

计划生育论坛

北京市财政贴息贷款扶持计划生育 低收入家庭的调查

崔凤垣¹, 周新茹², 叶小敏²

(1. 首都经济贸易大学, 北京 100026; 2 北京市人口和计划生育委员会, 北京 100053)

摘要: 报告在实地调查的基础上, 就北京市几年来开展财政贴息贷款扶持计划生育低收入家庭增收致富工作的基本做法、取得的经验、存在的不足进行了全面的总结, 并对今后健康开展这一工作, 提出了政策性建议。

关键词: 财政贴息贷款; 低收入家庭; 增收致富

中图分类号: C92 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2007)01-0018-06

2002年2月, 北京市人口和计划生育委员会(原北京市计划生育委员会, 以下简称人口计生委)会同市财政局、市农村工作委员会、市农村商业银行(原农村合作信用社联社)联合下发《关于扶持农村计划生育低收入农户增收致富的意见》(京计生委字[2002]12号), 在北京市10个远郊区县开展了财政贴息贷款扶持计划生育低收入家庭增收致富工作, 至今已经进行了3年多的时间。为进行系统全面的总结和评估, 2005年我们组织课题组对此工作进行了专门的调查评估。

调查评估工作主要从三个方面开展, 一是整理研读各区县历年总结等书面资料, 了解区县整体情况; 二是与基层计划生育(以下简称“计生”)专干和基层信用社的信贷员进行面对面座谈, 了解贴息贷款工作的实际执行情况; 三是对历年的贷款户抽取10%作入户的问卷调查, 掌握最直接资料。现将有关情况报告如下:

一、基本情况

1. 贴息贷款的总额度和分配使用情况

2002年由市财政贴息2000万元贷款的利

息, 由各区县信用社向10个远郊区县分别提供200万元的贷款, 计划共扶持1000户计生家庭(特别是独生子女家庭)发展生产, 实际资助了1758户; 2003年贷款金额扩大到3000万元, 计划扶持1500户计生家庭, 实际资助了2020户(次); 2004年资助力度进一步扩大, 贷款金额达到6000万元, 计划资助4000户, 实际资助5319户(次), 这一活动并被列入当年市政府贴近群众56件实事之一(第16件)。3年间全市共资助9097户(次)计生家庭发展生产、增收致富。2005年市财政又提供了1亿贷款的利息贴现额度, 计划资助5000户低收入独生子女家庭增收致富。

2. 各区县落实计划生育“三结合”贴息贷款的工作安排

10个远郊区县在落实这一工作中, 具体的工作流程不尽相同, 但是, 都基本按照市人口计生委的要求, 认真负责地开展工作。以2002年为例, 在2月7日全市召开贷款项目启动的现场会之前, 各区县就已经开始了准备工作; 现场会召开之后, 各区县相继成立了由副

收稿日期: 2006-11-16

作者简介: 崔凤垣(1941-), 男, 天津人, 首都经济贸易大学人口经济研究所研究员。

区（县）长为组长的领导小组，拟订和下发文件，区县或乡镇按贷款额的 10% 提供风险保证金。各区县成立了由主管区县长为组长，计生委、农委、财政局、农村商业银行等部门有关人员参加的计划生育“三结合”资金管理指导组，负责领导贴息贷款项目工作。结合本地实际每年制定具体的《实施意见》或《实施细则》，在确保原则不变的基础上对贷款对象、项目、数额、担保形式、期限、办理手续以及计生、财政、农委、农村商业银行等部门在此项工作中的职责给予具体规定，为工作的顺利开展提供制度保障。

3. 各区县实施贴息贷款的主要形式和程序

各区县根据各自情况采取不同形式将贴息贷款发放到需要的农户。北部山区以个人直接贷款为主，个人直接发展生产或集中资金统一发展。南部平原地区以“集体”贷款为主，“集体”贷款和发展的具体形式也各不相同，包括：“大户带小户”，大户贷款发展生产，其他户在其经营的项目中打工；“协会带头”，各村的生产协会（如养鸡协会）贷款，带领本村计生户（特别是独生子女户）共同发展生产；“集体牵头”，村集体贷款带领本村农户（含计生户）发展生产；“企业牵头”，企业贷款，在用贷款发展生产的同时，吸纳计生户（特别是独生子女）到企业做工。

