

小额贷款与小额保险丛书 (2)

丛书主编 胡必亮 托尼·赛奇

小额贷款公司

陈方著

经济科学出版社

序 言

1966年，著名经济学家钱纳里（Chenery, H.）和斯特劳特（Strout, A.）联名在《美国经济评论》（*American Economic Review*）杂志上发表了“外援与经济发展”（foreign assistance and economic development）的重要论文。他们根据当时发展中国家的情况，提出了极具影响力的“双缺口理论”（the two-gap theory），即当国内储蓄和投资之间存在缺口（I-S）时，可以通过出口和进口之间的缺口（M-X）加以弥补，也就是 $I-S = M-X$ 。因此在经济发展的一定阶段，来自外部的资源对于促进一国经济发展是有利的。中国曾经也出现过钱纳里和斯特劳特所说的情况，也是通过外部资源来解决问题的，不过并不是通过贸易逆差的方式，而是通过大量引进海外资金来补充当时处于“起飞”阶段的国内资金缺口的。

经过改革开放以来30多年的快速发展，特别是21世纪初加入WTO以来，中国的情况已经发生了很大的变

化。目前的基本情况是，国内资金出现了大量剩余，即出现了不少人所担心的“流动性过剩”问题，也就是说国内的 S-I 现在是一个巨大的剩余值，加上 M-X 也是一个顺差值，进入中国的外商直接投资（FDI）与中国投到海外的直接投资（OFDI）之间仍然是一个不小的顺差值，再加上多年累积起来的巨大外汇储备，中国目前从其资金拥有总量来讲应该比其正常情况下的投资需求总量要多出许多，已经不是缺口了，而是有相当大的剩余。

但是，如果我们抛开总量来看结构的话，就会发现情况又是另外一番景象：大量中小企业的贷款需求得不到满足，个体工商户的资金来源一直非常紧张，广大农户要想从国家正式的金融系统取得资金更是比登天还难。创业者不能从正规渠道获得创业资金，大学生要想取得助学贷款也是困难重重，与社会发展相关的资金需求满足更是难上加难……正因为如此，中国目前大量的资金保障并没有带来贷款利率的走低，而是长期维持在一个相对很高的水平；不仅如此，还不断发生像温州前段时间出现的地区性资金严重短缺危机以及像“吴英案”一样的与资金紧张密切相关的重大金融案件，高利贷也一直都是我国经济发展过程中存在的常态现象。

我们不禁要问：为什么资金总量与结构之间的平衡状态的反差如此之大呢？这当然直接与许多相关制度的不合理安排有密切关系，但从理论上讲，我们认为根本的原因还是出在麦金农（McKinnon）早在 1973 年就已经提出了的金融抑制（financial repression）问题上，也与肖（Shaw）于同年提出的浅层金融（shallow finance）问题密切相关。根据他们的理论，

由于金融发展不足与效率低下，从而导致整个社会许多方面的投资机会得不到有效把握，也就造成了我们以上所提到的许多结构性问题的出现与长期存在，整个经济发展受到抑制，即使是在资金供给有充分保障的情况下也是如此。从促进经济发展的货币与资本角度来看，那就是要伴随经济发展过程不断推进金融深化（financial deepening）进程。

对于像中国这样一个巨大的转型经济体而言，实现金融深化需要做的事情有很多。归结起来看，我们认为主要是要做既相互联系又有所侧重的两个方面的工作，那就是改革与创新。从改革方面来看，我们需要改革现行的垄断金融体制与制度，在完善金融监管的前提下逐步放开金融市场准入，构建市场主导的多元竞争性的金融格局与秩序；我们也需要更加积极地推进利率市场化进程，放松政府对利率的过度管制；我们还要根据中国经济不断融入全球经济体系的现实发展情况，改进对资本国际流动的管理方式，并逐步改革现行的汇率形成机制，积极推进人民币国际化进程，等等。一般而言，改革通常伴随着创新，金融制度改革也不例外，但两者并不是一回事。从金融创新来看，中国需要做的事情就更多了，既需要从体制与制度方面进行创新，也需要从金融产品、技术与服务方面等进行种种创新。对于发展中国家而言，如何通过金融创新实现对穷人的信贷支持，帮助穷人脱贫致富一直以来都是许多有识之士不断努力所做的其中一项重要的创新工作。作为一种有益的创新尝试，小额信贷于20世纪90年代中期被引入到中国，这种为穷人提供信贷服务的模式正在逐步被采纳和认可。

