

# 农村金融体系框架、农村信用社改革和小额信贷

## 一、中国农村金融体系框架

自1996年以来,我国农村正规金融体系从形式和一定程度的实际功能上看,已初步形成了以农村信用社这种合作金融为基础,农业银行的商业金融和农业发展银行的政策金融各司其职,合作配合的农村金融体系。这种体系和改革方向初步改变了我国农村金融机构长期以来政策性、商业性和合作性功能混淆不清、利益冲突、机构单一的局面,但目前仍处于初级发展阶段。沿着上述思路深化改革,至少还应解决以下问题:

一是农村金融机构或结构的功能定位需进一步明确和调整。以商业性金融为主力军,实现政策性、商业性、合作性三种金融并存。二是农村信用社的功能和性质不够明晰。应因地制宜、分类指导,提高防范风险的能力和支农服务水平,重点放在对农户生产经营的资金支持上。三是农村金融服务整体上不能满足“三农”的要求。农村资金大量外流,影响了农村资金的整体供应,应重点建立农村资金不流失的机制。四是忽视对非正规金融机构的引导、监督和促进其健康发展。在合理划分正规金融机构职能分工的基础上,规范和培育民间机构,包括非正规机构,形成良性竞争的局面。五是各类农村金融机构的资产质量和管理水平急需进一步提高。

## 二、农村信用社的改革和发展

目前,农村信用社的突出问题是职能定位不清、产权虚置和内部管理机制残缺。农村信用社的改革与发展应从农村信用社的职能定位和产权制度改革、农村信用社的内部管理机制的完善这两个方面着手进行。

农村信用社改革发展的根本出发点和落脚点应是正视我国农村现实,根据我国国情和农村金融服务的需求,改造现有的农村信用社。同时,制定规则,开放金融市场,培育大批名副其实的合作社农村信用社,以建立起一个多元化、功能和机构布局合理的农村合作金融体系。现有农村信用社的改革和发展,原则上应根据我国不同地区经济发展水平和农村信用社自身的经济实力考虑其可能的发展方式。央行应制定相关的转制标准,以规范其改制,前提是应具备必要的宏观政策和微观治理条件,并在总结试点的基础上逐步推开。

我国农村信用社比较普遍地存在两个问题:一是信贷资产质量低下,拖欠率和风险贷款率高,存在较大的金融风险。二是多数信用社处于亏损状态,财务风险高。一些地区形成了“吸收存款—贷款沉淀和亏损及耗费占用—再吸储和人行再贷款补充”的恶性循环。主要原因有:一、产权主体虚置。二、“铁饭碗”、“大锅饭”的体制和分配机制。三、业务素质普遍偏低。四是内部管理混乱,规章制度不健全或执行不力。应通过对其的权力约束和激励机制,加强内部风险防范和外部监管制度,改善选人用人机制。切实加强队伍建设,实行全员劳动合同制,推行绩效工资制,加大对员工的培训力度完善人才引进机制,健全人才竞争机制。建立健全和切实贯彻一整套内部控制管理办法,切实落实停止占用信贷资金和存款及贯彻节约费用的规定。实行查案追责的有关规定和新老不良贷款划开、分账管理的制度。

## 三、农村信用社与小额信贷

全面推行农户小额信贷意义重大,必将促进农村信用社的改革、农村金融发展和社会稳定。

目前值得重视的问题有:一是不少地方对小额信贷的思想认识不到位或出于自身利益的考虑,贯彻落实不积极、不主动。二是有些地方工作方法简单化,片面追求速度和规模,忽

视工作的规范和质量，管理和监督没跟上。三是有的信用社与当地政府的关系没有摆正，要么是不争取当地行政领导的支持，要么是过分依赖政府，不自主经营选户放贷。四是一些信用社农户小额信用贷款的资金供求矛盾加大，急需科学测定资金需求与及时组织资金到位。五是大轰大嗡，不切实际地“大干快上”。六是各种违章贷款、人情贷款、以贷谋私等行为时有发生。应做好不良贷款的清收和资产保全工作，降低金融风险。服务与监管并重应是农村信用社开展和推广农户小额信贷工作的宗旨，要认真研究和吸取国内外小额信贷工作中的经验教训，及时发现信用社小额信贷工作中的新矛盾，并研究解决办法。

我国农村信用社目前的性质决定了它不是“扶贫银行”，它的目标是赢利，关注的重点和主要服务对象，基本上不包括有生产能力的最贫困农户。因此，扶贫小额信贷机构应注意处理好与农村信用社之间的关系，建立起一个合理的、多元化的农村金融体系。

