

J

IYU PUHUI JINRONG TIXI DE
ZHONGGUO CUNZHEN YINHANG JIXIAO YANJIU

基于普惠金融体系的 中国村镇银行绩效研究

吴少新◎等著

长江出版传媒
湖北人民出版社

国家自然科学基金项目（编号70873036）资助

基于普惠金融体系的 中国村镇银行绩效研究

吴少新 ◎ 等著

JIYU PUHUI JINRONG TIXI DE
ZHONGGUO CUNZHEN YINHANG JIXIAO YANJIU

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

基于普惠金融体系的中国村镇银行绩效研究/吴少新等著.
武汉:湖北人民出版社,2012.9

ISBN 978 - 7 - 216 - 07166 - 6

- I. 基…
- II. 吴…
- III. 农村金融—金融机构—服务经济—经济绩效—研究—中国
- IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 067784 号

基于普惠金融体系的中国村镇银行绩效研究

吴少新 等著

出版发行:  长江出版传媒
© 湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

经销:湖北省新华书店

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印张:11

字数:188 千字

插页:1

版次:2012 年 9 月第 1 版

印次:2012 年 9 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 07166 - 6

定价:28.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序 言

基于普惠金融体系框架，村镇银行的发展要解决覆盖面与其自身的可持续发展问题。本课题通过对中国 193 家村镇银行的覆盖面与自我持续能力的指标设计、定性与定量研究，利用主成分分析法、前沿效率分析中的数据包络分析法（DEA），找出影响村镇银行绩效的关键因素，分析村镇银行绩效的地区差异，辨识当前村镇银行发展面临的主要挑战。并借鉴国际经验，系统地设计了普惠金融体系下村镇银行的长效发展机制。具体来说，主要开展了以下研究：

一、基于普惠金融体系的新视角展开对村镇银行的研究

本课题揭示了普惠金融体系与村镇银行发展的基本理论问题，包括：普惠金融体系的内涵、特征与产生原因；村镇银行的设立背景与定位；村镇银行与普惠金融体系的相关性；普惠金融体系对村镇银行的要求。在此基础上，得出了一些重要的结论和规律。

建立普惠金融体系是针对传统金融体系“贷富不贷贫”、“救急不救穷”、“只讲锦上添花、不讲雪中送炭”等客观事实提出来的，因此，普惠金融体系主要以中小企业、微型企业、农户等低收入群体为服务对象。村镇银行是指在农村地区设立的主要为当地农民、农业和农村经济发展提供金融服务的银行业金融机构。村镇银行是中国农民的银行，是中国“穷人的银行”。村镇银行服务对象正是普惠金融体系要求特别关注的贫困和低收入群体。

普惠金融体系的理念体现的是对贫困群体的金融扶持，但它有别于过去支持贫困群体的惯性思维，即发放“扶贫贷款”，低利息提供补贴等。这种扶贫贷款往往不能发挥预期作用，原因在于缺少信用意识和创业意识。信用意识决定了还款意愿，创业意识决定了还款能力。这“两缺”成为了制约贫困户获得信贷以及金融机构可持续发展的重要因素。普惠金融要兼顾社会福利和可持续性，即从“输血”转变为“造血”，要求利率能够覆盖风险，同时突破各种制约因素，激发穷人自我发展的信心和潜力，通过供给主体与

服务对象及相关环境的良性互动，营造一个有内生动力可持续经营的金融格局。

二、基于普惠金融体系框架的中国村镇银行的覆盖面研究

对选取的中国多家村镇银行覆盖面进行了定量分析与影响因素分析；阐明个体意义上的和地区意义上的中国村镇银行覆盖面差异的缘由；揭示了覆盖面存在的差异原因与实现覆盖面扩张的路径。

