

小额贷款公司

指导手册

XIAOE DAIKUAN GONGSI
ZHIDAO SHOUCE

中国人民银行小额信贷专题组 编

小额贷款公司指导手册

中国人民银行小额信贷专题组 编



中国金融出版社

责任编辑：吕楠

责任校对：孙蕊

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

小额贷款公司指导手册 (Xiaoe Daikuan Gongsì Zhidào Shouce) / 中国人民银行小额信贷专题组编. — 北京: 中国金融出版社, 2006
ISBN 7 - 5049 - 4221 - 9

I. 小… II. 中… III. 企业管理: 信贷管理—中国—手册
IV. F832.42 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 156917 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 三河市利兴印刷有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 6

字数 122 千

版次 2006 年 12 月第 1 版

印次 2006 年 12 月第 1 次印刷

定价 19.00 元

如出现印装错误本社负责调换

本书的出版得到了
德国技术合作公司 (GTZ)
提供的部分资助

参与编写人员

焦瑾璞 曹子娟

庾 力 吴显亭 苏淑惠 杨 骏

蒋湘伶 刘钰斌 陈 瑾 曾泉江

致 谢

在本书编写过程中，专题组得到了国内外许多从事小额信贷工作以及关心我国商业性小额贷款公司试点情况的专家学者和实际工作者的热情帮助，他们提供的参考资料和研究成果，都使我们受益，并极大地方便了本书的编写工作，我们在此表示真诚感谢。其中，中国国际经济技术交流中心的白澄宇先生提供的《小额信贷扶贫项目管理信息系统》的部分内容构成了本书第三篇的主要内容，中国社会科学院农村发展研究所的杜晓山先生也提供了有关国际小额信贷运动经验的相关文献，我们在此表达谢意。

编写本书的目的，是为我国正在进行的小额贷款公司试点工作提供一个有关基本框架、基础知识和业务操作的系统咨询。在本书的编写过程中，我们还参考了国内外现存的各种有关小额信贷的文献资料，这其中的大部分都已在书后的“参考文献”中列出，对于那些我们参考甚或引用过而又没能明确列出的资料和文献，我们谨对其作者表示深切的歉意。

最后我们要感谢中国金融出版社第二图书编辑部吕楠编辑的大力协助，她的高效工作、敬业精神和强烈责任心，保证了本书的及时出版。

序 言

探索发展小额贷款公司

中国人民银行副行长 吴晓灵

第二次世界大战以后，许多获得政治独立的发展中国家，为了摆脱对西方国家的经济依赖，促进本国经济迅速增长并有效削减贫困，实行了“赶超式”经济发展战略。这一战略对农村经济的关注，表现为大量的补贴性信贷资金被源源不断地通过各种政策性金融机构投放到农业部门和农村地区。

这种传统农村金融政策的基本特征：一是单方面强调优惠贷款的作用，通常以低于市场水平的补贴性利率发放贷款，或附有其他优惠条款；二是以国有政策性金融机构为信贷投放主体。

然而，这种强调贷款供给的传统农村金融政策，在以后几十年的国际经济发展实践中并没有获得成功，其造成的不利后果至少有三个：一是低利率政策抑制储蓄，并对民营金融机构

具有排挤效果。二是当政策性信贷资金被更多地视为一种补贴或者拨款而不是贷款的时候，必将导致较低的还款率，并会进一步破坏信用环境。证据表明，非洲、中东、拉丁美洲、南亚和东南亚地区的政府信贷项目，除了极少数例外，贷款违约率普遍为 40% ~ 95%。三是低利率信贷资金并没有使普通农户真正受惠，而是常常被那些乡镇社区中的有权阶层获得。一般情况下，财富和政治权力取代了盈利性，成为配置信贷资金的基础，而这种以财富和权力为标准的信贷资金配置方式，必然导致寻租和腐败的存在。世界银行研究发现，在印度的两个较穷的邦（相当于中国的省），借款人为了得到国营金融机构的贷款，用以贿赂当地官员或信贷人员的资金占其借款额的比重达到了 8% ~ 42%。

