

农村信贷项目
实施手册

中国经济出版社

加強信貸管理，
提高資金效率。

王景師

序

在改革、开放方针、政策的指引下,中国农业银行自八十年代初以来,已先后从世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织引进了多笔农村信贷项目资金,成功地运用于全国大部分地区。引进外资,借鉴国外先进的、科学的信贷管理方法,这对加快农业银行走向商业化、国际化、现代化的进程,促进我国农村经济的发展,都具有十分重要的意义。

农业银行开办外资项目贷款业务十多年来,通过不断学习、实践、探索,已积累了大量经验;与之相适应的外资项目管理规章、制度已逐步健全和完善。总行在引进世界银行第一笔农村信贷项目时,为规范外资项目管理,及时编写了《农村信贷项目评估手册》,为加强外资项目管理提供了有利条件,也为今后引进和管理国际金融组织贷款奠定了基础。

信贷项目管理是项系统工程,贯穿于整个项目周期之中,涉及面很广。但是,到目前为止,农业银行在外资信贷项目实施与管理方面的可供实际操作的专项业务工具书还较少。张斌、陆智荣、董玉安三同志主编的《农村信贷项目实施手册》,是一本较系统的、反映外资项目管理特色且便于实际操作的外资项目管理工具书。

《农村信贷项目实施手册》编审人员都是长期进行外资项目管

理的实际工作者和长期从事农村金融教学、研究的专家学者,他们将外资项目管理的实践经验和专业理论有机地结合起来,使该书既有一定的理论基础,又具有较强的可读性、实用性。该书还注意将世界银行的先进信贷管理办法与目前农业银行信贷管理成功的经验以及有关规章制度有机地统一起来。因此,它既是外资信贷项目管理人员的工具书,也可以作为农业银行项目贷款管理人员的工具书,还可以作为干部培训和中专教学有关信贷管理课程的参考书。

总行领导和总行有关部门对该书的编著和出版都给予了充分肯定和积极支持,总行行长马永伟同志亲自为该书题写了书名,原副行长王景师同志为该书作了“加强信贷管理,提高经济效益”的题词。

作者将此书初稿完成后送我,使我先睹为快,故欣然应序,言志所思,告知同行。

程凤谷

一九九三年十二月

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 农村信贷项目的概念	(1)
第二节 农村信贷项目的管理	(9)
第三节 中国农业银行引用外资概况	(23)
第二章 项目选择	(34)
第一节 项目前期准备	(34)
第二节 项目建议书的编制	(38)
第三节 项目可行性研究报告的编制	(45)
第四节 项目借款的申请与项目贷款的申报与审批	(64)
第三章 项目评估	(69)
第一节 项目评估概述	(69)
第二节 农村信贷项目评估资料提纲	(74)
第三节 项目评估案例	(84)
第四章 项目实施管理	(108)
第一节 项目实施准备	(108)
第二节 项目组织机构与人员配备	(116)
第三节 项目的采购	(131)
第四节 项目建设管理	(139)
第五节 生产准备与竣工验收	(145)

第五章 项目信贷管理和资金管理	(150)
第一节 信贷关系管理和计划管理.....	(150)
第二节 期限管理和信用等级管理.....	(160)
第三节 合同管理.....	(178)
第四节 项目资金管理.....	(206)
第六章 项目会计核算与财务管理	(230)
第一节 项目会计核算概述.....	(230)
第二节 项目日常会计核算.....	(259)
第三节 项目年度决算.....	(271)
第四节 项目财务管理.....	(285)
第七章 项目监测与评价	(292)
第一节 项目监测评价概说.....	(292)
第二节 项目监测.....	(295)
第三节 项目监测与评价报告.....	(320)
第四节 项目档案管理.....	(331)
第八章 项目经济评价方法	(337)
第一节 项目经济评价概述.....	(337)
第二节 项目成本效益预测.....	(342)
第三节 项目财务评价.....	(353)
第四节 项目国民经济评价.....	(369)
第五节 项目不确定性分析.....	(381)
主要参考书目	(393)
编后语	(394)

