

妇联组织妇女小额信贷 发展研究

王海静 著

 中国农业出版社

妇联组织妇女小额信贷 发展研究

王海静 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

妇联组织妇女小额信贷发展研究 / 王海静著. — 北京: 中国农业出版社, 2014. 1
ISBN 978 - 7 - 109 - 18846 - 4

I. ①妇… II. ①王… III. ①妇女—信贷管理—研究

中国 IV. ①F832. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 014170 号



中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 李文宾 冀刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.125

字数: 160 千字

定价: 38.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

王海静 女，1975年出生。

1993年9月考入河北师范大学汉语言文学专业学习，获文学学士学位。1997年进入河北师范大学汉语言文学专业攻读硕士研究生，获文艺学硕士学位。2000年6月至今，就职于全国妇联妇女发展部，从事妇女小额信贷等工作。2006年9月，就读于中国农业大学经济管理学院金融系，师从何广文教授主要从事农村金融理论与政策方面的研究工作，获管理学博士学位。

前 言

妇女小额信贷专指为妇女提供小额度、持续性金融服务的一种制度化的信贷工具，属于普惠金融研究框架体系范围。它的出现创新和丰富了普惠金融服务的实践，对推动中国小额信贷发展发挥了积极作用；同时，也为妇女经济赋权以及平等地获得发展机会提供了支持，在促进妇女扶贫与就业、提高妇女经济收入、改善民生与促进社会和谐、实现社会可持续发展方面，产生了深远影响。

妇联组织是中国最早进行小额信贷实践的非政府组织之一。本书通过研究，首次提出始于 20 世纪 80 年代末的吕梁妇女小额信贷，标志着中国小额信贷实践的正式开端；厘清了妇联组织开展妇女小额信贷 30 多年的历史演进脉络及深层原因，即它的发展始终与中国农村改革、扶贫开发事业、社会主义市场经济体制建立、统筹城乡科学发展的时代进程一脉相承，贯穿了小额信贷由扶贫向普惠金融发展的理念变迁，体现了妇女经济赋权的性别平等理念。

本书运用博弈论相关理论，研究妇联组织在妇女小额信贷中的特殊优势：妇联组织借助其健全的组织网

络、有效的征信渠道以及较强的社会影响力，可有效避免信息上的不对称和道德风险，增加贷款妇女违约的社会成本，从而有效改善社会信用环境。

本书对妇联组织开展妇女小额信贷的3种运作模式展开经济学剖析，并对其绩效状况、妇女获贷因素进行了实证研究与计量分析，结论如下：①妇女小额信贷项目在样本地区难以实现财务可持续，项目运行的重要前提是妇联组织的支持与推动；影响获贷的因素主要有女主人受教育程度、家庭人口规模、家庭收入等。②妇女小额信贷机构运作模式盈利能力和管理效率相对较高，可以实现经营和财务上的可持续；影响获贷的主要因素有文化程度和是否了解机构的贷款条件。③妇女小额担保财政贴息贷款因涉及部门较多、工作程序复杂，尚无法准确评估其经营成本和管理效能，但社会绩效和公益福利性质明显；影响获贷的因素有家庭收入、社会资本和授信额度等。

通过研究旨在推动妇联组织抓住国家鼓励小额信贷发展的有利契机，尽快争取妇联组织开展妇女小额信贷的合法地位与金融部门对其有效监管，推动妇女小额信贷合法化、专业化、正规化、联合化发展，从而实现妇女小额信贷服务的规模化和发展的可持续，为今后创办服务于更多妇女人群、更广覆盖范围的妇女小额信贷银行（或联盟）奠定基础。同时，鉴于妇女小额信贷存着目标群体上移的问题，建议妇联进一步明确将现有的妇

女小额信贷资源对准中低收入妇女群体，争取政府部门、社会资源的支持，加强对贷款妇女的技能培训及配套服务，进一步发挥妇女小额信贷在消除妇女贫困、促进妇女发展等方面的重要作用，实现其提高改善中低收入妇女福祉的社会使命。

