

对改善西部欠发达地区民生信贷的思考

——以贵州黔南布依族苗族自治州为例

赵祖媛等

（中国人民银行黔南州中心支行）

【摘要】党中央、国务院高度重视民生问题，并一直把关注民生、保障民生、改善民生摆在突出位置。同时，民生问题也是老百姓最关心、最直接、最现实的利益问题。而保障和改善民生离不开金融信贷的支持，切实加大对民生领域的信贷支持、大力发展民生信贷，对保障和改善民生具有重大的现实意义。本课题基于欠发达地区民生信贷现状，剖析其中存在的问题，从而提出完善民生信贷的措施及政策建议。

【关键词】欠发达地区，民生信贷，思考

民生问题，是关系百姓生计、与生活密切相关的问题，不仅包括民众的衣食住行，还包括就业、教育、基础医疗、社会保障体系形成等方面。简单地说，金融机构对这些领域的信贷支持及其信贷活动可称为民生信贷。

黔南布依族苗族自治州位于贵州中南部，总人口 397 万人，其中少数民族人口 180 万人，占总人口 45%；农业人口 348 余万人，占总人口 88%，属于典型的少数民族地区和西部经济欠发达的农业地区。开展对该地区关乎老百姓切身利益的民生信贷研究具有较强的现实和代表意义，其调研结果对其它经济欠发达地区具有一定借鉴价值。鉴于此，中国人民银行黔南州中心支行课题组对辖内信贷支持民生领域的情况进行调研，力图在深入了解黔南州民生信贷发展现状的基础上，剖析其中存在的问题，进而有的放矢地提出可供参考的对策建议，以着力改善和发展民生并助推地方经济的稳步发展。

一、黔南州民生信贷发展现状

目前，黔南州按照国家保民生的主基调，全力实施工业强州、城镇化带动、农业产业化富民三大战略，催生大量新的信贷需求，形成发展民生信贷的比较优势和巨大潜能。近年来，人民银行黔南州中心支行切实加强对银行业金融机构货币信贷政策的指导，制定印发了《黔南州信贷工作指引》，拟定的《黔南州信贷支持农村危房改造工作指导意见》得到州政府转发，与州财政局、州人力资源和社会保障局等单位联合出台了《黔南州促就业小额担保贷款实施办法》等一系列着力改善和发展民生信贷的政策与措施，实现了金融、财政和相关部门支持民生领域的良好互动，共同促进了辖区的民生工程建设和民生信贷的逐步发展。

2009 年，黔南州银行业金融机构的民生信贷余额为 122 亿元，涵盖就业、保障性住房建设、“三农”、教育、医疗卫生事业等领域。到 2010 年，余额达到 167 亿元，同比增长 37%。其中保障性安居工程建设贷款由 2009 年的 13279 万元增加至 15998 万元，解决部分中低收入

入居民的住房困难问题；促就业小额担保贷款增加至 937 万元，帮助 144 名下岗失业人员走上自主创业之路；信贷支持“三农”的力度持续增强，贷款余额 165 亿元，是 2009 年的 1.4 倍，对新农村建设起到巨大的推动作用；而教育、医疗卫生等方面的贷款也实现了较快增长。虽然黔南州民生信贷不断发展，但总体仍处于起步阶段，与省内其他地市及周边地区相比，在信贷规模，发展速度等方面还处于落后态势。突出表现在以下方面：

（一）与贵州省其他地市及周边地区相比，民生信贷投放明显不足

信贷对民生领域的服务是银行类金融机构的基本服务，其信贷规模反映了一个区域内金融服务业的基本水平，一定程度上反映了金融业对区域民生发展的支持力度。以信贷对就业、教育“、三农”、基础医疗、社会保障体系形成等领域支持情况为例，黔南州与云南曲靖、广西柳州和湖南省怀化等周边地区比较而言，从信贷投放规模看，贷款余额排名倒数第一位，排名与 2010 年相同。而再与全省相比，2011 年 6 月末民生信贷较年初增加额占当地人民币各项贷款新增额的比重低于其他地区，2011 年 6 月末，黔东南、黔西南和铜仁地区民生信贷较年初增加额占当地人民币各项贷款新增额的比重分别为 76%、75%和 74%，而同期黔南州民生信贷较年初增加值为 21 亿元，占当地人民币各项贷款新增额的比重为 62%，仅相当于黔东南的 72%、黔西南的 87%和铜仁的 75%，民生信贷投放明显偏少，民生领域还未成为金融机构重要的信贷增长点和支柱领域。