制约中国村镇银行总量覆盖面的因素包括：发起人成分单一，扩张缓慢；政策扶持力度弱；行政监管部门的监管过度 and 不足；地方政府定位不清，经常存在不当干预。制约各项业务（资产负债中间业务）覆盖面的因素包括：我国农业环境的特性决定农村金融的高风险、低收益；农村信用担保体系不完善，农民缺乏有效的担保和抵押物品；吸储困难重重；支付结算体系不畅。制约目标客户覆盖面的因素包括：政策规定客观上促使村镇银行的服务对象只能是农户和中小企业；社会公信度比较欠缺，村镇银行的信用认可度较低。

覆盖面存在差异的缘由在于：从个体意义上来看，村镇银行覆盖面存在差异的根本原因在于每个村镇银行自身的资本规模与实力；从地区意义上而言，村镇银行覆盖面存在差异的原因是多方面的，这种差异化的呈现实质上是地区自然环境、信用环境与技术环境的体现——经济发达地区对村镇银行的科技投入较大，银行设备设施和技术水平平均较高；拥有先进技术的区域，银行对经济信息的分析、处理和传递速度较快，银行的经营效率和经营质量高，因此村镇银行规模经济更易形成。

三、基于普惠金融体系框架的中国村镇银行的持续发展能力研究

根据目前农村金融市场的现状以及村镇银行经营的实际情况，我们采用选取典型指标法进行对村镇银行可持续发展指标的筛选，建立指标体系；对中国多家村镇银行可持续发展进行定量分析与影响因素分析——分析了我国村镇银行实现可持续发展面临的问题、探讨了影响村镇银行可持续发展的因素，并提出了如何解决这些问题以确保村镇银行实现稳健可持续发展。

要筛选出衡量村镇银行可持续发展的指标，须首先对影响其可持续发展的因素进行分析。村镇银行的可持续发展在第一个层面上包括村镇银行内部的良性循环和永续发展，而在第二个层面上表现为与其周围环境内外交互的一个复杂过程。把影响村镇银行可持续发展的因素分为资源因素、能力因素

和交互因素。

四、利用主成分分析法和前沿效率分析中的数据包络分析法（DEA），揭示影响村镇银行绩效的关键因素和经营绩效

本研究先利用动态因素分析法分析影响村镇银行经营绩效的主要“宏观”的及产业环境因素，随后分析这些因素的动态演变，考察村镇银行发展外部环境的变迁。给出影响村镇银行绩效的主要因素，同时采用层次分析法和前沿效率分析中的数据包络分析法（DEA）分析样本村镇银行的经营绩效。

《财贸经济》2009年12期发表本项目阶段性研究成果《基于DEA超效率模型的村镇银行经营效率研究》，被中国银行业协会和中国普惠金融工作组2011年10月所出的《中国村镇银行发展研究》报告所引用和参考。

五、中国村镇银行覆盖面与可持续发展之间的冲突与破解研究

国际上的大量事实表明，扩大覆盖面与村镇银行的可持续发展并非完全对立，特别是在农村经济得到良性发展、农村城镇化加速以及农民收入多元化的当下，村镇银行通过承担社会责任而扩大金融服务的覆盖面与其利润目标及可持续发展目标的实现这两者之间是可以同时达到的，并已经有了许多成功的典范。

在保证覆盖面的前提下，既要村镇银行更好地“支农贷小”、扩大覆盖面，又要其商业可持续，而且不能有政府的过度干预，这不仅要从技术层面帮助村镇银行掌握优秀的商业化小额贷款技术，而且要明确村镇银行长期发展思路，从制度层面上引导，以使其走上“促进农村地区形成投资多元、种类多样、覆盖全面、治理灵活、服务高效的银行业金融服务体系”的道路。

六、国外乡村银行发展的经验与启示

农村金融体系的建设，一直以来都面临着“市场失灵”和“政府失灵”的双重困境。孟加拉国格莱珉乡村银行的出现给农村信贷中贫困群体的发展提供了新的契机。由于该银行的成功示范效应，世界范围内大量国家和地区都积极加以推广，尤其是发展中国家。这其中，除了格莱珉银行模式之外，印度尼西亚人民银行模式以及玻利维亚的阳光银行模式，也在国际上受到广泛地推崇。这些乡村银行，以其经营运作的成功，不仅使其自身获得了可持