著 者

2013 年 11 月

目 录

前言

1 导言	1
1.1 研究背景	1
1.2 选题及研究意义	8
1.3 研究现状及文献述评	10
1.4 研究目标、研究内容及拟解决的关键问题	20
1.5 相关概念的界定及有关说明	22
1.6 研究方法、技术路线及创新说明	23
2 研究理论基础	28
2.1 发展金融体系下的妇女小额信贷	28
2.2 性别与发展理论	32
2.3 妇女小额信贷缓解信息不对称的博弈分析	35
2.4 妇女小额信贷的绩效评估框架	39
3 妇联开展妇女小额信贷的历史演进	43
3.1 妇女小额信贷的尝试阶段	43
3.2 妇女小额信贷的探索阶段	46
3.3 妇女小额信贷的创新阶段	52
3.4 妇女小额信贷的深化阶段	64
3.5 小结	70

4 妇女小额信贷的运作模式比较分析	71
4.1 妇女小额信贷运作模式构成要素及模式分类	71
4.2 妇女小额信贷项目妇联组织独立运作模式分析	73
4.3 妇女小额信贷机构运作模式分析	84
4.4 妇女小额担保财政贴息贷款模式分析	93
4.5 小结	103
5 妇联开展妇女小额信贷的绩效评估	106
5.1 妇女小额信贷绩效评估方法与评估指标	106
5.2 妇女小额信贷项目的绩效评估	111
5.3 妇女小额信贷机构的绩效评估	125
5.4 妇女小额担保财政贴息贷款的绩效评估	134
5.5 小结	156
6 影响获得妇联组织妇女小额信贷的因素分析	158
6.1 相关研究文献评述与理论假说	158
6.2 研究方法	160
6.3 数据	162
6.4 模型估计结果与分析	166
6.5 小结	172
7 结论与政策建议	174
7.1 研究的主要结论	174
7.2 妇联组织深化妇女小额信贷服务的政策建议	177
主要参考文献	180
后记	188

1 导言

1.1 研究背景

1.1.1 妇女小额信贷的宏观政策背景

(1) 国家重视农村金融体制改革, 加大了支持发展小额信贷的力度。进入 21 世纪以来, 中国政府高度重视“三农”工作, 着力推动建立和完善农村金融体制, 大力支持多种形式的小额信贷的发展和农村金融体制创新, 有力地推动农村经济增长和城乡一体化的发展进程。

①国家出台加快农村金融制度改革的惠农政策。2004 年中央 1 号文件《中共中央 国务院关于促进农民增收收入若干政策意见》指出, “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……继续扩大农户小额信用贷款和农户联保贷款。” 2005 年中央 1 号文件《中共中央 国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》指出, “培育竞争性的农村金融市场, 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。” 2006 年中央 1 号文件《中共中央 国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》进一步指出, “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。” 2007 年中央 1 号文件《中共中央 国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》则更具体地提出, “进一步发挥中

国农业银行、中国农业发展银行在农村金融中的骨干和支柱作用，继续深化农村信用社改革，尽快明确县域内各金融机构新增存款投放当地的比例，引导邮政储蓄等资金返还农村，大力发展农村小额贷款，在贫困地区先行发展发育农村多种所有制金融组织的试点。”2008年出台中央1号文件《中共中央 国务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》，同年，中共十七届三中全会提出：“建立现代农村金融制度。农村金融是现代农村经济的核心。创新农村金融体制，放宽农村金融准入政策，加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。加大对农村金融政策支持力度……引导更多信贷资金和社会资金投向农村。各类金融机构都要积极支持农村改革发展……规范发展多种形式的新型农村金融机构和以服务农村为主的地区性中小银行。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。允许农村小型金融组织从金融机构融入资金。”2009年中央1号文件《中共中央 国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》，要求“大力推进小额信贷业务发展，培育多种形式的小额信贷组织，加大对农村金融的政策支持”。2010年中央1号文件《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，提出明确要求：“加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节支持力度，积极推广农村小额信用贷款。加快培育村镇银行、贷款公司、农村资金互助社，有序发展小额贷款组织，引导社会资金投资设立适应‘三农’需要的各类新型金融组织。针对农业农村特点，创新金融产品和服务方式。”2012年中央1号文件《中共中央 国务院关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》，提出“发展多元化农村金融机构，鼓励民间资本进入农村金融服务领域，支持商业银行到中西部地区县域设立村镇银行……有序发展