原作者：杜晓山

西南财经大学中国金融研究中心 程婧 摘自《中国农村经济》2002年第8期

## 小额信贷的利率政策

中国的小额信贷项目采用了不同的利率政策。几种确定贷款利率方法有：一是以国家商业银行(包括信用社)基准利率为基础；二是以国家扶贫贴息贷款利率为基础。还有一种计算方式，以通货膨胀率作为利率，即以贷款发放时价格指数为基础，还款时以基础年不变价格计算还款额。作为特殊计息形式的还有实物贷款、实物还款的项目。其中，为数不少的小额信贷项目没有从持续发展的角度考虑利率政策。

合理的利率被经验证明是小额信贷持续发展的重要条件之一。所谓合理的利率是指这样的一种利率，它能补偿管理费用、资金成本、与通货膨胀有关的资金损失以及贷款损失。由于小额信贷极高的操作成本(比常规贷款)，其利率一般说应高于由市场形成的一般商业利率(是市场形成的，而非行政规定)。其实际水平会因项目模式、资金供求关系以及宏观经济环境的不同而有很大差异。

在中国，小额信贷项目确定合理的利率或可持续发展的利率主要有两方面限制：一是政府金融政策的限制；二是传统观念的强大阻力。中国政府在金融领域实行严格的国家管制政策，规定了全国统一的基准利率，严格限制非政府组织介入金融活动，严重限制了信贷扶贫资金进入小额信贷领域和通过非金融机构筹措的资金用于小额信贷。传统观念的阻力，首先表现为道义上否定对穷人贷款的高利率政策的公平性，认为扶贫贷款应是低利率的，扶持弱势群体应由社会补贴。另一个反对扶贫贷款实行非补贴利率政策的观点是，穷人经济基础差，收入低，无力支付。

中国小额信贷的实践证明，农村低收入的和贫困人口可以接受商业或高于商业贷款的利率，至今，还看不出这种高利率的政策对客户的稳定性和项目的持续发展带来了不利影响。

在许多项目区，利率较高的民间借贷(有些可以称得上是典型的高利贷)普遍存在，是农民借款人接受商业贷款或远高于商业贷款利率水平的原因。一些调查资料显示，农民对民间借贷的依赖程度很高，其中付高利的借款在各地都占有相当的比重。国家关于利率超过基

准利率一定比例的民间借贷不受法律保护的规定，增大了民间借贷的风险性，客观上限制了高利率的民间借贷的数量和范围。在有政策限制的条件下，目前存在的民间借贷的利率还不能说已经完全真实地反映了农村资金的供求关系。调查证实，农民对资金需求迫切，民间借贷是农民融资的主渠道，它们的作用远比正规金融部门的作用大，尽管不同地区资金的供求矛盾和资金供给渠道有着明显差别。

考虑到借款人资金回报率这一重要因素时，调查结果显示，即使考虑到效益在年度间差异可能很大的因素，借款人的资金回报率一直较高。这一点可解释农民为什么能够接受高于一般商业贷款的利率。事实上，小额信贷是同农民的小规模的家庭经营联系在一起的，而这种经营形式已被大量实践证明是十分有效率的。

原作者：刘文璞

西南财经大学中国金融研究中心 程婧 摘自中国扶贫信息网

## 有关小额信贷的若干热点和难点问题

现今国内外一些小额信贷的热点和难点问题主要有以下几个方面：

### 一、对小额信贷概念的理解

小额信贷的概念是什么，比较一致的看法是运用与传统金融手段不同的制度和方法为穷人和中低收入群体提供持续有效的信贷服务，也可视为一种特殊的金融扶贫活动，因此它与信贷金融活动和扶贫活动密切相关。对小额信贷是否必须同时具备两个基本特征和要求，即既为扶贫或中低收入阶层服务，同时又要实现小额信贷机构自身独立生存和持续发展，则有十分不同的看法。

国际小额信贷产业界的主流观点是必须兼顾和实现上述两个基本特征和要求才可称为真正意义上或成功规范的小额信贷。在主流观点中主要有两种不同的认识和倾向，一种是：“福利主义”（笔者宁愿称为“理想主义”）派，以孟加拉“乡村银行”（GB）等为代表，首先强调小额信贷的扶贫功能，强调小额信贷必须服务于穷人中的最穷者。另一种是“制度主义”（笔者宁愿称为“现实主义”）派，以印尼的“人民银行”（BRI—UD）和玻利维亚的“团结银行”（Bancosol）等为代表，首先强调小额信贷的可持续性。

