

# 政府主导下的小额担保贷款创新发展

——以濮阳模式为例

高钰莹

(平顶山学院经济与管理学院, 河南平顶山 467000)

**【摘要】** 小额担保贷款是在政府主导下的一项政策性贷款, 该项业务的开展为政府解决城乡低收入人群失业再就业和创业提供了新的思路。自2003年国家人力资源和社会保障系统普遍筹建小额贷款担保中心以来, 各地小额贷款担保中心因地制宜不断创新业务模式。本文以在全国具有代表性的小额担保贷款“濮阳模式”为例, 从创新发展的视角分析政府主导下的小额担保贷款运行机制, 提出新政策背景下业务开展的相关政策建议。

**【关键词】** 政策性; 小额担保贷款; 创新发展

## 一、问题的提出

20世纪90年代初期, 小额信贷被引入中国, 作为一项服务低收入人群的信贷业务, 政府一直在积极参与。为解决由于国有大中型企业深化改革所带来的下岗失业人员再就业问题, 城镇社会组织开辟了服务于下岗失业人员的小额担保贷款业务。2002年, 中共中央、国务院及其主管部门先后下发《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》(中发[2002]12号)和《下岗失业人员小额贷款担保贷款管理办法》(银发[2002]394号)等文件, 为政府主导下的小额贷款担保活动确立了基本的制度规范。各地

市也陆续开始筹建下岗失业人员小额贷款担保中心, 具体负责该项业务的开展。

濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心成立于2004年10月, 隶属于濮阳市人力资源与社会保障局的科级财政全供事业单位。作为河南省成立最晚、基础最为薄弱的濮阳小额贷款担保中心, 经过10余年的探索发展, 扶持创业、促进就业效应日益凸显, 并逐渐走在了河南省乃至全国的前列, 成功塑造了小额贷款的“濮阳模式”。到目前为止, “濮阳模式”已成功运行十余年, 这项由政府主导的小额信贷业务与其相关的各项政策、规章制度逐步完善, 覆

不对称性, 监管机构没有必要不加分析地杜绝影子银行, 而是要加以合理利用, 规范影子银行发展, 防止其混乱发展, 通过有力监管, 降低影子银行的高杠杆特性和期限错配特性带来的隐患。

第三, 应处理好经济发展与银行体系稳定性之间的关系。经济发展波动是银行体系稳定性波动的主要原因, 要注重经济质量, 同时在经济剧烈波动尤其是面临经济下行和衰退时, 货币当局应协调货币政策和财政政策稳定经济, 防范风险积累, 维护银行体系稳定性。

## 主要参考文献

Irving Fisher. The Great Deflation Theory of Great Depressions[J]. *Econometrics*, 1933(1).

Diamond D, Dybvig P.. Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity[J]. *Journal of Political Economy*, 1983(3).

Mckinnon R. I., Pill H.. International Overborrowing: A Decomposition of Credit and Currency Risks[J]. *Huw Pill*, 1998, 26(7).

BIS. *Annually Report 2008*[R]. 2009(2).

单豪杰. 利率市场化对中国银行业稳定性的冲击效应[J]. *审计与经济研究*, 2007(1).

邹薇. 利率市场化与银行体系稳定性[J]. *湖南科技大学学报(社会科学版)*, 2007(4).

尹雷, 赫国胜. 利率市场化、金融监管与银行危机[J]. *金融论坛*, 2013(11).

何德旭, 郑联盛. 影子银行体系与金融体系稳定性[J]. *经济管理*, 2009(11).

易宪容. “影子银行体系”信贷危机的金融分析[J]. *江海学刊*, 2009(3).

周莉萍. 论影子银行体系国际监管的进展、不足、出路[J]. *国际金融研究*, 2012(1).

左峥, 唐兴国, 刘艺哲. 存款利率市场化是否会提高银行风险——基于存贷利差收窄的一个视角[J]. *财经科学*, 2014(2).

李建伟, 李树生. 影子银行、利率市场化与实体经济景气程度——基于SVAR模型的实证研究[J]. *中南财经政法大学学报*, 2015(5).

