮”，切实解决农民贷款难问题，吉林省财政部门创新“三农”扶持方式，实施粮食直补资金担保贷款，即农民用以后年度可获得的粮食直补和农资综合直补资金作担保，银行按还本付息率确定信贷额度，以低利率向农民发放贷款。2010年在公主岭等九个试点县(市、区)开始进行试点，全省当年共计投放贷款10.9亿元。2011年，试点范围进一步扩大到全省48个粮食主产区(市、区)，共发放贷款50多亿元，当年有30.2万户农户受益，占全省农户的8.3%，户均贷款16558元。粮食主产区农民贷款难问题得到有效缓解，种粮农民积极性得以充分发挥。

一、粮食直补担保贷款趟出破解农民贷款难题的新路子

第一，操作规程。以直补资金担保为农民提供信贷支持试点是按照“政府引导、财政搭台、农民自愿、金融跟进”的模式进行的。“政府引导”就是整个试点工作在政府统一组织指导和综合协调下进行；“财政搭台”就是依托现有直补资金发放渠道和信息，财政部门为农民和银行搭建平台

并提供有效服务；“农民自愿”就是农民自愿以未来应得的直补资金做担保向银行申请贷款；“金融跟进”就是银行依据相关政策和农民的实际需要，确定农民贷款限额并与农民签订贷款合同，对农民发放贷款。直补资金担保贷款发放后，如果农民按期还款，直补资金正常发放；如果农民逾期不能偿还贷款，财政部门受农民委托，按照农民与银行签订的合同，用其以后年度的直补资金还本付息。

第二，选择银行。吉林省参与直补资金担保贷款试点的金融机构包括农村信用社、农业银行、建设银行、邮储银行、工商银行及两家村镇银行。农村信用社一直是农村信贷的主力军，农业银行正在逐步返回农村金融市场，建设银行积极推动了此项工作的开展，邮储银行拥有广泛的农村网点资源，工商银行也有意增加对农村的投入，新生的村镇银行做农贷的条件得天独厚。各家银行对开展“试点”工作都很积极，热情很高，也都具有各自不同的优势。

第三，贷款产品。目前直补资金担保贷款品种主要有两大类：一类是利随本清的一次性还款产品，额度在

直补资金10倍以内，期限1—5年不等，此类贷款品种主要由农村信用社和村镇银行提供。另一类是等额本息5年或10年分期还款产品，额度为直补资金5倍或10倍，农业银行和建设银行主要提供这类贷款品种，信用社和村镇银行也有这类贷款，农户即可按年归还本息，也可提前全部还款，还可委托财政每年用直补资金代为还款。

第四，贷款发放。农信社和邮储银行由于网点多，直接通过其网点放款；农业银行通过其“惠农卡”放款；建设银行和村镇银行则通过农户直补存折放款。按人民银行信贷规模要求，各家银行在内部贷款规模控制上都积极向农村倾斜。农村信用社重点加大了直补资金担保贷款的投放，目前其发放的直补资金担保贷款最多，农业银行基本上是敞开对直补资金担保贷款的资金供应，建设银行和邮储银行也都有一定的贷款规模，村镇银行也已发放了直补资金担保贷款。

第五，风险管理。为了降低金融贷款风险，从一开始就加强了规范管理。一方面，明确规定征信系统有不良记录、土地面积存在争议的农户不能申请直补资金担保贷款，银行必须经



财政、农经等部门确认土地承包权和直补资金信息后才能对农户放款。另一方面,严格执行贷款“三查”等信贷管理制度规定,严禁超农户偿债能力放款。银行对农户放款要以农户家庭的综合收入作为第一还款来源,直补资金只作为一种还款保障。目前贷款操作流程主要有两种模式:一是农户向银行申请→贷款调查评价→征信查询→审查审批→到财政和农经部门确认质押登记→签约放款。二是一些市县先由财政、农经等部门对农户土地承包权和直补资金信息进行审核确认,经筛选后,对符合条件并有贷款意向的农户,统一组织到乡政务大厅由银行集中办理贷款手续,银行设几个窗口,经农户申请→贷款评价→征信查询→审查审批→质押登记→到签约放款等程序,农户一次办完贷款手续。

