

# 内蒙古半农半牧区高利贷问题分析 ——以翁牛特旗为例

孙睿智

(内蒙古大学 内蒙古 呼和浩特 010021)

**摘要:** 翁牛特旗是我国内蒙古东部牧区城乡之间高利贷频发的典型地区,文章通过对银行贷款和民间高利贷的放贷条件及利率等情况进行对比分析,得出该地区高利贷盛行的原因及其产生的现实影响,并提出建立健全的民间借贷备案制度;加强金融监管及健全法律规范;完善农牧地区金融组织的发展等建议。

**关键词:** 翁牛特旗; 高利贷; 民间借贷

**中图分类号:** F830.5; F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2016)02-0032-05

随着我国内蒙古经济的快速发展,区域内各地区的贫富差距逐渐扩大,人们对货币的需求日益增加,而正规金融市场又供给不足,于是非正规金融作为补充就因此发展起来。当贷款的需求弹性较大使得利率提高时,高利贷就作为民间借贷的主要表现形式便日渐显著发展。

## 一、翁牛特旗高利贷的基本情况特点

翁牛特旗位于我国内蒙古自治区的东部,乌丹镇处于翁牛特旗中部,作为牧区城乡之间发生高利贷案件的典型地区,其非法高利贷活动影响恶劣。翁牛特旗高利贷的兴起源于当地示范牧场(是一个国营牧场,位于海拉苏镇和格日僧苏木中间)的一场会议,会议主题为养牛贷款,即牧民盖起牛棚后,每头牛就可以向信用社申请 4500 元的补助贷款。<sup>①</sup>由于当时政府对该项目的投入力度较大,使得很多村民在没有购买肉牛的情况下就已获得贷款。但是示范牧场的村民不想让资金闲置,而当时东园子村(位于乌丹镇和巴嘎塔拉苏木之间)的村民需要资金来维持生计,这样资金市场上的供求双方达成共识,高利贷由示范牧场的村民作为贷出方借贷给东园子村的村民。

然而 2008 年波及全球的金融海啸爆发,居民消费指数出现下滑趋势,牧民在出售成牛时,平均每头牛会赔 600 元,于是翁牛特旗农村信用社当时将贷款额度由原来的 5 万元增加到 60 万元。<sup>②</sup>当信用社意识到牧民用新借的贷款来偿还旧债时,立刻在资金上游终止放贷;同时由于通货膨胀的存在,负利息使得借款者承担更多的资金负担,于是越来越多的借款者无法偿还本金及利息,借款人无法还清借款,贷款人也因收不回贷款而倾其所有。这样恶劣的循环使得牧区的金融危机爆发,影响大多数居民的正常生活。总而言之,翁牛特旗的高利贷具有如下特点:

### (一) 利息率设置高

翁牛特旗的示范牧场自 2008 年年末开始就已经出现许多空置的房屋,均因牧民们在借高利贷之初,以牛羊、土地来做抵押。无法偿还后便只有背井离乡,导致这一现象的一个重要原因就是高利贷的利息率设置过高。最初民间市场上借贷的利率通常为 1 分,但是从 2008 年开始,每月的利率几乎都在 20 分以上,个别

<sup>①</sup> 数据来源:翁牛特旗高利贷-新闻调查,央视网 2010 年 7 月 17 日。

收稿日期:2015-10-28

基金项目:国家社科基金青年项目(13CMZ058)

作者简介:孙睿智(1992-),女,赤峰人,硕士研究生,主要研究方向为民族经济、区域经济。

案件甚至超过38分,期限一般不超过2个月,若还款时间超过还款日期,则需要缴纳翻倍的违约金,违约金有1000元、2000元、甚至还可能达到5000元。据了解在当时的借条上写着3%的月息,实际上贷款人和借款人达成的协议都为13%,而且中间人还要抽取一定数额的中间费,使得农牧民的借贷成本激增。<sup>①</sup>而且在当地,借款人因难以还款而循环借贷的情况层出不穷,利滚利的借贷方式对其正常生活产生了严重的影响。

