

积极进行扶贫贴息贷款贴息方式改革

国家扶贫资金包括财政扶贫资金和扶贫贴息贷款。2003年,国家扶贫资金投入307亿元,其中扶贫贴息贷款185亿元,占60%多。至2003年底,扶贫信贷资金累计发放1461亿元,中央财政累计支付扶贫贷款贴息资金48.7亿元。扶贫贴息贷款对于帮助贫困农户解决温饱、增加收入,支持贫困地区经济发展发挥了重要作用。当前,全国的扶贫开发已经进入一个新阶段,工作的对象、目标、任务和方式都发生了变化,同时,随着社会主义市场经济体制的逐步完善和国家金融体制改革的深化,扶贫贴息贷款发放过程中的一些问题越来越明显。改革财政贴息方式,充分发挥财政贴息资金对扶贫信贷资金杠杆的作用,也已成为当务之急。

扶贫贴息贷款存在的突出问题

(一)贫困农户难以得到贷款。目前贫困地区普遍反映扶贫贷款到户难。具体原因:一是需求的分散性与农行服务的局限性存在矛盾。对扶贫贷款迫切需求的是分散的贫困户、种养专业户等,而目前农行的基层网络大幅收缩,大部分贫困地区乡镇一级的农行营业所已撤销,人力严重不足,已经没有能力直接为农户服务;二是农行放贷谨慎,审批手续繁琐,交易成本高,农户有畏难情绪;三是农户申请贷款无抵押物,找不到担保;四是由于信贷资金的商业化运作,资金必然集中到条件好、回报快、获利高的企业,而深受广大农民欢迎的小额到户贷款则长期受到冷落。据国务院扶贫办对中西部22个省区的统计,近年来扶贫贷款到户比例偏低且呈逐年下降的趋势。2001年,农行全年实际发放贷款176亿元,其中到户贷款37.84亿元,仅占当年实际发放额的21.5%,

2002年约为17.3%,比上年又下降了4.2个百分点。

(二)扶贫贷款投向不合理。2002年,扶贫贷款用于种养业的比重从2001年的40.5%下降到了33.3%;而用于基础设施建设项目的比重则从2001年的25.3%增加到了41.3%,其中用于大型基础设施建设项目的比重从14.1%上升到了19.3%。这种情况在部分省相当突出,如贵州省大型基建项目的比重高达70%,海南、甘肃、四川等省也在30%左右。审计署组织的对国家扶贫重点地区2001—2002年扶贫专项资金审计中,也反映出此类问题,如重庆市2002年共发放扶贫贴息贷款9.02亿元,其中投向电力行业的占28%;投向工业企业的占22%;而重点用于扶持农户种养业的小额贷款仅280万元,占0.3%。由于贫困乡村、贫困户难以直接从大型基础设施建设中受益,因此,这种扶贫贷款的投向及结构不利于解决贫困户温饱问题和巩固扶贫成果。

(三)扶贫贷款商业化经营与扶贫贷款的政策性目标矛盾突出。扶贫贷款投放的区域和对象为贫困地区、弱质产业和弱质群体。受多种因素影响,这些地区大都信用环境较差,商业银行难以找到符合商业化经营条件的项目和对象,加上商业银行管理机制尚需完善,以致多年来扶贫贷款对农村贫困人口的覆盖率极低,扶贫贷款资产质量较差。至2003年底,农行扶贫贷款中不良贷款占41.4%,比其它贷款高出11个百分点。

(四)贴息结算方式存在不足。目前采取由农行统计,扶贫办、财政部门共同审核签章层层上报,由财政部与农总行结算的办法。但由于扶贫贴息贷款是指导性计划,农行自主放贷并追求经济效益最大化,而财政、扶贫部门对农行发放的贷款项目、性质、规模和利率等情况不清