第一章 总 论

第一节 农村信贷项目的概念

一、农村信贷项目的含义

“项目”一词最早是在第二次世界大战后期,出现在西方经济活动中的,它的范围仅限于公共投资活动,如建造一座桥、一条公路等。世界银行对发展和运用“项目”一词的含义起了重要作用。在1944年布雷顿森林会议通过的协定条款中,明确地提出了“项目”这个概念。以后,世界银行负责项目工作的副行长沃伦·C·鲍姆等合著的《开发投资——世界银行的经验教训》^①一书中称,“项目是作为包括投资、政策措施、机构以及其他为在规定期限内达到某项或某系列发展目标所设计的活动在内的独立的整体。”按鲍姆等人的解释,项目的基本含义是提供一种规范的、系统的方法,以分析和管理一整套投资活动。世界银行编著的《世界银行项目管理》^②一书中称,“所谓项目,一般系指同一性质的投资(如设有发电厂和输电线路的水坝),或同一部门内一系列有关的或相同的投资,或不同部门的一系列投资(如城市项目中市区的住房、交通和

① 中国财政经济出版社,1987年版。

② 中国财政经济出版社,1983年版。

供水等)。”它表明“项目”是一种投资的经济行为。J·普赖顿·吉廷格为世界银行经济发展学院项目管理培训班编写的《农业项目的经济分析》^①一书中表述为:“项目就是花费一定资金以获取收益的活动,并且应当合乎逻辑地成为一个便于计划、筹集和执行的单位。”这些都是不错的定义,都反映了项目的含义和本质。但是究竟什么是“项目”,至今尚无经典的定义。

“项目”这个词在我国人民的日常工作和生活中并不少见,如建设项目、技改项目、科研项目、试验项目、技术推广项目等,它们的基本含义是按事物分成的门类。在我国经济工作中引进项目、实行项目管理等,却是 80 年代以后,随着改革开放政策的不断深入而发生的事情。

本书作为农村信贷项目的实施手册,作者试图通过吸取学术界的研究成果、总结实践工作的经验,给出“项目”的定义如下:项目是运用规范和系统的方法所确定的,在规定期限内达到特定目标的,包括投资、政策措施、机构、技术设计等在内的全部经济活动。明确了“项目”一词的定义,“农村信贷项目”的定义就迎刃而解了。所谓农村信贷项目就是指在农村地区运用银行信贷支持的、能形成新增固定资产和生产能力,有明确的受益范围和目标、具体内容和组织机构的开发和建设投资的全部经济活动。可见,“项目”与“信贷”或“贷款”具有紧密地内在联系,正如日本学者横井士郎指出的,“项目贷款这个词具有十分广泛的含义”^②。

^① 中国财政经济出版社,1986 年版。

^② 《项目贷款》,横井士郎著,徐凤江译,中国展望出版社,1990 年版。

二、农村信贷项目的标准

农村信贷项目不论规模大小,都是一项系统工程,必须同时具备以下标准:

(一)有扩大再生产的经济行为

只有通过充分挖掘、合理利用土地等各种资源,改善生产条件、增加生产手段、提高生产能力的项目,才能成为农村信贷项目。单纯解决生产资金不足而增加的贷款,只是维持正常规模的简单再生产,不是扩大再生产的经济行为,因此不能成为农村信贷项目。

(二)有明确的经济目标和具体的建设内容

要在预定期限内进行规定的建设、推广规定的适用技术,项目建成后必须形成预期的新增固定资产和新增生产能力,取得预定的增长效益。如百元投资增加农产品的数量、投资收益率、投资利润率、投资利税率、资金的内部收益率等。没有投资效益或投资效益达不到一定水平的项目不能立项。

(三)有明确的投资、生产获益的时间顺序,特定的地理位置、明确的受益范围

如农田水利灌溉项目,从投资、打井,到灌溉、用于农业生产并获得收益,既有先后的时间顺序,又有特定的灌溉收益的地域范围,还有明确的建设起迄时间,要在规定时间内完成规定的任务。

(四)有具体的项目管理机构和实施项目的责任者

农村信贷项目范围大、周期长、涉及面广。因此必须有一个科学合理的项目管理机构,并确定项目负责人,建立权责利相结合的

经济责任制,以保证项目高效率地顺利进行。

(五)要有明确的投资计划和资金保障

每个项目都必须确定投资总额和各项工程的投资额,以及建设期内每年的资金投放量。农村信贷项目的资金主要来自引用的外资、农业银行或农村信用社的配套资金,以及项目单位或项目户的自筹资金。在制定投资计划时,应按资金来源渠道逐一落实,不能留有缺口。资金无保障的项目不能上马。

