



小额贷款公司的 制度安排及其绩效评价

杨虎锋 著

教育部2011年度“长江学者和创新团队发展计划”

创新团队项目（IRT1176）特别资助出版



中国金融出版社

农村金融创新团队系列丛书

小额贷款公司的制度安排 及其绩效评价

杨虎锋 著



中国金融出版社

责任编辑：张怡姮

责任校对：刘 明

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

小额贷款公司的制度安排及其绩效评价 (Xiao'e Daikuan Gongsì de Zhìdù Ānpái jì qí Jìxiào Píngjià) / 杨虎锋著. —北京：中国金融出版社，2014. 11

(农村金融创新团队系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7102 - 9

I. ①小… II. ①杨… III. ①贷款—金融公司—企业管理—研究—中国 IV. ①F832.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 200386 号



出版
发行 中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 15

字数 236 千

版次 2014 年 11 月第 1 版

印次 2014 年 11 月第 1 次印刷

定价 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7102 - 9/F. 6662

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

农村金融创新团队系列丛书

编委会

名誉主任：韩俊

编委会主任：罗剑朝

编委会委员：（按姓氏笔画为序）

马九杰	王静	王志彬	王青锋
王曙光	孔荣	史清华	吕德宏
刘亚相	祁绍斌	孙宗宽	李林
杨立社	杨俊凯	何广文	罗剑朝
姜长云	姜宝军	胡文莲	赵永军
贾金荣	高波	郭新明	黄河
霍学喜			

序言一

农村金融是农村经济发展的“润滑剂”，农村金融市场是农村市场体系的核心。党和国家历来重视农村金融发展，党的十八届三中全会明确提出了扩大金融业对内对外开放，在加强监管的前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构，进一步发展普惠金融，鼓励金融创新，丰富农村金融市场层次和产品，同时赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，为下一步农村金融改革指明了方向。2004—2014年连续11个中央“一号文件”从不同角度提出了加快农村金融改革、完善农村金融服务、推动农村金融制度创新，这些农村金融改革创新的政策、决定对建立现代农村金融市场体系、完善农村金融服务、提升农村金融市场效率起到了积极的推动作用。但是，当前农村金融发展现状距离发展现代农业、建设社会主义新农村和全面建成小康社会的目标要求仍有较大差距，突出表现在：农村金融有效供给不足且资金外流严重、农村金融需求抑制、市场竞争不充分、市场效率低下、担保抵押物缺乏等，农村金融无法有效满足当前农村发展、农业增产和农民增收的现实需要。进一步推动农村金融改革、缓解农村金融抑制、加快农村金融深化、鼓励农村金融创新以及提升农村金融服务效率，任重道远。

根据世界各国经济发展的经验，在城市化进程中，伴随着各类生产要素不断向城市和非农产业的流动，农村和农业必然会发生深刻的变化。改革开放以来，中国经济取得了举世瞩目的成就，农村经济体制改革极大地调动了亿万农民的积极性，经济活力显著增强。经济快速发展的同时，城乡发展不平衡、城乡收入差距扩大、农村经济落后等问题也日渐凸显，“三农”问题则是对这些突出矛盾的集中概括。“三农”问题事关国家的发展、安全、稳定和综合国力的提升，历来是党和政府工作的重中之重。金融是现代经济的核心，农村金融发展对农村经济发展至关重要，解决“三农”问题离不开农村金融支持。由于中国农村金融不合理的制度安排，农村金融抑制现象严重，农村金融与农村经济并未形成互动共生、协调发展



的局面，农村金融资源配置功能并未真正得到发挥，滞后的农村金融在一定程度上抑制了农村经济的发展。

1978年改革开放至今，农村金融改革的步伐不断加快，经历了农村金融市场组织的多元化和竞争状态的初步形成、分工协作的农村金融体系框架构建、农村信用社主体地位的形成，以及探索试点开放农村金融市场的增量改革四个阶段。农村金融改革取得初步成效，多层次、多元化、广覆盖的农村金融体系基本形成，农村金融供求矛盾逐步缓解，农村金融服务水平显著提高，农村金融机构的经营效率明显提升，农村信用环境得到有效改善。然而，农村金融仍然是农村经济体系中最薄弱的环节，资金约束仍然是制约现代农业发展和新农村建设的主要的“瓶颈”。在统筹城乡发展、加快建设社会主义新农村以及推进现代农业发展的大背景下，农村金融如何适应农村及农业环境的快速变化、如何形成“多层次、广覆盖、可持续”的农村金融体系、如何破解农村“抵押难、担保难、贷款难”的困境，推动农村金融更好地为农村经济发展服务，让改革的红利惠及6.5亿农民，依然是需要研究和解决的重大课题。

