

GRASSROOTS
FINANCE

论草根金融

刘克崙◎著

论草根金融

刘克崮◎著

 中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：张志文

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

论草根金融 (Lun Caogen Jinrong) / 刘克固著. —北京: 中国金融出版社,
2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8118 - 9

I. ①论… II. ①刘… III. ①地方金融事业—研究—中国 IV. ①F832.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 212051 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 33

插页 8

字数 570 千

版次 2015 年 11 月第 1 版

印次 2015 年 11 月第 1 次印刷

定价 88.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8118 - 9/F. 7678

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947



2009年，国家开发银行顾问刘克崮访问孟加拉国，会见孟加拉国乡村银行行长尤努斯。



2009年，国家开发银行顾问刘克崮与尤努斯行长交流孟加拉国乡村银行农村金融业务。



2006年，国家开发银行副行长刘克崮与中国扶贫基金会会长段应碧出席扶贫小贷试点合作协议签字仪式。



2007年6月，国家开发银行副行长刘克崮出席国家开发银行与山西省长治市政府合作推动的农村饮水安全工程项目。



2010年3月，国家开发银行顾问刘克崮与印度尼西亚人民银行巴厘省分行乡村“妇女营业队”合影。



2010年3月，国家开发银行顾问刘克崮与印度尼西亚人民银行总部领导交流农村小额贷款工作。



2011年8月，十一届全国政协委员刘克崮参加全国政协调研组，考察宁夏县域经济。



2011年9月，国家开发银行顾问刘克崮到肯尼亚国民银行城郊营业点调研小微金融。



2012年7月，中国小额贷款机构联席会会长刘克崮与中国扶贫基金会会长段应碧在辽宁省彰武县考察“中和农信”扶贫小贷业务。



2012年，刘克崮委员在全国政协经济组发言，提出发展草根金融的建议。



2013年1月，中国小额信贷机构联席会会长刘克崮出席该会第三届年会并发表主旨演讲。



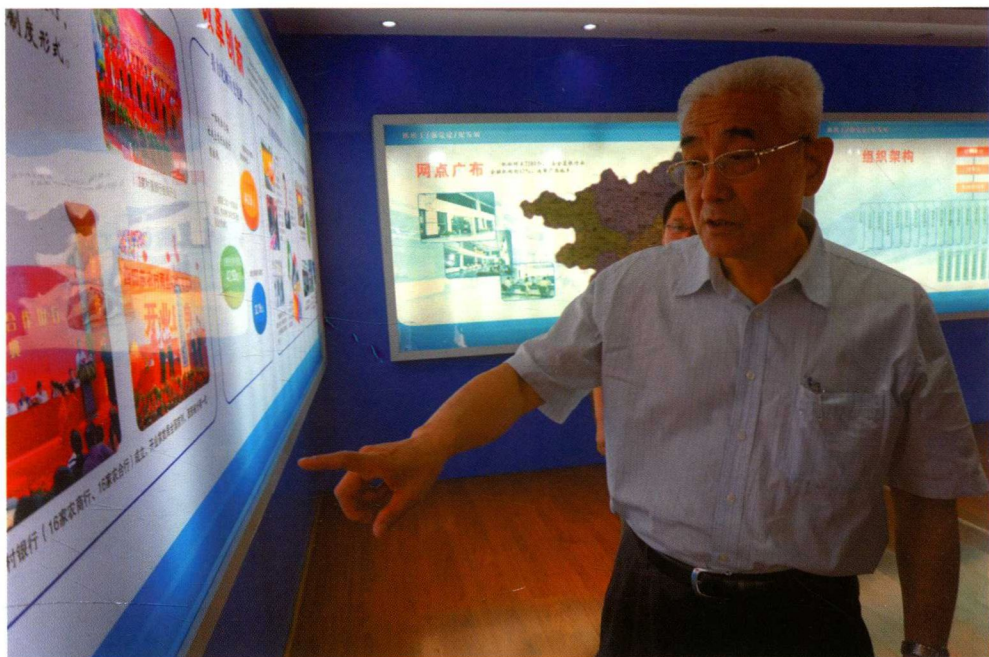
2015年8月，中国普惠金融联席会会长刘克崮考察甘肃产业扶贫项目，与榆中永春蔬菜产销专业合作社主任交流。