盖人群日益广泛。其服务对象、条件、额度、期限、担保基金的使用、贷款的申请和发放、回收等都有相应的文件规定,形成了比较完备的规范。

那么,如何学习运用“濮阳模式”经验,结合自身发展状况和区域经济特色,不断在业务开展的各个环节创新发展,将成为同类金融机构发展的关键。

## 二、“濮阳模式”的小额担保贷款运行机制

### (一)濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心概况

濮阳市位于河南省东北部,黄河下游,是中原经济区与环渤海经济圈衔接融合的前沿。该市下辖濮阳县、清丰县、南乐县、范县、台前县和华龙区5县1区,设有1个国家级经济开发区、1个工业园区和1个濮阳新区。在20世纪80年代我国国有企业改革进入高潮,出现了大量的下岗失业人员。国家为解决城市下岗失业人员自谋职业、自主创业的启动资金问题,在全国各地号召成立下岗失业人员小额贷款担保中心。2004年10月,濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心挂牌成立。

经过十余年发展,濮阳市小额贷款担保贷款由2004年的210万元增长至11.04亿元,增长524.7倍。截至2014年底,全市累计发放小额贷款担保贷款80 647笔422 861万元,综合回收率99.83%,直接扶持80 131人次自主创业,辐射带动194 972人次实现再就业。全市担保基金由2004年的200万元增加至2014年的1.85亿元,累计筹措担保基金18 535万元,获得河南省人社厅奖励资金9 238万元,争取财政贴息资金3.35亿元,累计回收到期贷款34.9亿元,回收率达99.8%,实现了放贷资金的良性循环。

### (二)濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心运行机制

1. 建立责任明确的组织架构和便捷的贷款申办网点。为了保证小额贷款担保贷款工作顺利开展,濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心充分利用财政全供事业编制人员健全的优势,建立了责任明确的组织架构。截至2014年底,全市下岗失业人员小额贷款担保中心共有工作人员35人,各县担保中心共有工作人员52人。从市级组织机构来看,市担保中心设有主任一名,副主任三名,分管担保中心办公室工作、财务工作和贷款业务工作。机构下设四个科室:①办公室,主要负责公文、人事、考核和后勤工作;②财务科,主要负责经费、担保基金、贴息资金管理和统计以及维权工作;③业务科,主要负责业务培训、文本,贷前审查、会审,贷后回访和催

收工作;④数据资料科,主要负责系统应用管理、数据信息维护、台账和档案管理工作。

另外,发挥中介组织的作用。充分利用各乡镇和社区劳动保障事务所(以下简称“劳保所”)的职能特点,发挥其桥梁作用。由各劳保所安排专业人员,负责贷款申请的受理、协同担保中心业务科人员进行贷前调查、贷后回访、到期催收和台账的管理,将小额贷款担保贷款的业务触角深入全市每一个乡镇和社区。目前全市共有87个乡镇劳保所、市本级有17个劳保所参与到小额贷款担保贷款的业务中,大大方便了群众办理小额贷款担保业务。

作为“濮阳模式”的一个亮点,濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心在贷款业务发放较多的合作银行设立小额贷款担保一站式服务区,为贷款者提供阳光快捷的“一站式”服务,方便了群众,极大地缩短了贷款的申请和办理时间,降低了申贷成本。

2. 简单快捷的贷款办理流程,提升办事效率。为方便创业人员拥有便捷的贷款申请渠道,濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心将贷款的申请受理业务下放至社区和乡镇的劳动保障事务所和经办行小额贷款担保一站式服务站,覆盖全濮阳市各县区人员。

