

江南大学人文社科学术研究精品文库

小额信贷

谢玉梅 郭建伟 朱群芳 著

发展比较研究

Comparative Analysis
on the Development
of Microfinance



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

江南大学人文社科学术研究精品文库

小额信贷发展比较研究

Xiao'e Xindai Fazhan Bijiao Yanjiu

谢玉梅 郭建伟 朱群芳 著

 高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

前 言

我国小额信贷产生于20世纪80年代,当时主要与扶贫结合,由非政府组织向贫困人群提供小额贷款。随着三农问题的凸显,我国政府积极探索小额信贷组织的发展。2006年,我国部分农村地区的金融机构准入政策开始放松。2007年,中央一号文件第一次正式把小额信贷组织作为农村金融体系的主要组成部分。同年,中国银监会制定了《村镇银行管理暂行规定》、《贷款公司管理暂行规定》、《村镇银行组建审批工作指引》、《贷款公司组建审批工作指引》、《农村资金互助社示范章程》等条例,为完善现代农村金融体系奠定了制度保障。2008年,中共中央十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出我国要通过加强监管,大力发展小额信贷,鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务。近年来,我国政府高度重视小额信贷的精神和理念,把为低收入人群提供金融服务的思想向正规金融机构渗透,通过文件、法规与条例、指导意见的方式强制性实行政策变迁。根据中国银监会《新型农村金融机构2009年—2011年总体工作安排》,我国三年内将再建1300家新型农村金融机构,要求首先考虑在国家级贫困县和中西部地区发起设立村镇银行、贷款公司,重点解决农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融服务空白、竞争不充分的问题,以实现农村金融服务全覆盖的目标,实行“东西挂钩、城乡挂钩”。

从宏观层面上,我国已经从政策、法规等方面进行了调整,为我国微观金融体系建设构建了较为完整的制度框架。但如何把为低收入和贫困人群,微型、中小型企业提供的金融服务纳入主流金融服务,从机构制度创新、金融服务产品设计、风险管理和监管政策等方面建立有别于传统金融机构的发展模式,是我们面临的现实问题。本书认为,我们要在借鉴国外经验基础上,建立符合我国国情的小额信贷机构风险控制与评价标准,推动更多的投资者进入市场为低收入与贫困人群提供金融服务,逐步实现公益型小额信贷向商业性小额信贷机构的转变。

本书分为八章,谢玉梅负责拟定大纲,并撰写了前言、第一章、第三章、第四章、第六章的第三节和第八章中除第二节之外的部分;郭建伟撰写了第二章和第五章;朱群芳撰写了第六章的第一节和第二节、第七章除第二节之外的部分;毛宇鑫撰写了第七章第二节;高倩撰写了第八章第二节;全文参考文献由谢玉梅、毛宇鑫、李红梅校对。谢玉梅对最后定稿进行了审阅。第一章对国内外小额信贷发展研究动态进行了回顾与评述;第二章主要从全球视角对小额信贷发展进行了比较;第三章侧重分析信贷联盟模式、乡村银行模式、商业银行模式和非政府组织模式的发展与特征;第四章通过案例研究,探讨专业银行小额信贷的特点,分析专业银行小额信贷的绩效;第五章在对小额信贷业的特殊性进行分析的基础上,从宏观层面和微观层面全面解析了小额信贷风险,并提出了相应的管理措施;第六章在对小额信贷政策与传统金融政策进行比较的基础上,分析了亚洲、非洲和拉美等地区的小额信贷政策的特点及各国家地区普惠金融政策的发展与实践。第七章讨论了小额信贷审慎监管与非审慎监管的特征、不同国家和地区的监管实践及其对我国小额信贷监管的借鉴意义,并对我国小额信贷监管提出了建议;第八章侧重分析我国小额信贷的发展路径、政策变迁以及新型农村金融机构实践,并根据我国国情,提出了建设普惠金融体系的

建议。

本书为教育部人文社科基金项目(中外小额信贷发展比较研究, No. 06JA790043)的最终研究成果, 属于江南大学第一批正式出版的精品著作。本书研究中涉及的许多数据和资料在同行研究中属第一次使用, 希望本书的出版可以为农村金融研究者和农村金融机构发展政策制定者提供有益的参考。

谢玉梅

2010年6月写于美国加州大学戴维斯分校

目 录

第1章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 国内外研究动态	2
1.2.1 小额信贷的定义	2
1.2.2 小额信贷的作用与意义	3
1.2.3 小额信贷的监管	4
1.2.4 小额信贷发展存在的主要问题	5
1.2.5 小额信贷的风险	6
1.2.6 小额信贷在中国的实践	6
1.3 本书的框架	7
第2章 全球小额信贷发展现状	9
2.1 小额信贷发展的历史变迁	9
2.1.1 全球小额信贷的规模	9
2.1.2 小额信贷的生命周期	10
2.1.3 小额信贷机构的类型	12
2.1.4 小额信贷模式	14
2.1.5 小额信贷的资金来源与商业化	16
2.2 小额信贷:国际比较	20
2.2.1 小额信贷的规模	20
2.2.2 小额信贷机构的可持续性	23
2.2.3 小额信贷的商业化	25
2.3 小额信贷存在的主要问题	27
2.3.1 双重目标的协调	27
2.3.2 小额信贷机构的建设与管理	28
2.3.3 如何迎接金融危机的挑战	28
第3章 小额信贷组织模式比较	30
3.1 小额信贷机构的类型划分	30
3.2 信贷联盟模式	31
3.2.1 信贷联盟的发展	31
3.2.2 信贷联盟的目标与作用	33

