

中国小额信贷政策

一、中国小额信贷的主要特点

最近，诸多类型的组织在中国开展了小额信贷试验。非政府组织、尤其是受国际援助机构资助的非政府组织，在中国的小额信贷活动中扮演这一个活跃的角色。处于试验阶段的中国小额信贷计划有着四个共同的特点：第一，多数小额信贷计划是以项目为基础并且只在项目周期内存在；第二，因依赖于项目，多数现有的小额信贷计划采用的是外国的技术和方法；第三，大部分小额信贷计划的运行都依赖于援助机构的资金；第四，多数小额信贷项目的工作人员由政府部门或其他机构的雇员兼任。

地方政府通过其扶贫开发办与农业银行的配合，加快了小额信贷在中国扩张的速度。虽然在小额信贷试验中，正规金融机构，主要包括农业银行和农村信用社后期才参与进来。但由于正规金融机构在争取小额信贷发展的合理规章和政策环境方面具有优势，他们很可能将在中国小额信贷的未来发展过程中扮演着越来越重要的角色。就储蓄和资金转移或支付而言，中国的商业银行一直致力于为穷人和低收入家庭服务。如今，商业银行和农村信用社已经拥有亿万低收入者的储蓄帐户。除了正规金融机构提供的专业性小额信贷计划和服务外，非正规部门，包括高利贷发放者和商人或资金提供者在内，无论在历史上还是进来都一直是穷人获得信贷资金的最主要来源。

在中国，多数由非政府组织和政府部门操作的小额信贷都选择了小组联保贷款的方式。总体而言，中国小额信贷平均贷款余额的规模是非常小的。尽管多数小额信贷项目用户最高可申请 3000 元的贷款，但在 2000 年，项目用户平均贷款余额介于 500—800 元之间。1999 年平均贷款余额约占人均国内生产总值的 30%。各小额信贷机构收取的实际利率差别很大。其中，政府小额信贷按贴息放款。农村信用社小额信贷执行信用社正常贷款利率，但因采取按周或按月分期偿还，其实际利率略高于正常利率。多数非政府组织小额信贷计划的利率远高于中央银行规定的基准利率，不过仍低于私人高利贷利率。强制储蓄在多数非政府组织小额信贷项目中都存在。除了向用户提供金融服务以外，政府和多数非政府组织操作的小额信贷计划还提供技术培训服务。

二、中国小额信贷的法律、规章和政策环境

在中国，从法律上来说，所有符合一定条件的机构都可以申请成立农村信用社，商业银行或是金融公司提供小额信贷服务。然而，在实践中采用的条件规定和相关政策没有开放或只是有选择的开放其他机构的进入。

自 20 世纪 90 年代中期金融改革开始以来，利率放开和金融机构可以对其信贷产品自由定价的制度一直没有完全建立起来，仍是人民银行决定存贷款基准利率。不过事实上，中国的一些小额信贷机构收取的有效贷款利率远远高于人民银行规定的基准利率。

在中国，由于小额信贷一直以来被主要当作一种扶贫方式而非某特殊产业或行业看待，所以迄今为止没有任何专门为小额信贷机构制定的金融政策出台。由于几乎所有的小额信贷项目都位于国定贫困县，贴息贷款政策也对小额信贷用户的还款行为和业务拓展产生了一定的影响。

近年来，一部分农村信用社在人民银行的有关政策规定下被迫关闭或被合并。而大体来说，贫困地区被关闭或合并的农村信用社要多于沿海发达地区。贫困地区农村信用社网点的收缩可能会使穷人获得信贷服务的途径减少。现有的非政府组织小额信贷机构既不能为在任工作人员提供长期、稳定的预期也因支付不起高工资和社会保险而无法聘用到合格的职员。

三、中国小额信贷发展的前景

中国小额信贷将来的发展一方面决定于小额信贷市场需求和不同类型小额信贷机构提高自身素质、并对这个市场做出灵活反应的能力，另一方面决定于相关法律、规章和政策环境的变化。