贷款的具体程序是：乡镇提供初步名单—农户申请—计生办协同信用社入户审核贷款资助户的资质—确定担保形式—贷款户与信用社签定贷款协议—人口计生委与信用社签定贴息协议—贷款户凭“贷款证”领取贷款等。

4. 贴息的具体给付方式

各区县在贷款的贴息给付方式上也不相同。主要形式包括：一是计生部门将贷款利息存入信用社，每年按贷款数由信用社直接扣除利息；二是农户还清贷款之后，凭信用社的底账由计生部门将利息付给信用社；三是贷款户年底将贷款与利息付给信用社后（即“利随本清”），凭信用社的清单再到计生部门将利息领回；四是贷款户按季垫付利息，年底还清本金后，再到计生部门领回利息。个别区县则从信

用社贷款户中选取符合贴息条件的农户或单位，将利息直接付给认可的贷款人或贷款单位。

5. 贷款资助的生产活动

按照 2002 年文件精神，贴息贷款资助的生产活动主要是“种植业、养殖业和休闲旅游业”。在实际执行中除发展种植业、养殖业和休闲旅游业外，也用于资助运输、园林绿化、药材加工。个别地区用于资助企业扩大生产规模，或资助城镇居民搞生产自救（城镇下岗职工中的计生户，也有比农村居民更困难的情况存在）。在调查中，411 户贷款户（单位）（占 49.9%）贷款主要用于购买种子、鸡鸭雏及原材料；285 户（占 34.6%）用于增加生产设备等。

6. 贷款期限和贷款数额

2002 年 12 号文要求“贷款使用期限为一年，每户贷款数额原则上不超过 1 万元，对能够按时还贷的农户可优先考虑其续贷要求”。在实际执行时，各区县按信用社的短期贷款期限，一般都是一年。但个别信用社嫌手续麻烦贷 2~3 年，调查中有 1 个村集体已经续贷使用了 3 年。

在贷款数额上，一般个人贷款 1 万元为限（也有只贷几千元的），有小部分 2~3 万元或 5 万元；“集体”发展的模式，按“集体”中独生子女户数贷款数额在 10 万元、20 万元，至 100 万元。

7. 贷款户的审定程序

按照规定，贷款户应是遵守本市计划生育政策法规，收入较低，有致富愿望、致富能力和致富项目的农村家庭。审批办法是被扶持农户提出申请，经村委会初审，乡镇政府有关部门（实际上是基层计生部门）评审，当地信用社审定。然后被扶持户就可以到信用社办理贷款了。在实际操作时，个人贷款一般要由基层计生干部和信贷员到每一个贷款户了解其致富项目和还款能力，有时一个乡镇需要几个月的时间才能办妥。贷款员与农户办理贷款手续，至少要有以下 12 份资料：（1）贷款审批登记簿；（2）贷款责任确定表；（3）书面申请或格式申请；（4）贷款调查报告及调查审批表；

(5) 客户情况表及审核报告; (6) 存单质押承诺书; (7) 存款止付通知书; (8) 联保小组成员借款申请表; (9) 联保协议; (10) 借款人及保证人身份证复印件; (11) 定期存单及冻结凭条复印件; (12) 借款合同及保证合同。

而将贴息贷款贷给集体和企业时, 一般是信用社对贷款单位有相当的了解, 故而手续要简单得多。对信贷员来说, 1 万元与 100 万元的贷款, 所要履行的程序基本上是一样的, 但工作量却更大。