可喜的是，在西北农林科技大学，以罗剑朝教授为带头人的科研创新团队，2011年12月以“西部地区农村金融市场配置效率、供求均衡与产权抵押融资模式研究”为主攻方向，申报并获批教育部“长江学者和创新团队发展计划”创新团队项目（项目编号：IRT1176）。近3年来，该团队紧紧围绕农村金融这一主题，对农村金融领域的相关问题进行长期、深入调查和分析，先后奔赴陕西、宁夏等地开展实地调研10余次，实地调查农户5000余户、涉农企业500余家，走访各类农村金融机构50余家，获得了大量的实地调研数据和第一手材料。同时，还与中国人民银行西安分行、中国人民银行宁夏分行、陕西农村信用社联合社、杨凌示范区金融工作办公室、杨凌示范区农村商业银行、高陵县农村产权交易中心等机构签订了合作协议，目前已拥有杨凌、高陵和宁夏同心、平罗4个农村金融研究固定观察点。针对调查数据和资料，该团队对西部地区农村金融问题展开了系统深入的研究，通过对西部地区农村金融市场开放度与配置效率评价、金融市场供求均衡、农村产权抵押融资试验模式等的研究，提出以农村产权抵押融资、产业链融资为突破口的农村金融工具与金融模式的创新方案，进而形成“可复制、易推广、广覆盖”的现代农村金融体系，能够

为提高农村金融市场配置效率及农村金融改革政策的制定和实施提供依据。本项目调查研究取得了比较丰硕的科研成果，其中一部分纳入本套系列丛书以专著的形式出版。虽然其中的部分观点可能还有待探讨和商榷，但作者敏锐的观察视角、务实的研究作风、扎实的逻辑推导、可靠的数据基础，使得研究成果极具原创性和启发性，这些成果的出版，必然会对深刻认识农村金融现实、把握农村金融的运作规律提供有益的依据参考和借鉴。

实现全面建成小康社会的宏伟目标，最繁重、最艰巨的任务在农村。要解决农村发展问题，需要一大批学者投入到农村问题的研究当中，以“忧劳兴国”的精神深入农村，深刻观察和认识农村，以创新的思维发现和分析农村经济发展中的问题，把握农村经济发展的规律，揭示农业、农村、农民问题的真谛，以扎实的研究结论为决策部门提供参考，积极推动农村经济又好又快发展，以不辱时代赋予的历史使命。

我相信，此套农村金融创新团队系列丛书的出版，对于完善西部地区农村金融体系、提高西部地区农村金融市场配置效率，推动西部地区农村经济社会发展具有重要意义。同时我也期待此套丛书的出版，能够引起相关政策的制定者、研究者和实践者对西部地区农村金融及农村金融改革问题的关注、积极参与和探索，共同推进西部地区农村金融改革的创新和金融市场配置效率的提高。

是为序。

国务院发展研究中心副主任、研究员



二〇一四年八月三十日

序言二

金融是现代经济的核心，农村金融是现代金融体系的重要组成部分，是中国农业现代化的关键。当前，我国人均国民生产总值（GDP）已超过4000美元，总量超过日本，成为世界第二大经济体。如何在新的发展阶段特别是在工业化、信息化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，构建起由市场配置各种要素、公共资源均衡覆盖、经济社会协调发展的新型工农关系、城乡关系，破解推进农业现代化的金融难题和资金“瓶颈”，是实现“中国梦”绕不过去的难题。

改革开放以来，党中央、国务院先后制定并出台了一系列促进农业和农村发展的政策与文件，在农村金融领域进行了深入地探索，特别是党的十八大、十八届三中全会提出“完善金融市场体系”、“发展普惠金融”、“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”，农村金融产品与服务方式创新变化，农户和农村中小企业金融满足度逐步提高，农村金融引领和推动农村经济社会发展的新格局正在形成。但是，客观地说，农村信贷约束，资金外流，农村金融供给与需求不相适应、不匹配等问题依然存在，高效率的农村资本形成机制还没有形成，农村金融与农村经济良性互动发展的新机制尚待建立，农村金融依然是我国经济社会发展的一块短板，主要表现在以下几个方面：