据估计，农村地区存在超过 100 亿美元的生产用小额信贷贷款需求。如果将小额信贷机构深入到城市、城市周边地区、工薪阶层，甚至是政府职员，以及小额信贷用于消费、应付突发事件和现金平衡等方面考虑进来，上述对小额信贷需求量的估计可能会翻许多倍。当将储蓄存款考虑进来后，对小额信贷服务的潜在需求甚至会更大。

加入 WTO 后伴随而来的是，中国的法律、制度环境和经济结构都将在未来经历深刻的变化。这些变化一方面将增加贫困农户对小额信贷服务的需求，另一方面也会带来一些负面效应。

由于农村信用社具有正规金融机构的专业能力和服务网点遍布全国的优势，如果能将阻止其向小额信贷银行发展的障碍有效清除掉的话，它可以成长为小额信贷服务的主要提供者。一些运行良好的非政府组织小额信贷机构也有潜力向农户扩宽他们的持续小额信贷服务。此外，在中国小额信贷行业未来的发展过程中，商业银行、可能的小额信贷专业银行、独立的信用合作社和金融公司等也可能担当起重要的角色。

四、建议

基于中国小额信贷发展当前面临的内外环境，在此向中国的小额信贷参与者提出如下建议。

1. 对政府的建议——政府应该：

- 认识到小额信贷不再仅是扶贫的一种手段，而是一个特殊的产业或行业。
- 取消贴息贷款政策，代之以支持小额信贷发展的新政策。
- 努力解决农村信用社的不良贷款问题。
- 组织专门机构向所有贫困和低收入农户提供技术服务，将小额信贷机构从提供这些服务中解放出来。

2. 对中央银行的建议——中央银行应该：

- 逐渐放开利率，允许金融机构为其信贷产品自由定价。
- 调整对金融机构的资格认定，为小额信贷机构制定新的准入标准和审批程序。
- 建立小额信贷机构担保基金，以帮助他们从金融市场上筹集资金。
- 为小额信贷机构提供技术支持，以期提高他们的管理和操作水平。
- 采取有效措施，逐步改变农村信用社的管理模式，解决其不良贷款问题。

3. 对小额信贷机构的建议——小额信贷机构应该：

- 通过积极实践和加强管理来提升他们的操作和经济持续水平。
- 定期或不定期的加强相互间的合作与交流，分享信息和最优操作方法或经验教训。

4. 对援助机构的建议——援助机构应该：

- 加强相互间的交流与合作，制定与小额信贷发展相协调的政策、分享信息和好的操作经验，与政府协商支持小额信贷发展。

- 继续向小额信贷机构提供技术和资金支持，以推动其向持续阶段发展。应优先提供的支持包括：支持现有金融机构引进最优操作方法、建立担保基金以帮助小额信贷机构从金融市场上融资、为机构能力建设提供金融支持。

摘自《联合国开发计划署驻华代表处政策和宣传文集》第一卷

中国社会科学院社会科学出版社 2003 年 6 月

西南财经大学中国金融研究中心 程婧 摘

怎样监管小额信贷：主要的观点

Alfred Hannig

Gabriela Braun

小额信贷在本世纪九十年代迅速的发展起来。世界上所有的学者，捐助者，操作者都十分强调小额信贷对于缓解贫困的重要作用。而且，研究小额信贷也反映了一个关于金融部门发展的新的观念。传统的发展理论主要侧重于将资本转移到特定的经济部门，而这个新的观念主要强调经济发展中一个稳固的金融体系的重要性，它主要讨论的是小额信贷的服务是否可以以可持续的方式提供。因而，要建立种类繁多的可持续发展的小额信贷机构已经成为金融系统发展的主要挑战。

为了不限制金融部门的发展，放松监管政策十分必要，但是金融系统的发展现状并不是足够好到能够这样做。在世界上，谨慎监管已经是金融部门改革的主要手段。监管的条例已经充分的考虑到传统银行部门，但是相对于小额信贷业来说，涉及的非常少，最多只是“热烈讨论的话题”。越来越多的政府已经开始思考是否和怎样对小额信贷业进行监管。