（二）金融业缺乏积极介入民生领域的责任意识，民生信贷发展速度相对缓慢

时代和现实都呼唤着金融担当起支持民生、服务民生的历史使命，善待民生、回报社会亦是金融企业的社会责任。而现实中，在追求利润最大化商业理念的驱动下，“嫌贫爱富”的现象在信贷领域也屡见不鲜。民生领域属于社会的弱势群体和弱势区域，其弱势性决定了金融业缺乏积极介入的意识和动力，并严重制约着民生信贷的持续健康发展。2011 年 2 季度，黔南州民生信贷较上年同期的增速为 18.05%，在贵州省各地区间居倒数第三位。

（三）民生领域供给型“金融抑制”问题突出

一是支持民生的金融机构供给不足，民生金融服务发展相对落后。从金融网点分布情况来看，黔南金融机构布局极不平衡，城市机构较多，农村机构萎缩。黔南州共有 240 个乡镇，785617 户农户，银行业金融机构 8 家，但目前只有农村信用社在乡镇设有贷款业务的营业网点 232 个，262 名农村信贷人员，平均每个信贷员服务 2999 户农户。农村信贷服务网点的不足和农村信贷人员的缺乏使得信贷服务力度不足，贷款的获取性及选择性减少。二是准入门槛过严、中小企业融资环境未有实质性改善、融资可得性偏低。三是信贷品种单一，目前全州只有促就业小额担保贷款、危房改造贷款等为数不多的民生金融产品，涉及基础医疗、卫生等方面的民生金融产品依然缺失。

（四）部分民生信贷业务存在严重的局限性

以承办促就业小额担保贷款的农业银行为例，由于受趋利性的影响，农业银行普遍采取选择性贷款，决定了放贷的范围、对象具有严重的局限性。调研组通过对小额担保贷款台账进行整理分析，并对独山、三都两县获得贷款借款人进行了走访调查，结果显示，2010 年促就业小额担保贷款主要投向制造业、批发和零售业等行业，两者占促就业小额担保贷款总额比重为

75%。小额担保贷款对那些具备经济实力的创业人员来说只能是“锦上添花”，而对那些想就业的就业困难人员、失地农民、农村妇女等群体却是望洋兴叹。

二、黔南州民生信贷发展存在的主要问题

剖析当前民生信贷发展存在的问题乃是促进民生信贷发展的要旨所在。根据课题组调研结果，本文认为当前黔南州民生信贷发展存在的问题主要有以下五个方面：

（一）银行信贷投入滞后

一方面，民生工程的建设主体在着力改善和发展民生活中往往缺乏主动的融资意识和融资操作知识，遇到资金问题首先想到的是自筹或以“坐、等、要”方式求助政府支持。另一方面，金融业对民生发展规律和特点认识不足，缺乏积极介入的意识和动力。长期以来，黔南州的民生工程建设资金主要依靠政府投入，银行信贷介入的程度较低，成为制约民生工程顺利实施的主要原因。以保障性安居工程为例，2010年，黔南州新建廉租住房项目26个，共9972套，经济适用房累计供应户数950户，农村危房改造任务数27030户，总投资累计约11亿元，除政府补助资金外，在银行筹集的信贷资金仅占4.5%，并不同程度存在较大的资金缺口。比如，仅农村危房改造工程一项，资金缺口达6.4亿元。银行对民生工程的信贷投入明显滞后，难以满足民生工程建设实际的信贷资金需求。

（二）配套政策措施跟进迟缓

作为民生领域的弱势群体和弱势产业，其弱势性决定了有效资产少、创造能力弱、收入不确定等先天性不足，而银行基于对资产风险的规避而限制对民生领域的信贷投入，形成明显的供求矛盾。虽然运行于市场机制之外的政策措施是解决行业领域发展瓶颈的有效手段，但现实往往是难以实现。据调查，由州财政出资的就业小额担保贷款的担保基金仅两千余万，几年来并未根据就业小额担保贷款业务的发展和贷款需求增加而进行后续资金注入，由地方财政负责的贷款贴息也难做到及时到位。今年以来，随着黔南州就业小额担保贷款担保方式的转变，辖区各县市虽然成立了就业小额担保贷款担保中心，但担保基金仍然不能落实到位，风险补偿机制也未建立，导致该项工作在各县市无法开展或进展十分缓慢。除此以外，有关信贷支持保障性安居工程建设方面的配套措施也未跟进，限制了民生信贷业务的发展。