8. 贷款风险的规避或风险抵押问题

信用社是商业金融机构, 其贷款的发放是要赚取一定的利息的, 而同时不能造成贷款的流失。为规避贷款风险, 大部分信用社采取质押、抵押、联保等形式, 抵押比例有的高达 1:1.1。北部山区的个人贷款户大多是以个人存单或借他人存单作质押, 五户联保等形式。一些低收入户因无抵押、抵押物或认为贷款没什么意义而就此作罢。在比较富裕的南部平原区, 有部分以信誉抵押或村集体、协会担保; 而大型企业, 以其设备为主要抵押物也可作质押。

二、取得的成绩

1. 取得了明显的经济效益

贴息贷款工作开展以来, 计划生育低收入户获得的直接收益就是其家庭经济水平明显提高, 经济效益非常显著。以问卷调查资料为例, 接受贷款的计划生育低收入户在贷款前有 82.8% 年收入集中在 10000 元以下; 以家庭年收入在 4000 元以下者居多, 占 36.9%; 4000 ~ 8000 元之间的也相对较大。而贷款后, 年收入在 10000 ~ 20000 元的就占了总体的 45.3%, 成为收入构成的最大部分; 20000 元以上的也有 26 人; 年收入在 4000 元以下的家庭降到 4.3%。

同时, 贷款工作在解决就业、帮助低收入户扩大生产规模、使低收入家庭获得稳定收入等方面, 也都取得了喜人的成绩。贷款前有 210 人从事家务劳动而无工作, 占总体的 25.5%, 而贷款后, 这些人都在从事种植、养殖等工作。其次, 解决了农村中低收入户发展资金不足的问题, 使农村中低收入户在原有基

础上扩大了生产规模 (占调查总体的 61.2%)。此外, 在接受调查的 823 人中, 有 559 人反映在贷款后, 自己的家庭有了稳定的收入, 占总体的 68.0%。总之, 此次贴息贷款扶持计划生育低收入户工作对贷款者带来了明显的经济效益, 近九成的被调查者认为自己的家庭收入在贷款后有了明显的提高。

2. 提高了计划生育户的社会地位

贴息贷款工作在带来经济收益的同时, 其社会效益也是非常突出的。一方面, 在被调查的贷款户中, 有 556 户 (占 67.6%) 因贷款项目带来了相应的发展, 得到了村里人的尊重和羡慕; 另一方面, 有 611 名 (占 74.2%) 被调查者认为贷款加强了其家庭成员间的联系, 使其关系更加亲密, 家庭更为和睦融洽; 有 685 户 (占 83.2%) 感到作为计划生育户有自豪感。从而提升了计划生育户的社会地位, 树立了家庭进一步发展的自信心。

3. 为计划生育工作创造了宽松的工作环境

贴息贷款工作使更多的人对计生工作有了更深刻的理解。调查中 712 户 (占 86.5%) 贷款户反映村民对计划生育工作的认识有了新的理解, 减少了他们对计划生育的种种顾虑和担忧。有 592 户 (占 71.9%) 被调查者感到从执行国家的计划生育政策中得到了实惠, 普遍认为现在计生工作已经开始向为计生户服务的方向转变, 他们从内心意识到计划生育是一项利国利民的政策。据北部山区的一些被调查户反映, 有的村民已经放弃了二胎指标。88.2% 的人认为, 随着贷款扶持工作的展开, 更多的人在别人发家致富的吸引下, 改变了原有的消极态度, 转向积极谋求脱贫致富。82.7% 的被调查者认为当村民把更多的精力放在增收致富, 学习各项致富技术的时候, 人们的精神面貌更加良好, 文化生活更加丰富, 村民之间关系更加融洽, 村里风气比原先有了好的转变。这为开展计生工作提供了更为宽松的工作环境。

4. 改变了计生工作者的形象

通过此次贷款项目, 使得各级计生部门的工作人员增加了服务的内容, 改变了单纯的执行命令的作风, 加强了与广大农村家庭的联

系，密切了与群众的关系（有 704 户，占 85.5%）。从而使计生工作和计生工作干部在群众中的形象大为改变。

5. 对解决农村中突出的养老问题有所帮助

村民的养老观念有所转变，他们中的大多数人现在有了稳定的收入，会存些养老积蓄或购买养老保险，使他们的养老更有保障。调查结果也显示，有 492 户（占 59.8%）被调查者认为养老还是靠自己更现实，自我养老是将来最好的选择。必须指出，养老问题是众多村民最关心的问题，大多数实行计划生育的人的担心与忧虑也正在这一点上。解决养老问题，必然为今后计生工作的开展带来积极的促进作用。