人们通常认为，小额信贷是一种金融产品创新，因为它通过创新的方式为穷人提供金融服务，包括存款、贷款和保险服务。自2005年以来，我国相继出台了扶持小额贷款事业和农村金融发展的相关政策法规，让资金市场中供求双方为之激动。小额信贷事业的发展一方面某种程度地释放了长久以来被抑制的金融需求，减少了信贷市场对弱势群体的排斥，提高了社会总体福利水平；另一方面让货币持有者看到了新的利润空间。基于风险控制方面的考虑，根据人民银行、银监会等相关部门出台的法规和指导意见等，除村镇银行以外，中国目前独立的小额信贷机构（如小额贷款公司、贷款公司、资金互助社，以及各种其他的非政府组织所进行的小额信贷）不得吸收和变相吸收公众存款，也不能发行债券，机构必须依靠自主经营来自负盈亏。换句话说，这些机构只能通过自己注入的资本金或通过很小的一个杠杆率所融入的资金来提供单一的贷款业务来服务有限规模的客户。毫无疑问，这当然是一种金融产品的创新。但实际上，小额信贷更多的是一种系统的金融制度创新，包括了创新的合约、创新的成本控制、创新与大银行互补的服务、创新的当地市场、创新的担保方式、创新的金融管理方式、创新的文化，等等。总之，小额信贷是一整套金融系统的创新。

我们认为，在目前中国金融体制和制度改革相对于中国经济快速增长与加速融入全球经济体系而言处于相对滞后状态的转型时期，通过积极推进小额信贷制度的创新与发展，对从传统金融体制与制度中打开一个突破口而推进整个中国金融体制与制度的重大变革与现代化具有“四两拨千斤”的战略意义。

我们非常乐观地预测，中国的小额信贷发展对于孵化或构建与中国市场经济发展更加适应的金融体制与制度将做出历史性的贡献，当然也更加有助于帮助穷人跳出贫困陷阱，更加有助于激励人们的创业激情，更加有助于促进民营经济的发展，有利于矫正我们以上所提到的整个国家的资金供给和需求在总量和结构上存在的比较严重的失衡状况，有利于促进中国经济的可持续发展。

为了更好地了解当前我国和世界其他国家小额信贷发展的最新情况，配合国家相关宏观政策的进一步落实与执行，更好地推进社会主义新农村建设事业不断向前发展，也为了更好地配合北京师范大学与哈佛大学相关教学、研究活动的进一步开展，我们以北京师范大学乡村治理研究中心为研究基地，联合中国社会科学院农村发展研究所和其他有关部门的研究力量，组织编写了《小额贷款与小额保险丛书》一套共9本小册子，为对小额信贷研究有兴趣的研究人员、相关决策制定者、从事发展金融教学与研究的大专院校师生以及从事相关金融业务的从业人员提供最新的发展背景与基本情况，供大家参考，并请大家提出宝贵的批评意见。

这套丛书的出版得到了泰康人寿保险股份有限公司的资助，特别是直接得到了该公司董事长兼 CEO 陈东升博士的关心与指导。我们对泰康人寿保险股份有限公司和陈东升博士表示最衷心的感谢！

