

# 屏南小额农户贷款模式的检视

魏宝侃, 叶 勇

(福州大学 公共管理学院, 福建 福州 350108)

**摘 要** 小额农户贷款是促进农村发展、农民增收的一个重要金融工具。通过对福建省屏南县小额农户贷款模式的调查发现,屏南县通过创建信用建设促进会和“三三一”农村金融服务平台并以此为抓手对小额农贷的工作流程进行优化改良,从而取得了可喜的成效。小额农户贷款屏南模式的特色和经验主要有:构建小额农户贷款的原则;建立“三农”信息数据库;创建农村信用建设促进会,改善农村金融生态环境;强化政府部门的引导、组织和服务职能;扶持和鼓励担保中介组织的发展,开拓新的担保方式;充分发挥市场在农村金融资源配置过程中的基础作用;明确统一目标,保障服务“三农”的大方向,并为此提供综合服务。

**关键词** 小额农贷;屏南模式;“三三一”农村金融服务平台;农户贷款原则;信用担保

**中图分类号:**F830.589 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2011)04-0051-05

众所周知,资金是促进农村经济发展的源泉。在我国政府大力扶持“三农”、积极建设新农村的当下,资金短缺、贷款困难一直是制约农民增收的瓶颈。在为农户提供贷款的问题上,全国各地的涉农金融机构都进行了很多有益的尝试,有的成效显著,颇具推广价值。本文以福建省宁德市屏南县小额农贷的模式为调研对象,对其具体操作流程、模式建立原则以及取得的成绩和成功的经验进行深入探析,以期对其他地区的小额农户贷款工作提供一些借鉴参考。

## 一、屏南县域经济概况

屏南县位于福建省东北部,根据调研得知(后文没有标明来源的数据,均为调研得知),屏南县幅员 1 471 km<sup>2</sup>,全县人口 18.89 万;屏南县是个典型的山区农业县、是福建省八个国家级贫困县之一。从自然条件来看,屏南县境内山峦叠嶂,山地面积 11.87 万 hm<sup>2</sup>,占辖区总面积的 81.0%,农业人口约占总人口的 90.0%。全县有林地面积 10.07 万 hm<sup>2</sup>,其中竹林面积近 1.07 万 hm<sup>2</sup>,森林蓄积量 350 万 m<sup>3</sup>,森林覆盖率 75.6%,绿化程度达 91.1%。虽然该县农业发展的自然条件得天独厚,但是农民经济收入的来源单一,总体上看,生活水平大部分处于贫困线以下。造成该县农业发展和经济滞后的原因是复杂的,基础设施建设薄弱确实是一个客观因素,

但更重要的是广大农民缺乏发展生产、脱贫致富所需要的资金以及信息支持。屏南县脱贫办正是看到了导致该县农民贫困、农业发展滞后的这一症结所在,在对小额农户贷款模式的不断探索中,建立了独具特色的“三三一”农村金融服务平台。以这一平台的建立和积极作用的有效发挥为契机,屏南县积极拓展了以养殖业、种植业和林业相结合的综合性农业发展之路,不断深化农业结构调整,截至 2009 年,全县反季节蔬菜播种面积达到 0.47 万 hm<sup>2</sup>,水果产量达 1.8 万 t 以上,非木生菌产值达 2.6 亿元,扶持新建高标准丰产毛竹林示范基地 140 hm<sup>2</sup>。有了这个信息平台,农户贷款不再困难,农民发展农业生产有了充足的资金支持,实现了人均收入连年增加。

## 二、屏南小额农贷模式的构建

资金问题是制约农业增效、农民增收的“瓶颈”,而农村小额贷款恰是当前最现实的选择和最佳途径,它可以为农民致富提供可靠的资金来源<sup>[1]</sup>。怎样才能及时、足额地为农户提供小额贷款,支持其发展,各政府涉农机关和相关金融机构一直在进行不断的探索。屏南小额农贷模式,就是一个成功的范例。

### 1. 建立农村信用建设促进会

农村经济的发展,使农村对资金的需求越来越迫切。但是,由于农业的特殊性质,其抵抗风险性

差,农民收入难以保证<sup>[2]</sup>;自然灾害的发生使农产品市场价格不稳定,经常发生血本无归或者出现即使丰产也不丰收的状况;农业保险品种少、范围小、赔偿要求高等因素,影响了农民及时归还贷款;农民贷款还存在抵押担保问题,农民的土地、林地和房产在法律上都不能用于贷款抵押担保。这样一来,在农民与金融机构之间就形成了“农民贷款难,金融部门不敢贷”的窘境。