续的发展，而且在扶贫开发、普惠金融的推广方面给世界各国做出了表率。研究这些乡村银行的运作机制，对于我国村镇银行的发展以至农村金融体系的完善，具有十分重要的借鉴意义。

七、中国村镇银行发展的长效机制研究

本课题将村镇银行的发展作为一个系统工程，一方面，村镇银行的发展需要自身良好的制度建设，如寻求覆盖面的宽度、深度与长度的机制设计；制度可持续和金融可持续的机制设计等；另一方面，村镇银行的发展也离不开政府的支持，包括：货币政策、公共财政的扶持，不仅是在营业税上的优惠，更重要的是在农村的教育、卫生、医疗上的投入；市场的培育，特别是农业保险市场、农业期货市场的培育、发展与完善，以及一体化金融市场的建设，打通农村金融市场与城市金融市场的通道，形成资金的良性循环。我们始终强调这样一个观点：村镇银行与“三农”不是支持与被支持的关系，而是共生共存关系，只有农业发展了，农村进步了，农民收入提高了，才会有村镇银行的持续发展。

本书的出版得到了国家自然科学基金委员会的资助，是2009年国家自然科学基金课题“基于普惠金融体系的中国村镇银行绩效研究”（项目批准号为：70873036）的研究成果。本书由吴少新、张立勇、杨丽萍、杨雪莱、李敏、边智群、许传华、杨学东、林江鹏、李正旺、高丹燕、李建华、余丹、徐慧玲、熊劼等合作研究完成。得到了湖北省银监局和多家村镇银行行长的支持，在此一并表示感谢。

由于时间仓促和研究能力所限，很多问题还有待我们今后进一步深入研究。对于该书出现的缺陷和疏漏之处，诚请广大读者不吝赐教。

吴少新

2012年3月

目 录

第一章 普惠金融体系与中国村镇银行发展.....	1
一、普惠金融体系的内涵、特征与产生原因.....	1
二、我国村镇银行的设立背景与定位.....	7
三、村镇银行与普惠金融体系的相关性	14
四、普惠金融体系对村镇银行的要求	19
第二章 中国村镇银行的覆盖面研究	28
一、村镇银行覆盖面的定量与定性分析	28
二、基于普惠金融体系框架的中国村镇银行的覆盖面研究	33
三、影响覆盖面的因素	38
四、覆盖面存在的差异及实现覆盖面扩张的路径	42
第三章 基于普惠金融体系的中国村镇银行持续发展能力研究	47
一、相关研究文献	48
二、我国村镇银行实现可持续发展存在的问题	51
三、影响村镇银行可持续发展的因素分析	57
四、村镇银行可持续发展评价指标体系的构建	60
五、村镇银行可持续发展评价实证研究及对策分析	61
六、我国村镇银行实现可持续发展的策略	64
第四章 中国村镇银行绩效的实证分析与比较研究	70
一、相关的文献	70

二、模型及分析方法	75
三、变量选取及数据描述	80
四、实证结果	80
五、村镇银行的经营风险分析	85
第五章 中国村镇银行覆盖面与可持续发展之关系研究	91
一、村镇银行覆盖面与可持续发展之关系的文献综述	91
二、村镇银行覆盖面与可持续发展具备相容性的现实依据	93
三、我国村镇银行在扩大覆盖面与提升可持续发展能力过程中 面临的问题	95
四、在保证覆盖面的前提下,提高我国村镇银行可持续发展 能力的途径	102
第六章 乡村银行发展的国际经验与启示	114
一、国外乡村银行发展的典型案例	114
二、发展中国家乡村银行成功运营的经验	124
三、国外乡村银行的运行机制对我国村镇银行发展的启示	128
第七章 中国村镇银行发展的相关对策	136
一、中国村镇银行发展的政府支持	136
二、中国村镇银行发展的金融财政政策扶持	140
三、完善中国村镇银行发展的监管安排	149
四、加强中国村镇银行发展的机制创新	153
五、中国村镇银行发展与金融风险防范博弈	159
参考文献	166

