



中国“三农”问题研究文丛

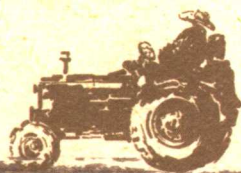
主 编 黄祖辉

国家哲学社会科学规划重大项目成果

中国非政府小额信贷 和农村金融

.....
Microfinance Experiment and
Rural Finance Reforms in China

程恩江 刘西川 ©主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



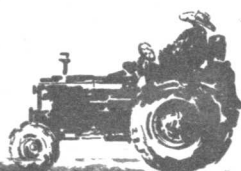
中国“三农”问题研究文丛

主 编 黄祖辉

国家哲学社会科学规划重大项目成果

中国非政府小额信贷 和农村金融

.....
Microfinance Experiment and
Rural Finance Reforms in China



程恩江 刘西川 ©主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国非政府小额信贷和农村金融 / 程恩江, 刘西川主
编. —杭州: 浙江大学出版社, 2007. 3

(中国“三农”问题研究文丛 / 黄祖辉主编)

ISBN 978-7-308-05196-5

I. 中… II. ①程…②刘… III. ①农贷—研究—中国
②农村金融—研究—中国 IV. F832.43 F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 027394 号

中国非政府小额信贷和农村金融

程恩江 刘西川 主编

丛书责编 陈丽霞 黄宝忠

责任编辑 严少洁

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

经 销 浙江省新华书店

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 19.5

字 数 354 千

版 次 2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05196-5

定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

总 序

进入 21 世纪后,我国经济和居民收入仍保持快速增长的良好势头。“十五”期间国内生产总值从 109655 亿元增长到 183085 亿元,增长了 67%;城镇居民人均可支配收入从 6860 元增加到 10493 元,增加了 53%;农村居民人均纯收入从 2366 元增加到 3255 元,增加了 37.6%。此外,经济社会结构的变化也十分明显,2005 年,我国第一产业增加值在国内生产总值中的比重从 2001 年的 15.2% 下降到 12.6%,农村人口的比例从 2001 年的 62.3% 下降到 57%。然而,在社会经济快速发展的同时,一些深层次的矛盾与问题也进一步显现出来。城乡、区域、经济社会发展不平衡的现象日益凸显,就业、社会保障、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题比较突出,收入分配差距扩大引起广泛关注,各种形式的人民内部矛盾时有出现。这些情况表明,我国正处在一个“黄金发展期”与“矛盾凸显期”互相交织、复杂多变的关键时期。

在这样的关键时期,我们面临着前所未有的发展机遇,也面对着前所未有的各种挑战。在各种挑战中,“三农”问题是我们所面临的最大挑战之一。人地矛盾、粮食产不足需、农民权益亟待加强保护、城乡居民收入差距持续扩大,都反映了解决中国“三农”问题的复杂性和艰巨性。

在过去的几十年中,中国的农业和农民为国家的工业化、城市化作出了巨大贡献,并形成了城乡分割的二元经济结构。随着我国经济的快速增长和综合国力的明显提高,逐步改变城乡二元经济结构的条件正日渐具备。在十六届四中全会上,胡锦涛同志提出了“两个趋向”的重要论断:“纵观一些工业化国家发展的历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。”

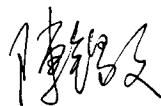
因此,在新的历史发展时期,中央针对“三农”问题,从 2004 年开始发了三个一号文件,2004 年的一号文件以增加农民收入为主题,抓住了“三农”问题的核心;2005 年的一号文件以提高农业综合生产能力为主题,抓住了农村生产力发展的关键;2006 年的一号文件以社会主义新农村建设为主题,抓住

了农村全面建设小康社会的根本。这三个文件站在我国现代化建设和构建社会主义和谐社会的历史高度,为我国“三农”问题的解决提供了纲领。

在此背景下,我国理论工作者也加大了对中国“三农”问题的研究力度。教育部人文社科重点研究基地——浙江大学农业现代化与农村发展研究中心(CARD)主任、浙江大学中国农村发展研究院(CARD)院长黄祖辉教授带领 20 多位多年从事“三农”问题研究的研究人员,对解决中国“三农”问题的理论、思路和政策进行了联合攻关和深入研究,并将他们的研究成果以《中国“三农”问题研究文丛》的形式公开出版发行。

