

小额贷款与小额保险丛书

Micro-credit and Micro-insurance Series

丛书主编:胡必亮 托尼·赛奇

1

新型农村金融机构

New Rural Financial Institutions:
Village Banks, Loan Companies and Villagers' Credit Cooperatives

——村镇银行、贷款公司和农村资金互助社

任常青 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

小额贷款与小额保险丛书 (1)

丛书主编 胡必亮 托尼·赛奇

新型农村金融机构

——村镇银行、贷款公司和农村资金互助社

任常青 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新型农村金融机构：村镇银行、贷款公司和农村资金互助社 / 任常青著. —北京：经济科学出版社，2012. 10
(小额贷款与小额保险丛书：1)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2491 - 0

I. ①新… II. ①任… III. ①农村金融 - 金融机构 - 研究 - 中国 IV. ①F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 230625 号

责任编辑：刘殿和

责任校对：隗立娜

责任印制：李 鹏

丛书主编 胡必亮 托尼·赛奇

新型农村金融机构

——村镇银行、贷款公司和农村资金互助社

任常青 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191537

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京欣舒印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 8.5 印张 94000 字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2491 - 0 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：88191502)

(版权所有 翻印必究)

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，并诚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衷心的感谢！

胡必亮 托尼·赛奇

2012年9月

目 录

第一章 新型农村金融机构的兴起 (1)

第一节 农村金融改革与建立新型农村金融机构 (1)

第二节 调整放宽农村地区银行业金融机构
准入政策 (6)

第三节 新型农村金融机构的类型与特征 (11)

第四节 新型农村金融机构的试点与推广 (13)

第五节 银监会新型农村金融机构的发展计划 (14)

第六节 村镇银行的支持政策 (17)

第二章 村镇银行 (24)

第一节 村镇银行的设立与业务范围 (24)

第二节 村镇银行的发展现状 (28)

第三节 村镇银行政策的调整 (42)

第四节 村镇银行发展中存在的问题与出路 (48)

第三章 贷款公司 (53)

第一节 贷款公司的性质与设立 (53)

第二节 贷款公司的发展现状 (55)

第三节 贷款公司发展中的问题 (65)

第四章 农村资金互助社 (67)

第一节 农村资金互助社的性质与设立 (67)

第二节 农村资金互助社的发展现状 (70)

第三节 阻碍农村资金互助社发展的
因素与对策 (110)

附件 中国银行业监督管理委员会 (114)

参考文献 (122)

后记 (124)

第一章

新型农村金融机构的兴起

第一节 农村金融改革与建立新型 农村金融机构

一、农村金融发展与改革

随着改革的不断深入，我国金融改革也取得了一定的进展。农村金融作为金融体系的一个有机组成部分，也处于改革和创新的前沿。以 2003 年农村信用社改革为标志，我国农村金融进入了新一轮的改革与创新。在注重金融机构能力建设的前提下，农村金融机构服务“三农”的能力在不断增强。农村金融产品开发和服务方式创新使得农村金融机构更加符合“三农”的要求。近年来的农村金融改革对于农业产业化发展和农村生产方式的转变，对于新农村建设和城乡协调发展，对于农业增产农民增收起到了有力的支持作用。

但是，我们也看到，农村金融供给与需求之间的矛

盾依然存在，并且，随着农村经济的不断活跃，农村生产方式的不断转变，对金融的需求也越来越强烈。农村金融需求的增长超过了农村金融供给的增长，供需矛盾愈加明显。农村金融改革已成为金融改革的重点，引起中央政府的高度重视。自 2005 年以来的中央 1 号文件对农村金融改革都提出了具体的目标和方向。

2005 年中央 1 号文件首次提出，为培育竞争性的农村金融市场，要抓紧制定农村兴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。首次提出了要制定农村金融机构的准入条件和监管办法。

2006 年中央 1 号文件要求“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”，第一次明确地将社会组织开展的以社团法人为形式的小额信贷机构纳入政策支持范围。

2007 年中央 1 号文件要求“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”，为建立适合中国国情的农村金融体系提出了明确的目标。