3.2.3 信贷联盟的治理结构·····	34
3.3 乡村银行模式·····	36
3.3.1 乡村银行的创立·····	36
3.3.2 乡村银行的发展·····	38
3.3.3 乡村银行模式的特点·····	40
3.3.4 乡村银行:乌干达案例·····	42
3.4 商业银行模式·····	44
3.4.1 商业银行小额信贷现状·····	44
3.4.2 商业银行开展小额信贷路径·····	47
3.5 非政府组织模式·····	50
3.5.1 非政府组织的定义·····	50
3.5.2 非政府组织的绩效比较·····	51
3.5.3 非政府组织有效运行的核心要素·····	54
第4章 小额信贷银行的绩效比较·····	57
4.1 小额信贷银行的特点·····	57
4.1.1 小额信贷银行与传统金融的区别·····	57
4.1.2 小额信贷银行的金融产品·····	58
4.1.3 小额信贷银行的技术·····	59
4.1.4 小额信贷银行的评价指标·····	61
4.2 孟加拉国、玻利维亚、印度尼西亚三国小额信贷发展的特点·····	62
4.2.1 贫困人群比例高·····	62
4.2.2 小额信贷机构比较发达·····	63
4.2.3 成功的小额信贷银行·····	67
4.3 格莱明银行模式:基于关联博弈的分析·····	68
4.3.1 格莱明银行的发展现状·····	68
4.3.2 格莱明银行模式的特点·····	71
4.3.3 格莱明银行模式关联博弈分析·····	73
4.4 阳光银行小额信贷模式:基于外部性理论的分析·····	75
4.4.1 阳光银行的成立及相关研究·····	75
4.4.2 阳光银行的发展·····	75
4.4.3 阳光银行模式:小额信贷的正外部性·····	78
4.4.4 阳光银行模式对我国的启示·····	79
4.5 印度尼西亚人民银行案例:国有银行转型与小额信贷发展·····	80
4.5.1 印度尼西亚人民银行改革·····	80
4.5.2 印度尼西亚人民银行的小额信贷绩效·····	81
4.5.3 印度尼西亚人民银行成功转型的影响因素·····	85

第5章 小额信贷风险管理	87
5.1 小额信贷的特殊性	87
5.1.1 小额信贷规模特征	87
5.1.2 小额信贷的特殊目标群	88
5.1.3 小额信贷特殊的资金来源结构	88
5.1.4 小额信贷特殊的风险管理机制	90
5.2 小额信贷的宏观风险管理	92
5.2.1 宏观金融风险	92
5.2.2 利率风险管理	93
5.2.3 小额信贷机构的外汇风险	95
5.3 小额信贷的微观风险管理	98
5.3.1 小额信贷的信用风险管理	98
5.3.2 小额信贷信用风险管理的常用方法	100
5.3.3 小额信贷的操作风险管理	100
第6章 小额信贷政策比较	103
6.1 小额信贷政策与传统金融政策的比较	103
6.1.1 传统扶贫政策与小额信贷政策的特点	103
6.1.2 小额信贷政策与正规金融政策的比较	106
6.1.3 案例:指令性信贷导致机构的坍塌	109
6.2 亚洲、拉美、非洲发展小额信贷的政策比较	110
6.2.1 亚洲	110
6.2.2 拉丁美洲	111
6.2.3 非洲	113
6.2.4 小额信贷政策的发展趋势	114
6.3 普惠金融政策	116
6.3.1 小额信贷与千年发展目标	116
6.3.2 普惠金融政策的环境	120
6.3.3 普惠金融政策的实践	122
第7章 小额信贷监管模式比较	124
7.1 小额信贷监管的特点	124
7.1.1 小额信贷监管的界定	124
7.1.2 小额信贷监管的必要性	125
7.1.3 小额信贷与主流银行业务的差别及其对监管的影响	127
7.1.4 小额信贷监管路径的选择	129
7.1.5 区分审慎性监管与非审慎性监管	132

