

XINDAIZHENGCE DIAOYANYU JINRONGSHICHANGFENXI

2006 信贷政策调研与 金融市场分析

中国人民银行金融市场司 编

 中国金融出版社

信贷政策调研与 金融市场分析

(2006)

中国人民银行金融市场司 编



中国金融出版社

责任编辑：张 驰

责任校对：张京文

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

信贷政策调研与金融市场分析(2006) (Xindai Zhengce Diaoyan yu Jinrong Shichang Fenxi (2006)) /中国人民银行金融市场司编. —北京:中国金融出版社, 2007. 5

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4386 - 6

I. 信… II. 中… III. ①信用政策—调查研究—中国—2006②金融市场—研究—中国—2006 IV. F832. 4 F832. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 055212 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, (010)82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 21.75

字数 400 千

版次 2007 年 6 月第 1 版

印次 2007 年 6 月第 1 次印刷

定价 52.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4386 - 6/F. 3946

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

编写说明

2006年，中国人民银行金融市场司内刊《信贷政策调研》和《金融市场分析》共编发25期139篇文章，内容涉及信贷政策管理和金融市场工作的多个方面。为进一步宣传中国人民银行关于信贷工作和金融市场发展的有关政策，交流工作经验，引导信贷政策管理和金融市场工作的深入开展，我们对有关文章进行了筛选，将其中62篇编辑成册，供参考。

本书由中国人民银行金融市场司司长穆怀朋主编，沈伟、马晨、张志超选编。有关文章在内刊上初次刊发时，金融市场司相关人员也做了大量的工作，出版社张驰同志为本书出版付出了辛勤劳动，在此一并致谢。

本书的不足之处，敬请批评指正。

编者
2007年2月

目 录

● 代前言

服务大局 求真务实 积极推动创业促就业

..... 刘士余 (1)

第一部分 信贷政策分析

● 金融支持就业再就业

坚持市场运作 突出政策联动 促进小额担保贷款持续健康发展

..... 王江渝 陈振祥 张晓昱 (8)

信用社区是降低小额担保贷款门槛的有效载体

——江西省积极探索“免除反担保”小额贷款管理新模式

..... 张智富 李孟宋等 (12)

大胆创新 重点突破 探索建立小额担保贷款工作长效机制

..... 崔晓英 张明辉 王继荣 (16)

立足现状 创新思路 扎实推进小额担保贷款工作

..... 陆照松 (20)

不断探索创新 完善运作模式 促进创业就业工作

..... 韩忠福 王惠贤 (24)

探索联动机制 创新贷款方式 积极支持就业再就业

..... 戴季宁 耿光颖 吕 栋 (27)

下岗失业人员小额担保贷款风险透析

——对大连市小额担保贷款风险情况的调查

..... 朱 焱 侯 英 (30)

● 金融支持社会主义新农村建设

北京市各商业银行支持社会主义新农村建设现状、问题和对策

..... 魏海滨 (34)

云梦县农户小额贷款发放的问题及建议

.....	李群华 徐其耀	(38)
济宁市千户农民贷款情况问卷调查	.....
.....	丁宁 杨家杰 薛昭顺 朱存领	(41)
扶贫型劳动力转移培训的实践与思考	.....
.....	苏爱民 赵华杰等	(48)
对固原市原州区农村金融发展状况的调查报告	.....
.....	束华 张冀等	(53)
对新余市农户小额信用贷款满足度情况的调查	.....
.....	黄火生 黄成莲 程永前 郭森林	(58)
对贵州省农村金融服务的调查与思考	.....
.....	杨丽 白庆菊	(62)
对新疆伊犁地区支持新农村建设金融产品创新的实证分析	.....
.....	王力敏 李旭超 黄韵竹 曹善敏	(66)
● 农民工金融服务		
关于上海市农民工金融服务状况的调研报告	.....
.....	林春山	(71)
湖北省农民工金融服务状况调查报告	.....
.....	刘克珍 刘军 孟霖	(76)
广东省农民工金融服务情况的报告	.....
.....	李敏 张皓	(79)
积极做好农民工金融服务工作	.....
.....	梁勤星 熊万良	(82)
农民工金融服务——湖南省的现状调查与建议	.....
.....	李志军 夏赛群等	(84)
对宁夏农民工金融服务现状的调查	.....
.....	束华 张冀等	(88)
● 消费信贷		
广东省消费信贷运行的特点、问题及建议	.....
.....	蒋鹏飞	(91)
金融促进消费率偏低地区消费增长的调查与思考	.....
.....	郭保民 轧瑛 王晓千 郭向阳	(97)
西藏消费信贷发展情况的实证分析	.....
.....	刘嵩范 殷树荣 丹增伦珠 索珍	(105)