非主流观点主要有：一、福利式小额信贷，将小额信贷视为一种扶贫项目，依靠外界的补贴，以低利率或无息贷款的方式开展；二、传统金融机构发放的小额贷款就是小额信贷。

### 二、小额信贷的利率政策

这与上一问题的争论相关。福利性小额信贷认为对穷人不应或不能实行商业利率，他们承受不了，并增加了穷人的负担。主流派观点则认为小额信贷机构之所以需实行商业利率，最根本的理由是要使机构能达到可持续性发展，必须保证信贷收入能覆盖成本，而小额信贷的经营运作成本远高于一般商业贷款。商业利率可形成阻挡非贫困群体侵入的自动机制，有利于穷人思想意识和经营能力的改变，节省大量外来补贴。

### 三、小额信贷的适用性

对最贫困者或商品经济不发达、人口密度不高的偏远地区，小额信贷的适用性争议很大。不少人，尤其主流派中“制度主义”者认为不可行。反对者，尤其福利性和“福利主义”者则强调小额信贷帮助这些人或这些地区的必要性和可能性，而且也确在实践中摸索出一些可行的方法和途径，不过难度更大。不同观点在讨论偏远地区实施小额信贷时，对强调当地基础设施的建设和其他多种形式的扶贫措施达成了共识。

#### 四、小额信贷机构应开展专业性信贷业务还是各类综合性业务

一种观点认为小额信贷机构应专做小额信贷，它没有能力也不可能包揽各种扶贫活动，例如教育、卫生保健等。孟加拉的 ASA 就由综合业机构转变为单一小额信贷机构，而且做得很成功。另一种观点认为小额信贷机构应尽可能全面地开展各类能帮助穷人的项目，这样的扶贫效果最佳。还有一些人认为小额信贷机构可同时做几类不同性质的扶贫活动，但必须将小额信贷这样的经营性活动与无直接经济效益的活动（如基础卫生保健、文教活动）分开，实行独立经济核算。在实践中，较成功者有孟加拉的 BLAC。

#### 五、小额信贷机构应培训自己的贫困客户吗

一种观点认为，穷人同样有经济理性，他们最知道做什么和怎样做好经营活动，无需别人“指导”或培训。当他们确有需求时，再去从事比小额信贷机构自以为是的培训要好得多，而且培训应是自愿的，有选择性的，非指令性的。另一种观点认为穷人素质较低，思路狭窄，不了解先进事物，在小额信贷的过程中，应辅以或强求必要的生产经营指导培训，使小额信贷发挥更大的作用。当然，双方接近的观点是培训应讲求实效、有针对性、对不同的对象、发展阶段，应有不同的培训方法和内容。

#### 六、小额信贷是否应进行规范和监管

对此争议也很多，有主张规范和监管的，担心没有规则，可能导致搞乱金融市场，甚至影响经济和社会的发展。也有主张不必规范，因为小额信贷发展还不充分，缺乏经验，难有合理有效的规范，且监管成本十分昂贵。

#### 七、小额信贷发展的外部环境和内部条件

产业界比较一致的看法是：妨碍小额信贷健康发展的因素中，内部因素的作用大于外部因素，而能否健康发展的自身条件则是运营水平的高低。目前，内部障碍因素常为：小额信贷机构缺乏对小额信贷的承诺和一以贯之的追求；高交易成本；方法论上的缺陷；缺乏有技能的合格的人力资源；组织结构不合理；机构文化混乱。外部阻碍因素有：机构的法律结构或合法地位不确定；政府持不支持政策；对无担保贷款发放的限制；规定利率上限的限制；不合理的报告要求；通货膨胀的影响；不易获得信贷资金等。

#### 八、小额信贷运营和财务管理方面的特色探讨和研究

对小额信贷机构持续性发展所必须的运营和财务管理方面要求涉及到的方面有：好的小额信贷机构的特征；机构目标设定和前景设想；组织结构和人力资源；管理的规范和服务产品；管理信息系统；财务持续性和绩效衡量的指标体系等等。不同类型和性质的小额信贷机构具有各自的优势和劣势，都有不少值得探讨和研究的问题有待解决。