农村资金互助组织，引导农民专业合作社规范开展信用合作。完善符合农村银行业金融机构和业务特点的差异化监管政策，适当提高涉农贷款风险容忍度，实行适度宽松的市场准入、弹性存贷比政策。继续发展农户小额信贷业务，加大对种养大户、农民专业合作社、县域小型微型企业的信贷投放力度。”2013年中央1号文件《中共中央 国务院关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》，提出“充分发挥政策性金融和合作性金融作用，确保持续加大涉农信贷投放。创新金融产品和服务，优先满足农户信贷需求，加大新型生产经营主体信贷支持力度。加强财税杠杆与金融政策的有效配合，落实县域金融机构涉农贷款增量奖励、农村金融机构定向费用补贴、农户贷款税收优惠、小额担保贷款贴息等政策……加强涉农信贷与保险协作配合，创新符合农村特点的抵（质）押担保方式和融资工具，建立多层次、多形式的农业信用担保体系。”2004年至今，除2011年专题部署加快水利改革发展外，中央连续出台的1号文件中均涉及了小额信贷内容，充分说明党和国家对农村金融制度改革的力度不断加大，支持小额信贷发展的措施越来越明确。

②金融部门不断放开小额信贷准入政策。一方面，正规金融机构介入农户小额信贷业务，成为中国小额信贷发展的一个转折点。1999年7月和2000年1月，中国人民银行相继下发了《农村信用合作社农户小额信用贷款管理暂行办法》、《农村信用合作社农户联保贷款管理指导意见》，开始在部分省、直辖市的农村信用社试点推行农户小额信用贷款和农户联保贷款业务。2001年底，中国人民银行再次颁布了《农村信用社农户小额信用贷款管理指导意见》，明确要求各地农村信用社适时开办农户小额信用贷款，简化贷款手续，方便农民借贷。此后，农村信用社在服务农户贷款需求方面发挥了越来越重要的作用。另一方面，出台开展小额信贷公司、村镇银行等商业性小额信贷业务的金融政策，标志着中国小额信贷逐步向商业化、市场化、多元化迈进。

2005 年,中国人民银行在 5 个省推动小额贷款公司试点;2006 年,中国银行业监督管理委员会颁布了降低进入农村金融市场门槛的新政;2007 年,中国银行业监督管理委员会批准进行村镇银行、贷款公司、农村资金互助社 3 种农村新型金融机构的试点,中国邮政储蓄银行开始大力开展小额贷款业务,外资开始在中国开设村镇银行、小额贷款公司;2008 年,中国银行业监督管理委员会进一步在全国范围内扩大 3 种新型金融机构的试点,更多国内外资本开始进入小额信贷市场。2009 年,中国银行业监督管理委员会出台了《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》,允许小额贷款公司按规定改制设立为村镇银行。

(2) 国家实施积极的就业扶持政策,开展促进创业就业的小额担保贷款。20 世纪 90 年代,随着国企改革进程的加快,城镇下岗失业人员的再就业问题不断凸显。进入 21 世纪以来,国家制定了一系列促进就业扶持政策,其中小额担保贷款成为扶持创业就业的一种有效手段。中发〔2002〕12 号文件《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》,要求“各省、自治区、直辖市和地级以上城市要建立下岗失业人员贷款担保基金,所需资金主要由同级财政筹集,担保机构由当地政府确定。为下岗失业人员自谋职业和自主创业提供的小额贷款,按照个人自愿申请、社区推荐、劳动保障服务机构审查、担保机构承诺担保、商业银行核贷的程序进行,贷款额度一般掌握在 2 万元左右。贷款期限最长不超过 2 年,到期确需延长的,可申请展期 1 次。贷款利息按照中国人民银行公布的贷款利率确定,对从事微利项目的,由中央财政据实全额贴息,展期不贴息。担保最高限额为担保基金的 5 倍,期限与贷款期限相同。各国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行和有条件的城市信用社,都要开办此项贷款业务,并且要简化手续,提供开户和结算便利。对下岗失业人员合伙经营和组织起来就业的,可根据人数和经营项目扩大贷款规模……”国发〔2005〕36 号《关于进一步加强就业再就业工