1. 金融需求不满足与资金外流并存。据调查，农户从正规金融机构获得的信贷服务占30%左右，农村中小企业贷款满足度不到10%。同时，在中西部地区，县域金融机构存贷差较大，资金外流估计在15%~20%。农村资金并未得到有效利用，农村金融促进储蓄有效转化为投资的内生机制并没有形成。

2. 农村金融需求具有层次性、差异性与动态性，不同类型农户和中小企业金融需求存不同，多层次的农村金融机构与农村金融需求主体供求对接的有效机制尚待形成。农户资金需求具有生产性、生活性并重且以生活性为主的特点，农村中小企业多属小规模民营企业，对小额信贷需求强烈，加之都没有符合金融机构要求的抵（质）押品，正规金融服务“断



层”现象依然存在。

3. 农村金融市场供求结构性矛盾突出，市场垄断、过度竞争与供给不足同时并存。从供给角度看，农村金融的供给主体以农业银行、农村信用社、邮储银行等正规金融为主，其基本特征是资金的机会成本较高、管理规范，要求的担保条件比较严格；从需求的角度看，农村金融需求主体的收入、资产水平较低，借贷所能产生的利润水平不高，且其金融交易的信息不足。尽管存在着借款意愿和贷款供给，但供求双方的交易却很难达成，金融交易水平较低。因此，要消除这种结构性供求失衡，就要充分考虑不同供给与需求主体的特点及他们之间达成交易可能性，采取更加积极的宏观政策与规范，建立多层次、全方位、高效率、供求均衡的现代农村金融体系。

必须改变用城市金融推动农村金融的理念和做法，以及单方面强调金融机构的调整、重组和监管的政策，从全方位满足“三农”金融需求和充分发挥农村金融功能的视角，建立农村金融供求均衡的、竞争与合作有效耦合的现代农村金融体系。按照农村金融供求均衡理念，对农村金融机构服务“三农”和农村中小企业做适当市场细分，实现四个“有效对接”，推进农村金融均衡发展。

第一，实现正规金融供给与农业产业化龙头企业金融需求的有效对接。由于农村正规金融机构的商业信贷供给与农业产业化龙头企业的金融需求相适应，正规金融机构的商业信贷交易费用较高，交易规模较大，客户不能过于分散，担保条件要求严格，而龙头企业在很大程度上已参与到了城市经济的市场分工中，在利润水平及担保资格都能够符合正规金融机构要求的情况下，有些企业甚至能够得到政府的隐性担保，加之建立有相对完善的会计信息系统，能够提供其经营状况的财务信息，信贷信息不对称现象也能有所缓解，因此，二者具有相互对接的可行性。尽管农村正规金融发展存在诸多问题，但从其本身特点以及龙头企业发展角度看，实现正规金融供给与龙头企业金融需求对接具有必然性。所以，中国农业银行应定位为农村高端商业银行，在坚持商业化经营的前提下，加大对农业产业化龙头企业的支持力度，主要满足大规模的资金需求。通过政策引导，把农业银行在农村吸收的存款拿出一定比例用于农业信贷，把农业银行办成全面支持农业和农村经济发展的综合性银行。

第二，实现正规中小金融机构的信贷供给与市场型农户、乡镇企业、中

小型民营企业金融需求的有效对接。正规中小型金融机构的小额信贷与市场型农户、乡镇企业、中小型民营企业的金融需求相相应，市场型农户、乡镇企业、中小型民营企业的金融需求主要用于扩大再生产，所需要的资金数额相对较大，借贷风险较大，不易从非正规金融机构获得贷款；由于其自身在资产水平存在的有限性，使得他们不能像龙头企业那样，从正规金融机构获得商业贷款。而正规中小型金融机构，尤其是农村商业银行、农村合作银行、村镇银行等，相对于大银行，在成本控制上存在较大优势，而且较易了解市场型农户、乡镇企业、中小型民营企业的生产经营状况，可根据其还款的信誉状况来控制贷款额度，降低金融风险；中小型金融机构倾向于通过市场交易过程，发放面向中小企业的贷款，按市场利率取得更高收益，市场型农户、乡镇企业、中小型民营企业是以市场为导向的，接受市场利率，也倾向于通过市场交易过程获得贷款，二者之间交易易于达成。另外，正规中小型金融机构具有一定优势：其资金“取之当地、用之当地”；员工是融入到社区生活的成员，熟悉本地客户；组织架构灵活简单，能有效解决信息不对称问题；贷款方式以“零售”为主，成本低廉、创新速度快；决策灵活，能更好地提供金融服务，二者之间实现金融交易对接具有必然性。目前，农村正规中小型金融机构发展较为迅速，应继续鼓励和引导农村商业银行、农村合作银行、村镇银行发展，构建起民营的、独资的、合伙的、外资的正规中小型金融机构，大力开展涉农金融业务。

