

扶贫信贷资金投资 方式初探

王太清

扶贫信贷资金旨在启动贫困地区经济。怎样才能使用好扶贫信贷资金,达到预期的目标?关键在于优化投资方式。因此,对扶贫信贷资金投资方式的探讨显得十分必要。

一、扶贫信贷资金投资方式的特点

扶贫信贷资金是银行信贷资金的一种特殊形式,是国家对贫困地区进行资金扶助的一项特殊优惠政策。目的在通过对贫困地区资金的投入,开发当地的自然资源,变资源优势为商品优势和经济优势,实现资金与当地生产要素的合理配置和组合,加快贫困地区脱贫致富的进程。

扶贫信贷资金既不同于国家的无偿投资,又异于各家银行的信贷资金;既有依赖信贷政策,追求经济效益的一面,又有执行国家政策确保社会效益的一面。

首先,扶贫信贷资金是一项不同于国家无偿扶持资金的投资。扶贫信贷资金同国家无偿扶持资金(扶贫资金)的共同点是都具有一致的效益社会性。但是,这两项资金的性质、管理和投放方式都有本质的区别,这主要体现在扶贫信贷资金的“两化”上。

第一,投资的有偿化。

长期以来,贫困地区投资机制的特点,一方面表现为国家大量投入建设资金,对贫困地区进行无偿扶持。另一方面又体现为国家还要大量追加财政补贴。这种投资无偿化的“输血”机制,在组织生产上减弱了地方政府运用资金时的成本—效应观念,往往

因为不需要过多的考虑或根本不用考虑资金的回收,忽视或无视经济效益,甚至滋生“等、靠、要”的思想,导致“年年救济年年穷,越输血越贫血”的状况。扶贫信贷资金就是针对过去贫困地区投资机制的弊端,把投资的无偿化纳入正常的金融管理体系,改变过去的资金“救济”,实行资金有偿扶持,即在国家财政补贴一部分利息的基础上,承贷方也要担负一定的利息,同时还要担负按期偿还借款的责任和义务。从根本上实现了资金由无偿扶持向有偿扶持的转变。

第二,管理信贷化。

扶贫资金的投资渠道,大都是国家财政通过当地财政部门直接下拨,表现为国家对贫困地区的“恩赐”。管理形式上,主要是通过行政手段来控制。效益检测和衡量没有什么硬指标。扶贫信贷资金则是由国家组织、调拨资金,委托专业银行发放,实行利息补贴,直接把扶贫资金纳入正常的金融运行、管理体系。在管理方式上,以经济手段为主,辅之以行政、法律手段,大大强化了资金管理手段。

其次,扶贫信贷资金是异于银行信贷的资金。扶贫信贷资金是信贷资金的一种特殊形式,两者有其相同的本质特征,即都是通过信贷的形式投放资金。不同之处主要表现在扶贫信贷资金的资金投向、管理形式、效益衡量等方面有其明显的个性。

第一,投向的约束性。

扶贫信贷资金首先表现为资金投向的预先确定性。按照国家扶贫信贷资金政策的相关规定,扶贫开发项目的选择,在保证经济效益的基础上,其投资的主要方向是:投资少,见效快,有市场,家家户户都能干,都有利,有助于贫困户劳动力就业,能尽快解决群众温饱的“短、平、快”项目。项目的基本形式是:以千家万户家庭生产为基础,辅之以家庭生产提供良种、技术、收购、

加工、储藏、运输等系列化综合服务的服务中心,形成配套成龙的商品生产项目。在投资结构上也明确规定:在资金投放总额中,农业资金不低于70%,工业资金不高于30%。较大程度限制了资金使用范围,对保证扶贫信贷资金目的性有明显的政策约束力。

