

小额信贷与中国扶贫 经验与思考

● 徐鲜梅 刘军 杜晓山 著

● 中国妇女出版社

小额信贷与中国扶贫： 经验与思考

徐鲜梅 刘 军 杜晓山 著

中国妇女出版社

000000

图书在版编目 (CIP) 数据

小额信贷与中国扶贫：经验与思考/徐鲜梅等著. -北京：

中国妇女出版社，1998.6

ISBN 7-80131-241-4

I. 小… II. 徐… III. 不发达地区-县-农业贷款，小额-经验-
中国 IV.F832.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 16465 号

小额信贷与中国扶贫：经验与思考

徐鲜梅 刘 军 杜晓山 著

中国妇女出版社出版发行

北京东城区史家胡同甲 24 号

邮政编码：100010

各地新华书店经销

遵化人民印刷厂印刷

850×1168 1/32 15.125 印张 350 千字

1998 年 6 月北京第一版 1998 年 6 月第一次印刷

印数：1—3000 册

ISBN 7-80131-241-4/F·1

定价：36.00 元

前 言

在中国，也像世界其他地方一样，贫困是个非常复杂的现象。每一地区都有其特殊的人口、经济和社会原因导致贫困，而贫困所产生的影响也不同。因此，大规模扶贫项目的制定是困难的。一种模式或项目不会适宜于所有地区。为此，扶贫工作的计划制定者已越来越将小额信贷扶贫作为一种扶贫方式。它可以将较大的扶贫覆盖面与贫困户的能力结合起来，以适应当地和农户的实际。小额信贷项目需要借助于规模经济，同时也允许借贷者和储蓄者自行选择脱贫之路。而且，以小组为基础的借贷方式还与其他缓贫活动产生最大的潜在影响和作用提供了机会，这些缓贫活动包括卫生保健教育、文化培训或技术和领导才能培训等，这些活动揭示了贫困的社会因素。

中国开展小额信贷试验比其他国家晚些，但现在正在大规模地快速推广先行试点的经验。由于种种原因，中国的金融体系比其他重要体系发展得更慢，在农村更是如此。因此，许多农户，特别是那些居住在偏远地区

的贫困农户，无法从银行或其他农村信贷系统获得贷款。中国农业银行、农业发展银行和农村信用合作社仅为经济发展项目或乡镇企业提供贷款。甚至将农民的存款也用于这方面的贷款，同时，贷款一般也不会贷给私人。这种向企业贷款的倾斜来自于这样一种概念，即企业最能促进非农就业和增加当地政府的税收。

自1984年以来，中国以贴息贷款、以工代赈和发展资金三种方式帮助贫困地区发展。从1986年起，政府已通过这些方式发放了720亿元人民币，主要用于国定的贫困县（现有592个县）。近年来，扶贫资金的使用由于没有面向有劳动力资源的贫困农户而受到越来越多的批评。问题的产生根源在于扶贫项目目标的两重性。这些项目一方面寻求增加当地财政收入，促进经济发展；另一方面又要减缓农户的贫困。当地官员掌握着扶贫项目，银行和地方政府面对着向企业、大型经济实体和有较大商品化能力的农户发放扶贫贷款的巨大压力。而这些实体和个人被认为更有能力还贷，更可能产生利润为经济发展提供财政收入。事实上，情况并不总是如此。

正是由于以上原因，一些关心扶贫资金应满足最贫困农户需求的学术研究人员、政府官员和资助者对小额信贷扶贫的举措表现出兴趣，尤其对孟加拉乡村银行的经验和其他发展中国家将其运用于本国的经验表示关注。到1995年，中国社会科学院农村发展研究所、福特基金会、联合国开发计划署和一些其他资金捐助者已先

后在中国开展了小额信贷扶贫试点项目，旨在试验和示范专向贫困农户提供贷款的可行性。到1997年，这些项目成功地说明向经过选择的最贫困农户提供信贷服务是可行的，而且，项目还取得了非常高的还贷率（一般在95—100%之间），借贷者所做的投资获得了高回报率。由联合国开发计划署资助的西藏日喀则地区珠峰自然保护区四个贫困县的小额信贷项目中，贫困农户的平均投资回报率估计在30%以上。

