

中国农村小额信贷的实践尝试

中国社科院农发所 杜晓山 (Mr. DU Xiaoshan)

OECD 2003. 10. 巴黎

一、小额信贷的基本含义

“小额信贷”（Microfinance），从国际流行观点看，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，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；第二，保证小额信贷机构自身的生存与发展。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，两者缺一都不能称为是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。

目前，国际上公认取得成效的小额信贷项目多开始于 70~80 年代，实施小额信贷的组织机构主要是各类金融机构和非政府组织。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、合作社等。

经过 20 多年的实践，特别是近 10 年的发展，小额信贷已经从世界的某些区域扩展到几乎覆盖整个发展中国家和一些发达国家。目前就其展开的规模而言，已有达到全国规模的样板。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和实现机构自我生存双重目标的典型；有不断扩展业务的专门小额信贷机构的先锋；有专门成立特殊银行满足特殊需求的成功典范。尽管如此，规范和成功的小额信贷的历史还不长，成功的比例也不高，在国际社会尚属一件新生事物，仍面临着各种各样的风险和挑战。当前，各国在如何推动小额信贷从试点到推广再到制度化的发展方面仍需要积极探索，诸多的问题正有待于小额信贷的研究者和实践者及政策制定者来回答。

二、中国小额信贷的实践

(一)概述

减缓贫困，实现小康是中国政府的重点工作之一。在这一总体战略中小额信贷是一种保证信贷资金到贫困户及广大农民手中的有效工具。

1. 类型。中国小额信贷项目，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（农业银行）为运作机构的政策性小额贷款扶贫项目。第三类，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，以农信社存款和央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。从 90 年代初开始，在部分贫困地区先后开展的小规模的小额信贷试验，主要着眼于尝试解决我国信贷资金扶贫工作中的一些突出问题。在这些实验项目中，开展时间较早、规模较大、规范较好的项目主要有中国社会科学院“扶贫社”项目、UNDP 的四川和云南项目、世行四川阆中和陕西安康项目、陕西商洛地区政府“扶贫社”项目等。据统计，到 1996 年底小额贷款试点项目资金规模达 9000 万元，上述这些小额贷款扶贫试点项目运作的成效，引起相关部门和社会的关注。例如，始于 1993~1994 年初的中国社会科学院农村发展研究所“扶贫社”项目，已经在一定程度上实现项目当初所设定的政策目标和所要探索的解决“贫困农户获贷难、国家贷款还款难和提供贷款服务机构生存难”的途径。中国社会科学院的第四个小额信贷试验点陕西省丹凤“扶贫社”也成了后来在陕西省全面展开的政府主导型小额信贷扶贫项目的先导和借鉴的典型。当然，在此项目的实施过程中，资金运作机构仍然面临许多理论和实践上的难题；自身在运营和管理方面也存在大量不完善之处；其中一个县的试点后来出现了严重的拖欠、欺诈和违纪违法问题。另外，项目本身目前也还达不到规模经济的要求。而规模扩大后，监管能力和项目运营质量面临严重挑战。试点项目目前仍在探索之中。

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“乡村银行”（Grameen Bank）式小额信贷项目在中国的可行性；以半官方或民间机构进行运作，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的接轨。第三，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（2000年至今）。这一阶段的明显特征是农信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，中央政府和央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。

（二）政策变化和合法性

最初，以解决扶贫资金使用效率和扶贫攻坚为主要目标的中国小额信贷项目，主要是在中共中央和国务院扶贫政策的大背景下发展起来的。新世纪以来，小额信贷已从扶贫扩大到为农村广大农户服务的范围。

1996年9月，中共中央和国务院召开中央扶贫工作会议，在这次会议上，中央明确要求贫困地区的各级党委、政府要把解决贫困户的温饱问题摆在一切工作的首位，各项工作都要围绕和服务于这个中心，而不能影响和干扰这个中心。同时强调加大扶贫资金的投入和执行资金的到村到户的制度和各级党政一把手扶贫负责制度。中央的

