

CHINA

MICROCREDIT
DEVELOPMENT RESEARCH

曹子娟 主编

中国小额信贷 发展研究



CHINA

MICROCREDIT

中国小额信贷发展研究

DEVELOPMENT RESEARCH

图书在版编目(CIP)数据

中国小额信贷发展研究/曹子娟主编.—北京:中国时代经济出版社,
2006.1

ISBN 7-80169-724-3

I.中… II.曹… III.信贷管理-中国-研究 IV.F832.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 032844 号

中国 小额 信贷 发展 研究

曹子娟
主 编

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦 11 层
邮政编码	100007
电 话	(010)68320825(发行部) (010)68320498(编辑部) (010)88361317(邮购)
传 真	(010)68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京昌平百善印刷厂
开 本	787×1092 1/16
版 次	2006 年 1 月第 1 版
印 次	2006 年 1 月第 1 次印刷
印 张	15.5
字 数	270 千字
定 价	30.00 元
书 号	ISBN 7-80169-724-3/F·332

版权所有 侵权必究



联合国开发计划署



中国国际经济技术交流中心

编辑委员会

主 任 戴根有

副 主 任 姜维俊

专家委员 敖惠诚 王进诚 周忠明 刘文璞 杜晓山
张保民 刘锡良 骆玉鼎 程恩江 刘福合
苏国霞

主 编 曹子娟

副 主 编 高玉泽 白澄宇 王德祥 黄慕东 汪 路

执行编辑 罗延枫 邹 澜 闫丽娟 周振宇 官冰飞
谢育军 田国强 李大健 张 勇

序 言

2005年，对小额信贷发展而言，是非常特殊的一年。这一年，被联合国确定为“国际小额信贷年”。同样是这一年，亚洲开发银行专门在马尼拉总部发起了“小额信贷周”，中国政府在“中央一号”文件中首次提出在农村探索建立“小额贷款组织”。这一切都充分表明，小额信贷作为发展中国家缓解贫困、促进就业的一种新型的金融方式，已经引起了全世界的广泛关注，正在逐渐得到了重视和推广。

一方面，发展中国家经济发展的历史表明，小额信贷是缓解贫困的有效方式。贫困问题在许多发展中国家已经变得越来越严峻。尽管贫困人口可以分享增长的好处，但是由于难以创造经济剩余，积累很少，贫困人口的收入会普遍落后于平均增长水平，结果是收入差距进一步拉大。穷人因贫穷而缺乏脱贫的资源，因缺乏脱贫的资源而更加贫穷。这时，就需要一些再分配形式来改善全社会的福利配置。一个办法是转移支付。转移支付可以带来直接效用，但是这种效用常常是短暂的，而且成本高昂，甚至伴随着道德风险。另一个办法是对贫困人口实行人力与实物上的投资倾斜。但是这种办法在短时间内不得不以牺牲经济增长为代价。尽管长期看来，因为贫困人口的生产率与收入的提高，高收入阶层也能从中获益，但是由于这种战略是以改变全部实际资本增加额的分配方式，把富人每年投资资源的一部分转移给穷人，牺牲了部分当期产值，这对高收入阶层的积极性、储蓄和投资是不利的，可能受到高收入阶层的抵制。由此可见，无论是通过政府直接补贴还是间接的投资分配进行扶贫，其结果都会产生一定的负效应。

从上世纪70年代，小额信贷开始出现，逐渐改变了扶贫方式。通过给穷人发放小额贷款，发挥金融的激励约束机制，调动穷人的积极性，以财政转移支付和金融创新的有机结合，实现对穷人的救助。很快，小额信贷受到了发展中国家的热烈欢迎，并很快推广到亚洲、非洲和拉丁美洲的

许多发展中国家,印度尼西亚、孟加拉、蒙古以及印度等国家纷纷引入了小额信贷模式。

另一方面,实践证明,小额信贷打破了自我雇佣部门的“内源融资”,是解决就业问题的有效途径之一。与收入差距息息相关的是就业问题。长期的、大量的失业,特别是隐蔽性失业不仅在农村,而且在城镇广泛存在。这是贫困与收入差距的根源。解决就业的办法是工、农结合。一种办法是通过支持企业发展,扩大企业吸纳就业的能力。这类似于2001年中国采取的农业产业化重点龙头企业,以“公司+农户”的模式解决就业问题。第二个办法是自我雇佣。由于多种原因,小农业、小商业可以变得更有效率。在一个市场经济并不发达的市场环境下,“小农部门或许比资本主义部门的就业扩大的更快”^①。而且,随着收入水平的提高,小农部门要求更有效地利用生产和服务,加入工业部门行列,扩大工业部门的就业,促进经济增长。