作的通知》，进一步明确了持《再就业优惠证》人员、城镇复员转业退役军人等人群可享受小额担保贷款扶持政策，扩大了政策受益对象。银发〔2008〕238号文件规定，“自2008年1月1日起，小额担保贷款经办机构（以下简称经办机构）对个人新发放的小额担保贷款，其贷款利率可在中国人民银行公布的贷款基准利率的基础上上浮3个百分点。其中，微利项目增加的利息由中央财政全额负担。”允许小额担保贷款利率按规定实施上浮。

特别是劳动和社会保障部发〔2006〕6号《关于贯彻落实国务院进一步加强就业再就业工作通知若干问题的意见》，明确全国妇联作为国务院就业工作部际联席会议成员单位，承担着促进就业的部门职责，要求全国妇联与工会、共青团等群团组织一起，“积极参与就业再就业政策的制定和实施工作；充分发挥群众组织的监督作用，督促各项扶持政策落实到位，维护下岗人员的合法权益；通过多种形式、多种渠道为下岗失业人员特别是就业困难群体再就业办实事，教育和引导下岗失业人员转变观念；组织青年、妇女就业技能培训，引导、扶持青年、妇女创业，努力拓宽青年、妇女的就业渠道；加快青年、妇女就业服务阵地建设，提高就业服务水平。”2009年，在全国妇联的积极协调推动下，财政部、人力资源和社会保障部、中国人民银行、全国妇联4家部门共同制定了财金〔2009〕72号文件《关于完善小额担保贷款财政贴息政策，推动妇女创业就业工作的通知》，这是妇联组织推动国家政策层面首次明确将妇女作为政策受益主体，财政部门给予全额贴息支持，金融部门实行市场化运作的一项创业扶持政策。

上述政策表明，无论是在开放农村金融市场、加快现代农业发展，还是在扶持下岗失业人员就业、促进妇女创业发展方面，小额信贷都被作为一种切实可行的金融创新形式予以运用。这为研究和推进妇联组织小额信贷工作，奠定了良好的政策基础。基

于此,加大对城乡妇女的金融服务和信贷支持力度,不仅是推动妇女持续增收的一项重要举措,也是加快社会主义新农村建设、促进“三农”事业健康发展、实现全体人民共同富裕的全面小康社会的关键所在,是建设中国特色社会主义事业的历史任务。

1.1.2 妇女小额信贷的现实需求背景

(1) 城乡妇女对创业就业小额信贷需求旺盛。在农村,中国约有 4.7 亿劳动力,其中农村妇女劳动力约占 60%,大约为 2.8 亿人。如果在这 2.8 亿农村妇女中,愿意自主创业妇女的比例按 10% 比例计算^①,农村创业妇女人数约为 2 800 万人,以平均每人创业资金需要 2 万元计算,市场上将面临着约 5 600 亿元的贷款需求。据全国妇联 2006 年开展的 10 省万名农村女问卷调查显示,在回答“生产中最感困难的事情”的问题时,10 省妇女都把“缺资金”位列选项的第一位,选择比例远高于缺技术、缺信息等选项(表 1.1),农村妇女缺少资金成为制约她们发展的最大瓶颈^②。

表 1.1 农村妇女生产中面临的最大的困难

省份	人数及 比例	你觉得生产中最难的是什么?						合计
		未答	缺资金	缺技术	缺致富的门路	缺销售信息	其他	
甘肃	人数(人)	21	642	148	120	15	6	952
	比例(%)	2.2	67.4	15.5	12.6	1.6	0.6	100.0
河北	人数(人)	47	305	114	86	16	20	588
	比例(%)	8.0	51.9	19.4	14.6	2.7	3.4	100.0
河南	人数(人)	48	686	122	91	8	0	955
	比例(%)	5.0	71.8	12.8	9.5	0.8	0.0	100.0

① 参考作者在 GS 省 WW 市调研数据,截至 2011 年底,该市获得妇女小额担保贷款户,约占当地农户的 15.2%,鉴于该市妇女小额担保贷款金额占全省妇女小额担保贷款总额近 1/10 左右,经过均值化调整后将有贷款愿意的农村妇女比例定为 10%。

② 《中国农村妇女状况调查》,社会科学文献出版社,第 63 页。

(续)