扶贫方针和政策与“扶贫社”等小额贷款扶贫试点项目所追求的扶贫到户和保证扶贫资金的高回收率的目标是完全一致的，这样的宏观扶贫环境对“扶贫社”等小额信贷扶贫试点工作的开展和推广是极为有利的。自那以来，贫困地区各级党政领导和有关部门对扶贫开发，尤其对扶贫到村到户工作的重视程度和措施力度空前提高。

1998年2月，国务院扶贫办召开全国扶贫到户工作座谈会，在这次会上国务委员、国务院扶贫开发领导小组组长陈俊生同志指出，小额信贷扶贫到户是一种有效的扶贫形式，应该积极试点，稳步推广。这种形式最重要的特点是扶贫资金直接到最贫困的农户，而且到期还贷率很好，平均在95%以上。会议指出，从今年始，凡是没有进行小额信贷试点的省区，要积极进行试点工作；已进行试点的，要逐步推广；试点并取得成功的，可以稳步在较大范围内推广。

1998年10月14日中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中指出：解决农村贫困人口的温饱问题，是一项紧迫而艰巨的任务。提出要“总结推广小额信贷等扶贫资金到户的有效做法”。这是中央文件中首次肯定小额信贷是扶贫资金到户的有效做法。1999年中央扶贫开发工作大会再次强调小额信贷扶贫的作用，中发（99）10号文件进一步提出，小额信贷是一种有效的扶贫到户形式，要在总结经验、规范运作的基础上，积极稳妥地推行。

1999年4月《中国农业银行“小额信贷”扶贫到户贷款管理办法》要求向贫困农户提供低息贷款时，无须农户提供抵押担保，基本的运作要求是小额短期、贷户联保、整贷零还。

中央政府在中国农村十年扶贫开发纲要（2001-2010年）中继续

重申：“积极稳妥地推广扶贫到户的小额信贷，支持贫困农户发展生产。”

1999年7月和2000年1月中央银行分别颁布了《农村信用社小额信用贷款管理暂行办法》和《农村信用社农户联保贷款管理指导意见》，推动农信社实验开展小额信贷活动。

2001年12月央行又出台了《农村信用社农户小额信用贷款管理指导意见》，要求全面推行农户小额信贷，解决“农户贷款难”的问题。

从1998年上半年开始，上述第二大类项目由于其管理效率和金融合法性等问题的争论，导致了体制上的变化。最初，执行国家扶贫贴息贷款的职能由农业发展银行（国家政策性银行）转到农业银行（商业银行）。这使1997年开始的一些省区当地政府扶贫办（下设扶贫社）代理农发行扶贫贴息贷款的方式受到冲击，但这同时又是机遇，因为商业银行的人士开始关注“扶贫社”式小额信贷项目，将有利于逐步建立小额信贷的监督体系和相关的制度及政策框架。到1998年6月，国家扶贫贴息贷款全部转归为农业银行管理，政府扶贫办（下设扶贫社）开始从农行代理扶贫贴息贷款，1998年下半年政府型小额贷款扶贫项目迅速扩展。1998年底，央行和农行有关人士对政府小额信贷项目进行考察调研，对政府扶贫办下设的扶贫社代理农行扶贫贴息贷款的合法性提出质疑，提出非金融机构不能代理和操作小额信贷这类实质是金融活动的业务。从1999年开始，扶贫贴息贷款全部改由农行直接发放到农户，政府扶贫办下设的扶贫社围绕农行与农户签定借款合同、发放小额贷款等活动提供服务，然而，政府小额贷款扶贫项目却仍然在体制上和宏观政策等方面面临着一定的问题和困境。由于管理体制的变动，国家扶贫贷款的实际到位时间大大推迟了。至于

第一大类项目的金融合法性问题，至今仍未解决。

在中央银行的推动下，农村信用社的小额信贷项目在 2002 年得到了大发展，尽管有些农信社仍显得被动。据央行的统计，到 2002 年底，全国有 30710 个农信社开办了此项目，占农信社总数的 92.6%，两种小额信贷余额共近 1 千亿元，获贷农户 5986 万户。评定信用村 46885 个，信用乡镇 1736 个。

