

中国的小额信贷发展和政策法规

中国社科院农发所 杜晓山

[内容提要] 文章提出对可持续性小额信贷的概要理解。描述了中国小额信贷所经历的实践历程和政府的政策法规。文章试图描述其三个阶段的发展阶段，三大组织类型和多样化的形式，中央政府和监管当局的政策法规演进，小额信贷项目的运作方式，目标群体的定位，项目发展规模和金额产品，可持续状况，等等。文章对三大类型的小额信贷各自的主要问题做了分析。在此基础上，作者概括出对中国小额信贷的若干看法和可吸取的经验教训，并就项目机构的合法性、利率、模式的多样性、资金的来源、对项目的规范和监管和小额信贷的前途等方面的问题提出有关的政策思考。

[关键词] 小额信贷，实践，改革、发展、政策思考

一、小额信贷的基本含义

“小额信贷”（Microfinance），从当今国际流行观点看，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，两者缺一不可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。

小额信贷是金融行业的一部分，也是一种发展工具。小额信贷的含义可以包括金融服务和社会服务。它是为满足那些从未或很少得到正规金融服务的家庭和企业的金融和社会需求。因此，小额信贷机构的主要目标客户是中低收入家庭和微小企业。

几年前，人们多使用“小额贷款”（microcredit）而不是小额信贷（microfinance），反映出当时主要是强调贷款发放。然而，今天人们清楚地认识到中低收入家庭需要广泛的金融服务，包括：存款服务、信贷服务、支付服务和保险。

良好的小额信贷操作具有以下特征：(1) 小笔金融交易。一般说，每笔贷款和存款额度低于（现也有数倍于）本国的年度人均国内生产总值。(2) 流畅且简单的表格和程序。(3) 接近客户的操作方式。(4) 不延误的和可靠的交易。

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 30 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、广大农民和微小企业手中的有效工具。

中国 20 世纪 80 年代改革开放以来，中小企业和个体工商户发展迅速，企业总量已超过 6000 万家，约占全国企业总数的 99%。目前，中国中小企业工业总产值、实际利税和出口总额分别占全国总量的 60%、40%和 60%，提供就业岗位占全国城镇就业总数的 75%。从农村转移劳动力的 70%以上也在这些企业就业。中小企业在国民经济中日益发挥着不可替代的作用。中小企业的大多数是微型和小型企业，实践证明，大力发展微小企业，有利于繁荣城乡经济、扩大社会就业、改善人民生活，对于完善市场经济体制，全面建设小康社会和和谐社会具有重大的战略意义。然而，微小企业发展仍面临严重困难，其中最大困难之一是融资难。中央银行最近的调查表明 66%的企业有融资难问题，国际金融公司（IFC—CPDF）最近在两个省的调查显示，融资困难是企业面临的第一大障碍。其他多个调查结果也证实同样的问题。微小企业融资难的原因很少有分歧意见，主要是微小企业规模小、抗风险能力弱、经营和财务报表不规范、企业治理机制不完善以及信息不透明等等。金融机构由于单笔贷款规模小、经营和征信成本高、风险大，所以不愿意向中小、微小企业放贷。而且中小企业间的差异也使不同企业获贷难易不同，越是规模小、时间短的微型和小型企业融资困难越突出。改进对微小企业的融资服务，加快面向它们的融资产品和服务创新，实行利率市场化，是银行改革和发展的重要任务。大中型商业银行、城乡商业银行和城乡信用社应继续吸取国内外对微小企业提供金融服务的经验教训，努力探索和搞好这方面的工作。除了利用正规金融机构外，发展专门的小额信贷组织和民间融资也是缓解微小企业融资难的重要手段。这有利于形成多元化的、职能和功能定位准确的、互补和竞争共存的金融服务市场。此外，不少正规金融机构，尤其是农信社积淀了沉重的历史包袱，不良贷款率比较高，历年亏损挂帐比较大，要搞好小额贷款和微小企业贷款，也依赖于能否解决金融机构和农信社的改革和发展问题，还有赖于新生小额信贷组织的诞生和成长。目前已有多种迹象显示，一场小额信贷和中小企业融资的变革即将在中国展开。

1. 类型。当前中国小额信贷项目，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。农信社的个人私营企业贷款和农户贷款大体也可视为微小企业贷款。

