

# 我国农村小额信贷金融服务研究

徐芳<sup>a</sup>, 李越<sup>b</sup>

(西南财经大学 a.中国西部经济研究中心, b.金融学院, 成都 610074)

**摘要:**20 世纪 90 年代后,我国农村小额信贷业务取得了长足的进步,但也面临着政策体制、运作机制和管理技术等诸多困难与问题。完善我国农村小额信贷金融服务,促进我国农村小额信贷可持续发展,是当前乃至未来一个时期摆在我国农村小额信贷研究以及改革与发展的重要课题。

**关键词:**农村金融;小额信贷;金融服务

**中图分类号:**F832.43 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2014)02-0074-06

农村小额信贷是为大量贫困者和低收入人群提供的,将扶贫到户项目与信贷活动充分结合起来的一种组织制度创新和金融创新<sup>[1]</sup>。农村小额信贷业务,作为一种金融创新,对于解决贫困者和低收入人群脱贫致富发挥了十分重要的作用。当前我国农村小额信贷发展中存在诸多的问题与缺陷,如:在客户群体选择上出现“扶富不扶贫”现象,贷款投向结构单一,贷款风险集中度较高,尚未建立农业风险保障和贷款风险保障机制<sup>[2]</sup>;小额信贷机构的法律地位不明确,资金来源严重不足,小额信贷业务发展缓慢,政府行为过强,市场行为不足<sup>[3]</sup>。国内学者探究了我国农村小额信贷发展中的一系列问题,也形成了一批研究成果,但研究比较分散零乱、系统性不够,对农村小额信贷发展中存在的问题深入分析还不够,难以提出有针对性的促进我国农村小额信贷可持续发展的对策建议。

## 一 我国农村小额信贷金融服务发展现状

农村小额信贷是指在一定地域内,遵循相关的信贷制度,按照特定的目标在核定额度内向农村或乡镇人口及小微企业直接提供信贷资金及其金融服务的信用方式。农村小额信贷具有信贷主体多元

化、贷款额度差异性较大、办理流程程序化、金融服务便捷化、服务对象较为广泛及抵押担保方式灵活的特点。农村小额信贷的服务特征决定了其基本目标就是缓解贫困、提高收入、改善福利、增加就业。20 世纪 90 年代后,我国政府和有关部门开始将扶贫与小额信贷发展有机结合,高度重视农村小额信贷的发展,加大农村中小企业、微型企业的支持力度,促使我国农村小额信贷业务取得了长足的进步。

### (一) 银行类金融机构农村小额信贷发展状况

目前,农业银行、地方性商业银行、农村商业银行和合作银行、邮政储蓄银行、农村信用社、新型农村金融机构(村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社)、外资银行等是我国开展农村小额信贷的主要银行类金融机构。涉及信贷品种主要有农户小额贷款(含信用贷款、保证贷款)、农村小微企业和各类组织贷款等。开展农村小额信贷金融服务的模式主要有:“银行+党政+信用村+农户”,“银行+龙头企业+农户”,“银行+农民专业合作社+农户”,“银行+村镇银行(小额信贷组织)+农户”,“银行+担保公司+农户”等。截止 2009 年年末,银行类金融机构农村小额信贷余额 46509.37 亿元,其中农户小额贷

收稿日期:2013-12-08

作者简介:徐芳(1962—),女,湖北汉阳人,西南财经大学中国西部经济研究中心研究员,主要从事农村经济改革与发展研究;  
李越(1993—),男,四川威远人,西南财经大学金融学院本科在读。