在这样的历史背景下，强调政府作用的传统发展经济学逐渐被以强调市场力量的新古典发展经济学所取代。从 20 世纪 80 年代开始，农村经济发展政策的“新方法”逐渐兴起。“新方法”提供了有关农村金融问题的系统解决方案，其内容包括：微观层面上具有活力的“民营农村金融机构”以及适当的金融工具；中观层面上有序竞争并高效运行的农村金融市场以及良好的农村金融监管框架；宏观层面上的稳定政策以及政府旨在强化市场力量的直接干预。而微观层面上完善的金融机构及其基于金融创新的高效服务，实际上构成了这一所谓“新方法”政策体系的核心。所以，实现政策转型的关键在于突破具有深刻“金融压抑”色彩的传统政策性金融体系，实行以开放

市场为基本特征的农村金融改革。

为顺应这种潮流，自 20 世纪 70 年代以来，规模不一的小额信贷（Microfinance）已经在非洲、亚洲、拉丁美洲、加拿大乃至美国等广大区域内迅速发展起来，到目前已经演变成为一场声势浩大的国际运动。在有些国家，小额信贷已经具备能够为农村人口提供系统性金融服务的可持续的制度体系。实际上，小额信贷已经和农村金融政策“新方法”密切相连，并成为其重要标志。在联合国“2005 小额信贷年”的相关文献中，以小额信贷为核心，同时涉及微观、中观和宏观层面的农村金融政策“新方法”，被系统地进行整理，并被冠以“普惠金融体系”（Inclusive Financial Systems）之名。这实际上强调了应把具有可持续发展潜力的小额信贷纳入正规金融体系，从而把那些被排斥于传统金融服务和整体经济增长轨道之外的农村低收入人口，纳入农村金融服务范围，使他们分享到经济增长所带来的福利改善。

国际经验为我国农村经济发展和金融改革提供了有价值的参考。新中国成立以来以强调工业化（优先发展重工业）为核心的“赶超战略”，一方面使我们集中了有限的经济资源迅速建立起门类齐全的工业体系，但另一方面也造成农村经济发展滞后和城乡收入差距不断扩大。始于 20 世纪 70 年代末的改革开放虽然发端于农村，但在以建立家庭联产承包责任制为主要内容的中国农村土地改革之后的二十余年时间中，城乡经济的二元结构实际上仍在不断强化。农村金融改革和发展滞后，信

贷资金不能有效配置，已经成为制约我国农村经济发展的“瓶颈”。

审视二十余年我国农村金融改革的全过程，真可谓“二十余年过去，此身虽在堪惊”。实际上，我国现行的农村金融服务体系和第二次世界大战以后广大发展中国家普遍存在的传统农村金融体系具有许多相似之处——通过成本高昂的国有（准国有）信贷机构将大量补贴性信贷资金引入农村地区，这些信贷资金的“目标客户到达率”欠佳，真正需要信贷资金的农户很难得到贷款，同时农村金融机构财务状况堪忧。总体上，我国的农村金融还处于国际农村金融实践的传统阶段，即新古典主义发展经济学和小额信贷运动尚未出现在国际农村金融领域的那个阶段。

以上所述正是近几年来，我国积极推动农村金融综合改革并倡导农村金融体制创新的深层原因。中共中央在 2005 年 1 号文件中，要求逐步建设“功能完善、分工合理、产权明晰、监管有力”的农村金融体系。基于我国农村金融市场现状，实现这一总体要求必须和开放农村金融市场相结合。应该考虑在农村金融市场引入新的机构，这些新的机构必须适应农村经济特征，并在微观层面上具有经营活力，在保持可持续性和扩大覆盖面等方面都具有充分的激励和动力，同时由于一定的外部政策规范或机构内部动因，这些机构也愿意将资金投放到农村金融市场，并提供相应金融服务。实际上，在 2004 年、2005 年和 2006 年连续三年的中央 1 号文件中已经先后提出“要从农村

实际和农民需要出发，按照有利于增加农户和企业贷款，有利于改善农村金融服务的要求，加快改革和创新农村金融体制。鼓励有条件的地方，在严格监管、有效防范金融风险的前提下，通过吸引社会资本和外资，积极兴办直接为三农服务的多种所有制的金融组织”（2004）。“培育竞争性的农村金融市场，有关部门要抓紧制定农村新办多种所有制金融机构的准入条件和监管办法，在有效防范金融风险的前提下，尽快启动试点工作。有条件的地方，可以探索建立更加贴近农民和农村需要、由自然人或企业发起的小额信贷组织”（2005）。“鼓励在县域内设立多种所有制的社区金融机构，允许私有资本、外资等参股。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，有关部门要抓紧制定管理办法。引导农户发展资金互助组织。规范民间借贷”（2006）。这三个中央1号文件都提出了要鼓励农村金融体系的制度创新，近两年来更加明确地肯定了小额信贷是一种适当的金融创新，对其发展应该予以大力支持。

