

刘文璞 主编

中国农村

小额信贷扶贫的 理论与实践

1996年

中国小额信贷扶贫
国际研讨会论文集

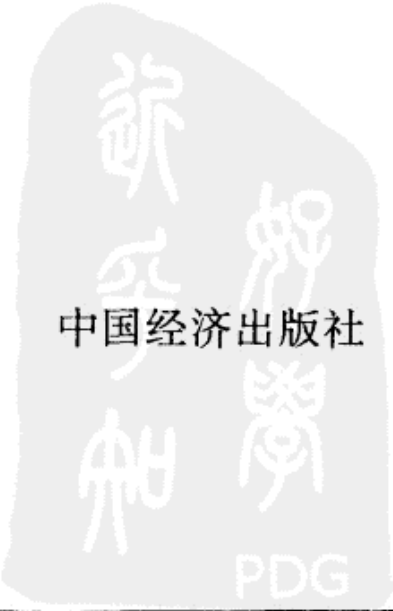
中国经济出版社

中国农村小额信贷扶贫的 理论与实践

——1996 年中国小额信贷扶贫国际研讨会论文集

主 编:刘文璞

副主编:杜晓山 张保民 孙若梅



中国经济出版社

PDG

图书在版编目(CIP)数据

中国农村小额信贷扶贫的理论与实践:1996年中国小额信贷扶贫国际研讨会论文集/刘文璞主编. —北京:中国经济出版社,1997.7

ISBN 7-5017-3967-6

I. 中… II. 刘… III. 农业贷款, 小额-国际会议-文集
IV. F830.58-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 08203 号

责任编辑:刘一玲(电话:68355210)

封面设计:高书精

中国农村小额信贷扶贫的理论与实践

—1996年中国小额信贷扶贫国际研讨会论文集

刘文璞 主编

*

中国经济出版社出版发行

(北京百万庄北街3号)

(邮政编码:100037)

各地新华书店经销

北京彩虹印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 15.375印张 2插页 380千字

1997年8月第1版 1997年8月第1次印刷

印数:1—2500册

ISBN 7-5017-3967-6/F·2854

定价:30.00元

舟 学

PDG

目 录

中国农村小额信贷扶贫项目的开展与持续发展(代序)

——小额信贷扶贫国际研讨会综述 孙若梅 杜晓山 (1)

在北京小额信贷扶贫国际研讨会上的讲话 杨钟 (9)

搞好小额信贷项目的试验和推广提高扶贫资金的使用效益

——在小额信贷扶贫国际研讨会上的讲话 高鸿宾 (15)

在农村小额信贷扶贫项目国际研讨会的讲话 冯淬 (19)

中国的小额信贷与扶贫:几点思考 拉堤菲 (23)

小额信贷与扶贫

——联合国与中国合作试验 贺苏珊 徐鲜梅 (29)

农村小额信贷

——国际经验与国内扶贫社试点 杜晓山 孙若梅 (99)

河北省易县扶贫合作社探索乡村银行模式的

做法和经验 易县扶贫社 (117)

小额信贷扶贫到户的理论与实践

——河北易县试点阶段报告 刘文璞 张保民 (125)

从易县到仪陇

——小额信贷扶贫项目的试验推广 杜吟棠 (151)

“乡村银行模式”:脱贫致富之路

——虞城县扶贫社推广“乡村银行”

模式工作汇报 虞城县扶贫经济合作社 (165)

推广“孟加拉乡村银行”经验 拓宽扶贫

之路 虞城县人民政府 (171)

公司+乡村银行模式+贫困户

——一种推进农业产业化的扶贫新模式 ... 汤李梁 杨成海 (175)

扶贫、信贷与持续发展

——联合国开发计划署综合扶贫项目

简介 白澄宇 葛友俐 (181)

小额信贷与中国扶贫开发方式的变革

——闽中和安康小额信贷试点的启示 何道峰 卫丽莉 (187)

青海社区发展项目

——小型信贷和储蓄项目报告 苏娘太杰 许晓燕 (207)

渐进计划和村寨信用基金在草海

——贵州草海保护区村寨发展

计划 管毓和 黄明杰 宋涛 Ashok (217)

非政府组织通过小额贷款救助贫困母亲的新尝试 ... 张志荣 (225)