款余额 18039.73 亿元,农村小企业和各类组织贷款 28469.64 亿元<sup>[4]14-53</sup>。

(二)政府扶贫机构及非政府组织开展农村小额信贷的状况

政府扶贫与非政府组织援助是我国实施农村小额信贷金融服务的两种主要类型。中国扶贫基金会是我国最大的政府扶贫机构,该基金会自 1996 年以来开始实施农村小额信贷扶贫项目。其目标是通过农村小额信贷支持项目区贫困户发展生产,增加收入,提高自立和自我发展能力,并为解决农村地区贫困农户“贷款难”问题探索道路<sup>[5]</sup>。迄今为止,中国扶贫基金会累计向 17.3 万多农户发放小额贷款近 7 亿元,共有 60 多万贫困人口直接从中受益<sup>[4]56-57</sup>。截止 2009 年年末,全国共有政府扶贫机构及非政府组织小额信贷机构(项目)308 个,其中非政府组织小额信贷机构 276 个,政府扶贫小额信贷机构 32 个,项目总金额 188.6 亿元,业务覆盖了全国 1554 个乡镇、13635 个村,遍及全国所有省(直辖市、自治区)。截止 2009 年年末,78 家小额信贷机构的农村小额贷款余额 16.7 亿元,其中非政府组织小额信贷占比 79%,政府扶贫小额信贷机构仅占 21%。我国西部和中部的农村小额贷款余额分别占全国总额的 55.6%、34.6%,政府扶贫机构及非政府组织小额信贷绝大部分集中于中西部地区<sup>[6]655-657</sup>。

(三)小额贷款公司开办农村小额信贷的状况

目前,小额贷款公司已成为我国农村小额信贷非正规金融服务的生力军。截至 2012 年 12 月末,全国共有小额贷款公司 6080 家,贷款余额 5921 亿元,全年新增贷款 2005 亿元,其中江苏、安徽、内蒙古、辽宁四省区的小额贷款公司数量均超过 400 家,而江苏省有小额贷款公司 485 家,是我国 31 个省区市中小额贷款公司数量最多的省份;小额贷款公司农村小额贷款余额 1679.79 亿元、占比 28.37%,其中江苏、安徽、内蒙、辽宁农村小额贷款占比分别为 49.2%、29%、25.2%、18.9%,四省农村小额贷款笔数占比分别为 78.7%、63.5%、30.1%、40.1%,表明上述 4 省与全国比较,农村小额信贷业务发展较快,对农村经济贡献也较大<sup>[7]</sup>。

(四)其他机构农村小额信贷的发展情况

我国其他农村小额信贷机构主要包括典当行、担保公司及民间借贷机构等。近年来,我国中小企业面临的融资难问题仍然突出,但企业和个人的融

资需求也逐步旺盛。这就促使典当行、担保公司及民间借贷机构等非正规形式的小额信贷机构发展迅猛,在缓解中小企业、个体工商户及广大群众融资难问题中发挥了不可替代的作用。截止 2009 年年末,全国依法设立典当行 3662 户,注册资金总计 447 亿元,累计发放农村小额信贷 168 万笔、金额 535 亿元,占典当总额的 52%;全国中小企业信用担保机构超过 4300 家,筹集担保资金 2334 亿元,已累计担保额 1.75 万亿元,担保中小企业 90.7 万户<sup>[4]95-97</sup>。目前,我国农村金融市场中民间借贷也十分活跃。

调查表明,我国以家庭借出、企业借入为主的民间借贷行为较为普遍,经济发达地区民间借贷主要以生产性融资为主,经济欠发达地区则以生活、消费性借贷为主。越是经济发达的地区,民间借贷行为越活跃,而且小额信用贷款方式也比较多,主要发生在熟人之间<sup>①</sup>。

二 我国农村小额信贷金融服务中存在的突出问题

2008 年 5 月以来,我国小额贷款公司取得了飞速发展。据预测,到 2015 年,小额贷款公司将突破 10000 家,实收资本突破 10000 亿元,批发融资突破 5000 亿元,贷款额度突破 15000 亿元,农村小额信贷行业大有可为<sup>[4]154-155</sup>。由此可以看出,我国农村小额信贷市场融资需求压抑已久,且总量很大,农村小额信贷金融服务时代已经到来。但同时也要看到,我国农村小额信贷金融服务也面临着政策体制、运作机制和管理技术等诸多困难与问题。突出表现在以下几个方面。

