

中东欧4个转型经济体国家的农村 信用担保计划及其经验借鉴

黄庆安^{1,2}

(¹福建农林大学经济与管理学院,福州 350002;²福建广播电视大学经济管理系,福州 350003)

摘要:在农村贷款市场上,由于农业的市场化程度不高、高风险低收益以及缺少贷款担保品,很多农户和农村中小企业不符合农村金融机构的贷款担保条件而得不到贷款。为缓解这种困境,在中东欧转型经济体中很多国家都构建了以服务农民和农村经济发展为目的的信用担保体系,有效的缓解了农村贷款难的问题。当前中国正在积极构建农村信贷担保机制,该文在详细分析了4个中东欧转型经济体的农村信用担保基金和计划的运作模式和作法的基础上,总结并提出可供中国借鉴的方法和经验。

关键词:农村;信用担保;中东欧转型经济体

中图分类号:F831.2

文献标志码:A

论文编号:2009-2598

Rural Credit Guarantee Schemes and Experience of Four Transitional Economic Countries in Central and Eastern Europe

Huang Qing'an^{1,2}

(*Economics and Management College of Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002;*

²Economics and Management Department of Fujian Radio & TV University, Fuzhou 350003)

Abstract: In the rural credit market a lot of farmers and rural small and medium-sized enterprises without credit guarantee condition of rural financial institution are not granted loan due to low rural marketization, high-risk and low-income and shortage of loan collateral. In order to alleviate the distress of difficulties of rural loan, many transitional economic countries in Central and Eastern Europe set up the credit guarantee system which serves for famers and rural economic development. Currently, China is active to build rural credit guarantee system. This study analyses in detail the operating model of rural credit guarantee fund and schemes of four countries in Central and Eastern Europe, and summarizes the methods and experiences from which China would learn.

Key words: rural area; credit guarantee; Transitional Economic of Central and Eastern Europe

0 引言

在中东欧转型经济体中,商业银行不愿意借款给农户和小企业。主要原因是农业的市场化程度不高、高风险低收益以及缺少贷款担保品。在农村,很多农户及小企业不符合银行贷款担保条件而得不到贷款。

同样,在中国农村信贷市场上,农户和农村中小企业与金融机构之间的信息不对称问题严重,同时农村

信贷合约的执行问题也较突出。这使得农村金融机构在开展业务过程中普遍采用各种信贷融资担保办法,以防范交易过程中的风险^[1]。何广文等(2002)针对全国6个省区的18个乡镇信用社、6个县级联社、4个农业银行基层办事处和57户农户的调查发现,农村金融机构发放贷款中普遍要求借款人提供贷款担保。从贷款额度看,各种形式的担保贷款占贷款总额的72%,而

基金项目:福建省教育厅A类社会科学研究项目课题“农村信用担保机构经营效率研究——以福建为例”(JA09329S)和福建广播电视大学科研课题“农村信用担保机制研究”(KY08024)的阶段性成果。

作者简介:黄庆安,男,1969年出生,福建寿宁人,福建农林大学经济与管理学院博士研究生,福建广播电视大学财经与管理系主任,副教授,研究方向:农村金融与农村发展,已发表学术论文18篇,参与撰写的著作和教材8部共计20万字。通信地址:350003 福建广播电视大学64号信箱(福建省福州市铜盘路15号), E-mail: hqa@fjrtvu.edu.cn

收稿日期:2009-12-08, 修回日期:2009-12-25。

信用贷款仅占28%,主要担保贷款形式为抵押担保贷款、质押担保贷款和保证担保贷款,其比例分别为18.2%、12.6%和40.2%^[2]。据统计,中国90%以上的中小企业都建在农村地区(县域和乡镇),厂房用地多是租用的集体用地宅基地等,中小企业不拥有该用地的土地使用权及其依法处分权,导致中小企业所有的有限的不动产资源无法有效地用于担保贷款,中小企业可供担保的不动产资源严重受限^[3]。据银监会统计,2007年末,中国有农户约2.3亿户,有贷款需求的农户约有1.2亿户^[4]。根据全国农村固定观察点提供的资料以及张捷(2003)、王静(2004)、冯兴元(2004)等人的研究表明,农户与农村中小企业从正规金融机构中得到的融资只占其需求的50%^[5-7]。显然,如果不引入新的制度安排,仅靠金融机构的行为选择与政府“一厢情愿”的鼓励,是无法促使农村金融交易有效进行及拓展的,农户与农村中小企业的融资困境也必将长期持续下去。