在此背景下，自2005年以来，中国人民银行、中国银行业监督管理委员会与我国财政部、商务部、农业部、国务院扶贫办、工商总局等部门就开展小额贷款组织试点问题多次进行专题调研和政策研讨，各方面对开展此项工作的意义和政策原则在认识上基本趋向一致。2005年10月，山西、四川、贵州、内蒙古、陕西五省（自治区）决定各选择一个县（区）进行小额贷款公司试点。五个试点县（区）的选择，坚持“投资者自

愿、地方政府自愿”的“双自愿”原则，每个试点县（区）都成立了由地方政府牵头的“试点协调小组”，具体协调指导小额贷款组织试点工作。

试点小额贷款公司基本上遵循以下政策框架：一是试点小额贷款组织被明确界定为“只贷不存的小额贷款公司”，严格按照《公司法》有关规定设立和运作的公司法人。小额贷款公司的股东是自然人、个体工商户或企业法人，每个小额贷款组织的股东总数不得超过5个，股东注册资本金必须是实缴货币资金。二是试点小额贷款公司，在地方政府牵头成立的“试点协调小组”指导下，依法在试点县（区）的工商行政管理部门注册登记，并向当地银监局和人民银行分支机构备案。三是试点小额贷款公司，只能以股东合法的自有资金、捐赠资金以及来自一个主体的外部融资发放小额贷款，不得以任何形式吸收公众存款，不得发行债券或彩票。四是试点小额贷款公司，只能在机构所在的县级行政区域内开展业务，不得跨行政区域经营。贷款对象仅限于农户、个体经营者和微型企业，业务运作坚持立足农村、服务“三农”，以改善农村金融服务为目的。贷款单笔数额一般不超过资本金的5%，单一客户的贷款余额参照各地人均GDP水平由各试点地区分别规定。五是试点小额贷款公司发放贷款的利率由借贷双方在法定范围内自主协商确定。根据我国司法解释，这要求贷款利率最高不能超过中国人民银行规定的同期同档基准利率的四倍。

从理论上来说，提供小额信贷的机构可以分为三类：第一

类是大型商业银行中专门提供微型金融的信贷部；第二类是规模较小的社区金融机构，它们具有独立的法人资格并专门从事微型金融服务；第三类就是我们从 2005 年开始倡导和推动的新型小额贷款组织，我们统一称之为“小额贷款公司”。

有些国家，是由正规金融机构办理小额金融服务的，比如孟加拉乡村银行、蒙古人民银行和印度尼西亚人民银行。那么，我们为什么要在中国农业银行和农村信用社等正规农村金融机构之外，倡导建立新型的“小额贷款公司”呢？主要原因有四点：

第一，小额信贷的客户评信办法和贷款管理技术与大额商业贷款完全不同。我国金融改革的历史经验表明，如果没有很好的激励和竞争，我国目前的农村正规金融机构，并没有足够的动力进入这个十分陌生的领域，以积极开拓的创新精神从事小额贷款活动。而试点的小额贷款公司，则可能利用其在客户信息方面的比较优势，开发适合小额信贷业务的特殊信贷管理技术，这一技术可以保证为那些因为无力提供担保（抵押）品而被排斥于正规金融之外的客户提供贷款和其他金融服务。就是说，社区性的小额信贷机构，可能以客户所有的“社会资产”取代“经济资产”，进行适当的金融创新，从而将大规模的金融资金和丰富的社区信息结合起来，促进储蓄向投资的转化。

第二，虽然目前大量处于法律监管之外的民间金融资金，迫切希望获得进入金融体系的适当途径，但由于前些年金融改

革中有些金融机构（比如农村合作基金会）违规经营引致了巨大的金融风险，使得金融监管当局对民间资本从事金融活动顾虑重重。基于这种认识，探索发展“小额贷款公司”，就是在我国经济改革的“渐进转型”经验之下，试图走出一条风险可控的“有限开放”之路——政策设计中“只贷不存”的小额贷款公司可能导致的风险是十分有限的。实际上，我们这样做是为了在民间资本进入金融市场和金融监管当局的审慎态度之间，找到一个双方都比较容易接受的妥协方案。对于小额贷款公司而言，我们给了它一个预期，即“如果你的贷款业务做得好，你以后就有可能进入正规金融机构的行列”，因此，可以认为小额贷款公司是未来金融机构的预科班；对于监管当局而言，如果出现风险隐患，问题也可以较为容易地得到控制和解决。