第一章 普惠金融体系与中国村镇银行发展

一、普惠金融体系的内涵、特征与产生原因

(一) 普惠金融体系的内涵

1. 普惠金融体系的基本含义

普惠金融体系这个概念来源于英文 “Inclusive Financial System”。英文 Inclusive 这个词，其本意是包容的意思，中文翻译为“普惠”，“普”就是金融体系及金融服务的外延要扩大，即将需要金融服务的所有人都纳入到金融服务的范围之内。“惠”就是使需要金融服务的所有人都能得到合适的金融服务，即通过金融形式改善经济状况、脱贫致富。普惠金融体系的基本含义是为社会所有人，特别是贫困和低收入者提供金融服务体系。普惠金融体系不仅要巩固现有的运行良好的金融机构，还要将一个个零散的微型金融机构和服务有机地整合成一个系统，并将这个系统融入金融整体发展战略中去，让金融在促进国民经济发展中发挥更大作用。

普惠金融体系认为，只有将包括穷人作为对象的金融服务有机地融入到现代金融体系之中，才能使过去被排斥于金融服务之外的大规模弱势客户群体获益，最终这种具有包容性的金融服务体系能够对社会中的绝大多数人，包括过去难以到达的更贫困和更偏远地区的客户开放金融市场，每个人才有机会参与经济的发展，才能实现社会的共同富裕。普惠金融体系框架认同的是将包括穷人在内的金融服务有机地融入微观、中观和宏观三个层面的金融体系。就微观层面看，普惠金融体系建立的主要目的之一是为穷人和低收入者等弱势群体提供金融服务，这些微观层面的服务提供者应包括从民间借贷到商业银行以及位于它们之间的各类金融机构；就中观层面看，这一层面包括了基础性的金融设施和一系列的能使金融服务提供者实现降低交易成本、扩大服务规模和深度、提高技能、促进透明的要求，这涵盖了众多的金

融服务相关者和活动，例如审计师、评级机构、专业业务网络、行业协会、征信机构、结算支付系统、信息技术、技术咨询服务、培训，等等。这些服务实体可以是跨国界的、地区性的或全球性组织；就宏观层面看，中央银行、财政部和其他相关政府机构是主要的宏观层面的参与者，要保证诸如小额信贷等金融活动的蓬勃发展，就必须要有相关部门制定相应的法规和政策。

在现代经济金融高度发达的今天，金融服务已经深入到我们经济生活的方方面面，大多数人都在享受着不同形式的金融服务。普惠金融体系的目标就是要进一步完善现代金融体系，扩大金融服务的广度和深度，为需要金融服务的所有人提供平等享受金融服务的机会和途径，运用金融手段，改善民生，促进共同富裕，构建和谐社会。

2. 惠金融体系的产生和发展

普惠金融体系（Inclusive Financial System）是联合国在“2005 国际小额信贷年”推出的一个新的概念。2005 年，联合国动员了很多专家，通过在线调查、专家访谈、研讨会等形式，起草了一本有关普惠金融体系的蓝皮书，并于 2005 年 5 月在日内瓦举行了全球关于普惠金融体系的启动大会。这本蓝皮书对普惠金融体系的前景如此描绘：“每个发展中国家应该通过政策、立法和规章制度的支持，建立一个持续的、可以为人们提供合适产品和服务的金融体系。”“Inclusive”这一词汇具有包容性和综合性的涵义，联合国借助 2005 年“小额信贷年”的机会，在全球倡导构建普惠金融体系。普惠金融体系这一概念的提出尽管才短短几年的时间，但目前不仅在理论上，而且在实践上也迅速成为大家关注的焦点。实际上，普惠金融的思想已有相当长的历史，在实践上的探索也一直常有停止。许多国家的社会团体以及政府长期以来一直在探索扩展为贫困和低收入者非正规和正规金融服务的渠道，从这个角度来说，普惠金融的理念其实并不是一个新生事物。