7.2 小额信贷监管指标的比较	134
7.2.1 最低资本金要求	135
7.2.2 资本充足率	136
7.2.3 资产划分与损失准备金的计提	136
7.2.4 抵押担保措施	138
7.2.5 最大贷款额限制	138
7.2.6 利率方面的规定	139
7.3 小额信贷监管的立法实践	140
7.3.1 玻利维亚	140
7.3.2 加纳	141
7.3.3 南非	142
7.4 国际小额信贷监管经验对我国的启示	143
7.4.1 我国现有小额信贷监管环境存在的问题	143
7.4.2 对我国小额信贷监管的建议	145
第8章 我国小额信贷发展展望	147
8.1 我国小额信贷的发展	147
8.1.1 我国小额信贷的发展阶段	147
8.1.2 我国小额信贷政策的变迁	148
8.2 我国小额信贷组织体系	152
8.2.1 我国小额信贷组织	152
8.2.2 非政府组织	152
8.2.3 新型农村金融机构	153
8.2.4 银行金融机构小额信贷	156
8.2.5 银行金融机构小额信贷调查:以河北省 W 县为例	157
8.3 普惠金融体系的构建	162
8.3.1 小额信贷与普惠金融	162
8.3.2 普惠金融的影响因素	163
8.3.3 我国普惠金融体系的构建	166
结束语	169
参考文献	170
后记	177

第1章 绪 论

1.1 研究背景

农户及农村微小企业的金融需求与信贷约束是发展中国家和地区普遍存在的问题。20世纪70年代,孟加拉国的穆罕默德·尤努斯创立了乡村银行,为农户尤其是贫困农户提供小额信贷。经历了40多年的发展,小额信贷作为一种有效的扶贫和金融发展的手段,被越来越多的国家和地区所接受和推广。小额信贷在政府干预、信贷方法和担保、绩效评估体系等方面有别于传统农村金融工具,已成为发展中国家和地区农村金融发展的重要组成部分。国际组织、政策制定者及学者从农村金融组织、监管框架、金融产品等多个维度不断创新,探索出了一条在市场经济体制下为贫困农户和微小企业提供有效信贷服务并同时实现信贷机构自身可持续发展的路径,农村小额信贷组织也被国际社会视为减少贫困的金融制度创新。2005年,联合国确定该年为“小额信贷年”,亚洲开发银行专门在马尼拉总部发起了“小额信贷周”。

我国政府在2005年中央一号文件中首次提出在农村探索建立“小额信贷组织”,2006年的中央一号文件提出了要“大力培育由自然人、企业法人或社团法人发起的小额贷款组织”,我国部分农村地区金融机构准入政策开始放松。2007年,中央一号文件中提出了农村建设首要任务是“建设现代农业”,第一次正式地把小额信贷组织作为农村金融体系的重要组成部分,随后,与小额信贷发展配套的条例相继出台,为现代农村金融体系构建奠定了法律制度保障。2008年,中央一号文件提出要加快推进调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策试点工作,积极培育小额信贷组织,鼓励发展信用贷款和联保贷款。同年,中国银监会印发了《关于小额贷款公司试点的指导意见》,对小额贷款公司性质、设立、资金来源与运用、监督管理做了明确规定。鼓励小额贷款公司面向农户和微型企业提供信贷服务,着力扩大农户数量和服务覆盖面,利率上限放开,对合法经营、没有不良记录的,可在股东自愿基础上,按照《村镇银行组建审批指引》和《村镇银行管理暂行规定》改造成村镇银行。2008年,中共中央十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出我国要建立现代农村金融制度。《决定》针对小额信贷的表述为:通过加强监管,大力发展小额信贷,鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务。这是建立现代农村金融制度的一个亮点,与联合国千年计划中提出的普惠金融思想一致。

作为世界上贫困人口最多的国家,我国政府长期关注贫困问题。大量实证研究表明,在农村生活贫穷的人需要获得小额信贷和小额融资,以此提高他们增加收入、积聚资产并在困难时期减少“脆弱性”的能力。要减少和消除贫困、缩小贫富差距,政府除了要扩大公共金融覆盖农村的范围、建立健全财政支农稳定增长机制外,更应建立多元化、市场化的小额信贷组织,为贫困人口提供一条重要的融资通道。

但我国小额信贷供给主要以政府为主导:如农业银行发放的扶贫贴息贷款;农村信用社以自身存款与中央银行再贷款发放的农户小额信贷和“联保”贷款;财政部出贴息资金,由农村金融

机构招投标,实行补贴资金直接到户的小额贷款;非政府组织(Non – Government Organizations,以下简称 NGO)援助的小额信贷、“平遥模式”小额信贷。如何实现农村小额信贷组织创新,建立商业化小额信贷机构,通过提高利率、降低运营成本、创新信贷方法来减少对捐赠的依赖,减少政府干预等成为近年来我国政府与学者研究的重点。国外有许多成功的小额信贷发展模式值得借鉴,因此,对国内外小额信贷发展政策、小额信贷组织制度创新、小额信贷模式、小额信贷风险与管理、小额信贷监管政策等进行比较研究具有重要的理论意义。