(六)是独立的执行单位,实行独立的经济核算

项目必须是具有权责利的独立的执行单位,要实行独立的经济核算。项目投资必须专款专用,不得转移挪用。

三、农村信贷项目的分类

按不同标准,农村信贷项目可划分为不同的类型。

(一)按资金总投入的规模大小标准划分

按资金总投入的规模大小,农村信贷项目可划分为总项目和分、子项目。就引用外资的农村信贷项目而言,农行总行引进运用的项目贷款,资金投入量规模巨大,通常称为“项目”即总项目。农行省级分行从总行转贷的项目贷款,资金投入量的规模也较大,通常称为分项目。开发、建设单位的区域开发、建设项目,资金投入量的规模相对较小,为子项目。在项目实际工作中,往往把“分”、“子”项目统称为分项目。本书的中心内容就是探索引进、运用外资的农村分、子项目应如何组织实施,以取得良好的社会效益和生态效益。

在总、分、子项目三个层次中,所有的子项目组成了分项目,所

有的分项目组成了总项目。因此,分、子项目不能离开总项目的目标和内容另搞一套,而必须是经过批准的总项目的一个组成部分。所以,总项目管着分项目,分项目又管着子项目。这种项目分类与我国现行的管理体制相吻合,有利于项目工作的顺利进展。

(二)按项目的特定目标和建设内容为标准划分

按项目的特定目标和主要建设内容,农村信贷项目可划分为种植业项目、畜牧业项目、水产养殖业项目、农业机械项目、淡水养殖项目和技术推广项目等。这种分类的好处是项目的名称直接反映了项目的主要内容,十分醒目。

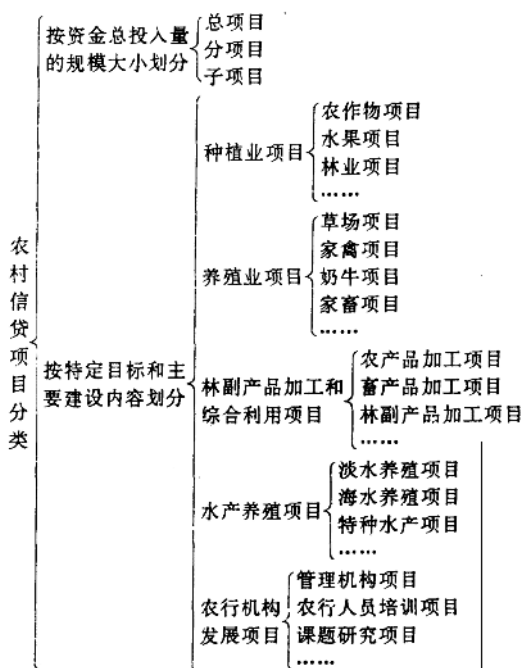
中国农业银行从世界银行引用的农村信贷项目,按这个标准的分类情况是:

1. 种植业项目,包括农作物、经济作物、用材林、经济林等木本和草本的作物等项目。
2. 畜牧业项目,包括草原畜牧业、家禽家畜养殖、蛋奶生产等项目。
3. 水产养殖业项目,包括淡水养殖和海水养殖等项目。
4. 农副产品加工和综合利用项目,包括农、林、牧、渔产品及其副产品加工等项目。
5. 农产品流通项目,包括建立农产品贸易市场、储藏、运输工具等项目。
6. 农行机构发展项目,这是专用于发展和建设农行项目管理机构课题研究、人才培养等项目。

在实际工作中,还将上述分类作进一步细分。如水果项目可细分为鲜果和干果项目,林业项目可细分为植树造林和林产品项目,

其它作物项目可细分为各种亚热带项目,畜牧业项目可细分为养畜和养禽项目,水产项目可细分为淡水养殖和海水养殖项目等。

中国农业银行从世界银行引用的农村信贷项目是以上两种分类方法并用的。见图 1—1 农村信贷项目分类示意图



四、农村信贷项目的特点

农村信贷项目与农业生产密切相关,一般有如下特点:

(一)综合性强

与其它项目相比,农村信贷项目与周围的自然条件、生产环境的联系更为密切,常是一业为主、多种经营,动物、植物、微生物生产相结合,农林牧副渔并举。因此,农村信贷项目既有单项的相对独立性,又要考虑到该项目与其它方面的关系,即注意到它的综合性,所以在投资的数量、方向和时间先后等方面,要统筹兼顾到各方面的需要,应站在农村经济发展总体规划的高度,对农村信贷项目进行经济分析。