濮阳市下岗失业人员小额贷款办理流程如图1所示。

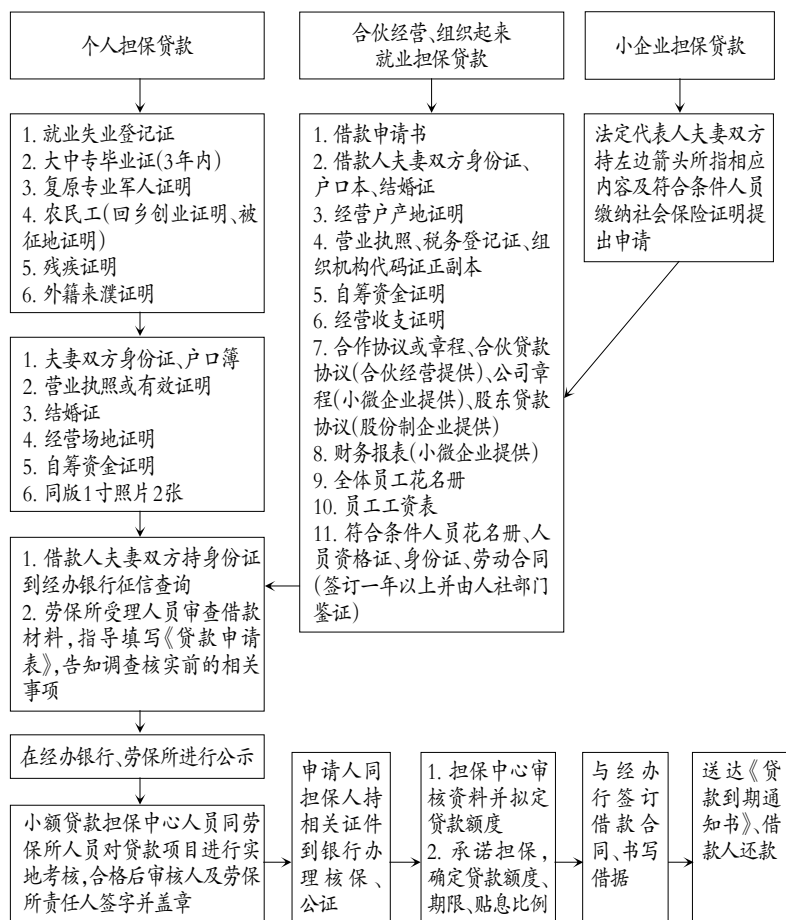


图1 濮阳市下岗失业人员小额贷款办理流程

图1中显示的主要流程说明如下:

在经办行一站式服务区,担保中心公开全年贷款受理时间表。在每月下旬,各类贷款申请者携带相关的证件到归属地劳保所填写《小额担保贷款申请书》并到相应经办行进行个人征信查询,出具查询报告。申请贷款须先进行个人征信核查,提前筛选客户。每月月上旬,对受理贷款申请进行公示,同时将贷款申请汇总到市担保中心业务科,系统随机分配一名在编人员和一名临时人员与贷款人归属地劳保所专职人员一同进行贷款实地考察。每月月中旬,对于当月实地考察达标的贷款项目召开贷审会,确定额度、利息、期限和贴息额度,并在当月15日之前完成核保并转交经办银行完成贷款发放工作。

贷款发放后,市担保中心业务科对贷款户按季度开展贷后回访业务和提前提醒还款、催收业务。贷款项目归属地劳保所专职人员对于辖区内贷款项目按月回访,并登记台账,贷款到期通过电话、短信或实地提醒和清收。

劳保所的参与和经办行小额担保贷款一站式服务中心的设立,大大提升了小额担保贷款的申办效率,将贷款受理、征信核查、核保、公正、贷款发放等业务集中到一站式服务中心办理,手续准备齐全者,可在1~2次内完成贷款手续的办理,1个月之内可获得贷款。同时,向公众公布全年贷款受理时间表,也保证了贷款业务的有序进行,大量节省与客户的交易成本。

**3. 因地制宜探索制度创新,拓展延伸优惠政策。**为了突破发展中遇到的资金瓶颈问题,濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心结合当地实际,因地制宜制定出适合自身发展的《濮阳市小额担保贷款实施细则》、《濮阳市农民工、大中专毕业生小额担保贷款操作方法》等一系列政策措施,建立完善了政策体系,将国家统一的政策更好地延伸到濮阳市的低收入群体中,惠及更广大的创业人群。这些政策措施主要体现在如下三个方面:

(1)濮阳市在政策使用中大胆创新,最大限度拓展受惠人群。2009年为应对金融危机,先后启动了返乡创业农民工的南乐县“亿元万人创业工程”和大学生的“青春创业”工程,并将大学生贷款期限延长至3年。仅2009年,全市共发放返乡创业农民工贷款22 920万元,扶持5 861名返乡农民工创业,占河南省创业贷款发放量和扶持创业人数的31%。同年,通过“青春创业”工程,累计发放大学生创业贷款14 821万元,扶持2 117名大学生创业。2013年围绕濮范台扶贫开发综合试验区建设,将滩区移民和新型农村社区居民纳入贷款扶持范围,为濮阳市黄河滩区扶贫工作开拓了新的道路。

(2)拓展服务群体和贴息比例,扩大微利项目范围。濮阳市下岗失业小额贷款担保中心,根据当地经济发展现状,将微利项目放宽至国家限制行业之外的商贸、服务、种植业和生产加工等各类经营项目。濮阳市在全河南

省首先将外籍人员、境外就业人员纳入个人创业贷款的范围,并将贷款额度提升为最高10万元。合伙经营或组织起来就业者贷款总额度提升到最高80万元。为鼓励小企业带动更多的符合条件人员就业,2012年,濮阳市制定相应的贴息政策,规定招用符合条件人员在达到企业现有职工数30%(超过100人企业达到15%)的基础上,招用比例每增加10%,其贴息比例在原基准利率50%的基础上增加10%。直至全额贴息(见表1)。贷款额和贴息比例提高部分的贴息资金可从就业资金中列支。

表1 濮阳市小额担保贷款产品统计

	贷款额度	贷款期限	利率	贴息比例
个人创业贷款	10万元	3年	基准利率上浮3%	中央财政全额贴息
合伙经营或组织就业贷款	人均8万元、妇女人均10万元,总额不超过80万元			
小企业贷款	人均10万元,总额不超过400万元			

注:数据资料来源于濮银发[2012]49号文。

(3)突破反担保难困境,适当取消反担保。反担保难一直是困扰弱势群体获得贷款的一大难题。濮阳根据当地实际和民生需求,不断丰富反担保方式,拓展反担保区域范围,并于2011年对符合条件的创业者实行取消反担保。①扩大反担保区域范围,将全市财政供给人员包括村小学和村委会工作人员,大企业在职人员全部纳入反担保范围。②丰富反担保方式,对于信誉好、前景好的农民可实行3~5户互保,可用抵质押物提供反担保。③形成市与县、县与县联保互保的运行机制,打破区域限制,可跨区域提供反担保。④适当取消反担保,2011年起,通过司法公正,对于个人贷款10万元、组织起来就业贷款30万元、小企业贷款50万元以内取消反担保。截至2014年底,通过降低或取消反担保,对全市1 597户个体经营者、79户小企业提供贷款14 269万元,扶持1 676人成功创业,辐射带动5 095人实现就业。

**4. 建立市县统管的规范化管理模式和分级考核激励约束机制。**

(1)确定规范操作流程和业务规范。濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心作为河南省成立最晚的担保机构,却在全省建立了规范高效的管理模式和工作机制。2005年起,实行站所专人负责制、区域管理负责制、贷前核实制、贷款审批制、贷后管理制、贷款回收制、审核人终身负责制等机制。2008年又确立了“十清楚”、“七真实”、“两一致”、“两及时”的贷前审查制度和贷款复核制。2009

年,确立经办行和劳保所按月回访,担保中心按季回访,回访率必达100%的贷后管理制度,完善贷款回收制度。最终,形成了目前规范的贷款操作流程。

(2)业务经办和担保基金实行市县统管。为了达到全市规范管理,濮阳市创新统一全市及各县区小额担保贷款16种业务文本,形成全市贷款操作流程、规章制度、业务文本、宣传口径、服务标准“五统一”的业务运行机制。同时,为解决担保基金分散、县域担保基金缺乏的问题,2011年,濮阳市建立了担保基金市级统筹管理模式,全市县实行统一管理、统一调剂、统一使用放贷规模。截至2014年底,累计为清丰县、南乐县、濮阳县调剂担保基金1300万元,多扶持1200余人创业。