● 中小企业信贷

盐城市开展中小企业联保贷款试点的实践与思考

..... 常广国 薛亮 刘碧君 (110)

海南省中小企业融资现状、存在的问题和政策建议

..... 曹协和 吴竞择 韩芳 陈波 (115)

舟山市小企业贷款试点情况的调查报告

..... 张海浩 (122)

“十五”期间福建省泉州市中小企业贷款状况研究

..... 董建华 余建平等 (127)

中小企业信用担保机构的功能问题研究

..... 张孟君 陈正玉 张均 (135)

微小企业的融资现状及其对策

..... 李宏伟 梁勤星 王鲁滨 石慧 (143)

● 助学贷款

黑龙江省国家助学贷款的现状、问题及建议

..... 刘希忠 刘树宽 刘松岩 张志军 (147)

● 信贷思考

云南省金融扶持人口较少民族发展的现状及建议

..... 杨小平 王建东等 (150)

商业银行贷款集中情况及风险分析

..... 符林 毛兴纲 (156)

对加快信贷市场建设与开放的思考

..... 宋慧中 (161)

对中央银行信贷政策在西北五省区实施绩效的分析

..... 中国人民银行西安分行课题组 (166)

对芜湖市中长期贷款持续快速增长的调查与分析

..... 李大健 (171)

第二部分 房地产金融分析

完善住房金融制度研究

..... 完善住房金融制度研究课题组 (176)

外资进入房地产市场的情况与政策建议

..... 外资进入房地产市场的情况与政策建议课题组 (188)	
十城市个人住房贷款状况调查报告	
..... 闫丽娟 (203)	
十城市个人租赁住房状况调查报告	
..... 高 兴 (214)	
对呼和浩特市房地产市场的思考	
..... 李 敏 (220)	

第三部分 金融市场调查

● 短期融资券市场

对上海市短期融资券市场的调查及相关政策建议	
..... 胡迎春 颜永嘉 (226)	
湖南省短期融资券政策效应评估报告	
..... 李志军 陆照松 (235)	

● 票据市场

积极稳妥发展融资性票据	
..... 黄美娟 (242)	
青海省票据市场运行特点分析	
..... 贾丽均 吴金昌 (245)	
低利率竞争下广西票据市场发展调查	
..... 章 琪 谢 艳 (250)	

● 债券市场

对发行混合资本债券有关问题的研究	
..... 王丽明 (254)	
货币经纪业务的国际比较及我国的发展选择	
..... 胡小芳 涂德君 (261)	
外资银行人民币利率互换业务操作、风险管理及对我国的借鉴意义	
..... 杨红贞 尹恕好 (267)	
市政项目资产证券化可行性研究	
..... 林建华 张 剑等 (272)	

● 同业拆借市场

农村信用社同业借款与同业拆借会计科目界定不清亟待规范	
----------------------------	--

.....	李双锁 杜文忠 肖丹	(279)
地方性金融机构“同业存款”业务大幅增长现象值得关注	.....
.....	刘晓兰 赵锋 陈育红	(282)
关于进一步协调和规范金融机构间同业借款、同业存放业务,扩大同业拆借外延的调研报告	.....
.....	盛佩红	(286)
新形势下发展和管理同业拆借市场的思考	.....
.....	王华 彭兆波	(290)
● 黄金市场		
黄金业务发展迅速 投资理念需科学引导	.....
.....	胡小军	(296)
吉林省黄金市场运行分析	.....
.....	刘晓兰 赵锋	(300)
甘肃省黄金市场的现状、问题和建议	.....
.....	王淑萍	(306)
深圳商业银行纸黄金业务开展情况分析	.....
.....	袁敬杰 徐薪	(309)
近年黄金价格与传统影响因素关系分析	.....
.....	陈晓虹	(316)
● 外汇市场		
对山东省金融机构参与银行间外汇市场业务发展现状的分析与思考	.....
.....	李九旭	(322)
人民币外汇远期交易的现状、问题及对策	.....
.....	蔡瑞文	(331)

