

清華大學

中國經濟研究中心



學術論文

印度、孟加拉微金融的现状及对我国农村
金融发展的启示

赵冬青 刘玲玲 李子奈
(清华大学经济管理学院)

No.200802

2008 年 3 月

Working Paper

National Center for Economic Research

At
Tsinghua University, Beijing

印度、孟加拉微金融的现状及对我国农村金融发展的启示¹

赵冬青 刘玲玲 李子奈
(清华大学经济管理学院 100084)

摘要: 作为一种农村金融模式,微金融在印度和孟加拉取得了巨大成功,对帮助两个国家的农村地区贫困人口提高收入和生活水平起到了非常重要的作用。在实地考察的基础上,本文对印度、孟加拉两国的微金融发展的现状进行了系统描述。得到的启发是:微金融模式只对我国少数非常贫困的农村地区具有借鉴意义;正规金融并不适合贫困地区农村市场;放松利率管制是农村金融机构实现可持续性的重要条件。

关键词: 微金融 小组借贷 风险控制

JEL 分类: G21

An Overview of Microfinance Program in India and Bangladesh and Implications to Rural Finance Development in China

Abstract: Microfinance has made great success for poverty alleviation in India and Bangladesh. Based on the on-site investigations, this paper provides an overview of microfinance in India and Bangladesh. The possible implications to the rural finance development in China are as follows. Firstly, rural finance is the provision of financial services to rural population by organizations that exist along a continuum from formal to informal. Formal financial institution is not the efficient financial service provider in the depressed rural areas. The second implication is that microfinance model in India and Bangladesh is helpful only for the most depressed areas in Western China because the general economic development in rural areas has surpassed the current level of India and Bangladesh. The last important implication is that deregulation on interest rate will be critical to the sustainability of rural financial institutions.

Keywords: Rural Finance, Group Lending, Risk control

¹ 本研究受到清华大学经管学院-汇丰银行“中国农村金融发展研究”项目的资助。

一. 引言

农村金融是我国金融体系中比较薄弱的环节。在四大国有商业银行陆续退出农村金融市场以后，农村金融市场所留下来的空白主要由农村信用社来填补，农业发展银行作为政策性银行，在农村金融市场中所起的作用也非常有限。而广大的农村地区，特别是比较贫困的农村地区，金融需求得不到满足。清华大学经管学院实施的、汇丰银行资助的“中国农村金融发展研究”项目（以下简称“清华—汇丰农村金融项目”）在 2006 年对我国西部四省区部分县的调查，证实了以上对我国农村金融市场现状的描述。

根据该调查得到的 1500 份左右的农户调查问卷的统计结果，虽然 66.9% 的农户可以得到借款，但是其中 51.3% 的农户的借款是通过非正规金融（主要是亲友互借）获得的。由此可见，正规金融在农村金融市场的渗透率和覆盖面远不能满足农户的需求。信用社的农户小额信贷中对高收入农户有高覆盖率，实际覆盖率和毛覆盖率分别为 49% 和 92%；随着收入水平的降低，信用社的覆盖率有明显下降，对收入水平低于 3000 元的农户，两个比率分别下降为 58.3% 和 31.5%。大部分中低收入农户无法从信用社等正规金融机构获得资金²。

调查结果显示，在信用社的小额信贷中，贷款金额的上限在 5 万元人民币左右。而能够获得较高金额贷款的农户通常是高收入农户，低收入农户基本无法获得较高金额的贷款。在信用社的贷款实践中，大多数信用社并没有有意识地、明确地制定主要向高收入农户贷款的政策，但在“信用村”和“信用户”的确定中、在“信用等级”的评定中，农户收入都是一个重要的指标。对于低收入农户，即使可以从信用社获得贷款，贷款的金额也往往较低，仅能维持简单再生产。所以，对于低收入农户，小额贷款只能帮助他们维持生计，难以帮助他们走向富裕。

因此，现在作为农村金融主体的农村信用社并不能完全满足广泛、持久的包括小额信贷在内的金融需求，放宽市场准入，放松利率管制，形成多种机构、多层次的农村金融体系，可能是有效地提供金融服务和缓解农村金融抑制的途径。

