

扶贫小额信贷实施现状和监管困境分析——基于新疆 Z 县的调查

李晓旭, 张 晔 (新疆农业大学管理学院, 新疆乌鲁木齐 830052)

摘要 依据对 Z 县的实地调研结果, 采用问卷分析法和实证分析法, 对 Z 县扶贫小额信贷实施现状和监管困境进行分析。结果表明: 自 2016 年扶贫小额信贷政策在 Z 县实施以来, 受惠贫困户不断增多, 为推动产业扶贫、带动贫困户脱贫致富起到了重要作用。至 2019 年, Z 县扶贫小额信贷进入收尾阶段。通过实地走访, 对贫困户、扶贫小额信贷相关负责部门和农信社的调查和访谈发现, 针对建档立卡贫困户扶贫小额信贷实施状况的 5 级联合监督机制难以切实有效落实, 部分贫困户存在无法按期还款以及还款后存在返贫风险的现象。在 Z 县开展了为期 7 d 的调查, 实地访问相关负责部门和走访 530 户贫困户, 得到 530 份有效问卷。根据问卷数据的分析结果显示, Z 县扶贫小额信贷在实施过程中存在着监管不力、还款困难等情况, 需要采取相应的措施去解决问题, 以保证扶贫小额信贷的顺利实施和完成。

关键词 自主择业; 产业扶贫; 联合监管; 逾期风险; 返贫风险

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2020)06-0235-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.06.063

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Analysis on the Implementation Status and Regulatory Difficulties of Poverty Alleviation Microfinance—Based on a Survey in Z County, Xinjiang

LI Xiao-xu, ZHANG Ye (School of Management, Xinjiang Agricultural University, Urumqi, Xinjiang 830052)

Abstract Based on the field research results of Z County, questionnaire analysis and empirical analysis were used to analyze the implementation status and regulatory difficulties of poverty alleviation microfinance in Z County. The results showed that since the implementation of poverty alleviation micro-credit policy in Z County in 2016, more and more poor households have benefited from it which plays an important role in promoting poverty alleviation by industry and helping poor households get rid of poverty and get rich. By 2019, the poverty alleviation microfinance in Z County has entered the final stage. Based on the field visits, responsible for the poor, poverty alleviation and microfinance relevant departments and the survey and the interview found that the cooperatives for inputting tent card five poor microfinance for poverty alleviation of joint can not effective to carry out the supervision mechanism, some poor households are unable to repay on time and there is a risk of returning to poverty after repayment. A week-long survey was conducted in Z County with field visits to responsible departments and 530 poor households, resulting in 530 valid questionnaires. According to the analysis results of the questionnaire data, the implementation of poverty alleviation micro-credit in Z County has some problems, such as weak supervision and difficulty in repayment and appropriate measures should be taken to solve these problems so as to ensure the smooth implementation and completion of poverty alleviation micro-credit.

Key words Independent choice of employment; Industrial poverty alleviation; Joint supervision; Overdue risk; Return to poverty risk

扶贫小额信贷是专门为建档立卡贫困户获得发展资金而量身定制的扶贫贷款产品, 主要是为贫困户提供 5 万元以下、3 年以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政贴息、县级建立风险补偿金的信用贷款^[1]。新疆自 2016 年实施以来, 已为全疆 13.58 万户贫困户, 发放扶贫小额信用贷款 44.4 亿元, 对于带动贫困户脱贫致富起到了重要作用。扶贫小额信贷在脱贫攻坚总工程中占据着重要的地位, 有利于增强贫困户自身脱贫内动力, 实现以勤脱贫、产业致富。但在实际运用中, 仍然存在不少的问题, 需要不断改进和完善, 才能让扶贫小额信贷真正发挥出最大作用^[2]。