代前言

服务大局 求真务实 积极推动创业促就业*

刘士余

就业再就业工作，事关经济发展、社会和谐大局。党中央、国务院对此一贯重视，作出了一系列决定和政策安排。人民银行系统要深入学习、认真贯彻落实党中央、国务院关于促进就业再就业工作的一系列方针政策，进一步加强与相关部门的密切配合，扎扎实实地做好促进就业再就业的金融服务工作，特别是要协调、指导商业银行和农村（城市）信用社做好小额担保贷款工作，发挥好小额担保贷款政策的作用，积极推动创业促就业，努力开创银行系统支持就业再就业工作的新局面。

一、银行系统要服务大局，高度重视做好就业再就业金融服务工作

就业是民生之本、安国之策。促进就业，是宏观经济政策的重要目标之一。当前，我们面临着十分复杂的就业形势。既有推进国有企业改革中一大批需要安置的下岗职工再就业问题，又有一大批农村富余劳动力向城镇转移、大批高校毕业生需要就业以及城镇其他适龄就业人员需要就业安置的问题。国家发改委2006年2月发布的2006年就业形势分析报告中预测，2006年全年城镇劳动力市场供大于求将超过1400万人，比2005年增加了100多万人。就业人数的总量扩张非常快，就业的结构性矛盾比较突出。如果再考虑就业人口高峰的到来和今后几年经济增长速度有可能出现减缓等因素，未来一段时期内，我

* 本文根据2006年6月24日刘士余副行长在江西南昌“落实就业政策推动创业促就业工作座谈会”上的讲话整理。

们将面临相当大的就业再就业压力，我国劳动力市场总体供大于求的基本格局，在相当长时期内预计不会发生根本性转变。

就业再就业问题能不能得到及时、有效的解决，直接关系到经济的发展、社会的稳定和改革开放的全局。特别是国有企业和集体企业改革中下岗职工再就业问题，实际上是涉及如何对待“一代人”的问题。同时，我们也要清楚地认识到，我们正在完善社会主义市场经济，政府促进就业再就业政策的出发点，不可能用传统计划经济方法和手段将就业与再就业完全包起来，而是坚持“政府促进就业、市场调节就业与劳动者自主择业”有机结合的方针，既要体现政策的公平和正义，又要注重政策的效率和效益。只有坚持激励与约束相结合，让失业者通过政策扶持和市场引导，自主选择就业岗位，自主把握就业机会，这样的就业再就业机制才有持久的效率和持续的生命力。财政提供贴息支持，银行提供小额贷款，政府导向性的担保基金提供贷款担保，是我们现阶段下岗失业人员小额担保贷款政策的基本特征。这套政策，实践证明行之有效。这套政策的出发点和根本目的，就是要让有就业愿望和有就业能力的人，通过政府政策扶持和金融支持实现就业。

当前，我国基本具备了较好的解决就业再就业问题的实力和条件。我们有条件通过探索创新，找到一条适合国情特点的、促进就业再就业的路子。国民经济和社会发展“十一五”规划纲要提出，“要千方百计扩大就业，把就业放在经济和社会发展更加突出的位置”。国发36号文件强调：要进一步贯彻落实“劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业”的方针，在重点解决好体制转轨遗留的再就业问题的同时，努力做好城镇新增劳动力就业和农村富余劳动力转移就业工作，有步骤地统筹城乡就业和提高劳动者素质，探索建立市场经济条件下促进就业的长效机制。2006年上半年，国务院就业工作部际联席会议各成员单位为落实国发36号文件，出台了八个配套文件，国务院还出台了解决农民工问题和鼓励高校毕业生面向基层就业的政策意见。银行系统要认真学习、深入领会这些政策文件精神，着力抓好贯彻落实；要大力推动金融创新，改进金融服务，特别是要发挥好小额贷款的作用，配合积极的就业政策，积极推动创业促就业，这既是政策和形势的要求，也是银行系统的责任。

二、努力探索创新，稳步建立“小额贷款+创业培训+信用社区建设”的有机联动机制

小额贷款政策开始于2002年。2002年以来，各部门加强协作配合，齐心协力抓落实。各金融机构积极探索创新，求真务实做工作，付出了艰苦的努力和辛勤的劳动。在各方面的共同努力下，小额贷款政策不断发展完