1.2 国内外研究动态

1.2.1 小额信贷的定义

由于国内外小额信贷在服务对象、经营模式、操作机构等方面都不尽相同,不同国家和地区、不同学者对小额信贷和小额信贷机构有不同的定义。我国学者对小额信贷的定义也有很多,如姚先斌、程恩江既从“小额”又从“服务对象”定义小额信贷,认为小额信贷是指贷款和存款两方面的小规模的金融服务,其服务对象是城乡低收入阶层。^①何广文主要从服务角度来定义小额信贷,认为农村小额贷款是向农村中小客户或者说中低收入群体提供的一揽子金融服务,而不是纯粹的放贷行为。^②杜晓山较为全面地对小额信贷进行了定义,认为其是在一定区域内,在特殊的制度安排下,按特定目标向贫困人口直接提供贷款资金及综合技术服务的一种特殊的信贷方式。^③

国际主流观点认为,小额信贷是指专向中低收入阶层提供小额度的持续的信贷服务的活动。世界银行扶贫协商小组(Consultative Group to Assist the Poor,以下称 CGAP)认为小额信贷是指对贫困者提供诸如贷款、储蓄及其他的金融服务,以满足他们的经营、生产、消费等方面的需要。世界银行对小额信贷的定义为:“小额信贷是一种经济发展途径,意在使低收入妇女和男人受益。”这种定义强调了小额信贷在经济发展中的作用。^④戈麦斯(Gomez)等(2000)指出,在玻利维亚银行和金融机构监管局(SBEF)《43号决议》中的条例3中将小额信贷定义为:“经过充分核实,发放给个人、组织或者在联保条件下的团体借款者的贷款,目的是为生产、商业化活动融资,或者服务于小规模、主要还款来源依靠销售收入和利润的商业活动”^⑤。卡内托南柯(Charitonenko)(2005)将小额信贷机构定义为:“提供适合于低收入人群如小企业主的贷款,尤其是小规模的小额贷款;接受小额的存款;提供小企业主和其他贫困人群所需要的简单的支付服务的机构。”^⑥巴苏(Basu),巴拉维(Blavy)和尤勒克(Yulek)(2004)将小额信贷机构定义为:“致力于帮助小企

① 姚先斌、程恩江:《小额信贷的概念、原则及在中国的实践》,《中国农村经济》1998年第4期,第52页。

② 何广文:《中国农村金融组织体系创新路径探讨》,《金融与经济》2007年第8期,第11~16页。

③ 杜晓山:《中国农村小额信贷的实践尝试》,《现代经济探讨》2004年第2期,第7~11页。

④ 世界银行扶贫协商小组:《政府在微型金融活动中的作用》,《捐助者简报》2004年第6卷第19期,第1~2页。

⑤ Arelis Gomez, German Tabares, Robert Vogel, “Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study,” IMCC, 2000.

⑥ Stephanie Charitonenko, “The Nigerian Legal and Regulatory Framework for Microfinance: Strengths, Weaknesses, and Recent Developments”, *Essay on Regulation and Supervision*, 2005.

业、贫困人群以及无法接受更多制度化金融系统服务的家庭来流动存款,并接触到金融服务的机构。”^①

综上所述,本书所提到的小额信贷是指针对低收入人群,包括小企业主、城乡低收入个人或团体借款者发放的数额较小、期限较短、主要用于生产或简单经营活动融资的信用贷款。相应地,小额信贷机构是指所有提供小额信贷业务的金融机构,包括正规金融机构和非正规小额信贷机构。

1.2.2 小额信贷的作用与意义

国内外学者对小额信贷的作用及意义有大量研究,他们认为小额信贷有利于增加农民的收入和改进社会福利。卡瓦拉(Khawari)(2004)指出补贴的重要性,认为非政府组织在小额信贷的运作过程中作用巨大,但补贴是必不可少的。如果减少补贴,大部分(据估计95%)的项目都会失败,把无数的穷人又留给政府,这与当前消除贫困的目标背道而驰。^②哈塔斯卡(Hartarska)(2004)在对中东欧及新独立的政府进行的调查中,证明了管理机构与小额信贷运营之间的联系,小额信贷机构董事会规模越大,同时内部人所占比例越大,财政状况会越不好。应促使董事会成员多样化,允许妇女代表出席。^③卡拉巴蒂(Chakrabarti)(2005)对印度小额信贷进行了研究,充分肯定了以互助组为基础的小额信贷在印度取得的重大成就,但其发展之路依然充满挑战,虽然越来越多的人被纳入小额信贷体系中,但如何确保新增者的还款质量是最重要的问题。小额信贷要想获得真正的成功,就需要获得高于小额信贷利息的投资回报,力争投资服务的多元化。^④