第三，实现正规金融、非正规金融机构的小额信贷供给与温饱型农户金融需求的有效对接。农村小额信贷，主要指农村信用合作社等正规金融机构、非正规金融机构提供的农户小额信贷，是以农户的信誉状况为根据，在核定的期限内向农户发放的无抵押或少抵押担保的贷款。正规金融机构、非正规金融机构的小额信贷供给与温饱型农户金融需求相应，他们之间的交易对接具有充分的可行性。目前，温饱型农户占整个农户的40%~50%，他们的借贷需求并不高，还贷能力较强，二者之间的信贷交易易于达成。农信社和其他非正规金融机构的比较优势决定其生存空间在农村，从国外银行业的发展情况看，即使服务于弱势群体，也有盈利和发展空间。农信社应牢固树立服务“三农”的宗旨，通过建立良好的公司治理机制、科学的内部激励机制，切实发挥农村金融主力军作用；适应农村温饱型农户金融需求的特点，建立和完善以信用为基础的信贷交易机制，提高农户贷款覆盖面；通过农户小额信贷、联户贷款等方



式，不断增加对温饱型农户的信贷支持力度。当前，农户小额信贷存在的问题主要有：资金缺口大、贷款使用方向单一、贷款期限无法适应农业生产周期的需要、小额信贷额度低等。针对这些问题，应采取措施逐步扩大无抵押贷款和联保贷款业务；尝试打破农户小额信贷期限管理的限制，合理确定贷款期限；尝试分等级确定农户的授信额度，适当提高贷款额；拓展农信社小额信贷的领域，由单纯的农业生产扩大到农户的生产、生活、消费、养殖、加工、运输、助学等方面，扩大到农村工业、建筑业、餐饮业、娱乐业等领域。

第四，实现非正规金融机构的小额信贷与温饱型、贫困型农户金融需求的有效对接。民间自由借贷的机会成本相对较低，加上共有的社区信息、共同的价值观、生产交易等社会关系，且可接受的担保物品种类灵活，甚至担保品市场价值不高也能够较好地制约违约，与温饱型、贫困型农户信贷交易易于达成，实现二者之间的有效对接具有必然性。发达地区的非正规金融，其交易规模较大、参与者组织化程度较高，以专业放贷组织和广大民营企业为主，交易方式规范，具备良好的契约信用，对这类非正规金融可予以合法化，使其交易、信用关系及产权形式等非正式制度得到法律的认可和保护，并使其成为农村金融市场的重要参与者和竞争者；欠发达地区的非正规金融，其规模较小、参与者大多是分散的温饱型、贫困型农户，资金主要用于农户生产和生活需要，对此类非正规金融应给予鼓励和合理引导，防止其转化成“高利贷”。同时，积极发展小规模的资金互助组织，通过社员入股方式把资金集中起来实行互助，可以有效解决农民短期融资困难。应鼓励和允许条件成熟的地方通过吸引民间资本、社会资本、外资发展民间借贷，使其在法律框架内开展小额信贷金融服务。

总之，由于商业金融在很大程度上不能完全适应农村发展的实际需求，上述市场细分和四个“有效对接”在不同地区可实现不同形式组合，不同对接之间也可实现适当组合，哪种对接多一点、哪种对接少一点，可根据情况区别对待，其判断标准是以金融资本效率为先，有效率的“有效对接”就优先发展。

为了实现以上四个“有效对接”，还必须采取以下配套政策：一是建立新型农村贷款抵押担保机制，分担农业信贷风险。在全面总结农户联保、小组担保、担保公司代为担保等成功经验的基础上，积极探索农村土地使用权抵押担保、农业生物资产（包括农作物收获权、动物活体等）、