（三）组织机构

中国实施小额信贷的组织机构大体可分为四种类型：

（1）利用双边或多边项目成立专门的机构（办公室）来管理和操作外援资金，按照出资机构的要求和规章进行运作。按这样的组织机构来运作的项目有 UNDP 的项目、世界银行资助的项目、UNICEF 的项目、执行期间的澳援青海项目、加拿大 CIDA 的新疆项目等。

（2）利用民间机构（非政府组织）来实施小额信贷扶贫。由这样的组织机构运作的项目有社科院的“扶贫社”项目、香港乐施会的项目。

（3）由政府部门成立专门机构的管理和操作扶贫贴息贷款。由这样的组织机构运作的项目有陕西省、云南省、四川省和广西壮族自治区等多家政府扶贫项目。

（4）由金融机构直接操作的小额信贷项目。例如：河北省滦平县农村信用社的小额信贷项目、澳援青海项目执行期满后交到地区农行执行的项目。以及从 2002 年开始全国范围农信社开展的农户小额信用贷款和农户联保贷款。

不同组织机构实施的项目有各自的特征：一般说来，民间机构和外援项目重视社会发展和持续发展目标；政府项目注重发展速度和规模；金融机构的项目多数注重持续性和风险控制。

（四）项目运作方法

最初，中国小额信贷项目是效仿 GB 模式，在随后政府推广的小额贷款扶贫项目也是一种借鉴 GB 模式的项目。与此同时，一些国际机构和双边合作项目在不断探索其它的方法。总体来讲，中国绝大多数前两类的扶贫小额信贷项目是连带小组方式，强调社员相互合作和监督。典型的小组方法是：社员自愿组成 5 人小组（直系亲属不得在同一组内），一般 6—8 个组构建一个中心，分别选出组长和中心主任，小组成员间要互相帮助和监督，并发挥联保作用，形成自身内部的约束机制。每周（或根据还款频率而定：可能是每周、每半月或每月）由中心主任召集会议，内容主要是检查项目落实和资金使用情况，办理放、还、存款手续，交流经验等。

另外，目前中国的扶贫小额信贷项目中也有直接给个人的贷款和类似于村银行形式的贷款。此外，中国扶贫小额信贷项目有的仅强调信贷服务，有的则仅是综合扶贫项目的一部分，还有的则不仅提供信贷服务，还提供其他与经济和社会发展活动相关的服务。

农村信用社小额信贷项目没有专门的扶贫功能。它的基本做法是将辖区内农户区分为不同的信用等级，再据此决定贷款的额度（从 1 千到 2 万元不等），一般实行整贷整还制。它实行农户信用贷款“一次核定、随用随贷、余额控制、周转使用”的政策，以及提出建立信用村（镇）的标准。农信社的农户联保贷款则是在国外 GB 模式和国内项目基础上的一种改良。

（五）目标群体特征

中国小额信贷扶贫项目的目标群体的总体特征是贫困地区的贫困户，不少机构强调以贫困妇女为主要受益群体。

以扶贫攻坚为宗旨、国家扶贫贴息贷款为主要资金来源的政府型

小额信贷扶贫项目，其目标群体强调到达有生产能力的最贫困户，实际是以按政府组织登记的贫困户为基本目标群体，但不十分强调以妇女为主，例如：陕西省政府推动的小额信贷扶贫项目以登记的贫困户全体为目标对象。大多数外援项目和社科院“扶贫社”项目则非常强调以贫困妇女为主要目标群体。金融机构（现与地方农行合作的澳援青海项目和信用社与加拿大合作金融机构 DID 合作的的滦平项目）则只要求在贫困地区开展，并不强调目标客户一定是贫困户或贫困妇女。农村信用社小额信贷项目的目标群体是农村所有有贷款需求并具备信用标准的全体农户，贷款者为家庭户主，一般为男性。

（六）发展规模

政府小额贷款扶贫项目，根据扶贫开发领导小组办公室的统计，到 1998 年 8 月已经在全国 22 个省的 605 个县开展，发放贷款 6 亿元。到 1998 年底，投入资金总计 10 多亿元。政府项目规模较大的省区为陕西省、云南省、四川省、广西壮族自治区、贵州省等。据农行统计，到 2001 年底，累计扶贫到户贷款 250 亿元，余额 240 亿元，累计扶持 1715 万贫困农户。

