



发展中国家(地区)

中小金融机构 发展比较研究

范香梅 著

AZHANZHONG GUOJIA(DIQU)
ZHONGXIAO JINRONG JIGOU
FAZHAN BIJIAO YANJIU

 中国金融出版社



发展中国家（地区）中小 金融机构发展比较研究

范香梅 著



中国金融出版社

责任编辑：赵燕红 童祎薇
责任校对：李俊英
责任印制：张 莉

图书在版编目 (CIP) 数据

发展中国家 (地区) 中小金融机构发展比较研究 (Fazhanzhong
Guojia (Diqu) Zhongxiao Jinrong Jigou Fazhan Bijiao Yanjiu) / 范香梅
著. —北京: 中国金融出版社, 2010. 1
ISBN 978 - 7 - 5049 - 5311 - 7

I. 发… II. 范… III. 发展中国家—金融机构—对比研究
IV. F831. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 196285 号

出版 **中国金融出版社**
发行
社址 北京市丰台区益泽路 2 号
市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)
网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)
读者服务部 (010)66070833, 82672183
邮编 100071
经销 新华书店
印刷 保利达印务有限公司
装订 平阳装订厂
尺寸 160 毫米 × 230 毫米
印张 14.5
字数 227 千
版次 2010 年 1 月第 1 版
印次 2010 年 1 月第 1 次印刷
定价 28.00 元
ISBN 978 - 7 - 5049 - 5311 - 7/F. 4871
如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序

经济发展不平衡是发展中国家（地区）的一种普遍现象，在我国主要表现为三大差距，即城乡差距、东西部差距和贫富差距。消除地区发展不平衡以及缩小收入差距对于我国全面建设小康社会与和谐社会极为关键。由于中小金融机构在解决中小企业融资难问题、发展农村经济、缓解贫困以及消除区域经济发展不平衡等方面发挥了重要作用，因此研究境外尤其是发展中国家（地区）中小金融机构的经验十分必要。

范香梅的《发展中国家（地区）中小金融机构发展比较研究》一书，采用系统分析和比较研究法，选择菲律宾、印度尼西亚、韩国、印度、巴西、中国台湾地区等发展中国家（地区）的中小金融机构作为研究对象，先纵向比较研究其构成、运行、发展演变的基本特征，然后横向比较研究中小金融机构发展的结构演进规律及其经济法律环境，总结这些国家（地区）中小金融机构发展的成功经验与教训，为我国中小金融机构的改革和发展提供借鉴。

全书采用系统分析法，将中小金融机构发展的诸多问题放在系统框架内加以分析，从不同层次或不同角度比较研究中小金融机构的结构与功能的演进及其与周边环境的关系，找到中小金融机构发展的规律。这项研究工作具有创新性和很强的实用价值，方法也较为系统、科学和全面。该书的研究思路是先系统范式下构建中小金融机构发展的比较研究框架，然后按照此框架依次比较。这种将

中小金融机构的改革和发展放在统一框架下进行系统的比较研究的方法，有利于弥补当前这一领域理论研究的不足，并为此后的进一步研究打下基础。

本书具有以下几个鲜明特点：

第一，研究领域新颖。从系统论角度研究发展中国家（地区）中小金融机构的发展，对解决我国二元经济结构所需的地方金融支持问题具有重要的借鉴意义。从已有研究来看，国内外对中小金融机构的系统研究少，专注于发展中国家（地区）中小金融机构的研究近乎空白，如何发展中小金融机构已成为我国亟待解决的重大理论问题和现实问题。本书以发展中国家（地区）的中小金融机构为比较研究对象，系统地研究各国和地区金融机构的发展模式、体系结构、内在规律、功能效应及比较优势，研究选题和研究领域在国内都是新的。

第二，研究方法有创新。独创性地运用系统范式设计了一个比较研究框架，把系统方法与比较方法有机地结合起来，研究发展中国家（地区）中小金融机构发展的内在规律。从方法论上讲，这是相当有价值的创新。这一研究方法强调从系统整体性出发，考察中小金融机构发展与二元经济结构的内在关系，评估中小金融机构体系的合理性与有效性，为我国中小金融机构发展的优化路径提供参考。