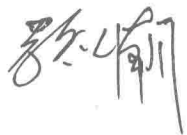
农业知识产权和专利、大型农业设施、设备抵押担保等新型农村贷款抵押担保方式，降低农贷抵押担保限制性门槛，鼓励引导商业担保机构开展农村抵押担保业务。二是深化政策性金融改革，引导农业发展银行将更多资金投入农村基础设施领域。通过发行农业金融债券、建立农业发展基金、进行境外融资等途径，拓展农业发展银行资金来源，统一国家支农资金的管理，增加农业政策性贷款种类，把农业政策性金融机构办成真正的服务农村基础设施等公共物品、准公共物品投融资的银行。三是建立政府主导的政策性农业保险制度。运用政府和市场相结合的方式，制定统一的农业保险制度框架，允许各种符合资格的保险机构在总框架中经营农业保险和再保险业务，并给予适当财政补贴和税收优惠。四是加强农村金融立法，完善农村金融法律和监管制度。目前，农村金融发展法律体系滞后，亟须加以完善。建议在《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国商业银行法》中增加农村金融准入条款，制定《民间借贷法》，将暗流涌动的农村民间金融纳入法制化轨道。适当修改《中华人民共和国银行业监督管理法》，鼓励农村金融机构充分竞争，防范农村金融风险；以法律形式明晰农业银行支农责任，督促其履行法定义务，确认其正当要求权；明确农业发展银行开展商业性金融业务范围，拓展农村基础设施业务，以法律形式分别规制其商业性、政策性业务，对政策性业务进行补贴；限制邮储银行高昂的利率浮动，加强对其利率执行情况的监督、检查力度。制定《金融机构破产法》，建立农村金融市场退出机制，形成公平、公正的农村金融市场竞争环境。制定《农村合作金融法》，规范农村合作金融机构性质、治理结构、监管办法，促进农村信用社等农村合作金融机构规范运行。

教育部 2011 年度“长江学者和创新团队发展计划”

创新团队（IRT 1176）带头人

西北农林科技大学经管学院教授、博士生导师

西北农林科技大学农村金融研究所所长



二〇一四年八月三十日



目 录

第一章

◎ 导言/001

- 1.1 问题的提出/001
- 1.2 文献综述及其评述/004
- 1.3 研究目标与研究内容/011
- 1.4 相关概念的界定/014
- 1.5 研究方法、技术路线与创新说明/014
- 1.6 资料说明/021

第二章

◎ 小额贷款公司的制度安排/022

- 2.1 小额贷款公司制度的理论分析/022
- 2.2 小额贷款公司制度的现实背景/028
- 2.3 小额贷款公司制度的政策初衷/029
- 2.4 保障小额贷款公司制度政策初衷实现的制度安排/031
- 2.5 小额贷款公司制度政策初衷实现的理论探讨/045

第三章

◎ 小额贷款公司的发展现状及贷款管理模式/055

- 3.1 小额贷款公司的发展现状/055
- 3.2 小额贷款公司的贷款管理模式/062



第四章

◎小额贷款公司的制度绩效评价体系/080

- 4.1 小额贷款公司的制度绩效的内涵/080
- 4.2 小额贷款公司财务绩效评价体系/084
- 4.3 小额贷款公司的社会绩效评价体系/093
- 4.4 小额贷款公司的效率评价方法/099

第五章

◎小额贷款公司的财务绩效及其影响因素分析/103

- 5.1 小额贷款公司的财务绩效的实证分析/103
- 5.2 小额贷款公司财务绩效的综合评价/114
- 5.3 影响小额贷款公司财务绩效的因素分析/122

第六章

◎小额贷款公司的社会绩效及其影响因素分析/128

- 6.1 小额贷款公司社会绩效的实证分析/128
- 6.2 小额贷款公司社会绩效影响因素分析/136
- 6.3 小额贷款公司对缓解农户受信贷排斥的作用分析/141

第七章

◎小额贷款公司的生产效率及其影响因素分析/151

- 7.1 小额贷款公司生产效率的数据包络分析/151
- 7.2 小额贷款公司生产效率的因子分析/157
- 7.3 影响小额贷款公司生产效率的因素分析/161