2007 年年初召开的全国第三次金融工作会议明确提出，完善农村金融体系，鼓励和支持适合农村需求特点的多种所有制金融组织的发展，积极培育多种形式的小额信贷组织。

2008 年的中央 1 号文件进一步要求“积极培育小额信贷组织，鼓励发展信用贷款和联保贷款”。

2008 年十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》首次提出建立现代农村金融制度，为农村金融改革明确了目标。从三个方面提出了新的改革措施。一是在政

策支持方面，要拓宽融资渠道，综合运用财税杠杆和货币政策工具，引导更多信贷资金和社会资金投向农村。二是在发挥好现有金融机构作用方面，各类金融机构都要积极支持农村改革发展，要强化农业银行、农业发展银行、邮政储蓄银行、农村信用社为农服务措施，强调县域内银行业金融机构新吸收的存款主要用于当地发放贷款。三是在放宽准入方面，要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，鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务，允许有条件的农民专业合作社开展信用合作等。

2009 年的中央 1 号文件指出“在加强监管、防范风险的前提下，加快发展多种形式新型农村金融组织和以服务农村为主的地区性中小银行。鼓励和支持金融机构创新农村金融产品和金融服务，大力发展小额信贷和微型金融服务，农村微小型金融组织可通过多种方式从金融机构融入资金。”

随着农村金融改革的不断深入，各种金融机构对农村金融的投入力度不断加大。截至 2010 年年末，全国涉农贷款余额达 11.77 亿元，占各项贷款余额的 23.1%，比 2007 年年末增长 92.4%。其中，农村贷款余额 98017.4 亿元，占金融机构全部涉农贷款余额的 83.3%；农村贷款中农户贷款额为 26043.3 亿元，比 2007 年年末增加 12644.8 亿元，占全部涉农贷款余额的 22.13%。

截至 2011 年年末，全国金融机构空白乡镇从工作启动时的 2945 个减少到 1696 个，覆盖机构空白乡镇占比由 8.62% 降到 4.96%。

二、存量改革与增量改革

农村金融改革的最终目标是解决农村金融的供需矛盾，提高农村金融市场的效率，建立以商业的、竞争性的、可持续的农村金融体系为特征的现在农村金融制度。沿着这一思路展开的农村金融改革，经历了包括农业银行商业化改革、农村信用社改革以及建立政策性的农村发展银行等在内的农村金融机构的改革。改革既包括存量改革，又包括增量改革。

1. 存量改革始终是农村金融改革的主要内容。1996年以来，我国先后多次研究实施农村金融改革。比如第一轮改革的目标是把农村信用合作社办成真正的农村合作金融组织，建立和完善以合作金融为基础，商业性金融和政策性金融分工协作的农村金融体系。2003年开始的第二轮农村金融改革核心仍然是解决农信社的产权和管理体制问题。这些改革都是在原有框架和原有金融体系内围绕存量优化和改进而实施的改革。

2. 增量改革启动，农村金融改革更加深入。2006年银监会关于调整放宽农村银行业金融机构准入条件则是一种新的理念，其特点是监管部门降低准入门槛，引入增量因素，允许设立三类新型农村金融机构。这为农村金融市场引入了新鲜血液，初步缓解了金融供给不足的问题，并且在农村金融市场上形成了鲶鱼效应，对原有农村金融机构形成了竞争态势和压力。

3. 存量改革与增量改革并重，完善多层次、竞争性农村金融市场。存量改革和增量改革是完善农村金融体系的两个方面，缺一不可。在改革原有农村金融机构的基础上，把增量改革作为深化改革的重要内容，有利于提高农村金融市场竞争性，改变长期以来农村金融机构单一，创新不足的局面。以降低农村金融机构

准入门槛为契机,引入新型农村金融机构,既增加了农村金融供给,又有利于促使原有的农村金融机构进行改革和创新,改善服务方式,提高服务水平。

三、市场准入与适当竞争

长期以来,我国农村金融市场中存在竞争不足,农村信用社一家独大的局面。虽然农村信用社在为农村提供金融服务方面发挥了重要作用,但缺乏竞争也使得农村信用社存在产品与服务创新不足,与农民的需求有差距的现象。市场准入为农村信用社引入了新的竞争者,这样既活跃了农村金融市场,又通过适度竞争促进了农村金融机构的改革和创新。