## (二) 资金来源广泛

许多放贷者的贷款资金主要来自于亲朋好友的闲置资金和以养牛为借口在信用社取得的贷款,其中还有一部分可能是政府部门发放的三农贷款和养殖业项目资金。

1. 信用社的贷款。贷款的主要来源是从当地农村信用社申请到的养牛贷款。村民申请到贷款之后并没有全部真正的投入到养牛的行业中,而是靠放高利贷来养家糊口。受到2008年金融危机的冲击,购买牛的客户数量也急剧下降,牛养成后不能出栏,造成的损失使得大部分牧民对养牛失去了信心,只得通过其他方法来取得收入,所以牧民们在信用社申请到的贷款开始通过高利贷外借来赚取利息收入。

2. 村里散户资金。村民们把自己手中的闲钱交给他们信任的中间人,中间人按照约定答应放出贷款后取得的利息中会有一部分提成返还给资金所有者。虽然每个散户的资金金额不多,但是若供给户数增多时,这也将会是一笔不小的数目。

3. 城里散户资金。资金的提供者不仅仅是示范牧场的村民,也有住在城区的居民,可见贷款涉及的规模之大。有一对城里的老夫妻拿出了他们仅有的5万元现金交给中间人以赚些利息。虽然金额不是很大,但这是两人毕生的积蓄。中间人集聚了他们所能集聚的资金,其涉及的范围广、规模大。翁牛特旗东园子村的石成山是当地最早开始发放高利贷的村民,通过长期的交往门路成为当地放贷额度最大的村民,放出的贷款数额高达400多万元,在当地拥有很高的名气。而资金来源主要是他的普通农牧民的亲戚朋友,那么这些亲戚朋友的钱又是来自哪里呢?据翁牛特旗农村信用合作联社理事长介绍,主要原因还使得归结到信用社发放的贷款上。最初,村民可以申请的贷款额度只有5万元,随着人们日益增加的资金需求,最后已翻倍到60万元。信用社将东园子村作为试点,调查也发现东园子村是贷款的发放源头。魏先生是东园子村的村民,放出的贷款能有20多万元,这些钱就是以养牛为理由向信用社申请的贷款。魏先生本想挣点儿利息,谁知道覆水难收。<sup>①</sup>

## (三) 涉黑情节严重

据调查截止到2010年当地非法高利贷涉及资金已达1.5亿元,当地的公检法系统称实际规模很有可能已超2亿,其中放高利贷者、中间人、黑社会性质的追债人员组成的非法人员集群近500人。<sup>②</sup>债主追债、讨债的恶性事件在高利贷无法收回的时候经常发生。牧区高利贷的借出者多为个体商户或个人,这些主体抗风险能力小,因此在发生坏账时放贷者会不惜一切代价争取追回本金。在这种情况下,大部分债主就会依附帮派、行会等,使得牧区的黑势力抬头,带来巨大安全隐患。<sup>[1]</sup>在翁牛特旗东部的各个乡镇苏木之间因到期无法偿还高利贷而离家出走的人已经超过了100人,在追债的过程中被债主或者黑社会的人打伤致残的也有数十人。<sup>②</sup>社会矛盾的不断加深也引发其他刑事案件,并引起社会动荡。据内蒙古电视台2010年5月的新闻报道称,在3月1号到3号,仅三天的时间内翁牛特旗海拉苏镇就出现三起恶性的关于讨债的报警案件。讨债时黑社会人员的威胁、恐吓、打砸抢现象数不胜数,严重损害社会的安定秩序。<sup>③</sup>

## (四) 借款目的不纯

牧区属于季节性收益地区,牧民们除了牛出栏的时间都比较闲,这就为聚众赌博创造了条件。但是村民的实际支付能力不能满足赌博者的实际需求,利益驱使其借高利贷来偿还。从借第一笔高利贷开始就进入恶性循环,并为此越陷越深。2011年1月7日晚,翁牛特旗的公安局人员成功捣毁聚集在翁牛特旗西沟村大朝阳沟组的聚众赌博窝点。此次抓捕前特别召开专门的会议来研究布局,制定详细的抓捕计划,终于在1