在很多国家，都存在多种组织为农村人口提供金融服务的现象，从正规金融机构到非正规金融机构。这些机构之间的界限比较模糊，一般来说，正规金融机构包括注册银行和非银行金融机构，受监管机构的监管。正规金融机构包括公共银行和私人银行，国有农业和农村发展银行，合作银行，微金融银行以及一些特殊目的的金融机构，如租赁公司、住房和消费金融公司以及提供支付服务的公司。在大部分国家，非正规金融都指没有注册、不受管制的机构，如标会，还包括一些私人借贷者、当铺等。在正规金融和非正规金融之间，还存在半正规的金融形式，如非政府组织（NGO）和小的金融合作组织，这些机构有合法的地位，一般也是注册的，但一般不受银行监管机构的监管³。

2006 年 12 月，银监会发布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设若干意见》，允许产业资本和民间资本到农村地区新设银行，并在农村增设村镇银行、社区性信用合作组织等三类银行业金融机构，同时还鼓励境内主要商业银行和农村合作银行设立专营贷款(不得吸收存款)的子公司。今年上半年，首批试点的村镇银行已经在四川、湖北、吉林、甘肃、内蒙古等地设立。致力于农村金融的村镇银行从设立起就受到严格的监管，银监会于 2007 年 2 月 22 日发布了《村镇银行管理暂行规定》，就设立、股东、公司治理、经营管理等进行了规范。除了金融机构外，村镇银行的股东还包括非金融机构的企业法人和自然人，股权结构的多元化使人们期望村镇银行能成为农村金融市场中的一股新生力量。但是，按照《村镇银行管理暂行规定》第二十五条规定，村镇银行最大股东

² 《中国农村金融发展研究调研总报告》。

³ Meeting Development Challenges: Renewed Approaches to Rural Finance, 世界银行报告。

或惟一股东必须是银行业金融机构。因此，村镇银行从诞生之日起，就属于典型的正规金融，而且是从现有银行机构中衍生出来。这也不免引起人们的一丝怀疑，村镇银行是否能够成功地实现满足农村金融需求和商业可持续性的双重目标？

正规金融机构是否是农村金融服务的最有效的提供者？农村金融机构如何协调帮助农村低收入人口提高收入摆脱贫困和自身可持续性发展的关系？政府、商业银行、政策性银行如何在农村金融中发挥作用？以小额贷款为主要内容的微金融的作用是什么？微金融是否适合我国的国情？

对我国农村金融发展的研究，不仅要通过深入调查我国农村金融市场的现状发现问题，同时也应该借鉴其他国家的经验，找到适合我国国情的解决方案。2007年5月初，清华—汇丰农村金融项目组一行9人访问了微金融活动非常活跃的两个国家——印度和孟加拉，对这两个国家的微金融发展情况进行了实地考察。这次考察活动得到了汇丰银行总行和北京分行、孟加拉分行以及印度分行的大力支持。

我们访问了汇丰银行印度分行（India Area Management Office, The Hongkong and Shanghai Banking Corporation Limited）、印度储备银行（Reserve Bank of India, 简称 RBI）以及农业和农村发展银行（National Bank for Agriculture and Rural Development, 简称 NABARD）。通过对这些机构的访问，了解了印度微金融（micro finance）的现状、以汇丰银行印度分行为代表的商业银行在微金融中的作用以及 RBI 和 NABARD 为推动农村金融发展所作的努力。

在孟加拉，项目组访问了 PKSF（Palli Karma Sahayak Foundation, 孟加拉语，英文为 Rural Employment Support Foundation）以及汇丰银行达卡分行（Dhaka Main Office, The Hongkong and Shanghai Banking Corporation Limited），了解了孟加拉非政府组织（NGO）在微金融领域所发挥的巨大作用以及孟加拉微金融的发展现状。并且实地考察了 NGO 组织 BRAC（Bangladesh Rural Advancement Committee）在达卡市附近的 Manikganj 农村地区所开展的微金融活动以及改善农村地区教育和卫生条件的活动。

