



小额信贷在中国

—— 艰难前行的公益小额信贷

《小额信贷在中国》丛书编委会 编



中国财政经济出版社

小额信贷在中国

——艰难前行的公益小额信贷

《小额信贷在中国》丛书编委会 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

艰难前行的公益小额信贷 / 《小额信贷在中国》编委会编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 3

(小额信贷在中国; 2)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4343 - 6

I. ①艰… II. ①小… III. ①农业信贷 - 信贷管理 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 042020 号

责任编辑: 罗亚洪

责任校对: 王 英

封面设计: 郁 佳 丁亚青

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 81.5 印张 1 550 000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 265.00 元 (共五册)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4343 - 6/F · 3524

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报热线: 88190492、88190446

《小额信贷在中国》丛书编委会

顾 问：段应碧 陈开枝 江绍高

主 编：何道峰

副 主 编：王行最 刘文奎 刘冬文

编 委：潘席龙 王光龙 焦瑾璞 吴国宝 康晓光

冯 利 程恩江 何雪峰 张天潘 李 响

陈建利 王静艳 李 真 苏配柚 宋芳晖

编写说明

本丛书由中国扶贫基金会组织专家编写，其中，《国际实践中的小额信贷》由潘席龙、王光龙编写，《农村信贷配给与小额信贷体系建设》由焦瑾璞编写，《艰难前行的公益小额信贷》由吴国宝编写，《以小额信贷促进社会公平》由康晓光、冯利、程恩江编写，《中国扶贫基金会小额信贷发展史》由何雪峰、张天潘、李响、陈建利编写。

总 序

小额信贷这个概念始于哥伦比亚和美国非盈利组织的微型金融公益探索。因为尤努斯在孟加拉乡村穷人银行大规模扶贫的成功试验，使其具有了鲜活的、与传统银行信贷业务完全不同的金融创新意义。它对传统信贷的创新达到了颠覆的程度，主要体现在：认为穷人是具有信用和有能力的，因此可以作为正规金融服务细分市场的潜在客户，银行可以服务此类客户从而摒弃令人憎恶的嫌贫爱富形象；给这群客户提供服务可以不用传统金融信贷的项目风险评估、财产抵押和信用担保工具，而使用贷款成员组织的评估和相互信用保证工具，来达到控制信贷风险、保证还贷的目的；可以在令人憎恶的高利贷和大额贷款利率之间找到一个理性的利率区间，使得到服务的穷人和信贷机构找到双方均可持续发展的双赢平衡点，而不是将信贷机构的可持续发展建立在对服务对象落井下石、趁火打劫似的高利贷上。小额信贷的金融创新还同时带来了扶贫公益的创新，即原有的扶贫公益更多地通过赠予来推动受益贫困人群状况的改善和减贫，而小额信贷则开启了通过信贷服务跟穷人进行平等交易的经营性扶贫大门。这种方式把穷人从受扶助的弱者位置一下拉到了与资助者完全平等的合约地位，给穷人施加还款信用压力的同时也给他们注入了自立自强的勇气和信心。通过培训、互动、交流、经营、销售、还款、算账、再贷款的持续，这场扶助使受助穷人通过“干中学”的行为模式得到了能力的成长和提升，因而可以从根本上改变并摆脱贫困。正是这种金融创新和扶贫公益创新，使小额信贷实践在 20 世纪 90 年代以来的近二十年间，在国际公益扶贫舞台上大显身手，也使小额信贷这个概念在金融领域具有了独特的意义和内涵。尤努斯也因此获得了诺贝尔和平奖。

中国的小额信贷始于 20 世纪 90 年代中期，主要经由两种方式探索：其一是非盈利组织推动的扶贫公益小额信贷探索；其二是 90 年代末期政府拿出 50 亿委托农业银行和信用社进行扶贫小额信贷探索。第一种方式因为缺乏法