第三，理论上有一些新的认识和发现。一是通过深入的比较研究，发现中小金融机构发展存在一条重要规律。这一规律即各国（地区）中小金融机构体系的结构演进都从无序走向有序，且这一体系的整体功能与其内部结构的层次性密切相关。二是发现不同的经济形态要求采用不同的中小金融机构模式。如在贫困落后的农村地

区适宜发展小额信贷机构、村镇银行及各种非正规金融形式等，在经济利润中心地带要以商业性中小银行为主，在经济发展不平衡的区域需要政策性和开发性金融机构予以支持。三是通过实例和大量数据分析，得到正面的经验和反面的教训，认为政府对各中小金融机构的正确定位是其成功发展的关键。对中小金融机构的发展，政府不仅应该放松市场准入的限制，而且应该对其内部运作机制、区域布局、业务范围等有一个正确的定位。

我相信，本书的出版将受到读者的欢迎，并对我国中小金融机构发展的理论和实践有所裨益。由于对发展中国家（地区）中小金融机构发展进行比较研究是一个涉及面很广的课题，加上数据资料的缺乏和搜集的困难，本书的研究不可能涉及所有发展中国家（地区）的各类金融机构及其相关问题，希望作者今后继续深化对这一领域的研究。作为范香梅的导师，我为本书的出版感到由衷的高兴，特表祝贺。是以为序。

彭建刚

二〇〇九年八月于湖南大学

目 录

1 绪论	1
1.1 问题的提出	1
1.2 文献综述	5
1.2.1 金融中介发展的文献综述	5
1.2.2 中小金融机构发展的理论与实证研究综述	11
1.2.3 中小金融机构的含义界定	15
1.3 研究思路与结构安排	17
2 中小金融机构发展的理论分析与研究方法	20
2.1 金融中介发展的系统分析	20
2.1.1 经济金融研究中的系统分析	20
2.1.2 金融体系的基本特征与组成要素	22
2.1.3 金融体系的结构与功能	26
2.1.4 金融体系的演化规律	29
2.2 中小金融机构发展系统分析的特性	30
2.2.1 充当中小企业、地方政府和农户的资金融通中介	31
2.2.2 具有独特的结构层次	32
2.2.3 具有特定的功能	36
2.2.4 经济法律环境不同	38
2.3 中小金融机构发展的比较研究框架与方法	40
2.3.1 系统范式下中小金融机构发展的比较研究框架	40

2 发展中国家（地区）中小金融机构发展比较研究

2.3.2	中小金融机构发展比较研究的方法	42
3	发展中国家（地区）中小金融机构发展的演变与分析	44
3.1	菲律宾中小金融机构的发展与分析	45
3.1.1	菲律宾中小金融机构的构成与演变	45
3.1.2	菲律宾金融自由化后中小金融机构的发展特征	48
3.1.3	菲律宾中小金融机构发展中存在的问题	49
3.2	印度尼西亚农村中小金融机构的发展与分析	51
3.2.1	印度尼西亚农村中小金融机构的构成与演变	51
3.2.2	印度尼西亚农村中小金融机构的发展特征	53
3.2.3	印度尼西亚人民银行乡村信贷部的成功运作	55
3.3	中国台湾地区中小金融机构的发展与分析	58
3.3.1	中国台湾地区中小金融机构的构成与演变	58
3.3.2	中国台湾地区中小金融机构的发展特征与趋势	60
3.3.3	台湾合会正规化及契约法典化	61
3.4	韩国中小金融机构的发展与分析	63
3.4.1	韩国中小金融机构的构成与演变	63
3.4.2	韩国中小金融机构的发展特征	66
3.4.3	官办色彩浓厚的韩国农协银行	68
3.5	印度中小金融机构的发展与分析	70
3.5.1	印度中小金融机构的构成与演变	70
3.5.2	印度中小金融机构的发展特征	73
3.5.3	印度小工业开发银行对中小企业融资的支持	74
3.6	巴西中小金融机构的发展与分析	76
3.6.1	巴西中小金融机构的构成与演变	76
3.6.2	巴西中小金融机构的发展特征与趋势	78
3.6.3	巴西开发性金融机构的运作	79