为缓解这种困境,国际经验和中国部分地区的实践经验表明,构建以服务农民和农村经济发展为目的的信用担保体系,在参与金融交易的农村金融机构和农村经济主体之间引入一个传递信号的第三方担保,可以在一定程度上解决担保品缺乏的问题,从而破解其融资难题。中共中央十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中提出,要建立政府扶持、多方参与、市场运作的农村信贷担保机制。

在中东欧转型经济体中越来越多的出现了专门为农村地区服务的农村信用担保基金和计划来抵消贷款给农业部门的风险,通过与商业银行的合作,为农村地区的贷款者担保,增加农村地区的资金需求满足率,促进农村经济的发展。中东欧转型经济体中建立农村信用担保计划基本上都有十几年的历史,而中国真正为农户和农村中小企业服务的农村信用担保机构的出现才是这几年的事情,国家在2008年才正式提出要建立农村信贷担保机制。此文通过介绍匈牙利、立陶宛、罗马尼亚和爱沙尼亚等4个中东欧转型经济体的农村信用担保基金和计划的运作模式和作法,其中有许多成熟的经验可供借鉴。

1 中东欧4个转型经济体国家农村信用担保体系概况

匈牙利、立陶宛、罗马尼亚和爱沙尼亚四国原来都是社会主义阵营国家,其中立陶宛和爱沙尼亚是前苏联的加盟共和国。它们先后于1989年和1990年脱离社会主义阵营,属于中东欧转型经济体国家。这4个

国家在向市场经济转型过程中,先后在20世纪90年代成立了专门为农村地区经济体服务的农村信用担保基金,以促进农村经济的发展。

1990年,匈牙利经济体制剧变,土地私有化是其经济体制改革最核心的部分。土地重新分配后,560万hm²的土地被分给260万的私人所有。匈牙利的人口为1021.4万(1996年),其中农村人口381.6万。1995年农业就业人口在全国就业人口中所占比重为6.1%。匈牙利农村信用担保基金成立于1991年,最初的资本金由欧盟PHARE(中东欧经济重建计划)基金捐赠1000万欧元,5家匈牙利商业银行共同出资100万欧元,共1100万欧元。经过十几年的运行,为了进一步促进农村经济发展和满足担保需求的增加,2005年的资本金进行了扩张:欧盟PHARE基金捐赠2000万欧元,占27.3%、其它捐赠500万欧元占6.2%、从每年的利润中逐年增加的资本金4900万欧元,占66.5%,共7400万欧元。

1990年之后,罗马尼亚对国有和集体所有土地进行了私有化。人口2245.6万(2002年人口统计),农村居民约占人口总数的45.6%,比重显著高于其他欧洲国家,城市化的程度仍然很低。罗马尼亚农村信用担保基金成立于1994年,是股份有限公司,主要股东是商业银行,资金来源是欧盟PHARE基金和农业、林业和农村发展部,是欧洲互助担保协会的成员。担保基金成立的目的是:(1)支持罗马尼亚农业向市场经济转型;(2)促进农业企业、农产品加工企业和地方政府发展农村基础设施获得贷款;(3)促进SAPARD(支持新入盟国家农业和农村发展特别项目计划)基金增加分配给份额。

立陶宛人口348.2万(2003年1月),33%的人口居住在农村,农业就业人口占15.8%,农业产值占GDP的5.8%。立陶宛农村信用担保基金成立于1997年8月,由少数股东拥有的股份有限公司。股本180万欧元(后备资金1360万欧元),100%国有。由农业部负责农村信用担保基金设立和监管。国家为农村信用担保基金提供的所有担保负责(担保赔偿从后备资金支付)。职能:为了促进立陶宛农村经济的发展,帮助那些由于缺少担保品而不能从银行获得足够贷款的农户和在农村的中小企业。

爱沙尼亚139.2万(2007年底),农村人口占34.5%。爱沙尼亚农业从业人员占全部就业人数的3%,农牧业产值占GDP的份额也逐年下降,如,1997年占3.9%,2004年却降至2.4%。爱沙尼亚的农村信用担保基金成立于1997年,在2001年合并了农村生活信

贷基金(1993年成立)成立了农村发展基金。基金是由农业部创立的,目的是通过实施一些特别项目来支持爱沙尼亚农村经济的发展,基金业务的目的是保持农村地区的发展和改善农村企业的发展能力。