律和资金支持而发展缓慢；第二种方式则因为正规金融机构缺乏兼容小额信贷业务的机制与内生动力导致还款率低下，且没有社会问责，最后不了了之。最近几年，在全球金融危机和中国为解决农村金融服务不足及金融改革的背景下，演绎出了一幅小额贷款公司蓬勃发展的图景。2009年中国的小额信贷公司迅速崛起，特别是2011—2012年因资金通过国有银行流入国营企业和地方政府融资平台后，在民营企业资金奇缺、人民币升值和劳动力价格上涨的三重夹击之下，信贷需求陡涨，小额贷款公司更是如雨后春笋般的飞速发展。2011年全国小贷公司发展达到4,200多家，资本金3,000亿元，贷款余额3,900多亿元；2012年全国小贷公司发展达到6,000多家，资本金5,000亿元，贷款余额6,000多亿元。同时，农村信用社宣称其小额信贷的业务已达到6,500亿元，农业银行小额信贷超过1,000亿元，国家开发银行小额信贷有700多亿元，邮储银行小额信贷超过2,000亿元，村镇银行小额贷款规模接近千亿元。从这些数字中似乎可以得出这样的结论：中国是全世界小额信贷后来居上的国家，迅速崛起，飞速发展，很快就解决了小额信贷的普及问题。

但是，这些统计数据都不来自独立第三方，全是当事人自身发布的，因此概念边界、统计口径、数据真实性、数据背后的可比性等都存在一些问题，无法进行可靠的认定、比较和衡量。我们显然也不能轻率地因这些数据而得出上述结论。

问题出在哪里？除了统计数据的真实性外，最大的问题是概念边界。什么是小额信贷，这是有普世定义的，即针对穷人的、含有扶贫公益性质的金融信贷创新。另外，一个很直接的概念就是单笔贷款规模。按照国际上一个通常的共识，单笔贷款规模不大于人均GDP两倍的，可算作小额信贷范畴。那么，中国小额信贷的贷款额度界限是多少？中国小额信贷运作方式又是否符合小额信贷的国际规范？显然，现在所说的那些数据肯定不是在同一范畴或同一可比标准之下的。小额贷款公司所谓小额信贷平均单笔贷款规模超过150万元，且单笔规模呈逐年快速提升趋势，最大的单笔贷款已超过2,000万元；信用社所谓小额信贷是指单笔贷款为30万元，农业银行单笔贷款则为30万元。而非盈利组织讲的小额信贷可能是单笔几千元，1万元等。这样一些数字放在一起，能得出国际通行的小额信贷可比概念下的发展状况吗？这又能说明什么问题呢？

为什么会出现上述状况？就小额贷款公司而言，主要是因为“23号文”所定的两个关键性政策变量：其一是小额贷款公司利率可以突破人民银行基准利率，上不封顶（司法解释是不超过央行基准利率的4倍）；其二是小额贷款公司单笔贷款最高限额不超过注册资本金的5%。这两个政策变量吸引资本

创办小额贷款公司并提升注册资本金。就某些国有银行而言，因为国际通行的小额信贷代表着扶贫和服务“三农”，这符合中央政府倡导的政策，所以在统计和上报业绩时倾向于增大小额信贷数据，以体现其服务“三农”的政绩，其行为取向也十分清楚。

当然很多人可能认为，大额度贷款对中小企业也很有价值，因此概念可以宽泛，不必让小额信贷的概念这么窄。中国的中小企业确实需要贷款扶持，很多机构为中小企业提供信贷服务更是无可非议。但这是两个完全不相关的问题：其一是什么是真正意义上的小额信贷；其二是小额信贷是否排斥农村中小企业贷款。就像人类创造了“家禽”概念，是因为它有别于其他“家畜”的特征，我们不能因为“小猪”和“小牛”存在饲料需要就把它统计到“家禽”中来。科学的发展依赖于分类的严格，只有如此才能促进新的发明和发现。政策制定的科学性在于政策所针对对象的科学分类和严格定义，混淆了分类和定义就不可能得出正确的判断和制定出理性的引导政策。