① 数据来源:翁牛特旗高利贷—新闻调查,央视网,2010年7月17日。

② 数据来源:<http://blog.sina.com.cn/>。

③ 数据来源:新闻报道,内蒙古广播电视台,2010年5月。

月 7 日晚成功将参赌人员成功抓捕归案。当时扣押赌客的车辆为 23 辆,收缴赌资 5 万余元,行政拘留 40 人,刑事拘留 7 人,并没收多副扑克牌、天九牌。<sup>①</sup>

## 二、翁牛特旗高利贷盛行的原因分析

从经济学的角度上来看,高利贷盛行的主要原因在于市场上的供给与需求,居民的闲置资金与市场的实际需求相结合,为高利贷提供了发展的空间;同时居民的生活水平逐渐提高,收入逐渐增加,使得民间资本逐渐膨胀、规模也随之逐渐扩大,并且以惊人的速度增长,这也为民间借贷的运作提供可能。因此,越来越多的民间投资者开始把钱投入到民间资本市场中。翁牛特旗何以出现如此巨额资金、高利贷何以如此盛行,本文认为有以下几点原因:

### (一) 利益驱使

政府对农牧业的贷款支持政策较多,比如三农贷款和养殖项目的贷款等,追求致富的心理驱使牧民们将闲钱集中起来赚取较高利息收入。由于借方一般缺少法律知识,法律意识较为薄弱;而贷方通常受到盈利思想的影响而做出冲动的决定。高利贷借方的无知以及贷方的无顾忌为高利贷的泛滥创造了条件。

### (二) 方便快捷

高利贷作为民间融资的方式,最大的特点就是融资过程迅速、方便。银行办理贷款的过程很复杂,申请、审批、核实、批复等繁琐的过程让贷款申请人颇为头疼,大概要一个月之后才能拿到贷款。这就会使许多因急用钱的人转而去借高利贷。

### (三) 收入略下降

受到农牧业的需求缺乏弹性的特性影响,虽然政府不断地对农业进行政策扶持,但是牧民们的收入近几年仍然呈现下降趋势。牧民们意识到将闲置资金放在牧区如此循环并不能做到增收的预期,因此资金流逐渐流向城镇,在利益驱使下,资金流会逐渐流向高收益的渠道,所以牧民们对高利贷的需求较强。

### (四) 投资渠道少

村民们手中拥有的闲置资金没有合适的投资渠道也是促使高利贷盛行的原因之一。国内的投融资体制仍然不够健全,借款者需要钱而无法融资与贷款者有钱而无处投资的现象并存。同时,国内正规金融机构的短期投资渠道较少,无法满足村民的投融资需求。

## 三、翁牛特旗高利贷存在的现实影响

高利贷的存在具有双重影响,一方面可以满足市场上对资金的大量需求;另一方面又使得大量资金游离于监管体系之外,造成金融市场的紊乱。

### (一) 高利贷存在的积极影响

1. 多方面满足借款人的融资需求。作为正规金融机构发放贷款的补充,高利贷的出现满足了市场的需求,一般银行只鼓励用于生产性的投资,但高利贷的用途则可涉及到养殖、看病、转借等。据了解,翁牛特旗东园子村一农户最初为供孩子上学而借高利贷作为学费,受到收入下降的影响,没能够及时偿还,就再向另一家借款来偿还上次的贷款,虽然欠下几万元,形成恶性循环,但是也解了自己的燃眉之急。<sup>②</sup>当借款者没有多余的钱来偿还其所欠借款时,高利贷可以帮助其填补空缺。虽然这属于用新债还旧债,但可使其成功的避免因到期不还钱而对信誉产生的影响。而且也有可能因及时借到高利贷而抓住了商机。

