

小额信贷发展研究*

艾益民¹, 杨姝颖²

(1、2. 中国人民大学商学院, 北京 100872)

[摘要] 20世纪90年代, 小额信贷被引入中国, 用于解决中国的贫困人口问题。经过十多年的实践, 证明了小额信贷在中国具有可行性。但是, 在中国的小额信贷机构中, 却没有一个非常成功的。探索这个原因, 找到问题的所在, 并提出一些政策建议, 对推动小额信贷在中国的发展, 促进社会主义新农村与和谐社会的建设将起到积极的推动作用。

[关键词] 小额信贷; 农村金融; 可持续性

[中图分类号] F830.48 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2007)06-0052-04

一、小额信贷的发展及重要性

2006年诺贝尔和平奖授予了孟加拉格莱珉银行(Grameen Bank)的创始人尤努斯教授(Professor Yunus), 他致力于在世界范围内推广小额信贷, 以消除贫困为终生奋斗目标, 这无疑是对世界扶贫进程强劲的推动。从金融机构出现伊始, 穷人就一直被排除在信贷市场之外。传统观念束缚下, 穷人被认为收入低下、还款能力弱、缺乏有效担保品和抵押物, 具有非常高的借贷风险。1976年在孟加拉国吉大港的乔布拉村, Yunus将27美元借给42个赤贫农妇, 标志着一种全新的信贷模式——小额信贷(Microfinance)的诞生。它充分考虑穷人的生活状况和信贷需求, 具有一整套适合穷人的贷款计划和风险管理系统, 从落后的孟加拉到富饶的美国, 30年来绵延五大洲, 在100多个国家得到采用(Yunus, 2006), 800到1000万个贫困家庭受益(Morduch, 1999)。然而最重要的是, 小额信贷肯定了穷人的借贷权利, 并且以高达95%以上的骄人还款率推翻了金融界“穷人无信用”的论断, 这是世界上任何一家传统金融机构不可企及的还贷高度。

从国际流行观点看, “小额信贷”(Microfinance)是指专向中低收入阶层提供小额度的持续的信贷服务活动。以贫困或中低收入群体为特定目标客户并提供适合特定目标阶层客户的金融产

品服务, 是小额信贷项目区别于正规金融机构的常规金融服务以及传统扶贫项目的本质特征; 而这类为特定目标客户提供特殊金融产品服务的项目或机构, 追求自身财务自立和持续性目标, 也构成它与一般政府或捐助机构长期补贴的发展项目和传统扶贫项目的本质差异。

国际主流观点认为, 各种模式的小额信贷均包括两个基本层次的含义: 第一, 为大量低收入(包括贫困)人口提供金融服务, 即小额信贷项目一定规模的展开和服务于目标群体的含义; 第二, 保证小额信贷机构自身的生存与发展, 即小额信贷机构的持续性含义。这两个既相互联系又相互矛盾的方面, 构成了小额信贷的完整要素, 两者缺一不可都不能称为完善或规范的小额信贷。从本质上说, 小额信贷是将组织制度创新和金融创新的信贷活动与扶贫到户(或扶持到户)项目有机地结合成一体的活动。

目前, 国际上公认取得成效的一些小额信贷项目多开始于70和80年代, 实施小额信贷的组织机构主要是各类非主流的金融机构(MFIs)和非政府组织(NGOs), 以及其后加入的主流金融机构。主要包括: 国有商业银行、专门成立的小额信贷扶贫银行和由非政府组织实施的小额信贷项目演变成的股份制银行以及非正规金融中介服务组织, 例如信贷联盟、协会、扶贫社、合作社等。

经过了20多年的发展, 特别是90年代以来这

* [收稿日期] 2007-08-21

[作者简介] 艾益民, 中国人民大学商学院贸易经济专业, 本科生。

杨姝颖, 中国人民大学商学院国际商务专业, 本科生。

段时期的发展,小额信贷已经从世界的某些区域扩展到了拉丁美洲、非洲、南亚和东南亚等各个地区的发展中国家,甚至于在发达国家也有了发展。从其发展模式来看,有以孟加拉国的乡村银行为代表的 GB 模式,有一些非政府组织所探索与实施的新的模式;就其组织机构而言,有国家正规银行实施小额信贷成功的例证;有非政府组织服务于最贫困人口且实现机构自我生存双重目标的典型;有不断扩展业务的小额信贷机构的先锋;有专门成立特殊的小额信贷银行满足特殊需求的典范;有非银行小额信贷机构成功的例子。尽管如此,规范和成功的小额信贷的历史还是不长,成功的比例也不高,在国际社会尚属新生事物,仍然面临着各项风险和挑战。对于成功的例子,各国经济学家给出了浩如烟海的数学模型或者理论试图解释,对于失败的例子,也有其实践者在继续探索。模式不同、组织结构不同、制度不同,都给各国的小额信贷发展带来许多的差异性,如何从差异中寻找同一,找到一些基础性基础性的规律,是各国实践者面临的共同课题。