二、以粮食直补资金作担保为农民发放贷款的乘数效应

实践证明,由于直补资金担保贷款利率低、手续简便,不仅解决了农民贷款难的问题,而且也为银行落实支农政策提供了有效途径,得到了广大农民和商业银行的积极响应。

第一,拓宽了农民融资渠道,增加了农民收入。多年来,农民贷款一直受信贷条件的约束,银行不敢贷,农民贷款难。通过直补资金担保,降低了银行的坏账风险,也解决了农民过去贷款门槛高的问题。只要有直补的农户,土地承包合同没争议、征信系统没不良记录,凭直补存折都可以到当地试点银行取得贷款,充分体现了公平、公正的原则。农民得到贷款后,发展粮食生产、蔬菜大棚、养殖业和特色产业,呈现出多元增收,持续发展的局面。

第二,降低了农民贷款利率,减轻了农民贷款负担。通过利用财政现行直补资金发放渠道和信息资源,降低了银行贷款成本,使银行有条件为农民提供更低利率的贷款。试点过程中,各银行贷款利率在同期贷款基准利率的基础上统一上浮30%,远远低于农村现有贷款品种的利率。据统计,2010年9个试点县(市、区)参与贷款的农户,平均每户贷款1万元以上,减少利息支出300多元。2011年户均贷款超过1.6万元,将更多地减少农户利息支出。如果考虑直补资金担保贷款平抑市场利率的作用,农民受益是

比较大的。同时,由于直补资金担保贷款利率相对较低,在一定程度上也挤压了农村高利贷的生存空间。

第三,放大了直补资金效应,实现了财政与金融的契合。依托现行直补政策开展直补资金担保贷款,弥补了国家现有惠农政策体系中信贷支持不足的问题,使农民得到财政补贴支持的同时也获得了信贷资金的支持。目前,吉林省直补资金规模为68.9亿元,有50%的农户利用直补资金担保贷款,按照平均放大6倍计算,贷款规模可达200多亿元,占吉林省当前农户贷款额的38.8%。凭借此项贷款,可以有效引导金融资金流向农村,这既符合国家财政资金使用的政策导向,又能够充分发挥财政资金的乘数效应。

第四,激发了种粮农民积极性,活跃了农村消费市场。为农民提供低息贷款后,农民再生产有了资金上的保证,在粮食生产和产品销售上就会有更大的自主权,种粮所得也能实现利益最大化。农民据此可以有效解决季节性的卖粮难问题,利用新增收入合理安排生产的同时,进一步扩大农村消费。目前,国家主要是通过对种粮农民的直接补贴弥补农民种粮的农资增支,保护农民利益;通过粮食收储政策,为农产品提供价格支持,增加农民收入。利用财政杠杆为农民提供信贷支持,作为国家支农政策体系的一个必要补充,它与直补政策、粮食收储政策共同构成了一套内容丰富完整的支农政策体系,从而更好地保护和调动了农民生产生活的积极性。

第五,创新金融服务“三农”平台,有效降低了金融信贷风险。通过财政部门搭建的平台,银行机构畅通了在农村的营销渠道,拓展了农村金融市场。改变了过去建设银行难以涉足农村金融市场、农业银行争取返回

农村金融市场、邮储银行艰难涉足农贷业务、农村信用社一直为农村信贷高风险困扰的局面。由各级财政部门利用粮食直补资金作担保，拓宽了金融机构服务“三农”的有效途径，同时也防范了农村信贷风险。另外，直补资金担保贷款试点还为培育良好的农民信用体系创造了条件。