“妇女、人口与发展”项目简介 王行根 (231)

对吕梁妇女开展连环脱贫活动的情况介绍 闫电山 (237)

太行山内邱县扶贫发展试验区的

小额扶贫贷款 严瑞珍 王志敏 (243)

香港乐施会中国项目小额信贷体系 向跃平 汪坤 (247)

国际世界宣明会及其小额信贷

项目 冯瑞安 杨比伦 伍瑞嫦 洪璇璇 (261)

国际小母牛项目在中国的扶贫工作 陈纳新 张七三 (271)

中国政府—联合国儿童基金会合作

关于贫困地区社会发展项目 联合国儿童基金会合作 (279)

中德合作江西省山区可持续发展

项目及其信贷活动简介 吴国琛 (303)

在小型信贷项目执行上国际机构与国内金融机构

合作问题的探讨

——中国五省调查结果的初步分析提要 程恩江 (313)

提供机会与赋权女性

——小额信贷扶贫模式与贫困妇女的生育健康及发展

的应用性研究设想	赵捷 (317)
四川省农村合作基金会的产生和发展	郭晓鸣 杨钢 (327)
小额信贷成功的关键	冯·皮斯克 (335)
世界持续性小额信贷的引路人 ——印度尼西亚拉基亚特银行	
地方金融系统成立 25 周年	玛格丽特 S·罗宾逊 (347)
小额信贷项目的储蓄动员	玛格丽特 S·罗宾逊 (361)
微型信贷启动项目指南	联合国开发计划署(UNDP) (375)

第一章 介绍

I. 介绍	(379)
II. 微型信贷启动项目的目标	(381)
III. 微型信贷启动项目模式	(382)
IV. 成功的微型信贷项目	(385)

第二章 计划

I. 项目计划之原则	(390)
II. 申请纲要	(392)
III. 宗旨与提要	(395)
IV. 组织评价	(397)
V. 策略性环境	(399)
VI. 市场	(402)
VII. 推销计划	(408)
VIII. 资金服务	(410)
IX. 信贷模式	(414)
X. 组织计划	(420)
XI. 发展计划	(422)
XII. 管理体系与管理人员	(425)
XIII. 预算	(428)
XIV. 集资	(432)

第三章 启动

I. 实地工作目标	(435)
II. 招募工作人员	(438)
III. 推销微型贷款启动项目	(441)
IV. 建立信贷小组	(448)
V. 发放贷款	(456)

第四章 财务管理

I. 前言	(459)
II. 整理信贷记录	(460)
III. 偿还贷款	(465)
IV. 逾期付款	(467)
V. 会计	(470)
VI. 确定目标	(475)
VII. 衡量技巧	(479)



中国农村小额信贷扶贫项目的 开展与持续发展

——小额信贷扶贫国际研讨会综述

(代序)

孙若梅 杜晓山

由中国社会科学院贫困问题研究中心、中国社会科学院农村发展研究所、中国扶贫开发协会农户发展基金管理委员会主办,由福特基金会、世界银行扶贫协商小组、联合国开发计划署资助,中国河南省虞城县政府协办的中国小额信贷扶贫国际研讨会,于1996年10月14日—20日在北京和河南虞城召开。这次研讨会采取两阶段的形式:即第一阶段为北京会议阶段,就与小额信贷扶贫相关的理论问题以及国际和国内经验进行充分的探讨和交流;第二阶段为河南虞城会议阶段,与会代表到会议主办单位中国社科院小额信贷扶贫项目实施点之一的河南省虞城县扶贫社进行实地调查和项目评估。

参加本次研讨会的代表包括:国务院扶贫办公室、中国扶贫基金会、国家外经贸部、国家财政部、农业部和全国妇联等国家机关的领导 and 干部;中国人民银行、中国农业银行、中国农业发展银行等金融界的领导和专家;北京大学、中国人民大学、北京农业大学、中国社会科学院和地方社科院的学者和专家;世界银行“扶贫协商小组”和联合国开发计划署总部官员和聘请的小额信贷专家;福特基金会驻华代表及官员;联合国开发计划署驻华代表及官员;世界银行驻华代表及官员;联合国儿童基金会、联合国粮食计划署、粮农组织、教科文组织驻华官员;加拿大驻华使馆、澳大利亚驻华使馆、新西兰驻华使馆