监管是一个非常复杂的过程，国外把它分为规范（REGULATION）和监督（SUPERVISION）二部分。在这篇文章中，我们定义规范是对于存款者和借款者之间金融资源的媒介的一系列清晰的和公正的管理规则，而监督指的是让小额信贷机构的业务符合这些规则。

监管当局致力于对小额信贷机构进行监管的一个最主要的原因是保护公众的存款，并且保证其行为不会威胁到整体金融体系的稳定性。有的时候，金融当局也是迫于政治压力而对小额信贷机构进行监管，这种干预主要是基于监管有利于促进小额信贷发展的这种概念之上。小额信贷监管已经越来越得到重视，但是对监管的讨论缺乏一个清楚的理论和实践的结果。同时，对于监管的认识都是近年来才发展的，没有一个历史上的能够指导我们现在实践的先例。

1、吸收存款的小额信贷机构的风险

小额信贷机构有着与传统金融机构不同的风险篮子。如果这些风险不被正确的认识和处理的话，公众的存款就处于一个十分危险的地位。

1) 信用风险 这指的是借款者不能或不愿及时偿还贷款的危险。虽然一些小额信贷机构的业务状况显示他们可以维持一定的偿还率，但是对于大多数小额信贷机构而言，贷款篮子极

其容易恶化而带来风险。这主要是基于以下小额信贷的特点：

- 非传统的无抵押担保贷款和较低的强制执行能力：在大多数发展中国家合法的强制执行合同一般十分困难，贫穷的借款者也很难提供通常传统的抵押担保。因而，小额信贷机构应当要采取相应的还款激励措施，例如有不良记录则以后拒绝贷款，同时，还可以和团体贷款方式结合起来，这种方式下借款者不仅要对他自己的借款负责，还要对小组其他成员的贷款负责。小组模式也有一个风险，那就是集体不还款，在这种情况下，即使某个成员有能力还款他也不愿意还，因为他还要为别人不还款付出代价。

- 客户的相关性：如果贷款的客户都是相关的和同种性质和类型的（正如那些业务范围受地理位置局限的，或者是对一个特殊目标群体的小额信贷机构），会有很大的过失风险，这种小范围的的同质的客户群体会局限了风险分散的潜在能力。

2) 利率和流动性风险 利率风险指的是在金融扩张过程中由外在引致的变化带来的风险。如果小额信贷机构的资金来源是捐赠，软贷款并且主要从事于短期的贷款业务，其利率风险就比较小。对于商业化的小额信贷机构其利率风险较高，因为当其负债的利率升高时，机构可能由于既定的贷款利率而不能使收益覆盖成本。

流动性风险指的是当资产不能流动和没有渠道流动时带来的现金流问题。不依赖于商业渠道资金的小额信贷机构常常忽视流动性的风险。因此，他们既没有流动性管理的合适工具，也没有对无法预料的流动性恶化风险的足够的预防措施。然而捐助者和政府资金常常会出现变动，一旦捐赠和借款者的偿还出现了延迟，小额信贷机构没有能力对客户的信用需求作出灵活的反应。同时，如果不可预料的流动性短缺使得小额信贷机构限制他们的借款业务，那么借款者的还款激励也会相应变小很多，这又更加加剧了小额信贷机构的流动性恶化情况。

3) 管理风险 管理风险与小额信贷机构运作过程中业务表现和管理质量的相互依赖性相关的。小额信贷业务的操作很大程度上要靠有效的管理。所谓个性化的借款业务需要对客户和其所处的环境有一个深度的了解。然而，大多数小额信贷机构的管理者并没有足够的技术知识。

4) 所有权和治理风险 有效的内部控制机制对小额信贷机构的业务开展是十分关键的。然而，大多数小额信贷机构并没有这样一个内部控制体系，也没有将这种体系应用于实践的动力，尤其是对于不是由私人投资者控制的非政府组织来说。如果小额信贷机构是私人投资者所有，他们会有极大的动力去密切观察业务表现，因为这是他们自己的钱。而非政府组织的管理层要使得小额信贷机构表现较好的利益驱动就要小的多。通常，从捐助者和政府机构那来的资金都不是要促进小额信贷机构的业务表现，而是要达到一个特定的发展目标。所有者缺位这一现象会导致较弱的内部控制体系，这是外部监管所不能弥补的。