3.7 中小金融机构发展特征的综合比较	81
3.7.1 各国(地区)中小金融机构发展特征的异同	81
3.7.2 经验与启示	82
4 中小金融机构发展的层次结构与效应比较	85
4.1 正规金融与非正规金融的结构与效应比较	85
4.1.1 金融二元性是发展中国家(地区)的普遍特征	85
4.1.2 正规金融与非正规金融的相互关系	86
4.1.3 正规金融与非正规金融的关联效应	87
4.2 正规金融机构的类型结构与效应比较	89
4.2.1 商业性、政策性与合作性金融机构的结构与效应	89
4.2.2 银行与非银行金融机构的结构与效应	91
4.2.3 国有、私有及外资金金融机构的结构与效应	93
4.2.4 大、中、小金融机构的结构与效应	94
4.3 中小金融机构的市场结构与效应比较	96
4.3.1 发展中国家(地区)的金融集中度与变化趋势	96
4.3.2 不同市场结构的效应	99
4.4 中小金融机构的空间结构与效应比较	100
4.4.1 发展中国家(地区)金融机构空间结构的二元性	100
4.4.2 发展中国家(地区)金融机构空间二元结构的效应	104
5 中小金融机构的治理结构与运作机制比较研究	106
5.1 中小商业银行的公司治理结构与运作比较	106
5.1.1 中小商业银行公司治理结构的典型模式	106
5.1.2 各种模式运作机制的异同与发展趋势	108
5.1.3 典型模式的适应性分析	109
5.2 政策性金融机构的公司治理结构与运作比较	110

4 发展中国家（地区）中小金融机构发展比较研究

5.2.1 政策性金融机构的公司治理结构类型·····	110
5.2.2 政府机关型与公司化政策性金融机构 运作机制的比较·····	111
5.2.3 公司化政策性金融机构治理结构的完善·····	112
5.3 合作性金融机构的公司治理结构与运作比较·····	113
5.3.1 合作性金融机构的典型治理结构模式·····	113
5.3.2 各种治理模式的运作特点与发展趋势·····	116
5.3.3 合作性金融机构公司治理的取向·····	117
5.4 小额信贷机构的公司治理结构与运作比较·····	117
5.4.1 小额信贷机构的治理结构与运作模式·····	117
5.4.2 各种小额信贷机构运作机制的优劣势比较·····	122
5.4.3 国外小额信贷机构运作机制的启示·····	126
6 中小金融机构发展的经济环境比较研究 ·····	128
6.1 中小金融机构发展的经济环境因素·····	128
6.1.1 宏观经济环境·····	128
6.1.2 微观经济环境·····	130
6.2 中小金融机构发展经济环境的国别（地区）比较 ·····	133
6.2.1 韩国宏观经济稳定但中小企业融资难·····	133
6.2.2 中国台湾地区服务业主导下中小企业众多·····	136
6.2.3 菲律宾宏观经济不稳定且贫困问题突出·····	138
6.2.4 印度尼西亚的二元经济结构与高比例贫困人口·····	141
6.2.5 巴西区域经济失衡且贫富差距大·····	143
6.2.6 印度社会经济发展不平衡且人均收入水平低·····	144
6.3 中小金融机构发展经济环境的综合比较·····	146
6.3.1 韩国与中国台湾地区中小金融机构发展应对 中小企业融资难问题·····	146

6.3.2	印度尼西亚与菲律宾中小金融机构发展缓解贫困·····	147
6.3.3	印度与巴西中小金融机构发展缩小区域经济差距·····	147
7	中小金融机构发展的政策法律环境比较研究·····	149
7.1	金融发展与政策法律环境的理论基础·····	149
7.1.1	政府在金融发展中扮演重要角色·····	149
7.1.2	政治利益集团影响金融发展·····	150
7.1.3	法律环境影响金融中介发展水平和途径·····	150
7.1.4	金融监管制度能促进金融中介发展·····	152
7.2	中小金融机构发展政策法律环境的国别（地区）比较·····	153
7.2.1	准入制度比较·····	153
7.2.2	业务监管制度比较·····	157
7.2.3	市场退出制度比较·····	162
7.3	中小金融机构发展政策法律环境的分类比较·····	164
7.3.1	中小商业银行审慎监管制度比较·····	164
7.3.2	政策性金融机构的法制建设与政策比较·····	168
7.3.3	合作性金融机构的法制监管与政策比较·····	171
7.3.4	小额信贷机构的审慎监管制度比较·····	173
8	我国中小金融机构发展的优化路径与外部环境建设·····	176
8.1	中小金融机构发展的经验与借鉴·····	176
8.1.1	发展模式选择·····	176
8.1.2	层次结构安排·····	177
8.1.3	外部环境建设·····	179
8.2	我国中小金融机构发展的优化路径·····	180
8.2.1	我国中小金融机构的构成与结构性缺陷·····	180
8.2.2	我国中小金融机构公司治理结构的现状与不足·····	186