早在 15 世纪，意大利修士就开始开展信贷业务抑制高利贷利率。18 世纪 20 年代，在爱尔兰诞生了“贷款基金”，它利用捐赠得到的财物，向贫困农户提供无抵押的零息小额贷款，这种贷款用“共同监督”（peer monitoring）机制来保证贷款者每周分期还款。在一个世纪的缓慢发展之后，“贷款基金”在两个事件的促进下开始走向繁荣：一是 1823 年通过的一个特别法案，这个法案将“贷款基金”由原先的慈善机构变成了金融中介机构，允许其对贷款收取一定的利息，并同时允许其吸收需要支付利息的存

款；二是 1836 年成立了贷款基金管理委员会，专门负责监督和管制“贷款基金”的运行。到 1840 年，爱尔兰共发展出约 300 家自立的可持续的机构，吸收存款，并向穷人发放小额贷款。受益于利润和存款的不断增长，鼎盛时期这些机构覆盖了 20% 的爱尔兰家庭。

从 19 世纪开始，在欧洲、日本和其他许多国家，邮政系统和邮政金融服务成为储蓄、支付服务的主要提供者。亚洲、非洲及拉美的许多国有银行将服务扩展到未被覆盖的人口，而且产生了作为部门发展计划一部分的政府运行的信贷项目，如向农民提供的农业信贷产品。同时，许多国家又出现了让全国性金融机构通过规模经济来克服为贫困客户服务的成本劣势的策略。

到了 20 世纪 70 年，现代小额信贷在孟加拉、巴西及其他一些国家开始出现。小额信贷最初实行小组贷款模式，小组成员之间负有连带担保责任。早期的例子是穆罕默德·尤纳斯教授在孟加拉开始的小额信贷扶贫实验，并创办了乡村银行（Grameen Bank；GB）。此外还有拉美的 ACCION 国际组织（ACCION International）和印度的自我就业妇女协会银行（Self Employed Women's Association；SEWA）。这些金融机构直到今天仍然发展得很好，他们的成功也刺激无数金融机构纷纷效仿。

20 世纪 80 年代，全球小额信贷项目在早期方法论的基础上得到进一步发展，打破了传统意义上扶贫融资的概念。首先，运作良好的扶贫项目显示了穷人特别是妇女的还贷信誉比那些较富裕并从商业银行进行贷款的人更好；其次，许多实践表明，贫困人口愿意也有能力负担小额信贷机构征收的覆盖其运营成本的利率。小额信贷机构如果能够实现盈亏平衡，就能保证自身的可持续发展，并能进一步吸收存款、商业贷款及投资基金，而且直接向大量贫困人口提供服务。

从 20 世纪 90 年代开始，国际上掀起了一股减贫的热潮，越来越多的机构开始认识到，单一地提供贷款是远远不够的。同富裕人群一样，贫困人群也需要全面的、多层次的金融服务，除小额贷款之外的其他金融服务对于低收入人口至少具有同等的重要性。在这种认识的促使下，国际范围内小额信贷的发展，逐步从传统“小额贷款”向为低收入客户提供全面金融服务的“微型金融”过渡。微型金融是指为贫困人口提供的一系列包括借贷、储蓄、保险以及转账在内的金融服务。

正如上世纪 90 年代微型金融取代了小额贷款的概念一样，进入 21 世纪以来，又有很多人开始提倡用普惠金融取代微型金融的概念——从资助分散的微型金融机构和金融创新向建立包容性的金融体系的转变。普惠金融意味

着相关的金融服务供给者通过各自的比较优势为贫困人口、低收入家庭以及微型和小型企业提供服务。建立普惠金融体系的内容包括但并不仅仅局限于加强和巩固微型金融及微型金融机构。