的官员和世界妇女金融组织的官员；以及来自国内新疆、青海、宁夏、陕西、山西、西藏、四川、云南、贵州、广西、江西、河北、河南等省区各小额信贷扶贫项目实施点的人员和中外方专家。共计 140 名正式代表参加了研讨会，其中中国代表 100 人，外宾 40 人。

农村小额信贷扶贫项目是通过直接为贫困农户或微型企业提供金融服务的方式，扶助他们走上自我生存和发展的道路，同时，从事小额信贷扶贫的机构也能通过服务达到自我生存和发展。国际上小额信贷扶贫项目经过近 30 年的发展，已有相当成功的案例和失败的教训；已形成一定的操作规范和积累了相应的经验。以小额信贷为工具帮助贫困户，是各种有效的扶贫方式中的一种，它可为具有生产能力、具有劳动力剩余而缺乏生产所需资金的贫困农户提供一种机会，通过他们自己的创收活动而得到收益。

一、中国农村小额信贷项目开展现状

中国模拟孟加拉“乡村银行”(GB)式的正规的小额信贷扶贫项目，首先开始于中国社会科学院农村发展研究所于 1994 年在河北省易县的扶贫合作社实验。1995 年和 1996 年社科院农发所又分别在河南省虞城县和南召县以及陕西省丹凤县开始了同样的扶贫合作社项目。从 1995 年至 1996 年 10 月联合国开发计划署(UNDP)和外经贸部交流中心(CICETE)分别在云南省和四川省的 3 个县以及西藏珠峰自然保护区开展了规范的农村小额信贷扶贫项目。事实上，广义的微型贷款项目 80 年代末就已在中国开展。如：1989 年在甘肃省陇西县和青海、宁夏等省执行的人口基金项目，已采取小额贷款的方式，其目标是对能带动千家万户的乡镇企业，并非直接针对贫困户；其目标是改善人口生育健康水平，同时增加妇女的家庭收入。目前中国已开展的广义小额信贷项目包括：山西省妇联执行的信贷扶贫项目、贵州草海保护区村寨发展计划、国际小母牛项目、乐施会西南地区农户信贷项目、中国人民大学与河北省内丘县执行的养牛项

目、联合国儿童基金会在一些地方执行的项目、国际工合在河北省满城县的项目、中国“人口福利基金”的“幸福工程”项目等等。

二、小额信贷扶贫机构与正规金融部门的关系

(一) 小额信贷机构与正规金融机构的联系方式

在很多发展中国家,由于农民居住分散和贫困农户贷款数额很小,使得一般商业银行对这些业务不感兴趣,这为小额信贷组织创造了其活动的市场空间环境。

小额信贷组织与商业银行的联系一般是两种形式。(1)小额信贷组织将余款存在大商业银行中,这有两方面的作用:一方面正规商业银行保护小额信贷机构存款的安全性;另一方面取得商业银行对小额信贷组织活动的支持。(2)小额信贷组织直接受中央银行的监督。这两种形式都强调小额信贷组织的运作的独立性。

小额信贷自身的组织形式也是多种多样,不但可以经营小额信贷活动,也可以从事其它技术项目,或采取与技术推广相结合的组织方式,还可以兼行社会发展活动。

有的外国专家还介绍了印度尼西亚国有拉基亚特商业银行(BRI)等机构提供小额信贷的经验。BRI在25年前成立了地方金融系统,充分运用适于当地条件的存贷利率、自愿储蓄等金融手段,进行商业性企业化经营,成为世界上杰出的、没有补贴的、盈利的、可持续的提供小额信贷的机构。不少发展中国家的银行和金融机构已开始学习其经验,有些已成为或正在成为自给性的商业性小额信贷组织。

(二) 农村信用合作社与小额信贷机构的关系

广泛的农村信用合作社正在重新经历其初期经历过的阶段,成为以集体股份和农民个人为主的农村金融组织,已具备一定的民营、民管和民用的性质。当然农村信用合作社目前有对贫困户不利的倾向,其主要活动向工业、商业和城镇倾斜,为农民和贫困农户发放小

额贷款的功能在减弱。但一种观点是寄希望农村信用合作社更好的承担发放小额贷款职能。

三、政府对小额信贷扶贫项目的政策及其作用

中国小额信贷项目要想取得成功,必须与政府合作。而且,经验表明从项目一开始就有良好的合作是至关重要的。否则,在小额信贷项目的进程中,需要花费更大的成本来改善合作关系。