面对小额信贷的现状，确实需要进行深入的基本面研究和讨论，以使行业找到跟国际接轨的、在同一种语境中的交流语言和行业标准。正本清源，才能找到理性的行业政策扶持与监管方法，否则被无限宽泛化的“小额信贷”概念会鸠占鹊巢，形成政策误导，掩盖了低收入人群的自立扶贫和金融服务需求，避免用解决农村问题来掩盖农业问题、用解决农业问题来掩盖农民问题、用解决富裕农民的问题来掩盖低收入农民问题。若形成宽泛的小额信贷概念，而政府出台的小额信贷政策又不鼓励机构去做低收入人群的金融服务，那么，国际通行的小额信贷渠道会被中小企业贷款占据。为什么要把事情搞成如此局面？为什么要掺杂人为的混淆？在这样含混复杂的系统中又如何导入差别化的资金和利率管理、税收优惠、风险监管等政策措施？针对这些措施我们期待什么样的政策结果？不同的小额信贷运营主体应如何认识、面对自身所存在的问题并改进之？

正是为了理清小额信贷行业的上述问题，并寻求这些问题背后的答案，中国扶贫基金会资助出版了《小额信贷在中国》。该套书委托业内专家进行了认真的梳理与调查研究。这些专家包括中国人民银行长期从事农村金融研究与政策制定的焦瑾璞研究员、中国人民大学长期从事非盈利组织及行业研究的康晓光教授、世界银行长期从事小额信贷研究与咨询的资深研究员程恩江先生、中国社会科学院长期从事非盈利组织与小额信贷研究的吴国宝研究员、西南财经大学中国金融研究中心长期从事国际小额信贷研究的潘席龙教授，以及《南方都市报》资深记者和编辑何雪峰先生。他们的研究成果通过这套书呈现出来，其中包括：焦瑾璞先生及其团队的《农村信贷配给与小额信贷

体系建设》、康晓光先生和程恩江先生合作的《以小额信贷促进社会公平》、吴国宝先生及其团队的《艰难前行的公益小额信贷》、潘席龙先生的《国际实践中的小额信贷》以及何雪峰先生及其团队的《中国扶贫基金会小额信贷发展史》。

这些研究所体现的是这些专家观察和理解中国小额信贷领域现状与问题的不同视角。不同的视角得出不一样的结论是很正常的，而且正是这些不同的理解才会产生差异化和思想碰撞。作为发起和资助人，中国扶贫基金会无法对上述专家的研究作专业性评价，但我们相信这些从该领域著名专家学者库中筛选出的专家的能力和水平。他们具有独立思想和意志，研究方法严谨，注重调查研究结果，具有高深的数据处理能力和学术造诣。相信他们的研究、著述和观点能引起各方的关注和深入讨论，引发更深刻的发问、思辨以及进一步的研究，从而推动研究人员和政策制定者的理性思考，推动合理政策的出台，推动行业的治理改进，从而改变现状，理性发展。

为此，我谨代表资助方感谢参与该项研究的所有学者及其研究助手，是他们的独立思考、深入调研与辛勤劳作成就了这套书，让我们能在万马奔腾、泥沙俱下的蓬勃发展中冷静下来，分享独立观察与自由思考的盛宴，让我们全力奔跑时停下脚步回望印在沙滩上的串串脚印，从而引发我们的互动、思考与校正；同时，我也要感谢美国如新集团和世界银行国际金融公司，是他们的慷慨资助才使研究和出版工作得以顺利进行；我也要感谢我的同仁王行最、刘文奎，还有刘冬文、王静艳及其团队，是他们的努力与执行力使这套书得以面世。最后，感谢中国财政经济出版社的同志，是他们做了无数细致而琐碎的编校工作，才保证了这套书的出版质量。