(二)受自然资源的限制比较强

尤其是土地,是农业生产中不可替代、很难增量、且不可转移的重要生产资料,许多项目受它限制。我国人多地少,因此要特别重视土地等自然资源的经济有效的利用。

(三)内容广泛

有的项目建设期长、见效慢,如水土保持项目,要在相当长时期后才能显出效果,但它对农村的扩大再生产却具有长效的作用,是造福于子孙后代的项目。而有的项目,建设期短、见效快,如农副产品加工项目,可当年见效。因此,对农村信贷项目的评估,应注意到长效性和速效性同时并存的特点,切不可因某些项目的投资回收期长而轻易否定,而应努力使长效性与速效性相结合,求得更好的效益。

(四)要特别注意价格因素

由于历史和其它方面的原因,工农业产品价格的剪刀差仍严重存在,工业品价格偏高,使项目的投入物价格高;农产品价格偏低,使项目的产出物价格低。因此,项目的投入物与产出物,在财务帐上使用的现行价格,与其真实价格之间,存在着严重的扭曲现象。所以,在农村信贷项目的评估中,要特别注意价格调整,以校正扭曲现象,得出较为实际的合理的结论。

(五)与千百万农民的利益紧密相关

项目以带来效益的形式吸引着成千上万的农村经营者,许多是分散而独立经营的农户,这就增加了项目的复杂性和重要性。因

而既要十分重视项目要为农民带来真正的利益,又要注意能为农村经济和整个国民经济带来效益,以便从物质利益上来调动各个方面的积极性。

(六)其效益具有较大的不稳定性

农村信贷项目以发展农业生产为核心,而农业的再生产是经济再生产与自然再生产交织进行的过程,受自然因素、尤其是气候因素变化的影响度较大。目前科学技术尚无力控制大自然的骤变,所以许多农村信贷项目的效益,还具有不可抗拒的较大的不稳定性,即风险性。如干旱、洪水、台风、地震等。我国地域辽阔,不同地区的地理自然条件的差异十分明显,为此要本着实事求是、因地制宜的原则来确定项目,并特别注意项目的敏感性分析,预测不稳定因素的变化所带来的后果。

(七)区域大、范围广、可比性小

目前,农村信贷项目遍及全国二十多个省、自治区、直辖市和计划单列市,项目区已分布到大部分国土。其范围不仅涉及种植业和养殖业,而且涉及这些产品和副产品的加工、深加工、系列加工和综合利用。然而由于各个项目区的资源优势不同,经济基础悬殊,技术条件差异,项目管理人员水平不一等原因,按分布区域进行效益的横向的可比性比较小。

(八)项目资金“先垫后偿”

这是指项目的建设资金先由项目开户行筹措并予以垫付,待项目单位的项目投资经验收、报帐合格后,才能向转贷行申请偿付项目资金。转贷行与世界银行之间也同样如此。这是世界银行科学的信贷管理方法。实行这种管理方法,既有利于提高转贷行和开户行的工作责任感,加强项目单位和项目专业户的项目事业心,提高项目的成功率,又有利于减少以至避免项目资金的风险,提高其安全系数,以保障项目各方的经济利益。

农村信贷项目除具有以上主要特点外,还具有可分性、阶段性的特点。前者详见本节“项目的分类”,后者将在本章第二节叙述。

第二节 农村信贷项目的管理

一、世界银行项目管理的经验

所谓项目管理是指对项目周期的管理。世界银行向会员国提供的贷款中,90%以上是项目贷款,因此对项目的管理就成为它发放贷款过程中的主要工作。世界银行营业40余年,发放了几千笔、上千亿美元的开发贷款,举办了二千多个建设项目,成功率在90%以上。他们取得成功的妙诀是,从40多年来发放项目贷款中总结出了一整套比较完整、科学的管理制度和办法,吸取了世界众多国家的信贷管理经验。世界银行项目管理的主要经验和做法是:

(一)明确的贷款政策 主要有:

1. 只有中低收入会员国才能申请贷款,只向会员国政府或由其政府、中央银行担保的公私机构提供贷款。

2. 贷款必须专款专用,并受世界银行的监督,一般用于借款国的特定项目,故称“项目贷款”。项目须经世界银行审定认为技术上、经济上都是可行的,并确属借款国经济发展最优先考虑者。