2. 缓解正规金融机构的贷款压力。随着经济的发展,人们不论是出于什么目的持有货币,对货币日益增加的需求导致正规金融机构的资金压力。民间高利贷的出现在一定程度上缓解这种压力,不仅为市场融入大量资金,还帮助众多农牧民缓解资金短缺问题,促进当地经济的发展,形成与正规金融机构互补的运行机制,完善金融市场的资本运作。

<sup>①</sup> 数据来源:公安新闻,内蒙古赤峰市公安局,2011年1月13日。

<sup>②</sup> 翁牛特旗疯狂高利贷——新闻调查,央视网,2010年7月17日。

## (二) 高利贷存在的消极影响

1. 高利息率加重了牧民的负担。高利贷的高利息率使得一般牧民苦不堪言。人们放出贷款时考虑的不是偿还能力而是其名下的不动产的补偿情况,这种错误的借贷思路扰乱金融市场的秩序,增加社会的不稳定性因素。在这种情况下,还不起所欠贷款的牧民每天就在惶恐中等待着讨债甚至短期内的离家出走。这样的恶性循环也会使得放贷者名义上持有越来越多的资本,逐渐拉大贫富差距,加深了牧民间的矛盾。

2. 高利贷涉及范围广且无秩序。高利贷不论是来源还是去向涉及的范围都比较广泛,这使得相关部门的统计工作有相当的困难。贷款额度不限,有大有小;贷款期限不限,有长有短;具体实施的高利贷时间一般都比较短。高利贷的中间人汇聚众多资金流后统一将钱放给贷款申请者,出借方只是单纯的以平时对中间人的印象来判定他的信用程度,没有准确的、完善的信用评定制度,为将来还钱时的风险埋下隐患。

3. 民间借贷的法律法规还不完善。由于大多数民间借贷行为都是一种较为分散的活动,没有正规监管机构的引导,而且借贷双方都缺乏法律意识与知识,使得大多数民间借贷的合同并不规范,并引起许多经济纠纷,而且纯粹的高利贷行为完全没有在监管的控制范围之内,大量货币游离于金融监管体系之外,不利于国家货币政策的实施以及国家的宏观调控。<sup>[2]</sup>同时,部分不健全的金融监管措施在实施后反而制约相关部门对高利贷的管理。比如“单线多头”的监管体制,通常在设置监管部门时,只有中央政府对高利贷有监督管理权力,而地方政府通常不被赋予上述权利。<sup>[3]</sup>但是中央政府通常不仅仅设立一个部门来监管高利贷的情况,这无疑在为监管部门增加了难度,到底谁下达命令、下游部门听谁的命令就成为监管系统亟待解决的问题。而且中央政府掌握的信息具有时滞性,实施时成效较小,并且轻监重管的监管思维也不利于高利贷的风险防范。

## 四、翁牛特旗高利贷问题的对策思考

中国的农牧民总人口数为8亿,<sup>①</sup>随着农牧民收入的增加,民间高利贷的借贷行为呈现出日益增加的趋势。由此可以看出,怎样满足农牧民的投融资需求、完善金融市场的运行机制是亟待解决的问题。

### (一) 建立健全的民间借贷备案制度

相关部门要完善对民间借贷的资金来源、交易范围、风险控制以及利率问题等方面的监察体系,对高于法定利率的高利贷案件的资金来源、使用目的等情况要加大监督力度,规范高利贷的交易程序。尽快建立民间借贷备案制度,不仅可以有效地防范民间借贷的风险,也有利于金融机构对民间资金的规模及流向有深入的了解和掌控。政府可以建立信息共享制度,使得银行等金融机构和税务、工商等机构对于当地民间借贷情况有一个了解与掌握。在涉及到税收问题时,在避免重税出现的同时又可以有限的防止政府税收的流失;对主动上缴税收的牧民给予一定的政策鼓励,同时对于偷税漏税者,一经发现,就给予相应的惩罚。充分发挥政府职能,做到事前预防危机、事中处理危机以及事后避免危机。