这套丛书涉及了中国“三农”问题的主要方面,从基本的生产经营制度和组织体系,到具体的粮食、收入、社会保障等现实问题,从理论层面的深入研究到操作层面的政策设计,对近年来“三农”问题领域的研究成果进行了总结与整合,提出了许多解决中国“三农”问题的新思路和新观点。这套丛书的内容深深植根于以浙江省为代表的东部沿海发达地区的丰富实践和探索,为全国其他地区解决类似问题提供了很好的参考。我相信,这套丛书的出版发行一定有助于把对中国“三农”问题的研究引向深入。

中国的基本国情决定了“三农”问题事关全局,只有真正把解决好“三农”问题作为党和政府全部工作的重中之重,才能把握住经济社会发展的主动权。尽快建立改变城乡二元经济结构的体制,逐步缩小城乡之间的发展差距,在经济上切实保障农民的物质利益,在政治上切实尊重农民的民主权利,让农民能够公平地分享经济发展和社会发展的成果,才能充分调动 8 亿农民的积极性 and 创造性,才能真正加快农业增效、农民增收和农村发展的步伐,才能在 2020 年如期实现我国建设社会主义和谐社会的宏伟目标。



2006 年 12 月 13 日

前 言

中国正处在一个沧海横流的时代,这是一个改革的时代,一个开放的时代,一个正向现代化急速迈进的时代,一个正实践着几代人梦想的时代。当人们在新世纪之初满怀对构建社会主义和谐社会的呼唤和渴望之际,总会回忆起过去 100 多年来所走过的探索之路。

160 多年前,鸦片战争敲开了中华大地的古老国门,中华文明遭遇到前所未有的巨大挑战。面对坚船利炮,面对割地赔款,国人“师夷长技以制夷”,应对以洋务运动,并兴建北洋水师。甲午一战带来的切肤之痛,方知弱不在船炮,而在制度。无论是戊戌变法和辛亥革命对正式制度的变革,还是新文化运动对非正式制度的冲击,无不源于对落后挨打、开除“球籍”的恐惧和对国富民强、兴旺发达的渴求。其后,日本侵华战争改变了中国制度变迁的轨迹,短期内迅速动员一切社会力量抗日救亡成了最紧迫的任务,战时的制度安排成了抗战胜利后路径依赖的重要部分。1949 年后,国人迎来了一个和平发展的国内环境,却又走上了一条曲折坎坷的发展之路。反右,大跃进,人民公社,“文化大革命”,人们播下的是热情和希望,收获的却是贫穷和浩劫,换来的是国民经济到了崩溃的边缘。

从 20 世纪 70 年代末开始,中国进行了一系列的经济体制改革。改革最初从农村开始。一个看似小小的举措——把土地重新“分”给农户自己耕种,却开启了中国社会改革开放的历史之门。此后,中国终于抓住了 20 世纪最后 20 年的发展机遇。基于“人口红利”和“土地红利”的有利条件,持续 20 多年 GDP 年均 9% 以上的增长,年均 1 个百分点的恩格尔系数的下降,年均 1 个百分点的城市人口比例的增加。1980—2000 年,在吃、穿、用等消费品增长的推动下,中国基本完成了工业化进程中的轻工业化阶段。20 世纪 90 年代末至 21 世纪初,以住宅和汽车需求的全面启动为契机,中国工业化进入了资金和技术密集的重工业化阶段。其间,中国又加入了令国人魂牵梦绕的 WTO,彻底结束了与国际社会疏离、隔绝的历史。总之,中国社会进入了一个工业化、城镇化、市场化、国际化加速推进的历史阶段,经济体制、社会结构、利益格局和思想观念都在发生着极其深刻的变化。