即使是合作组织形式，（如果能够不依赖于捐助者和政府的资金的话）这样一个不同的治理结构，同样面对着内部控制机制的不完善问题。合作组织的所有者都是它的成员。根据一人一票原则，管理上的决定通常只有在全部一致同意的基础上才能成立。但是因为退出成员的股份会按其票面价值进行回购，成员们仍然没有足够的动力去促使提高盈利的管理。只要成员可以将他们的股份向合作组织出售，他们就不会觉得他们是真正的所有者，从而不会管机构的运作状况。因此，在合作组织中的内部控制同样也是十分微弱的，参股行为只是获得服务的前提条件而不能看作是真正的投资。这种情况在借款者控制的合作性组织里常常存在，借款者关心的只是怎样以一个优惠的条件获得贷款。

包含了私人所有的小额信贷机构形式才能够极大的提高内部控制水平。但是，只有在小额信贷机构盈利情况良好和不断发放股利的前提下私人所有者才会被吸引进行投资。大多数融资性的非政府组织都是非盈利性机构，并且很多合作性组织也不派发股利给投资者。基于

这样的原因，投资小额信贷机构并不是一个有利可图的行为。改变这种现状需要多方的努力。

2. 有关监管的一致共识

现今在小额信贷领域成功的例子表明监管要与特定的国家情况相适应。然而，现阶段的讨论在一些基础方面也达成了如下共识：

- 不该监管的不要监管：在很多国家，很多机构都开展了小额信贷业务。监管者的作用只能是建立一个准入标准和培育这一领域的专业化程度，而不是限制小额信贷机构的发展。
- 需要有充足的资本金才能吸收存款：
- 小额信贷具有不同于传统银行业的特性。这包括：几乎没有产品的多样性，非传统的无抵押贷款，贷款的到期时间短，强制执行能力的有限和为低收入客户提供金融服务和保护等等。因此，我们可以把小额信贷看成是一种业务，可以被不同的机构实行。这对于监管有特定的意义，因为银行和其他金融机构如果有这项业务，也必须要受到监管体系的约束。
- 有效的监管需要足够的能力。
- 细致的监管体系需费时。
- 自我监管

3. 进行监管的一个基本出发点

全世界范围内对金融体系进行监管的一个理论基础就是保护存款者的利益。这个目的是要保证存款者能够对金融机构有足够的信心，从而可以持续的提供金融机构的资金来源。存款者既没有充足的信息，也没有控制金融机构运作的能力，因而必须要有一个对金融体系的一个独立的监管者。监管能够使金融机构能够保持充足的资本金，能够产生覆盖风险保证机构的操作的收益，能够有足够的流动性来维持客户的提款需求。因此，监管主要考虑的是小额信贷机构的可持续性发展。

在这种目标下，监管者面临的一个挑战就是如何使谨慎监管和小额信贷产业达到平衡。许多小额信贷机构的目标是通过给穷人提供金融服务的途径来减少贫困，特别是在乡村地区。为了能够提供贷款，小额信贷机构通常都希望能够有储蓄业务，在可持续发展方面，这些机构大部分都是在通过其业务范围来衡量各自的表现，这种范围指的是客户群的广度和深度，即客户的数量和贫困化程度。十分明显的，不同的监管目标有着不同的前景。当监管者以可持续发展为目标时，小额信贷机构必然以自我的发展为指导。

监管者通常希望设立一个对小额信贷机构的监管法规以与保证安全性和稳固性的目标相适应。而小额信贷的实践者希望这个监管框架能有利于他们自己的操作，能够允许小额信贷部门实践的灵活，创新和分级。

因此，小额信贷监管框架的设计应该符合这样一个思路，就是考虑到未来小额信贷业务的可持续性发展。监管应该以发展的眼光来进行，应该考虑到长期的稳定性和安全性。监管的责任就是预期和预防最坏的情况，而不是简单的对现在的实践进行约束。