### (二) 加强金融监管及健全法律规范

人民银行应该要把农牧区的民间高利贷纳入金融机构的监管之中,与工商部门、税务部门、检察系统以及司法机关合作,对民间非法高利贷予以严抓、严查、严打。同时要尽快完善相应的法律法规,完善现有法律中的滞后条款,尽快建立与借贷运行相契合的制度规范,给予民间借贷行为适度的有保障的发展空间。

在高利贷利率的管制方面,2015年8月7日,最高人民法院公布即将于9月1日起实施的《最高人民法院关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》,其中最主要的就是关于民间高利贷的合规合法性的问题的规定。<sup>②</sup>提出了“两线三区”的说法,规定在民间借贷的利率问题上,年利息率超过36%的部分是不受国家法律保护的,借款人有权拒绝支付这部分金额或者已经支付的也可以依法要求贷款人偿还。以往央行规定,超过银行同期、同档贷款的四倍为无效的部分,即24%左右,这次的调整也是作为我国利率市场化金融体制改革的一个重要部分而出现的,特别针对于民间借贷各个主体的切身需求而考虑。对于借款人来

① 数据来源: <http://wenwen.sogou.com/>。

② 数据来源: 每日经济新闻,史青伟,2015-08-07。

说,法规的出现保障其更多的利益,防止高利息的定制而带来的高额损失;对于出借人来说,保障他的收益,在整体上使得民间高利贷的程序更加规范化、合法化。

### (三) 完善农牧地区金融组织的发展

农牧区金融业的发展可以说决定于农牧区经济的发展,农牧区金融业的深化决定于农牧区经济市场化的程度,因此要逐步完善农牧区金融体系的发展,推进金融深化,进一步规范牧区的民间借贷行为。现在牧区的发展已经摆脱了以前的以个人为单位的经济主体,继而是在资源、资金以及技术上都是相互交叉联系的合作体系。这样就产生了对资金大量的、不等的需求,为克服经济中的金融抑制对牧区经济带来的影响,就需要强化金融体制和政策对经济的影响,逐步走向金融深化。<sup>[4]</sup>要想实现金融深化,最主要的是努力实现有管理的利率市场化,包括牧区间的民间借贷。有的经济学家在研究中发现,从市场经济的角度出发来看,假设每个人都放出高利贷,那么资本市场上的供给增加,利率就会下降。但是市场容量毕竟有限,无法容纳下那么多钱,所以要在把握好市场资金的供应水平的情况下实现利率市场化,逐步完善农牧区地区金融组织的发展。

### 参考文献:

- [1] 李伟毅, 杨欣. 解决农村民间高利贷问题之管见[J]. 工作研究, 2001(1).
- [2] 刘万福, 郭彩玲. 关于民间借贷涉高利贷案件的思考[J]. 中国律师, 2014(1).
- [3] 陈忠阳, 刘志洋. 高利贷问题反思——风险管理的视角[J]. 黑龙江社会科学, 2015(2).
- [4] 何广文. 从农村居民资金借贷行为看农村金融抑制与金融深化[J]. 中国农村经济, 1999(10).

## The Analysis of the Usury Problems in Semi – Agricultural and Semi – Pasturing Areas of Inner Mongolia

——Based on the Onnuud

SUN Ruizhi

( Inner Mongolia University ,Hohhot ,Inner Mongolia 010021 ,China)

**Abstract:** Onnuud lies in the eastern part of our country ,it is a typical region which usury cases happen frequently between rural and urban areas. This paper made a detailed contrastive analysis about the lending conditions and interest rates between the bank loan and the folk usury ,put forward the reason of usury prevailed and its practical impact; and also came up with some suggestions such as: establish and perfect the folk lending register system; reinforce financial regulation and perfect rules and regulations; consummate the regional financial organizations' development of agriculture and pasture region.

**Key words:** Onnuud; usury; private lending

( 责任编辑: 张秋虹)