第八章

◎股权结构、治理机制与小额贷款公司绩效的关系/167

- 8.1 小额贷款公司的股权结构/167
- 8.2 小额贷款公司的公司治理结构/170
- 8.3 股权结构、治理机制对小额贷款公司绩效的影响分析/176

第九章

◎结论及政策建议/187

9.1 研究的主要结论/187

9.2 政策建议/190

◎参考文献/192

◎附表 21 种投入产出组合下样本小额贷款公司的生
产效率值/210

◎作者简介/219

第一章 导言

1.1 问题的提出

金融对经济发展的重要性不言而喻，一国经济能否有效地运用其资源，在一定程度上取决于它的金融制度的有效性（约翰·G. 格利、爱德华·S. 肖，2006），农村经济的发展也离不开农村金融的发展，然而有组织的银行业金融机构在农村地区的发展很不成功（麦金农，1997）。在中国，金融的发展不仅没有促进农民收入增长，相反对农民收入增长还起到了抑制作用（温涛、冉光、熊德平，2005），这主要是由于在原有的金融体系下农村资金大量外流，引起农村金融服务供给不足，制约了农村经济的发展。据估计，从2000年开始，通过金融渠道和邮政储蓄渠道每年实现农村资金净流出总额约为4 000亿元（何广文，2003）。

为了促进农村经济发展，提高农民收入，作为农村经济改革的重要内容，2003年中央启动了新一轮农村金融体制改革。整体来看，这一轮农村金融改革沿着两个方向进行：

第一是存量改革，以农村信用社改革为核心，提高现有金融机构的效率，增强信贷支农能力。2003年和2004年，国务院和国务院办公厅先后下发了《国务院关于印发深化农村信用社改革试点实施方案的通知》（国发〔2003〕15号）、《国务院办公厅关于进一步深化农村信用社改革试点的意见》（国办发〔2004〕66号）两个文件，积极推动农村信用社改革。2003年启动的农村信用社改革成效显著，初步建立了以省联社为管理主体的管理框架，形成了多元化的产权结构模式，农村信用社绩效改善明显。截至2009年末，农村信用社各项存款余额为7.0万亿元，各项贷款余额为4.7万亿元，分别是2003年末的2.9倍和2.7倍；不良贷款率从29.4%（4级分类）下降到10.8%（5级分类），信贷投放能力明显增强，资产质量明显改善，有效地增加了农村金融供给。

第二是增量改革，放宽农村金融市场准入政策，培育新的农村金融市



市场主体,增加农村资金供给。农村金融服务供给不足的原因在于农村金融机构的不足(张杰,2003),中国农村经济发展具有较强的地域性和层次性,农村金融需求主体对金融商品的需求也表现出较强的多样性,因此,农村金融机构应该多样化(何广文,2004),需要构建多层次的农村金融体系,提供多样化的金融产品和服务,以满足不同经济发展水平的农户的金融需求(赵冬青、李子奈、刘玲玲,2008)。

为了解决农村金融机构数量不足、类型单一的问题,2004年、2005年和2006年连续三年的“中央1号”文件先后提出“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”(2004);“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”(2005);“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”(2006)。这三个“中央1号”文件都提出鼓励发展由社会资本发起设立的为“三农”服务的金融组织。尤其是十七届三中全会公报《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中,明确了农村金融改革的政策框架,即创新农村金融体制,放宽农村金融准入政策,加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合,资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。在中央宏观政策的推动下,银监会和人民银行积极探索农村金融增量改革,降低农村金融市场准入条件,允许社会资本参与组建村镇银行、贷款公司、农村资金互助社和小额贷款公司。

2005年,中国人民银行在五省(区)开始推动小额贷款公司试点,2008年5月,银监会和人民银行联合发布《关于小额贷款公司试点的指导意见》(银监发〔2008〕23号)后,小额贷款公司发展迅猛,到2011年末,已开业的小额贷款公司达到4282家,实收资本3318.66亿元,贷款余额达3914.74亿元。自试点开始以来,小额贷款公司无论是企业数量还是贷款规模都取得了较快发展。小额贷款公司发放的主要为短期贷款,根据其资金周转率高的特点,按照年资金周转2~3次测算,通过小额贷款公司渠道满足了8000亿~1.2万亿元的农村信贷需求,对增加农村信贷资金供给,尤其是对缓解县域内小微企业的融资困难作用突出,由农村信用社垄断农村金融市场的局面有望得到改观,逐步向适度竞争的农村金融市场