

# 我国农村小额信贷的可持续性发展研究

唐立新 (长江大学管理学院, 湖北荆州434023)

**摘要** 农村小额信贷在我国已经走过了15个年头,取得了比较好的社会效益和经济效益,但其可持续性仍然面临挑战。回顾了我国农村小额信贷发展历程,指出存在的问题,并提出建议。

**关键词** 小额信贷;农村;可持续发展;建议

**中图分类号** F832.479 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)31-13862-02

小额信贷是扶贫开发的一种方式。小额信贷,顾名思义,投入的资金数额较小,资金性质为贷款,实行信用放款。小额信贷是针对穷人的金融服务,小额信贷的核心要素不在小,而是在信用,是一种无抵押的贷款,为了确保资金有效使用和返还,在小额信贷的操作中,采取直接到户、小组联保、整贷零还、严格管理等一系列措施。小额信贷的做法于1976年在孟加拉国首先推行,故也简称为“孟模”,近年来得到国际组织认可,2006年度的诺贝尔和平奖获得者尤努斯及其所创办的孟加拉乡村银行,他们最大的贡献就是以金融手段帮助了穷人,同时机构自身又可以自负盈亏可持续发展,以持续更好地服务于更多的穷人。我国从1992年开始引进这种模式,先后在云南、陕西等10多个省、区进行试点,都取得了比较好的社会效益和经济效益,是国家目前积极倡导和推行的一种扶贫开发方式<sup>[1]</sup>。

## 1 我国农村小额信贷发展历程

从1993年中国社科院农村发展研究所杜晓山先生正式从孟加拉格莱珉银行信托基金方面申请到软贷款算起,小额信贷在我国已经走过了15个年头。这15年的小额信贷发展之路大致可分为四个阶段:

**1.1 第一阶段(1993~1996年)** 资金来源主要依靠国际捐助和软贷款,基本上没有政府资金介入,重点探索的是孟加拉乡村银行式小额信贷项目。

**1.2 第二阶段(1996~2000年)** 这一阶段,在继续借助国际援助资金的同时,以国家财政资金和扶贫贴息贷款为资金来源,政府机构和金融机构为运作机构实施政策性小额贷款扶贫项目。

**1.3 第三阶段(2000~2005年)** 农村正规金融机构全面介入和各类项目进入制度化建设阶段。2000年开始,在人民银行的推动下,作为正规金融机构的农村信用社全面试行并推广小额信贷活动。这一阶段的明显特征是,农村信用社借助中央银行再贷款的支持,在加强信用户、信用村镇建设的基础上开展农户小额信用放款。从2002年开始,借鉴农村信用社经验,政府开始针对国有企业下岗失业职工再就业发放自主创业贷款。

**1.4 第四阶段(2005年至今)** 2005年12月开始,农村小额信贷供给主体多元化,尝试商业化和市场化的路子发展小额信贷市场,最初是商业化可持续发展的小额信贷组织,其基本特征是“只贷不存”,必须是以商业投资资本为主的小额贷款公司,其经营遵循商业原则,自主经营,自担风险。晋中平

遥的日升隆是全国第一家小额贷款公司。2006年底银监会放宽了农村金融机构市场准入政策,允许民间资本进行贷款公司、村镇银行、农村资金合作社试点。2007年3月又发布了关于银行业、金融机构大力发展农村小额贷款业务的指导意见,对小额贷款业务做出了更加明确的制度规定。2007年6月,中国邮政储蓄银行小额贷款业务在河南正式启动。经过选择,河南省的小额贷款试点选择在新乡等4个地市,在新乡选择了经济发展状况适中的长垣县等10个县市。2008年5月,银监会、央行联合发布《关于小额贷款公司试点的指导意见》,小额贷款公司作为企业法人的合法性得到确认,浙江省决定从2008年7月起启动小额贷款公司试点。

