

# 山区综合开发试点贷款管理难点及对策

江 厚 栋

(中国农业发展银行红安县支行 湖北红安 431500)

**提 要** 国家于1996年确定了全国35个贫困山区综合开发试点县,并建立了山区综合开发试点贷款这一新信贷种类。通过分析该工作在试点阶段遇到的一些问题和管理难点,提出了改进管理工作的指导思想和对策措施

**关键词** 山区综合开发试点县 综合开发试点贷款 管理难点 对策措施

山区综合开发试点贷款是服务于试点山区综合开发试点工作的主要资金来源,国家规定由中国农业发展银行(农发行)经营和管理,实施范围是国定山区综合开发示范县,大多数是山区贫困县。由于贫困山区县农业综合生产力水平低,发展后劲不足,资金匮乏,社会上对其性质、管理方式、作用等缺乏充分认识,资金投向难以确定,使山区综合开发试点存在很大困难,因此,解决这些问题必须通过科学选择贷款投向,加强项目管理,努力提高贷款使用效益,使试点贷款真正发挥出综合开发山区经济的作用,达到富县带动富民的效果。

## 1 山区综合开发试点贷款运用过程中的问题和难点

### 1.1 山区综合开发试点总体规划缺乏科学性,贷款的准确投向难以确定

山区综合开发试点工作在全国实施不久,在实施过程中一些领导在思想意识上缺乏科学规划,争试点时热,争到试点后冷,有的甚至认为只要是试点县就能随意选项,选项就能立项,立项就能贷款。至于山区综合开发试点贷款的性质、用途、使用范围、管理特点等不了解或了解不多,更谈不上考虑贷款风险对本地经济、社会、政治的影响;因而在运用、规划上不可能按系统论原理很好地根据本地山区资源优势和经济特点制定长远、统筹的开发计划。

### 1.2 行政干预明显,使试点贷款自主权难以充分发挥

一是有些领导给银行批条子、打招呼,要求放人情款,从中干涉贷款项目的实施;二是有些项目单位通过找关系,找上级行政部门或主管部门,给基层农发行造成压力,使投资少、风险小、效益高的项目被挤掉;三是由于山区综合开发试点贷款是政府提供项目,然后由政府、农发行、林业部门一起进行筛选申报,再由农发行报上级行审批,在筛选、申报过程中不可避免地存在一些行政干预因素,因而扭曲了基层农发行贷款的发放自主权,最终降低了贷款的使用效益。

### 1.3 山区综合开发试点贷款的自筹资金不配套,贷款项目难以落实

收稿日期:1998-03-16.

试点贷款投资额大,要求配套的自有资金多(一般占投资总额的 30%),而贫困山区企业效益差,经济实力弱,无法保证自筹资金达到配套比例,使该贷款落实难;由于农发行县级支行人手少、业务量大,很难有精力对山区综合开发问题进行潜心研究,造成适宜的项目难找、贷款难放的局面,使项目落实难;由于试点贷款期限长,而按政策规定发放贷款必须要有一定比例的自筹的配套资金,否则上级行就不下达计划和拨付资金,自筹资金不配套就成为贷款实施的主要难点,造成项目管理难。

#### 1.4 信贷管理体制不完善,试点贷款存在潜在风险,使用效益难以提高

由于社会对该项贷款性质认识存在偏差,片面强调其政策性,有的将其视为扶贫款,有的将其视为财政资金,缺乏按期还本付息的信用观念;另外,受行政和地方保护等因素影响,农发行基层行在抵押物不足值或抵押物不符合《担保法》规定的情况下,不得不发放贷款,使该项贷款部分形成信用贷款,留下了风险的隐患;加上缺乏试点贷款项目评估和管理知识及经验,也增加了管理难度。

## 2 改进山区综合开发试点贷款管理的指导思想

为了使山区综合开发试点贷款切实起到开发山区资源、增强山区经济发展后劲,达到山区开发示范效果,应确定以下解决思路:

### 2.1 广泛宣传,提高认识

加大对山区综合开发试点贷款业务性质、特点、贷款使用范围及作用等宣传,提高政府部门使用和管理该项贷款的责任感和使命感,以及承贷单位的信誉意识、管理意识、效益意识,促使他们努力提高资金使用效益,按期归还贷款,充分发挥社会的监督和管理作用,取得社会各界的支持,以便提高贷款的经济、社会效益。

