

文章编号: 1005-0523(2010)02-0091-04

建构和完善我国农村小额信贷的保障体系

李余华 李 娜

(华东交通大学 人文社会科学学院 江西 南昌 330013)

摘要: 小额信贷是为城乡中低收入阶层服务的一种贷款模式。而把小额信贷应用到农村为低收入的农民提供小额、无担保、短期贷款的信贷服务,对农村经济发展和农民增收起到很大的作用。在现实生活中我国农村小额信贷市场存在资金来源、经营风险、法律方面的问题,严重影响小额信贷项目的存在和发展。为了解决这些问题,应该构建较为完善的保障体系,比如建立专门的小额信贷法律、建立完善的信用体系、建立有效的监管制度、建立有效的救济体系。

关键词: 小额信贷; 农村; 保障体系

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

小额贷款是指专向城乡低收入阶层、社会特殊群体等提供小额、持续的以扶贫开发为宗旨的信用贷款。它包含两层意思: 第一, 为大量低收入(包括贫困)人口提供金融服务, 即小额信贷的主体层含义^[1]。第二, 保证小额信贷的自身生存与发展, 即小额信贷的可持续性含义。从其本质上看具有只贷不存的经营理念, 是为解决传统银行无法服务的低端客户的金融服务问题, 通过金融服务为贫困农户或微型企业提供获得自我就业和自我发展的机会, 促进其走向自我生存和发展。

与其他信贷形式相比, 小额信贷具有自身的特点: (1) 贷款金额小; (2) 无抵押物; (3) 是一种以信用为筹码的贷款; (4) 多元性; (5) 自负盈亏、自我生存与发展; (6) 以扶贫为首要目标, 为弱势群体尤其是贫困家庭创造基本收入以维持生计、帮助企业生产发展, 同时也包括对公益项目的支持, 如(贫困人口的)医疗、教育等^[2]。

因为服务对象的特殊性, 所以要求提供无须抵押的信用贷款, 这一特点也规定了贷款额度一定要小到可以控制风险的程度。同时因为小额信用贷款要一套不同于普通银行机构的贷款管理模式并且操作成本和风险较高, 需要收取可以弥补成本和风险的较高的贷款利息^[3]。因此, 它既是一种金融服务的创新, 又是一种扶贫的重要方式。

1 小额信贷在中国发展的必要性与可行性

首先, 新农村建设的稳定发展需要。在当前全球金融危机的影响下, 我国出口型企业影响较大, 因为出口产品受到了国外金融危机的直接影响, 而这些出口型企业大部分都是集中在我国沿海地区。据报道, 沿海地区已有一批出口加工型企业开始倒闭。这些企业的倒闭会引起一大批农民工返乡, 大批农民工返乡后, 必然会带来一些社会问题, 这是一个循环的过程。因为, 部分返乡农民已习惯于脱离土耕的生活, 普遍性的就业压力又使他们难以从企业那里获得工作, 而且在当前农村人多地少的矛盾面前基层政权也无力从土地方面解决大量返乡农民的就业问题, 再加上缺乏经商、创业的本领和资金, 在返乡农民中出现一些游手好闲、游荡于社会的闲散人员就不足为怪了。所以, 我们要提高农民的积极性, 利用好农村的大量资源、人力资源、土地资源、文化资源等等来发展农村, 建设农村, 这样小额信贷的发展就显得比较突出了, 小额贷款为农民提供了一个平台, 提供资金给农民, 使他们自给自足地自我发展^[4]。

其次, 提高农民收入的需要。农村经济的发展, 农村产业结构的调整, 以及农村金融市场的完善, 最终目标还是要能够提高农民收入。提高农民收入不仅是农民自身的内在要求, 同时也是整个社会经济发展