善，小额担保贷款业务在全国广泛开展起来，已成为银行系统支持扩大就业再就业的一项重要信贷政策，成为国家积极的就业政策的重要组成部分。据人民银行统计，截至2006年5月末，全部金融机构小额担保贷款余额已达45.88亿元，一大批下岗职工和其他登记失业人员获得小额担保贷款直接支持，成功实现了自谋职业和自主创业，间接带动了超过百万有就业愿望和就业能力的失业人员成功实现了就业和再就业。

2002年以来小额担保贷款的政策实践表明，小额担保贷款政策是符合国情特点、帮助待就业群体成功实现就业的一项行之有效的政策。通过四年来小额担保贷款的政策实践，对这项工作，我们有几点经验体会：

第一，小额担保贷款如果只限于对单个失业人员的扶持，作用比较有限。支持扩大就业再就业，必须依靠劳动密集型小企业，增加其对下岗失业人员的吸纳能力，有效发挥小企业对扩大就业再就业的辐射拉动作用。

第二，商业银行小额担保贷款发放，必须与创业培训和信用社区建设有机结合起来，着眼于市场导向和正向激励，逐步建立和完善“小额担保贷款、创业培训和信用社区建设”有机联动的就业再就业长效机制。

第三，加强部门间密切协作配合，共同推动落实小额担保贷款政策很重要。只有调动各方面的积极因素，把各部门的内在积极性、主动性和创造性充分发挥出来，这项工作才能不断取得新的明显成效。

第四，在努力发挥小额担保贷款政策积极作用的同时，要多方面拓宽资金来源渠道，特别是要及时补充和扩大贷款担保基金，完善担保基金管理办法，积极探索多渠道、多方式有效解决创业和就业过程中的资金制约。

同时，小额担保贷款这项政策在具体推进和落实过程中，还存在一些现实的困难和问题。从政策制度设计层面看，关键是银行放贷的激励约束机制不对称问题还没有得到很好的解决，还没有完全建立起适应市场经济发展需要的促进就业的长效机制。

从当前的认识和理解看，稳步推进建立“小额担保贷款+创业培训+信用社区建设”的有机联动机制，是值得探索的一个努力方向。推动建立有机联动机制的着眼点，是要努力放大和提高小额担保贷款拉动就业的倍增效应，并积极推动银行小额担保贷款逐步向商业可持续的个人创业贷款平稳过渡，逐步实现银行用利率溢价覆盖贷款风险，稳步建立金融支持创业促就业的长效机制。

小额担保贷款和创业培训相结合，是国际上许多国家促进就业的通行做法。但是，把小额担保贷款和信用社区建设结合起来，属于中国特色的探索创新，大家在理解和认识上并不完全一致。我们考虑，这几年，社区建设已成为国家政权建设和社会事业发展的基础，城市社会保障、计划生育、最低生活费

发放、流动人口管理和社区安全服务等，主要依靠社区平台。劳动和社会保障部这些年来积极加强社区劳动保障平台建设，在不少地方，城市社区劳动保障平台信息化建设已经相当完善。把小额担保贷款和信用社区建设结合起来，就是在个人征信体系还不完备的情况下，利用社区劳动保障平台掌握社区下岗失业人员个人信用、就业能力等方面的信息优势，有效降低银行管理小额担保贷款的成本和风险，完善银行发放小额担保贷款的激励约束机制，提高银行放贷积极性。同时，建设信用社区，有利于由点及面，推进整体金融生态环境建设。在市场经济条件下，信贷资金的流动主要取决于金融生态环境建设状况。金融生态环境建设好的地方，信贷资金自然就会向这些地区流动。反之，金融生态环境不好的地方，就会逐渐丧失对信贷资金的吸引力。没有好的金融生态环境，经济的健康、快速发展缺乏可持续性。

三、求真务实，发挥银行职能作用，下力气做好小额担保贷款工作

人民银行系统和相关金融机构要进一步改进和加强就业再就业的金融服务工作，本着“服务大局、改进服务、创新产品、完善制度、求真务实”的总体思路，重点抓好以下几个方面工作：

第一，要深入总结各地试点创建信用社区的经验，对就业压力大、小额担保贷款发放少的地方，要加强调研，深入剖析原因，及时研究制定对策。把创建信用社区与促进就业有机结合起来，稳步推进建立“小额担保贷款+创业培训+信用社区建设”的长效联动机制。