6 发展中国家（地区）中小金融机构发展比较研究

8.2.3 我国中小金融机构发展的优化路径·····	193
8.3 我国中小金融机构发展的外部环境建设·····	196
8.3.1 我国中小金融机构发展的法制状况·····	196
8.3.2 我国中小金融机构发展政策法律环境的不足·····	198
8.3.3 我国中小金融机构发展政策法律环境的完善·····	202
结论·····	205
参考文献·····	208
后记·····	219

1 绪论

1.1 问题的提出

改革开放以来,我国是世界上经济增长速度最快的国家之一。1978—2008年,中国经济增长速度平均为10%,远远超过3%的世界平均水平;中国经济规模上升了16倍,按美元计算的GDP排名世界第三位;人均收入水平同期增长了10倍多,由1978年的190美元上升至2007年的2360美元,由低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列。虽然我国在过去30年里取得了举世瞩目的成就,但仍属于发展中国家,经济呈现出典型的二元结构特征,主要表现为三大差距,即城乡二元差距、东西部差距和贫富差距。据国家统计局的统计数字测算,我国个人收入的基尼系数已超过西方发达国家和许多东欧转轨国家。自2000年起,我国综合基尼系数超过国际警戒线0.4的水平,跨入居民收入不平等国家的行列。目前城市与农村几乎处于两个完全不同的生活状态,城乡人均收入差距达3倍多,如加上社会保障和其他福利因素,差距将扩大至6倍。根据统计数据,2008年城镇居民人均可支配收入15781元,农村居民人均纯收入4761元,城乡居民人均收入差额的绝对值为11020元,比2007年扩大了1374元。贫富差距从改革开放初期的4.5:1扩大到2009年的12.66:1。我国东西部差距也极为显著,2006年统计数据显示,城镇人均可支配收入全国最高(上海20667.9元)和最低(新疆8871.3元)的省份(包括直辖市和自治区)之间的差距是2.33倍。同一时期农村人均纯收入最高(上海9138.7元)和最低(贵州1984.6元)的省份之间的差距已扩大到4.6倍。虽然近些年西部大开发、振兴东北老工业基地及中部崛起战略的实施使地区差距扩大的趋势得到了一定程度的控制,但东西部之间的差距依然很大。

经济发展不平衡宏观上容易导致不同阶层的对立,引发社会动荡,影

响经济发展长期路径的选择；微观上会形成劳动与资本双重过剩，导致城乡收入差距继续扩大和诱发地区间的“回波效应”大于“扩散效应”（王检贵，2002）。^[1]目前三大差距是影响我国社会经济发展的突出问题。缩小城乡二元差距、消除地区发展不平衡以及缩小收入差距对我国全面建设小康社会与构建和谐社会、缩小与发达国家的差距极为关键。不可否认，经济结构的转换需要金融的大力支持，理论界和实务界普遍认为中小金融机构在解决中小企业融资难问题、发展农村经济、缓解贫困以及消除区域经济发展不平衡等方面能发挥重要作用。