1 Z 县扶贫小额信贷使用的基本情况

1.1 扶贫小额信贷发放情况 2016 年以来, Z 县各乡级农村信用社为全县 8 510 户建档立卡贫困户发放扶贫小额信用贷款。如表 1 所示: 2016 年款项到户 5 426 户, 发放贷款总额 16 122.00 万元, 其中 1 635 户贷款 3 万元, 占比 30%; 1 134 户贷款 2 万元, 占比 21%; 688 户贷款 5 万元, 占比 13%; 637 户贷款 4 万元, 占比 12%; 408 户贷款 2.5 万元, 占比 8%, 贷款 2 万和 3 万元的贫困户合计占比 51%。2017 年款项到户 3 068 户, 发放贷款总额 10 886.42 万元, 其中, 999 户贷款 5 万元,

占比 33%; 847 户贷款 3 万元, 占比 28%; 409 户贷款 4 万元, 占比 13%; 312 户贷款 2 万元, 占比 10%, 贷款 5 万元和 3 万元的贫困户合计占比 61%。2018 年款项到户 16 户, 全部是 3 万元及以下的贷款。

表 1 Z 县扶贫小额信贷发放情况

Table 1 Distribution of micro-credit for poverty alleviation in Z County

贷款年份 Loan year	贷款总额 Total loan 万元	贷款贫困户 Loan poor households//户	逾期风险户 Overdue risk households//户
2016	16 122.00	5 426	1 118
2017	10 886.42	3 068	255
2018	34.45	16	4

注: 数据来源于 Z 县扶贫办
Note: The data comes from the Z County Poverty Alleviation Office

1.2 扶贫小额信贷使用情况 根据调查结果显示, 在 Z 县款项到户的 530 户贫困户中, 446 户将贷款用于发展农业、畜牧业(图 1)。133 户用于牛羊养殖, 其中, 只购买羊的有 66 户, 只购买牛的有 28 户; 177 户用于经济林种植, 其中, 7 户用于红枣种植, 51 户用于棉花种植, 11 户用于小麦种植, 18 户用于玉米种植, 另有 55 户用于资金参股分红和个体商店经营。在用于发展农业、畜牧业的贫困户中, 经济林种植和牛羊养殖占多数, 2016 年有 198 户将贷款用于经济林种植和

牛羊养殖,2017 年有 109 户。

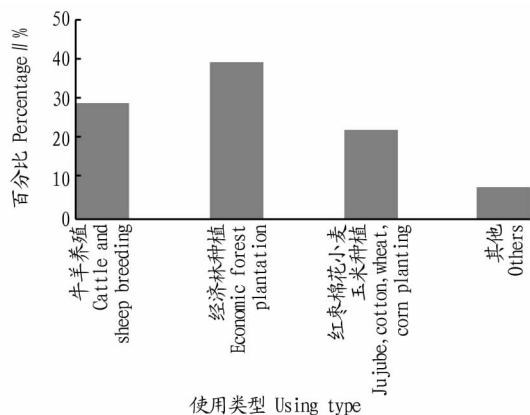


图1 Z县扶贫小额信贷使用情况

Fig.1 Micro-credit use in poverty alleviation in Z County

1.3 扶贫小额信贷偿还情况

1.3.1 多数贫困户贷款到期,部分存在逾期风险。 问卷调查结果显示:在 530 户贫困户中,贷款全部还清的有 82 户,部分还款的有 313 户;2019 年贷款到期的有 446 户,有 85 户存在逾期风险。其中,存在逾期风险的 85 户中有 69 户 2019 年贷款到期;而这 69 户中,贷款 4 万元及以上的有 38 户,贷款 5 万元的有 21 户。2019 年贷款到期的贫困户的还款时间集中在 8—10 月。在受访的 530 户贫困户中,269 户表示在贷款到期前无法足额还款。

1.3.2 贫困户提前还款意愿不强,少数存在避债心理。 2019 年,Z 县农村信用社根据政策要求不再向贫困户放款^[3]。问卷调查结果显示:在全部发放的 530 户中,存在还款行为的有 392 户,全部还清的有 182 户,部分还款的有 309 户,没有还款行为的有 131 户(图 2)。这 131 户中,有 113 户贷款 2019 年到期,还款期限集中在 2019 年 8—10 月。距离还款期限不到半年时间,131 户中有 57 户没有持续稳定的收入和足够的存款以保证按期足额还款,部分贫困户没有主动还款意识,存在“等靠要”思想,认为小额信贷是政策扶持,即使无法足额还款,也有政策兜底,个人不需要承担举债责任。少数受访贫困户拒谈个人信贷信息,存在着躲债避债思想^[4]。