(一)政府的作用

政府的重要作用体现为维持稳定的宏观经济环境,防止通货膨胀,特别是恶性的通货膨胀。政府对金融机构进行宏观调控和管理,包括实行灵活的利率政策,防止金融垄断。政府可以开展乡村道路、市场以及其它基础设施建设,提供灾害性援助,帮助小额信贷项目。政府还可以教育其工作人员认识小额信贷项目的重要性;政府可以提供一部分启动资金;政府可以对管理人员进行培训,建立信息管理系统。

对小额信贷的态度,政府应慎重处理,不要急于肯定,也不要急于否定,应该观察一段时间。

(二)目前需要探讨的问题

1. 小额信贷如何与政府金融政策相适应?
2. 我国政府如何支持小额信贷?
3. 我国扶贫贷款如何与小额信贷相结合?
4. 政府如何加大支持力度,使小额信贷降低操作成本。

四、小额信贷与技术支持、服务以及其他社会发展活动

(一)小额信贷扶贫项目提供技术支持与服务的必要性和可能性

技术服务是贫困人口的普遍愿望和贫困地区的迫切需求,但在向贫困地区贫困人口提供小额信贷金融服务的同时,小额信贷机构是否有能力和财力提供技术服务?具有不同的观点。一种观点认为:

小额信贷项目以财务自立为最终目标,这就要求不断降低成本和作费用,所以小额信贷机构自身无力在提供信贷的同时,再提供技术服务。另一种观点则认为:小额信贷扶贫项目的目标是扶贫,而贫困人群对技术的需求是最迫切的,如果只是提供资金而不提供项目技术服务,可能是不负责任的行为,如果造成农户项目的损失,有可能加大小额信贷项目的运作成本。

(二) 小额信贷项目与社会发展活动的关系

与国外许多小额信贷机构和扶贫项目一样,我国的各类小额信贷扶贫项目也普遍包含社会发展方面的活动内容,不同程度和不同方式地开展教科文卫体、精神文明建设方面的活动。而且很多代表认为,开展这些技术支持和服务以及社会发展方面的活动,应是小额信贷项目的一个组成部分,或是对其的一种补充,或两者都是同一大项目中的不同组成部分。这样做更有利于缓贫脱贫,而且,在我国它还具有更深远的意义。不过,它的开展同样受项目本身或外来人财物方面的制约。

五、小额信贷扶贫项目的财务自立和持续发展

(一) 小额信贷的持续性与贫困户持续性发展的关系

在强调小额信贷机构的财务自立与持续发展的同时,应妥善处理援助机构、小额信贷机构和借款人三者之间的关系,不能单方面强调信贷机构或借款人的持续发展,力争实现财务自立和持续发展的目标应成为三方面的共识。

(二) 实现财务自立和持续发展的途径

小额信贷项目或组织实现财务自立和财政持续发展的基本途径为三方面:适宜的利率水平,通过有效率的工作和规模的扩大降低操作成本,有效地动员客户(借款人)的自愿储蓄。而要同时达到小额信贷经营和财务的持续性,需在上述三方面基础上建立完善的信息系统、管理系统和组织系统;需要小额信贷机构和客户双方的信心、责

任心和良好的合作关系;需要有准备地和谨慎地对待风险;需要信贷机构具有明确的责任、制度和内部分工。

六、小额信贷扶贫项目的金融监督报告和影响评估

(一)金融监督报告和影响评估在小额信贷项目中的重要性

因为实现小额信贷的目标是一个过程,这一过程需要监测。其重要作用在于发现项目运作过程中发生的偏差并提出校正偏差的方案,同时研究设定的项目目标是否合理,进一步提高项目的质量,使小额信贷达到扶贫的持续性与财务持续性的合理统一。

(二)实现监督报告与影响评估的方式和途径

1. 监督报告和影响评估的指标需要标准化。监督报告标准化包括信息收集系统、标准化的报告形式和财务监督报告;影响评估指标包括农户收入指标、就业指标、社会地位和福利指标以及农户抗风险能力指标。