(一)现有的农村小额信贷仍然不能很好满足农村金融市场的巨大需求,长期困扰“三农”服务“贷款难”的问题始终未能得以解决

从我国农村正规金融机构获取贷款的农户,占全部农户比重仅为 15.5%,占有信贷需求农户的比重为 31.67%;已经获取贷款的农户,其所获贷款的平均额度仅为其有效额度的 43.1%<sup>[4]154-155</sup>。可见,我国农村大多数需要资金的农户没有得到任何贷款,而且已得到贷款的农户仍然面临信贷严重不足问题。另据调查,大多数小额贷款公司在其成立不久时,其注册资本金就发放一空,面临断粮停业的局面,并且这些资金往往以较高利率(年利率约 16%)发放。这说明大多数小额贷款公司的客户(主要是小微企业和农户)都不能及时以正常利率从正规金

融体系中得到足够的融资。如此看来,中小企业融资难问题一直以来是其快速发展的“瓶颈”因素。因此,我国农村金融市场仍然存在较强的金融抑制问题,正规金融体系远不能满足贫困人口、低收入家庭、小型或者微型企业的信贷需求,存在着较为严重的“信贷配给”问题。换言之,我国目前的农村金融服务体系尚不能满足日益旺盛的农村金融需求,解决好我国服务“三农”的融资难问题任重道远。

(二)我国现行政策体制上的一些固有缺陷,导致农村小额信贷金融服务缺乏良好的政策环境

目前我国非正规金融的农村小额信贷机构的法律地位尚未明确,涉及到的相关配套政策也不完善。迄今仍未建立一套较为完整的法律体系框架,更没有明确界定非正规金融小额信贷的法律地位,也没有出台与农村小额信贷相关的法律法规,更不用说涉及农村小额信贷专门的法律法规了。与农村小额信贷相关的金融、财政、税务等配套政策也极少,有的相关领域甚至存在政策空挡。譬如,2009年银监会出台了《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》,这个规定虽然对于小额贷款公司改制为村镇银行有一定的积极作用,但实际上该规定却用正向规定形式,反向封死了小额贷款公司转制为村镇银行的道路,也使得“只贷不存”模式作为一种制度丧失了吸引力。同时,对非正规金融机构的小额信贷未构建系统的监管框架。非政府组织的小额信贷机构主要以扶贫项目看待,并未按照信贷机构来监管,可以看作自我监管。

亟待修改完善小额贷款公司“只贷不存”制度,以确保非正规金融的农村小额信贷机构能够实现规模经济。我国办理农村小额信贷的正规金融体系有三大主体,即:农业银行、农村信用社和邮政储蓄银行。这三家金融机构不仅可以办理传统的存、贷款和中间业务,也是农户小额贷款及农村中小企业和微型企业贷款的主体。然而,由于我国现行政策和体制原因,小额贷款公司不能吸收存款,其资金来源受到极大的限制。如果小额贷款公司要想实现资金来源的多元化和规模经济,并与农业银行、农村信用社和邮政储蓄银行展开农村小额信贷的有效竞争,中央政府及有关部门应尽快修改完善小额贷款公司“只贷不存”制度,这是关系到未来非正规金融机构农村小额信贷可持续发展的关键问题。

农村小额信贷机构怎么样才能实现商业化可持

续运作,仍然需要国家政策上的扶持和保障。商业化的农村小额信贷与一般的扶贫小额信贷和慈善机构的捐款不同。扶贫小额贷款和慈善机构的捐款都不会考虑是否盈利问题。而商业化的农村小额信贷必须保证其取得一定社会效益的前提下,还可以获取一定的经济利润,从而确保实现其可持续发展。不过,农村小额信贷可持续盈利问题一直是全球带有普遍性的一个难题。如果要使农村小额信贷机构实现商业上的可持续性,国家应给予政策上的大力支持和保障。

(三)农村小额信贷运行机制不完善,严重制约着我国农村小额信贷金融服务的发展进程

一是农村小额信贷机构的信用评级机制有待建立,其社会信誉也有待提高。在我国,一直没有建立起农村小额信贷信用评级机制。如果不解决农村小额信贷机构信用评级问题,那么就很难实施有效的非审慎性监管,可能会给农村小额信贷机构的信用风险埋下隐患。