1.3.3 小额信贷使用效果不佳,部分贫困户还款后存在返贫风险。 将小额信贷用于发展个人经营或者种养殖,却因经营管理不善,没有产生收益,甚至造成资产贬值^[5]。以 Z 县一贫困户的真实情况为例,该户于 2016 年贷款 4 万元,用 2.4 万元购买 2 头母牛,用 1.6 万元购买 20 只绵羊,因养殖管理不善,导致 1 头母牛死亡,2019 年家里有 1 头母牛,25 只绵羊,合计价值 3.6 万元,该户需于 2019 年 9 月 10 日前还款 4 万元。这种现象并非个例,有相当一部分的贫困户贷款实际使用效果不佳,仅能做到资产保值,另有部分贫困户将款项资金投入生产后,产生的实际收益不足以支撑还款,而这已是实际收益较好的情况,更多的贫困户需要将贷款购买的生

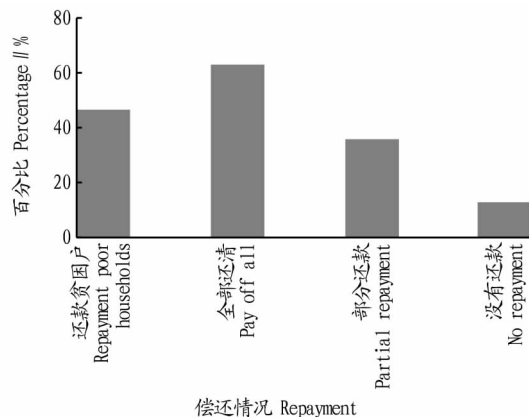


图2 Z县扶贫小额信贷偿还情况

Fig.2 Repayment of microcredit for poverty alleviation in Z County

响,存在一定程度的返贫风险^[6]。

2 小额信贷逾期风险成因分析

2.1 生产预估不足 根据对 530 户贫困户的入户访谈和问卷数据得知,有 492 户在贷款发放的第一年就将贷款一次性全额使用,在资金使用上过于果断,并且没有对投入成本与使用效益进行仔细评估。多数依靠自身经验就做出判断之后,就一次性投放所有信贷资金,没有预留部分资金以面对后续生产中可能存在的赔本风险。多数贫困户对自身生产能力没有准确清晰的认知。

2.2 缺乏精细化管理意识 根据调查结果显示,多数贫困户对于后续生产缺乏精细化管理,按照传统习惯和经验去从事用贷款购置生产成本后的生产活动,忽略了生产成本是贷款购置的事实,没有危机感。缺乏管理意识,不能精准地控制生产规模,人为化控制减少,就要更多地受到自然条件的影响,产量及销量也会受到更多非可控影响。在贷款使用的前 2 年时间里,在主观意识上没有提前还款意识,所以在经营管理上也就流于平常,没有投入太多精力^[7]。

2.3 自身发展动力不足 在对这些贫困户的调查访问中发现一个普遍问题,也是导致其存在逾期风险的根本问题,就是其自身发展动力不足。这些贫困户一边享受着扶贫政策的资金扶持,一边又有上万元的贷款资金可支配,在思想上产生了懒散意识,尽管有各种外在条件的限制,但是其本身不注重生产发展,是导致其产生还款压力和逾期风险的根本原因^[8]。

3 Z县扶贫小额信贷监管困境分析

3.1 监管方式过于简单,无法真正落实贫困户贷款使用情况 扶贫小额信贷政策实施以来,确立了一套针对贫困户后续使用和还款能力预估的监管体制,由县、乡、村扶贫专干、贫困户帮扶干部、合作金融机构监管员 5 级联合监管,每月定时监管贫困户的贷款使用情况,预估贫困户的后续还款能力^[9]。但是由于政策宣传不力、语言交流不通等情况,实际的监管方式过于简单。一是扶贫干部很少入户,到贫困户家中了解真实情况,只会每个月发放一张调查表,让贫困户自己填写贷款使用情况,然后由小队长收齐,送到村委,村干部