第二,管理的多重性。

通常意义下的信贷资金,是就银行与资金用户之间的贷款业务而言。在国家宏观政策允许的范围内,资金的投放对象、服务形式、管理方式,基本上取决于银行自身。扶贫信贷资金,虽然也是一种资金信贷关系,但它更是一种国家的特殊优惠政策,其管理形式上,既有银行自身管理,又有政府职能部门协调监督。这种管理形式的多重性表现在:银行、财政等投资部门监督资金的合理使用;各级审计部门对扶贫开发项目的监察审计;各级贫困地区经济开发领导部门定期检查项目执行情况。是一种多重管理机制。

第三,效益兼顾性。

信贷资金是一种有偿的价值让渡的特殊形式,一要偿还,二要付息。因此,经济效益是扶贫信贷资金安全回收的保证。同时,扶贫信贷资金作为国家对贫困地区进行经济扶持的一种特殊优惠政策,又必须强调效益的社会性。即在获得经济效益的同时,必须保证千家万户农民收入水平的提高,或者说,实现经济效益与社会效益同步。

综上所述,扶贫信贷资金是介于银行信贷和国家扶贫资金之间的一种投资范畴。它是在投向已定的条件下,运用金融管理体系管理、使用扶贫资金,提高经济效益,达到经济效益同社会效益相结合的投资机制。

二、现实的冲突

贫困山区有其特殊的历史条件。自身积累率低,人口素质差,社会发育程度不高,县级财政匮乏等诸因素构成“社会综合贫困症”、“投资饥饿症”。因此,在扶贫资金

投放过程中,存在着诸多现实的冲突,其冲突表现在两组矛盾上。

一是信贷政策与扶贫信贷政策的矛盾。银行在衡量贷款对象的基本条件时规定:贷款对象必须有经济保证,“要有适销适用物资和财产作贷款保证或由具有代偿贷款能力的保证单位或个人担保”。项规定,对保证贷款的安全,减少贷款的风险,无疑具有保障作用。但是,在贫困地区,商品经济落后,社会积累率低,贫困面大,乡镇企业寥寥无几,而且效益差。在这里,无论是靠农户自己承贷,或是依赖经济实体担保,都存在很大的局限性。例如,兴建商品基地是贫困山区实现脱贫致富的重要途径,但是,投资于商品基地建设的资金,一方面因专业银行为保证资金安全,坚持有相应的经济实体予以担保。另一方面,商品基地建设大多是以农户为单位聚集成规模,这些农户大多是生活在贫困线以下,甚至还有不少“衣不遮体,食不裹腹”的特困户,他们理应成为资金扶持的重点。但是,他们除了仅能维持生命所必需的生活品之外,什么也没有。在他们面前,既无实物抵押的可能,又难以寻找到担保单位。这样就使扶贫资金难以迅速落实到项目,影响了扶贫开发工作的开展。

二是经济效益与社会效益的矛盾。扶贫信贷资金是由国家委托专业银行执行扶贫政策的一项有偿投资,这对借贷双方来说,都只有使用权,而无占有权,偿还性是其基本特征。因此,扶贫信贷资金的营运,必须以确保资金安全和按期收回为前提,这种前提又必须建立在经济效益基础上。这就迫使银行更多地关注经济效益。在扶贫政策执行中,自觉或不自觉地产生消极信贷。其原因:一是贫困地区农民习惯于接受政府救济,对无偿资金的依赖心理根深蒂固;二是农民使用贷款时,没有把信贷资金当作不同于财政救济的资金来经营,缺乏信用观念和

利息观念,使银行发放的贷款难以收回。三是缺少经济担保单位,加大了资金投放的风险。在这种情况下,专业银行一般都倾向把资金投放在已见效益的厂矿企业、个体工商户,以此确保经济效益的稳定和资金的安全回收,把扶贫开发这样一个复杂的系统工程简单化了。尤其是银行认为企业见效快,风险小,比较利益高;涉及千家万户的种养业,周期长,风险大,无经济实体担保。地方政府因无足够的财力在宏观管理上形成绝对优势,最终导致政府职能的软化。这样,就会使扶贫信贷资金“扶富不扶贫”,广大贫困农户很难得到资金的扶助,出现“信贷”同“扶贫”脱节的现象,社会效益就无从谈起。