省份	人数及 比例	你觉得生产中最难的是什么?						合计
		未答	缺资金	缺技术	缺致富的门路	缺销售信息	其他	
湖南	人数(人)	137	476	229	108	31	2	983
	比例(%)	13.9	48.4	23.3	11.0	3.2	0.2	100.0
吉林	人数(人)	1	490	159	288	66	2	1006
	比例(%)	0.1	48.7	15.8	28.6	6.6	0.2	100.0
江苏	人数(人)	27	408	280	235	28	12	990
	比例(%)	2.7	41.2	28.3	23.7	2.8	1.3	100.0
江西	人数(人)	26	570	183	168	50	3	1 000
	比例(%)	2.6	57.0	18.3	16.8	5.0	0.3	100.0
四川	人数(人)	19	551	304	92	29	2	997
	比例(%)	1.9	55.3	30.5	9.2	2.9	0.2	100.0
云南	人数(人)	13	703	132	113	19	9	989
	比例(%)	1.3	71.1	13.3	11.4	1.9	0.9	100.0
浙江	人数(人)	65	614	140	153	20	5	997
	比例(%)	6.5	61.6	14.0	15.3	2.0	0.5	100.0
合计	人数(人)	404	5 445	1 811	1 454	282	61	9 457
	比例(%)	4.3	57.6	19.1	15.4	3.0	0.6	100.0

在城镇,据人力资源和社会保障部门预测,“十二五”时期,城镇每年需要就业的劳动力总量约在 2 500 万人,其中新增城镇就业劳动力 900 多万人,毕业大学生 700 多万人,进城务工人员 800 万~900 万人,比“十一五”时期多出 100 多万人,但每年能够提供的就业机会只有 1 200 万个,供求缺口高达 1 300 万人左右,就业形势十分严峻。如果按女性占 50%的比例计算,城镇就业缺口中女性约有 650 万人;如果在这 650 万妇女中,愿意自主创业的比例按 20%计算(根据人力资源和社会保障部门测

算), 每年新增城镇创业妇女人数约为 130 万人, 以平均每位创业妇女资金需要 5 万元计算, 市场上就会增加约 650 亿元的贷款需求 (当然, 这不包括其他类型的城镇创业妇女的贷款需求)。

此外, 全球金融危机的蔓延和波及, 给中小企业发展带来了诸多不利影响, 尤其是在融资方面中小企业遇到了困境, 特别是外向型中小企业受出口需求快速下滑的冲击, 出现了生产难以为继、融资困难、大面积裁员的局面, 融资渠道变窄、企业贷款越来越困难使得企业产能下降, 占中小企业家近 20% 的女企业家群体也面临着严峻的挑战。

(2) 贫困妇女脱贫对小额信贷的客观需求。当前, 我国扶贫开发工作进入到一个关键阶段, 虽然贫困人口总数在大幅度减少, 但是扶贫开发的任务十分艰巨, 突出体现在: 一是国家进一步提高扶贫标准至 2 300 元后, 贫困人口的规模依然很庞大, 中国 9 899 万人贫困人口 (2012 年数据) 占全国人口总数的 7.4%, 比英国 (约有 6 060 万)、加拿大 (约 3 424 万) 两国人口的总和还多 415 万, 相当于澳大利亚人口总量的 4.7 倍, 并且在贫困人口中贫困妇女占多数, 扶贫形势依旧很严峻。二是金融危机使我国的减贫进程受到明显影响, 据数据统计显示, 2008 年当年我国贫困人口只减少 313 万人, 2009 年也仅减少 410 万人, 远低于 2004—2007 年贫困人口年均减少 1 049.5 万人的水平。三是实现国家制定的总体脱贫目标, 即到 2015 年贫困人口明显减少, 到 2020 年基本消除绝对贫困现象, 时间十分紧迫, 解决数以千万计贫困妇女群体的脱贫问题, 除了需要国家强有力的扶贫政策支持之外, 还需要妇联组织等社会各界力量的共同参与, 为贫困妇女提供包括小额信贷服务在内的各种及时有效的服务。

1.2 选题及研究意义

1.2.1 选题

妇联组织作为党和政府领导下的最大的妇女组织, 自成立之