以上四国的农村信用担保基金均是由政府推动的,农村信用担保基金的产生基本都与这些国家在向市场经济转型过程中为了促进农村经济发展,提升农村经济体的市场化程度密切相关,当然也与欧盟的农业扶持政策有关。例如匈牙利和罗马尼亚的农村信用担保基金的部分资本来自于欧盟PHARE基金的捐赠,罗马尼亚的农村信用担保基金的目的之一是促进SAPARD(支持新入盟国家农业和农村发展特别项目计划)基金增加分配给罗马尼亚的份额。

2 中东欧四国农村信用担保计划的组织框架、运作及成效

2.1 匈牙利农村信用担保基金

匈牙利农村信用担保基金的主管团体有15个成员,下设秘书处,有17名雇员,专门负责基金的具体业务。基金有一个快速决策的系统,能在5个工作日内对申请的担保项目做出决策。

基金的担保对象为除了首都和最大的城镇以外的地区的农业和农村发展所需的投资资本和运营资金。基金为担保项目提供的担保比率为贷款额的20%~80%,实际运作的结果为平均57%;担保期限:至少180天,但最长15年,实际平均5.5年;担保额:单个项目的最大担保额为158万欧元,在综合项目中的个别案例可达474.3万欧元,平均60.5万欧元。

匈牙利政府为农村信用担保基金的担保提供70%的国家再担保。匈牙利政府在1991年开始建立了国家担保制度,是国家以财政的方式实施的一项经济政策,实际是国家预算的间接补助金,主要的功能是为投资和运营所需要的贷款提供补助,分为直接担保和再担保,包括对农业和农村贷款的担保。

匈牙利农村信用担保基金1991—2005年担保业绩:授信额度:12.67亿欧元、担保承诺:7.48亿欧元、担保个数:20997件、损失:2560万欧元、发生损失的个数:849个、追偿额:1700万欧元、最终损失:860万欧元,担保损失率为1.1%左右^[8]。

2.2 罗马尼亚的农村信用担保基金

罗马尼亚的农村信用担保基金是以商业银行为主要股东的股份有限公司,并且是欧洲互助担保协会的成员。

基金只为以下项目贷款进行担保:(1)农业生产者(个体的或者是各种成份组成的联合体):没有法人资

格,耕种自己的土地或者是租赁土地,从事牧业或生产农业出口商品、生产和出售农产品或从事农业工作;(2)商贸或农业公司:私人或主要是私人资本,从事农业和食品加工业的;(3)地方政府发展农村基础设施。

基金还严格规定了申请担保应符合以下条件:必须是地方政府部门、农业生产者和农产品加工者;从事能赢利的业务,有支付能力,并且没有进入重组或破产程序;没有拖延过国家预算、地方预算、特别基金和社保基金的债务,并且以后也不会拖延;没有拖延贷款及利息。

基金的担保范围:(1)中长期贷款:用于农业、农产品加工和农村基础设施的贷款;为了生产目的购买农地的贷款。(2)短期贷款:农业生产(种植业和畜牧业)贷款;为了农业生产、季节性存货资金和农产品加而购买进口商品的贷款。(3)地方政府:SAPARD基金项目的配套资金;发展农村基础设施的贷款。

担保风险的认定:借款人全部和部分不还钱:如果贷款是按月偿还,那么连续两次未还,就认定为风险担保;如果贷款是按季、半年或超过一个月的周期偿还的,那么出现首次未还的,就认定为风险担保。

担保基金的运行情况:2004年底在保项目2886个,在保金额3741.522万欧元,2005年新增担保项目3462个,新增担保额4930.788万欧元,可用的担保资金1385.1万欧元,担保放大倍数为7.33倍,运行11年来的平均损失率为0.59%。在2005年新增担保额中生产性贷款担保占45.75%,投资性贷款担保占54.25%,投资性贷款担保中有74.39%的比例是为SAPARD基金项目的贷款担保的^[9]。

2.3 立陶宛农村信用担保基金

立陶宛农村信用担保基金是100%国有的、由少数股东拥有的股份有限公司。基金成立伊始就与所有立陶宛11家商业银行合作,2005年9月1日后,又与64家信用合作社合作。基金的业务是为本国所有农村地区的长期投资贷款和短期贷款提供贷款总额的70%担保,如果是年轻的农户(农场主)可达80%。担保受益人为农户,农业实体,农业加工公司,农村地区的商业(包括农村旅游业、农村服务业、农村美发业、补鞋业、补衣服业等),中小家农产品加工企业,传统手工艺,其它能够增加农民收入的业务。

基金的贷款担保分为长期信贷担保和短期信贷担保,运作有所不同。如果是长期信贷担保,最大担保额为116000欧元每个农场,22600欧元每个公司,如果是欧盟支持的项目没有金额限制。担保费率为5.5%,其中被担保人支付1.1%,4.4%(即80%)由政府支付。其