然而，政府政策决定了小额信贷扶贫项目的贷款利息必须实行贴息。而且，每个先行的小额信贷试验项目都因规模太小而不能从规模经济中获益。因此，没有一个先行试验项目已能够覆盖运作成本而展示其发展的持续性。试验项目规模的有限性也意味着它们对各地政府要在2000年消除绝对贫困的目标还未做出显著的贡献。

由于受到先行试验的小额信贷扶贫项目初步成功的鼓舞，以及为了实现解决温饱目标而要扩大规模的压力，一些地区近来已将小额信贷的方法引入到扶贫工作中。目前，陕西、云南和四川省正在开展和推广规模较大的小额信贷项目。初步的信息显示这些项目的目标群体是广大贫困户，贷款的还贷率很高，家庭小额投资实现了高回报率。然而，与那些较小试点项目相比，这些项目也有一些做法上的不同之处，最明显的是它们较少地强调小组培训和正常的会议。并不聘用社区工作队

员，以及主要依靠行政手段确保还贷率等。在这点上，它们对贫困农民自己参与的自主权重视不够，对当地的能力和自力更生注意不够。而且，由于对这些扩展的小额信贷项目要求约为4.8%的利率，因此它们不能覆盖启动和操作成本，因而不能实现项目持续发展的要求。

应充分赞赏国务院扶贫开发领导小组，因为它迅速认识到小额信贷在帮助转变“八七扶贫攻坚计划”提供的扶贫资金的使用目标上所做的重要贡献，也因为它是为了大大扩展扶贫到户项目的覆盖面而支持这些项目的试验。然而，由于这些小额信贷推广项目更多地依赖自上而下的行政手段，而不是由互助小组对贷款的使用进行对话和决策；也由于缺乏互助小组对高还贷率的压力，因此，这些项目可能在今后会出现因较高的拖欠还贷问题而造成扶贫目标的失败。而且，小组培训不够充分；基本的财会和报告制度的适用性和透明度不够；以及由此而造成的政府审计扶贫资金的能力方面的问题都威胁着这些推广项目确保其借贷和储蓄制度的完善。

联合国开发计划署非常高兴地资助出版这本最新的有关中国小额信贷项目经验的著作，也感谢徐鲜梅女士汇集了对中国从事管理和操作小额信贷项目人士有用的信息财富。这部著作既有理论性又具实践性，它分析了中国最新的小额信贷经验，也对那些在贫困县建立和管理小额信贷项目的人士提供实践指导。我们相信，这本书对各级政府扶贫项目的管理者能起到培训和提

供一份极佳经验的作用。

联合国开发计划署

驻华代表处代表

贺尔康 (Arthur N. Holcombe)

1998年2月22日于中国北京

序

贫困，一方面是社会、经济和文化落后的总称，是由低收入造成的基本物质、基本服务相对缺少或绝对缺乏，以及无发展机会和手段的一种状况；另一方面，贫困则是划分其标准多元化动态性所决定的多层次的变化概念。它既是一种经济现象，同时也是一种社会文化现象；贫困不仅是一个国内问题，亦是一个国际问题。因此，贫困问题既是国内外经济学家，亦是社会学家共同关注的主题。

由于各国的社会、历史、经济和自然等整体条件、发展经济的道路以及所处的发展阶段不同，其贫困之原因、贫困之程度、贫困之表征及其划分贫困的标准也不尽相同。我国的贫困首先是农村贫困，绝大多数贫困人口集中在农村，且主要分布在“老、少、边、山、穷”地区；而经济发达国家的贫困主要是城市贫困。因此各国消除贫困之策略和措施也不大相同。

然而，无论是农村贫困，还是城市贫困，均不能排斥贫困含义中基本确定的内容。这就是说，在各国消除贫困的策略和措施中，又蕴含着某些共同的要素及载体。这就为世界各国共同学习和借鉴有效的扶贫模式奠定了基础。