赵岩青、何广文(2008)运用动态博弈分析了小额信贷在运作过程中,以“声誉机制”为基础的信任机制发挥的重要作用,并用实地调研的数据进行了实证分析。^⑤程恩江等(2008)主要研究小额信贷的覆盖率,通过对我国北方四县进行调查,并用计量分析方法证明了尽管中国的小额信贷试点项目没有能自动瞄准贫困地区的贫困户,但它们仍然对中国的扶贫作出了积极贡献。为了提高小额信贷项目对贫困人群的覆盖率,需要通过减少对贫困人口的其他约束、依照贫困人群的需要定制小额贷款产品等方式来提高贫困农户对小额贷款的需求。^⑥孙若梅(2008)利用实地样本调查数据和多元回归模型建立收入决定方程进行实证检验,探讨小额贷款对农户收入影响的途径和程度,发现小额贷款对农户收入的作用与使用贷款次数有关,重复使用比一次性使用贷款作用大;小额贷款主要通过非农经营投入而对家庭收入作出贡献;小额贷款的贡献程度与决

① Anupam Basu, Rodolphe Blavy, Murat Yulek, “Microfinance in Africa: Experience and Lessons from Selected African Countries,” *IMF Working Paper*, 2004.

② Aliya Khawari, “Microfinance: Does it Hold its Promises? A Survey of Recent Literature,” *Hamburg Institute of International Economics*, 2004.

③ Valentina Hartarska, “Governance and Performance of Microfinance Institutions in Central And Eastern Europe and the Newly Independent States,” *William Davidson Institute Working Paper*, no. 677 (April 2004).

④ Rajesh Chakrabarti, “The Indian Microfinance Experience – Accomplishments and Challenges”, www.ssrn.com, 2008年12月15日。

⑤ 赵岩青、何广文:《声誉机制、信任机制与小额信贷》,《金融论坛》2008年第1期,第33~40页。

⑥ 程恩江:《信贷需求:小额信贷覆盖率的决定因素之一——来自中国北方四县调查的证据》,《经济学(季刊)》2008年第4期,第1391~1414页。

定收入的其他要素相互依赖,即信贷要素与家庭其他要素相互依赖发挥作用。^① 颜廷军、杨旭光(2008)以山东潍坊为例,提出应通过深入农户的支农营销网络,扩大小额信贷的覆盖面,提高小额信贷的可得性,同时解决供求双方的信息不对称;通过规范流程激活营销网络,降低交易成本和操作风险。^②

1.2.3 小额信贷的监管

许多小额信贷的研究者以一些国家的监管法律制度和监管操作实践作为参照,对小额信贷机构的监管进行探讨与研究,问题集中在是否有必要对小额信贷机构进行法律监管、什么样的小额信贷机构应该纳入金融监管范围、由什么机构对小额信贷机构进行监管及如何对小额信贷机构进行监管等方面。

各国各地区学者就是否有必要对小额信贷机构进行法律监管已达成了统一的观点:要提高小额信贷机构服务的深度和广度,必须建立一个更大规模的、完善的、可持续发展的小额信贷市场。而这样的小额信贷市场的建立仅依靠现有参与者的自觉调整是无法满足的,必须依赖于政府金融监管部门的有效监管——明确的监管法规、监管原则和监管操作规范。有效监管不仅能够保障信贷业务的有序进行,而且能够促进小额信贷的发展以及该领域的扩张。戈麦斯(Gomez),塔巴雷斯(Tabares)和沃格尔(Vogel)(2001)对“小企业最佳实践”项目进行了研究,认为对小额融资机构的规范和监管不仅促进了小额信贷和非政府组织的参与及扩张,也使得商业银行和其他正规的金融机构得以进入小额信贷的领域。^③ 巴苏(Basu),巴拉维(Blavy)和尤勒克(Yulek)(2004)提出:小额信贷机构(Microfinancial Institutions,以下简称MFI)与银行之间越来越多的联系也暗示着小额信贷机构的执照经营、法律规范以及严格的谨慎性监管将越来越重要。^④ 盖拉多(Gallardo)(2001)在调查研究中发现,许多世界银行的成员国现有的法律法规框架都无法支持小额信贷机构持续稳定地成长。一些国家和地区已经开始着手建立一个透明的、范围广泛的法律架构,从而使得MFI能够正当地提供小额信贷业务。^⑤

但对于小额信贷监管的对象,学者们却存在不同意见。“小企业最佳实践”项目的计划书强调,法律法规仅适用于接受存款的机构,以保障存款人的资金安全;非政府组织由于内部所有权不明晰,且资产主要来自捐赠,不会造成公众财产损失,不该纳入监管范围,浪费监管资源。在戈麦斯,塔巴雷斯和沃格尔(2000)在对玻利维亚案例的调查研究中却发现,在现实监管操作中,来自于非政府组织和捐赠机构的压力似乎强迫玻利维亚政府将监管扩大至包括不允许接受公众存款的机构。针对玻利维亚的实践,学者们也提出了一种变通的方式:由非政府组织机构主导建立专门从事小额信贷业务的机构,而将这样的小额信贷机构纳入法律监管范围。他们认

① 孙若梅:《小额信贷对农民收入影响的实证分析》,《贵州社会科学》2008年第9期,第65~72页。

② 颜廷军、杨旭光:《打造小额信贷的支农营销网络——山东省潍坊市案例》,《中国金融》2008年第7期,第76~79页。

③ Arelis Gomez, German Tabares, Robert Vogel, “Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study,” *IMCC Working Paper*, 2000.