（1）解决中小企业融资难问题，支持中小企业发展。与发达国家相比，发展中国家资本稀缺，劳动力充裕。根据比较优势原理，应大力发展劳动密集型的中小企业以促进经济增长、扩大就业和缩小收入差距。然而，融资难是制约中小企业发展的“瓶颈”。理论研究和实证分析基本说明：中小银行倾向于向中小企业发放贷款。^[2]原因如下：第一，减弱逆向选择。中小企业信息不对称问题比大型企业严重，大银行通常回避发放中小企业贷款，在能够选择大企业的情况下，银行先满足大企业需求。第二，减少交易成本。任何一笔贷款都有交易成本，其中部分属于固定成本。中小企业贷款规模小，户数多，大银行向其发放贷款存在规模不经济。相反，中小银行与地方政府、社区联系紧密，能以较低成本了解中小企业的经营状况、项目前景和信用水平，可克服信息不对称所导致的信贷风险。第三，受单一客户贷款数量的限制，监管当局要求银行对单一客户贷款的金额不超过其资本金的一定比例（如10%），大企业通常要求的资金数额相对较大，有时一家大企业的资金需求量就可能超过监管当局所规定的比例，致使中小银行向大型企业贷款受约束。第四，获取风险分散的好处。中小银行选择中小企业贷款，可使信贷资产分散到众多小企业信贷中，避免向大企业贷款时产生非系统性风险和风险过高的问题。因此，中小金融机构的发展对解决中小企业融资难问题、支持中小企业发展具有重要意义。

（2）支持农村经济发展，缩小城乡收入差距。“三农”问题是困扰我国经济持续、快速和健康发展的主要“瓶颈”，但为解决“三农”问题提供的金融支持远远不够。一方面，农村金融受抑制。从1999年开始，上千家农村基金会关闭，四大国有商业银行撤并31 000多家地县级以下基层营

业点，为农村金融服务的只剩下以农村信用社和城市商业银行为主的中小金融机构。加上严格的存贷款利率管制，农村金融机构的趋利性使得其服务定位发生变化，稀缺的农村资金大量流出农村。另一方面，农民的存款规模较小，居住分散，导致农村金融交易成本高，难以取得规模效益，而商业性大金融机构不愿涉足该领域，农村信用社就成为支农的主力军。农村信用社落后的结算渠道和金融服务水平、较小的资产规模以及不良资产规模等，使其在支农方面难有大作为。解决好“三农”问题、规范和发展好农村中小金融机构极为重要，一来可更好地支持农村经济发展，提高农业生产率和农民收入，缩小城乡二元差距；二来可改善地方性中小金融机构（农村信用社等）自身经营困难的状况。

(3) 缓解或消除贫困。贫困是发展中国家（地区）和有关国际组织长期关注的重大问题。减少贫困，是世界经济发展的根本目标之一，也是各国（地区）致力解决的艰巨任务。我国是一个人口大国，也是一个贫困人口大国，至1998年底未解决温饱的人数有4 200万人，大多分布在西部边远地区和山区。为缓解和消除贫困，亚非拉发展中国家（地区）20世纪80年代以来广泛发展小额信贷机构。1997年小额信贷峰会后，小额信贷机构上升至金融范畴，发挥金融中介功能。国际上广为人知的小额信贷模式有孟加拉国乡村银行（GB）模式、玻利维亚阳光银行（BANCOL）模式、印度尼西亚人民银行（BRI）模式、拉丁美洲的村银行模式等。1994年我国首次建立试验性的小额信贷机构，先后在河北易县，河南虞城、南召，陕西丹凤等贫困县成立了扶贫经济合作社，它们在提高贫困农户的收入水平和生产经营能力、调动贫困农户脱贫致富的积极性、改善贫困地区的资源配置效率等方面取得了显著成绩。但如何规范这些小额信贷机构的运营和创新发展，缩小贫富差距，是一个需要深入研究的课题。

(4) 支持区域经济发展极启动，解决地区发展不平衡问题。一国经济增长离不开金融支持，某一特定区域的经济的发展也离不开当地金融市场的发展。中小企业是促进我国区域经济发展的主力军，地方性中小金融机构是区域经济发展极——中小企业集群的金融支撑，在为中小企业提供专业化服务方面拥有大银行无法比拟的信息优势。目前我国政府主导模式下的中小商业银行却“克隆”了国有大银行的常见弊端而逐渐丧失了其高效、务实、灵活的特点，在解决区域经济发展不平衡问题上发挥的作用有限。