联合国系统执行的项目（包括：UNDP，UNICEF、IFAD、WFP、ILO、UNFPA）和世行项目，据统计，到 1998 年底在 22 个省区的 150 个县开展，总资金额约 10 个亿。

双边机构和民间机构的项目主要包括：澳援（AusAID）青海海东项目，资金规模 1200 万元；加援(CIDA)新疆项目，资金规模 300 多万元，孟加拉乡村信托投资公司（GT）和福特基金会等支持的社科院“扶贫社”（FPC）项目，资金规模 1500 万元；香港乐施会云南和贵州项目资金 120 万元；德国技术咨询公司（GTZ）的江西山江湖项目，资金规模 60 万元；DID 项目资金规模 100 万元。

农村信用社大规模小额信贷项目始于 2002 年。当年发放农户小额贷款 967 亿元，年底余额 754.7 亿元。发放农户联保贷款 475.1 亿元，12 月末余额为 253.3 亿元。规模远远超过外援项目和政府主导型项目。

（七）金融行为

1. 贷款产品。大多数政府小额信贷项目的贷款额度第 1 轮放贷上限为 1000~2000 元不等，贷款期限一年，分期还款，还款频率为 1~4 周，贴息贷款年利率 2.88~7.2%，采取小组成员联保制度。不过，政府项目改由农行管理后，承贷人多由妇女改为男子，贷款期改为 1~3 年不等，还款期也改为季度、半年或一年一还等。

多数外援和民间机构的小额信贷项目，第 1 轮贷款额度上限 400~1000 元不等，贷款期限 3~12 个月；有分期还款者，也有一次性还款者；分期还款的还款频率 1~4 周，利率一般为 6%~20% 之间，绝大多数采取小组成员联保制度，但也不排除给个人贷款的项目。农信社小额信贷项目根据所划定的不同信用等级（一般为 3—4 级），贷款额从一、二千元到一、二万元不等。贷款期限从几个月到一、二年，一般为整贷整还，利率与农信社其他贷款大体相同。

2. 储蓄产品。目前，政府项目和绝大多数外援及民间机构的中小额信贷扶贫项目，基本都实行强制性储蓄，即以小组基金的形式，以此替代抵押担保。同时有些项目还实行按还款频率每次存入相当于贷款额的一定比例的存款。例如：社科院“扶贫社”项目规定：每个借款人在借款时拿出贷款额的 5% 存入小组基金，每周每人还要在此基金中存入一元钱或贷款额度的 0.1%。CIDA 新疆项目还将存款额与贷款额挂钩，规定存贷额比为：1: 10、1: 8、1: 6 或 1: 4 不等，依借贷额的增加而递减。农信社鼓励农户储蓄，但小额信贷没有与储

蓄挂钩的要求。

3. 财务管理。农信社小额信贷的财务管理与它的其他贷款的财务管理没有什么大的差别。相对而言比较健全。中国其他小额信贷的会计和财务管理体系和制度则是逐步建立起来的。在 1996 年底以前的试点初期阶段，几乎所有项目的关注点都集中在项目开展的层次，即集中在识别和动员贫困户，保证贷款到贫困户手中，保证高还贷率。当时绝大多数项目没有健全的会计制度和财务报告制度，没有完整或统一的损益表和资产负债表，没有统一的贷款质量和业务进展报表。以扶贫和社会发展为主要目标的扶贫小额贷款项目，在运作初期，大多数工作人员仅有社会发展的背景，而缺乏金融业务知识，财务人员业务素质低。相对而言，于 1996 年底开始发放贷款的青海澳援项目，因为是地区农行操作，具备较强的金融操作和财务管理能力，具有相对完善的财务管理制度。

1997 年政府开始试点和推广项目以来，得到了地方金融机构（一般是当地农行或信用社）的帮助，逐步建立和完善会计制度和财务管理体系。社科院“扶贫社”项目通过国外小额信贷专家的培训，已经建立起相应的会计制度和财务管理体系，每月完成统一的财务报表，并按国际机构 SEEP（小企业教育促进项目）财务分析比率框架，进行财务比率分析。