④ Anupam Basu, Rodolphe Blavy, Murat Yulek, “Microfinance in Africa: Experience and Lessons from Selected African Countries,” *IMF Working Paper*, 2004.

⑤ Joselito Gallardo, “A Framework for Regulating Microfinance Institutions: The Experience in Ghana and Philippines,” *The World Bank Finance Sector Development Department*, 2001.

为不是所有的小额信贷机构都要接受监管,而要基于它们提供的金融服务而定;监管也要根据机构发展时间和阶段来调整,不能实施“一刀切”。^①

学者们普遍认为监管的职责自然要由政府来担当,但是对于小额信贷监管机构,大家提出了四种不同的说法:一是建立专门的小额信贷监管机构,由金融监管当局授权制定监管法规,集中精力处理小额信贷机构的准入、运营、退出以及其他相关方面的问题,并进行及时有效的监管操作。二是政府金融监管当局直接负责小额信贷的监管,与商业银行等金融机构同等级处理。鉴于这些部门的人员已经拥有信贷监管的知识和经验,而且,在同一个监管系统内,政策的沟通与协调更方便,可以节省监管费用,也能够保证监管的效率。也有学者认为,在这种体系下,监管当局容易将注意力集中于规模较大、对金融安全影响较严重的金融机构。三是行业内自我监督,即小额信贷市场内机构之间相互监督。这种情况下,由于小额信贷机构都处于同等级别,缺乏政府监管的权威性和强制性,对违法违规操作无法进行及时有效的控制与处置。四是组建行业协会。我国有学者认为行业协会可以起到团结机构、促进信息交流和业务提升的作用,并且行业协会进行的行业自律行为比监管当局的监管行为更具成本优势,能激发小额信贷机构内部控制和自我监管的动力。

由于小额信贷业务自身的特殊性及其与传统银行信贷的差异性,大量文献都提出了相同的观点:小额信贷不适合传统银行法和传统金融机构的监管准则,不能被归入已存在的金融监管框架直接进行统一监管。

1.2.4 小额信贷发展存在的主要问题

国内外学者对小额信贷的研究主要集中于不同模式的小额信贷机构面临的问题及小额信贷可持续发展所面临的问题两方面。

切伦尼(Schreine)(1996)在其《小额信贷运营与可持续性》一文中指出,从收入和支出角度来分析,小额信贷主要涉及五方利益:消费者、社会、管理者、捐赠者和投资者,而这五方利益的共同点是小额信贷机构的可持续发展。研究认为,可持续发展不仅要靠补贴,更重要的是管理者要适时调整策略,实现自主经营自负盈亏的持续性经营。^②萨曼(Zaman)(2004)对孟加拉国的小额信贷机构进行了研究,发现这项产业在未来面临多重挑战:人们要求降低利率的呼声越来越高,缺少行业规则,扩张速度过快,市场竞争激烈等。要想解决这些问题,最重要的是要提高服务质量及管理效率,建立完整的行业规则。^③切伦尼(Schreiner)(1999)提出小额贷款公司可以使一些人从依靠补助转向依靠自主就业,但这个比例是极低的,还不到1%。而且享受这个贷款项目的人大多都位于中等收入水平、教育水平及技术水平以上,而很多真正需要小额贷款的人却不

^① Arelis Gomez, German Tabares, Robert Vogel, "Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study," *IMCC*, 2000.

^② Mark Schreiner, "Thinking About the Performance and Sustainability of Microfinance Organizations," Ohio State University, 1996.

^③ Hassan Zaman, "The Scaling - up of Microfinance in Bangladesh: Determinants, Impact, and Lessons," *World Bank Policy Research Working Paper* no. 3398, 2004.

能满足条件。^①

国内一些学者认为,我国小额信贷问题也较多。熊德平(2005)认为我国正规金融机构小额信贷虽然起步晚,但由于具有正规金融保障以及合理的规章与政策环境等优势,发展很快,但也存在一些问题,如存在政策属性和商业经营的体制性矛盾,权、责、利关系模糊,经营成本高,回收率低。^②而非政府组织和其他小额信贷模式仍处于试点探索、积累经验、建立制度及方法实验平台的阶段。从可持续性角度来说,汪三贵(2000)认为要达到可持续发展仍面临一系列的障碍,主要包括外部障碍和内部障碍。外部障碍分为金融机构准入控制、利率控制、资金来源的控制;内部障碍分为观念冲突,短期与长期目标,机构的独立性,对信贷市场的了解、管理和监督。内外障碍限制了小额信贷的可持续发展。^③杨小苹(2008)主要提出了阻碍小额信贷可持续发展的六个因素:小额信贷效益较差、推行市场利率进退两难、弱势群体难以有效获得贷款支持、资金来源的持续性无法得到保证、非政府小额信贷机构法律地位不明确、管理和机制难以适应业务发展需要。^④