从上面两组矛盾可以看到:第一组矛盾的焦点是承贷方是否有必要进行财产、物资抵押,或由具有代偿贷款能力者担保。作为一般信贷关系,担保或实物抵押是必要的。但在贫困地区的特定条件下,能否只对风险系数较大的扶贫开发项目实施担保或实物抵押,对风险系数小的扶贫开发项目用项目见效后的实有价值来确定资金投量。第二组矛盾的焦点,实质上是经济效益与社会效益的关系问题。扶贫项目的开发,取得经济效益是基本点。只有保证了经济效益,才能保证资金回收,并将由此带来的增值效应辐射到千家万户,才能转化为社会效益。如果失去了经济效益,社会效益实质上是一句空话。但是,如果完全撇开社会效益去谈经济效益,就与扶贫开发的本意相悖。所以,在扶贫信贷资金的投放上,只能以经济效益为基础,坚持用经济效益同社会效益挂钩的办法去选择扶贫开发项目。

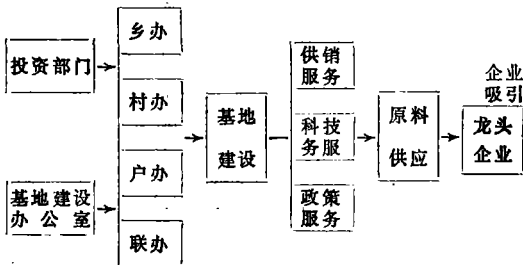
通过上述分析,导致以上两组矛盾存在的主要原因,是缺少一种融合二者的投资方式,即缺少一种融银行信贷政策与扶贫信贷政策为一体,经济效益与社会效益于一炉的投资方式。因此,投资方式的选择将是保证

扶贫信贷资金效益得以发挥的关键。

三、扶贫信贷资金投资方式的选择

鉴于上述的现实分歧,扶贫信贷资金投资方式的目标,必须是融银行信贷政策与扶贫信贷政策为一体,经济效益与社会效益于一炉。综合几年来扶贫开发工作的实践经验,有以下几种投资方式可供贫困地区选择。

1. “龙头”企业吸引型。以“龙头”企业为吸引,兴建原材料基地。其模式为:



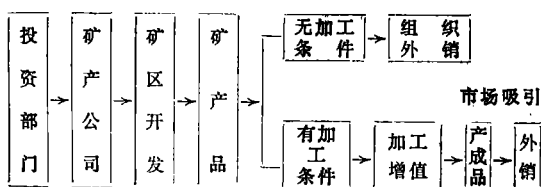
“龙头”企业吸引型的投资方式,是以满足“龙头”企业生产原料的供应为目标,建立商品基地。在基地建设过程中,一方面通过基层银行将资金下拨到项目实施的行为主体——基地建设者,包括乡、村、组、户等。另一方面,地方政府职能部门组织专班,负责组织该项目的生产及基地建设相配套的技术、供销和政策服务,保证项目成功开发。项目见效后,产品直接转化为“龙头”企业的原材料,由“龙头”企业进行深度加工,实现效益增值。

“龙头”企业吸引型是一种专业银行与农户直接挂钩,管理单位直接参与的形式。这种投资方式,改变了以前贫困地区投资中单一的资金要素投入,实现了技术、人才、劳务、管理、服务的综合输入,提高了扶贫信贷资金的综合效益。这种投资是建立在坚实的靠山——“龙头”企业基础上的,如果能按预期目标完成,经济效益是有保证的。目前的矛盾是,在资金的投放过程中,实物价值的如何核定。如前所述,在商品经营极

