****

**小额贷款与小额保险丛书**

**丛书主编：胡必亮 托尼·赛奇**

**1**

**新型农村金融机构**

**——村镇银行、贷款公司和农村资金互助社**

**任常青 著**

**经济科学出版社**

**2012年10月第一版**

**序 言**

1966年，著名经济学家钱纳里（Chenery，H．）和斯特劳特（Strout，A．）联名在《美国经济评论》（American Economic Review）杂志上发表了“外援与经济发展”（foreign assistance and economic development）的重要论文。他们根据当时发展中国家的情况，提出了极具影响力的“双缺口理论”（the two gap theory），即当国内储蓄和投资之间存在缺口（I-S）时，可以通过出口和进口之间的缺口（M-X）加以弥补，也就是I-S=M-X。因此在经济发展的一定阶段，来自外部的资源对于促进一国经济发展是有利的。中国曾经也出现过钱纳里和斯特劳特所说的情况，也是通过外部资源来解决问题的，不过并不是通过贸易逆差的方式，而是通过大量引进海外资金来补充当时处于“起飞”阶段的国内资金缺口的。

经过改革开放以来30多年的快速发展，特别是21世纪初加入WTO以来，中国的情况已经发生了很大的变化。目前的基本情况是，国内资金出现了大量剩余，即出现了不少人所担心的“流动性过剩”问题，也就是说国内的S-I现在是一个巨大的剩余值，加上M-X也是一个顺差值，进入中国的外商直接投资（FDI）与中国投到海外的直接投资（OFDI）之间仍然是一个不小的顺差值，再加上多年累积起来的巨大外汇储备，中国目前从其资金拥有总量来讲应该比其正常情况下的投资需求总量要多出许多，已经不是缺口了，而是有相当大的剩余。

但是，如果我们抛开总量来看结构的话，就会发现情况又是另外一番景象：大量中小企业的贷款需求得不到满足，个体工商户的资金来源一直非常紧张，广大农户要想从国家正式的金融系统取得资金更是比登天还难。创业者不能从正规渠道获得创业资金，大学生要想取得助学贷款也是困难重重，与社会发展相关的资金需求满足更是难上加难……正因为如此，中国目前大量的资金保障并没有带来贷款利率的走低，而是长期维持在一个相对很高的水平；不仅如此，还不断发生像温州前段时间出现的地区性资金严重短缺危机以及像“吴英案”一样的与资金紧张密切相关的重大金融案件，高利贷也一直都是我国经济发展过程中存在的常态现象。

我们不禁要问：为什么资金总量与结构之间的平衡状态的反差如此之大呢?这当然直接与许多相关制度的不合理安排有密切关系，但从理论上讲，我们认为根本的原因还是出在麦金农（McKinnon）早在1973

年就已经提出了的金融抑制（financial repression）问题上，也与肖（Shaw）于同年提出的浅层金融（shallow finance）问题密切相关。根据他们的理论，由于金融发展不足与效率低下，从而导致整个社会许多方面的 投资机会得不到有效把握，也就造成了我们以上所提到的许多结构性问题的出现与长期存在，整个经济发展受到抑制，即使是在资金供给有充分保障的情况下也是如此。从促进经济发展的货币与资本角度来看，那就是要伴随经济发展过程不断推进金融深化（financial deepening）进程。

对于像中国这样一个巨大的转型经济体而言，实现金融深化需要做的事情有很多。归结起来看，我们认为主要是要做既相互联系又有所侧重的两个方面的工作，那就是改革与创新。从改革方面来看，我们需要改革现行的垄断金融体制与制度，在完善金融监管的前提下逐步放开金融市场准入，构建市场主导的多元竞争性的金融格局与秩序；我们也需要更加积极地推进利率市场化进程，放松政府对利率的过度管制；我们还要根据中国经济不断融入全球经济体系的现实发展情况，改进对资本国际流动的管理方式，并逐步改革现行的汇率形成机制，积极推进人民币国际化进程，等等。一般而言，改革通常伴随着创新，金融制度改革也不例外，但两者并不是一回事。从金融创新来看，中国需要做的事情就更多了，既需要从体制与制度方面进行创新，也需要从金融产品、技术与服务方面等进行种种创新。对于发展中国家而言，如何通过金融创新实现对穷人的信贷支持，帮助穷人脱贫致富一直以来都是许多有识之士不断努力所做的其中一项重要的创新工作。作为一种有益的创新尝试，小额信贷于20世纪90年代中期被引入到中国，这种为穷人提供信贷服务的模式正在逐步被采纳和认可。