1.2.5 小额信贷的风险

国内外学者对小额信贷风险的研究较少,资料也很零散,主要集中于单方面因素的研究。切伦尼(Schreiner)(2002)建议对小额信贷的风险管理采取评分制,分数分为主观分和客观分,分数的多少能够确定失业穷人不履行还款承诺的风险的大小。这种制度可以降低小额信贷的风险,对借款人的借款与还款都有一定的约束。他还分析了贫困分数记录卡,在不用花费成本的情况下就可以识别出贫穷的顾客,通过贫困程度对顾客进行分类,从而帮助管理者针对不同层次的顾客进行管理,这样既降低了风险又减少了成本。^⑤刘晖(2008)认为风险主要表现在以下几个方面:道德风险、利率因素、信用评定制度不健全。^⑥曹辛欣(2007)认为小额信贷所面临的风险包括自然风险、市场风险和道德风险,并进一步分析了引发这些风险的制度原因:资金短缺和投向单一、小额信贷的利率和期限缺乏灵活性、信用评定制度不健全及小额信贷的保障机制不健全。^⑦

1.2.6 小额信贷在中国的实践

目前,小额信贷已在我国很多地区开展,而且也确实取得了一定的绩效。中国人民银行吴忠市中心支行课题组(2008)对宁夏盐池的小额信贷模式进行了分析,其设计理念是,贷给客户一笔信贷资金固然重要,而提升客户的自我发展能力和生活质量更重要。^⑧为此,他们开拓资金来

① Mark Schreiner, "Self-Employment, Microenterprise, and the Poorest Americans," *Social Service Review*, vol. 73, no. 4, (1999), pp. 496 - 523.

② 熊德平:《农村小额信贷:模式、经验与启示》,《财经理论与实践》2005年第2期,第39~43页。

③ 汪三贵:《中国小额信贷可持续发展的障碍和前景》,《农业经济问题》2000年第12期,第18~20页。

④ 杨小苹:《促进农村小额信贷可持续发展》,《发展研究》2008年第1期,第36~38页。

⑤ Mark Schreiner, Scoring: The Next Breakthrough in Microfinance, Paper Prepared for the Consultative Group to Assist the Poorest June 11, 2002.

⑥ 刘晖:《农村信用合作社小额信贷的风险与防范》,《当代经济》2008年第10期,第148~150页。

⑦ 曹辛欣:《论农户小额信贷的风险及其化解对策》,《金融与经济》2007年第5期,第80~82页。

⑧ 中国人民银行吴忠市中心支行课题组:《小额信贷的成功案例:宁夏盐池模式》,《西部金融》2008年第6期,第59~60页。

源,采取科学的组织结构、可行的业务运行模式、符合实际的贷款替代性担保形式和借款人信用评价方式,合理确定贷款利率、额度和期限,把风险分担责任和监督制约机制贯穿于贷款投放回收的全过程,贷款回收率一直保持在 99.99% 以上,是小额信贷的成功范例。卓令会、吴高(2007)对在海南省琼中县实施的小额信贷进行了研究。海南省琼中县将小额信贷的支持对象与当地特色经济发展相结合,因地制宜,创造有利于小额信贷高效利用的制度环境,为当地小额信贷找到了发挥作用的大舞台。^① 中国人民银行湘西州中心支行对湘西土家族苗族自治州开展的小额信贷情况进行了研究。该州以小额信贷为重点,支持农业产业结构调整,进一步拓宽了农户增产增收渠道,实现了农户的稳步增收和脱贫致富。^② 河北易县是中国最早开展小额信贷业务的地区之一,张双英、谢瑞芬(2008)总结了易县扶贫经济合作社的成功经验,主要是全力为贫困人口提供金融服务,实行“小组联保制”及每周付息方式,降低了经营风险,保证了扶贫社的持续经营。^③ 这些是在我国近期小额信贷实践中获得成功的范例。

1.3 本书的框架

本书在国内外学者研究的基础上,对全球小额信贷发展现状、小额信贷机构模式、成功的小额信贷银行的绩效、不同国家和地区的小额信贷政策、风险管理与监管进行了比较和分析,探讨了国外小额信贷发展对我国的启示与借鉴意义,并对我国小额信贷发展提出了建议。全书分为八章。

第 1 章为绪论,主要对国内外小额信贷的发展研究动态进行回顾与评述,在此基础上构建了本书的研究思路与分析框架。

第 2 章对全球小额信贷发展现状进行了比较分析。由于经济、历史、文化存在差异,小额信贷在全球的发展存在不平衡。本章主要从全球视角出发,对小额信贷发展进行比较。

第 3 章对小额信贷机构的模式进行比较分析。小额信贷机构在信贷政策、经营理念、目标、资金来源、经营方式、风险与管理等方面有别于传统金融机构。本章通过将小额信贷机构与传统金融机构进行比较,侧重分析信贷联盟模式、乡村银行模式、商业银行模式和非政府组织模式的发展与特征。