其落后,经济实体稀少的贫困地区,如果坚持用相应的实物作抵押或由信誉较高的经济实体担保,都是不现实的。那么,在这样的条件下,该怎样核定投资对象的实物价值呢?必须以项目建成后的实物价值为依据。因为,在贫困地区,其积累率之低是可想而知的。这里就像一块荒芜的土地,耕耘、播种之后才有收获,如果没有济贫的投入行为,产出之效果是难以实现的。

实例:鄱西县黄姜资源比较丰富。1987年根据这一资源优势建起县化工厂,以黄姜为原料生产皂素,进而生产双烯,再深加工生产黄体酮和其它激素药。达到生产能力需要4万亩黄姜基地与之相配套,整个系列开发产值可达1亿元,农民出售原材料每年可增收1220万元。怎样实现这个目标?首先必须保证原料供应,兴建配套原料基地4万亩。为此,县政府成立了黄姜生产办公室,负责对基地建设的组织和管理。现在,该县已建黄姜基地10800亩,占计划面积的27%。

2. 市场吸引型。以市场为导向,发挥经济实体的经营优势。其模式为:



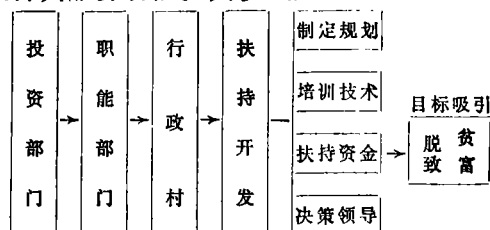
市场吸引型投资方式,是投资部门将扶贫信贷资金直接投放到具有经济实体性质的行为主体——矿产公司,用于矿资源开发。这种矿产品开发是以市场需求为基础,如果当地无加工条件,可通过矿产公司组织外销;如果具备了加工条件,可以考虑项目粗加工,精加工,实现效益增值。

市场吸引型投资方式,是一种“投资到实体,效益到农户”的投资方式。其特点是充分实现了银行信贷政策与扶贫信贷资金政策的结合。它通过对矿区的开发,把效益辐

射到农户,实现了经济效益与社会效益同步。这种投资方式的缺陷是:贫困地区搞经济实体扶贫,因人、财、物不足,力量有限。尤其在交通不便、信息闭塞的地区,其局限性更为明显。但是,这种投资方式,对县经济扩大再生产规模有很大的潜力。

实例:鄱西县关防乡是国家确定的重点老区贫困乡。这里山高谷幽,自然条件差,扶贫难度大。但是,这里也有独特的优势——连绵不断的群山蕴藏着丰富的锑、铅、锌、硅、石、锰等矿藏资源。1984年,该乡筹资34万元,组建乡矿产公司。进行矿区开发。几年来,矿区开采锑矿石3300吨,实现产值568万元,利税210万元。同时实行“轮换工”制度,扶持贫困户880人次,工资收入68万元。为了实现锑矿产品增值,形成系列开发,1987年投资部门扶持扶贫信贷资金30万元,建成年生产能力300吨精锑的锑品厂。1988、1989两年,该厂生产精锑250吨,产值230万元,利税43万元,带贫困户进厂45人。

3. 目标吸引型。以职能部门为依托,发挥其服务功能。其模式为:



目标吸引型投资方式,是投资部门把资金投放到行为主体——政府职能部门。政府职能部门以帮助贫困农户脱贫致富为目标,发挥各自的服务功能,展开诸如帮助贫困村制定脱贫规划、培训实用技术、扶持生产资金和决策领导等扶贫措施,最终完成扶贫任务。

目标吸引型投资方式是一种典型的依靠政府行政手段和服务功能达到脱贫致富目的的投资方式。其特点是:(1)目的性强。职能部门带资金扶贫,具有较强的扶贫意识

(下转第10页)