人们通常认为，小额信贷是一种金融产品创新，因为它通过创新的方式为穷人提供金融服务，包括存款、贷款和保险服务。自2005年以来，我国相继出台了扶持小额贷款事业和农村金融发展的相关政策法规，让资金市场中供求双方为之激动。小额信贷事业的发展一方面某种程度地释放了长久以来被抑制的金融需求，减少了信贷市场对弱势群体的排斥，提高了社会总体福利水平；另一方面让货币持有者看到了新的利润空间。基于风险控制方面的考虑，根据人民银行、银监会等相关部门出台的法规和指导意见等，除村镇银行以外，中国目前独立的小额信贷机构（如小额贷款公司、贷款公司、资金互助社，以及各种其他的非政府组织所进行的小额信贷）不得吸收和变相吸收公众存款，也不能发行债券，机构必须依靠自主经营来自负盈亏。换句话来说，这些机构只能通过自己注入的资本金或通过很小的一个杠杆率所融入的资金来提供单一的贷款业务来服务有限规模的客户。毫无疑问，这当然是一种金融产品的创新。但实际上，小额信贷更多的是一种系统的金融制度创新，包括了创新的合约、创新的成本控制、创新与大银行互补的服务、创新的当地市场、创新的担保方式、创新的金融管理方式、创新的文化，等等。总之，小额信贷是一整套金融系统的创新。

 我们认为，在目前中国金融体制和制度改革相对于中国经济快速增长与加速融入全球经济体系而言处于相对滞后状态的转型时期，通过积极推进小额信贷制度的创新与发展，对从传统金融体制与制度中打开一个突破口而推进整个中国金融体制与制度的重大变革与现代化具有“四两拨千斤”的战略意义。我们非常乐观地预测，中国的小额信贷发展对于孵化或构建与中国市场经济发展更加适应的金融体制与制度将做出历史性的重要贡献，当然也更加有助于帮助穷人跳出贫困陷阱，更加有助于激励人们的创业激情，更加有助于促进民营经济的发展，有利于矫正我们以上所提到的整个国家的资金供给和需求在总量和结构上存在的比较严重的失衡状况，有利于促进中国经济的可持续发展。

 为了更好地了解当前我国和世界其他国家小额信贷发展的最新情况，配合国家相关宏观政策的进一步落实与执行，更好地推进社会主义新农村建设事业不断向前发展，也为了更好地配合北京师范大学与哈佛大学相关教学、研究活动的进一步开展，我们以北京师范大学乡村治理研究中心为研究基地，联合中国社会科学院农村发展研究所和其他有关部门的研究力量，组织编写了《小额贷款与小额保险丛书》一套共9本小册子，为对小额信贷研究有兴趣的研究人员、相关决策制定者、从事发展金融教学与研究的大专院校师生以及从事相关金融业务的从业人员提供最新的发展背景与基本情况，供大家参考，并诚请大家提出宝贵的批评意见。

 这套丛书的出版得到了泰康人寿保险股份有限公司的资助，特别是直接得到了该公司董事长兼CEO陈东升博士的关心与指导。我们对泰康人寿保险股份有限公司和陈东升博士表示最衷心的感谢！

**胡必亮 托尼·赛奇**

 2012年9月

**目 录**

**第一章 新型农村金融机构的兴起**……………………………………………………………………………（1）

第一节 农村金融改革与建立新型农村金融机构…………………………………………………………（1）

第二节 调整放宽农村地区银行业金融机构准人政策……………………………………………………（6）

第三节 新型农村金融机构的类型与特征………………………………………………………………（11）

第四节 新型农村金融机构的试点与推广………………………………………………………………（13）

第五节 银监会新型农村金融机构的发展计划…………………………………………………………（14）

第六节 村镇银行的支持政策……………………………………………………………………………（17）

**第二章 村镇银行**……………………………………………………………………………………………（24）

第一节 村镇银行的设立与业务范围……………………………………………………………………（24）

第二节 村镇银行的发展现状……………………………………………………………………………（28）

第三节 村镇银行政策的调整……………………………………………………………………………（42）

第四节 村镇银行发展中存在的问题与出路……………………………………………………………（48）

**第三章 贷款公司**……………………………………………………………………………………………（53）

第一节 贷款公司的性质与设立…………………………………………………………………………（53）

第二节 贷款公司的发展现状……………………………………………………………………………（55）

第三节 贷款公司发展中存在的问题……………………………………………………………………（65）

**第四章 农村资金互助社**……………………………………………………………………………………（67）

第一节 农村资金互助社的性质与设立…………………………………………………………………（67）

第二节 农村资金互助社的发展现状……………………………………………………………………（70）

第三节 阻碍农村资金互助社发展的因素与对策………………………………………………………（110）

**附件 中国银行业监督管理委员会**…………………………………………………………………………（114）

**参考文献**………………………………………………………………………………………………………（122）

**后记**……………………………………………………………………………………………………………（124）

**后 记**

 发展新型农村金融机构是我国农村金融改革中的一项重要举措，经过5年的实践已经取得一些成功的经验。新型农村金融机构在为“三农”服务方面显示出了活力，并且对改善中国农村金融市场的效率起到了一定的作用。本书在回顾我国农村金融改革历程的基础上，试图阐述新型农村金融机构发展的历程和现状，展现新型农村金融机构从起步到现在所走过的历程。为读者提供一个较为完整的新型农村金融机构的全景照片。

 由于本人水平有限，受所掌握资料的局限，本书肯定存在不足和缺点，恳请读者予以批评指正。

**任常青**

**2012年9月**