3. 对资助的项目,只提供货物和服务所需要的全部外汇部分,只有在帮助借款国于自然灾害后、继续维持其经济发展计划等特殊情况下,才提供部分国内费用。并根据借款国情况,确定其贷款总额占项目总投资的比例,一般为30—50%,其余由借款国准备足够的配套资金。

4. 贷款总额有一定限制,并规定偿还期。国际复兴开发银行的贷款是有息的,但低于市场利率,通常称为硬贷款,偿还期为15—20年,贷款总额不得超过已认缴的股本、准备金和公积金的100%。国际开发协会提供的信贷是无息的,只收取承诺费和手续费,俗称软贷款,以前偿还期最长达50年,现在偿还期最长也达30年之久。

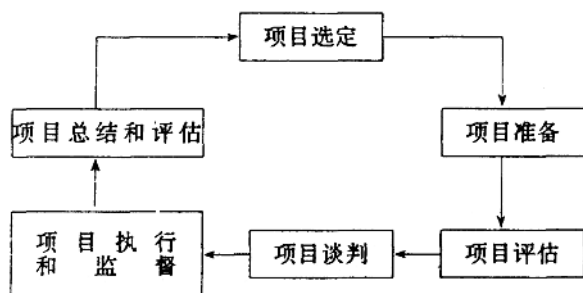
5. 贷款只发放给有偿还能力的会员国。世界银行既是一个开

发机构,为会员国的的经济发展提供贷款;又是一个金融机构,主要靠向国际货币市场借入资金,向会员国提供贷款。因此必须确保贷出的资金能如期收回。所以它有相当部分的工作人员是专门从事审查借款国的偿还能力的。如果通过审查,对申请国的偿债能力有所怀疑,就不会给予贷款支持。

(二)严格的项目管理周期

项目周期是指项目贷款整个活动过程,也就是项目在其产生、发展和终结过程中,项目管理活动的程序化、制度化和具体化。世界银行的许多高级官员和经济顾问认为,“项目方法是世界银行对全世界开发过程中最重要的独一无二的重要贡献。”我国自实行改革、开放以来,世界银行等国际金融机构对我国的投资,也多是采用项目贷款的方式,实践表明效果是良好的。世界银行的项目管理,严格地遵循着项目管理周期各个阶段的要求,从而构成了一个完整的、严密科学的项目管理体系。其管理周期包括项目的选定、准备、评估、谈判、执行和监督,以及项目总结评价等六个阶段。见图 1—2。

图 1—2 世界银行项目管理周期示意图



(三)科学的项目分析

世界银行非常重视对项目的分析,通常要从以下四个方面进行评估。

1. 技术方面。要求项目设计合理,技术处理适当,符合一般公认的有关指标,关键是审查费用估算,以及估算所依据的技术数据或其它数据。

2. 组织方面。特别重视项目执行机构的组织和管理,要建立由当地人员组成的一整套合理可行的管理机构组织体系,包括借款单位的组织机构、管理、人员、政策和程序,以及政府对这些机构所实行的政策。

3. 经济方面。主要从整个经济角度剖析项目提供的效益是否大于它的成本,以作出是否投资的决策。如不能证明项目对国家的经济开发确实有利,世界银行就不会向该项目贷款。

4. 财务方面。既要审查在项目执行过程中,是否有足够的资金可用于支付项目执行的费用;对有收入的项目,又要审查是否能偿还包括世界银行贷款在内的一切债务,能否为项目资产提供相应的增值;还要审查项目需要的原材料、电力、劳动力和劳务的来源,以及产品或劳务的成本和销售。

(四)周密的项目监督

项目的监督监测是世界银行提供援助的有效方式之一,它有一整套严密科学的监督监测制度,以确保项目按规定执行,并达到预期目标。监督检查的具体措施,一般是建立技术、经济监督监测点,执行工作记录,项目进度报告,财务验收报帐制度和派员实地检查等。

二、世界银行项目管理的周期

(一)项目周期的六个阶段

1. 项目的选定。这是项目周期的第一个阶段即起点,也是以后各个阶段的基础,直接关系到项目能否取得预期的收益。在这个阶段,主要由借款国根据国家、地区 and 部门的发展政策,自己选定优先考虑的项目。这些项目还必须符合世界银行的投资原则,确实有助于实现国家、地区 and 部门的发展计划,并按世界银行的标准是可行的。选定项目时应多考虑几个,以便世界银行筛选。