### 2.2 统一领导,协调联动

山区综合开发试点贷款比一般贷款的政策性更强,涉及部门多,因此只有统一领导,统筹实施,才能充分发挥其作用和效果。首先政府应该对这项工作强化领导,要成立一个“山区综合开发领导小组”负责组织和领导这项工作,并由政府牵头组织农发行、财政、林业、农业、水电、畜牧业等部门抽人成立“山区综合开发办公室”负责开发工作的具体实施。同时,利用行政、经济手段来明确各有关职能部门应承担的责任,还要加强检查督办项目的实施,从组织体系上保证山区综合开发的顺利进行。

### 2.3 科学规划,合理开发

山区综合开发规划的科学性直接决定项目贷款的实施进度和效益。因此在制定山区综合开发规划时,应以系统论理论为指导,以山区的实际为基础,把山区资源开发当作一个完整的系统工程。既坚持系统的整体原理,分阶段实施资源开发,把对资源的开发与科技进步、改变古老的开发方式及生活方式与改变山区贫困面貌等有机地衔接起来,提高资源开发效益;同时,还要运用系统的有序性原理,有目的、有计划地进行运筹,既考虑资源开发如何起步,又分析怎样才有利于开发的顺利发展以及制定什么样的开发战略,实现资源开发的“投资少、速度快、效益好”。在制定开发计划时,坚持顺向开发与逆向开发相结合。即根据山区资源条件,从基础建设开始,从生产到加工、销售;然后根据山区现有的生

产条件、生态条件等按市场需要开发商品,进行商品的加工和制造;再根据加工需要,开发原材料生产。使山区丰富的潜在资源优势变为资源商品优势,变资源的初加工为深加工、变资源的一次增值为多次增值、资源的单一开发为综合开发。

### 3 解决山区综合开发试点贷款管理难点的对策措施

#### 3.1 因山制宜,选准贷款投向

山区的特点是土地潜力大、林果特产资源丰富,多种经营发展前景广阔、根据山区这一特点,对本地土地、山林、自然资源分布、蕴藏情况进行摸底、分析、论证后,结合本地资金、技术、市场、管理等条件,坚持“长短结合、以短养长”的原则,确定以支持山区资源开发为主要贷款投向。

##### 3.1.1 支持山区林特产业化发展,充分利用山区林特资源

通过开发资金的粘合作用,将农户无力经营的项目集中起来,建立林特产示范基地(如板栗、银杏、花生、用材林、果品、药材、烟叶、茶叶、畜牧等),使山区土地、资源、资金、技术、人才有机结合在一起,为山区林特产业化奠定基础。通过支持建设龙头企业对林特产品实行深层次开发,多层次增值,增强产品的科技含量和附加值,促进山区“种养加”、“产供销”、“农工商”一体化,建立山区综合开发系统工程。

##### 3.1.2 支持山区基础设施建设,提高山区综合开发能力

主要是通过对山区的田、林、水、电、路等山区农田基本建设和农村基础设施建设的投资,不断改善山区的生态环境和商品经营环境,提高山区自身开发能力,增强山区经济发展后劲。

#### 3.2 加强项目管理,充分发挥信贷工作的自主权

虽然山区综合开发试点贷款尚未出台专门的管理办法,但它具有一般专项开发性贷款属性和特征,因而可在坚持“贷款自主、谁用谁借谁还、择优扶持、兼顾一般”、“贷前审查、跟踪监管、保证效益”等原则的基础上,加强对山区综合开发试点贷款的项目管理。

##### 3.2.1 与有关部门配合,选准项目

在选择项目同时,农发行要与政府、农委、林业等有关部门积极配合,根据山区资源区划和自然优势,建立好开发项目库,规划和选择开发项目。选项目时必须坚持贷款管理制度,排除不合理行政干预,既不能凭领导拍板定项,也不能一家说了算,要克服项目选择上的随意性、临时性,力求项目选择上的科学化、民主化、规范化。

##### 3.2.2 认真检查,科学评估论证

由于山区综合开发试点贷款额度大、周期长、使用集中、风险大等特点,因此在决定贷与不贷、贷多贷少前,必须对项目实施背景,项目的生产规模和市场状况,投资预算,项目财务与经济效益预测,项目组织机构及管理办法,贷款偿还保证,生态环境保护,社会效益等内容进行认真评估。通过评估对试点贷款项目投向的合理性、政策性、技术的可行性、效益的可靠性、贷款安全性作出科学的论证,作出贷与不贷的结论性意见。