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 年底这类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,当今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,农村正规金融机构全面介入和各类项目可能进入制度化建设阶段(2000 年至今)。作为正规金融机构的农村信用社,在央行—中国人民银行的推动下,全面试行并推广小额信贷活动。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,中央政府和中央银行对小额信贷表现出比以往更大的关注,并正在研究政策制定方面的问题。

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,但目前仍属初期发展阶段,规模有限。

中国农村小额信贷若干情况

项目分类	起始时间	目标客户	财务可持续目标	金融合法地位	年利率	贷款规模(目前余额)
国际援助、民营半民营项目	二十世纪 90 年代初	贫困户、中低收入户	有的项目有此目标	无。允许项目期间试验	高低不等	约 2 亿元
政府主导型项目(农行与政府部门合作)	二十世纪 90 年代中后期	贫困户、中低收入户	无此目标,有财政补贴	有	3%以下贴息贷款	220 亿元
农村信用社信用和联保贷款	2000 年起	所有合格的农户	有此目标	有	基准利率可适当上浮	2000 亿元

(二) 政策法规变化和合法性

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及城乡微小企业服务的范围。

1、政策演变

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，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。中央政府的扶贫方针和政策与“扶贫社”（FPC）等NGO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NGO小额信贷扶贫试点工作的开展和推广是极为有利的。

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。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”。这是在中共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。

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。”

2005年中共中央、国务院一号文件第一次明确提出：培育竞争性的农村金融市场，有关部门要抓紧制定农村新办多种所有制金融机构的准入条件和监管办法，在有效防范金融风险的前提下，尽快启动试点工作。有条件的地方，可以探索建立更加贴近农民和农村需要、由自然人或企业发起的小额信贷组织。

2、法规状况

（1）商业银行

就农村而言，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。不过，此文件现在已不再要求执行。

为缓解城市贫困，2003年1月中国人民银行会同财政部、国家经贸委、劳动和社会保障部共同制定了《下岗失业人员小额担保贷款管理办法》，2003年7月中国人民银行、财政部、国家发展和改革委员会、劳动和社会保障部联合下发了关于《下岗失业人员小额担保贷款管理办法》有关问题的补充通知，对下岗失业人员小额担保贷款加以管理和规范，但这种制度设计主要是把小额信贷作为实现政府目标的手段，缺乏长期的战略和可持续目标设计。

（2）信用社

中国农村信用合作社是分支机构最多的农村正规金融机构，分支机构遍及几乎所有的乡镇甚至村庄，也是农村正规金融机构中唯一与农户具有直接业务往来的金融机构，是农村正规金融机构中向农村和农业经济提供金融服务的核心力量。2003年末，中国有34581家农村信用社，其农业贷款余额8424亿元，占全部正规金融机构农业贷款总额的约86%。1996年以前，农村信用合作社由农业银行的领导，作为中国农业银行的农村基层组织，大部分存款必须转存到农业银行。1996年《国务院关于农村金融体制改革的决定》颁布后，农村信用合作社脱离农行，而由中国人民银行负责统一监管，2003年起，由中国银行业监督管理委员会监管。

1999年7月中国人民银行出台了《农村信用社小额信贷管理暂行办法》，提出了“一次核定，随用随贷，余额控制，周转使用”的政策，并将确定个人信用等级的标准制度化。2000年1月发布了《农村信用社农户联保贷款管理指导意见》，借鉴此前非政府、半政府组织开展的小额信贷试验的制度安排，提出小组联保、强制储蓄、小组基金、分期还款、连续贷款等政策。中国人民银行于2001年12月颁布了《农村信用社农户小额信贷管理指导意见》，要求全面推行农户小额信贷。2002年4月下发了《关于进一步做好农户小额信贷发放和改进支农服务工作的通知》，进一步加大对农村信用社小额信贷的管理、规范和支持力度。

（3）非政府组织小额信贷

中国的金融法规禁止包括非政府组织在内的非金融机构提供任何类型的金融服务。中国绝大多数小额信贷机构都登记注册成为非政府组织，但非政府组织小额信贷至今尚未获得正式的合法身份。小额贷款项目经常需要“协商”出一个临时的法律身份，因为没有正式的程序和规章来确定谁是小额贷款机构，所以很多小额贷款项目利用捐赠人和地方政府之间的协议作为非正式的经营许可。除了中国社科院“扶贫社”（FPC）和UNDP/CICETE主管的“乡村发展协会”得到了人民银行的书面批准进行小额信贷扶贫试验外，其它一些非政府组织开展的业务在理论上是非法的。