然而,在中国社会经济高速发展的进程中,在中国试图用几十年的时间跨越发达国家上百年甚至几百年才走完的历程时,“三农”问题就像是一个

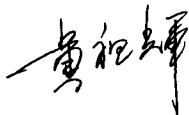
不和谐的音符,时时拨动着中国民众的心弦。从李昌平“农民真苦、农村真穷、农业真危险”的呼喊,到朱镕基坦言最牵挂的是“农民收入问题”,从《中国农民调查》披露的桩桩案件,到城乡居民收入差距不断扩大的数据统计,所有这一切都凸现了“三农”问题的严重性及其在当今中国社会的重要地位。中央“一号文件”从2004年开始连续三年都把“三农”问题放在党和政府工作的首位,放到一个新的高度来看待。“把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重,放在更加突出的位置,任何时候都不能放松。”

在党和政府日益重视“三农”问题的同时,国内理论界也加大了对中国“三农”问题的研究力度,并进行了广泛的研究和激烈的讨论。随着研究工作的不断深入,人们越来越意识到中国“三农”问题是一个极其复杂的、相互关联的问题集合。这些问题不仅必然地服从于社会化大生产、市场经济、工业化、城市化、全球化等人类社会演进的客观规律,也根本地受制于中国作为人地关系紧张、区域差异极大的人口大国的基本国情,还现实地依赖于中国经济发展、政治进步、文化变革、社会转型的历史进程,更因中国作为发展大国在市场化、全球化条件下实现后发工业化、城市化进程而凸显紧迫性。

解决中国“三农”问题不仅仅是提高农民收入、改善农村面貌、稳定农业增长的问题,而且是如何谋求农业、农村、农民长远发展的问题,关系到整个中国社会经济体制的转型与现代化的进程。在这个过程中,必然充满矛盾、痛苦和冲突。因而,解决中国“三农”问题将是一个长期的、复杂的、系统的历史进程,是一场影响数亿农民乃至十几亿中国人生活的划时代的经济社会革命。

在此背景下,作为研究中国“三农”问题的国家社科基金重大项目《解决中国“三农”问题的理论、思路与对策》于2004年5月正式立项。教育部人文社科重点研究基地——浙江大学农业现代化与农村发展研究中心(CARD)、浙江大学中国农村发展研究院(CARD)20多位多年从事“三农”问题研究的研究人员组成一个研究团队,进行了近3年时间的联合攻关,对“三农”问题进行了多角度的系统的探索,并将研究成果以《中国“三农”问题研究文丛》的形式分批出版发行。

我们不仅期待着丛书的出版能够进一步推动中国社会对“三农”问题的理论思考和实践探索,更期待着中国早日实现从传统到现代的跨越,期待着经历了百年曲折的中华民族早日实现民族复兴的伟大梦想。



2006年12月31日于杭州华家池

自序

通过有效地动员存款,向有投资机会和能够取得较高收益的企业与农户提供贷款,一个有效率的农村金融市场能够合理地分配稀缺的资源、降低资金使用的风险,从而推动农村经济持续稳定地发展,提高农民的收入和福利水平。现有研究表明,低效率的农村金融市场是农村经济发展缓慢,农户收入和福利水平难以提高的主要原因之一。

面对农村发展过程中的资金约束问题,不少发展中国家政府曾采取较低的存款和贷款利率,通过国有的农业发展银行和农业银行向农业部门、农户和贫困人口发放贴息贷款的政策。国际金融机构也曾经通过发展中国家的农业发展银行和农业银行向这些国家提供低息农业再贷款。但是,这种政策实施的效果并不理想,具体表现为信贷资金难以抵达目标群体及还款率低。

产生于 20 世纪 70 年代的以低收入群体为瞄准目标的小额信贷为缓解农户,尤其是贫困农户的信贷约束提出了一种全新的思路。小额信贷以扶助贫困人口和小额信贷机构的可持续发展作为目标。好的小额信贷机构和项目能够实现在没有补贴或补贴很少的情况下为低收入群体提供可持续的金融服务。经过多年的推广和金融创新,小额信贷在扶贫和金融发展方面的不可替代的作用已经引起了全世界的广泛关注。联合国把 2005 年定为“国际小额信贷年(International Year of Microcredit 2005)”。2006 年 10 月 31 日,孟加拉国的乡村银行(格莱明银行 Grameen Bank,简称 GB)及其创始人穆罕默德·尤纳斯(Muhammad Yunus)教授荣获 2006 年诺贝尔和平奖。