在我国现阶段,小额信贷机构包括以下几类:农村信用社的小额信贷。到目前为止,农信社的小额信贷具有覆盖面广、业务量大、分支机构众多等特点。邮政储蓄银行的小额信贷。目前,邮政储蓄银行成为全国覆盖农村市场最大的金融机构,银行自营网点和代理邮政网点规模达37000个,网络的覆盖面广,资金来源较为充裕,且成本相对较低<sup>[2]</sup>。正是由于邮政储蓄银行本身的网点分布特征,这种小额信贷有可能成为占据主导地位的小额信贷形式之一。国家开发银行和农业发展银行等政策性银行进行的批发性小额信贷。这些政策性金融机构把信贷资金批发给农村信用社或邮政储蓄银行以及其他小额信贷机构,带有某种意义上的扶贫性质。各种非营利的非政府组织所进行的小额信贷。如中国扶贫基金会在2000年开始建立小额信贷机构。这些小额信贷机构一般而言都依赖于非营利的非政府组织的捐赠,其资金来源相对比较单一。私人建立的在区域内进行一定程度吸收公众存款的小额信贷机构。商业性的小额贷款公司。这些公司一般在工商部门注册,不吸收公众存款,只进行贷款业务,所针对的业务对象也不是一般的农户,而是中小型的乡村企业,央行试点的小额贷款公司就属于这一类。农村民间的资金互助组织和村镇银行所进行的小额信贷。这类小额信贷机构现在存在于银监会的试点框架中,为数较少。

发展到今天,我国农村的小额信贷取得了巨大的成就。2007年“中国(海南)农村小额信贷国际论坛”在海口隆重召开,论坛的主题为“小额信贷、服务三农”。在论坛中,大家普遍认为,我国小额信贷还处在“低潮期”,我国2.4亿农户中,1.2亿有贷款需要,其中6700万家是通过信用社,目前全国约有300家小额信贷机构,其中大部分是不可持续的<sup>[3]</sup>。也就是说,我国小额信贷到目前为止仍处于实验阶段,还需要进一步探讨。

**作者简介** 唐立新(1970-),男,河南新郑人,在读博士,副教授,从事市场营销与农村经济研究。

**收稿日期** 2008-09-02

## 2 我国农村小额信贷可持续性面临的挑战

**2.1 资金来源渠道狭窄** 国有商业银行贷款权限上收,其基层营业机构吸取的大量存款只能缴存上级行,造成县域资金大量倒流入城市,农业信贷投入严重不足。小额贷款公司试点,只贷不存,面临资金不足的问题;村镇银行,在短期吸收大量存款能力很差;其次,当地的存款,邮政储蓄占一块,农村信用社占一块,资金不足是重大的挑战。从整体情况来看,各类信用主体资金来源不足,支持“三农”显得力不从心。

**2.2 小额信贷的高风险性及高成本** 同其他产业相比,农业具有不稳定性、弱质性、外部性等特征。农民作为小额信贷的使用对象,一般都缺少有效资产作抵押。因此,贷款能否收回很大程度上依赖于农户的生产经营状况及个人信用程度。其次,由于小额信贷大多数用于种植业、养殖业及其他与自然条件密切相关的小规模生产经营,不可预测的自然灾害使得小额信贷回收存在较大风险。小额贷款是对村里一家一户进行贷款,成本非常高。

**2.3 农村小额信贷发放管理不完善** 在发放农户小额信贷的过程中,因为没有统一的可操作性的管理办法及工作程序,再加上制度本身不够严谨,对农户的评级、授信、放款的概念和内涵区分不清,造成评上了信用等级,就要无条件授信和放款,评级决定一切,把信用和放款条件混为一谈。操作过程中凭主观判断,变数太多,难以把握,贷款用途过于泛滥。就农村生产力发展水平而言,发放过多的农村消费贷款,其风险度难以控制,预期回收率就更难以实现。

**2.4 与信用贷款配套的服务严重滞后** 因为宣传工作不到位,有的农户把贷款当成扶贫资金,不顾自身实力和需求盲目跟风贷款。有的地方在农业产业化结构调整中,由于不懂技术、盲目投资,导致投资失败,贷款无法收回。

## 3 对我国农村小额信贷可持续性的建议

**3.1 采用社区投资法解决资金短缺** 农村小额信贷的资金供给仅靠当地的储蓄是不够的,20世纪80至90年代,我国农村为城市建设做出了巨大贡献,城乡差距逐渐扩大,现在可以工业反哺农业,城市反哺农村。国外的经验有社区投资法,它规定商业银行要拿一定比例的资金投到农村去,如泰国规定,不管在哪个商业银行,20%资金一定要投到农村去,可以自己去投,或把钱委托给别人去投。2005年中央一号文件已经提出了这个想法,当时提出想法只是说县一类资金社区投资,按照泰国这种思路,若是全国范围内有这么一个强制性的机制,可能农村资金的问题能有比较大的缓解。