原作者：杜晓山

西南财经大学中国金融研究中心 程婧 摘自中国扶贫信息网

# 中国小额信贷的实践和政策思考

## 一、中国小额信贷的实践

中国小额信贷，根据项目的宗旨和目标、资金来源和组织机构可分为两大类型：（1）以探索我国小额信贷服务和小额信贷扶贫的可行性、操作模式及政策建议为宗旨，主要依靠国际机构捐助或软贷款资金，以民间或半官半民组织形式操作的小额信贷试验项目；（2）借助小额信贷服务，以实现 2000 年扶贫攻坚任务为宗旨，主要依靠国家财政资金和扶贫贴息贷款为资金来源，政府机构和金融机构实施的扶贫资金到户的政策性小额贷款扶贫项目。

就政策变化和合法性看，以解决扶贫资金使用效率和扶贫攻坚为主要目标的中国小额信贷项目，主要是在中共中央和国务院扶贫政策的框架和大背景下发展起来的，至今，发展注重的主要是扶贫功效和操作方面，没有十分注重金融服务功能。只有数量不多的小额信贷项目注意项目本身持续性发展的目标。央行还未有出台专门针对小额信贷方面的政策，其金融服务功能没有得到重视，诸多小额信贷金融服务业务和机构的合法地位没有得到承认。

就组织机构看，中国实施小额信贷的组织机构大体分为四类：（1）双边或多边项目成立专门的机构（办公室）管理和操作外援资金，按照出资机构的要求和规章运作小额信贷项目。（2）民间机构实施小额信贷扶贫项目。（3）政府部门成立专门机构管理和操作扶贫贴息贷款小额贷款扶贫项目。（4）金融机构直接操作小额信贷项目。不同组织机构实施的项目有各自的特征：民间机构和外援项目重视社会发展和持续发展目标；政府项目注重发展速度和规模；金融机构的项目注重持续性、监督和风险控制。应该说中国小额信贷的组织形式主要是由政府 and 民间机构相互交织、共同组织的专门办公机构，或者是在政府领导下或支持下的独立机构操作为主要组织形式，由政府 and 民间组织合作或分别实施小额信贷项目。

就项目运作方法看，中国小额信贷项目以效仿 GB 模式为主，而一些国际机构和双边合作项目还在不断探索其它方法。总体上讲，中国绝大多数项目是连带小组方式，强调社员相互合作和监督。另外，目前中国的小额信贷项目中也有直接给个人的贷款和类似于村银行形式的贷款，有的仅强调信贷服务，有的则仅是综合扶贫项目的一部分，还有的提供多种服务。

就目标群体特征来说，我国小额信贷扶贫项目的目标群体是贫困地区的贫困户，不少机构强调以贫困妇女为主要受益群体。根据项目的宗旨和目标、资金来源、实施机构等不同，目标群体贫困程度和妇女比例有所差异。

就可持续性方面来说，由于中国金融实行利率封顶政策，到目前为止，中国的小额信贷无法遵循国际上小额信贷利率需高于商业利率的原则，也无法根据理论计算的利率进行操作。但这并不意味着我国小额信贷没有持续性的目标。但是中国先行的小额信贷试点项目已经有达到操作自负盈亏的典型，它们是通过实行适当的利率政策、严格控制成本、提高工作效率和保证贷款质量而实现的。

## 二、对我国小额信贷的政策思考

1. 发挥小额信贷的反贫困功能和金融服务功能。小额信贷是中国农村地区反贫困的一种现实的并具有巨大潜力的有效工具，政府政策制定者应将其放在适当的重要战略位置。

2. 加强规范和监管。需要规范和扶持小额信贷试点项目，探索制定相应的规则和条例，加强监管，并将小额信贷纳入我国金融体制改革的总体设计中考虑。

3. 利率的灵活性。向借贷者发放贷款的利率应允许有较大的灵活性，原则上以正常的商业贷款利率为准进行活动。应考虑取消或逐步取消扶贫贴息贷款的做法；积极拓宽资金来

源的渠道，而不仅仅限于赠款和软贷款；增加利用商业渠道资金的试点项目。

4. 不断地进行管理人员和基层工作人员的培训，对项目提供有效的技术支持。

5. 实现从补贴性小额信贷到持续性小额信贷的转变，其关键是经营策略和经营目标或称宗旨的转变。要从政治目标为主导转变为以经济和政治社会目标并进，从政府行为转变为顺应市场行为，小额信贷扶贫和自身持续性的双重目标决定了它必须充分利用市场机制又不完全依靠市场机制。