对城镇而言,第一种办法并不能解决就业问题,相反还加重了困难。因为表面看来,农村与城镇是两个分割的市场,但在就业问题上市场是打通的,因为农民可以进城。只要在低收入经济部门存在具有大量劳动力的“蓄水池”,城市中提供的工作越多,涌入城市的人也越多。农民涌入城市,主要有三个原因:第一,城乡差距拉大;第二,农村教育加速发展,青年人进城势头更加迅猛;第三,发展与福利不成比例地集中城市,城市更具有吸引力。因此,要协调好农村和城镇的就业问题,第二种办法自我雇佣,可能是最好的选择。农民可以利用土地机会,市民可以利用城镇资源,实现自主就业。

但是,银行业在为自我雇佣部门的贷款服务上,是很不成功的^②。许多欠发达国家,银行信贷长期集中在某些“飞地”——特许经营、制造业、大公司等,“内源融资”依然是自我雇佣部门的主要筹资方式,直到出现了小额信贷。在自我雇佣部门,普通消费者不再是简单的存款者只供给资金,而是成为资金需求者。借助小额信贷这种适合自我雇佣部门发展特点的金融手段,通过发展小农业、小商业来实现脱贫致富。

与大多数发展中国家一样,中国的贫困问题与就业问题双双加剧,同样推动了中国小额信贷的迅速发展。1998年以前,中国居民部门的投资需求受到抑制。一是由于短缺经济,信贷资金主要用于满足生产部门的投

① 刘易斯,1989,中译本。

② 麦金农,1988,中译本。

资需求，用于生产商品，弥补短缺缺口；二是国有经济是国民经济的主体，个体经济发展受到抑制，居民安于土地或国有经济部门；三是生产部门虚假的“充分就业”掩盖了隐蔽性失业，失业问题从来没有成为全社会的焦点，居民部门的自我就业也从来没有成为社会的热点。1998年以后，市场经济由卖方市场进入买方市场，生产部门结构性过剩。居民部门面临着两个突出问题：一个问题是隐性失业显性化，特别是农民离开土地，依靠生产部门扩大就业能力吸纳就业已经不足以解决就业问题；另一个突出问题是贫富差距拉大。不仅城乡差距拉大，而且城镇内部职工的收入也在逐步拉大。依靠生产部门雇佣劳动、吸纳就业、增加收入，已经不足以解决就业以及收入差距问题，主动就业开始大量出现，对小额信贷的需求迅速上升。这些是中国小额信贷发展的历史背景。

总体看，中国小额信贷发展的历史很短。但是在很短的时间内就引起了全世界的广泛关注。2002年11月，我们第一次获知联合国开发计划署为中国40多个小额贷款项目提供了运转资金，商务部中国国际经济技术交流中心专门负责管理，许多专家长期专注于中国小额信贷的研究和实践。在中国，按照现行的法律规定，金融对金融监管部门而言，一直是金融机构的金融，金融机构与金融业务从来都是合为一体的，非金融机构从事的金融业务一概视为非法。在这样的法律框架下，2002年银监会尚未从人民银行分立，作为当时的金融监管部门的政策制定者之一，我们惊讶于金融部门以外的小额贷款业务的生存和成长。

中国有句古话，“三思而后行”。正是基于这样的考虑，我们与联合国开发计划署、澳大利亚发展署、中华人民共和国商务部中国国际经济技术交流中心联合组成调研小组，并邀请了多位专家学者参加，共同对中国的小额贷款发展，特别是小额贷款组织的小额信贷展开了为期一年的调查。世界银行的一些专家告诉我们，他们最关注两个国家的小额信贷发展，一个是印度，一个是中国。可惜的是，他们从来不知道中国有多少小额信贷，更不知道中国有多少人从小额信贷中受惠。2003年11月，历时一年的调查顺利结束。我们惊喜地发现，中国的小额信贷不仅有很强的生命力，有肥沃的生存土壤，而且很有可能改变中国的金融市场格局。

但是，我们也注意到，非金融机构从事小额信贷的性质一直没有定论，这不仅关系到这些机构的生存与发展，而且关系到信贷市场秩序以及小额信贷的可持续发展等一系列重大问题，应该尽快解决。时隔一年，在我们的调查报告即将付梓出版之际，也就是2004年12月31日，中国政府颁布了《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能

力若干政策的意见》，即社会广泛关注的“中央一号文件”，明确提出要培育竞争性的农村金融市场，“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贷款组织。”中国的小额贷款组织第一次得到了中央政府的肯定，小额信贷的发展面临着一个新的发展机遇。

我们相信，中国的小额信贷具有非常大的发展潜力。随着中国经济市场化进程的逐步推进，金融改革逐步深入，小额信贷将会在缓解城镇就业压力、缩小收入分配差距等各个方面发挥更大的作用。