这次的印度、孟加拉之行，我们得到了丰富的第一手资料，同时对两国的社会、经济、历史、宗教、文化等方面有了近距离的观察和了解，对两国的微金融和农村金融发展的社会经济背景有了较为深入的认识。

本文第二部分和第三部分分别介绍印度和孟加拉两国的农村金融和微金融发展现状，在此基础上，第四部分探讨对我国农村金融发展的启示。

二. 印度微金融的发展

印度的金融业比较发达，正规的金融机构的覆盖面也非常广。商业银行在农业贷款方面的投入比例也是比较高的，RBI 规定商业银行必须在农村地区设立一定数量的分支机构，农业贷款必须达到贷款总额的一定比例。但是，很多贫困地区的农村人口仍无法获得正规金融部门的服务，不得不依靠非正规金融，特别是拥有少量土地的农民、无地农民、小商人和手工艺人等社会和经济地位低下的阶层。为帮助广大的低收入人群获得正规金融服务，提高收入水平和生活水平，RBI、NABARD 和大量的非政府组织（NGO）付出了巨大的努力，通过开展 SHG-银行联结项目（SHG-Bank Linkage Program），为贫困人口提供微金融服务。

SHG（Self Help Group）以及 SHG 与银行的关系是印度微金融非常有特色的地方，小组借贷（group lending）的理念也是微金融活动成功的关键。

SHG 是由 10-20 个穷人组成的非正式小组，成员有相似的社会和经济背景，也面临相似的困难，通过小组的形式可以互相帮助。SHG 首先要求成员自愿储蓄，建立小组资金，SHG 将小组资金以小额贷款的形式贷给有需要的成员。SHG 以小组的名义建立银行存款帐

户。SHG 成立六个月后，符合条件就可以获得银行贷款，银行贷款也是以小组的名义，SHG 再将贷款贷给成员。银行贷款的还款也是以小组的名义。银行对 SHG 的贷款是无抵押的，一般是 SHG 银行存款的 1-4 倍，贷款的利率完全由银行自行决定。SHG 对小组成员贷款的利率也是由 SHG 集体决定的，贷款月利率一般在 2-3%。

（一）印度微金融的模式

根据帮助成立 SHG 的机构和向 SHG 提供贷款的机构的情况的不同，印度 SHG 与银行的关系有三种模式⁴。

1. 模式 1：银行组建 SHG 并直接提供贷款

在这种模式下，银行自己组织和培养 SHG，为 SHG 开设存款帐户并提供贷款。到 2006 年 3 月末，20% 的 SHG 与银行的关系是这种模式。在 RBI 和 NABARD 的推动下，银行在组织和培养 SHG 以及为 SHG 提供贷款方面的作用在提高，2006 年 3 月底银行对 SHG 的贷款余额比上年同期增长了 61.63%。

2. 模式 2：NGO 和其他机构组建 SHG，银行直接提供贷款

这种模式的 SHG-银行关系是目前印度微金融活动的主流。2006 年 3 月末，74% 的 SHG 是由 NGO 等微金融服务机构（facilitator）帮助建立起来，这些服务机构组织和培养 SHG，为 SHG 提供储蓄和信贷管理方面的培训，银行则直接为 SHG 提供贷款。

3. 模式 3：NGO 等作为金融中介，银行间接提供贷款

在一些地区，正规金融机构开展微金融业务受到限制，则采用这种模式：NGO 自身从银行获得批发贷款，再作为 MFI，向 SHG 提供小额贷款。而在另外的一些地区，存在大量的由银行分支机构提供贷款的 SHG，一些中介机构如 SHG 联盟则在银行和成员 SHG 起纽带作用，由银行为 SHG 联盟提供融资，SHG 联盟再为成员 SHG 提供贷款。采用这种模式获得银行信贷的 SHG 只有 6%。

根据 NABARD 的统计，SHG-银行联结项目从 1992 年实施以来，到 2006 年 3 月，累计有 2238565 个 SHG（3298 万贫困家庭，约 1.65 亿人口）从银行获得贷款，其中 90% 以上的 SHG 成员是妇女。