七、发展信息产业,狠抓质量、适销对路及营销战略,扩大市场,占领市场。

发展信息产业,把对外经济技术贸易逐步转到信息经济的轨道上来。利用现代化电子技术和思维能力以及相关技术对信息进行处理。在“信息经济”中,无论是大公司还是小企业,都不再是在“不知道市场需要什么,需要多少”的状况下盲目安排生产,而是“以销定产”,生产计划严格地按照市场要求进行。

学武钢,抓质量,开展“上质量,兴企业”的群众性生产活动,把“质量第一”落实到产品上、销售上、服务上,落实到产前、产中、产后和售后服务上,严格劳动纪律、工艺纪律、服务纪律,严格监督体系,实行重奖重罚。狠抓“物质”的软件化,要重视产品的设计。印染要重视花色的设计,服装要重视样式的设计。

各个企业要瞄准市场,选准市场,选准档次,狠抓适销对路。每种商品都有高、中、低档,每档商品都有各自的“新、优、廉”产品,都有各自的市场。每个企业要大力发展“叫得响,打得出,站得住,大批量”的拳头产品。大力开展“一厂一品”运动,“一乡一品”运动,一个厂要有一个拳头产品。

狠抓营销战略,运用拓扑学的原理,以劣势胜优势,占领国际市场。采用孙膑赛马术,以上马对中马,以中马对下马,以下马对上马,打入国际市场。

(上接第21页)和责任感。加上实行脱贫致富责任制,运用行政手段奖惩兑现,迫使包扶单位产生紧迫感。(2)扶贫信贷资金由包扶单位承贷,一方面在包扶开始就对包扶单位灌输经济意识、效益意识,另一方面因包扶单位成员相对而言具有较高的素质,减少了贫困村农民因缺乏商品经济观念和经营管理素质低劣而带来的风险,符合银行的意愿。这种扶贫方式的前提是:必须坚决把扶贫效果同包扶单位利益挂钩,并具有法律效力。

实例:为了帮助贫困村、特困户迅速解决温饱,走向富裕,1989年郧西县采取承包

八、大力开发长江流域。长江流域是我国最大的集约农业带,城市林立,有一大批工业基地,加快长江经济走廊的建设,对振兴中华具有重要的战略地位。1.以沿江城市为依托,综合利用水资源,发挥水资源多功能的作用;2.建立商品化、专业化集约农业带;3.建立地域分工、广泛协作、系统配套的工业走廊;4.建立长江流域综合运输体系;5.加快水能资源开发,建立完备的能源体系;6.建立布局合理、规模合理的沿江城市带;7.发展市场体系,建立商业外贸走廊、发展长江旅游群,构想对外开放、开发的对策;8.宣传长江、研究长江、认识长江,把长江开发提高到我国经济发展战略地位的高度。

九、发挥市场和政府在工业化过程中互为补充的作用:市场善于应付工业化过程中不断增加的经济复杂情况,但是他们很少是完善的。市场价格只在调节短期的供求方面才是有效的,而在对有关新技术的投资决策、产品选择、5—10年的生产规模的决策指导等方面则很难完全有效。要发展生产力,必须借助国家的力量,而不能听任经济自发地实现其转变和增长。对于老工业基地的技术改造,国家为了增加财富,发挥现有设备的作用,必须通过国家干预来促进本国的生产和出口。

(责任编辑 沈晓冰)

的办法,由县直28个部办委局对县内28个贫困村实行目标承包。承包单位通过农行安排贷款76.27万元,加上其它款项共计90.899万元,开展包村联户,为贫困村和特困户排忧解难。这28个村1989年粮食总产量达918.28万公斤,比上年692.46万公斤增长32.6%,比全县平均增长幅度高出10个百分点;农民人平纯收入246元,比上年220元增长11.8%,比全县平均增长幅度高出6个百分点,贫困户由上年2323户降为1564户,脱贫率达32.6%,比全县平均脱贫率高出29个百分点。

(责任编辑 沈晓冰)