三、存在的主要问题

1. 大额贷款带来的风险较大

调查发现，为解决质押、抵押等问题，部分区县采取的集体形式贷款，一般按集体中符合条件独生子女户集中申请贷款，额度一般较大，由此也带来一定的风险。

如，有的区县批准大额贷款给企业的初衷是帮助无抵押能力户解决发展和就业问题；有的区县是为了简化贷款抵押的手续帮助村民一起致富；也有的区县将利息付给计生部门认可的贷款单位，这就使计生系统摆脱了贷款带来的风险，但削弱了贴息贷款扶持计划生育低收入户增收致富的功能与效果。而且，由于接受大额贷款的单位，不是用贷款作为启动资金或流动资金，而是购买生产设备、扩大生产规模。显然，这笔钱在一年之后不可能收回，只能用续贷办法延用；而且其扩大生产规模的科学性、可行性都是没有经过论证的，其风险是很大的。一旦出现问题就会产生极大的负面影响，是难以控制的。

2. 个别发展模式与扶持计生低收入户增收致富的初衷有一定的出入

在调查中我们了解到各种不同的发展模式，对实现贴息贷款扶持计生低收入户增收致富目标的作用也不同。个别资助模式与开展这一工作的初衷有一定的出入。如，个别大户带小户的模式，大户拿到贷款，而在其经营项目中打工的“小户”对贷款知道不多，没有特别明文

的规定保障小户的优惠利益；个别“大户带小户”或“公司加农户”的模式中，以扶持计划生育户的名义得到的贷款，一般打工者与计生户同等待遇，没有体现对计划生育户的优惠。

3. 以户为单位的贷款方式给基层计生干部带来非常大的工作量

如前所述，以户为单位的小额贷款要求基层计生干部和信用社的信贷员到每一户去核实其发展项目、还款能力、资质等等，其工作量是非常大的。有的乡镇信贷员积极性并不高，就是有责任心的信贷员也表示 1 万元的贷款与 100 万元的贷款的工作量差不多；而基层计生干部出于对计生工作的责任心和对计生户的关怀，一直是积极奔走、努力协调，配合信贷员作入户审核的工作。但是，这一工作所带来的工作量大的惊人，如果资助金额进一步扩大，其带来的工作量是基层计生干部所难以承受的。

4. 存单抵押方式使相当多的计划生育低收入户被挡在增收致富的大门之外

一些区县的贷款是以存单抵押为主要方式的，这一方式对信用社的好处是规避风险，确保贷款的按时全额回收。而对于低收入户则是一个较大的难题。因为，需要贷款的低收入户就是因为缺少启动资金而难以脱贫致富，他（她）们如果有 1.1 万元的存单，再去贷 1 万元的贷款，显然意义并不大；而找他人借存单也是有一定困难的。这种存单抵押的质押方式使得一些计划生育低收入户望贷款而却步，不得不被挡在通过贷款增收致富的大门之外。

四、几点需要思考和讨论的问题

1. 关于贷款对象问题

2002 年 12 号文明文规定，贷款对象是：“遵守本市计划生育政策法规，收入较低，有致富愿望、致富能力和致富项目的农村家庭。”在实际执行中，由于贷款数额有限，绝大多数情况是贷款给独生子女户。这是无可非议的。但是，据问卷调查，在贷款的过程中还是有个别非计生户也获得了贷款；而在贷款给村集体、大户、公司的时候，有时就很难分清贷款对象是否就是计生户了。比如，有的区县贷款给企业时，企业用人中有计生户，但也必然有