我国的农村金融改革始于 1979 年。经过 20 多年的努力,迄今为止已初步形成了以农村信用社、中国农业银行和邮政储蓄为主的正规农村金融体系。尽管这个体系为满足农业、农村和农民最基本的金融服务需求,为我国农村经济的结构调整和发展作出了一定的贡献,但是,我国的正规农村金融体系仍然不能解决在贷款到达农户和贫困户的同时,实现金融机构在没有

补贴的情况下可持续发展的问题。国际上好的小额信贷模式和经验对我国农村金融改革有着极其重要的现实意义。我国政府对小额信贷也越来越重视。从2004年起连续三年中共中央的一号文件中都有明确要求在农村探索建立发展小额贷款组织的内容。中国人民银行从2005年开始在全国五个省、自治区推动了商业性可持续小额信贷的试点。

我国早在20世纪90年代初期就从孟加拉国引进了以扶贫为目标的小额信贷。经过多年的探索和实践,小额信贷在我国已成为一种重要的扶贫方式。尽管十年多来小额信贷在我国有了比较大的发展,但仍面临着很大的挑战。现阶段,很多小额信贷仍然是项目型的,绝大多数的小额信贷项目和机构仍然不可持续。

针对我国农村金融和小额信贷发展过程中存在的问题,2006年5月20~21日在杭州召开了由浙江大学中国农村发展研究院(CARD)主办,澳大利亚维多利亚理工大学战略经济研究中心协办,福特基金会资助的“中国非政府小额信贷和农村金融”国际研讨会。来自我国小额信贷和农村金融的实践者、研究者和捐助机构的60多名代表出席了本次会议。代表中既有来自我国目前最主要的三家小额信贷机构(即中国社会科学院农村发展研究所扶贫合作社、商务部国际经济技术交流中心和中国扶贫基金会)的小额信贷负责人,农村金融决策和监管机构(人民银行和银监会)的代表,又有国内著名的农村金融和小额信贷研究的专家学者和主要国际捐助机构(福特基金会、世界银行、国际金融公司和德国技术合作公司)的代表。这次会议还有幸邀请到了世界著名的农村金融专家、美国密歇根大学经济学教授朴之水先生和致力于试点商业性小额信贷的内蒙古自治区金融办的宋亮先生。

农村金融和小额信贷是一门理论性和实践性都非常强的学科。我们以往对农村金融及其类似问题的研究和会议一般偏重于学术和理论方面的讨论,容易变成学者相互之间的泛泛而论,对实践中出现的问题重视不够。而农村金融和小额信贷的实际工作者也难以找到机会与从事理论研究的专家学者、决策机构的工作人员进行深入的探讨,缺乏理论方面的指导。在我国,建立监管良好的、有竞争性的和多元化的农村金融和小额信贷市场需要政府金融决策和监管部门、地方政府、实践工作者和研究人员的共同努力,也需要国际捐赠机构的参与。与以往类似主题的会议相比,本次研讨会具有以下三方面的特点。

一是与会代表的广泛性和代表性。本次研讨会邀请来自政府主管部门、研究机构、非政府组织和基层扶贫第一线机构人员的代表作主题发言,

并邀请国际机构的代表介绍他们在中国的项目和理念,采用对主题发言进行评论及自由讨论的方式,使得讨论不仅能直接切入现实问题,还可让不同观点碰撞出富有建设性的思想火花。这种讨论也使得农村金融和小额信贷的研究人员更加了解到实践中存在的问题和实践工作者所面临的困难,从而使他们今后的研究更有针对性。