收稿日期: 2009-05-25

作者简介: 李余华(1963-), 女, 教授, 研究方向为法哲学。

的内在要求。这个问题不解决会影响到社会稳定和经济建设的稳定环境。小额信贷帮助农民通过自己的力量来摆脱贫困的有效方式,并且能够帮助农民提高收入,实现自我发展。因此,小额信贷机构及时地向农民提供他们所需求的资金,给与农民群众资金方面的支持和帮助,对于提高农民收入具有积极的意义^[5]。

再次,可以促进我国经济的发展。由于我国农村具有明显的封闭性、落后性与滞后性,这些特点给我国经济的发展带来了许多负面影响。第一,农村贫困会导致我们国家拉动内需的力量不足,而消费是拉动国民经济增长的巨大动力,因而农村贫困会使国民收入的增长潜力得不到充分发挥。第二,农村贫困会导致农村经济活动在低水平上恶性循环。我国的农村人均资本占有量是非常低的,据统计每年 80% 以上的固定资产投资在人口占少数的城市,而农村不到 20%^[6]。人均资本是影响人均产出水平的重要因素,贫穷使人无力进行必要的储蓄,从而导致资本不足,必要的投资得不到保障,影响技术进步和人均产出水平的提高,使农村经济活动在低水平上恶性循环。而小额信贷就像是一个中介,把农民群众的需要与我国市场经济的发展联系起来。以贷款的方式促进农民群众的经济发展、提高他们的购买力,从而帮助农民群众解决生计问题(生产、消费、再生产),推动市场经济的发展,为我国经济的发展提供坚实的基础。

2 目前我国小额信贷的现状与存在的问题

2.1 我国小额信贷的发展现状

自 20 世纪 80 年代初,联合国等机构把孟加拉国“乡村银行”的小额信贷模式引入我国后,我国历经了个别试验、全面引进、扩大试点,到目前的在全国范围内以农村信用社为载体普遍实施等四个阶段。小额信贷经过 20 多年的推广,在我国取得了较好的发展。

首先,缓解了农村金融市场的资金问题。随着农村经济改革的发展,农民形成了“二分化”模式,一部分本土生活的农民加大对自己农村的土地投产,而另一部分就是脱离本土的农民,出外经商或者打工。由于历史原因,这些人的原始积累都不足。同时,伴随着金融体制的改革,县域商业银行金融机构的撤并,使得在农村的金融服务的主体只剩下农村信用社和邮政储蓄机构,而邮政储蓄不能贷款。此外,县域经济发展的乏力,使得县域资金大量外流,这就进一步加剧了农民贷款难的问题。小额信贷业务的出现,在一定程度上满足了农户正常农业生产的小额资金需求,缓解了农村金融市场的资金供求矛盾。

其次,小额信贷激发了农民的创新思维。小额信贷扶贫带来了一种全新的扶贫理念,农民并不是天生就愚昧、懒惰,他们也是勤劳、富有智慧和积极向上的。问题在于他们由于种种原因的限制,没有从社会获得同样的发展机会和条件。小额信贷按照贫困户的经营项目直接贷款到户,为贫困户提供了发展的机会和条件,并通过多种合理管理制度,对贷款贫困户带来了很大的约束和激励作用。从实践来看,绝大多数小额信贷扶持户都能精心使用贷款,精打细算,埋头苦干,确保增产增收。他们还根据市场需要确定生产计划,选择增收项目,不断增强对市场的应变能力,既增加了家庭收入,又培养了商品意识和市场竞争能力^[7]。

2.2 我国小额信贷存在的主要问题

尽管小额信贷在缓解农村金融市场资金问题、农民的新发展和社会主义新农村建设等方面已经取得了一些成果。但是,对小额信贷在资金风险、经营风险、法律问题等方面还存在诸多不足,应该引起高度重视。