编辑委员会
2005年1月6日

前言

小额信贷是专门针对一部分低收入群体的一种贷款方式^①。在我国只有十几年的历史。我们对全国 31 个省（自治区、直辖市）159 个重点地区的小额信贷发展情况进行了调查，分析了小额信贷发展的现状，揭示了小额信贷发展中存在的问题，评估了小额信贷发展的绩效，进而提出了中国小额信贷发展的基本思路。总体看，中国的小额信贷已经由试点阶段发展到推广阶段，由农村地区走向部分城镇。中国小额信贷的实施机构以金融机构为主体，各类小额贷款组织积极参与。金融机构小额信贷资金来源主要是吸收各类存款。小额贷款组织主要是借入资金、捐赠资金，财政资金所占比例不大，存款资金（强制储蓄）所占比例很小。在金融机构小额贷款中，农村信用社、国有商业银行所占比例较大，二者合计占金融机构小额信贷的 90% 左右。中国金融机构小额信贷利率基本按中国人民银行规定的利率政策执行，小额贷款组织的小额信贷利率有一定差异，普遍高于金融机构小额信贷的利率。小额贷款组织从事小额信贷业务缺乏法律依据。中国的小额贷款组织大多难以实现操作自足。

长期看来，金融机构和小额贷款组织都可以通过多种形式参与小额信贷操作。金融机构应当借鉴小额贷款组织信贷模式中有益的经验 and 做法。小额信贷的贷款额度范围应当根据不同地区的经济发展情况来确定，同时要考虑随着地区经济结构和整体发展水平的变化而调整。小额信贷的四种信贷模式——小组贷款模式、村银行模式、个人贷款模式和混合模式，要与当地实际相结合并做出相应的调整。在监管问题上，长期来看应由小额信贷行业协会实行行业自律，政府提供一定的政策引导。但对吸收社会储蓄资金的小额信贷机构需要慎重处理。小额信贷扶贫重点应向中西部贫困地区进一步倾斜。政府应该加强对贫困地区基础设施的建设。应考虑建立

① 对这一定义许多人有不同见解。

政策性的农业保险制度和小额信贷统计制度。

本书第一次全面、翔实、客观地评价了中国小额信贷的发展情况。我们相信，许多分析具有一定的理论价值与实践意义，将会对中国小额信贷发展产生一定影响！

目 录

序 言	(1)
前 言	(5)

第一部分 中国小额信贷发展比较研究

第一章 小额信贷业务	(5)
第一节 目标客户	(5)
第二节 资金来源	(6)
第三节 资金运用	(7)
第四节 贷款额度	(8)
第五节 贷款利率	(9)
第二章 小额信贷经营绩效	(11)
第一节 贷款质量	(11)
第二节 可持续发展	(11)
第三章 政策建议	(14)

第二部分 小额贷款组织小额信贷发展研究

第四章 小额贷款组织小额信贷发展概况	(19)
第一节 地区分布	(20)
第二节 实施机构和操作机构	(22)
第三节 目标对象和宗旨	(27)
第四节 运作模式	(28)
第五节 人员构成	(32)

第五章	小额贷款组织的经营绩效评估:发展模式	(36)
第一节	资金来源	(36)
第二节	资金运用	(44)
第三节	业务特点	(55)
第四节	贷款质量	(62)
第六章	小额贷款组织的经营绩效评估:可持续发展	(66)
第一节	总体财务状况	(67)
第二节	分类财务状况及可持续发展能力	(68)

第三部分 金融机构小额信贷发展研究

第七章	金融机构小额信贷发展概况	(87)
第一节	发展历史	(87)
第二节	基本情况	(94)
第三节	基本结论	(100)
第八章	金融机构小额信贷的发展模式	(101)
第一节	组织保障	(101)
第二节	内控制度	(103)
第三节	外部环境	(105)
第九章	金融机构小额信贷业务比较	(108)
第一节	资金来源与资金运用	(108)
第二节	年度化利率的估算与比较	(112)
第十章	金融机构小额信贷的绩效评估	(116)
第一节	租金创造与信贷资金配置	(116)
第二节	经济效应	(118)

第四部分 小额贷款组织重点案例研究

第十一章	河北省易县扶贫社小额信贷项目	(125)
第一节	基本情况	(125)
第二节	项目评价	(128)
第三节	组织结构和管理的	(138)

第十二章 天津城市下岗女工小额信贷项目.....	(139)
第一节 项目介绍.....	(139)
第二节 项目质量评估	(142)
附录一 小额信贷全面调查表.....	(155)
附录二 关于小额信贷利率的计算.....	(169)
参考文献.....	(231)
后 记.....	(235)