2. 监督报告和影响评估的简明化。简明化具有两方面的意义:第一,简明的报告可以便于和拥有广泛的人士阅读,容易达成系统的共识;第二,简明化可以降低监测成本和报告成本。

3. 真实性。良好的信息收集系统和途径,独立的监测系统,不受行政和各方面干扰而扭曲的报告形式是真实性的基础。

七、小额信贷成功的关键

世界银行“扶贫协商小组”的官员和专家就小额信贷项目成功标准、成功的策略以及成功的经验和教训发表了见解。

(一)成功的标准和机制

小额信贷的成功标准有两条:首先是项目的开展,其含义是较快地达到大量贫困户、实现规模经济的能力和实现总借贷成本降至平均贷款额的 20%~30% 以下;第二点是项目的持续性,即小额信贷的实施者有能力持续地开展项目,至少持续 10 年~20 年的时间,具体包括以下三点界定:(1)效益=收入-费用,(2)资本=总资产-总

债务,(3)不依赖资助=商业性的成功。如果说项目的开展可以通过资助方或政府的大量资金投入而实现的话,项目的持续性则必须依靠小额信贷实施者的经营和管理。

(二)成功的经验

世行专家提出小额信贷项目成功的“四言真经”是:信心、管理风险、责任感和关系。并总结出 11 条成功的经验:(1)小额信贷金融机构必须专门化,金融机构的业务必须专门化;(2)小额信贷机构必须有透明度很高的会计制度;(3)小额信贷机构要有一定的资金,必要时以弥补贷款损失;(4)必须考虑工作人员的利益;(5)在各级水平对客户进行考察:包括个体水平、小组水平,也包括对将要中止项目的客户的调查,建立信心和信誉;(6)完善的内部审计制度和独立的外部审计制度;(7)利率要高于市场利率水平;(8)资产分为两部分使用:70%~75%作为贷款,同时保持手中有一定的现金用于其它目的;(9)根据客户选择工作人员;(10)小额信贷是一项业务,而不是政治派别的表态;(11)贷款发放种类的多样化。

八、争论与共识

(一)小额信贷扶贫项目的优先关注点

小额信贷扶贫项目首先要考虑机构的持续性目标,还是首先考虑扶贫目标?这两者的关系是一个有争议的问题。第二,在持续性的概念中,优先关注点是金融的持续性还是非金融的持续性,这是问题的另一方面。与会者比较一致的观点是:小额信贷项目的持续性包括经营的持续与财务的持续。首先关注点是经营的持续,在非金融方面,持续性目标是一种压力,没有压力就没有动力,就不能有效地利用资金。而财务的持续,是经营持续的资金保证。

(二)利率水平

利率水平是小额信贷项目中最关键和敏感的因素,是这类项目能否有效和持续地服务于目标群体的调节器。关于如何确定可行的

实践利率水平：一种观点认为，对贫困户而言，最重要的不是利率，而是提供金融服务。一致的结论是小额信贷的实践中，利率水平不能太低，低利率会造成资金流失和偏离目标集团，比较多的人认为目前中国实践中利率水平应以信用社的最高利率为上限，即小额信贷项目的最高利率不超过 24%，当然在不同的地区利率水平允许有差异。当然，也有主张扶贫应低利率。但外国专家的观点则是小额信贷项目的贷款利率应等于且最好是高于市场利率。

（三）在中国贫困山区推广的可能性

来自中国山区省份和自治区的一些与会者对小额信贷在山区实践的可行性提出了质疑。集中为以下两方面：一方面是对小额信贷项目在山区运作方式可行性的质疑；另一方面是对贫困山区农户创收能力的质疑。一般来讲，中国贫困山区居住分散、交通不便，现行的孟加拉“乡村银行”式的小额信贷运作方式是否适宜，如何能够覆盖成本，实现持续性；而且贫困山区市场发育差，贫困农户赚得现金收入的渠道少。对小额信贷扶贫在贫困山区推广的可能性，比较一致的看法是：（1）小额信贷只是各种扶贫工具中的一种，并非灵丹妙药，必然有其最适宜的范围；（2）小额信贷扶贫方式不适宜民政救济对象，无论在山区和平原都是如此；（3）对多数贫困山区农村经济中最为过剩的是劳动力要素的现实而言，通过资金要素的投入，就能有效地启动过剩的劳动力要素，必然会产生超额收益，小额信贷扶贫方式是适宜的。