二是缺乏科学合理的贷款利率定价机制,以至于农村小额信贷利率定价处于两难境地。农村小额信贷服务对象的特殊性,决定了农村小额信贷业务必须投入大量的人力、物力,无形中加大了运行成本。由于农村担保抵押物的缺失,也致使农村小额贷款的风险成本较高。为了能够解决运行成本和风险成本等问题,农村小额信贷机构只能推行较高的利率政策,但过高的贷款利率往往又会让许多农民难以承受。因此,实际工作中我国绝大多数农村小额贷款执行的均是低利率政策,都没有从财务自立和可持续发展角度制定一个科学合理的利率水平。而过低的利率经常也会带来两种后果:一种是过低的利率使得贷款利息收入无法冲抵各种成本,持续经营难以为继;另一种是低利率往往带来“寻租”行为,从而剥夺了穷人获得信贷支持的机会。

三是经营机制和风险控制机制不完善。由于农村小额信贷机构工作人员业务素质普遍较低,多数农村小额信贷机构缺乏完善的权、责、利相结合的机制,激励约束制度也不完善,不能有效激励他们为农村小额信贷业务的发展进行创新性思考和主动性工作。再者,就是缺乏与农村小额信贷相配套的农业担保体系、风险补偿机制和农业保险制度,使得农村小额信贷风险控制机制也不完善。

四是农村小额信贷制度的硬约束,导致农村小



额贷款额度受限大、期限短。随着我国农村产业结构的调整升级,农村经济迅速发展,农民收入不断增加,促使农村金融市场日益活跃,农户、农村中小企业和微型企业对信贷资金的需求不断攀升。但由于当前的小额信贷制度规定,在经济发达地区,农村小额信贷机构对农户的平均贷款额在2-3万元,最高也不会超过10万元;在经济不发达地区,一些农户实际获得的贷款也只有2000-5000元,最高也不超过2万元。这种对农户小额贷款额度的限制,不利于我国现代农业的快速发展。从贷款期限机构分析,我国大部分农村小额贷款为一年期左右,占比高达95%;最长也没超过三年,这部分贷款占比不足5%。贷款期限普遍较短,这与农村生产活动的季节性特征或生产周期不吻合,导致了农户、农村中小企业和微型企业不能按期偿还贷款本息,加大了贷款的期限风险。农村小额信贷制度的刚性约束,限制了小额信贷的贷款额度和期限,致使广大农户,特别是规模经营的种养大户和农村中小企业信用需求满足率不高,也在一定程度上加大了农村小额贷款的信用风险。

(四)农村小额信贷管理技术滞后,不利于我国农村小额信贷金融服务快速有效发展

农村小额信贷机构风险控制技术较差。农村小额信贷机构的风险管控能力高低,首先取决于农村小额信贷机构具备较高风险管理、风险评估技术等方面复合型人才的数量。目前,农村小额信贷机构风险管控人才奇缺,这也是农村小额信贷难以推行全面风险管理的根源所在。其次,非正规金融的农村小额信贷机构的信贷管理技术和水平远不能适应农村小额信贷飞速发展的需要。不少非正规金融的农村小额信贷机构,尤其是小额贷款公司从建立客户档案到信用户评定以及每笔贷款的发放、收回,大多采用手工操作,工作效率低下,管理手段落后。再者我国农村征信系统和社会信用体系建设十分落后。当前,农村小额信贷发放的贷款大部分都是以借款人信用作担保,并没有足额的抵押担保,所以农村征信系统和社会信用体系建设就显得非常重要。我国农村征信系统和社会信用体系建设严重滞后的主要表现有:农村征信系统和社会信用体系缺少法律法规的有力保障,在农村开展征信业务无法可依;农村征信数据管理系统也缺乏,开展农村征信业务较为困难;部分农村小额信贷机构无法与银行业金

融机构共享中国人民银行征信系统的信息资源,导致一些借款户信用信息不公开而骗取贷款的事情屡屡发生。

### 三 完善我国农村小额信贷金融服务的对策建议

(一)建立健全农村小额信贷机构的法律框架和监管体系,明确界定其法律地位和监管主体

我国大量的农村小额信贷机构中,除了以信用社和银行类金融机构名义进行的农村小额信贷之外,大部分农村小额信贷机构都没有取得明确的法律地位,也并不适用我国的商业银行法。即使央行和银监会在其试点的指导意见或办法中,也都没有界定清楚农村小额信贷机构尤其是非政府组织农村小额信贷机构的合法地位,这使得我国农村小额信贷机构可持续发展受到极大限制和约束。所以,中央政府或有关立法部门应尽快出台农村小额信贷的法律法规,界定清楚非正规金融农村小额信贷机构的法律地位,这是我国农村小额信贷可持续发展的基本前提。