胡必亮 托尼·赛奇
2012年9月

目 录

第一章	小额贷款公司的源起	(1)
第一节	小额贷款公司产生的背景	(1)
第二节	小额贷款公司的试点	(8)
第二章	小额贷款公司的制度设计与 主要政策	(18)
第一节	小额贷款公司的设立	(19)
第二节	主要政策	(21)
第三节	监管	(37)
第三章	小额贷款公司的规模与绩效	(46)
第一节	小额贷款公司的规模	(46)
第二节	小额贷款公司的绩效	(56)

第四章 小额贷款公司的产品与服务 (58)

第一节 抵押贷款 (59)

第二节 担保贷款 (60)

第三节 信用贷款 (63)

第五章 小额贷款公司的发展前景 (68)

第一节 保持本色、发展壮大 (68)

第二节 转型成为社区银行 (74)

第三节 加速小额贷款公司立法 (78)

参考文献 (81)

后 记 (93)

第一章

小额贷款公司的源起

第一节 小额贷款公司产生的背景

按照经营目标来划分，小额贷款公司可以划分为商业性小额贷款公司和公益性小额贷款公司。

中国目前缺的不是为大中企业服务的金融机构，而是缺少为“三农”、小企业、微小企业服务的机构。我国城市与农村、现代工商业与传统农业之间，“二元经济”格局的存在，在广大的县、乡、镇等农村地区金融机构和金融服务非常欠缺，造成地域内的小企业、微型企业、个体工商户、农户、自然人等企业发展和个人生活的困难，使本来落后的县域经济更加难以得到发展。同时，民间有大量的闲散资金因为国家政策的限制不能向金融领域投资。因此，国家在借鉴国外小额贷款行业的发展经验基础上，引导和规范民间资金，允许投资设立商业性小额贷款公司，为广大农村地区营造良好的金融服务环境，进而促进经济发展。

近 30 年来，相对于正规的农村金融机构和传统扶贫项目，为贫困或低收入阶层提供金融产品服务的^①小额信贷，表现出了较强的生存和发展能力。当前，我国公益性小额贷款公司主要是由开展公益性小额信贷机构或项目发展而来的，身份合法化是小额信贷扶贫模式的推广和解决其后顾之忧的关键，也是小额信贷扶贫模式发展的制度保障。目前，商业性小额贷款公司依然离贫困户很远，公益性小额信贷弥补了商业性金融机构的空白，对贫困人口的金融支持和服务体现了小额信贷的社会性。

一、商业性小额贷款公司的产生背景

在我国，贫困地区金融供给严重不足，难以满足穷人的金融需求，一是正规金融机构不断撤出，农村的金融供给日益下降；二是农民也很难从正规农村金融机构获得生产急需的资金；三是不论是机构的经营业务还是市场准入，农村金融活动受到严格限制。从金融机构的网点供给来看，近年来，我国银行业设在农村地区的各类机构网点一直在纷纷撤并和不断收缩。到 2006 年年底，我国农村有 111302 个金融机构营业网点。虽然这些网点已占到了全国银行业金融机构网点总数的 56%，但是，平均每个乡镇分布银行业金融机构网点 3.69 个，每 5.81 个行政村才分布 1 个，县及县以下农村地区平均每万人拥有机构网点数只有 1.26 个（而城市却平均有 2 个），拥有银行业金融服务人员仅 12.48 个。从分布结构看，平均而言，尽管全国每个县（市、旗）的银行业金融机构网点达到 55.4 个，但 30% 以上都集中分布在县城城区，每个乡镇的银行业网点平均不足 3 个；具体而言，在我国广大的农村地区还有多达 8231 个乡镇只设有一家银行业金融机构网点，而且，甚至还有 3302 个乡（镇）（占到了全国乡镇总数的 10% 以