第 4 章对小额信贷银行的绩效进行分析。随着孟加拉国格莱明银行与玻利维亚阳光银行由非政府组织转型为接受监管的正规银行、印度尼西亚人民银行由国有银行转型为专业小额信贷银行,专业银行在小额信贷中的作用受到越来越多的关注。本章主要通过案例研究,探讨专业银行小额信贷的特点,分析专业银行小额信贷的绩效,为商业银行进入微观金融业提供参考。

第 5 章对小额信贷风险管理进行分析。小额信贷机构自身的特点与其客户的特殊性,决定了小额信贷机构特殊的金融风险状态。本章在对小额信贷业的特殊性进行分析的基础上,从宏观层面和微观层面全面解析小额信贷风险,并提出了相应的管理措施。

① 卓令会、吴高:《小额信贷与特色经济——海南省琼中县案例》,《中国金融》2008 年第 7 期,第 79~80 页。

② 中国人民银行湘西州中心支行课题组:《湖南省西部地区小额信贷案例研究》,《经济金融》2008 年第 8 期,第 169 页。

③ 张双英、谢瑞芬:《对易县扶贫经济合作社发展状况的调查与思考》,《华北金融》2008 年第 10 期,第 33~36 页。

第6章对全球小额信贷政策进行分析。在将小额信贷政策与传统金融政策进行比较的基础上,分析东亚与南亚及太平洋地区、非洲和拉美小额信贷政策的特点及不同国家和地区普惠金融政策的发展及实践。

第7章对小额信贷监管模式进行比较与分析。本章讨论小额信贷审慎监管与非审慎监管的特征、不同国家和地区的监管实践及其对我国小额信贷监管的借鉴意义,并对我国小额信贷监管提出了建议。

第8章对我国的小额信贷下一步发展进行探讨。本章侧重分析我国小额信贷发展路径、政策变迁、新型农村金融机构实践,根据我国国情提出建设普惠金融体系的重要性。

第2章 全球小额信贷发展现状

小额信贷已经有 40 多年的历史。无论是发展中国家和地区还是发达国家和地区,都建立了形式各异的小额信贷机构。小额信贷机构的规模越来越大,小额信贷客户越来越多,小额信贷的社会与经济影响也越来越大。小额信贷不但是扶贫的一个体制创新,其本身也是整体金融发展的一个重要组成部分。但由于经济、历史、文化背景差异,不同国家和地区乃至国家或地区内部,其小额信贷业的发展水平都不一样。本章主要通过小额信贷发展洲际之间的比较,探讨小额信贷发展的规律和特征。

2.1 小额信贷发展的历史变迁

小额信贷的发展主要经过了三个阶段:20 世纪 80 年代的依赖捐助者的幼年期,20 世纪 90 年代早期的规模化成长期和 20 世纪 90 年代中后期开始的相对成熟期。在幼年期,小额信贷业发展相对缓慢,而且主要成长在落后的发展中国家和地区,在发达国家和地区相对较少。例如,美国直到 1986 年才建立第一家小额信贷机构。^① 1997 年召开的全球小额信贷峰会,对小额信贷业的全球大发展提供了一个很好的契机。尤其值得关注的是,联合国制定的千年发展目标中,把减少贫困列为千年发展的第一个目标;而小额信贷则是实现这一千年目标的有效路径;联合国把 2005 年命名为“全球小额信贷年”,这些都为小额信贷发展提供了巨大的政治动机。2006 年 10 月 13 日,挪威诺贝尔奖委员会把该年度诺贝尔和平奖授给格莱明银行与格莱明银行的领导者尤努斯,这是对小额信贷业发展的一个肯定。事实上,小额信贷业不仅仅是一个扶贫机制,而且也是各国各地区和谐金融建设的一个重要组成部分。

2.1.1 全球小额信贷的规模

小额信贷进入成长期以来,获得了长足发展。进入新世纪,不但从事小额信贷业务的小额信贷机构(Microfinance Institutions)数量有了较大发展,获得小额信贷服务的客户规模也稳步增长。根据微观金融信息交易所(MIX)(2008)统计,如图 2-1 所示,从 1997 年到 2008 年 12 月 31 日,全球小额信贷机构从 618 家增加到了 2 420 家,增长 291.58%,年均增长 13.21%。^② 正是这种发展态势,成就了小额信贷业在当代金融体系中的一席之地。

① 时任美国阿肯色州州长的克林顿邀请格莱明银行的尤努斯赴阿州访问,然后仿照格莱明银行成立了一个格莱明基金,向穷人提供信贷。这家小额信贷机构后来改名为 Good Faith Fund,现在主要从事职业训练,同时也发放超过 10 万美元的创业贷款——这已不在“小额信贷”的范畴之内。参见 Bernanke(2007)关于美国小额信贷业的演讲。

② Gonzalez, Adrian; *How Many Borrowers and Microfinance Institutions (MFIs) Exist?* Microfinance Information Exchange (MIX), Washington, D. C. 2008.