中国的小额信贷试验同国际上的小额信贷活动相比，在时间、规模、设计思想、动作主体和实施小额信贷的政策环境方面均有不同。中国的政治经济体制、经济和金融领域的不断改革以及地方政府职责权限的变化均使中国实施可持续小额信贷扶贫的政策环境具有独特的特点。在中国小额信贷将进入制度化建设阶段后，明显的标志应是政府对小额信贷政策的明朗和规范以及金融机构的介入；在强调小额信贷扶贫功能的同时强调金融服务功能；加强小额信贷机构能力建设；健全小额信贷机构的规范化财务管理体系和控制风险的能力；小额信贷的贷款本金从外援和政策性资金为主，逐步过渡到由当地金融市场的资金占相当比重。

原作者：杜晓山 孙若梅

西南财经大学中国金融研究中心 程婧 摘自《财贸经济》2000年第7期

## 中国小额信贷可持续发展的障碍和前景

如果将为低收入人口提供可持续的金融服务作为小额信贷的终极目标，那么中国目前的小额信贷项目大部分仍处于发展初期，要达到可持续发展仍面临一系列的障碍和需要大量的政策改革和制度创新。

### 一、外部障碍

1. 金融机构准入控制。我国对金融机构和金融活动实行严格的控制，只有经过中央银行批准的金融机构才能合法从事金融业务。这一控制从根本上动摇了小额信贷机构发展成可持续的金融服务机构的基础。2. 利率控制。我国对存贷款利率仍实行严格的国家控制。利率控制使目前大部分小额信贷机构收取的利率不能补偿操作费用，不得不依靠外部补贴，因而影响可持续发展。3. 资金来源的控制。小额信贷机构不能吸收低成本的储蓄，也不能从银行获得商业性贷款，目前唯一被默许的资金渠道是国外和国际组织的资助和部分扶贫贷款，只靠国外的捐赠和贷款永远不可能发展出可持续的小额信贷机构。

### 二、内部障碍

1. 观念冲突。尽管国外已经普遍接受用贷款利息覆盖小额信贷机构的所有成本这一基本原则，但由于中国主体的信贷扶贫项目长期采用贴息贷款的方式以及对穷人经营能力的怀疑，从事小额信贷的管理和决策人员仍有很多不接受用较高贷款利率覆盖所有经营成本的理念。2. 短期与长期目标。从短期看，为穷人提供贴息贷款会使穷人从项目中获得更多的利益或使那些用不起高利率贷款的极端贫困户有可能使用贷款，但从长远来看就必须建立可持续

的小额信贷机构。3. 机构的独立性。中国多数小额信贷机构都依附于政府部门或与政府有关的机构，更多地是把小额信贷作为一种完成短期扶贫目标的手段，很难要求他们具有长远的目标和全身心投入到小额信贷发展中去。4. 对信贷市场的了解。对当地的信贷市场和农户的实际需求及还贷能力的充分理解是设计合理的信贷产品的关键。5. 管理和监督。目前，中央银行没有制定任何对小额信贷机构的监督管理制度，而小额信贷机构内部的监督管理制度和信息系统由于缺乏专业人才和长远目标也没有很好地建立起来。

### 三、可能的发展前景

1. 宏观金融政策的变化。国内有条件的组织和个人将有可能在农村地区从事合法的金融服务，这些宏观金融政策的变化将从根本上为小额信贷的可持续发展提供坚实的基础。2. 正规金融机构的加入。随着改革的深化，不排除一部分正规金融机构（特别是农农村信用社）转变为专门为低收入人口和小型企业提供全方位金融服务的小额信贷机构。3. 小额信贷机构的分化，部分机构（特别是民间性的机构）将在发展中不断完善。

要发展成为可持续的小额信贷机构，需要在以下方面进行自身能力的建设：1、以可持续性发展目标为基础进行机构建设。着重解决信息管理系统、内部的激励和监督机制，客户的激励和监督机制，合理的治理结构和明晰的产权等问题。2、按农户的实际要求和当地的信贷市场状况设计灵活的信贷产品，以满足不同农户多样化的信贷需求，降低农户和小额信贷机构本身因产品设计不合理而造成的风险。3、对管理和业务人员进行系统的信贷管理、金融会计、信息系统等知识的培训，提高整个机构的发展能力。4、建立符合国际规范的会计制度和内部监督系统，以利于管理部门的监督和审查。当宏观金融环境成熟时，便可以很容易转变为合法的正规小额信贷机构。

原作者：汪三贵

西南财经大学中国金融研究中心 程婧 摘自《农业经济问题》2000年第12期