研究是为了深入思考，思考是为了改变我们的行动，行动是为了改变我们，改变我们是为了影响和改变世界。让我们为小额信贷行业正能量的积累以及行业的健康理性发展而祈福！

何道峰

中国扶贫基金会执行副会长

2013年2月22日

目 录

艰难前行中的中国公益小额信贷——综合研究部分

第一章 引言	(3)
第二章 中国公益小额信贷的发展	(14)
第一节 中国公益小额信贷发展阶段	(14)
第二节 中国公益小额信贷业务发展的基本现状	(18)
第三节 典型公益小额信贷机构的发展轨迹	(28)
第三章 中国公益小额信贷发展的政策环境	(37)
第一节 机构准入	(37)
第二节 公益小额信贷发展面临的市场环境	(42)
第三节 小额信贷融资服务	(47)
第四章 中国公益小额信贷的治理结构	(52)
第一节 双层管理结构下公益小额信贷机构的治理结构	(52)
第二节 公司制公益小额信贷机构的治理结构——以中和农信 为例	(56)
第三节 中国公益小额信贷机构治理结构比较	(62)
第四节 中国小额信贷行业组织发展	(64)
第五章 中国公益小额信贷机构管理	(67)
第一节 产品和服务	(67)
第二节 风险管理	(73)

第六章 对中国公益小额信贷发展的建议	(80)
第一节 中国公益小额信贷发展前景展望	(80)
第二节 对中国公益小额信贷发展的建议	(81)
附录 中国小额信贷联盟的主要活动 (2008 ~ 2011 年)	(84)

艰难前行中的中国公益小额信贷——案例研究部分

河北易县扶贫经济合作社案例	(91)
内蒙古赤峰市昭乌达妇女可持续发展协会案例	(117)
四川仪陇县乡村发展协会小额信贷案例	(140)
中和农信小额信贷案例	(166)
山西临县湍水头富平小额贷款基金案例	(193)
禄劝香港社区发展基金案例	(213)
参考文献	(232)
后 记	(234)

艰难前行中的中国公益小额信贷 ——综合研究部分

吴国宝

第一章 引言

目前，中国小额信贷的发展已步入了第三个10年。20多年来，中国小额信贷的实践者、政策制定者和学者们一直在苦苦探寻和追求中推动着中国小额信贷艰难前行。作为中国小额信贷发展开路先锋的公益小额信贷，在20多年的风风雨雨中几经起伏。本研究就是想通过对中国公益小额信贷过去20多年，尤其是最近10年发展的历程、现状和问题进行实证分析，以期为其未来更好的发展探寻合适的道路。

一、问题的提出

现代意义上的小额信贷是在20世纪90年代初期由国际机构引入中国的。在20世纪90年代中后期，伴随着国内政府扶贫小额信贷的勃兴和国际上小额信贷运动的发展，各种小额信贷项目如雨后春笋般发展起来，中国小额信贷在空间上几成燎原之势。2000年以后，中国小额信贷发展的形势出现了重大的变化。首先，政府扶贫小额信贷随着“八七”扶贫攻坚计划的完成和贷款拖欠引起的压力日增而逐渐淡出，这使得此前在扶贫的旗帜下存在的众多小额信贷项目直接面对机构合法性的质疑。其次，依靠国际机构资助建立起来的大多数小额信贷项目在2000年前后陆续到达项目结束期。这些过去以项目形式存在的小额信贷该何去何从——是随着项目的结束而自动消失，或者继续维持既有的形式勉力挣扎下去，还是实现项目小额信贷向机构小额信贷的转型——成为项目小额信贷不可避免的一个问题。与此同时，即使选择转型也面临着目标形式和路径选择、资金来源等诸多困难。再次，2006年年底中国银行业监督管理委员会（简称“银监会”）“关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策，更好支持社会主义新农村建设的若干意见”发布以后，贷款公司、村镇银行和农村资金互助社等新型农村金融机构开始出现，尤其是2008年出台的关于小额贷款公司（以下简称“小贷公司”）试点的政策，因政策对出资人资格、注册资本金、资金来源和运营范围的限定相对比较宽松，小贷公司在过去几年获得了快速的发展——到2012年3月底，全国有小贷公司4,878家，实收资本3,871.37亿元，贷款余额4,447.25亿元。