（二）微金融参与机构

根据 NABARD 提供的数字，2006 年通过以上三种模式参与微金融业务的机构包括：银行 547 家，其中商业银行 47 家，区域性乡村银行（Regional Rural Bank）158 家，信用社（Cooperatives）342 家，向 SHG 提供贷款的银行分支机构共有 44362 个，NGO 和其他机构有 4896 个⁵。

目前在印度大约有 2000 多家微金融机构(MFI)，大部分的 MFI 都属于 NGO。由于对微金融的巨大需求，很多规模比较大的 MFI 的业务规模以每年 150% 的速度增长，2006 年银行对 MFI 的融资增长率也达到了 50%。目前，70% 的小额信贷发生在经济相对发达的四个南部省份。MFI 的坏帐率不到 2%。

在印度数量众多的 MFI 中，只有非常少的 MFI 能够盈利，并且能够达到一定的规模（贷款余额在 10 亿以上），5-10% 的 MFI 能够盈亏平衡，规模增长较快，大部分的 MFI 规模比较小，并且还未实现盈亏平衡。

NGO 与 MFI 是两个相互之间有交叉的概念，印度的 MFI 大部分是 NGO，除了 NGO 开展微金融业务，还有 NBFC（Non-Banking Financial Companies）、信用合作社等可以开展微金融业务。当然，并不是所有的 NGO 都开展微金融业务，如前所述，NGO 可以仅帮助建立 SHG 以及为 SHG 提供培训。

（三）微金融的资金来源

⁴ Progress of SHG-Bank Linkage in India 2005-2006, NABARD

⁵ Progress of SHG-Bank Linkage in India 2005-2006, NABARD

MFI 不允许吸收公众存款。印度微金融的资金来源主要有以下几个渠道。

1. 银行

银行通过自身的 SHG-银行联结项目直接向 SHG 发放贷款，另一方面，银行也向 MFI 提供资金。根据 NABARD 官员的介绍，约有 150-200 个 MFI 可以获得银行的资金。

2. NABARD

作为促进农村金融发展的政府机构，NABARD 的职能之一就是融资功能，它通过 RFA (Revolving Fund Assistance) 向 32 个 MFI 累计提供了 2.15 亿卢比的再融资⁶。同时，NABARD 也向从事微金融的银行进行再融资，累计融资额达 415.97 亿卢比⁷。因此，NABARD 是典型的微金融的批发机构。

3. 捐赠资金

很多 MFI 最初是通过捐赠资金起步的。

(四). 微金融的作用

RBI 从 1991 年开始采取措施，通过 SHG-银行关联项目推动农村贫困人口获得银行部门的金融服务。印度的微金融的作用就是向农村、半城镇和城镇地区的穷人提供非常小额的存款、贷款和其他金融产品，使他们有能力来提高收入水平，改善生活。因此微金融的作用是帮助穷人。

SHG 是穷人的非正式组织，其成员具有以下共性⁸：来自非常贫穷的家庭的女人/男人；依赖放高利贷的人，甚至连获得日常生活的必需品也要靠借高利贷；家庭人均月收入不超过 250 卢比（约相当于 50 元人民币）；家庭拥有的旱地不超过 2.5 英亩（1 英亩等于 6.07 亩）。

SHG 成员所获得的小额贷款，可以是生产性，也可以是非生产性。在 NABARD 的推动下，生产性贷款越来越多。这些小额贷款帮助 SHG 成员养牛、开磨房、制作手工艺品以及经营其他小生意，将金融支持与他们本身的技能结合起来，帮助穷人增加收入，提高生活水平。

(五). 微金融机构的可持续性

这一问题也是困扰印度微金融机构的主要问题，大部分规模比较小，是 NGO 支持的，多数注册为信托机构或社会团体。要实现可持续性的发展，不断扩大规模，还需要平衡盈利与扶贫的双重目标，需要基础设施、专业人员以及技术方面的支持。

(六)、小额信贷的信用风险管理机制

小额贷款信用风险得到了很好的控制，根据 NABARD 对 27 家商业银行、192 家区域性乡村银行和 114 家信用合作银行的调查，发现对 SHG 的贷款的信用风险都远远小于普通贷款业务的信用风险⁹。小额贷款的风险之所以能够得到控制，主要取决于以下的风险管理机制：