总的来看，我国至今尚未形成金融与经济的良性互动关系。究其原因在于金融机构主体自身发育不足和外部环境欠佳。

(1) 中小金融机构发展先天不足。我国中小金融机构的发展缘于产权改革，从1986年第一家股份制商业银行——交通银行成立，1995年组建城市商业银行，到2001年开始农村股份制商业银行的试点，至2007年底共有12家全国性或区域性股份制商业银行、19家农村商业银行、124家城市商业银行、2家住房储蓄银行、642家城市信用社、3万多家农村信用社及众多的农村小型金融机构（包括村镇银行、贷款公司、资金互助社及小额信贷公司等），我国中小金融机构发展迅速但先天不足，主要表现在：一是所有权约束弱化，对经营者缺乏监督，内部制衡机制不健全。如城市商业银行总股本中，地方财政股约占30%，处于控股地位。从运作实践看，很少有人或根本没人去关心财政股金的保值增值，从而容易导致内部人控制。二是资本金数量不足，质量偏低。《巴塞尔资本协议》规定商业银行核心资本率应达到4%以上，资本充足率应达到8%以上；银行资本应是指核销了一切坏账损失后的净资本，银行的贷款必须加上应收贷款收益。中小商业银行现有大量不良贷款，使实际资本充足率难以达到标准。三是机构数量、营业网点不多，市场份额呈下降趋势。从银行总数看，中小型银行占90%；从分支机构数看，中小型银行仅占3.39%，加上信用社107966家，中小型信贷服务机构约占全部信贷服务机构的45%。四是不良资产数额较大，盈利下降，抗风险能力弱。

(2) 中小金融机构发展的外部环境不佳。一是经济环境欠佳。我国经济结构不合理，导致不发达地区金融异地化，使广大农村和落后地区中小金融机构难以生存与发展。二是信用环境差。中小金融机构面对的是信用度不高的企业群体。一些企业在由国有企业改制的过程中逃债废债，新设立的一些企业纷纷效仿，导致社会信用环境恶化，给金融机构带来了巨额的不良资产。三是政策环境不理想。中小金融机构经营缺少政策扶持，如我国尚未建立有效的存款保险制度；对中小金融机构业务范围有限制，如城市商业银行在跨区经营、异地汇兑等方面受限制，不能像四大国有商业银行那样剥离不良资产和由财政注资等。四是法律环境差。中小金融机构在自身发展过程中，由于地方官员和上级部门干预或自身经营的失误形成了大量贷款沉淀，本可通过法律予以盘活，但由于执法力度不大，依法维

护金融债权有难度，往往赢了诉讼输了钱。

国外中小金融机构的发展历史悠久，积累了相当丰富的经验，在兼并浪潮愈演愈烈的情况下仍有立足之地。研究借鉴国外尤其是发展中国家（地区）中小金融机构的发展经验十分必要。近几年我国政府、学术界及实务部门对中小金融机构的改革和发展十分关注，如2001年11月农村商业银行开始试点；2003年大力推进农村信用社改革；2004年11月中国人民银行行长周小川提出要建好金融生态环境；2005年1月人民银行召开了关于进一步改进金融服务，支持“三农”、中小企业、非公有制经济发展的会议；等等。2006年12月银监会放宽农村金融的准入门槛，允许产业资本和民间资本到农村地区新设银行，并准备在农村增设村镇银行、社区性信用合作组织等金融机构。有专家提出，针对当前经济形势和要素禀赋结构，应建立以中小银行为主的金融体系。鉴于此，本书专门对发展中国家（地区）中小金融机构发展进行比较研究，从中寻找中小金融机构发展的规律、适宜的发展模式以及政府应如何从政策法律方面给予支持等。该项研究成果可填补我国在这方面研究的空缺，为中小金融机构的改革与发展提供参照依据。

1.2 文献综述

1.2.1 金融中介发展的文献综述

金融中介发展的经济学解释主要从金融中介自身的发展规律及金融中介与实体经济的相互作用和影响等方面进行，由此形成了不同的理论分析视角、方法与思路，主要包括传统的结构观、基础性的微观行为分析理论、功能观及外部因素决定理论等。

1. 金融中介发展的结构观。金融中介结构观（也称机构观）源于美国金融学家戈德史密斯教授的开创性研究。^[3]其经典著作《金融结构与金融发展》一书认为一国现存的金融工具与金融机构之和构成该国的金融结构，其中包括现存的金融工具与金融机构的相对规模、经营特征和经营方式以及金融中介各分支机构的集中程度等，金融结构的不断变化就是金融发展。戈德史密斯主要从宏观角度研究金融结构，考察金融体系中金融机