上)并未设有任何银行业金融机构营业网点^①。

金融压抑下的贫困地区资金流失严重,导致资本积累十分匮乏。与经济发达地区相比,贫困地区的金融资源本来就有限,由于资本的逐利性,金融资源不断从贫困地区流向发达地区,从农村流向城市,从农业流向非农产业,导致金融空洞化,致使贫困地区的金融资源更为短缺。在我国,正规金融机构不但未能在农村地区对金融资源进行合理配置,而且还导致大量农村资金外流,直接减少了农村地区可能获得的金融资源总量。仅仅从经过农村信用社和农村邮政储蓄机构渠道外流的资金看,1979~2005年的27年中,我国农村资金净流出量高达13644.8亿元,其中通过农村信用社的资金净流出量为8803.8亿元,占比为64.5%,通过邮政储蓄净流出量为4841亿元,占比为35.5%。农村资金的净外流逐渐呈上升趋势,其中,在1997年,资金的净流出达到996.7亿元,形成第一个历史高峰,其后虽有所下降,但在2001年后,资金净流出突破千亿元,并且开始逐年增加,而且增长速度惊人。2002年和2003年分别为1132.5亿元和1347.7亿元,到2004年,农村资金净流出量已经突破2000亿元大关,达到2021.8亿元,3年中年均增加达325.9亿元之多。需要特别指出的是,以上数据并不包括从其他正规金融机构流出的资金(何德旭、饶明,2007),此外,陈福成(2001)认为对农村经济的支持面过于狭窄,对“三农”的信贷支持主要集中于有一定经济实力的农户和部分经济效益较好的农业龙头企业,占农户相当比例的贫困农户,作为一个层面被排斥到信贷支持范围之外。

我国农村目前存在金融抑制(麦金农,1973;肖,1973),表现为农村居民的借贷行为严重扭曲(何广文,1999)。biprobit

^① 中国银监会官方网站 <http://www.cbrc.gov.cn/>

和 match 模型分析表示我国当前农户的金融抑制程度约为 70.92% (李锐、朱喜, 2007), 在农村金融抑制的三种类型中 (供给型抑制、需求型抑制和供需结构型金融抑制) 供给型金融抑制在我国农村起着主导作用 (何志雄, 2003)。

造成这种现象的主要原因包括: 商业银行“不为”, 直接减少了农村金融供给; 政策性银行“不能”, 没有发挥对农业投入的资金聚集效应; 合作金融“无力”, 难以满足农户和农村中小企业的资金需求; 邮政储蓄“分流”, 成为农村资金外流的主渠道; 农业保险“缺位”, 加剧了农村金融供给紧张的状况; 民间金融活跃, 从另一角度说明了正式金融机构资金供给不足 (何志雄, 2003)。许多研究 (郑秀峰, 2004; 马晓河等, 2003) 对我国农村供给型金融抑制的分析都表明, 农村产业发展水平与银行的商业化经营目标不相匹配, 供给主体垄断或者竞争不充分以及资金要素短缺是症结所在。

高帆 (2003) 认为农户从正规金融部门借款的交易成本和农户从正规金融部门借款的预期收益这两个因素造成了需求型金融抑制。如果农户借款的预期收益率高且不存在其他非正规金融组织, 那么农户必然会增强从正规金融组织借款的需求程度; 相反, 如果农户借款的预期收益率较低以及存在其他更为便利的借贷方式, 农户对正规金融部门的资金需求就会受到抑制, 从而导致农村中的需求型金融抑制。解决我国农村金融抑制的重要途径之一就是扩大农村金融的市场化程度, 各种金融机构在农村开展业务并逐步扩大存贷量, 以解除供给型金融制约, 并舒展被压抑的金融需求 (郑秀峰, 2004; 马晓河等, 2003)。

2004 年,《中共中央 国务院关于促进农民增收收入若干政策意见》明确提出:“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”。2005年，《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》提出：“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”。2006年，《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》再次明确强调：“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”。2007年，《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》要求：“加快制定农村金融整体改革方案，努力形成商业金融、合作金融、政策性金融和小额贷款组织互为补充、功能齐备的农村金融体系，大力发展农村小额贷款，在贫困地区先行开展发育农村多种所有制金融组织的试点”。

