

孙同全: 小额信贷与新型农村金融的本质区别(2007-09-06)

作者: 发布时间: 2007-9-6 10:46:46

一、小额信贷与新型农村金融的比较

2006年12月20日,银监会发布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策,更好支持社会主义新农村建设的若干意见》,采取“宽准入,严监管”的政策,允许各类资本在农村地区设立村镇银行、专营贷款业务的子公司和资金互助社三大类新的农村银行业机构,并于2007年1月颁布了村镇银行、贷款公司和农村资金互助社的管理暂行规定和组建审批工作指导意见。

村镇银行是指依据有关法律法规,经银监会批准,由境内外金融机构、境内非金融机构企业法人、境内自然人出资,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;贷款公司是指经银监会批准,由境内商业银行或农村合作银行在农村地区设立的专门为县域农民、农业和农村经济发展提供贷款服务的非银行业金融机构;农村资金互助社是指经银行业监督管理机构批准,由乡(镇)、行政村农民和农村小企业自愿入股组成,为社员提供存款、贷款、结算等业务的社区互助性银行业金融机构。新型农村金融机构与小额信贷存在本质区别。

1. 出资主体和资金性质不同。社会主义市场经济中,投资主体的资金性质可以分为:私益,为财产所有者自己的利益;互益,为了限定范围内的成员的共同利益;公益,为了社会公众的利益。村镇银行和贷款公司的投资主体包括国内外金融机构和非金融企业和自然人,其出资性质是商业性投资;资金互助社的出资主体是自然人和小企业,其出资是为了解决社员的资金困难,其资金具有互益的性质。公益性小额信贷机构的资金来源于捐赠机构或捐赠者个人,资金性质是公益性的。

2. 组织目标不同。作为商业性金融机构,村镇银行和贷款公司的首要目标是赢利。不管出资者在主观上是否为了发展农村金融市场,解决农民和农村企业贷款难的问题,商业投资的性质决定了其首要目标是创造利润。资金互助社是其社员为了解决各自的融资困难而成立的,其机构的首要目标是谋求社员共同利益,为成员融资服务。所以,《农村资金互助社管理暂行规定》第四十五条规定,农村资金互助社不得向非社员吸收存款、发放贷款及办理其他金融业务,不得以该社资产为其他单位或个人提供担保。而公益性小额信贷是作为扶贫和发展的工具而产生的。尽管可持续发展已经成为公益性小额信贷的国际共识,但可持续发展的目标是使小额信贷可以长期地向低收入和贫困人口提供信贷服务,首要和最终目标仍然是扶贫和社会发展。

3. 组织法律形式和所有者地位不同。不同的出资主体和资金性质决定了不同的组织目标,也决定了不同的组织法律形式。乡镇银行和贷款公司是营利性组织,采用企业法人形式。资金互助社是合作性质的企业法人。而公益性小额信贷机构是非营利的公益性组织,一般采用社团、事业单位或者民办非企业法人等形式。可见,新型农村金融机构与公益性小额信贷机构分别是营利组织、非营利组织和合作社,合作社处于营利与非营利之间,可称为中间组织形式。

《村镇银行管理暂行规定》规定,村镇银行应根据《公司法》的要求采用公司治理结构,依法成立股东会和董事会,股东可以依法将其股份转让、继承和赠与,也有权利依其股份参加利润分配。村镇银行股东的所有者地位是明确“在位”的。贷款公司由于是商业银行和农村合作银行投资设立的子公司,其所有者自然明确无误地是其投资银行。资金互助社的最高权力机构是社员大会,所有社员都可以参加社员大会,享有一票基本表决权,按照章程规定参加该社的民主管理,而且社员的股份可以依照章程规定进行转让、继承和赠与,并有权按照股份享有互助社经营的利润。所以,资金互助社社员的所有者地位是清晰的。小额信贷的资金来源于捐赠,而赠与人在捐出资金之后就与捐赠资金分离,即捐赠资金不再是捐赠者自己的资金,不能享有小额信贷经营产生的利益。所以,公益性小额信贷的出资人没有所有者的地位。捐赠资金是为社会公益目的服务,应该成为社会公众的财产。但在实践中,由于高昂的交易成本和所有权成本,众多的不确定的社会公众是不可能行使所谓的“所有者”权利的,即所有者缺位。因此,公益性的非营利组织常常被称为“无主企业”。