（三）抵押担保困难

一是抵押担保受限。如按照现行法律规定，学校、医院等以公益为目的事业单位的教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施不得作为抵押物抵押，也不允许由财政部门担保，使一些有贷款需求的教育、医疗单位因找不到有效抵押担保而难以获得贷款。二是服务于民生信贷的担保机构主要由财政出资，但由于地方财政实力较弱，资本金小，担保实力不强，直接影响到承贷银行的放款能力和支持力度，导致推进民生信贷业务举步维艰。

（四）与银行信贷管理措施不相适应

一是银行信贷门槛设置过高。小微企业尤其是涉农小微企业是带动就业、促进民生改善的重要渠道，但融资难却一直是制约其发展的瓶颈。据了解，目前部分商业银行贷款除了落实担保抵押等基础性手续外，还设置了资产负债率必须控制在 50%以内、自筹资金比例须占总投资 40%、在征信系统有 2 次不良记录或被确定为关注类企业均不能获得贷款等多层门槛，让大多数小微企业望而却步。二是信贷流程繁琐。

目前黔南州国有商业银行的贷款发放权基本不在县域机构，增加了民生信贷的申请和审批环节。三是融资成本过高。民生信贷办理贷款抵押物的评估、过户、担保、反担保等费用较高，同时银行也增加了相关服务收费，如收取利率上浮 30%左右的财务顾问费或理财费，综合成本费用率也达到了 40%左右，大大增加了民生信贷的融资成本。五是部分民生信贷结息方式与规定不一致。目前，黔南州就业小额担保贷款基本上是微利项目贷款，按照规定应由州财政据实直接向金融机构全额贴息，但实际的贴息方式是按照非微利项目贷款的方式进行，也就是贷款经办行先收借款人的利息，然后再向人力资源和社会保障局(妇联)申请，从财政安排的贴息资金中支付给借款人。目前，部分借款人不按时主动交纳贷款利息或存款账户余额不足金融机构扣收贷款利息，加上借款人基本信息经常变更，难以及时联系，导致金融机构的信贷管理系统自动将这部分贷款形态转为关注贷款，影响了新增贷款的发放。

三、对策建议

如何才能加快民生信贷业务发展的步伐是一个需要不断思索并探索的长期课题。基于对黔南民生信贷发展现状的概述和发展问题的剖析，本文提出着力从以下六个方面来改善民生信贷发展，进而带动地方经济持续发展。

(一)转变观念，树立信贷支持民生发展的意识

加快民生发展，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，使民众共享改革发展成果，是体现公平正义的内在要求，也是落实科学发展观、构建和谐社会的必然选择。十六大以来，以胡锦涛为总书记的中央领导集体坚持科学发展观和立党为公执政为民的执政理念，高度重视和解决民生问题。十七大强调“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，并提出一系列保障民生、改善民生的措施。我们党治国理政始终贯穿着一条清晰鲜明的主线，即让发展成果体现到改善民生上。在当前全面建设小康社会的新时期，党和国家高度关注民生问题，信贷支持民生发展将大有可为。为此，金融业要充分认识加快发展民生的重要性和紧迫性，要站在顺应经济社会发展趋势、促进经济增长方式转变和构建和谐社会的高度，坚持科学发展观为指导，坚持社会效率与经济效率相统一，加大对民生领域的信贷支持力度。同时，也要认识到支持民生领域发展有利于金融机构进一步优化资本结构，提高资本运营能力，拓展新的利润空间，是金融业自身发展的需要，切实增强信贷介入民生领域的积极性和主动性。

(二)加大投入，尽力落实民生信贷配套政策措施

一是多措并举，尽力解决担保基金不足的问题。以小额担保贷款为例，国家、省和州级财政要进一步增加担保基金额度，尽可能地拿出足够的担保基金委托地区财政代管，有条件的地方要及时安排配套基金补充担保基金的不足。与此同时，省级政府要积极争取有关商业银行的

支持，将担保基金的发放贷款比例定位在 1：5。此外，还可通过对贷款人开展创业指导、进行跟踪服务等办法提高贷款回收率，以确保有限的担保基金发挥最大作用。二是加大财政投入力度，力促财政贴息资金及时到位。国家应考虑西部少数民族地区，特别是经济发展落后的贫困地区及其地方财政资金短缺的现状，应由中央财政承担民生信贷的全额贴息，承担一定比例的担保基金，从而解决地方财政不堪重负的压力。三是风险防范与风险分担并举，建立风险防范的长效机制。以危房改造贷款为例，各级财政要整合落实配套资金投入危房改造建设，设立“农村危房改造风险补助资金”专户，实行“专项管理、专款专用”，对五保户、低保户、贫困残疾人家庭的危房改造贷款建立信贷资金风险补偿机制，由县财政根据该三类贷款的总量拨付一定比例的财政资金作为存入“危房改造风险补偿基金”专户，专门用于该三类贷款损失后的资金补偿。