第二，要重视做好对劳动密集型小企业的金融支持工作，扩大就业容量，充分发挥劳动密集型小企业对就业再就业的辐射拉动作用。目前，对符合条件的劳动密集型小企业提供小额担保贷款支持，国家已经制定了相应的政策支持措施：财政贴息50%，贴息资金由中央和地方财政各负担一半；弥补呆账损失的10%，中央和地方财政各承担一半。同时，地方财政给银行0.5%的手续费补贴。现在，银行对小企业贷款利率上限已经完全放开，银行可以通过利率风险溢价的方式来覆盖信贷风险。但从实际执行效果看，银行对劳动密集型小企业的贷款并不理想。截至2006年5月末，全部金融机构对符合条件的劳动密集型小企业发放的小额担保贷款余额为4.27亿元，只占全部小额担保贷款余额的9.3%。人民银行各级分支行要进一步加强辖内劳动密集型小企业发展状况的调查研究，在此基础上指导辖内有关金融机构多从自身找原因，努力提高风险识别与定价水平，按照市场化原则，不断改进对劳动密集型小企业的金融服务，要把促进就业和支持劳动密集型小企业的发展有机结合起来，共同推进。

第三，进一步加强部门间协作配合，形成政策合力。人民银行各分支行要积极参加所在地政府组织的就业协调机制的工作，要配合财政部门做好担保基金的设立和财政贴息资金依托银行划转拨付的协调工作；要配合社会劳动保障部门积极推进创业培训与小额贷款的有机结合，稳步推进创建信用社区工作。各商业银行要按照小额担保贷款的新政策及时调整和完善各自的贷款管理办法，在有效防范风险的同时，以服务社会的责任感和紧迫感，切实做好小额担保贷款工作。

第四，加强政策宣传解释工作，营造良好的舆论氛围和政策环境。要通过新闻媒体，多角度、多形式地加强政策文件的宣传、解释工作，使小额担保贷款等金融促进就业再就业的政策措施真正深入人心，为社会广泛理解，成为推进和谐社会建设的“民心工程”、“德政工程”。

人民银行系统还要进一步加强对地区经济和宏观经济运行的监测分析，加强对国际金融和金融风险防范的监测分析工作，及时分析把握经济金融运行形势变化及其对就业的影响，为各级政府就业再就业工作的决策提供信息支持，当好决策参谋。

第一部分

信贷政策分析

- 金融支持就业再就业
- 金融支持社会主义新农村建设
- 农民工金融服务
- 消费信贷
- 中小企业信贷
- 助学贷款
- 信贷思考

金融支持就业再就业

坚持市场运作 突出政策联动 促进小额担保贷款持续健康发展

王江渝 陈振祥 张晓昱

近年来，人民银行重庆营业管理部按照总行的统一部署，加强与劳动保障部门、财政部门等的协作，不断改进小额担保贷款政策，积极探索金融支持就业的长效机制，初步形成了“担保基金+社区劳动保障平台+创业培训+小额担保贷款”的运作模式。截至2006年3月末，全市40个市、区（县）全部启动了小额担保贷款工作，市、区（县）两级财政共投入担保基金1.34亿元，城市商业银行和农村信用社作为主要的承贷机构，累计发放贷款1.38万笔，金额为4.47亿元；贷款余额为2.1亿元，比2003年年末增加了3倍；贷款回收率达97%，不良贷款率3.5%，直接帮助了3万多名下岗失业人员实现再就业。

一、主要做法

（一）加强贷款管理，建立合理的贷款风险控制、分担与补偿机制。一是建立担保基金。由市、区（县）两级财政按1:1的比例拨出专款作为再就业担保基金，存入当地承贷金融机构。承贷机构按照担保基金3倍的放大比例发放小额担保贷款，贷款损失由两级财政、承贷机构各承担1/3，从而强化了各方风险防范意识，形成较强的责任约束。二是建立以强化信用意识为目的的还本付息机制。借款人在贷款期间，需正常支付利息，贷款到期并全部还清贷款以后，一次性获得全部贴息资金。三是实施合理的抵押担保条件。在抵押品的范围、金额的规定上，较一般商业性贷款条件宽松，并允许有稳定收入的公务员或企事业单位员工提供信用担保。这既体现了小额担保贷款政策的优惠性，又对借款人形成足够的还款约束，有效地防范了道德风险。