二、小额信贷的现状与分析

1、类型。当前,中国的小额信贷项目,根据项目的宗旨和目标、资金来源和组织机构,可分为三大类型:第一类,主要是以探索我国小额信贷服务和小额信贷扶贫的可行性、操作模式及政策建议为宗旨,以国际机构捐助或软贷款为资金来源,以民间或半官半民组织形式为运作机构的小额信贷试验项目。第二类,主要是借助小额信贷服务这一金融工具,以实现 2000 年扶贫攻坚和新世纪扶贫任务为宗旨,以国家财政资金和扶贫贴息贷款为资金来源,以政府机构和金融机构(主要是中国农业银行)为运作机构的政策性小额信贷扶贫项目。第三类,是农村信用社根据中央银行(中国人民银行)信贷扶持“三农”(农业、农村、农民)的要求,以农村信用社存款和中央银行再贷款为资金来源,在地方政府的配合下,开展的农户小额信用贷款和联保贷款。

2、发展阶段。根据我国政府扶贫政策和扶持“三农”政策的变化和要求,到目前为止,我国小额信贷的发展大体可分为三个阶段:第一,试点的初期阶段(1994 年年初~1996 年 10 月)。在这一阶段,小额信贷试点主要是通过上述第一大类型项目来开展活动的。这一阶段的明显特征是,在资金来源方面,主要依靠国际捐助和软贷款,基本上没有

政府资金的介入;人们重点探索的是孟加拉国乡村银行(Grameen Bank,简称 GB)式小额信贷项目在中国的可行性;以半官方或民间机构运作,并注重项目运作的规范化。第二,项目的扩展阶段(1996 年 10 月~2000 年)。在这一阶段,上述前两大类型的项目并行发展。这一阶段的明显特征是,政府从资金、人力和组织方面积极推动,并借助小额信贷这一金融工具来实现扶贫攻坚的目标。与此同时,人们在实施第一大类型的项目时也更注意与国际规范接轨。第三,作为正规金融机构的农村信用社,在中央银行——中国人民银行的推动下,全面试行并推广小额信贷活动阶段(2000 年至 2004 年)。这一阶段的明显特征是,农村信用社作为农村正规金融机构逐步介入和快速扩展小额信贷试验,并以可能成为主力军的身份出现在小额信贷舞台。同时,上述前两大类型的项目有了很大分化,良莠不齐。此外,中央政府和中央银行对小额信贷表现出比以往更大的关注。另外,大约从第二阶段开始,在某些地区,针对下岗失业低收入群体的城市小额信贷试验也开始起步,但仅仅是开始,规模有限,如天津、昆明等城市。第四,农村小额信贷揭开新篇章的阶段(2005 至今),国家放宽银行业准入,允许农村开办村镇银行,吸收存款发放贷款,开展小额信贷业务,将农村资金用于农村之经济建设。降低银行业准入门槛,允许设立村镇银行,并且允许部分地区的小额信贷贷款利率高于商业银行贷款利率,这在我国的小额信贷发展历程中是一个重大的突破,对于小额信贷的发展及推广和小额信贷机构的良性运行都有积极作用。

3、存在的问题。作为一种扶贫方式,在产生良好经济社会影响的同时,小额信贷在运作中也出现了不少问题,如资金总量不足,贷款额度难以满足农户扩大再生产的需要;小额信贷“政府管政策,农行管资金,扶贫社会服务”的管理体制极易造成贷款回收率低;非政府组织发放信贷的资格不合法;有的地方过分强调政府主导,忽视市场机制,甚至出现盲目放贷;小额信贷利率基本上浮到顶,没有按照农户的信用等级实行差别化服务,贷款的期限与农业生产周期相脱节,相应的风险管理和担保机制没未建立,等等。另外有的地方贫困户对利用小额贷款发展生产增加收入缺乏信心和途径,甚至错误地将小额贷款视同无偿扶贫救济贷款挪作他用。这些问题的存在,已经影响到小额信贷的进一步发展。

造成小额信贷扶贫出现这些问题的原因虽然

多种多样,但其中一个很重要的原因就是动作主体的法律地位不明晰。基于我国目前改革中出现的贫困问题,必须同时注重“效率与公平”,既要强调小额信贷机构为大量中低收入人口提供金融服务,又要保证机构通过“自负盈亏”,实现可持续发展。要实现这一目标,最基本的是要把小额信贷扶贫组织纳入到正规的金融体系内部,由专业人员来完成信贷业务,这样才有助于小额信贷扶贫规模的不断扩大。