二是理论研究水平的前瞻性和研究方法的实证性。出席会议的代表基本上代表了国内从事该项研究的一流水平。本次研讨会的一个鲜明特点是注重实证研究,若干论文的分析是基于深入实地调查获取的第一手的数据资料。这样的研究可以为政策制订者与实际操作者提供有价值的观点和信息。本次研讨会着重讨论了信贷需求与信贷约束两个深层次的问题,并对信贷需求给予了高度的重视。可以预见,农村经济结构的调整及其所引起的农民对金融产品需求的变化将对我国农村金融市场产生深远的影响。

三是研讨的时效性。目前,我国的农村金融改革已走到一个十字路口。农村信用社在中国农业银行逐步退出农村金融市场后已成为正规农村金融供给的主力军。从2000年开始在江苏省进行试点到现在,农村信用社改革已有五六年的历史了,但农村信用社在产权制度、治理结构、管理体制等方面仍然存在很多问题。我们应该如何评价农村信用社的改革?下一步信用社如何改,农业银行怎么办?另一方面,致力于扶贫的小额信贷试点在我国也已经进行了十多年,但大多数非政府小额信贷机构仍处于一种不死不活的境地,为什么在孟加拉国、印度尼西亚和其他发展中国家产生和发展的小额信贷在中国难以推广?从2005年起在我国五个省、自治区开始的商业性小额信贷的试点能否解决金融扶贫和可持续发展的问题?这次研讨会的召开适逢其时,与会者对以上问题给出了回答。

鉴于这次研讨会所取得的成果及其对今后我国农村金融改革和小额信贷发展的重要意义,我们感到有责任把这次研讨会的主要成果汇编成集。本文集收录了与会代表提交的13篇论文、13篇会议报告、11篇评论以及5个自由讨论。作为农村金融和小额信贷的研究人员,我们在这本文集中力图保留不同的,甚至是针锋相对的观点,也保留了对会议论文的批评和建设性的评论。我们让读者自己去判断,让实践和时间去检验。我们希望借此文集对我国农村金融和小额信贷发展的一个时间截面(纵然是一个不完全的截面)立此存照。我们也希望作者和评论人在若干年后能够再回过头来看看。

本文集的出版,不仅得到了福特基金会的资助,而且还得到了浙江大学中国农村发展研究院国家985二期工程建设项目、教育部人文社科重点研究

基地——农业现代化与农村发展研究中心(CARD)的资助。我们首先要感谢本文集的论文、报告、评论以及自由讨论的作者和其他出席会议的人员；我们还要感谢浙江大学农业发展研究院(CARD)的老师和研究生，他们为会议的召开和论文集的出版做了大量细致的工作。博士研究生金铃同学为论文集的出版付出了辛勤的劳动。我们特别要感谢福特基金会北京办事处的首席代表华安德教授和浙江大学农业发展研究院的黄祖辉教授，没有两位教授的提议、大力支持和学术上的指导，这次研讨会的召开和本文集的出版是不可能的。最后，我们要感谢浙江大学出版社的编辑们为本文集的出版所付出的努力。

编 者

2006 年 11 月于杭州华家池

目 录

第一章 中国非政府组织小额信贷实践	(1)
扶贫经济合作社十年回顾	杜晓山(3)
商务部中国国际经济技术交流中心/UNDP 小额信贷介绍	白澄宇(27)
改革创新蓄势待发 ——中国扶贫基金会小额信贷案例介绍	刘冬文(30)
社区基金模式的中国样本 ——富平学校临县小额信贷项目介绍	沈东曙(33)
内蒙古小额信贷试点思路介绍	宋 亮 申秀文(36)
自由讨论	沈明高 杜晓山等(39)
第二章 国际机构在华小额信贷项目	(41)
German Development Cooperation Supporting the Chinese Financial Sector	Thorsten Giehler(吉 乐)(43)
世界银行对中国小额信贷的支持	王 君(47)
国际金融公司在发展中国家投资小额信贷的经验	任 立(49)
福特基金会参与中国小额信贷项目的简要介绍	Andrew Watson(华安德)(52)
自由讨论	杜晓山 王 君等(53)

第三章 中国非政府组织小额信贷研究 (55)

小额信贷瞄准与农户贷款选择

——来自扶贫社的实证数据 孙若梅(57)