建立适度竞争的农村金融市场就需要让更多的机构进入农村金融市场。为此,政府部门制定了一系列鼓励更多类型的金融机构服务农村地区的政策和措施。包括鼓励现有的地方性商业银行为农村地区提供服务,为农村地区的中小企业、产业化龙头企业、专业合作社等机构提供符合其特点的金融产品和金融服务。鼓励规范发展多种形式的,适应农村经济、农业发展和农民需求的新型农村金融机构和以服务农村地区为主的社区性中小银行。在坚持产权关系清晰、组织形式多样化原则的基础上,大力发展小额信贷组织、村镇银行、贷款子公司、农村资金互助社等新型农村金融机构。允许有条件的农民专业合作社开展信用合作。积极鼓励各类金融机构为农民专业合作社提供信贷支持。鼓励各金融机构根据自身业务范围,对符合支持条件的农民专业合作社提供联保、互保性质的信贷服务,不断探索为农民专业合作社服务的新形式。加快制定“放贷人条例”,明确非吸收存款类放贷人主体的法律地位。规范民间金融,使其尽快浮出水面,积极创造

条件，引导民间金融成为农村金融市场的重要竞争主体。

第二节 调整放宽农村地区银行业金融 机构准入政策

一、政策出台的背景

与世界上许多发展中国家一样，我国农村同样存在农村金融供需矛盾突出的现象。农村金融供给不能满足农村发展对金融的需求。突出表现在农村金融改革发展和服务比较滞后，与城市地区金融业的快速发展相比不协调，与农民和农村经济发展不断增长的需求相比不适应，与新农村建设和构建和谐社会的要求相比有差距。突出表现在以下几个方面：

1. 农村金融需求量巨大与供给量不足的矛盾。随着市场经济改革的不断深入和银行业金融机构商业化改革的深入，一些农村金融机构逐渐远离了农村金融市场，商业性的银行业金融机构撤离了农村地区。农村地区存在着机构网点较少，覆盖程度比较低，大部分农村地区只有农村信用社和邮政储蓄机构网点，一些偏远落后地区还存在金融服务空白的现象。农村信贷资金供应与新农村建设形势不适应，除农村信用社外的其他银行业金融机构在农村地区的信贷投入过少。由于这些银行业金融机构在商业利益的驱动下，投放在农村地区信贷资金基本维持原有的存量，新增投放大量向城市地区和非农产业转移，没有切实承担农村信贷投入的社会责任。

2. 农村金融需求多样化与供给不足的矛盾。具体表现为两个方面，一方面是现有的农村金融机构不能提供适应经济发展需要

的金融服务，另一方面现有农村银行业金融机构的服务效率低、手段落后、历史包袱沉重。农村金融机构不能按照农户和农村中小企业的特点开发适合的信贷产品和服务方式，没有针对他们提供抵押和担保的能力不足这一特点进行信贷技术的创新，在贷款的风险控制方面缺乏应有的能力。

3. 财政资金和信贷资金，政策性金融和商业金融没有形成合力，在农村地区进行信贷资金投放缺乏宽松的政策环境。

为了解决农村金融市场中存在的金融机构网点覆盖率低、农村金融供给不足和竞争不充分的问题，中国银行业监督管理委员会于2006年12月20日发布了《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》（银监发〔2006〕90号）（以下简称《意见》），提出按照商业可持续原则，适度调整和放宽农村地区银行业金融机构准入政策，降低准入门槛，强化监管约束，加大政策支持，促进农村地区形成投资多元、种类多样、覆盖全面、治理灵活、服务高效的银行业金融服务体系，以更好地改进和加强农村金融服务，支持社会主义新农村建设。《意见》是我国农村金融体制改革的一项重要举措，得到了广泛的认可和好评。对于一个缺乏竞争的农村金融市场来说，放宽市场准入政策，降低准入门槛，引入新的竞争者是一个具有重大意义的举动。这意味着我国确立的建立竞争性农村金融市场的改革方向得到了响应。

二、《意见》的适用范围和原则

按照《意见》的要求，此次放宽农村银行业金融机构准入政策的适用范围是中西部、东北和海南省的县（市）及县（市）以下地区，以及其他省（区、市）的国定贫困县和省定贫困县。农村