2015年8月，中国普惠金融联席会会长刘克崮调研兰州银行农村产业链扶贫项目。



2015年8月，中国普惠金融联席会会长刘克崮在贵州省贞丰县考察农户扶贫小额贷款项目。



2015年8月，中国普惠金融联席会会长刘克崮在广西田东县考察农村金融综合改革试点。



2015年8月，中国普惠金融联席会会长刘克崮在广西田阳县生态移民新村（凤马片区）农事村办服务站与该站员工合影。



2015年10月，中国普惠金融联席会会长刘克崮主持召开中国农村扶贫金融体系调研组讨论会。



2015年11月，中国普惠金融联席会会长刘克崮到云南省禄劝县皎平渡镇皎平村委会皎平大村了解贫困户的生产生活及基层金融扶贫服务情况。



2008年3月，国家开发银行董事长陈元在天津蓟县调研小额信贷。



2015年5月，全国人大财经委副主任委员吴晓灵在第五届中国小额信贷创新论坛上致辞。



2013年5月，中国扶贫基金会会长段应碧与“中和农信”的贷款农户座谈。



2005年11月，包商银行董事长李镇西陪同国家开发银行和世界银行微贷合作项目负责人考察包头市金荣建材城的小微企业。

小 序

我与草根金融的情结，源于我的身世和经历。

我的父母都是农民出身，参加革命进城后他们经常带我回养育他们的胶东乡下老家。1960年夏，乡亲们天天靠碾碎的苞米核掺和一点地瓜叶充饥的情景，深烙在我的心上。在北京一零一中学读高中时，学校每学期用两周时间组织学生下乡劳动，吃住都在老乡家，这些经历让我切身感受着农村的贫困落后。

1968年，我下乡到黑龙江生产建设兵团，一干就是五年，其中，四年务农一年教书。在这段时间，我对农业生产和农村生活有了更深刻的体验。从1986年起，我在北京市公共交通总公司工作了五年，对基层企业和数万职工的生产、生活有了较深的了解。这两段经历对我的影响是深远的：一是感受到了农民等社会草根阶层的勤劳、朴实、忠诚、团结，以及他们对小康生活的期求，希望能为农民、工人，为草根阶层做点力所能及的事情；二是社会财富要靠劳动来创造，国家繁荣要靠全体人民的共同奋斗；三是共产党执政的根基在人民群众，一定要全心全意为老百姓服务。

1982年，我大学毕业后的第一份工作是在北京市委研究室，当时工会组织建立资金互助会，每人每月上交工资的5%作为互助金，供职工购置大件或应急时借用，之后再慢慢从工资里扣除归还。当时大家的工资都比较低，这种类似小额贷款的方式，让我亲身感受到了小额贷款对个人和家庭的重要作用：既是一个和谐社会各成员之间的互帮互助，更是一种良性的制度设计。

1990年，到财政部工作后，我开始接触到宏观经济方面的公共政策，直接参与了1993年开始的全国财税体制改革，更加深刻地认识到了财政的聚财作用和对经济社会活动的调节作用，认识到了资金在诸项生产要素中所处的核心地位。

之后，1996年，我到辽宁工作。任辽宁省副省长时分管税收、社保、就业、金融等项工作，此时正值中央抓国企改革脱困，辽宁是重点，我参与并具体主持了全国新型社会保障制度改革方案在辽宁省试点的实施工作，推动实施了城镇居民养老、医疗保险、最低生活保障和国企下岗职工再就业工作，在这一时

期，我开始接触到了草根金融工作。

辽宁当时有大量下岗失业人员，问题比较突出的是抚顺和阜新。随着煤炭资源的枯竭和大型煤矿企业的衰落，这些地区的职工大面积下岗。在一次调研时，我遇到了一个大家庭，20多口人原来都在同一家矿山建筑企业上班，企业垮了以后，家庭生活很艰难，主要的收入来源是拆解混凝土建筑垃圾，将拆出的钢筋砸直、截成小段卖钱。这显然不是长久之计！考虑到辽宁省土地多，部分地方人均耕地有7亩之多，我们就鼓励下岗失业人员到农村发展种植养殖业。当时建一个蔬菜大棚平均需要8000元，其中，银行贷款5000元，下岗人员自己凑一两千元，财政再补贴一两千元，大棚建成后在里面种蘑菇、水果、蔬菜，这样就有一些收入，下岗失业人员的生活就有了基本保障。由此，我认识到小额贷款虽然金额不大，但它对家庭和社会意义重大：它能帮助劳动者把握就业机会，依靠自身努力解决生计问题，还能为社会创造财富。因此，政府和金融机构应尽力为百姓提供公平、高效的融资机会。