中国非政府组织小额信贷机构制度安排的症结与出路

..... 任常青(78)

中国小额信贷机构调查 程恩江 徐 忠(90)

小额信贷与扶贫:项目的实施结果、设计思路及思考

..... 刘西川 黄祖辉 程恩江(113)

自由讨论 罗小鹏 程恩江等(133)

第四章 中国农村金融市场研究 (135)

流动性约束与农户自我雇用行为研究 沈明高 韩玲慧(137)

订单农业中贸易信贷制度安排及其影响

——对福建省林产加工企业的初步观察与案例分析

..... 马九杰 李 歆(141)

农村金融制度创新

——农村社区发展基金案例 何广文 李莉莉(164)

信贷市场失灵与信贷扶贫

——来自中国农村的观察 章 元 张 弘(168)

改善穷人的贷款机会

——一些初步发现 吴国宝(185)

自由讨论 徐 忠 杜晓山(189)

第五章 中国农村信用社改革研究 (191)

中国新一轮信用社改革介绍 马忠富(193)

创建有效银行监管之路

——试析银监会三年来的监管思路 邵长毅(197)

我国农村信用社的改革 汪三贵(203)

我国农村信用社运行效率及其影响因素分析	
——以苏北地区为例	褚保金 张 兰 王 娟(212)
第六章 非正规金融及其他	(233)
互助会运行的稳定性分析	
——基于浙江台州的案例	刘民权 俞建施(235)
村庄信任与标会	胡必亮(254)
农村信用社改革、农村金融市场和农村经济发展	
——南京农业大学福特项目进展报告	洪慧娟(272)
国际小额信贷最新研究动向介绍	Albert Park(朴之水)(283)
自由讨论	俞建施 罗小鹏等(287)
附 录.....	(289)
附录 1	(291)
附录 2	(298)

第一章

中国非政府组织小额信贷实践

- 扶贫经济合作社十年回顾
- 商务部国际经济技术交流中心/UNDP 小额信贷介绍
- 改革创新蓄势待发——中国扶贫基金会小额信贷案例介绍
- 社区基金模式的中国样本——富平学校临县小额信贷项目介绍
- 内蒙古小额信贷试点思路介绍
- 自由讨论

扶贫经济合作社十年回顾^①

杜晓山

1 引言

中国社会科学院农村发展研究所“小额信贷扶贫研究课题组”所从事的小额信贷扶贫研究与实践,从1993年9月成立第一个县级扶贫经济合作社(以下简称“扶贫社”),1994年5月发放第一批贷款,至今(2005年3月)已历时十年有余。本报告任务是,在对扶贫社十年发展回顾的基础上,总结经验教训,以期对扶贫社今后发展有所帮助。

扶贫社是中国第一个规范借鉴国际经验[主要是孟加拉乡村银行(Grameen Bank,简称GB)的经验]开展小额信贷扶贫的项目。课题组感谢福特基金会对扶贫社十多年的连续资助,包括研究经费、操作经费和技术支持。课题组同样感谢孟加拉乡村银行信托基金(GT)、台湾企业家杨麟先生、花旗集团(Citigroup)等所有支持过扶贫社的组织、机构和个人给予扶贫社资金(低息、无息和捐赠)、技术和道义的支持。

扶贫社先后建立过6个小额信贷扶贫实验点,分别为河北省易县(1993年9月)、河南省虞城县(1995年8月)、河南省南召县(1995年10月)、陕西省丹凤县(1996年7月)、河北涞水县(2002年10月)、四川金堂县(2003年8月)。它们分别在县民政局注册为社团法人,名称为“小额信贷扶贫经济合作社”。在这6个扶贫社中,陕西丹凤县由于后来得到上千万元的政府贴息贷款,因此中国社科院扶贫社在该县只运行了两年,两年后转交给当地政府

^① 本文为“扶贫社十年回顾课题组”集体撰写的课题报告(2005年3月)的部分缩改稿,由杜晓山完成。“扶贫社十年回顾课题组”成员为杜晓山、刘文璞、张保民、孙若梅、任常青。该“扶贫社十年回顾课题”由福特基金会资助。