然而，以粮食直补资金作担保为农民发放贷款，毕竟是探索破解农村融资难题的尝试，不可避免地还存在一些问题：首先，商业银行贷款额度小、品种少，不能充分满足农民需要。如邮储银行和建设银行只能做一种放大5倍的贷款产品，按吉林省中西部农户每年2000元直补资金计算，也只能贷款1万元，远远不能满足农民需要。农业银行贷款采取的是10年等额本息还款方式，农民缺乏更多的选项，如果提前还款，也只能按长期贷款利率付息。由于各商业银行省属分行无权自行确定贷款产品，只能套用现有的贷款产品类型提供贷款产品。其次，受信贷规模限制，影响对农民贷款投放。2011年，吉林省部分银行在发放直补资金担保贷款过程中，由于信贷规模的限制，资金投放受到一定影响。虽然近期人民银行专门给吉林省增加了部分直补资金担保贷款的信贷额度，但远远不能满足农民的贷款需要。再者，贷款利率较高，农民贷款负担较重。直补资金担保贷款利率虽然已经低于农村现有贷款品种的利率，但仍然要在基准利率的基础上上浮30%。由于农民直补资金担保贷款额度相对较小，贷款户数相对较多，银行对农户贷款成本相对较高，在目前利率水平上如再降低利率，银行没有益也无法正常运营。最后，预期财政风险大，制度安排需加快。农业基本上仍是靠天吃饭，一旦遭受大

的自然灾害，承担担保责任的财政无疑成为还贷主体，如何协调现行农业保险与之配套，相关制度安排还须及时跟进，顶层设计有待加快。

三、在粮食主产区推广财政直补资金担保贷款的对策建议

在认真总结吉林省成功试点经验基础上，建议加快在全国粮食主产区和产粮大县推进粮食直补资金担保贷款改革，同时中央要在顶层设计上给予必要的政策支持，为实现《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009—2020年）》目标奠定坚实基础。

第一，要加快推广直补资金担保贷款改革。今年中央农村工作会议和中央1号文件明确提出“加大农村金融政策支持力度，持续增加农村信贷投入，确保银行业金融机构涉农贷款增速高于全部贷款平均增速”。如前所述，2012年吉林省拟在全省范围全面推广粮食直补资金担保贷款改革，初步预计，全省按平均1:6比例可以撬动金融机构发放农业贷款200多亿元。照此推理，如果按照2011年全国粮食直补资金和综合直补资金995亿元，各省全部开展粮食直补担保贷款算账，预计当年可以吸附银行贷款近6000亿元，相当于2011年全国“三农”投入2.5万亿的1/4，可以预期农民贷款难问题能够得以大大缓解。因此，建议在全国粮食主产区加快推广此项贷款模式。

第二，要构建涉农信贷利息财政分级负担机制。吉林省直补资金担保贷款利率暂定为同期银行贷款基准利率上浮30%，由于贷款成本的原因，目前很难再让银行降低利率。借鉴西方发达国家惠农贷款贴补补助的经验，进一步加大财政支农的力度，引导农民增加生产投入，实现社会公平，

建议对直补资金担保贷款超过银行同期贷款基准利率的部分由中央财政全额给予贴息补助。初步测算，按照2011年吉林省直补资金担保贷款发放金额和基准利率，需要贴息资金近1亿元。如果2012年能够完成贷款200亿元，当年则需要贴息资金4亿元，这对一个农业大省、财政穷省无疑是一个沉重包袱。因此，建议尽快研究建立涉农贷款利息分级负担机制。

第三，要创新各类商业金融机构惠农信贷产品。目前，吉林省参与直补资金担保贷款的金融机构，除农村信用社和村镇银行外，农业银行、建设银行、工商银行、邮储银行等贷款产品都比较单一，难以满足农民的实际需要。因此，根据发展现代农业和建设社会主义新农村的总体要求，切实解决好农业、农民、农村问题，必须调整或增加贷款产品。金融主管部门要注意协调各商业金融机构，适当增加涉农信贷规模的同时，尽可能满足广大农民需要。同时，加快金融机构贷款产品创新，实现农村金融市场充分竞争，促进农村金融市场的健康发展。

第四，要确保对农民直补资金担保贷款的资金供应。吉林省开展直补资金担保贷款试点过程中，遇到的最大问题就是信贷规模异常紧张，资金投放受到极大影响。虽然人民银行针对直补资金担保贷款专门给吉林省增加了一部分信贷规模，但从产粮大县的实际情况看，全年缺口依然较大。对此，建议金融主管部门进一步扩大或增加各级银信部门增加对农民直补资金担保贷款的规模，最大限度地满足资金供应，促进中央强农惠农富农政策目标的顺利实现。

（作者单位：通化东宝药业股份有限公司
财政部财政科学研究所）

责任编辑 王静君