4. 持续性。现在，由于中国金融实行利率封顶政策，到目前为止，中国的小额信贷无法遵循国际上小额信贷利率需高于商业利率的原则，也无法根据理论计算的利率进行操作。但这并不意味着我国小额信贷没有持续性的目标。目前农村信用社开展的小额信贷项目中，运作规范、资产运营质量较高者，可以达到农信社和农户“双赢的局面”。另外，经过几年的实践，中国先行的小额信贷试点项目已经有

达到操作自负盈亏的典型，例如，社科院“扶贫社”项目，在3个县的试点，到1997年底基层扶贫社（县、乡级）开始达到操作自负盈亏，到1998年底各县操作自负盈亏比率在120%-150%之间。另外由地区农行操作的澳援青海海东项目目前也实现了操作的自负盈亏。它们是通过实行适当的利率政策、严格控制成本、提高工作效率和保证贷款质量而实现的。

三、小额信贷项目的启示和政策思考

（一）启示

从中国小额信贷项目近10年的实践和尝试看，至少可以得到以下的若干启示和经验教训：

1. 小额信贷的生命力初步显现，不过中型和大型小额信贷项目至今还未出现。中国的试点项目已初步显示实施扶贫小额信贷运作在理论和实践上的生命力。小额信贷在我国能够服务于最贫困地区的农户和贫困户，并使绝大多数借贷户获益，并且，一些试点项目已经达到相当规模。只要有严肃认真的态度和严格的管理，小额信贷项目能够实现相当高的还款率和信贷资金较快的周转率。实践也证明，只要有适宜的宏观环境，目标明确、方法对头，小额信贷完全可能实现机构自身的自负盈亏和持续发展，其中一个基本的前提是项目的贷款利率一般应与商业贷款利率相当。由于目前我国所有项目的资金来源都是软贷款或赠款，平均资金成本很低（一般不超过3%），要达到持续性目标的项目的实际利差在6-10%以上。不过，我国所有的小额信贷项目至今还都依赖外部的技术支持，此费用没有完全打入操作成本。

2. 三种类型的项目面临着各自的问题。我国小额信贷发展的历史还很短，在各方面也都不可能很成熟，还有种种的问题值得研究和探讨。我们在本文中将中国的小额信贷大体归结为三大类：一类为使

用非官方资金，由民间或半官方运作，探索小额信贷扶贫模式的试验项目。一类为实现扶贫目标，运用国家财政和扶贫贴息贷款，由政府 and 金融机构借助小额信贷方式运作的项目。一类为正规金融机构农村信用社为解决“农户贷款难”问题而开展的农户小额信贷活动。这三类项目存在着各自的矛盾和问题。以我们的观点，简言之，就目前阶段而言，第一类项目的主要矛盾是长期发展的合法性问题没有解决；第二类项目的主要问题是沒有考虑到持续性发展的目标；第三类项目的主要问题是能否主动接受和认真运作小额信贷项目并能保证项目运营质量。而三者共同的问题是如何突破项目运行和财务两方面管理水平低的瓶颈制约。根据政府目前的政策，第一类项目由于利用的是非政府资金进行扶贫活动，不吸收社会存款，作为短期项目，可以进行有适当灵活性收取贷款利、费的运作活动，但如作为要长期生存和发展的从事金融活动的机构，则存在金融机构合法性的问题。

对于第二类项目，即政府主导型项目，它的基本目标是为实现政府扶贫任务服务，它企图解决扶贫到户和还贷难问题，但它没有考虑确立项目和机构长期持续发展的目标和措施。如从“持续性”标准考虑，严格地说，这类项目不能称为规范或严格意义上的小额信贷项目，而将其称为扶贫项目可能更合适。另外，从这类项目的体制多变和不适应发展的形势、缺乏专职队伍建设、强调补贴利率政策等方面看，也说明其不具备持续性发展的目标。基于过去我国经济工作中存在的“一放就乱、一统就死”和农村合作基金会发展中问题丛生的教训，中央政府已明确这类项目的借贷关系应发生在农行和农户间，而政府主导的“扶贫社”或“工作站”应为中介服务机构。然而事实上，政府小额信贷扶贫项目目前由政府部门和农行联合发挥作用已是一种必然的和无可奈何的选择。现在，政府部门和农行金融业务部门间存