他条件:受益人要提供10%的反担保。如果短期信贷担保,最大担保额为87000欧元每个农场或农村服务业主,如果是农业加工企业没有金额限制。担保费率为2%,其中被担保人支付0.4%,1.6%(即80%)由政府支付。风险承担比例为:担保基金承担70%的风险,银行承担30%。

国家为基金提供的所有担保负责(担保赔偿从后备资金支付)。

2001年至2005年基金的担保贷款额分别为:270万欧元、520万欧元、2980万欧元、2680万欧元、5110万欧元。2005年各类担保比例:种植业37%、多种经营实体20%、畜牧场19%、商业13%、加工业6%及其他6%^[10]。

2.4 爱沙尼亚农村信用担保基金

由于爱沙尼亚农村信用担保基金在2001年合并了农村生活信贷基金成立了农村发展基金,业务由原来单一的为农村地区的客户提供担保服务,变为同时也直接向客户提供贷款。基金由农业部创立并直接监管。农村信用担保基金从1997年成立以来到2005年担保的贷款分别为0.300万欧元、400万欧元、1200万欧元、1800万欧元、1800万欧元、1700万欧元、1400万欧元、1700万欧元,呈稳步发展态势。2005年担保情况:担保合同133项,担保的贷款1700万欧元,农村企业主获得担保最多,获得的贷款1670万欧元,农村企业主获得贷款的平均额为13万欧元,平均获得基金担保额为7万欧元即51.7%。2005年担保的不同行业比例:农业75%、食品加工业14.62%、林业0.78%、其它工业2.29%、渔业0.43%、批发业1.94%、服务业0.69%、其它4.25%^[11]。

3 中东欧四国农村信用担保经验借鉴

2008年,中共中央十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中提出,要建立政府扶持、多方参与、市场运作的农村信贷担保机制。尽管近几年在一些省份的农村地区出现了一些不同模式的为农村地区服务的信用担保机构,但这是中国中央决策层第一次明确提出要构建专门为农村地区服务的农村信用担保体系。相信在政策的推动下,农村地区的信用担保机构将不断涌现。中国同样属于向市场经济转型国家,建立农村信用担保体系成功的经验非常缺乏,因此运行了十几年的欧洲4个转型经济体国家发展农村信用担保体系的经验无疑对中国具有很好的借鉴作用。

3.1 如何确定政府在农村信用担保计划中的作用。

以上四国的农村信用担保计划都是由政府(农业部)推动创立并受政府部门的监管。同时,还受到政府

的资助,例如,匈牙利政府为农村信用担保基金的担保提供70%的国家再担保;立陶宛政府为受担保者支付80%的担保费。由于农村担保计划是为了农村地区提供公平和保护,因此,政府的支持是必要的。政府的资助非常重要,政府担保是实现政府经济政策的一种从中央预算获得的间接补助金和一种有效的财政政策工具,它的基本功能是帮助农村企业获得投资或企业结构调整需的贷款。立陶宛的经验表明没有政府以信用担保形式的帮助,大部分的农村经济体就不可能获得银行的贷款^[12]。尽管受到政府的推动和资助,但是这些国家的农村信用担保计划的运行都是不受政府干预而独立运作的,这也是它们成功的一个要素。相对当前中国的农村信用担保机构而言,更多的是一种自发组织,有的地方也有政府的一些财政补助,但不是通行的做法,更有的地方是由政府来直接运作而导致失败的案例不在少数。因此,中国在建立农村信用担保体系时,要切实的按中央提出的要求,建立由政府扶持、多方参与、市场运作的农村信贷担保机制。特别要注意政府在推动农村信用担保计划中的作用,政府的扶持应该是政策上的支持和财政的资助及良好外部环境的创建上,保证农村信用担保计划的独立运作,而不应过多的干涉信用担保计划的运作。