在每张表上填写评价后转送乡政府和乡级农信社,乡政府和乡级农信社进行二次评估后,转送县扶贫办和县级农信社,整个流程中缺少了与农户的直接交流。另外,帮扶干部对贫困户小额信贷的使用情况一知半解,起不到实质性的监管作用。通过实地走访入户,与贫困户切身交流发现,除了村里小队队长外,多数贫困户从未遇到其他人员入户走访,专门了解小额信贷的使用情况^[10]。

3.2 监管责任层层传导,村级组织力量不足,导致工作效率低 根据政策要求,扶贫小额信贷的后续监管工作由县级人民政府和合作金融机构共同执行^[11]。在 Z 县,合作金融机构是农村合作信用联社,县级人民政府是扶贫小额信贷政策的推行者,政府出资垫付风险准备金,合作金融机构以此为基准,按照 1:10 原则,筹备放款总额^[12]。政府出资按照基准利率对小额信贷进行贴息垫付,对于逾期坏账死账,金融机构启动风险补偿机制,从准备金中扣除相应待还金额。整个流程中,甲乙双方分别是金融机构和建档立卡贫困户,政府属于第三方,所以需要和金融机构沟通协调,辅助金融机构完成后续监管工作。但是现实情况是金融机构因为监管意愿不强烈、监管员人数不足等原因无法实现每月按时入户去了解小额贷款的使用情况^[13]。在 Z 县,农信社将监管工作传导给政府,县政府传导到乡政府,乡政府传导到村委,层层传导,导致实际工作效率低下,最终的落实结果变成每月每户一张调查表,监管工作没有实现真正落实。

3.3 贫困户缺乏节约意识和危机意识,没有自查习惯,缺少还款计划 多数贫困户在款项到账后,都会将贷款金额一次用尽,无法形成后续使用,并且没有记录小额贷款使用情况的习惯。对于村委每月发放的调查表,也多是粗略填写,应付了事。对于小额信贷的借款和还款时间没有明确的日期概念,多数贫困户只清楚借款月份年份和还款年份,部分贫困户连申请贷款的具体日期都不清楚。相当一部分的贫困户在收到金融机构发出的书面催还文件时,才清楚还款期限的最后日期,即使如此,也少有贫困户做了提前还款的计划,缺乏逾期危机意识^[14]。

4 针对 Z 县扶贫小额信贷实施现状和监管困境的对策探讨

现阶段,扶贫小额信贷处于收尾阶段,监管贫困户的还款情况成了当前的主要任务^[15]。但是通过实地取证和入户访谈发现,在扶贫小额信贷的实施与监管中存在诸多问题:部分贫困户存在逾期风险,少数脱贫户还款后存在返贫风险,监管主体责任不明确,监管工作存在形式主义,贫困户缺

乏节约和危机意识。针对这些问题,现提出几点建议,第一,明确监督主体。政府和金融机构通力合作,明确主体责任,重新梳理 5 级监管机制,做到各层级责任落实到位。第二,做好政策宣传工作。2019 和 2020 年是扶贫小额信贷的收尾阶段,要让贫困户提前做好还款准备,树立风险防范意识,让其明白恶意逾期所产生的严重后果,帮助贫困户树立诚信意识。第三,要做好定期入户走访的工作,与贫困户交流沟通,了解贫困户的贷款使用情况,向贫困户详细解释扶贫小额信贷政策的具体内容,以及最新的政策变化,帮助贫困户养成记录流水的习惯,帮助贫困户树立节约意识和管理意识。第四,向贫困户宣传续贷和展期工作。根据最新政策要求,对贷款到期仍有用款需求且具备还款能力和良好还款意愿的贫困户,可在无需偿还本金的情况下续贷;对确因主观因素不能偿还到期贷款的贫困户,可申请办理贷款展期,1 年期内的贷款展期期限不超过原贷款期限,1~3 年期的贷款展期期限不超过原贷款期限的一半^[16]。政府和经办金融机构应向贫困户宣传扶贫小额信贷政策的最新内容,帮助确实到期无力还款的贫困户减少恐慌心理和现实压力,合理规避逾期风险,确保扶贫小额信贷政策的顺利实施和圆满收尾。