当然，任何扶贫模式本身是不会自动减缓和消除贫困的。但只要优秀人士及组织，借助较佳的扶贫模式机制，应用适宜的操作原理和方法，被赋予足够的完全物质保证，定能逐渐减缓

和消除贫困。

小额信贷是以农村为区域建立一种目标完全不同于传统银行为宗旨的金融制度，在特定的前提条件下，向目标群体（贫困人口）直接提供生产性经营贷款及综合技术服务的一种特殊信贷方式。

小额信贷已被国内外有关组织和人士称为是目前世界上规模最大，且最成功的信贷扶贫项目系统。它的成功，引起世界各国特别是东南亚国家的极大兴趣及关注。各国的非政府组织和扶贫信贷组织纷纷起而效之，建立了一批小额信贷实验项目。旨在帮助本国的贫困人口提供自我就业和发展的机会，最终摆脱贫困。

我国是一个大国，且属于发展中国家。由于社会经济历史等原因，尚有部分省区的社会经济仍处于不发达状态中，“有增长的无发展”是其主要经济特征，且存在相当数量的贫困人口。虽然，以区域性开发扶贫为主征的扶贫政策的实施，无疑对相关区域的基础设施建设，政府及有关部门的财政收入和经济的迅速增长起到不可低估的推动作用。然而，事实表明，这种以贫困地区而非贫困地区的贫困人口为主要扶贫对象的扶贫方式，未能使贫困地区的极贫困人口的家庭生活状况得以根本改善。相反，还出现程度不同的贫困农户获贷难，贷款回收率低和资金渗漏等问题。现实进一步表明，原贫困人口的相当部分仍处于十分贫困之中，且多分布于“老、少、边、山、穷”地区，贫困程度深，脱贫难度大。因此，如果没有直接瞄准贫困人口扶贫策略，对我们以往的某些扶贫思路进行适宜的调整或寻求新的直接到户的扶贫方式作必要的补充，势必难以在既定的时间内实现消除农村绝对贫困人口的“八·七”扶贫目标。

为了检验小额信贷在我国是否具有可行性，能否解决区域开发扶贫方式未能根本解决的农村绝对贫困的问题。旨在探索和实践适宜我国农村贫困的直接到户的多样化有效扶贫方式，为中央及有关部门制定相关的扶贫政策提供可借鉴的合理要素和依据，最终促进实现农村绝对贫困人口减少及其农村贫困状况的根本改变。于1994年小额信贷项目被引入我国，组建了一批小额信贷实验项目。

实践证明，小额信贷是一种很好的直接扶贫到户的扶贫方式。只要是贫困地区，在相应的条件下，小额信贷扶贫一定可行。否则，任何一种扶贫方式均以同样的理由不可行。但是，小额信贷扶贫并非是唯一的有效扶贫方式。

多年的农村生活实践，曾亲身体会到的贫困地区的落后现实，或许正是这样的身份及经历，使我们由衷地关心贫困人口，十分热心于扶贫事业。就这样，早在1994年，就义无反顾且全身心投入当时并不被看好且十分辛苦的小额信贷扶贫领域。又由于相同的背景经历和个中原因，我们同时必须从事项目的实地操作工作。包括农户的调查动员、组织发展、贷款的发放和回收，以及项目的监督和管理。几年的实地操作工作不仅丰富了我们自身的知识和经验，加深了对问题的领会及认识，同时使我们自己成为较熟悉小额信贷扶贫项目中人。在设计、管理和运作小额信贷项目实践过程中，我们十分重视把实际操作经验和方法汇集成文，且对相关的重要问题进行思考。现将它们编辑成书，旨在对正在实践或将要组建和实施小额信贷项目的有关组织及人士有所帮助。