一些非计生户，而企业并没有给计生户规定优惠条件和其他保障条件。虽然可以说贷款给了计生户，但是，其政策的倾向是模糊的。

2. 关于贷款期限问题

2002 年 12 文对贷款的期限规定过于简单，没有考虑到多种情况下贷款期限的弹性。如，调查中那些蛋鸡养殖户在一年到期时，因为生产效益尚未体现，就不得不借款还贷，这大大降低了我们这项贷款的功效。所以，我们可以肯定关于贷款期限问题应该有所调整，要视资助项目的不同而在还款期限上有所不同。

3. 关于贷款额度问题

关于贷款额度问题，根据我们的调查还是应该对 2002 年 12 文的规定加以调整，可以根据不同的致富项目规定不同的资助额度。有的发展项目 1 万元是有些少，如果是续贷还应考虑其以往贷款的使用情况和项目发展情况。不过据我们的调查情况来看，额度也不宜过大，似乎至多 5~10 万元也就可以了。至于村集体和大户的贷款额度，则需要另行研究，究竟贷款额度规定几万为好，需要与各区县协商。搞出一个既能规避风险又有利于共同致富、各方又都比较满意的办法。

4. 关于贷款资助产业问题

文件规定贷款资助的发展产业是“种植业、养殖业和休闲旅游业等。”在实际执行时，部分区县逐步资助第二产业；个别区县还逐步探索向第三产业转移。所以，我们贴息贷款项目的资助产业也需要重新研究确定。我们认为第一产业的种植和养殖业，仍应是资助的重点；资助第二产业似乎不太可取，毕竟投资二产资金需求量较大，而风险也相应较大；资助第三产业亦应是“短平快”项目，而不应是周期过长的项目。这些都应该予以重申和明文规定，以规范整个项目以使其健康发展为宜。

5. 贷款用途问题

贷款在实际使用时，可以有不同的用途，即，可以用于作启动资金、流动资金及其他用途。调查中，凡是贷款用于基础设施投资的，一般额度较大，而同时存在资金的周转和贷款的回收问题。一般情况下，投资基础设施，特别是用大额贷款，很难在 1 年内完全回收。在

今后的贷款中，能否对贷款的使用途径予以规范或提出一个指导性、倾向性的意见供执行时参考，也是需要讨论的问题。

6. 关于贷款资助范围问题

目前我们的贴息贷款面向的是 10 个远郊区县，这无疑应是资助的重点。但是，对于城八区的 4 个近郊区中农村地区的计划生育低收入户如何予以资助？对城镇计划生育居民户中的下岗职工或低收入户的生活困难，我们准备做些什么？怎么去帮助解决？实际上，一些城镇计生居民户中的困难户，其困难程度有时比农村困难户更大。这也是在贴息贷款项目执行了近 4 年后的今天，需要提到议事日程上来的问题。因为，我们市财政的资金规模和力度，已经达到有能力考虑更大范围资助的问题了。所以，贴息贷款的资助范围，需要重新考虑和认定。

7. 关于贷款总额的分配和使用问题

贴息贷款工作在 2005 年即第 4 年贷款总额已经扩大到 1 个亿。从目前的发展趋势看，贷款的额度还有可能扩大，这就需要考虑贷款总额的分配和使用如何更有效体现经济效益和社会效益。是继续对 10 个区县采取平均分配的办法呢？还是有所倾斜为好？根据我们的调查和各区县上报的材料来看，继续采取平均分配的办法是不可取的。据各区县的上报材料，截止到 2005 年上半年，各区县贴息贷款的累计资助户数占农村人均收入低于 4000 元户数的比例，在部分区县已经达到 32% 以上，而个别区县却在 5% 以下。对于北部山区如果继续获得与比较发达区县同样的贴息贷款额度，其资助低收入户增收致富工作需要的年限，要比发达地区长许多年，这是必须考虑的问题。由此可见，继续采取平均分配的办法，其经济效益和社会效益不如有所倾斜为更好。