原文名称：How to Regulate and Supervise Micro-finance: Key Issues

西南财经大学中国金融研究中心 程婧 摘译自 CGAP 网站

小额信贷的法律框架

Robert Peck Christen

Richard Rosenberg

世界银行小额信贷专家在1999年12月发表了一篇名为“匆忙实施规范管理:小额信贷的法律框架”的论文,社科院摘录和编译出该论文得出的主要结论,供读者参阅。

1、除非小额信贷能在一个允许其合法存在和运作的环境里生存,否则它不易象其所具有的发展潜力那样能获得成功。因此,谨慎性规则和监管¹对小额信贷而言无疑是个需要解决的问题。

2、然而,对于大多数发展中国家,现在这种缺乏对小额信贷实行专门许可制度的状况,对小额信贷的发展还不是一种严重制约因素。

3、相反,它的发展“瓶颈”常常是缺少不依赖于持续的补贴而生存的小额信贷机构,缺少能够覆盖大量商业性资金成本而能赢利和正常运作的小额信贷机构。

4、对于那些不能显示其吸收社会存款又能保障储户利益的能力的小额信贷机构,发放允许其吸储的许可证是不负责任的。

5、当评审“小额信贷规范化建议”时,需要严肃地权衡本国监管机构面临的挑战和应对这些挑战所面临的现实制约。

6、对小额信贷规范和监管的成本很高。这种成本也包括象由于借口规范和监督而造成了制止革新这样的非金融成本。

7、需要将小额信贷非谨慎性规则与谨慎性规则相区别,在谨慎性规则的监管中,监管机构必须保证被监管机构的金融健全运行。

8、在一些情况下,对小额信贷非谨慎性规则的改革对于小额信贷的发展可能是重要的,例如,有时法律制度实际上使非政府组织这类非注册(合法化)的机构无法开展信贷活动,尤其在那些持有合法身份的银行对小额信贷又不感兴趣的地方更是如此。

9、对只提供信贷或主要吸收强制性储蓄以平衡贷款需求的小额信贷机构,不应纳入谨慎性规则之中,而应纳入非谨慎性规则中。

10、象小型信贷合作社这样的以社区为基础的小型中介组织不应禁止它们吸收存款。

11、对没有相当大数量合法许可的小额信贷机构的国家,对小额信贷建立专门规范窗口²可能为时过早。可利用现有的窗口,通过规则例外的办法解决有关问题。

12、那种认为制定了合法许可制度,就会促使不可持续的小额信贷机构成为可持续性的机构的意见,是值得怀疑的。

13、对大多数国家而言,利用现有的金融许可制度,有巩固基础的可持续发展的小额信

¹谨慎规则和监管,要求金融监管机构(许可的金融中介)能保证或负责被规范机构的健全和运行,包括定时和不定管理以及进行现场考查。(谨慎规则,可理解为:严格的和规范程度较高的规则)

对小额信贷的非谨慎规则和谨慎规则两者都要求被规范的机构达到以下标准:

- 1、进行注册和具有经营的合法许可证。
- 2、公开揭示所有权或控制权。
- 3、财务报表的定期报告和公布、报表有规范的标准、符合帐务和审计标准。
- 4、对顾客利率的透明化揭示。
- 5、接受外部审计。
- 6、提交给信贷信息机构有关顾客姓名、贷款状况(按时、延期、数额等)资料。
- 7、利率限制的规定。

适用非谨慎规则的对象一般为非政府组织信贷机构、只提供贷款服务的小额信贷机构、以社区为基础提供小额信贷的合作社组织。

²专门规则窗口:指降低进入门槛障碍的规定。

贷机构，可以筹集到所必需的最低贷款资金。国际和双边组织可提供的资金量超过了那些已达到金融自负盈亏小额信贷机构对资金的需求。

14、更多的注意力应放在改革金融监管规则，在现有的金融公司或银行许可制度框架下，小额信贷活动很难进行。

15、在发展中国家中，实践证明，自我管理(即由金融联盟、协会或其他机构监管金融中介)长期以来是失败的，对小额信贷机构也不象是可行的。

西南财经大学中国金融中心 程婧 摘自中国扶贫信息网