(3)实行经办机构分级考核激励机制和员工奖励性绩效工资考核办法。针对小额担保贷款经办机构进行考核奖励:①对于经办银行以当期个人贷款实际发放额的0.3%、小企业贷款当期发生额的0.5%给予资金奖励,贷款利率按照国家文件要求基准利率可上浮3个百分点进行贴息;②对于5个县域担保机构,在河南省人力资源与社会保障厅以当期贷款发生额10%奖励资金的基础上增加5%的奖励,共15%;③对于符合标准的信用社区,贷款回收率达到99.6%,除当期贷款发生额0.3%的奖励外,另给予实际贷款回收额2%的奖励。除经办机构之外,濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心实施奖励性绩效工资的考核办法,对中心工作的在编和非在编人员,以月为单位计算考核得分。将出勤、业务制度执行情况、工作目标任务完成情况都纳入员工绩效考核公式当中,奖惩分明,有效地促进了员工的工作积极性。

5. 信息化管理,实现动态管理。2010年,濮阳市小额贷款担保中心开始推行台账管理模式,建立三级工作台账,市中心总台账为一级、市中心科室及县区分台账为二级、工作人员子台账为三级,一级和二级台账采用电子文档形式,三级台账采用纸质成册形式,市、县担保机构工作人员人手一本,及时填报,网络公开。2014年,濮阳市试新的信息化管理系统,新系统实现了小额担保贷款工作的全程信息化管理。在新系统中各级工作人员掌握不同的管理权限,员工使用自有权限进行系统录入。同时,系统中对于有信息造假和不良贷款记录的申请人,建立不良记录数据库,从源头上切断了具有不良申请记录人员的贷款申请,降低贷款坏账的发生率。

6. 加强机构间协调,引入经办行公开竞标机制。为了更好地开展小额担保贷款业务,濮阳市小额贷款担保中心积极协调机构间的工作。①协调财政部门给予资金支持,积极拓宽基金筹集渠道。濮阳市财政局将担保基金纳入年度支出预算,同时积极获取河南省人力资源与社会保障厅奖励担保基金,争取濮阳市人社局调整就业资金支出结构,加大对担保基金的倾斜注入力度。2013年,濮

阳市小额贷款担保中心从各类资金中筹措2020万元注入担保基金,为小额担保贷款事业做大做强提供了根本保证。②引入经办银行考核机制,加大管理调控力度。确立了完善经办金融机构激励约束机制、全面引入竞争手段的发展定位,尝试对经办银行进行考核动态管理。

### 三、濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心创新发展的绩效评价

濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心自2004年成立以来,为该地区引导自主创业、就业带动创业、促进小微企业发展起到了重要作用。成立之初,濮阳市小额贷款担保中心面临人员短缺、经办银行不配合、缺乏规范管理、风险难以控制等诸多困难,一度位列河南省末尾。经过十余年发展,濮阳市小额担保贷款发放规模不断扩大,业务规范日益完善,工作经验连续7年在全国推广。

#### (一)小额贷款规模逐步增长

濮阳市小额贷款担保中心成立于2004年10月,比河南省其他地市小额贷款担保机构晚了近两年。成立初期,中心拥有正式员工3人,对于小额担保贷款业务不熟悉,没有规范的工作制度和贷款操作办法,业务开展举步维艰。2004年10月成立至2008年,濮阳市小额担保贷款规模呈现小幅度增长趋势。经过不断摸索,逐渐探索出了一条具有濮阳特色的发展道路(见图2)。

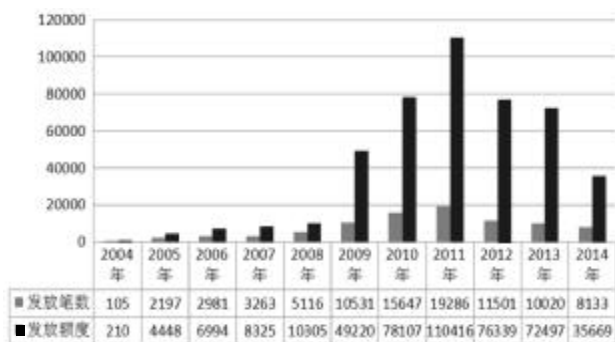


图2 濮阳市小额贷款担保中心各年度贷款量柱状情况

注:资料来源于濮阳市小额贷款担保中心各年统计表,单位:笔、万元。

2009年,濮阳市小额贷款担保中心开展“亿元万人创业工程”,扶持全市5861名农民工自主创业,带动7367人就业。同时加大对大学生和妇女创业的支持,从而促成了2009年小额担保贷款规模呈现出井喷式的增长。在以后的5年间,濮阳市不断改进小额担保贷款业务规范,鼓励小企业带动就业、扩大反担保范围,并在2011年对符合条件贷款项目实行免担保。