用“普惠金融体制”的概念取代“微型金融”，意味着微型金融不再被边缘化，而是与更加广泛的金融体制融合，成为一个国家金融体制的一部分。在一些国家，传统的微型金融和更广泛意义上的金融体制之间的界限已经变得越来越模糊，许多专门的小额信贷机构也办理基层业务，并继续扩大其业务覆盖的范围。商业银行和其他正规金融机构为了服务更贫困更偏远地区的居民也逐渐转向低收入消费群体。这些不同类型的金融机构共同坚持着向更多贫困人口服务的承诺。

事实上，早在2002年的世界发展筹资会议上，各国家元首和政府首脑达成了蒙特雷共识，明确提出“为了加强金融部门的社会和经济影响，必须……推进小额贷款和向中小企业的贷款，还需要建立全国性的储蓄机构”。他们还建议“发展银行、商业银行以及其他金融机构，无论是独自运作还是合作，都能够有效地帮助这些企业获得金融服务（包括融资）和金融产品”。在2005年9月的联合国世界首脑会议上，各国家元首和政府首脑们认识到“使贫困者得到金融服务尤为必要，包括获得微型金融和小额贷款”。

依据上述共识，联合国经济和社会事务司（UN Department of Economic and Social Affairs; DESA）与联合国资本开发基金会（United Nations Capital Development Fund; UNCDF）开始立项专门分析实现金融普惠性的障碍，并撰写了一系列报告，总结各个国家为克服这些障碍所做出的努力，并尽力扩大国际影响。为此，联合国资本开发基金会、联合国经济和社会事务部的发展筹资办公室（Financing for Development Office; FFDO）和世界银行在2005年春季举行了一次多达800人参加的全球性网络会议。这一磋商进程在2005年5月召开的构建普惠金融体系全球会议上达到高峰，该会议由国际劳工组织在日内瓦举办，是最后一次多方利益相关者的讨论，会议的成果是正式提出了“构建普惠金融体系”。

（二）普惠金融体系的特征

1. 普惠金融体系具有服务对象的特定性

建立普惠金融体系是针对传统金融体系“贷富不贷贫”、“救急不救

穷”、“只讲锦上添花、不讲雪中送炭”等客观事实而提出来的，因此，普惠金融体系主要以中小企业、微型企业、农户等低收入群体为服务对象。

2. 普惠金融体系具有金融服务产品和功能的全面性

普惠金融体系特别强调给弱势群体提供一种与其他客户平等享受现代金融服务的机会和权利，所以，普惠金融体系不仅为中小企业、微型企业、农户等低收入群体提供贷款服务，还为其提供存款、汇款、保险、养老金等全方位的金融服务。

3. 普惠金融体系具有金融机构的兼容性

普惠金融体系要求放松金融管制，允许社会各种性质的资本在贫困地区设立为中低收入经济群体服务的多种类型的金融机构，使普惠制金融体系包括从专门的小额信贷机构到银行金融机构等各类金融机构组成，各个机构坚持商业性经营原则，保持体系的多层次性和适度竞争性。

4. 普惠金融体系具有财务上的可持续性

普惠金融体系的理念体现的是对贫困群体的金融扶持，但它有别于过去支持贫困群体的惯性思维，即发放“扶贫贷款”，低利息提供补贴等。这种扶贫贷款往往不能发挥预期作用，原因在于缺少信用意识和创业意识。信用意识决定了还款意愿，创业意识决定了还款能力。这“两缺”成为了制约贫困户获得信贷以及金融机构可持续发展的重要因素。普惠金融要兼顾社会福利和可持续性，即从“输血”转变为“造血”，要求利率能够覆盖风险，同时突破各种制约因素，激发穷人自我发展的信心和潜力，通过供给主体与服务对象及相关环境的良性互动，营造一个有内生动力，可持续经营的金融格局。