面对非政府组织在小额信贷运动中发挥的实际作用和法规的限制之间的不协调，中国人民银行采取了折衷的方式，默许或部分地允许非政府组织继续在扶贫的“保护伞”下提供小额信贷服务。

（4）金融公司

一些国家，金融公司作为一类操作机构，也开展小额信贷业务。中国人民银行规定只有在申请前一年总资产超80亿元、自有净资产超30亿元的企业集团才有资格申请成立金融公司；并且，金融公司只能向其成员企业提供金融服务。这些成立资格及金融服务对象方面的限制，使中国的金融公司不可能充当小额信贷机构。

3、有关融资、利率和税收规定

（1）融资政策

金融机构小额信贷资金来源主要是吸收的各类存款，还涉及财政资金、国际机构委托发放的小额信贷资金以及中央银行再贷款等。农村信用社除可以吸收存款外，在向农户提供小额信贷贷款时还可能获得中央银行的再融资支持。

非金融机构的资金来源中，捐赠资金是重要来源；财政资金所占比例不大；存款资金（强制储蓄）所占比例很小。中国的非金融小额信贷机构既不能向社会公众吸收存款，也无法享受央行再融资支持。中央银行也禁止商业银行向登记为“社会团体法人”的小额信贷机构提供融资，半政府组织和非政府组织小额信贷机构很难从商业银行获得贷款和扶贫贴息贷款。尽管多数非政府组织能够从政府那儿获得一些诸如薪资、办公场所和交通工具等形式的补

贴，间接地增加了一些非政府组织的操作资金，但这部分补贴很不稳定。资金来源单一，缺乏持续、稳定的融资渠道，影响到非金融小额信贷机构规模的扩大和可持续发展。

（2）利率政策

中国过去实行严格的存、贷款利率管制。《中华人民共和国中国人民银行法》（全国人大，1995）和《人民币利率管理条例》（中国人民银行，1998）规定，人民银行决定存贷款基准利率，农村信用社有权按照人民银行设定的基准利率，即 12 个月贷款利率发放贷款。自 2004 年 10 月起，人民银行（央行）规定，对全国商业银行只规定存款上限和贷款下限，城乡信用社的贷款上限暂不取消，可在基准利率的 0.9—2.2 倍之间浮动。农村信用社农户小额信用贷款按人民银行公布的贷款基准利率和浮动幅度适当优惠，农户联保贷款利率和方式及结息的办法由信用社在适当优惠的前提下，根据小组成员的存款利率、费用成本和贷款风险等情况与借款人协商确定。这些规定都限制了农村信用社小额信贷的利率，影响了农信社小额信贷的可持续发展。农业银行管理的扶贫贴息贷款实行政府规定的低利率，由国家财政部给予贴息，可持续发展更无从谈起。

不同非政府组织小额信贷的利率的差别很大。其中，一些非政府、半政府组织小额信贷机构收取的有效贷款利率远远高于人民银行规定的基准利率，但是，这没有得到国家法律的知识正式认可。

（3）税收政策

对金融机构小额信贷业务和其他商业性贷款一样，都要征税，即农业银行和信用社操作的小额信贷按规定要缴纳营业税、营业税附加及所得税（不过，对国家规定的 592 个贫困县农信社的经营业务，包括小额信贷，免征所得税）。这增加了中国金融机构开展小额信贷的运作成本，影响了其经营小额新贷的积极性。

对于非政府组织小额信贷业务，政府没有明确的税收政策。在实际操作中，个别地方税务部门对非政府组织开展的小额信贷业务进行征税。

（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（与农业银行合作）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、贵州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国际援助小额信贷项目、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。城市商业银行与担保机构开展的城市小额信贷。

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孟加拉乡村银行（Grameen Bank，简称 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 个小组构建一个中心，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国际“村银行”（Village Banking）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）和发放信用贷款证，一般实行短期贷款和整贷整还制。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。

农村金融机构开展的外援项目（与地方农行合作的澳援青海项目、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。现在正在逐渐萎缩。

联合国系统执行的项目（包括：UNDP、UNICEF、IFAD、WFP、ILO、UNFPA）和世界银行项目，据统计，到 1998 年底在 22 个省区的 150 个县开展，总资金约 10 个亿。现在也正在逐渐萎缩。

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。

在中央银行的推动下，农村信用社的小额信贷项目（信用贷款和连保贷款）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。到 2004 年底，这两种小额信贷余