##### 3.2.3 严格审批手续

认真履行项目贷款的审批权限和程序,根据《贷款通则》办理合法手续。

### 3.2.4 建立好专项经济档案,搞好监督

对项目贷款要实行台帐管理,跟踪监督,对项目实施中的问题及时纠正、查处,严防挤挪贷款行为,确保项目经济效益。

### 3.3 做好项目流动资金配套工作,多渠道、多形式筹集配套资金

积极鼓励当地农民以投资、投劳等方式入股集资和国有企业向项目实施单位入股集资,实行按股分红,风险同担。同时与外地联营,吸引外资,通过让利实行风险共担、利益均占吸收外地(发达地区、城市等)资金、技术、生产设备。增加财政开发投资和财政贴息资金,将财政资金、扶贫开发贷款与山区综合开发贷款结合起来使用,充分发挥资金的合力。

### 3.4 建立风险防范机制,加强山区综合开发试点贷款风险管理

山区综合开发试点贷款具有较强的政策性,其质量的高低、效益的好坏不仅影响本地经济、政治,而且还对全国山区开发示范工作带来影响。因此,山区综合开发示范县农发行必须严格贷款风险管理,不断提高其双重效益。

#### 3.4.1 树立风险防范意识,强化风险管理

通过广泛的社会宣传,使当地政府、承贷单位树立贷款偿债意识和经营意识。通过加强对农发行干部职工进行教育,使他们树立风险意识,提高他们对山区综合开发信贷资金的经营能力和管理能力;对于不懂的政策、技术问题,示范县农发行应及时请上级行或专家教授指导,从而使开发项目做到立项、筛选认真,评估、论证严密,决策程序科学,把决策风险和技术风险降到最低限度。

#### 3.4.2 大力推行抵押担保制度

要严格按《贷款通则》、《担保法》实行抵押放款,督促配套资金及时足额到位,坚决杜绝信用放款和无效担保贷款。

#### 3.4.3 督促承贷主体实行资产保全措施

要求承贷主体参加财产保险,并按权责发生制提取呆帐准备金、坏帐准备金,从而降低和分散山区综合开发试点贷款的风险。

#### 3.4.4 加强试点贷款的监督和依法管理

农发行对承贷单位的资金应实行专户管理和贷款证管理,杜绝多头开户,有条件的还可派驻信贷员实行专项管理,严控其使用范围和投向。对于挤占挪用试点贷款的除按规定执行信贷制裁外,还要将情况通报政府和上级行,情节严重的要移交司法机关处理,追究当事人的行政、法律责任,切实防范贷款风险,做到“看准一项支持一项,支持一项成功一项”,实现山区综合开发试点贷款经济、社会双重效益,达到开发致富本地,带动示范全国山区的目标。

**作者简介** 江厚栋,男,29岁,经济师,大学毕业,先后从事过银行会计、信贷、信息调研、审计等工作,现任中国农业发展银行红安县支行办公室副主任,被国务院发展研究中心主办的《中国经济时报》聘为特约驻地记者,已在有关报刊、杂志上发表文章10万余字。

## ADMINISTRATIVE DIFFICULTIES AND COUNTERMEASURES ON MULTIPURPOSE DEVELOPING EXPERIMENTAL LOANS OF THE MOUNTAIN COUNTIES

Jiang Houdong

*(Branch of Hongan County, Agricultural Development*

*Bank of China Hubei 431500 China)*

### Abstract

China determined in 1996 that, throughout the country, 35 impoverished mountain areas would be multipurpose developing experimental counties and poured into loans in large quantities for the experimental developing. The purpose is to set an demonstrative role on how to make the poor areas and their people rich and wealthy. The double benefit of the experimental loans do not work well owing to the following reasons; the unexperienced experimental stage, the mistaken direction of investment, the restricted advantage position, the complex programmes which are hard put into effect practically, and the hidden risk of the loans, etc. What we expect is to efficiently carry out our plan with high recognition, unified leadership, scientific design and allied action. Only when we suit measures to mountains, scientifically choose the direction of investment, force the management of the multipurpose developing, serve the projects helpfully and keep a lookout for the loan's risk and solve it, can we make use of catalysis to the projects practically, and can we advance the deep developing of the advantageous resources in mountain areas and arrive at economic increases of the multi-levels, improve the basic condition of production, wholly strengthen the mountain economy. In the end, advance the mountain development of the economy and society.

**Key words** multipurpose developing experimental counties in mountain areas, multipurpose developing experimental loans, administrative difficulties, countermeasures