农村新型金融机构，尤其是小贷公司的迅速发展，在拓宽农村金融服务渠道、重塑中国农村金融版图的同时，也对金融监管部门、小额信贷实践者和研究人员提出了一个新的必须直接面对的问题，即：中国农村金融市场上中低收入人群和微型（个体）企业的金融需求，能否由现有正规金融机构的产品创新和新型农村金融机构的发展得到全面有效的满足？也就是说，中国农村金融市场是否还存在一块现有正规金融机构和农村新型金融机构仍无法满足需求的空间，必须由另外一类或一些金融服务提供者来补充。如果确实存在这样一部分正规金融机构和农村新型金融机构都不能够或者不愿意服务的农村金融市场，其市场空白（缝隙）该由谁来填补？现存的正规金融机构和农村新型金融机构以外的小额信贷组织，是否有能力或潜力来为这部分被边缘化了的农村用户持续、有效地提供金融服务？若能，它们需要政府和其他方面再提供哪些支持和帮助？

本项研究的任务就是在分析中国农村金融市场需求满足状况的基础上，重点研究中国正规金融机构和农村新型金融机构以外的小额信贷服务提供机构或项目的金融服务能力及其可持续性，分析公益小额信贷发展面临的外部环境和内部约束，探讨公益小额信贷发展的可能目标选择和实现路径，讨论其未来发展所需要的政策、技术和其他方面的支持和帮助。

二、研究问题界定

为了区分于以追求利润最大化为目标的纯商业性小额信贷，近年来国内部分人士提出了“公益小额信贷”的概念。然而，迄今为止有关公益小额信贷的讨论都是在一个概念比较含糊的基础上开展的，对于公益小额信贷的内涵、外延却少有深入的讨论。

（一）小额信贷的界定

在讨论公益小额信贷的概念之前，先让我们看看国际上有关小额信贷的定义和分类。虽然不同的机构和学者在定义小额信贷时所持的视角和关注的重点不同，对小额信贷的定义表述也有差异，但是国际上对于小额信贷的理解基本上大同小异。概括来说，国际社会所理解的小额信贷包括以下几层含义：第一，小额信贷是为不能从正规金融机构获得信贷服务的贫困或低收入人口提供的小额度的信贷服务；这部分人群不能提供正规金融机构贷款所需的抵押、担保条件，没有贷款记录且贷款额度小，为他们提供贷款发生的交易费用高；第二，为这部分人群持续提供信贷服务的机构和组织，需要通过金融创新（如利用熟人社会的信息对称性、采取小组贷款方式增加按时还款的压力等）来降低交易费用、避免和控制贷款拖欠；第三，提供的贷款额度

较小, 平均贷款余额不超过人均收入的 1.5 ~ 2.5 倍。

以上所概括的小额信贷的含义, 实际上包括了有关小额信贷本质理解的几个关键问题, 我们需要对其一一加以分析和讨论。

1. 小额信贷服务于一个被正规金融机构边缘化或排斥的特定的市场。在这一特定的市场上, 用户存在信贷需求, 但不能提供从正规金融机构贷款所需要的抵押、担保条件; 同时, 由于需要的贷款规模小且分散, 按照正规金融机构的贷款作业方法和程序, 完成一笔贷款发生的交易费用高。从其市场特征来看, 国际上通常所谓的小额信贷服务的特定市场, 主要是指具有信贷需求的广大低收入人群。这个市场上的信贷用户不能从正规金融机构获得贷款, 不能提供符合正规金融机构贷款资格要求的抵押、担保条件。因此, 是否从正规金融机构获得贷款, 贷款是否要求提供抵押和物质担保, 可以作为判定小额信贷用户的一个关键条件。但是, 这只能算是小额信贷的一个必要条件。在现实世界中, 还存在一些例外的情况。比如, 小额信贷机构为了留住其所培育起来的客户, 在这些客户成长到一定阶段已经具备了从正规金融机构得到贷款的条件时, 依然为其提供服务, 甚至为其度身定制信贷产品(可能包括抵押、担保方面的要求)。虽然, 以前不少小额信贷实践者和研究人员, 主张让这些以能够从正规金融机构得到贷款的用户从小额信贷中“毕业”, 但是大多数这样的用户都选择留在小额信贷市场中, 而且小额信贷机构由于已建立起来的互信也乐意继续为这部分本该毕业的用户提供所需的信贷服务。