Executive Summary	(174)
Chapter 1 Overview	(177)
1.1 Micro Credit Programs in Rural China	(178)
1.2 Micro Credit in China's Urban Areas	(179)
1.3 Characteristic of the Microcredit Movement in China	(180)
Chapter 2 Features of Micro Credit in China	(181)
2.1 Implementing and Donor Agencies and Loan Types	(181)
2.2 Targeting	(181)
2.3 Source of Fund	(183)
2.4 Utilization of Fund	(184)
2.5 Loan Ceilings	(186)
2.6 Loan Interest Rate	(187)
Chapter 3 Program Performance	(190)
3.1 Loan Quality	(190)
3.2 Sustainability Development	(191)
Chapter 4 Policy Recommendations	(193)

Chapter 5 Case Study I : Yixian Rural**Microfinance Program (198)**

5.1 An Introduction to Yixian Rural Microfinance Program (198)

5.2 FPC Performance and Performance Assessment (201)

5.3 Organizational Issues and Corporate Governance (211)

Chapter 6 Case Study II : Tianjin Urban**Microfinance Program (213)**

6.1 An Introduction to Tianjin Microfinance Program (213)

6.2 The Program Performance Assessment and Analyses (217)

第一部分

中国小额信贷发展比较研究

中国小额贷款业务开展得比较早，早在建国初期农村信用社就有零星的针对农户资金需求的小额信贷。但真正大规模发展是从 20 世纪 80 年代开始的，至今已经由试点阶段到推广阶段，由农村发展到了城市。总体看，可以分为三个历史阶段：第一个阶段是 20 世纪 80 年代到 20 世纪 90 年代中期。这个阶段是中国小额信贷的试点阶段。第二个阶段是 20 世纪 90 年代中期到 20 世纪末。中国小额信贷的推广阶段。第三个阶段从 20 世纪末至今。在这一时期，农村的小额信贷全面推广，城市小额信贷也进入了快速发展阶段。

与国际上小额信贷的运作比较类似，中国的小额信贷首先是从贫困农村开始。农村小额信贷占中国小额信贷的绝对比重。1986 年，中共中央、国务院下发《关于帮助贫困地区尽

快改变面貌的通知》，设立国家扶贫专项贷款。其中一部分资金由农业发展银行以小额信贷的形式发放，贷款对象中也有部分贫困农民。由于政府的有力推动，以中国农业银行为主的国有银行在针对贫困人口的小额信贷领域取得了一定突破。从 1986 年起，扶贫贴息贷款规模逐年上升，其中部分资金用于发放小额信贷^①。

1997 年 10 月，中国人民银行发布了《农村信用社改进和加强支农服务十条意见》，要求农村信用社对农户发放的贷款不低于 50%，对农户发放小额农业贷款可放宽条件，特别是对信誉良好、无拖欠贷款记录的农户可采取信用贷款。其后，中国人民银行又陆续出台了《农村信用社农户小额信用贷款管理暂行办法》、《农村信用合作社农户联保贷款管理指导意见》等一系列小额信贷政策。经过推广，中国农村信用社农户小额信贷发展迅速，已经基本覆盖了中国所有行政区。据统计，到 2002 年底，中国共有 30710 个农村信用社开办了小额信贷业务，占农村信用社总数的 92.6%。中国共有 5986 万农户获得小额信用贷款和联保贷款支持，占贷款需求农户总数的 50.8%^②。

中国农村小额信贷还包括主要依靠财政资金，通过妇联、总工会、残联等单位实施的小额信贷项目以及一些国际组织提供赠与资金实施的小额信贷项目。这些项目有的是和当地的金融机构共同实施的，有的是独立实施的。

城镇地区的小额信贷是伴随着市场经济发展、国有企业改革，特别是失业问题加剧而产生和发展起来的。随着市场经济体制的建立以及产业结构的调整，城市出现了相当多的贫困家庭。解决这部分城市贫困家庭生活问题，一方面要通过对他们再培训，掌握新技能，使其重新转到正规部门就业；另一方面，相当一部分人需要通过发展家庭经济实现自我就业。在这些方面，小额信贷是一种有效手段。在农村的试点取得基本成功之后，20 世纪 90 年代中期开始，中国小额信贷逐步扩大服务对象，开始针对城市下岗失业工人、贫困学生等弱势群体。

1999 年初，各地金融机构在地方政府的支持下推出了面向城市下岗

① 扶贫贴息开发贷款从 1986 年的每年 23 亿元，逐年大幅度增加，2002 年新增扶贫贴息贷款 185 亿元。2001 年，人民银行会同财政部、国务院扶贫开发领导小组办公室、中国农业银行等部门制定了《扶贫贴息贷款管理实施办法》。但是，部分专家反映，据调查，扶贫贴息开发贷款用于小额信贷的部分仅占 5%，最多不超过 20%，近年比例有所上升。目前扶贫贴息贷款全部由农业银行负责发放与管理。

② 来自银监会合作部的统计结果。