在贷款规模不断扩大的同时,扶持创业和带动就业人数不断增加。运用小额贷款进行创业已成为濮阳市引导失业、无业人员就业的重要举措,它受到了濮阳市人力资源与社会保障局的特别关注。但由于相关政策的调整,

近两年人数有所下降。2004年到2014年底,累计共扶持85 038人自主创业,辐射带动206 699人就业。

### (二)贷款覆盖人群日益广泛,并扶持大量创业典型

**表2 2010~2014年6月濮阳市市本级各经办银行小额担保贷款发放情况** 单位:笔、万元

	2010年		2011年		2012年		2013年		2014年6月	
	笔数	金额	笔数	金额	笔数	金额	笔数	金额	笔数	金额
邮储			463	2 958	1 216	8 767	1 077	7 176	306	1 751
农行	602	3 371					80	1 138	59	2 008
中行	859	4 977	1 709	12 049	599	6 867	419	4 764		
濮阳银行	78	1 730.4	28	1 168						
合计	1 539	10 078.4	2 200	16 175	1 815	15 634	1 576	13 078	365	3 759

注:资料来源于2010~2014年6月濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心统计报告。

表2列示了2010年至2014年6月濮阳市各级经办银行发放小额担保贷款情况。濮阳市小额担保贷款产品包含个人创业贷款、合伙组织起来就业贷款、小企业贷款三大类,共惠及下岗失业人员、返乡或失地农民工、专业退伍军人、大中专毕业生、残疾人、妇女、境外务工、外籍来濮无业人员、大学生村干部,以及由以上符合条件人群合伙经营或组织起来就业的经营组织,吸纳一定比例上述人员的企业等共涉及11类人群,几乎涵盖了濮阳市所有城乡低收入群体。据2014年濮阳市小额贷款担保中心台账统计(具体参见表2),截至2014年底,发放个人经营贷款1 103笔共7 102万元,小企业贷款30笔共1 154万元。2013年,市本级担保机构发放个人贷款1 524笔共10 915万元,发放组织起来就业贷款52笔共2 163万元;发放农民工贷款536笔共2 912万元,大学生创业贷款201笔共1 260万元,妇女创业贷款869笔共4 834万元,其中农村妇女贷款603笔共1 673万元,其他种类人员归类到失业人员当中,共计2 387笔5 114万元。

濮阳市下岗失业小额贷款担保中心在谋求自身业务发展的同时,通过资金支持,扶持了大量的创业典型。由于这一政策性小额担保贷款的帮助,濮阳市大量原先被传统商业银行拒之门外的创业者走上了自主创业的道路,同时也带动了周边无业人员的就业。

### (三)担保基金规模不断扩大

按照国家文件规定,小额担保贷款的发放余额不得超过担保基金银行存款余额的五倍。所以担保基金的规模直接制约这一政府主导下的小额担保贷款的发展规模。濮阳市小额贷款担保中心积极向多方筹措资金,扩大担保基金规模。担保中心向财政部门协调给予资金支持;向省人力资源和社会保障厅积极争取奖励担保基金;向市人社局争取调整就业资金支出结构,加大对担保基金的倾斜注入力度。2006年濮阳市政府将小额贷款目标奖

160万元注入担保基金,2008年清丰县将河南省政府奖励县域经济发展资金800万元注入担保基金。濮阳市各县按年度目标任务的三分之一筹集担保基金额,由县级财政和市级就业资金各负担筹集50%。截至2013年底,累计从就业资金中列支7 408万元、从其他资金中筹措11 127万元注入担保基金。濮阳市市本级及五县区,担保基金规模稳步增长。截至2014年底,全市担保基金余额达到18 589.91万元,其中市本级4 932万元(见表3)。