为了打破这一窘境,给农民一个获得贷款的机会,屏南县脱贫办成立了信用建设促进会,又名屏南小额信贷推广促进会。从组织的性质来看,它是社团中介组织形式组建的,是经县民政局批准,依法登记、注册设立的服务性团体。它在政府指导下,采用自主经营、自负盈亏、有偿服务的模式,独立承担民事责任。它主要职责就是为金融部门提供贷前调查、为农户推介贷款以及贷后跟踪等服务。它是福建省第一个农村小额信贷扶贫的促进平台。

## 2. 创建“三三一”农村金融服务平台

“三三一”农村金融服务平台,是由屏南县脱贫办的信用建设促进会倡议,屏南县移动通信公司出资 40 余万元协助,由双方合作开发的一套农村金融服务软件——屏南县农村小额信贷信息平台。这个服务平台与传统服务方式的最大区别就在于信息化管理程度较高、服务便捷、效率较高、覆盖面广、运作成本低,并且实现了与传统服务方式的有效结合与互补。

“三三一”的涵义是,第一个“三”指县、乡、村三级联动服务网络。县级以县小额信贷促进会为龙头,乡镇以“三农”服务联动中心为纽带,村级以“三农”服务站、农村金融综合服务网代理员为基础,构成了三级联动服务机制;第二个“三”是指农村信用社、农业银行、邮政储蓄银行 3 家涉农金融机构,联手为农村提供金融支持;“一”是指以县小额信贷促进会为服务纽带,信贷机构、保险机构、担保机构及相关部门多方参与,市场化运作的一站式服务<sup>[3]</sup>。

## 3. 确立“三三一”农村金融服务平台工作流程

根据放贷对象文化水平参差不齐的现状,屏南县脱贫办确立了“三三一”农村金融服务平台工作流程(见图 1),该流程使信贷工作简便易行,能让每一个农户都能顺利地贷到款。

(1)信息发送。农户利用手机或设置在农村的信息机,将自己申请贷款的信息(包括家庭编号和贷款需求)发送到企业信息机上,并会自动生成在

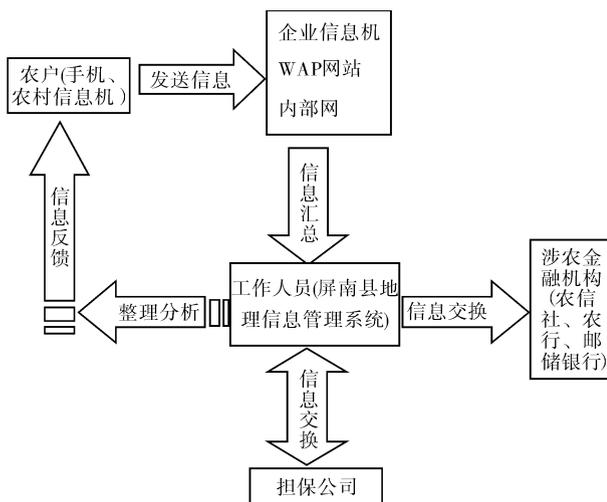


图 1 “三三一”农村金融服务平台工作流程 WAP 网站上。

(2)信息汇总。脱贫办工作人员根据信息,从县地理信息管理系统上获知申请农户的姓名、家庭、地址、信用度等信息,并受理符合条件的农户的贷款需求。

(3)信息交换。脱贫办工作人员将汇总的农户信息与金融机构及担保机构实现共享,在信息交流的基础上,承担起服务纽带的角色。

(4)信息反馈。工作人员将愿意为农户提供贷款的金融机构及担保机构的信息反馈给农户,这其中包括了贷款额度、贷款利率、担保方式等等。符合申请条件的农户在 3 个工作日内即可获知信贷申请审核结果。

## 三、屏南小额农贷模式所取得的成效

屏南县在寻找惠农富农的道路上,不断探索着适合自己的小额农户贷款模式,其创立的“三三一”农村金融服务平台,为农村、农业的发展注入了活力;为农民增收提供了契机。自从这种模式实行以来,涉农的各项工作取得了显著的成效。