参考文献

- [1] 张玲,刘家瑞,阮银兰.扶贫小额信贷可持续发展研究[J].金融经济,2019(16):52-54.
- [2] 周浩.基于精准扶贫的农村小额信贷路径研究[J].江西农业,2019(14):140-141.
- [3] 宋红梅.泽普县农村信用社发展战略研究[D].济南:山东大学,2019.
- [4] 邵亚萍.扶贫小额信贷助力脱贫研究[J].海南金融,2019(7):62-66.
- [5] 王辛格,王渝志,王晶晶,等.小额信贷精准扶贫模式探索[J].农村经济与科技,2019,30(12):90-91.
- [6] 汤洪平.关于进一步推进扶贫小额信贷工作的调研报告[J].重庆行政,2019,20(3):110-111.
- [7] 张瑾.金融精准扶贫的新疆实践[J].中国金融,2019(11):61-62.
- [8] 李友华,王虹.农村普惠金融发展路径研究[J].哈尔滨商业大学学报(社会科学版),2019(3):29-36.
- [9] 潘光伟.普惠金融再发力 助力乡村振兴再上新台阶[J].中国银行业,2019(5):12-15.
- [10] 许松涛,杨海军.防控扶贫小额信贷风险[J].中国金融,2019(8):103.
- [11] 张琰玥.精准扶贫视角下我国农村小额信贷发展研究[D].北京:首都经济贸易大学,2018.
- [12] 董伟.中国特色社会主义新时代农村金融改革思路[J].中国农业会计,2018(6):57-59.
- [13] 东芳.财政金融政策精准扶贫分析[D].济南:山东大学,2018.
- [14] 朱文胜.数量目标、合理区间与扶贫小额信贷创新发展研究:基于扶贫再贷款政策传导视角[J].西部金融,2018(8):51-54.
- [15] 刘解龙,罗苏.金融扶贫可持续发展的问题与对策[J].长沙理工大学学报(社会科学版),2018,33(3):81-87.
- [16] 中国银保监会 财政部 中国人民银行 国务院扶贫办关于进一步规范和完善扶贫小额信贷管理的通知:银保监发[2019]24号[A].2019.

(上接第 217 页)

- [4] 余天霞.“互联网+农业”研究综述[J].现代农业科技,2018(12):290-292.
- [5] 中国互联网络信息中心.2012年下半年中国中小企业互联网应用状况调查报告[EB/OL].(2013-02-20)[2019-07-21].http://www.cnnic.cn/hlwfyj/hlwzbg/hlwqyb/201302/t20130220_38729.htm.
- [6] 农资与市场杂志.一个年交易额过亿的农资电商平台背后的市场逻辑[EB/OL].(2019-09-12)[2019-09-15].http://www.sohu.com/a/340587834_658625.
- [7] 康乔娜.90后农业“网红”:直播+淘宝+农资,线上年销售额2000万[EB/OL].(2019-05-09)[2019-09-15].http://www.pig66.com/2019/

- 145_0508/17933856.html.
- [8] 创业家.大北农整体业绩下滑;养这种猪,年赚几十万[EB/OL].(2018-07-26)[2019-09-15].https://baijiahao.baidu.com/s?id=1607030497774157353&wfr=spider&for=pc.
- [9] myzaker.顺鑫农业:18年将出现业绩拐点[EB/OL].(2018-04-23)[2019-09-15].http://www.myzaker.com/article/5add3e0077ac6435eb19a756/.
- [10] 百度百科·互联网思维[EB/OL].(2019-09-15).https://baike.baidu.com/item/%E4%BA%92%E8%81%94%E7%BD%91%E6%80%9D%E7%BB%B4/12028763?fr=aladdin.
- [11] 高文海,魏子秋.河北农村电商全覆盖后期商业逻辑的模式优化[J].商业经济研究,2018(4):165-167.