在监管体系构建上,应针对非正规金融的农村小额信贷机构确立一个系统的监管框架,在此统一框架下根据不同的小额信贷机构实施差异化的监管模式,明晰不同的监管主体,统一各地对同一类型小额信贷机构的监管标准。对于非政府组织的农村小额信贷机构,应建立宽松灵活的非审慎性监管体系,也即农村小额信贷机构进行自愿性注册(适用于不吸收公众存款的农村小额信贷机构),或强制性注册(适用于吸收公众存款的农村小额信贷机构),要求注册的农村小额信贷机构定期进行的信息披露,并指导和鼓励农村小额信贷机构建立基于风险的内部监管体系。对于小额贷款公司,应进一步完善以地方政府为监管主体,人民银行、银监部门共同参与的联合监管体系,界定好各监管主体的职责,强化监管的实效性。

(二)国家有关政策应为农村小额信贷机构提供适当的具有吸引力的盈利空间,以确保实现农村小额信贷业务可持续发展

应该选择设计好农村小额信贷的发展路径,促使优秀的非正规金融的农村小额信贷机构可以变成村镇银行或社区银行。基于对潜在风险和相应监管有效性的考量,我国以小额贷款公司为代表的农村小额信贷机构,并不允许吸收公众存款,也就是

“只贷不存”。这些小额贷款机构仅仅以自有资金从事信贷投放活动,如果考虑信贷资产可能发生的风险和损失,那么获利空间很小。这就是说,如果要在不吸收存款的情况下获得一个客观的净资产收益率,那么这些小额贷款机构就必须在内部管理和风险控制等方面达到较高的标准。因此,应该制定适当的具有“正向激励效果”的发展规则,促使那些业务经营和诚信记录良好的非正规金融农村小额信贷机构逐步拓展融资来源渠道,不断扩大业务规模和资本回报率、盈利率,从而促使这些优秀的农村小额信贷机构最终发展成为村镇银行或社区银行。

应该加大力度推行利率市场化改革,使利率市场化的“红利”惠及农村小额信贷。我国确实应该最大程度上放开利率的上限管制,建立科学合理的贷款定价机制,推行差异化的信贷利率政策。其原因是:一方面,贫困者、低收入人群和农村小微企业更喜欢高利率而不是低利率,这样或许他们更可能获得一些贷款;另一方面,只有较高的贷款利率才可能保证这些“只贷不存”的农村小额信贷机构获得一个更高、更合理的净资产收益率。因此,国家应该考虑逐步建立一套行之有效的农村小额信贷登记系统,并实现相关信息在农村小额信贷机构之间的共享<sup>[8]</sup>。一方面,这可以构成对农村小额信贷机构的“隐性补贴”;另一方面,一旦农村小额信贷机构竞争加剧以后,一个公共的农村小额信贷信用登记系统可以保证“动态激励机制”的有效性。

应该适当提高贷款额度,延长贷款期限,营造良好的信贷环境。有关部门或金融机构应修订完善我国农村小额信贷制度。要以国内各地经济发展水平和人均可支配收入等指标为参照,确定不同区域经济农村小额贷款额度和期限的划分界限。要根据广大农户经营实际需要和农业生产周期合理确定贷款期限,对生产周期较长的项目,按成本收回周期确定贷款期限。要顺应农村经济变化的新形势,适当提高贷款额度,力求在贷款额度、期限方面进一步贴近“三农”服务的实际。