额约在 2 千亿元左右。规模远远超过外援项目和政府主导型项目。2004 年全国农信社农业贷款余额为 8490.3 亿元，其中，农户贷款余额为 6795.6 亿元。

（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国小额信贷扶贫项目，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、农村金融政策和可能的趋势

1、农村信用社改革及对小额信贷的影响

(1) 农信社改革

2003 年开始了 8 个省区的农信社改革试点，2004 年扩大到 29 个省（市、区）。该改革方案是国家对农村信用社改革的指导思想，即“明晰产权关系，转换经营机制，消化历史包袱，国家适当扶植，地方政府支持”的具体体现。

方案提出农信社体制模式改革的多样性原则。根据当地经济发展状况、农信社的实力和意愿等因素，农信社可以试行股份制商业银行或股份合作制银行；可以将农信社改制为一级法人制信用社，也可以继续保留原有两级法人体制。

方案正式提出股份合作制金融机构的概念。吸收了股份制产权明晰、追求利润的特点，并保留了合作制“自愿、互助、民主和保护会员利益”的根本，以保证农信社不背离服务“三农”的宗旨。

方案正式提出解决农信社历史包袱的政策途径的意见。其中最重要的是有关国家税收优惠和央行资金支持的政策。央行将通过发行票据对农村信用社的不良资产进行弥补或置换。

方案要求各地省级政府负责本省农信社的管理工作，承担农信社今后的风险管理。据认为这将有利于调动当地政府的积极性并能实行有效的监管。不过，如何处理农信社与地方政府间的关系，历来和始终是个值得研究和解决的问题。

(2) 农信社改革对小额信贷的影响

从正面说，农信社完善法人治理结构和经营机制，改进资产质量，提高人员素质、加强管理和监督水平、增强经济实力，注意坚持服务“三农”方向，有利于小额信贷发展。地方政府的支持也有利当地金融环境的改善，有利于不良资产等问题的缓解。但另一方面，如发生当地政府的干预也可能造成新不良资产的产生，以及金融运作和监管的失控。农信社在改革过程中撤并网点，尤其在经济欠发达地区，会造成金融供给更大的不足。农信社如改制成商业银行或过分强调股份制机构的“利润第一”的经营原则，也对农信社开展小额信贷活动不利。目前，对城乡信用社小额信贷利率的限制（而商业银行贷款利率已放开），也不利于鼓励农信社开展小额信贷活动。不过，如开放金融市场或鼓励半政府、非政府小额信贷发展，会造成补充小额信贷力量的介入。

2、非政府、半政府小额信贷组织发展的可能性

非政府、半政府小额信贷组织在中国已有十多年的历史，政府和金融部门的态度也越来越宽松和开放，但至今还没有任何法规使之合法化。对不吸收社会公众存款的此类小额信贷机构，政府监管部门目前的态度是既不禁止，也不鼓励和支持。中国人民银行的一个研究课题组最近完成的一份研究报告主张：对这类机构给予合法身份，放开利率，自愿组织“自律协会”，监管当局实行非审慎监管。2005 年中央政府一号文件要求“有条件的地方，可以探索建立更加贴近农民和农村需要、由自然人和企业发起的小额信贷组织”。然而，主要负责此项工作的国家银监会虽然支持这项工作，但至今还没有出台贯彻此决定的具体政策法规的时间表。

中国此类小额信贷机构发展规模小、质量低、发育缓慢，除了自身业务水平不足，管理能力低下外，主要与有关政策法规不健全和监管当局限制有关。如果实行鼓励发展的政策和制定支持性法规，并实行适宜的监管，此类小额信贷机构的发展前景是十分光明的。

目前，以央行即中国人民银行为主导的中央有关部门正酝酿和准备出台商业性可持续发展的小额贷款公司的试点意见和方案。越来越多的迹象表明，在近期，有可能中西部几个省将开展只放贷不吸储的民营商业性小额信贷机构的试点。央行人士还表示，这可能只是一个“过渡形式”，如果试点成功，政策可进一步放开。国内外的一些相关机构也颇为关注此举动。人们期待，此项举动能很快有实质性的进展。而且一些业内人士也呼吁中央政府能对现有或新生的各种类型的非政府、半政府小额信贷组织也能在近期出台有利于其健康成长发展