（三）建立机制，政府部门应加大对担保体系建设的重视程度和支持力度

对于担保业绩比较突出、担保资金相对不足的担保机构给予后续资金注入，保证其担保业务的良性循环运转；建立担保激励机制，对于担保业务开展较好、风险控制得当的机构给予贴息支持，以示奖励。应建立民生领域贷款专业担保公司，将教育、医疗、农村基础设施、安居工程、社会福利、社会保障、助学等方面贷款都纳入担保范围。同时，政府应积极协调担保公司降低担保费率，以降低借款人经济负担，增大对民生信贷扶持力度。

（四）完善体系，构筑民生信贷业务有效运行的支撑体系

一是进一步加强地方财政的主导作用。民生信贷不同于一般商业贷款，具有准公共产品性质。因此应参照民生信贷业务开展比较成功的国家的做法，扩大政府的参与度，在财政贴息和贷款风险补偿等方面给予更多的政策扶持，使经办银行做到贷款风险可控，提高经办银行的积极性。同时，鉴于经济欠发达地区对民生信贷需求大、地方财政较为困难的实际，中央财政应进一步加大对民生领域的财政转移支付的支持力度。二是地方政府应加强对民生信贷工作组织领导，成立各类支持民生信贷工作领导小组，切实加强民生信贷工作的领导，明确其相关责任人的职责，规范完善民生信贷的管理机制，积极推动民生改善，助推经济发展。三是强化央行“窗口指导”，引导督促金融机构根据国家产业政策，明确信贷投放重点，综合监测分析信贷资金的配置方向和规模，引导商业银行合理配置信贷资源，提高货币信贷政策的执行效果。四是金融机构要树立大局意识、责任意识和服务意识，积极探索和创新支持民生信贷的贷款方式，切实解决借款人的信贷资金需求问题。农信社要充分发挥自身优势，积极推进农村危房改造贷款业务的发展，农业银行要依托开展小额担保贷款固有的经验，继续积极主动开展该项业务，其它银行业金融机构也要发挥资金优势，拓展信贷服务领域，加强与政府危改工程、城镇保障性住房安居工程等民生工程的合作，积极给予信贷支持。

（五）银行创新，创建金融服务民生领域的新模式

银行业金融机构应根据在民生领域服务的特点，在理念、模式、策略、产品、流程、客户选择等方面探索出一个全新的模式，抓住重点，寻找与自身发展匹配的、附加值高的有效市场予以重点支持。同时应加大服务民生领域的创新力度，要针对以住房、教育、卫生、就业为代表的民生领域，不断提高客户服务创新能力，加大服务民生金融产品体系化建设，加强新业务培育，形成一系列较为丰富和有生命力的民生金融产品，有效提升服务能力。在未来的发展过程中，金融机构应以银行创新为依托，在支持大项目、大企业、大客户的同时，更要兼顾支持

民生项目、小微企业和弱势群体。积极扩大小额担保贷款覆盖范围和贷款贴息范围，完善助学贷款政策体系，推进下岗失业人员再就业，扶持残疾人就业、妇女创业，支持贫困学生完成学业，继续运用优惠利率政策扶持少数民族地区和民贸企业发展壮大。要认真贯彻落实国家房地产各项政策，大力支持保障性安居工程和农村危房改造工程建设，满足城乡不同收入阶层对住房的有效需求，实现金融体系经济效益向社会效益的转化。只有经济社会得到全面发展，金融体系才能具备持久发展的动力和基础，金融机构才能在激烈的市场竞争中不断做大做强。

参考文献

- [1]中国人民银行长春中心支行调查统计处课题组.金融支持民生领域发展情况调查[J].吉林金融研究,2010(4).
- [2]张文君.构建农村“民生工程”的金融支持体系[J].江西行政学院学报,2009(3).
- [3]何序哲.十六大以来中国共产党解决民生问题的理论与实践[J].沈阳教育学院学报,2011(1).
- [4]中国人民银行长治市中心支行课题组.金融支持经济转型发展研究[M].金融参考,2011(3).
- [5]王烨.宁夏金融服务民生改善民生的现状、问题和对策研究[J].宁夏大学学报(人文社会科学版),2011(4).
- [6]周逢民.树立金融支持民生发展的思路[N].黑龙江日报(理论专刊),2011-04-18.
- [7]滕海飞.用民生财政改善民生[J].合作经济与科技,2007(21).
- [8]何谐.银行服务民生重在用心独到[J].当代金融家,2009(24).