3.2 农村信用担保计划的定位问题。

从以上四国的农村信用担保基金成立伊始就明确了服务的对象,即受益者是农户、各种各样的农业实体、加工企业、商业例如在农村地区的农村旅游业,也有地方政府发展农村基础设施等。并且规定了受益者向基金申请担保的资格,担保的比例,不同担保项目的担保期限,担保费率。从实际运行的结果看,确实达到了预期的目的,即农村信用担保体系的建立作为解决农民和农村企业所面临的一些问题,诸如没有信贷记录、新兴的私营农场缺乏抵押品和较低的信用等级等问题;农村信用担保体系在农产品市场的自由化,土地改革和分配建立私人农场期间起着重要作用,它们成为了支持农业和农村投资的金融桥梁,因为它们的担保使得农村信贷约束的部门的贷款数量大量增加。虽然信贷担保不是农村金融改革和农村金融制度建设的替代品,但它有助于借款人—新兴农场和贷款人—才开始为私营部门服务的银行之间减少信息不对称,还能降低高额的交易费用。相对于非正规金融和小额贷款,信贷担保是农村金融中运行良好的项目中的少数几个之一。然而,当前中国已建立的农村信用担保机构真正为农户和农业服务的非常少,更多的是为县域的非农中小企业服务,没有达到为农业和农村经济的

发展服务的目的。因此,今后的农村信用担保体系的建立重要的是要明确发展的目标,就是要为农户、农业和农村中小企业服务,因为这才是真正需要服务的对象。

3.3 如何协调农村信用担保计划与商业银行的关系。

与商业银行的良好合作是农村信用担保计划成功的关键。与商业银行的合作主要包括风险的分担机制、担保的放大倍数和相关信息的沟通等方面。以上四国的农村信用担保基金都与商业银行有良好的合作关系,这也是它们成功的关键因素所在。例如立陶宛农村信用担保基金与所有11家立陶宛商业银行和64家信用合作社合作,担保基金承担70%的风险,银行承担30%;而罗马尼亚的农村信用担保基金的主要股东就是商业银行,担保的放大倍数为7.33倍,匈牙利农村信用担保基金的部分资本也是由5家商业银行共同出资的,尽管有商业银行作为股东和商业银行的出资,但是农村信用担保基金都是独立运作的,以避免商业银行从自身利益出发,不对需要贷款但风险较大的项目担保信用担保,影响信用担保计划的经济效果。在信息的沟通方面,农村信用担保计划通过良好的市场推广和阐明它们的活动,提高银行对它们的认识;同时,担保基金通过不断更新和向银行提供农户、农业及农村企业准确的资料,有助银行评估风险程度,提供适当的金融产品。但是纵观中国现行的农村信用担保机构与银行的合作现状,很不乐观:一是商业银行提出的合作条件和门槛高,导致与其合作的商业银行少,主要是与农村信用社合作;二是与合作的金融机构没有建立风险分担机制,农村信用机构承担100%的风险;三是协议担保放大倍数基本在1~5倍,实际只有2~3倍;四是良好的信息沟通渠道远未建立。这些都造成了农村信用担保机构实际运作效率的低下。因此,在今后的农村信用担保体系的建立和完善中,上述四国的经验

都值得中国借鉴。

参考文献

- [1] 胡士华,李伟毅.农村信贷融资中的担保约束及其解除[J].农业经济问题,2006,(2):68-72.
- [2] 农业部软科学委员会办公室编.增加农业投入与改善农村金融服务.北京:中国农业出版社,2005.
- [3] 李毅,向党.中小企业信贷融资信用担保缺失研究.金融研究,2008,(12):179-192.
- [4] 中国人民银行农村金融服务研究小组.中国农村金融服务报告[EB/OL]. <http://www.pbc.gov.cn/xinwen/index.asp?keyword=中国农村金融服务报告,2008-09-16>.
- [5] 张捷.结构转换期的中小企业金融研究[M].北京:经济科学出版社,2003.
- [6] 王静.涉农经济组织融资信用与金融支持研究[M].北京:农业出版社,2004.
- [7] 冯兴元.温州市苍南县农村中小企业融资调查报告[J].管理世界,2004,(9):15.
- [8] Anikó Ulrich.Introduction of the activity of Rural-Credit Guarantee Foundation Hungary[EB/OL], <http://www.eastagri.Org/meetings/index.asp?id=20,2009-11-18>.
- [9] Veronica Toncea.RCGF guarantee activity-Rural Credit Guarantee Schemes workshop[EB/OL], <http://www.eastagri.org/meetings/index.asp?id=20,2009-11-18>.
- [10] Danguole Čukauskienė.Lithuanian Rural Credit Guarantee Fund[EB/OL], <http://www.eastagri.org/meetings/index.asp?id=20,2009-11-18>.
- [11] Rain Vändre.Estonian Rural Development Foundation[EB/OL], <http://www.eastagri.org/meetings/index.asp?id=20,2009-11-18>.
- [12] FAO SEUR, Main Conference Room.Rural Credit Guarantee Schemes - A Financial Instrument for Agriculture and Rural Development[EB/OL], <http://www.eastagri.org/meetings/index.asp?id=20,2009-11-18>.