### 1. 节约了费用,提高了效率

依托中国移动农信通平台、农村信息机及网络服务优势,整合了屏南当地的人口资源、农业资源和市场需求,为社会主义新农村建设提供综合性信息服务。该平台收集各种信息,开发了短信贷款申请、还款提醒、贫困户动态管理等几项应用功能,为当地广大农民提供技术、资金等相关资讯。通过广泛收

集相关生产、经营、市场信息,进行生产经营信息的“集约化”处理,大大提高了对农户经营风险等信息的掌握程度<sup>[4]</sup>。通过该信息化平台的应用,有效降低了脱贫办的通信成本,每年降低通信费用3万多元;通过该平台以短信形式进行政策宣传,每年降低宣传费用1万多元;该平台的应用还降低了农户、金融机构和脱贫办等相关人员的人力成本及交通费用,每年达2万多元。

## 2. 增强了农户的信用意识,提高了小额农贷的成功率

以该平台为契机,通过信用创建活动和激励导向应用,在农村重新树立起了“贷款及时还,再贷就不难”的诚信观念,小额贷款回收难问题基本得到解决。这2年发放小额信贷的3家金融机构贷款优质率达到98%以上;信用乡——甘棠乡农户的贷款回收率达99%以上;信用村——屏城乡上凤溪村的贷款回收率达100%。2008年底,县信用社评定了3950户信用户,创建了42个信用村,1个信用乡。信用农户仅持“三证”(身份证、贷款证、股金证)、“一章”(贷户私章)和“一书”(贷款申请书),即可到信用社柜台直接办理额度在2万元以下的贷款;信用村中的信用农户申请贷款,无需抵押,仅凭村委会公章和村委会主任签字即可获得贷款。这种将诚实守信与贷款挂钩的正向激励机制,最大限度地减轻了农户贷款成本。

## 3. 开拓了新的担保方式和范围,扩大了农户贷款的覆盖面

据调查,2007年屏南县真正意义上的农户贷款只有6000户,仅占全县4万农户的15%,贷款金额只有1.8亿,农户担保难是一个关键制约因素。小额农贷促进平台成立以来,通过服务机制创新与运作,担保体系的建立与完善,综合应用林权抵押、不完全资产抵押、农资库存质押、预期农产品收入质押、互助风险基金抵押、自然人信用担保、贷款+保险等多种风险防控措施,扩大担保范围,降低担保门槛,分散贷款风险,方便农户贷款,有效解决了农户贷款机会不均等问题(特别是相对弱势的农户),使贷款的覆盖面大大扩大。截至2009年9月,屏南县农户贷款户数达13640户,金额40755万元,分别是2007年的2.3倍和2.2倍,其中小额扶贫贷款2000多户,3200多万元,实现户均增收3000多元。

## 4. 提升了农业产业发展水平与速度

坚持信贷与生产项目的结合,扶持推进“一村一

品”特色产业发展。资金的有效保障,增强了农户自我发展能力,极大地促进了产业的发展,增加了农民收入。甘棠乡南山村在家人口312人,2002年人均收入不足1500元,全村农户贷款总额不足6万元。2008年该村获得71万元贷款(人均2000多元),种植白木耳300万袋,仅此一项人均增收5000元,全村人均纯收入超过8000元。至2009年9月,全县食用菌新增产量(含干鲜混合)1954t,新增产值3100万元,分别比去年同期增长52.4%和24.0%;全县农民人均现金收入比去年同期增长11.6%,增幅位居宁德市第1位<sup>[3]</sup>。

## 5. 促进了合作经济组织的发育与发展

坚持引导与扶持相结合,通过实行专业合作社成员联保、合作社资产抵押、担保机构再担保等多种风险防控措施,提供信贷支持,策动有条件的地方组建农民专业合作社,促进联合生产,规模经营,提高效益。2007年全县还没有一家农民专业合作社,这2年就组建了45家。屏南县路下乡岭头村是全县最偏远的山村,毛竹资源十分丰富,整村的农户守着富足的毛竹资源却致富无门。县脱贫办发动村两委成员带头,吸纳有志愿合作的农户,给予2万元的扶持,于2008年6月成立了有30户共66.67hm<sup>2</sup>毛竹规模的竹业专业合作社,并协调信用社和林业担保协会,竹业专业合作社以林权证为抵押获得3年期69万元贷款(毛竹垦复要3年才能见效益),并利用全省毛竹开发贴息政策给予2%的贴息,合作社利用这批贷款,一方面组织社员进行高标准的毛竹垦复开发,另一方面办起了毛竹加工厂,一年来创造产值207.6万元,实现纯收入达117.3万元。目前该社还计划再贷款100万元,用于扩大再生产。