总之，中国小额信贷扶贫项目已成功地走出了关键的第一步。小额信贷扶贫在中国已从理论付诸实践；已从探讨中国小额信贷项目如何开展，转向探讨其持续发展；小额信贷扶贫将从试点走向推广，贫困农户已经开始并将会有更多的贫困农户从中受益。要成功地实现小额信贷扶贫项目的目标，仍面对漫长的道路，而其中最关键的是：借方和贷方及与之有关的各方都需付出坚持不懈的努力。

在北京小额信贷扶贫国际 研讨会上的讲话

国务院扶贫开发领导小组副组长 杨钟

在纪念“国际消除贫困年”之际，中国社会科学院贫困问题研究中心、中国社会科学院农村发展研究所、中国扶贫协会联合召开这个研讨会，交流国际小额信贷扶贫的信息和经验，探讨结合中国国情做好这项工作的措施，对于实现资助者扶贫到户的意愿，推动消除贫困的进程，具有重要的意义。我们一定要主动配合，把这件事情做好。

中国的扶贫形势、本世纪末的进取目标、采取的政策和措施，已经公诸于世。国务院扶贫开发领导小组成员、办公室主任高鸿宾先生在开幕式上对此又作了明确的阐述。这里，我着重就大家关注的几个问题，讲点情况和意见。

一、本世纪末我国基本解决农村贫困人口温饱问题的可能性

力争本世纪末基本解决农村贫困人口的温饱问题，是我国政府实现国民经济发展第二步战略目标的一项重大决策。这项战略决策的基本思路和主要内容，集中体现在我国政府制定的《国家八七扶贫攻坚计划》（1994年～2000年）之中。今年，全国人大通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，又把本世纪末基本消除贫困现象作为一个重要的奋斗目标，并从宏观决策上采取了更加有力的措施。这里需要说明的是，我们所说的农村贫困人口，是指每人每天摄热量在2100大卡、蛋白质在50克以下的那一小部分未达温饱的贫困群体；我们所说的基本解决群众温饱，是指除了少数丧失劳动能力需要国家救济的贫困人口，以及不可抗拒的自然灾

害造成的贫困人口之外,到本世纪末基本上都要解决温饱问题。努力实现这个目标,是中国共产党和中国政府全心全意为人民服务的宗旨和社会主义要消灭贫穷、实现共同富裕的性质决定的,是维护改革、发展、稳定的大局需要决定的,是客观需要和实际可能决定的。责无旁贷,必须全力以赴,力争如期实现。

经过十多年来的艰苦努力,我国农村的贫困人口已由 1978 年的 2.5 亿人,下降到 1995 年的 6500 万人,取得了很大的成绩。剩下未解决温饱的这部分人口,大都分布在地域偏远,交通不便,生态环境很差,甚至缺乏基本生活条件的地方,是块难啃的“硬骨头”,必须打一场扶贫攻坚战,才能最终解决群众温饱。任务十分艰巨,时间也非常紧迫。但是,实现这个目标的有利条件也是很多的,一是有党和政府对扶贫工作的高度重视和正确领导,贫困地区干部、群众对摆脱贫困有强烈的愿望,把党和政府的政策与贫困地区干部、群众的积极性结合起来,就是巨大的脱贫力量;二是随着国民经济的发展和国家财力的增强,可以更多地增加扶贫投入;三是中华民族有扶贫济困的优良传统,社会各方面参与扶贫的积极性越来越高,潜力很大;四是随着社会主义市场经济的发展和贫困地区基础设施的改善,加快贫困地区的资源开发,已成为贫困地区和经济发达地区的共同要求,加快了生产要素的优化组合和流动;五是经过多年的扶贫开发,贫困地区有了一定的自我发展能力,在实践中积累了很多成功的经验,找到了因地制宜、趋利避害、殊途同归的脱贫路子。只要我们因势利导、艰苦奋斗,在本世纪末实现基本解决农村贫困人口的温饱问题,还是大有希望的。

二、坚持开发扶贫的方针是治穷致富的根本出路

我国的贫困地区,主要分布在中西部。地域辽阔,多数地方资源丰富,把资源优势转化为经济优势,既是治穷致富的根本出路,又是与经济发达地区实行优势互补,实现国民经济可持续发展的重要保