2002年到国家开发银行工作后，在陈元行长的领导下，我具体组织实施了多项小额贷款业务模式的设计和操作，回想起来，主要做了七件事：

一是通过“三台一会”的形式做中小企业贷款。国家开发银行与政府合作，建立了省、市、县三级开发性金融合作办公室，形成了工作推动平台、融资平台、担保平台和中小企业信用促进会，给中小企业放款。国家开发银行成立了基层业务局，每年发放的中小企业贷款达到数百亿元。

二是引进国外成熟的无抵押担保、现场调查的个人信用贷款模式。国发银行与世界银行、欧洲复兴开发银行（EBRD）、德国复兴信贷银行（KfW）和德国政府合作，联合做无抵押担保、现场调查的个人信用贷款。借鉴欧洲复兴开发银行“批发+零售”的成熟模式，引进德国IPC的个人信用微贷技术，由国家开发银行对城乡中小商业银行批发式供应资金，再由这些银行放贷给个体户、自营就业者和农户。在这个过程中，包商银行、台州银行等12家商业银行建立了独立的微贷业务体系，贷款笔均仅5万~7万元，其中70%以上贷给了离土进城的农民工。而按常规操作，这些人根本就达不到银行贷款的条件。2005年至2008年累计放贷57亿元，不良率仅为0.27%。

三是贫困家庭大学生高校和生源地两种助学贷款。形成了河南高校贷款模式和甘肃生源地贷款模式。在高校，通过班级审议机制，将需要贷款的学生报到学校助学贷款办公室，并逐级上报到区县、市、省教委，国家开发银行与省教委签署协议，对个人实施贷款；生源地贷款由国家开发银行和教育部、财政

部联合发文，由国家开发银行放款，财政部门支持，教育部门派出专人在各县的支教办公室工作，帮助受理村、镇报来的申请，落实当地贫困农民家庭考上大学学生的助学贷款。目前，全国困难家庭的大学生助学贷款的80%以上是国家开发银行提供的，截至2014年底，国家开发银行已累计发放助学贷款692亿元，支持家庭经济困难学生1239万人次（636万人），覆盖全国1960个县区、2782所高校。

四是批发性扶贫贷款。中国扶贫基金会过去主要靠国内外捐赠资金为贫困农民贷款。为更好地发挥其作用，我提议由国家开发银行向中国扶贫基金会提供批发性资金，再由其向贫困县贫困农民发放小额贷款，开启了“批发+零售”的规模化扶贫贷款模式。这项工作2006年开始实施，当年就签约2亿元。目前，该模式由中国扶贫基金会下设的中和农信公司负责实施，截至2014年底，中和农信公司已覆盖全国141个贫困县和非贫困灾区县，累计放贷94万笔、84亿元，笔均9000多元，累计覆盖贫困农户54万户。

五是参与推动小额贷款公司和小额贷款行业组织的发展。2010年，吴晓灵、段应碧和我共同推动成立了中国小额信贷机构联席会，我被推举为会长，并将国家开发银行与商业银行“批发+零售”的合作模式引入与小额贷款公司的合作，为小额贷款公司提供融资，这对小额贷款公司的发展起到了重要作用。2015年3月，中国小额信贷机构联席会改组扩大为中国普惠金融联席会。

六是推动实行双层金融监管体制。双层金融监管即调动、统筹中央和地方两方面积极性，建立中央和地方统分结合的双层金融监管体制，以适应多层次实体经济和多层次金融体系发展的需要。从2009年初开始，我就相关问题连续提交政协提案，提议推进草根金融，实行双层金融监管体制，即在双层监管体系架构下，由地方监管小微金融机构、准金融机构，更好地适应小微金融机构多样化发展的需求，提升其为小微实体经济提供服务的能力。2013年夏，我向国务院领导和中编办提交了建设双层金融监管体制的研究报告，2013年11月，中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确了此项改革的方向。2014年8月，国务院正式发文启动此项改革工作。

七是微企业划型，即从原中小企业统计口径中进一步划分出微企业。2004年，我与当时分管中小企业业务的国家发展和改革委员会副主任欧新黔一道开始筹划此事。根据当时统计，一般所提的中小企业融资难问题，其中真正难的中企业少、小企业多，主体是微企业。企业划型上的不够精细掩盖了微企业融资难的状况。我们致力于把微企业从中小企业的统计指标中独立出来。经与国