## 四、屏南小额农贷模式的经验

### 1. 构建小额农户贷款的原则

(1)开放原则。整个“三三一”农村金融服务平台系统都是开放的、透明的,所有信息都及时公布到平台上,实现各方共享。另一方面,开放原则也把参与各方的相互监督落到了实处,避免暗箱操作,从而保障了服务工作的长期顺利开展。

(2)平等原则。参与平台的各方主体,包括农户、涉农金融机构、担保公司以及县扶贫办,他们的地位都是平等的。从另一个角度来看,农户之间、涉农金融机构之间、各担保公司之间的地位也是平等

的,完全按照市场原则,在信息充分共享的基础上,实现公平竞争。从而实现农户之间获贷的机会平等、涉农金融机构放贷的机会也是平等的、担保公司的担保机会也是平等的。

(3)政府主导原则。在“三三一”农村金融服务平台的构建过程中,政府始终发挥着主导作用,从而在市场发挥金融资源合理配置的基础上,保障了整个金融系统服务“三农”的大方向。

## 2. 采取小额农户贷款的系列举措

(1)创造性地建立“三农”信息数据库。为了打破广大农民脱贫致富的信息瓶颈,屏南县充分发挥现代信息技术的优势,利用手机及农村信息机普及率高、便携性强的特点,建立起完整的农村、农业、农民电子资料库,将通过资料导入、短信自动采集信息、人工录入资料 3 种方式采集到的信贷及“三农”信息,在农户贷款各相关方——农户、金融机构、担保公司之间实现充分共享,不但解决了农村信息孤岛及路途不便的问题,同时更促进了政府无纸化的办公流程,提高了政府农村小额信贷工作效率,增强了执政为民的能力。

(2)创建农村信用建设促进会,改善农村金融生态环境。由政府牵头、各涉农部门及涉农金融机构积极配合、农村各界经济主体广泛参与,持续开展“户、村、乡镇”三级信用创建活动。建立农村信用体系“四个机制”,即农村信用信息征集机制、农村信用体系评价机制、守信激励与失信惩戒机制和农村信用担保机制,以此推进信用户、信用村、信用乡(镇)建设,从而增强农户的诚信意识,改善农村的金融生态环境。

(3)强化政府部门引导、组织和服务的职能。解决农村金融问题,地方党委、政府增强创新意识,大胆应用新技术、新手段。从微观的层面来看,农民贷款困难问题的核心,主要在于农户贷款担保以及抵押问题;从宏观来讲,制约农村经济发展的核心除了资金,还包括农业技术、市场等综合信息问题。由于农业的脆弱性质以及农业市场的低收益,金融机构对农业市场往往不感兴趣,所以这个金融资金流向问题仅仅靠市场的无形之手是无法解决的;另一方面,农业技术、信息的获取,甚至农民素质以及农村金融环境的改善,都要求各级党委、政府必须加强组织与服务,在农户与金融机构之间,在广大农户与市场之间以政府的有形之手架起一座“金桥”。在这些方面,应该说,屏南模式给我们树立了一个很好的

范例。

(4)扶持和鼓励担保中介组织的发展,开拓新的担保方式。目前,在农村有相当多农户的固定资产、年收入等主要指标达不到信用户评定的标准,如按信用户贷款规定这些困难农户不可能获取贷款<sup>[4]</sup>。为了解决这一难题,屏南县采取的主要做法就是,针对不同产业特点,引导组建多层次、多样性的担保组织,从性质上看,既包括政府组建的县级小额信贷促进会、乡镇级信用建设促进会以及村级的担保会和促进会,也包括专门的农村专业担保公司,还包括针对专门产业的林权反担保中介组织以及农产品龙头企业为基地农户提供的担保等。另外,为了保障各担保方式的服务方向和服务效果,脱贫办、银行、以及银监办等部门必须对担保中介市场的准入门槛、资质、职能范围以及办理程序进行严格审查。服务对象必须是从事农业生产的农户,担保额度必须是小额的(5 万元以下),担保的规模与存入金融机构担保风险金一般是控制在 5 倍<sup>[3]</sup>。