在“两张皮”现象，相互指责的情况并不少见，因此，两者能否以大局为重、协调配合是项目能否成功的关键因素之一。各地的实践，也清楚地表明了这一点。然而，目前这种农行与政府共管小额信贷项目的体制的最要害的弊端是，两者的责、权、利关系模糊不清或不对称，且难以监控，最终的结果很可能是造成贷款的回收率大幅下降，造成国家资财的大量浪费和流失。从长远看，这类项目如不从体制和管理制度上作出变化，将不可能保证扶贫信贷资金直接到贫困户、贷款的高还贷率和机构持续性发展这三个目标的实现。

另外，上述两类项目都共同普遍存在需要切实加强管理和提高工作人员素质等方面工作的问题，它主要包括各级人员要切实提高认识并负起责任，加强专职队伍建设、财务管理和工作人员培训，强化操作和财务方面的监督，制定行之有效的激励制约机制，真正解决政府项目的操作费用的来源途径、实行独立财务核算制度等等的工作。

在此，我们再就金融机构（包括农村信用社和农行系统）直接独立操作的小额信贷项目，以及由它们与政府机构开展的合作项目（亦即本文中所述的第二类政府主导型项目）要取得成功应解决的若干问题，谈几点意见。首先，要解决开展小额信贷业务思想认识方面的问题。金融机构开展小额信贷业务应出自内心自愿和主动，不能是由于上级政府要求它们这样做而不得不做。而且，在金融业务和产品设计及运营方面要适应目标客户的特点和要求，而不是照搬传统金融模式。其次，防止操之过急、欲速则不达的做法。第三，要处理好与当地政府在运作小额信贷项目中的关系，防止重蹈第二类政府主导型项目的覆辙。第四，要解决自身在组织机构、人员、政策措施等方面的问题。在这些方面，至少要考虑的因素有：在金融机构母体内制定专

门的运作小额信贷政策和措施；物色合格的主管责任人；确保健全有效的信息管理系统和业务管理水平；借贷利率要能覆盖贷款业务的全部成本；将储蓄视为与借贷同样重要的业务；从银行外部招聘工作人员，或给工作人员以特别的专业培训；等等。所有这些，都是为适应开展小额信贷业务并取得成功所必须考虑的问题。

（二）政策思考

通过对中国小额信贷多年试点经验的研究，为了推动中国小额信贷朝着健康的方向发展，现提出以下原则性政策建议。

1. 发挥小额信贷的金融服务于反贫困功能和广大农户的功能。小额信贷是中国农村地区反贫困的一种现实的并具有巨大潜力的有效工具，政府政策制定者应将其放在适当的重要战略位置。在现有基本解决温饱问题的基础上，拓宽服务对象和市场，根据不同地区不同客户的需求，提供有效的信贷服务，同时开展城市小额信贷的试点项目，探索为城镇微型和小型企业提供金融服务的方法。积极开展不同方法的小额信贷试点，而不仅仅限于某种借贷方法，以满足不同地区和不同客户的需要。

2. 加强规范和寻求适宜的监管方法。需要规范和扶持小额信贷试点项目，探索制定相应的规则和条例，寻求适宜的监管方法。各类团体、组织有积极性开展“只贷不存”的小额信贷活动的，都应从法律上允许其开展项目活动，但要求其具备基本条件，符合规范，以形成良性竞争局面；对吸收社会存款的机构则应从严掌握。如作为长期发展的项目机构，政府机构本身不宜操作小额信贷；对现有不同的项目，应视具体情况，采取区别对待的政策，经过调整或改造及完善，符合条件的，允许合法存在，并给予融资支持，以使中国小额信贷能够沿着健康的轨道发展，并将小额信贷纳入我国金融体制改革的总体

设计中考虑。

3. 利率的灵活性。向借贷者发放贷款的利率应允许有较大的灵活性，这是小额信贷项目能否可持续发展的关键因素之一。在今后，应考虑取消或逐步取消扶贫贴息贷款的做法；积极拓宽资金来源的渠道，而不仅仅限于赠款和软贷款；增加利用商业渠道资金的试点项目。