2005年10月，为顺应小额信贷发展的这些趋势并推动农村金融领域的组织创新，结合小额信贷在我国发展的历程，中国人民银行在山西、四川、贵州、内蒙古和陕西五省区各选择一个县开展“只贷不存”的商业化小额贷款公司的试点，由央行再贷款承担风险处置责任。试点县（区）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。小额贷款公司要遵循“自主经营，自担风险，自负盈亏，自我约束”的原则，坚持市场化经营和商业可持续发展。

二、公益性小额贷款公司产生背景

资本的逐利本性有可能使包括小额贷款公司在内的一些农村金融机构将放贷对象越来越多地围绕城市中小企业或经济实力较强的农户展开，从而导致原本引导资金流向农村和欠发达地区、改善农村金融服务的方向发生偏离。目前，开业的小额贷款公司主要集中在发达地区，所针对的客户对象主要是中小企业，商业性小额贷款公司能部分弥补中小企业贷款不足，部分弥补县域经济的金融服务不足问题，但对贫困地区农户贷款，还需要有一批公益性小额贷款公司和公益性小额贷款机构的出现，以解决市场失灵非常严重的地方的问题。目前，中国已成立的公益性小额贷款公司绝大多数是由已经有多年的公益性小额信贷经验和专业人员的、公益性的小额信贷机构改制创建开业的。永济市富平小额贷款有限责任公司是我国首家公益性小额贷款公司。

2006年3月，北京富平学校与山西省永济市蒲州镇果品协会开始进行小额贷款合作，向协会会员提供农耕生产性贷款，首期小额贷款规模40万元。2007年4月，北京富平学校向永济小额贷款项目增加投入160万元，合作总额达到200万元。2008年4月，北京富平学校再度增加永济小额贷款项目投入，合作总额达400万元。山西永济富平小额贷款项目最主要的内容就是通过为永济地区农民提供小额贷款，让金融服务惠及农民，解决当地农村发展、农民生计所需资金缺乏的问题，促进农民增收、社区发展。永济富平小额贷款是对农村开展普惠式金融的探索。

在富平小额贷款项目基础上，北京富平学校发起设立的北京富平社会投资有限责任公司，联合其他社会责任投资人，共同注册成立了永济市富平小额贷款有限责任公司，作为运城市第一家

小额贷款公司，于2009年6月13日正式挂牌营业，这是国内唯一一家将公司总部设在村庄里的小额贷款公司，公司注册资本3000万元，以小额贷款公司的形式在当地开展更大规模的小额贷款业务，为更多永济农民发展经济服务。从NGO转型为小额贷款公司是基于两方面考虑：一方面，项目资金规模有限，该组织在永济的贷款规模仅有400万元，为了实现这家公益贷款机构的可持续发展，富平便采取了在贷款户中吸收存款的方式来扩大资金规模；另一方面，项目一直被视为在各地政府默许情况下独立运作的，长期以来，由于没有一个合法地位，无法正式注册，因此也没有银行账号。

该机构成为小额贷款公司后，机构拥有一个合法的身份，资本金得到极大扩充。其贷款的模式为无抵押、无担保信用贷款，全部是涉农贷款，贷款用途包括种养殖业、商品流通业、物流运输业、子女教育、家庭消费、医疗支出等，单户贷款额度控制在2万元以下（1000~20000元），月息1.75%（年息21%），到期一次还本付息。与原来不同的就是注册为小额贷款公司后再也不能够吸收存款了。因为按照相关规定，小额贷款公司是不吸收公共存款、可经营贷款业务的新型金融机构。截至2009年12月31日，公司已累计发放贷款1206笔，金额1821.1万元^①，全部是2万元以下的涉农贷款，贷款金额从1000元~2万元不等。截至2010年7月31日，该公司已累计发放贷款近2500笔，金额3600余万元，贷款余额2500余万元，到期还款率达到99%^②。