(5)充分发挥市场在农村金融资源配置过程中的基础作用。金融部门和担保组织是商业性的,其奉行的是利益最大化而风险最小化,而脱贫办希望的是得到金融部门的信贷支持,以便农户获得充分资金,发展生产。市场经济条件下,政府没有办法用单纯行政手段去干预金融机构的行为。在此情况下,屏南县大胆采用市场化运作模式,发挥市场在农村金融资源配置过程中的基础性作用。主要做法就是利用小额信贷金融服务平台和三级联动服务网络的优势,协助金融机构做好贷前调查、集中推介、贷后回访及催收贷款本息;组织金融机构下村集中放贷,降低金融部门的放贷成本,给农户提供便利;允许中介组织通过担保服务收取一定的服务费(最高不得超过 2‰)<sup>[3]</sup>。这样既提高了各参与机构的积极性,又达成了为农户服务的目的。

(6)明确统一目标,保障服务“三农”的大方向,并为此提供综合服务。农村金融服务的重点是信贷服务:能够使农民贷款方便、机会均等;使金融机构放心贷款、本息安全;使县域产业发展、农民增收。但是平台为农户提供的不仅仅是金融服务,而是更综合的服务,主要体现在为农户提供可行、可靠的生产性项目,因为很多农户缺的不仅仅是资金,而是一个好的致富之路,包括有特色的农产品的选择、农产品种植及技术支持、农产品的销售及流通信息等,总之,平台的根本设计理念就是为农民的增收提供方

便。辩证地看,其实为农户选择生产经营项目提供导向服务与提供贷款推介担保服务是相辅相成的,因为项目与贷款的良好结合是防范贷款风险的有效措施,通过对农业重点产业的信贷支持、贴息政策的鼓励,既促进了农村和产业的发展,又提高了农民收入,同时也为小额信贷的良好运作打下坚实的基础。

## 五、结 语

屏南县小额农户贷款模式,不仅较为成功地解决了屏南县农户小额贷款困难的问题,使当地“三农”获得了良性发展,而且也为我国其他地区提供了不少有益的借鉴。当然,农户贷款困难是一个全国性的问题,并有着很明显的区域性色彩,我们不能渴望仅仅依靠一个屏南模式就能解决所有的问题,况

且本文所举荐的屏南模式也还处在进一步完善的过程中。我国解决“三农”问题的道路还很长,在这个过程中,需要各地方、各部门积极探索,并相互交流经验。在社会各界的共同努力下,我国农村的将来会更加美好。

## 参 考 文 献

- [1] 余桂英. 浅议农村小额贷款存在的风险及对策[J]. 市场周刊, 2008(1):76-78.
- [2] 田颖莉,贾泽啸. 农户小额信用贷款可持续发展的问题及对策[J]. 广东农业科学, 2009(7):288-289.
- [3] 韦大兴. 解决农户贷款难问题的探索[J]. 农村工作通讯, 2010(3):42-44.
- [4] 徐琪疆. 当前农村小额贷款的组织创新[J]. 全国商情, 2006(9):84-86.

## Experience on Rural Microfinance Mode in Pingnan

WEI Bao-kan, YE Yong

(College of Public Administration, Fuzhou University, Fuzhou, Fujian, 350108)

**Abstract** Rural microfinance is a very important financial tool in promoting the development of rural areas and increasing farmers' income. This paper investigates the rural microfinance mode in Pingnan county, Fujian province. The result shows that great achievements have made in pingnan county through establishing Association for Credit Construction and "3-3-1" rural finance service platform, with which the procedure of rural microfinance is greatly improved. This paper also summarizes the characteristics and experiences of rural microfinance in Pingnan mode, including principles of establishing rural microfinance, establishment of information data of "agriculture, countryside and farmers", setting up Association for Credit Construction and improving rural financial environment, strengthening the guiding, organizing and serving functions of governments, supporting and encouraging the development of guarantees intermediary service and extending new types of guarantees, fully taking advantage of basic functions of market in allocating rural financial resources and unifying objectives, ensuring the service for "agriculture, countryside and farmers".

**Key words** rural microfinance; Pingnan mode; "3-3-1" rural finance service platform; farmers loan principle; credit guarantee

(责任编辑:刘少雷)