4. 提供培训和技术支持。不断地进行管理人员和基层工作人员的培训，对项目提供有效的技术支持。强化对全社会信用意识的教育和良好信用环境的建设。

5. 从指导思想、政策、运营管理上实现从补贴性小额信贷到持续性小额信贷的转变。在中国，从补贴型的小额信贷项目转变为可持续性的项目的关键是经营策略和经营目标或称宗旨的转变。要从政治目标为主导转变为经济和政治、社会目标并进，从政府行为转变为顺应市场行为。在这两个不同的阶段，政府的政策和作用完全不同，完成政治任务需要依靠政府大量资金以至于人员和组织、机构以及宣传力量的注入，实现经济目标则主要需要政府的相应政策，两者不可混为一谈。

小额信贷作为金融工具具有扶贫和助农功能，又可能实现自身的经济持续性，此时隐含的前提是以经济为重要目标。小额信贷项目非完全政府行为，亦非完全市场行为，它在一定程度上依靠捐助机构或国家优惠政策，尤其是在项目的初期阶段，同时需要有健全的市场。持续性或财务自立的重要性在于将一个非市场问题转换为市场问题。持续性目标的设定，是诱导小额信贷机构实现向政府或捐助机构索取资金到在市场竞争中寻找资金的转变。因此，小额信贷扶贫和自身持续性的双重目标决定了它必须充分利用市场机制，而非完全依靠市场机制。

总之，中国的小额信贷试验同国际上的小额信贷活动，包括与近邻的南亚及东南亚部分地区的大规模小额信贷机构和项目相比，在时间、规模、设计思想、运作主体和实施小额信贷的政策环境方面均有不同。中国的政治经济体制、经济和金融领域的不断改革以及地方政府职责权限的变化均使中国实施可持续小额信贷扶贫的政策环境具有独特的特点。然而，我们又必须认真研究、学习和借鉴国际小额信贷的成功经验和教训。

从国际社会小额信贷的发展轨迹、未来的发展趋势和我国小额信贷实践尝试的进展及其各类客户对适宜的金融服务的市场需求分析，可以预料：在不久的将来，中国小额信贷将可能进入制度化建设阶段。其明显的标志应是：政府对小额信贷政策的明朗和规范以及金融机构的大规模介入；在强调小额信贷扶贫和助农功能的同时强调金融服务功能；加强小额信贷机构服务能力建设；健全小额信贷机构的规范化财务管理体系和控制风险的能力；小额信贷的贷款本金从外援和政策性资金为主，逐步过渡到来自当地金融市场的资金占相当比重。

我们认为：到目前为止，一些利用非政府资金以民间或半官方机构先行与国际规范接轨的小额信贷试验项目对我国小额信贷事业的发展起了先锋、示范和启迪的作用，而政府主导型的项目和农村信用社小额信贷项目对快速和大规模利用信贷手段扶持贫困户和广大农户发展做出了功不可磨灭的贡献。然而，只要有适宜的政策环境，正规金融机构有可能成为小额信贷的主要力量，同时各类小额信贷的实施者在竞争和合作中会找到各自的位置，而最大的受益者是借贷客户。可以说，如要形成这种局面，政府的宏观政策将起着重要、甚至是根本性的作用。但这里需要指出，即便正规金融机构真能成为小额信贷发展的主要力量（至今，其运作小额信贷的时间还太短，还不宜

做结论), 国际经验表明, 正规金融机构的小额信贷项目的主要服务对象不是有生产能力的最贫困户。从这个意义上说, 民营非正规银行类小额信贷组织有长远的扶贫使命和广阔的活动天地。

参考文献:

- 1、《中共中央国务院关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》，1996年10月23日
- 2、《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，1998年10月14日
- 3、《中国农村十年扶贫开发纲要》（2001-2010年）
- 4、《农村信用社农户联保贷款管理指导意见》2001年1月
- 5、《农村信用社农户小额信用贷款管理指导意见》2002年12月
- 6、杜晓山、孙若梅，《中国小额信贷的实践和政策思考》《财贸经济》2000年第7期