本书第三章第三、四节和第五章与原联合国开发计划署(UNDP)项目顾问贺尔康·苏珊女士合著。全书由UNDP资助

出版，特别是 UNDP 驻华代表贺尔康先生对于本书的写作和出版给予极大的鼓励和支持，在此一并致谢。

作 者

1997 年 12 月 28 日于北京

目 录

序	(1)
第一章 小额信贷概论	(1)
第一节 小额信贷的创建与发展	(2)
第二节 小额信贷的基本要素和特征	(16)
第三节 赴孟加拉“乡村银行”的学习与思考报告	(33)
第二章 小额信贷在我国的组建与发展	(50)
第一节 我国信贷扶贫政策及其实践评述	(50)
第二节 小额信贷在我国组建和发展的意义	(66)
第三节 我国小额信贷项目获得成功的基本条件	(75)
第四节 组建和试点小额信贷项目可行性分析事例	(85)
第五节 小额信贷在我国的最初组建: FPC 项目	(109)
第三章 我国小额信贷扶贫项目的基本做法和经验	(126)
第一节 FPC 小额信贷项目的基本做法和经验	(126)
第二节 我国 GB 模式项目第一试点的报告: 易县扶贫经济合作社的调查与分析	(136)
第三节 案例 1: 四川仪陇扶贫与小额信贷	(149)
第四节 案例 2: 山西吕梁连环脱贫模式	(161)
第五节 虞城在城市困难职工中实施小额信贷的可行性分析 报告	(175)
第四章 来自珠峰小额信贷项目的实践报告	(199)
第一节 在珠峰保护区组建和实施小额信贷的意义	(199)
第二节 珠峰小额信贷项目的组建与发展	(210)

第三节	珠峰小额信贷扶贫项目第一阶段实施情况	(240)
第四节	珠峰小额信贷扶贫项目的阶段性评估报告	(273)
第五章	小额信贷与扶贫：联合国与中国合作试验	(290)
第一节	全章摘要	(290)
第二节	概述与概念	(293)
第三节	中国扶贫环境的变化及小额信贷政策在中国的实践	(295)
第四节	联合国在小额信贷和扶贫方面的职责	(304)
第五节	联合国与中国的小额信贷扶贫	(305)
第六节	效果和经历	(327)
第七节	建议	(336)
第六章	小额信贷：规模发展计划与方案	(341)
第一节	假设条件与说明	(341)
第二节	方案 I：二年发展一个单位规模点	(344)
第三节	方案 II：三年发展一个单位规模点	(363)
第七章	小额信贷项目在实际中的几个重要问题	(396)
第一节	小额信贷目标主体问题	(396)
第二节	小额信贷操作机构专门化问题	(409)
第三节	小额信贷利率及盈亏平衡问题	(412)
第四节	小额信贷可持续发展问题	(418)
第五节	小额信贷自身的局限性问题	(430)
第八章	小额信贷培训手册提纲草案与系统设计	(433)
第一节	《小额信贷实际操作培训手册纲要草案》	(433)
第二节	妇女小组的组建程序	(456)
第三节	小额信贷项目小组妇女培训系统	(458)
结语：一点体会		(470)

第一章 小额信贷概论

小额信贷系指以农村为区域建立一种目标完全不同于传统银行为宗旨的金融制度，在特定的制度和条件下，直接向目标群体（贫困人口）提供生产性经营贷款及综合技术服务的一种特殊信贷方式。“小额、短期、有偿、持续、储蓄和公开”是小额信贷的基本要素和主要特征，GB 模式则是其主体形式。

由于各国的社会经济文化背景条件以及所处的发展阶段不同，其乡村社会经济具体实际、贫困程度、贫困原因也不尽相同，因而，小额信贷扶贫方式的具体内容、具体形式、具体办法、具体要求和目的自然不同。因此，势必出现种类繁多、内容不同和形式各异的小额信贷扶贫方式。但是，GB 模式的规模、时间、完善和影响势必使它成为小额信贷的主体模式。从这个意义上说，GB 就是小额信贷，但小额信贷决非仅指 GB。弄清这一点十分重要，否则，一切分析和争议均无意义。