第三，我国现有的金融机构实际上在动员和吸收存款方面的效率已经较高，而主要问题则在于贷款管理方面。从此意义上说，在我国探索发展专门从事贷款的金融机构和贷款管理技术，是金融改革的一个关键环节。这类专门贷款机构发展起来以后，再以某种形式建立其与正规金融体系融资的渠道，这样，它们作为一个整体，就能发挥完整的金融中介职能。

第四，探索和发展小额贷款公司，可望为正规金融机构培养一个新的竞争对手，而竞争必然有利于这些正规金融机构的改革和发展。虽然很难想象小额贷款公司会成为未来农村金融的重要力量，但它的确能够在处于改革中的农村金融市场中发

挥“鲇鱼效应”。

对于我们所倡导并正处于试点之中的小额贷款公司，还有一个需要特别说明的问题，就是试点小额贷款公司应该有别于非政府组织（NGO）类机构，必须是以商业投资资本为主的小额贷款公司，其经营应该遵循商业原则。只有商业性资本，才能在保持盈利能力和机构可持续性方面有着最充分的动力；在服务覆盖面方面，如果适当放开利率管制，商业资本也具有业务扩张的动力；而外部政策的适当规范，也可以在相当程度上保证商业小额信贷机构将资金投放到农村地区。如果商业性小额信贷最终获得成功，那么强调市场力量的农村金融新方法将极大地促进农村金融政策的系统性改进。此外，由于在我国经济转型和金融改革中，政府干预曾经对金融企业法人治理产生了普遍而深远的影响，强调试点小额贷款公司的商业性，还意味着需要对各种形式的行政干预保持高度警惕。但政府及其资金在商业性小额信贷的发展中还是可以发挥作用的，这种作用应主要体现在优化金融生态环境和为商业金融的可持续发展创造条件等方面。

小额贷款公司试点工作开展以来，得到了各试点省（自治区）政府和试点县（区）政府的高度重视。截至2006年12月，在山西省平遥县、四川省广元市市中区、贵州省江口县、陕西省户县和内蒙古自治区鄂尔多斯市东胜区已经成立了七家小额贷款公司，他们分别是晋源泰小额贷款有限公司、日升降小额贷款有限公司、全力小额贷款有限公司、华地小额贷款有限公

司、信昌小额贷款有限公司、大洋汇鑫小额贷款有限公司和融丰小额贷款公司。

由中国人民银行小额信贷专题组编写的这本《小额贷款公司指导手册》，包含“政策篇”、“知识篇”和“操作篇”三个部分，它旨在为我国小额贷款公司试点工作提供有关政策框架、基本知识和业务操作管理架构。同时，我们也相信，对于那些关注并希望更多地了解我国小额信贷试点工作的专家学者和社会人士，本书也具有一定的参考价值。

商业性小额贷款公司试点能够获得最终的成功，是我们的殷切期望。希望各界能够共同关注试点中的小额贷款公司，多提宝贵意见和建议，为进一步健全农村金融体系、完善农村金融服务而共同努力。

目 录

第一篇 政策篇

1. 什么是小额贷款组织?	3
2. 我国为什么要开展小额贷款组织试点?	3
3. 我国小额贷款组织试点为什么要先从农村开始?	5
4. 我国目前已经开展试点的小额贷款组织有多少家? 经营 情况如何?	6
5. 开展小额贷款组织试点的指导原则是什么?	8
6. 选择小额贷款组织试点县的标准是什么?	9
7. 申请试点设立小额贷款组织要符合什么条件?	9
8. 申请试点设立小额贷款组织在程序上怎么操作?	10
9. 试点设立的小额贷款组织资金来源渠道有哪些?	10
10. 试点设立的小额贷款组织为什么不能吸收存款?	11
11. 试点设立的小额贷款组织符合什么条件才可以从金融 机构批发资金?	11
12. 哪些金融机构可以向小额贷款组织批发资金?	12