**3.2 完善风险转移和担保机制,提高农业综合保障能力和整体救灾能力** 建议在建立健全以政府为主导的农业保险体系的同时,通过政府财政组建针对小额信贷项目的专项担保基金,用于补贴农村小额信贷主体一定比例的小额信贷风险损失,并将小额信贷项目资格审核和补贴方式制度化、规范化。

**3.3 农户小额信贷利率市场化** 小额信贷与银行一般贷款操作程序不同,有额度小、成本高的特点,小额贷款机构盈利的关键在于贷款定价和成本管理,即利率定价要覆盖贷款成本。但现在我国有关法律规定,超过基准利率4倍就属于高利贷,这是一个矛盾。小额贷款如果要实现商业可持续目标

将远远高于一般商业银行的贷款利率。建议在充分考虑资金来源成本、贷款管理成本、农民承受能力和农村资金需求状况的基础上,测算确定盈亏平衡点,再加上正常利润来算出小额信贷的合理利率水平。目前,利率可以适当高一些,让农户可以承担,以补偿过高的贷款成本。但利率过高也不好,降低利率的方法一个是在税收等方面优惠,国家可以补助一些,但更重要是竞争,在一个地方一定不能形成垄断,一定有两三个机构都在做,利率自然会降下去,这是国际经验,对小额贷款利率采取逐步推进的办法进行市场化改革。

**3.4 完善信用评级制度,建立农户信用记录** 法律上对农户资信评定等级制度给予规定,避免对农户贷款授信额度的随意性,为农村小额信用制度建立科学的评判标准,加上“累进”贷款的适用,有利于农村良好信用体系的建立。可以参照2003年7月由国家税务总局发布的《纳税信用等级评定管理试行办法》以及2002年5月发布的《中国农业发展银行贷款企业信用等级评定暂行办法》,将农户资信评定为A、B、C、D四等级,细化各个等级的具体评判标准,定期开展农户信用等级评定工作<sup>[4]</sup>。深入农村调查研究,建立健全农户经济档案,最大限度地防范信用户评估失实的风险。对失信的农户,要在条件、额度、利率等方面给予设卡,增强其信用意识。同时,地方政府要积极参与其中,通过加强对农户贷款使用和回收的监督作用,控制和杜绝逃废债务现象发生,加强农村信用体系建设,促使农村信用体系框架的形成。

**3.5 尽快出台有利于推动我国小额信贷发展的政策,尤其是扶贫小额信贷发展政策** 小额信贷的大规模开展需要国家的扶助。应该提倡不同地区、不同机构的试点,鼓励适度竞争,切实适时奖优罚劣的措施。首先,应该是从微观层面出台鼓励扶贫小额信贷健康发展的政策,例如暂行管理办法,给予合法的身份,在中观层面对扶贫小额信贷机构给予融资的渠道和资金的支持,建立专门为之服务的批发资金机构和组织,例如政策性银行,由它们来发放、管理和监督。其次,提供机构管理人员素质方面的培训机会,并对贷款户进行小额贷款项目培训,使他们了解新技术,特别是要学会如何应对市场的需求来不断调整自己的种植、养殖项目以及生产方式,提高对市场、新技术以及运用贷款的能力。提高投资项目的成功率,减少小额贷款的风险。最后,鼓励建立促进小额信贷机构健康发展的行业自律,现在行业自律组织有松散的,有一个叫做小额信贷促进网络,实际上它是松散组织的前身,可以鼓励这一类机构进行自律。

总之,农村问题的解决是一个复杂的系统工程,农民特别是中低收入农民是社会的弱势群体,国家不仅要在政策上给予帮助,还需要在资金与行政上给予大力支持,更需要投入真感情,从而不断完善我国农村小额信贷市场,提高小额信贷运行的效率和质量,推动小额信贷的可持续发展。

## 参考文献

- [1] 郭培清. “尤努斯小额信贷模式”引发的思考[J]. 西部金融, 2007(8): 23-26.
- [2] 步艳红. 邮储银行发展小额信贷的特色和优势[J]. 商业银行, 2008(2): 63-64.
- [3] 段应碧. 让中国小额信贷可持续发展下去[N]. 第一财经日报, 2007-04-09.
- [4] 张洁. 农村小额信贷的风险防范与管理[J]. 价格月刊, 2007(11): 86-87.