楚，缺乏有力的监督手段。在这种信息不对称的情况下，容易造成贴息贷款统计数与实际发生额的差距，同时，财政贴息资金的扶贫效果也难以评估。

扶贫贷款及财政贴息方式改革的基本思路

扶贫贴息贷款政策是社会主义市场经济条件下财政扶贫政策和信贷扶贫政策的有机统一，即：在社会主义市场经济条件下，信贷扶贫资金的经营是在政府指导下的自主经营，其在追求效益最大化的同时，需自行承担经营风险；政府通过经济手段而不是行政手段对信贷资金的投向进行有效的引导；政府的经济手段与银行信贷扶贫在目标瞄准上应是一致的。因此，在目前农村金融体系尚不完善、涉农担保及保险缺位的情况下，针对扶贫贴息贷款运行中最突出的“贫困农户贷款难”的问题，财政部和国务院扶贫办共同提出并报经国务院领导同意进行扶贫贴息贷款财政贴息方式改革试点。基本思路是：改革财政贴息方式，充分发挥财政贴息资金的杠杆作用，提高扶贫贷款的到户率；引进市场竞争机制，实现经营机构的商业可持续性，同时使贫困农户得到方便、及时、有效的金融服务。从长远看，要通过鼓励农户联保或由政府出资提供担保，提高贫困农户的贷款信用度，争取更多的信贷资金用于扶贫开发；要发挥市场在资源配置中的基础作用，鼓励各金融机构对农村贫困地区和贫困农户发放扶贫贷款，促进扶贫开发事业发展。

为此，2004年4月，国务院扶贫办、财政部决定在全国选择11个省，每省各选3个县，进行“提高扶贫贷款到户率、探索扶贫贴息贷款发放新机制”的改革试点，其核心是贴息到户(或金融机构)、适者放贷。具体包括：一是中央财政在2004年预算安排的扶贫贴息贷款资金总量中，安排给每个试点省财政厅(局)一定规模的贴息资金，并通过省财政厅(局)、扶贫办将贴息资金核拨到试点县。二是财政贴息资金用于试点县金融机构2004年度对贫困户发放到户贷款的利息补贴。三是贴息方式可任选一种：将贴息资金核补给金融机构；将贴息资金直接核补给贫困户。四是试点县经营扶贫贴息贷款的金融机构由各地通过公开招标等方式自行确定。五是试点所需贷款由金融机构自行解决，贷款利率、贷款期限由金融机构按相关规定自行确定。六是中央财政贴息期限为1年(不满1年的，依贷款时间据实贴息)，在贴息期内中央财政按4%年利率贴息。七是扶贫贷款只能投放给在村级扶贫开发规划中已经确定的贫困户，并将发放和使用情况定期公布，接受村民监督。

(财政部农业司供稿)

促进农村劳动力转移 增加农民收入

增加农民收入是扶贫开发的重点和根本目的。但由于自然生态条件恶劣、交通不便、基础设施落后等诸多因素的限制使贫困地区农民增收面临许多困难。通过外出打工，农民年均收入一般可达4000—5000元左右，这样“走一人，富一户”，“走一批，富一村”已经使许多昔日的贫困农户增加了收入，生活状况得到了较大改善。就全国而言，近几年农民外出打工的工资性收入已经占到了纯收入的1/3，部分地区甚至更高。另外，通过农村劳动力的转移和流动，使农民带回了经济发达地区的新观念、新知识、逐步改变了小农意识，解放了思想，树立了新的增收观念，积累了就业挣钱的技能和经验，从而为今后贫困地区农民增收奠定了基础。可以说，转移农村劳动力，是农民增收和贫困人口脱贫致富的一条重要途径。但贫困地区长期形成的农业劳动力数量多、素质低、就业服务机构单一的现状，使农村劳动力转移面临诸多问题。

1.农村劳动力剩余多，就业压力大。以湖南为例，2002年全省贫困地区劳动力转移人数为300多万人，尚有300多万人需要就业。而这些地区大多是偏远的少数民族地区，人

口、劳动力增长快，基础设施落后，耕地资源严重不足，农村产业结构调整刚刚起步，产业化、工业化、城镇化进程缓慢，经济发展水平低使得农村劳动力就业压力加大。这种情况在全国比较普遍。