2. 为这个特定市场上的用户提供信贷服务的机构, 需要采用有别于传统金融机构的创新的产品、技术和制度, 才能持续地为小额信贷市场上的用户提供信贷服务。这是由所服务的这些特定用户的本质规定性派生出来的一个要求。直观地说, 如果传统的金融产品、技术和制度, 能够满足这部分用户的需求, 也就不存在小额信贷生存和发展的内在需求和空间。近 30 多年来, 小额信贷创新利用熟人社会的信息对称性来识别用户的贷款需求和社会信用, 采取小组联保贷款、贷款给妇女、提供再贷款机会等方式保证和激励用户按时还款、降低贷款拖欠的风险, 采取简便、快捷的贷款审批和发放程序和方法以降低交易费用, 等等。既然这些特殊的信贷产品、技术和制度安排是为小额信贷所服务的特定客户设计的, 那么能否将这些小额信贷创新产物反过来用以界定小额信贷的边界呢? 从国内外的小额信贷实践经验来看, 这些创新也只能作为判定小额信贷的必要条件, 而非充要条件。

3. 小额信贷所提供的贷款应是小额度的。同样地, 小额度也是由小额信贷所服务的特定用户的本质规定性所派生出来的一个要求。虽然中文将 micro-

finance 或 microcredit 翻译成微型金融或小额信贷,但小额信贷在国际语境中,更多地是指提供给微型企业的金融或信贷服务。小额信贷提供小额度贷款,源于这些不能从正规金融机构获得信贷服务用户的信贷需求、管理能力和小额信贷机构控制风险的需要。对于不能从正规金融机构获得信贷服务、不能提供抵押和物质担保的用户来说,一方面他们需要而且能管理好的贷款只能是小额的,否则他们不会穷到提供不了必要的抵押或担保;另一方面,小额信贷机构也不愿冒险为没有贷款历史记录且不能提供抵押、担保的他们一开始就提供大额度的贷款。显然,小额可以作为判定小额信贷的一个重要条件。不过,究竟多大算小额,或者说小额信贷的数量界限如何确定,是一个需要认真讨论的问题。

国际上通常使用小额信贷机构或产品的每个借款人的平均贷款余额与人均国民收入的比值来衡量该机构或产品服务的深度。如果一个机构或产品的平均贷款余额与人均国民收入的比值小于 20%,其服务的用户可以视为很贫困的^①。世界上最著名的小额信贷信息收集和分析组织——小额信贷信息交流网络(Microfinance Information Exchange, MIX),将平均贷款余额与人均国民收入的比值小于 250% 的信贷服务机构视为定义小额信贷机构的一个关键指标。根据 MIX 收集的国际上小额信贷机构 1995~2011 年的数据,10,150 个样本中借款人的平均贷款余额与人均国民收入的比值的均值为 85.95%,中位数为 31.25%。样本中借款人的平均贷款余额与人均国民收入的比值大于 250% 的占 5.67%,比值在 100%~250% 之间的占 11.98%,比值小于 100% 的占 82.35%。一般来说,经济发展水平越高,小额信贷借款人的平均贷款余额与人均国民收入的比值相对越小。在 10,150 个样本中,当所在国家人均国民收入大于 1 万美元,小额信贷借款人的平均贷款余额与人均国民收入的比值平均只有 19.37%;人均国民收入在 5,000~10,000 美元,这个比值提高到 45.96%;人均国民收入在 3,000~5,000 美元之间,比值为 97.26%;人均国民收入小于 3,000 美元,比值平均为 90.41%。可见小额信贷中的小额在不同的发展水平有不同的含义。我国 2011 年人均国民收入约为 5,500 美元,按国际上小额信贷的平均状况,小额信贷一个借款人平均贷款余额应为人均国民收入的 70% 左右(人均国民收入在 5,000~6,000 美元之间的 187 个小额信贷机构,这个比值平均为 70.37%),也就是说约 25,000 元人民币。

利用 MIX 小额信贷机构的数据,我们对小额信贷借款人平均贷款余额的

^① Richard Rosenberg, "Measuring Results of Microfinance Institutions; Minimum Indicators That Donors and Investors Should Track", A technical Guide, CCGAP, June 2009.