5. 普惠金融体系具有金融机构的利润目标与社会责任的相结合性

普惠金融体系体现的是包括信贷、融资、结算等金融服务享用权的公平问题，重在关注、支持和服务弱势群体，强调各参与主体的社会责任意识，做到公平优先，兼顾效率。低收入群体是整个体系的核心，他们对金融服务的需求决定着微观、中观及宏观各个层面的行动。这就需要各类金融机构在追求利润的同时，承担起金融业的社会责任。要普遍惠及弱势群体、弱势地区，关注弱势群体的生存状况，提供使贫困群体脱贫致富的机会。要达到这

些目标，不仅需要正式金融机构转变经营理念，围绕弱势群体进行产品和服务创新，在正式金融体系之外，还需要引导和扶持新型的以社会利益为导向的金融组织的设立，以及相应的配套设施和政策的完善。

（三）普惠金融体系产生的原因

1. 建立普惠金融体系源于社会金融实践的成功

格莱珉银行创立者穆罕默德·尤努斯指出：主流经济学家未能理解金融机构所具有的社会能量，而现有的经济理论也把金融机构看做一种为贸易、商业和工业提供服务的平滑组织。但是在实践中，金融机构能够创造出迅速转化为社会能量的经济能量。例如，当贷款惠及到某些特定的社会群体之后，这个群体的经济和社会状况就会得到明显的改善。如果银行只贷款给有钱人，结果是富人掌握了更多的金融资源去剥削穷人，最终造成富人更加富有，穷人更加贫穷的社会“马太效应”。尤努斯于1983年经国会批准、孟加拉国政府特许，一手创办了孟加拉乡村银行，至今已形成一个有1200个分行、遍及4.6万多个村庄的银行系统，使400多万孟加拉农村的贫困人口脱贫致富，为人类解决贫困难题提供了一个可行办法。2006年，尤努斯被授予诺贝尔和平奖，以表彰他从社会底层推动经济和社会发展的努力。这一模式的巨大成功，对传统的“贷富不贷贫”、“救急不救穷”、“只讲锦上添花、不讲雪中送炭”等等固化思维产生的强大冲击，成为了平衡商业性和社会性矛盾的实践楷模。正如尤努斯强调的“除了考虑利润之外，我们还关注很多社会问题，履行社会责任，努力解决贫困、营养不良、不平等、儿童死亡等问题”。他所倡导的社会企业导向，对改革和完善现有金融体系是一个很大的启发，关于金融社会性的讨论也日渐丰富。为此，联合国在2005年借助“小额信贷年”的机会，在全球倡导构建普惠金融体系。

2. 建立普惠金融体系基于破解中小企业融资困境

在经济全球化的今天，无论在发达国家还是发展中国家，中小企业在经济发展、就业和社会协调发展方面所起的作用越来越大，成为了经济发展和社会稳定的重要支柱。据统计，亚太经合组织21个国家和地区的中小企业户数占各自企业总量的97%~99.7%，就业占55%~78%，GDP比重占50%以上，出口总量占40%~60%。德国把中小企业称为国家的“重要经济支柱”，日本则认为“没有中小企业的发展就没有日本的繁荣”，美国政府把

中小企业称作是“美国经济的脊梁”。在我国，目前中小企业的数量占全国企业总数的 99%，中小企业在全国工业总产值和实现利税中的比重分别约为 60% 和 40%，中小企业提供的就业岗位已占全国城镇就业总数的 75% 左右。但是，中小企业融资难已是不争事实，在世界经济发展中，普遍存在着中小企业融资难的问题。中小企业融资难的首要表现便是从现代大中型金融机构获得贷款困难。2005 年，联合国在借助“小额信贷年”的机会，在全球倡导构建普惠金融体系，其根本目的就是要为破解中小企业融资困境探索一条行之有效的途径。