为了克服担保基金分散管理、量小效低的困难,濮阳市加强了担保基金市级统筹管理,实行市县担保基金统一管理、统一调剂、统一使用放贷规模,最大限度地发挥担保基金的效用。截至2014年底,累计为清丰县、南乐县、濮阳县调剂担保基金1 300万元,多扶持1 200余人创业。

### (四)经办行积极参与良性竞争

濮阳市小额贷款担保中心成立初期,经办银行参与积极性较差,很大程度上制约了小额担保贷款业务的发展。随着濮阳市小额贷款担保业务的发展壮大,经办银行参与积极性不断提高。2010年,濮阳市小额贷款担保中心面向全市金融机构公开招标,从业务范围、担保基金、贴息及经费补助、承办条件及标准,并从业务范围、工作效率、放贷比例、人员配备、服务质量、办公场所、资金实力、支持企业等方面进行量化评分和具体约定,开展日常监督考核、阶段考核、年终总评,实施末位淘汰机制,初步形成了经办银行良性竞争局面。这一举措的实施,对经办银行的业务开展起到了很好的激励约束作用,也调动了经办银行参与的积极性。

每年都对经办银行实行一次公开招标,参与小额担保贷款发放的经办机构大部分为全国性的商业银行,实行竞标后,濮阳银行退出经办银行队伍,市本级小额贷款主要由邮政储蓄银行、农业银行和中国银行发放。2014年,邮政储蓄银行累计发放贷款306笔共1 751万元,农业银行累计发放59笔共2 008万元。

### (五)贷款回收及担保金代偿情况良好

为保证小额担保贷款的良好运转,濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心下发了《关于进一步完善业务工作制度的通知》。该文件确立了严格的贷前公示制、贷前核实制、贷款复核制、贷款审批制、贷后管理制、贷款回收制、终身负责制等贷款规范管理制度。贷前核实制要求贷款核查人员系统随机分配、每组3人(担保中心1名在编人员、1名非在编人员、归属地劳保所1名)进行实地考察,从源头减少不良贷款的发生。同时,每笔贷款要经过审核人、复核人、核保人的交叉检验,实行终身负责制。贷后要求担保中心按季、贷款项目归属地劳保所按月进行贷款回访,回访率达100%。贷款到期提前通知并建立台账。对于贷款到期前两日至逾期三个月的贷款,由负责人以电话和上门方式催收,对逾期三个月以上或恶意欠款者,上

报市级担保中心贷审会研究追答措施。

濮阳市严格规范的贷款管理制度有力地保证了贷款的良性运转,自2004年成立以来,贷款回收状况良好,贷款回收率平均保持在99.8%以上。2014年,累计回收贷款72 378万元,回收率达99.83%,高于河南省平均水平。

如表3所示,2010~2014年间,逾期贷款发生额占贷款发放总额的比重较小,而在整体担保基金总额不断增加的同时,担保基金代位清偿规模始终维持在100万元以下,担保基金代位补偿金额占比在逐渐下降,这也表明,濮阳市小额担保贷款运作良好。

**表3 2010~2014年濮阳市全市小额担保逾期贷款及担保基金代偿情况** 单位:万元

	2010年		2011年		2012年		2013年		2014年	
	逾期	代偿	逾期	代偿	逾期	代偿	逾期	代偿	逾期	代偿
合计	73	46	46	38	97	81	52	34	49	32
市城区	18	11	12	9	33	27	16	11	16	9
濮阳县	12	9	8	7	13	11	7	4	6	4
清丰县	33	18	14	12	34	29	19	12	18	12
南乐县	10	8	7	5	10	8	5	3	5	3
范县	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2
台前县	0	0	3	3	5	4	3	2	2	2

注:根据濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心2010~2014年财务报表整理。

#### 四、研究结论及政策建议

濮阳市下岗失业人员小额贷款担保中心将扶持创业促进就业、改善民生作为己任,不断实践、反思、突破、创新,形成了打破常规的新思路,努力探索创造新形势下小额担保贷款工作的新机制、新方法,成功地创造和发展了小额担保贷款的“濮阳模式”。在国家经济发展进入新常态的形势下,国家对小额担保贷款政策进行了新的调整,为此,本文提出以下政策建议:

**1. 创新政策规定以外的低收入人群创业扶持方式。**财政部、人力资源社会保障部、中国人民银行联合下发《关于加强小额担保贷款财政贴息资金管理的通知》(财金[2013]84号),规定财政贴息资金支持对象按照现行政策执行,具体包括符合规定条件的城镇登记失业人员、就业困难人员(一般指大龄、身有残疾、享受最低生活保障、连续失业一年以上,以及因失去土地等原因难以实现就业的人员)、复员转业退役军人、高校毕业生、刑满释放人员,以及符合规定条件的劳动密集型小企业。

按照新文件精神调整之后,原符合条件的返乡或失地农民工、外籍人员、境外就业等人群就被排除在小额担保贷款扶持范围之外,财政资金对于政策规定对象之外的人群不再进行全额贴息。那么,针对这些新政策规定之外的城乡低收入人群的创业扶持,担保中心可为其提供担保,并与经办银行协商利率水平,为那些政策之外的创

业人群开拓获得商业贷款的渠道。

**2. 尝试贴息贷款到期后对创业者的持续贷款扶持。**从投资创业到稳步发展,2年时间正是创业者从弱小到发展壮大的关键时期。小额担保贷款这一政府贴息贷款,对于很多申请贷款的创业者而言,是创业初期的启动资金,在创业发展的第二年,该项资金依然还是项目发展的有力支撑。财金[2013]84号文件规定:财政贴息资金支持的个人小额担保贷款利率为在中国人民银行公布的同期限贷款基准利率的基础上上浮不超过3个百分点。财政贴息资金支持的小额担保贷款期限最长为2年,对展期和逾期的小额担保贷款,财政部门不予贴息。政府对创业的扶持,不是简单地帮助创业者开始创业,更重要的是帮助创业者真正地脱贫致富,同时能够带动更多的人就业。那么,对于2年到期后的发展中创业项目,担保中心可作为贷款者和商业银行之间的纽带,通过为贷款者提供有偿或无偿担保,贷款者自付利息的做法,为创业者提供持续的贷款支持,以保证其能够继续发展壮大。

**3. 多渠道筹措担保基金。**根据财金[2013]84号文件的规定,小额担保贷款责任余额达到担保基金银行存款余额的5倍时,地方各级财政部门应停止受理新发放小额担保贷款的贴息资金申请,并协调有关部门停止受理新的小额担保贷款申请。对于单个项目,经办担保机构的担保基金放大倍数达到5倍时,该担保机构应立即停止开展小额担保贷款担保业务。作为影响小额担保贷款的关键因素,担保基金的规模直接决定了小额担保贷款的最大发放规模。因此担保机构应多渠道筹集担保基金,包括国内外机构、团体、个人的捐赠、担保基金存放银行的利息收入和追偿收入。还可开辟经省级政府同意的其他筹资渠道,从而扩大小额担保贷款发展的基石。

**4. 积极争取贴息资金。**财金[2013]84号文件规定:符合政策规定条件的个人微利项目小额担保贷款由财政部门给予全额贴息。中央财政承担贴息资金的75%,河南省级财政承担12.5%,当地财政承担贴息资金的12.5%。对符合政策规定条件的劳动密集型小企业,按照中国人民银行公布的同期限贷款基准利率的50%给予贴息,中央财政和地方财政各承担一半。濮阳市对于符合贷款规定的小企业,根据吸纳人员占全体员工比例的额度,适当提高贴息比例,直至全额贴息。当然,政策规定以外增加的贴息金额和政策规定地方财政承担的贴息比例会增加地方财政的负担,因此担保机构应积极向财政局及人社局积极争取贴息资金,保证小额担保贷款持续发展。

#### 主要参考文献

石国东.发挥小额担保贷款优势 推动自主创业促就业[J].财经界,2012(14).

杜晓山,宁爱照.小额担保贷款政策调研报告——基于对四个城市的调查研究[J].农村金融研究,2013(3).