(三)着力构建农村小额信贷多元化的市场主体,鼓励发展多种形式的草根金融组织

进一步调整放宽农村金融机构的准入门槛,积

极培育多种类型的农村小额信贷供给主体,继续鼓励各类资本新设村镇银行,倡导农村小企业和农民设立社区性信用合作组织,允许开办业务简单、成本低廉、利润微薄的各类草根金融组织进入农村金融市场,广泛开展农村小额信贷业务,从而促进我国农村经济可持续发展。同时,要通过制定出台一些优惠政策措施,鼓励境内商业银行、农村合作银行和邮政储蓄银行在农村地区设立专门的贷款子公司或农村小额信贷部,以便更多地开展农村小额信贷业务,从而建立起一个多元化的农村小额信贷市场体系。

(四)推行农村小额信贷金融创新,全面提升农村小额信贷机构风险管控能力

一是创新农村小额信贷产品。要积极探索适合农村小额信贷特点的金融产品,大力发展供应链金融、农产品贸易融资、“龙头企业+小额信贷”、互保基金、联合增信、合作社成员担保贷款等金融创新模式。努力创新多种农村小额信贷产品,如林权抵押贷款、农户订单质押贷款、农户经营权抵押贷款等多种小额贷款产品模式,在有效控制信贷风险的前提下,提升农村小额信贷客户群体的信贷可得性。二是创新抵押担保机制。国家应根据我国农村实际,将诸如农村房屋产权、农户林权、土地承包权、商铺经营权等作为抵押物,并以法律形式予以明确。要完善农村小额信贷信用担保体系,由乡镇一级政府设立专门担保机构,专门解决农村小额贷款担保难问题。这种信用担保体系的建立,也必须在国家法律许可范围内,否则担保措施也很难落实。三是完善风险管理机制。国家应加快我国农村征信系统建设,构建好农村小额信贷机构评级体系,进一步改善农村信用环境。要建立健全促进我国农村小额信贷发展的财政保障机制,一方面可以通过财政补贴、担保或税费减免等措施促进金融机构增加农村小额信贷的投放力度;另一方面,也可以在县乡两级政府建立支持农村小额信贷发展的财政担保基金,此基金也可以作为乡镇一级政府担保机构的资本金来源。同时,还要建立科学的风险承担机制,要通过加大对农业保险的支持和补贴力度,促进农村保险事业的发展,建立农业自然灾害保险基金等多种措施,以降低农村小额信贷风险。

注释:

①中国农业大学何广文研究小组在 1998、2003、2005 年多次进行过民间借贷研究,农业部农业经济研究中心课题组在 2003 年做过相关专题研究,类似的还有很多(吴晓灵、焦瑾璞《中国小额信贷蓝皮书(2009-2010)》,经济科学出版社 2011 年版)。

参考文献:

- [1] 杜晓山.中国农村小额信贷的实践尝试[J].中国农村经济,2004,(8):12-19.
- [2] 何广文.农户小额信用贷款的制度绩效、问题及对策[J].中国农村信用合作社,2002,(11):11-13.
- [3] 李辉.实现小额信贷可持续发展的思考[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2005,(5):55-59.
- [4] 吴晓灵,焦瑾璞.中国小额信贷蓝皮书(2009-2010)[M].北京:经济科学出版社,2011.
- [5] 李冰.甘肃省小额贷款公司试点工作研究[D].甘肃:兰州大学,2011.
- [6] 中国人民银行,中国金融学会.2010 中国金融年鉴[M].北京:中国金融年鉴杂志社有限公司,2010.
- [7] 我国小额贷款公司数量超过 6000 家[N/OL].(2013-02-05).<http://www.shfinancialnews.com/xww/2009jrb/node5019/node5036/node5040/userobject1ai106991.html>.
- [8] 杨芝.中国农村小额信贷绩效研究[D].广东:广东商学院,2012.

## On Small-loan Financial Service in Rural China

XU Fang<sup>a</sup>, LI Yue<sup>b</sup>

(a. Western China Economic Research Center,

b. Finance School, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan 610074, China)

**Abstract:** Much progress has been made in the small loan service in rural China since the latter half of the 1990s but there still exist many difficulties and problems in the policy-making institution, operating institution and management technology. So how to improve the small loan service in rural China and promote its sustainable development will be of great significance in relevant research and reform and development in the future.

**Key words:** rural finance; small loans; financial service

[责任编辑:钟秋波]