首先,资金来源问题。一方面,小额信贷资金渠道的狭窄性。小额信贷机构规定不允许吸收公众存款进行筹资,只能运用“来自几个有限股东的自有资金和来自一个机构的批发性融资开展相关业务”,以防范金融风险,这也就是目前所说的“只贷不存”的限制^[8];另一方面,小额信贷吸纳资金的不稳定性。对于小额信贷目前仍然没有相关的监管和法律政策的出台,如果允许吸收存款,存款人的利益难以得到有效保障,一旦出现资金的流动性问题,很可能引发整个金融系统的稳定。就农村信用社而言,目前农村资金多向分流严重,作为支农主力军的农村信用社,不仅承担发放小额农贷的任务,更是肩负着投放整个农业贷

款的重担,但吸存能力受阻,资金来源也明显不足。

其次,经营风险问题。由于小额信用贷款是不需要抵押和担保的,因此,对于从事小额信贷项目的单位就存在着很大的风险。其一,由于部分农民文化层次较低,素质不高,法律意识淡薄,信用观念不强。并且,小额信贷是由信誉为基本底线,目前还没有形成一系列的法律保障,所以在经营上就形成了很大的风险。其二,小额信用贷款主要用于农业生产。由于当前农业受自然气候因素、市场因素等的影响,加上分散和小的农户一般都没有投保,存在较大的风险隐患,特别是养殖、渔业等行业,受自然灾害或市场风波影响往往血本无归。此外,由于农户资金积累不多,抗风险能力较弱,所以造成大量信贷资金逾期、沉淀或呆滞,大量贷款无法收回,挫伤了农村信用社发放贷款的积极性。其三,小额信贷的特点导致其有较强的隐蔽性,部分信贷员片面强调简化手续放松贷款的审核、发放程序,责任不明确,制度不落实,给信贷监督管理带来了难度,监督工作不能有效跟进,致使小额信贷的风险日趋增大^[9]。

再次,法律问题。缺乏完善的法律法规这是小额信贷在我国发展最大的障碍。其一,从立法层面来看,目前,我国没有一部专门关于小额信贷这方面的立法,如果有也是些零星的规定,比如:中国人民银行作了一个规定,小额信贷公司应以出资人的自有资金发起成立,严禁非法揽储,否则将予以除名。明确小额信贷公司运行的原则是“只贷不存”(资金来源为自有资金、捐赠资金或单一来源的批发资金),利率不能超过国家针对不同形式的农村小额信贷^[10]。小额信贷项目很难吸引到资金和人才是因为法律制度的缺失制约了小额信贷对新农村建设的支持。因此,建立相关完善的法律制度对于小额信贷势在必行。其二,从执法层面来看,大多数小额信贷机构不是真正独立于地方政府的,而是从属于并受制于地方政府,这些机构的管理人员大多也是当地政府及其部门委派的。政府的过渡行政干预会导致小额信贷无法实现商业化运作,经营效率低下。其三,从监管层面来看,监管队伍人员的素质是直接影响到小额贷款发放,缺乏对监管人员的选拔制度,监管人员的复杂性降低了监管力度的效率。监管工作不到位,工作深度和广度不够,质量能力不强,缺乏有效的方法和手段。

3 建立和完善小额贷款的保障体系

3.1 建立专门的小额信贷法

根据《中国银监会关于银行业金融机构大力发展农村小额信贷业务指导意见》相关规定,放宽小额贷款对象、拓展小额贷款用途、提高小额贷款额度、合理确定贷款期限、科学确定小额贷款利率、简化小额贷款手续,等等,由此可以看出我国小额信贷业务的规定的内容非常丰富,也很复杂。但是,其中有相当一部分业务至今没有一部有效的法律来保障其实施,为了维持自身的正常运转和持续地从事信贷业务,资金来源问题就构成他们最大的障碍之一,于是有些机构可能会选择从事一些违法吸收资金的行为^[11]。这不仅对我国的金融市场和社会经济安全造成很大危害,而且也直接影响到小额信贷事业的正常发展。针对这种情况,为了规范管理小额信贷机构,促进小额信贷事业的发展,我国应当制定一部《小额信贷法》。把小额信贷作为一种特殊的金融机构来规范管理,使其有法可依。只有法律的保障,小额信贷事业才能健康、快速地发展。小额信贷分为两种模式:商业性小额信贷与福利性小额信贷。为确保小额贷款事业的正常、安全、持续地发展,商业性小额信贷机构必须经过中国人民银行及其分支机构审批,确定审批条件、审批规程等等。福利型小额信贷机构由于其资金主要来源于政府拨款、外界捐款等,本身不具有吸收存款功能,应当比照福利基金管理模式,由政府的民政部门作为主管机关,以自治管理为主^[12]。