8. 关于文件修改问题

讨论了上面 7 个问题之后，我们顺理成章地提出“文件修改问题”似乎是必要的。我们在 2002 年初，能够拿出那样一个文件开展和指导贴息贷款工作，实属不易；而且，在实践中也可以看出是基本可行的，因而对贴息贷款工作的开展，起到了指导和推动的作用，功不

可没。但是，已经走过了近4年的时间，实际情况有了许多变化，也有一些我们开始没有遇到过的问题出现。所以，我们似乎应该对贴息贷款工作的指导文件——2002年12号文作出修改和补充，以利该项工作健康、顺利的发展，并取得更大的成绩。

五、结论与建议

（一）几点结论

1. 各区县认真执行了市人口计生委等四部门2002年12号文

自2002年2月市人口计生委等四部门发布12号文开展财政贴息贷款扶持计划生育低收入户增收致富工作以来，各区县计生部门都积极认真地执行了文件精神。各区县计生部门联合其他部门在市财政确定利息贴现额度之后，每年都要专门撰文转发文件，布置这一工作。而且，在本区县的文件中，不仅提出关于这一工作的主要精神和具体要求，还附上以副区长和副县长挂帅组成的领导小组名单；还有的区县附有下属各乡镇贷款额度的分配清单。总之，可以说各区县都积极认真地贯彻执行了12号文的主要精神。

2. 财政贴息贷款工作取得了明显的经济效益和社会效益

财政贴息贷款扶持计划生育低收入户增收致富工作开展以来，各区县都取得了明显的经济效益和社会效益。虽然在程度上可能有所区别，但都取得了应有的效果，达到了预期的目标。对于贷款的计生低收入户，贴息贷款工作确实达到了使其社会上有地位、经济上得实惠、生活上有保障的目的；另外，贴息贷款工作也一定程度上改变了人们的生育观，加深了村民对计划生育国策的认识；树立了计生工作和计生干部的新形象，为计生工作的开展创造了良好的工作环境。

3. 三年多来的实践为今后更好地开展工作积累了丰富的经验

三年前我们对贴息贷款工作除了具备一些典型经验和初步的设想外，并没有更多的知识。经过三年的实践，无论在市级、区县级，还是在乡镇一级，我们计生部门的领导和干

部，都积累了相当丰富的经验，这为今后工作的开展，打下了坚实的基础、营造了良好的环境。也创造和摸索出了许多不同的发展模式，为贴息贷款工作取得更大的经济效益和更好的社会效益，积累了丰富的经验。

4. 认识了新情况、发现了新问题

三年多来，区县和乡镇的计生干部在开展这一工作的过程中，是有所发现、有所发明、有所前进、有所创造的。无庸讳言，实践中也认识了新情况、发现了新问题，无论是对整个工作的组织领导，还是对扶持对象的选择、贷款额度的控制、贷款期限的掌握以及发展模式和扶持项目的确定。对于这些新情况、新问题，基层干部都对之有清醒的认识和充分的考虑。应该说，这些问题都是前进中的问题，是可以在今后的工作中不断改进和完善的。

（二）主要建议

1. 重新修订财政贴息贷款扶持工作的指导文件

根据我们对贴息贷款扶持工作的调查，我们认为应该在总结经验的基础上，尽快对财政贴息贷款扶持工作的指导文件——2002年12号文予以重新修订。对目前出现的问题给予明确的答复。如，对贷款的额度可否规定一般不得超过10万元，如需大额贷款应该有专门的书面申请并附有必要性、可靠性的论证材料；对还款的期限应该有一定的弹性，一般不应超过3年；其他诸如扶持的项目、发展的模式等等，都应有明确的意见和答复，以利贴息贷款工作的健康发展。

2. 建立经常性项目执行情况的考核评估制度

今后，应该在本次调查的基础上，与各区县协商建立一个经常性的项目执行情况的考核评估制度。考评工作要制订一些基本的报表，在此基础上将指标系列化并固定下来。与此同时，还要加强汇报与沟通，这样许多问题就会在其萌芽状态时，得到妥善的解决。

[责任编辑 黄荣清]