的政策法规。

3、民营银行发展的可能性

2004 年中央一号文件提出“鼓励有条件的地方，在严格监管、有效防范金融风险的前提下，通过吸引社会资本和外资，积极兴办直接为‘三农’服务的多种所有制的金融组织。”2005 年一号文件又指出“培育竞争性的农村金融市场，有关部门要抓紧制定农村新办多种所有制金融机构的准入条件和监管办法，在有效防范金融风险的前提下，尽快启动试点工作。”但这些毕竟只是方向性的指引，国家银监会还未与央行等协作出台相关的具体法规。人们期待在 2006 年 12 月中国银行业全面对外开放时，对国内的民营银行，也将有相关的法规给予其合法生存和发展的空间。

4、邮政储蓄及其成为储蓄银行的可能性

邮政储蓄系统在县及县以下机构，与农信社一样有 3 万多营业机构，它吸收了大量农村资金，但因它只存不贷，使农村资金外流（有估计称，每年约 800 亿资金外流），它和商业银行争夺了农信社的存款，造成农信社贷款供应区域性（主要在中国中西部）的不足，而有依赖于央行的再贷款，这也影响了农信社小额信贷的发展。

国家银监会主席在 2005 年工作会议上表示：银监会将推进邮政储蓄改革，组建邮政储蓄银行，并将其依法纳入银行监管体系。但这一银行能否或何时建立，意见并不一致。不过，邮政储蓄负责人已强调：2005 年邮政储蓄部门的工作目标一是做大做强邮储，进一步确定邮储为其他金融机构的资金供应商；二是扩大资金自主运用渠道，申请开展小额存单质押贷款业务。

四、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，不过中大型小额信贷项目还未出现。**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没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，它的基本目标是实现政府贫任务服务，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的体制上的“政企不分、权责不清”和机制上的“铁饭碗、大锅饭”的问题，以及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。要象国有企业改革那样，向“政企分开、产权明晰、权责分明、管理科学”方向发展，切实采取措施，做到各级人员能真正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和能力建设，强化操作和财务方面的监督和管理，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方面的工作。

第三类项目，即农信社小额信贷业务存在的问题。目前，我国农村信用社开展的小额贷款业务的主要矛盾和难点是：小额贷款的面小、面广、点多、业务量大和工作艰苦与农信社人少和追求利润目标的矛盾；小额贷款支农业务的政策性和利率限制与农信社商业性和可持续发展追求的矛盾。总的说来，农信社的小额贷款业务在全国都已普遍开展，社会效益良好，但发展不平衡，业务状况参差不齐。由于上述矛盾和问题，使农信社小额贷款业务在某些方面与农行开展的扶贫贴息小额贷款所存在的问题有某些相似之处，尤其在与当地政府、村乡干部关系问题上常出现扯皮、相互抱怨等不协调的情况，致使贷款业务质量下降。

农信社在执行央行小额信用贷款规定方面的问题，主要有：1、农户联保小组较难形成。2、农户信用等级评估信息失真。3、贷款证制度运用不规范，并有冒名顶替、垒大户现象。4、部分农户和乡村干部持以往“输血”扶贫观念看待此业务，信用观念不强。5、不少信用社将信用贷款额度降低，或成为变相抵押贷款。6、贷款利率的上限限制与该业务成本和风险不相称。

农信社小额信贷的发放对象仍明显存在高、中收入户受惠多和覆盖面差异大的现象。有的典型调查发现，仅有 20%的农户能得到贷款，约 20%的贷款农户占农户借款量的 80%（何广文等，2001 年）。从农户需求角度看，中西部地区不少农户适以投资的经营项目少，或缺乏投资意识，并且怕负债或借贷难，因此，借贷农户占总农户比例偏低，（有些统计为 30—50%，甚至更低）。大户贷款集中度高，贷款风险也集中，而更多的农户却难以得到贷款。

农信社小额贷款遇到的新问题是，随着经济发展，产业结构变化，农户和微小企业所需贷款的产品类型要求多样化，贷款额度增大和期限变长或灵活性加大。而农信社的人力、业务和管理水平、资金供给等都与之不相适应。

农信社小额信贷没有或不善于有效借鉴和运用国际规范小额信贷的技术。例如，对借贷

户的表现实施奖惩机制，遵守信用，按时还贷者能及时获得新贷款，而且贷款额度一次比一次增多，并且实行利息返还。否则，反之。严格实行分期还贷制度，对不同借贷者实行灵活而规范的还贷制度，等等。农信社在存款、保险业务方面也缺乏创新构思和金融产品。