3.2 建立完善的信用体系

第一,对借款人主体资格严格审查。对符合贷款条件并且申请小额贷款的贷款人进行诚信调查,根据具体情况确定该贷款人的信用等级,建立诚信档案,详细记录农户信用状况、道德水平及经济情况,并持续跟踪、及时更新。信贷部门事前审批贷款的时候要以信用档案为基础,综合考查贷款项目的风险性、市场发展前景及贷款回笼等因素来确定是否发放贷款、贷款数目、贷款利率和期限;事中要强化监督管理,确保贷款农户按审批用途使用信贷资金,防范违规使用贷款的事情发生;事后将贷款回笼和项目发展情况载入

农户个人信用档案,调整其信用等级^[13]。

第二,贷款合同订立程序规范化。根据我国《商业银行法》第三十七条规定“商业银行贷款,应当与借款人订立书面合同。合同应当约定贷款种类、借款用途、金额、利率、还款期限、还款方式、违约责任和双方认为需要约定的其他事项。”在签订借款合同时,要做到合同条款全面、完整,尤其要防止遗漏主要条款。在合同生效后发现存有遗漏的,应尽快与借款人协议并进行及时补充。

3.3 建立有效的监管制度

小额信贷机构属于非正规金融组织,它不属于《商业银行法》的调整范畴,也无需接受银监会的审慎监管,没有一个规范的监管体系必然会导致许多问题的出现。由于一些小额信贷的组织人员缺乏对市场专向评估的能力,对市场经济的政策及其运行掌握不透,因而使信贷管理能力受到了影响,增加了贷款投向的风险,久而久之,就会产生不良的贷款问题^[14]。对农村小额信贷组织的监管方式应不同于以往的金融机构,要创新监管方式。建立信息公开化制度以及借款人主体的评价体系,帮助客户和投资者充分获得借款主体的信息,做好现场监管与非现场监管的有机结合,提高农村小额信贷组织的运行效率,防范和控制风险的发生。另外,小额信贷组织的投资人又多为社会弱势群体,因此,提高监管的有效性迫在眉睫。必须建立一系列的有效监督制度来帮助实施小额贷款。建议实行第三方监督管理,这个第三方就是由实行小额贷款机构会同当地的司法部门而建立的,为了保护借款人及贷款人的利益合法化、公平化、正当化。

可以从这几个方面来构建:一是控制小额信贷机构资金规模和经营区域并对其做出比例限制;二是指定受益主体,重点针对低收入阶层提供贷款;三是加强对专业人员的监管,提高专业人员的素质;四是通过社会规范和道德约束,降低操作人员的违约风险和操作风险,并且督促小额信贷机构建立一套完整的管理制度和运行机制^[15]。

3.4 建立有效的救济体系

在构建一系列的法律体系时,还需要建立一个比较有效的救济制度来保障小额信贷的实施。无论是对借款主体还是贷款主体都存在一定的风险,从经营风险中我们可以看出,这个风险是直接关系到借款主体与贷款主体双方面的利益。自然因素常会导致农业减产、农民减收,也严重地威胁小额信贷的发展。贷款农户投资项目的失败,常常使小额信贷机构承担巨大的风险。从某种意义上,小额信贷本身带有不可抗拒的风险性。如果不妥善解决小额信贷本身的风险,克服自然因素带来的风险,那么小额信贷事业难以存续下去。