三、小额贷款的操作措施及对策

由于我国小额信贷扶贫主要是在农村贫困地区进行,小额信贷扶贫的实践既是贫困地区如何利用金融手段反贫困的一种成功尝试,也必将对贫困地区如何利用金融政策改革产生积极的影响。通过对小额信贷扶贫的运行用存在问题的研究,我们可以得出这样的结论,在贫困地区推行反贫困的金融举措,必须采取更灵活的方式进行。

必须完善贫困地区金融市场的功能。贫困地区金融市场的功能完善体现在两个方面:第一,能够满足贫困地区多样性的金融需求。第二,落实“一号文件”金融支持“三农”的要求。这些可以通过金融政策的地区倾斜来实现,如,增加对贫困地区再贷款、再贴现限额,实施优惠的贷款再贷款利率,适当降低准备金比例,提高中长期贷款比例和专项贷款额度,并针对贫困地区国有经济比重小、包袱重的问题,提高呆账准备金比例等等。

必须建立起分工合理的金融组织体系。农村各金融机构所承担的功能是不同的,对于农村经济增长的追求,可以通过商业性金融机构的信贷活动来实现。因此,有具体实施组织体系的建立、完善现象就会减少,寻租现象也会减少,腐败现象也会降低,穷人“等、靠、要”的观念和“借钱不还”的错误观念也易于改变,经营机构也可不赔钱。当然,这一结果会使穷人在增收角度或扶贫优惠角度受到影响,但得到的是一种持续有效的服务。而且穷人还可以从别的渠道得到补偿,如政府应增加义务教育的补助、医疗卫生的补助,完全是无偿的,也体现出一种公正。市场经济和政府干预政策如何体现是合理,这是值得我们继续探讨的课题。我们应真正分清财政扶贫和信贷扶贫的不同功能,不能“缺位”也不能“越位”,不要扭曲正常金融市场秩序和行为。而且,也要分清小额信贷适用于什么样的贫困群体。

为了推动我国小额信贷事业的发展,我们在此不必多提在这方面已取得的成绩以及对贫困群体和农户的经济社会效益,这已是有目共睹的。我们是否可以多考虑如何应对我国小额信贷发展面临的挑战问题,目的是为了推动我国小额信贷事业更健康、更蓬勃地发展。

我国小额信贷发展所面临的挑战大体可分为外部因素和内部因素两方面。而且,各类小额信贷面临各自的问题,即使是同一个小额信贷项目在不同的发展阶段也有不同的问题。在这里抛砖引玉,提及几个问题,这只是我们认为从总体上或一般意义上所应考虑和解决的部分重要问题。除地理、自然和市场发育条件外,从外部因素看,至少有七点:一是非银行机构搞小额信贷的合法地位。二是政府政策对小额信贷的支持程度、宽紧程度。例如,利率政策;小额信贷是否现在就要规范、如何规范;应有什么样的准入制度、退出制度、监管制度等。三是当地政府的态度、行为的影响,如何解决?四是其他项目或小额信贷项目彼此间的影响,包括公平和不公平的竞争问题。五是宏观经济环境好坏的影响,如农副产品的供求状况、通货膨胀率高高低的影响。六是资金来源的制约。七是当地信用环境的状况。

从小额信贷机构本身的内部因素看,目前值得注意和研究的主要问题如下:一是组织机构的性质和制度,包括产权制度、治理结构等是否合理、有效。目前较普遍的以政府官员兼职或按对行政官员的管理方式套用于对小额信贷企业经营型的管理,是组织制度上的“瓶颈”。二是人员素质和业务及管理水平的欠缺。三是利率水平的科学确定问题。四是激励和奖惩机制是否合理、健全。由这些因素派生出的问题是:项目机构管理效率的低下;内部监管的薄弱;资产质量(还贷率)不高;资金流动(清偿力)不足(这与小额信贷的运作模式也有关)。于是,在中国,人们可以看到一个普遍的现象:小规模的小额贷款项目,只要认真去做,无论是何种性质的运作机构,都能获得成功。但规模变大后,各个项目的状况好坏差异就变得很大,而且迄今为止,还没有看到可持续发展的大中型小额信贷项目或机构在中国成功的实例。这也是中国与一些几乎同步开始发展小额信贷活动国家的差距所在。