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，包括一些信用社管理水平低和资产质量不高的问题。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、广大农户和弱势群体的功能。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，现在就可以放开。当然，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，并最终实行利率市场化，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。与此同时，还应大力发展民营商业性小额信贷机构。

6、加强社会信用制度建设，创建信用社区和信用客户

低收入群体和微小企业往往因为缺少信用记录，没有合格的抵押和担保而贷不到金融机构贷款。央行已指导农信社开展建设信用用户、信用村镇的活动，还准备与劳动保障部在城市开展信用社区建设活动，意在依托此类建设活动，增强社会诚信观念，并为低收入客户提供小额信贷。

当前应继续在全社会加强诚信教育，深入细致并切实有效地开展基层社区和借贷客户，以及金融机构和相关政府部门的信用制度建设。应突出抓好信用信息公开机制、信用产品供求机制、信用惩戒和褒扬机制的建设。借助央行正在完善的银行信贷登记咨询系统建设，建立健全全国各地各层次的信用体系网络，这将为小额信贷的开展创造良好的社会环境。

7、鼓励各类信贷资金和商业银行进入农村金融市场

目前在中国农村金融领域，应该说竞争局面基本没有形成，农村金融体系的发育程度不高。在当前农村市场利益比较低，金融机构不愿进入，而原有金融机构却在退出的情况下，政府出台税收等优惠政策措施，激励和促进更多金融机构（包括新建民营银行）进入和保护农村金融市场是十分必要的。可以参考其他国家实行的社区再投资法等做法，增加支农资金的投入。例如泰国中央银行 1984 年就规定各商业银行投放农业部门的贷款不得低于 11%（也有一种说法是将存款的 20% 用于农业）。这样做的结果促进了竞争性农村金融市场的发育，也保证了农业投入的持续增长。美国也有相似的规定，并且，允许商业银行委托其他金融机构代理，以完成分配给自己而自己又不愿或不能完成的配额。

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。

五、未来小额信贷可能的主力军

未来中长期（10—20 年），中国小额信贷的主要力量，在农村，很可能是农村信用社和邮政储蓄银行，以及少量中大型的民营小额信贷机构。在城市，则可能是不同性质的商业银行。

农村信用社具有合法的金融机构身份、专业和管理能力，其经营网点遍布全国农村。它也是目前服务于农业、农村和农民的主要金融机构。现正在政府的支持下进行改革，以增强其经济实力，坚持其为“三农”服务的方向。央行和相关监管部门 2000 年前后出台规章制度，一直鼓励其向农户开展小额信贷服务。经过几年的摸索，农信社在小额信贷上也积累了不少的经验教训。国际援助和技术支持机构也有兴趣支持这方面的改革和发展。不过，目前各地农信社小额信贷的发展并不平衡。

邮政储蓄银行有可能于近几年正式成立。它覆盖中国 31 个省市区，尤其有农村的庞大机构网络，经济实力强。它有网络科技优势，已形成了全国大联网和电子汇兑网络（而农信社尚处于起步阶段）；它已形成全国一体化机构体系，具备系统资源整合与集团化优势（而农信社局限于地方性金融机构）；它无历史包袱，发展基础好，同时有一定的人才储备和培养机制，能吸引高素质人才（而农信社历年亏损和不良资产包袱重，难吸引高素质人才）。不过，目前邮政储蓄系统缺乏大量从事信贷工作的专业业务人员。

现在，一些城市商业银行正在开展下岗失业人员小额担保信贷业务，但历史短，规模有

限，发展势头也不猛。主要阻碍还在于有利率限制、交易成本高、风险大、获利空间小。如果政府放开银行小额信贷利率管制，推行鼓励商业银行开展可持续小额信贷政策，则中小银行，尤其是民营银行可能成为城市小额信贷主要力量。

在小额信贷行业未来的发展过程中，如政府政策进一步放开，则专业小额信贷机构/银行、商业银行、金融（信贷）公司、信用合作联盟等都可能成为从事小额信贷业务的重要力量。

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进一步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扶弱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，正规金融机构就会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。但是即便正规金融机构是小额信贷发展的主要力量，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也不是有生产能力的贫困户。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扶弱使命和广阔的活动天地。

主要参考文献：

- 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
- 7、袁蓉君，“小企业融资难题期待破解” 金融时报，2005、4、18