鉴于经营风险当中的自然风险问题,我们应当减免各种税费并且最重要的是要建立一个有效的救济方式,为小额信贷事业发展创造一个良好宽松的政策环境。因此,国家应当建立小额信贷风险保险基金,对因自然因素导致的农业损失进行补贴,鼓励以社会参与方式分散和化解风险,减少借款人的损失,降低小额信贷项目风险。

参考文献:

- [1] 杜晓山,孙若梅.中国小额信贷的实践和政策思考[J].财贸经济,2000(7):32-37.
- [2] 党玺,刘京莲.农村小额信贷风险的法律规制[J].法制与社会,2007(1):122-124.
- [3] 张林.小额信贷的意义[J].宁夏扶贫与环境改造,2006(3):81-84.
- [4] 张娜.金融危机至沿海企业倒闭严重引发中国就业问题[EB/OL].http://www.ev123.com,2008-11-10.
- [5] 严盛虎.小额信贷和持续发展的影响因素分析[J].甘肃农业,2004(5):51-52.
- [6] 尹毅.村民自治实践中欠发达农村社会稳定问题探析[J].农村基层组织建设研究,2006(7):80-83.
- [7] 卢艳茹.农村小额信贷存在的问题与对策研究[J].中国乡镇企业会计,2008(7):75-76.
- [8] 李颖.论“农民工返乡潮”对农村社会治安格局的影响[J].山东警察学院,2009(1):118-121.
- [9] 朱德忠.农村信用社的经营风险管理问题[J].研究技术经济,2005(8):83-86.
- [10] 刘苇.小额信贷基本法律问题探讨[J].现代商贸工业,2008(2):117-120.
- [11] 罗佳.小额信贷发展存在的问题及对策建议[J].北方经济,2007(15):106-110.

(下转第98页)

- [9] 李乐山. 超越功能主义[J]. 西北美术 2000(3): 3-5.
[10] 凌继尧. 美学十五讲[M]. 北京: 北京大学出版社 2003.

On Relationship between the Development of Science & Technology and the Design Art

Yang Jianjun ,Mao Ke

(School of Arts ,East China Jiaotong University Nanchang 330013 ,China)

Abstract: Since the 20th century ,with the rapid development of science and technology ,the relationship between science and art enters into a brand - new phase ,urging the people to ponder the issue of science and art. By illustrating the meaning of science and art as well as the condition of science & technology and design art after the industrial revolution ,this paper explains that science & technology and design art always influence ,filter and affect each other ,and believes that the development of science & technology pushes the revolution of design art during the turning period from industrial society to information society.

Key words: science & technology; development; design art

(责任编辑 刘棉玲 李 萍)

(上接第 94 页)

- [12] 谢云山. 我国小额信贷组织的现状与出路——以山西省临县湍水头镇扶贫基金会为例[J]. 中国金融 2005(24): 43-45.
[13] 刘晖. 从法律角度看小额信贷的风险防范[J]. 当代经济 2008(3): 136-140.
[14] 宣伟华 ,卢东生. 小额贷款公司展望: 机遇挑战并存 立法亟待完善[N]. 上海经济报 2008-12-08(7).
[15] 欧永生. 更大发挥农村小额信贷的政策效应[J]. 商业财经 2009(2): 137-139.

Constructing and Improving Security System of Rural Microfinance in China

Li Yuhua ,Li Na

(School of Humanities and Sciences ,East China Jiaotong University ,Nanchang 330013 ,China)

Abstract: The microfinance is a pattern of loan in the urban and rural areas. Microfinance is applied to the low - income farmers in the countryside to provide them with the small ,unsecured ,short - term loan ,which plays a significant role in rural development and increasing farmers' income. In China's rural microfinance market ,the problems such as sources of funds ,operational risks ,legal issues ,seriously affect the existence and development of microfinance. In order to solve these problems ,a more perfect security system should be built. For example ,special microfinance law ,complete security system and effective welfare system should be established.

Key words: microfinance; countryside; security system

(责任编辑 刘棉玲)