GB 是孟加拉“乡村银行”（Grameen Bank）的简称。该银行是孟加拉吉达港大学经济系教授穆罕默德·尤诺斯（Mahammad Yunus）博士和一群有奉献精神的研究生于 1976 年发起，探索贫困人口能够进入适宜的金融信贷网络的尝试过程中，面对现实的挑战不断进行反思，且逐步建立和完善的。它是以孟加拉农村为区域建立的一种目标完全不同于传统银行为宗旨的金融制度，在特定的前提条件下，提供信贷服务的组织。它

的目标是农村贫困人口，尤其是最为贫困的妇女，旨在能使千千万万贫困农户及其贫困人口中的妇女直接获得持续的生产经营性贷款，促使他们走上自我生存和发展的道路。同时使为贫困人口服务的信贷机构不靠外部物质力量的援助即可生存发展。GB 模式则是指以乡村银行的目标为宗旨，靠一批有能力、责任感强、关心百姓疾苦的人士，运用实践中探索归纳出来的理论原理和方法，依据在实践中逐渐形成和完善的特定组织机构和特殊信贷制度，严格遵循特定的管理规章制度和纪律，促使目标群体摆脱贫困，走向全面发展的一套直接扶贫到户的项目系统。

第一节 小额信贷的创建与发展

一、创建和发展的理论基点

(一) 贫困人口是值得扶持和可以信赖的

人们通常认为，贫困人口是不能增加收入的。因为，他们没有创造收入的特殊劳动技能，仅有体力可以向社会市场提供。贫困人口要能增加收入，首先需要通过培训获得新工种的技能。贫困人口不经过这种培训，如同一块泥土。他们得不到社会的承认，其劳动力市场十分低下。然而，对贫困人口进行培训，就要求国家做大量的努力工作，这显然又是不现实的。因此，贫困人口只能仍旧无职业和无收入，以及依然贫困。小额信贷创始人（如穆罕默德·尤诺斯 Muhammad Yunus）认为，以上看法是严肃的，亦是比较重要的，但却是错误的，而且是常识性的错误。他们指出，如果贫困人口完全没有创收能力，那么贫困人口就根本不能生存了。

他们进一步认为，贫困人口不仅能够靠自身的技能和艰苦的劳动生存，而且有些贫困人口还能靠自身的技能和艰苦的劳动获得丰富的资产及财富。国民收入中的较大部分都是贫困人口创造的。可是，这一点在经济学教科书中被忽视了。当然，贫困人口无法保证拥有自己所生产的全部；他们所创造的较大部分被存入他人的帐户。他们感到如此绝望以致无力向富裕人们讨回属于他们的部分，仅能试图维护他们所得的较小部分。而且，在现实社会中，有势力的人们还创造了贫困人口无任何反抗机会的社会经济环境。贫困人口无论看到什么，他们只能学着接受这是命中注定。考虑到自己无力的境地，只能谨慎从事，不敢提出任何合理的大声抗议。

他们还认为，贫困人口不仅不能获得他们所创造的收入的全部，而且不能为生产的目的充分发挥自己的所有技术。例如，贫困人口有农业劳动技能，但因为无资本和土地，所以不能充分发挥有效劳动及技术。只能根据资本所有者的需要和愿望来使用自己的技能。因此，小额信贷创始人认为，贫困人口只有获得独立应用自身能力所需的资本，他们才能朝着充分发挥自身生产能力的方向发展，才能开始保证自己的资产和收入持续增加。由于资产的增加，资本要素就会更加雄厚和增值，从而较大限度利用技能而增加更多的收入。所以说，贫困人口是值得扶持的！贫困人口因为贫困而难以获得其它种类的贷款，因此，会格外珍惜来之不易的贷款机会。加之为了改变贫困状况，因而更遵守信贷纪律和有关规定（GB二十年的实践经验充分证明了这一点）。因此，贫困人口是值得信赖的！为此，应对“抵押的担保是信贷金融业务活动的必要条件”的观点进行修正。