对中国不同类型的小额信贷机构目前面临的主要矛盾,我们的基本看法是:一般说来,国际资助(或非政府、非银行资金支持)的项目无法取得信贷

合法地位;难以实现或缺乏可持续发展的目标;资金约束严重;组织制度建设滞后,产权不明晰。农业银行作为政府主导型(政府与农行合作)项目的放贷主体,是否还有意愿和能力将扶贫小额信贷做下去;政府部门和农行能否密切配合、协调一致地保证信贷资金到达贫困户和高还贷率的实现;补贴式贷款的政策是否应予以调整或彻底改变;是否确定或如何实现可持续发展的目标。农村信用社开展的小额信贷项目如何能吸取政府主导型项目的经验教训,避免“被迫应付”或“一哄而上”两种倾向所造成的问题;如何借鉴成功小额信贷的经验,创新金融工具和运作方式;如何确立合理的利率政策;如何解决贫富兼顾的问题;如何化解历史包袱重、资产质量低对项目的负面影响等。

[参考文献]

- [1]杜晓山,孙若梅.中国小额信贷的实践和政策思考[J].财贸经济,2000.(7),32-37.
- [2]杜晓山,孙若梅.农村小额信贷:国际经验与国内扶贫社试点[J].财贸经济,1997.(9),11-15.
- [3]王树华.农村信用社小额信用贷款的可持续性分析[J].特区经济,2006.(3),310-311.
- [4]赵利梅.中国和孟加拉国小额信贷模式比较[J].农村经济,2004.(12),143-144.
- [5]杜晓山.进一步完善小额信贷扶贫管理体制[J].中国经贸导刊,2002.(18),34-35.
- [6]李莉莉.小额信贷正规化演变[J].银行家,2006.1.
- [7]鱼小强.国际小额信贷的发展趋势[J].农业经济,2005.(3),46-47.
- [8]何广文.对农村政策金融改革的理性思考[J].农业经济问题,2004.(3),14-18.
- [9]孟建华.中外小额贷款的比较分析[J].上海金融,2002.(12),50-51.
- [10]杜晓山.商业化、可持续小额信贷的新发展——德国、阿尔巴尼亚和乌克兰小额信贷的研讨和考察[J].中国农村经济,2003.(10),77-79.
- [11]张勇.孟加拉小额信贷模式的最新发展[J].中国农村经济,2003.(6),67-72.
- [12]汤敏.从国外经验看我国当前农村信用社小额信贷的发展问题[J].中国审计,2003.(8),82-83.
- [13]杜晓山.农村金融体系框架、农村信用社改革和小额信贷[J].中国农村经济,2002.(8),4-9,19.
- [14]杨家才,梁正翔.农户小额信用贷款的市场基础[J].中国金融,2002.(12),42-43.
- [15]任伟.对我国农村金融抑制问题的思考[J].林业经济,2006.(9),69-71.
- [16]杨兆廷,连漪.农村小额信贷问题探悉[J].农村金融研究,2006.(2),43-44.
- [17]邹节庆,龙世峰.农户小额信用贷款:政策导向下的金融产品创新效应分析[J].2002.(10),49-50.
- [18]梁山.对农户小额信贷需求、安全性、赢利性和信用状况的实证研究[J].2003.(6),128-134.
- [19]穆罕默德·尤努斯著,吴士宏译.穷人的银行家[M].上海三联书店,2006.53-65,186-189,208-220,229-241.
- [20]陈浪南,谢清河.中国小额信贷研究[J].农业经济问题,2002(3).35-40.
- [21]高灵芝,胡旭昌.中国小额信贷扶贫实践模式的综述与反思[J].济南大学学报,2005.15.6,61-67.
- [22]Elizabeth Littlefield and Richard Rosenberg. June 2004. Microfinance and the Poor — Breaking down walls between microfinance and formal finance[J]. Finance & development. 38-40.
- [23]Asian Development Bank, Finance for the Poor: Microfinance Development Strategy[Z]. 2000.1-5.
- [24]International Monetary Fund, Microfinance: A View from the fund[Z]. January 25,2005.1-25.
- [25]International Monetary Fund, Anupam Basu, Rodolphe Blavy and Murat Yulek, Microfinance in Africa: Experience and Lessons from Selected African Countries[J]. September 2004.1-23.
- [26]Asian Development Bank, Stephanie Charitononko, Anita Campion and Nimal A. Fernando, Commercialization of Microfinance[Z]. 2004.1-90.

(责任编辑:朱德东)

Research into petty loan development

AI Yi—min, YANG Shu—ying

(School of Commerce, Remin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Since the 1990s, petty loan (microfinance) was introduced to China for solving the poor population problem of China. After over a decade practice, petty loan is proven to have feasibility in China. In China's agencies for petty loan, however, there is not a single agency to succeed. This paper tries to find the reason for un—success and gives some policies and suggestions in order to promote the development of petty loan in China and to promote socialism village reconstruction and harmonious society construction.

Keywords: petty loan; rural finance; sustainability