天津市妇女创业发展促进会（以下简称“促进会”）的前身是“扶助下岗女工创业与再就业”的项目，它是联合国开发计划

^① 吴晓灵（2011）。

^② 永济市富平小额贷款有限责任公司网站 <http://yongji.fupingmicrofinance.cn/>

署、澳大利亚国际发展署和天津市政府合作的项目，由商务部中国国际经济技术交流中心执行，全国妇联通过天津妇联实施。该项目的启动资金为 80 万美元，其中 50 万美元为国际援款，30 万美元为天津市政府投入，折合人民币共计 664 万元。项目从 1998 年开始至 2002 年 12 月 31 日结束。天津市妇联作为具体实施单位，在项目结束后继续为天津市下岗女工提供资金支持及各方面的服务，于项目结束的同年同月，申请注册了天津市妇女创业发展促进会，继续做小额信贷工作。促进会是社团法人，是自收自支的非营利性单位，促进会的贷款原则是“贷贫不贷富、贷女不贷男、贷小不贷大、整贷零还”。促进会于 2009 年 8 月改制为天津渤海女子小额贷款股份有限公司，是全国妇联系统第一家小额贷款公司，公司主要办理所在区域的各项小额贷款、票据贴现、贷款转让、与小额贷款相关的担保、咨询业务、贷款项下的结算等业务。公司按照小额信贷的基本原则，根据市场变化予以积极调整，坚持“贷贫不贷富”的原则，人群主要倾向于自主创业女性、贫困母亲；坚持“贷小不贷大”，从 6000 元起步，最高贷款额度 10 万元；坚持“整贷零还”，分 12 次还清。目前已有 7 个公益性贷款品种，分别为妇女创业贷款、妇女发展贷款、妇女促进贷款、农村妇女创业贷款、设施农业贷款、季节贷款、子女教育贷款。

第二节 小额贷款公司的试点

一、试点机构的基本情况

2005 年 12 月~2006 年 10 月底，在试点的山西省平遥县、四川省广元市市中区、贵州省江口县、陕西西安户县、内蒙古鄂尔

多斯东胜区 5 个试点县（区）分别成立了 7 家小额贷款公司，即晋源泰小额贷款有限公司、日升隆小额贷款有限公司、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^①以及融丰小额贷款公司。这些小额贷款公司的基本原则是：试点成立的小额贷款公司只能以股东合法的自有资金发放贷款，不得以任何形式吸收存款；小额贷款公司发放的贷款，要坚持立足农村、服务“三农”的原则和方向，以完善农村金融服务为目标，在具体政策和管理制度设计方面坚持商业可持续经营。

自 2008 年 5 月银监会央行联合发布《指导意见》起小额贷款公司试点便在各省市全面展开。《指导意见》对小额贷款公司的性质、设立、资金来源、资金运用、监督管理、终止等提出了指导意见。该意见对小额贷款公司做了如下定义：“小额贷款公司是由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立，不吸收公众存款，经营小额贷款业务的有限责任公司或股份有限公司”。规定小额贷款公司是企业法人，有独立的法人财产，享有法人财产权，以全部财产对其债务承担民事责任。小额贷款公司股东依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者的权利等，以其认缴的出资额或认购的股份为限对公司承担责任。小额贷款公司应遵守国家法律、行政法规，执行国家金融方针和政策，执行金融企业财务准则和会计制度，依法接受各级政府及相关部门的监督管理。小额贷款公司应执行国际金融方针和政策，在法律、法规规定的范围内开展业务，自主经营，自负盈亏，自我约束，自担风险，其合法的经营活动受法律保护，不受任何单位和个人的干

^① 2008 年 9 月户县小额贷款管理办公室批准大洋汇鑫小额贷款有限公司改制为股份有限公司。