3. 建立普惠金融体系旨在促进社会和谐发展

构建普惠金融，促进社会和谐是金融业的社会责任。然而，当今世界各国的穷人和低收入群体仍然是被排斥在正规金融渠道之外或者不被正规金融机构所重视的弱势群体，在总人口中占有较大的比重，不仅仅包括微型企业家，还包括更多的潜在客户和更多的“没有银行账户的人”，他们主要是收入低于贫困线标准的穷人和脆弱的非贫穷的人。可以肯定，这些潜在客户的家庭数目是巨大的，即使是在美国，仍然有超过 5000 万人没有银行账户。截至 2009 年 6 月，我国也还存在 2945 个金融机构空白的乡镇，可见享受不到金融服务的人群数额之大。普惠制金融组织相信只要为穷人提供金融服务，他们就可以充分的挖掘自身的生产、经营、管理能力等才能，主动向贫穷宣战，为经济增长贡献一份力量，并能够帮助更多的人，把普惠的理念传播开去。在我国，建立普惠金融体系，增加对中小企业、微型企业及弱势群体的金融供给，是实现经济可持续发展的关键举措。小额信贷在我国当今社会是一个非常重要的事业，它关系到促进社会的转型，是贯彻落实党的十七大精神、促进社会公平和社会和谐的重要方面。

二、我国村镇银行的设立背景与定位

（一）我国村镇银行的设立背景

农业是我国国民经济的基础，农村金融体系是整个金融体系的有机组成部分。农村金融体系应当适应农村经济稳定发展的需要，充分反映农村金融的特殊性，有利于国家对农村经济所采取的保护、支持和发展三个层次目标的实现。然而，农村金融体系作为农村经济发展中重要的资本要素配置制

度，仍然面临着诸多现实问题。因此，我国设立村镇银行既有其必要性，也有其可行性。

1. 农村金融发展面临的问题

首先，政策性功能缺位，制约了金融支农作用的有效发挥。支持“三农”发展，从某种意义上说属于一项政策性极强的政治任务，不仅需要大量财政资金的投入，而且还需政策性金融机构发挥其特有的扶持功能。但是，目前我国唯一的政策性金融机构——中国农业发展银行基本上只负责粮棉油收购资金的发放与管理，其他诸如支持农业开发、农业产业化和农村基础设施建设等大量的政策性业务并未开展起来，极大地制约了农业生产条件的改善、农村产业结构的调整和农民收入的增长。

其次，商业性金融不愿涉足、合作性金融支农乏力，难以满足“三农”经济发展所需资金和金融服务。自20世纪末开始，国有商业银行实施“抓大促重”战略，逐步从欠发达的县域经济中退出。尤其是商业银行逐利的秉性使其不愿将资金投入到期限长、成本高、见效慢、风险大的农业项目、普通农户和中小企业，直接导致了商业银行逐年减少对“三农”的经济投入。与此同时，作为支持“三农”经济发展主力军的农村信用社，由于其先天性的不足与缺陷，如经济规模小、不良资产占比高、资金筹集难、电子化手段低、结算手段落后等，使其在与其他金融机构的竞争中处于明显的劣势，加大了农村信用社资金供求矛盾，“一农支三农”现象更加突出，农民贷款难的问题也难以得到根本上的解决。

再次，农村资金城市化严重、民间借贷活跃，既降低了支农资金的供应力度，又加大了农民的债务负担和农村的金融风险。一段时期以来，我国农村金融运行的一个非常突出的现象是，农村金融资金通过现有的农村金融机构大量流出农村。与此相适应，民间借贷应运而生。这在一定程度上虽然缓解了农民贷款难的问题，但同时也加大了农民的债务负担和农村的金融风险。

2. 设立村镇银行的必要性

第一，设立村镇银行有助于满足农村多样化金融服务需求。随着农民收入持续增长，农村消费结构不断升级，对金融服务的需求也呈多样化。但是为农户提供服务的金融机构和金融产品却十分有限。另外，由于资产规模小、负债能力弱、缺乏信用资源，农村中小企业普遍面临较大的融资困难。