4. 监管原则不同。村镇银行和资金互助社是银行业金融机构,贷款公司是商业银行和农业合作银行的子公司,属于非银行业金融机构,因涉及到存款公众的利益,为了严格控制风险,都需要接受审慎监管。而小额信贷的资金基本上来源于国内外捐赠,不存在存款风险问题。尽管我国的小额信贷都加强了信贷运作的规范和监管,但都采取非审慎监管原则。

二、小额信贷的组织制度建设

目前,我国的公益性小额信贷组织形态复杂多样,有政府部门中专设的项目办公室、社团、基金会、事业单位、公司,甚至非法人组织。实践证明,这些组织形式不适应小额信贷可持续发展的需要。那么,哪些组织形式能够成为公益性小额信贷发展的方向呢?

1. 采用非企业法人形式,建立非营利的“社会企业”。所谓社会企业,就是以营利为目的,采用商业化可持续发展的运作模式的社会经济组织,其宗旨是促进社会发展。中国扶贫基金会已经将其在地方的小额信贷机构改制为非企业法人,明确了扶贫基金会的出资人地位,比较好地理顺了产权关系,坚持了非营利公益性的可持续发展道路。规模较大的公益性小额信贷机构可以像中国扶贫基金会那样在更加靠近社区的层面设立小额信贷非企业法人,由这个非企业法人直接专门操作小额信贷,为目标客户服务。而原来的公益性小额信贷机构可以保持原来的非政府、非营利的组织形式,其主要任务转向为下设的小额信贷机构筹资,提供技术支持,并进行监督等,同时,它还可以在小额信贷业务之外开展其他多种多样的公益活动,而不必顾虑影响小额信贷业务的绩效。规模较小的公益性小额信贷机构可以直接转制为非企业法人。

2. 成为试点的村级基金或者农民专业合作经济组织的资金批发和发展促进机构。《农民专业合作社经济组织法》于今年7月1日正式生效,许多农村已经建立了多种多样的合作经济组织,这些合作组织的成员也都有程度不同的融资需求。此外,国内一些地方正在进行农民互助合作性质的村基金试点。公益性小额信贷组织可以与这些合作经济组织合作,向它们提供初期的启动资金或者补充其资金短缺。小额信贷机构可以调动更多村庄内部资金,推动农民互助资金合作组织的产生,激发贫困人口组织起来自我发展的动力和能力。

3. 参股新型农村金融机构。当前规定的村镇银行、贷款公司和农村资金互助社的投资主体中只有金融机构、非金融企业法人或自然人。应当允许小额信贷机构参股这些金融组织,这有利于新型的金融机构扩大规模,接受非政府组织的理念,在更贫困和更偏远

的地区开展面向贫困和中低收入的人口金融服务。

4. 转变为基金会。我国许多公益性小额信贷机构采取社团法人（如协会）的形式，但是，社团法人财产一般由社团成员所有，这与其公益捐赠资金的本质不相符。公益捐赠资金的本质是公益信托资金，应该采用公益信托制度进行治理，而基金会是法人化的公益信托治理形式是较大型的公益性小额信贷机构比较理想的组织形式。国内已经有一些公益性小额信贷组织采取了基金会的形式。

2005年，我院农发所和商务部中国国际经济技术交流中心等机构共同发起成立了中国小额信贷发展促进网络，开始了中国小额信贷协会的准备工作的。截至2007年1月，网络成员已达107家。现在，中国小额信贷发展促进网络得到了国内外机构的支持，与相关的政府部门也保持着密切联系。自网络成立以来，已经举办了若干次国际研讨会、培训班等活动，为成员提供了与政府沟通、争取政策、技术咨询、培训和信息交流等服务，受到了成员的欢迎。小额信贷发展促进网络的建立已经初步显现了对公益性小额信贷规范和健康发展的促进作用。

文章出处：中国社会科学院院报

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 - - 招聘信息 - - 投稿热线 - - 意见反馈 - - 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址：北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 联系电话：85195663

农村发展研究所网络室维护