1. 短期小额贷款，定期还款

SHG 小组贷款的平均规模是 50000 卢比，贷款期限一般不超过 12 个月。贷款一般被用于立刻能产生收入或在短期内能产生收入的生产性活动，如养奶牛，开小店铺。还款的频率也比较高，可以是每天、每周，保证产生的收入及时储蓄和还款。

2. 小组贷款原则

银行只对 SHG 贷款，SHG 再将贷款贷给成员。如果小组成员不能归还贷款，小组其他成员就有责任帮助她还款，否则 SHG 就会对银行违约，也就无法再从银行获得贷款。这种

⁶ 截至 2006 年 3 月底。来源：Progress of SHG-Bank Linkage in India 2005-2006, NABARD。

⁷ 同上。

⁸ Banking with Self Help Groups: How and Why?, NABARD。

⁹ 商业银行 SHG 贷款的不良率为 0.93%，一般贷款的不良率为 2.65%；区域性乡村银行 SHG 贷款的不良率为 2.32%，一般贷款的不良率为 8.70%；信用合作银行 SHG 贷款的不良率为 2.14%，一般贷款的不良率为 18.84%。来源：Progress of SHG-Bank Linkage in India 2005-2006, NABARD。

来自小组的社会压力是促使成员还款的重要动力。

3. SHG 成员主要是妇女

由于印度的农村妇女呆在家中，男人则外出到城市谋生，因此对妇女贷款更可靠，贷款的回收也有保障。贫苦的农村妇女将贷款用于生产性活动，产生的收入除用于还款外，一般立刻用于改善家庭的生活条件和子女教育。因此，贷款给妇女不仅是贷款回收的保证，同时符合微金融帮助贫困农村人口逐步提高收入水平和生活条件的目的。

4. 工作人员的密切关注

银行和 MFI 在农村地区设立了基层的工作人员，这些工作人员的辛苦工作和严格的规章制度的约束下，小额信贷的风险得到了有效的控制。

三. 孟加拉微金融的发展

孟加拉是世界微金融的发源地。孟加拉是全世界最贫穷的国家之一，绝大部分农村人口都是穷人。从 1970 年代孟加拉独立以来，旨在减灾和消除贫困的小额信贷的试点项目就开始出现了。NGO 组织开展的微金融活动以及 Grameen Bank 的成功为全世界的发展中国家开辟了一条消除贫困的道路。

现在，孟加拉的微金融业务已经成为金融体系的主流业务之一，已经被传统上不被银行接受的人口广泛接受，实际上也成为了银行的一种创新的盈利模式。

孟加拉的小额信贷项目的参与机构既包括正规的金融机构（全国性的商业银行和专业银行）、政府的专门机构，也包括半正规的金融机构（接近 700 家 NGO-MFI）。小额信贷项目约覆盖了 1190 个家庭，80% 的贫困线以下的家庭都得到了小额贷款¹⁰。

（一）. 主要参与机构

1. PKSF

PKSF 成立于 1990 年 5 月，是孟加拉政府发起成立的非盈利性的国有公司，它的功能是作为批发机构（Apex Institution），向其合作组织（Partner Organization/PO，多为提供小额信贷项目的 NGO）提供资金来源，同时提供技术培训。PKSF 的诞生与孟加拉小额信贷项目的发展密切相关。随着 Grameen Bank 的成功，很多比较大的 NGO 都开始向目标人群提供小额信贷，小一些的 NGO 也想跟进，但缺少资金，而捐赠人又不愿意为这些资金提供给这些本地的小 NGO。同时，对那些收到捐赠人支持的 NGO，则缺少保证这些捐赠资金持续运行的担保机制。在这种背景下，孟加拉政府欲 1990 年 5 月建立了 PKSF，PKSF 向其 PO 提供贷款，PO 再贷款给穷人。同时 PKSF 还对 PO 提供咨询和培训，以提高它们的经营能力。

PKSF 的目标是通过向无地、无资产的穷人提供资源创造就业机会，改善经济状况，最终实现消除贫困和提高生活水平。PKSF 的主要职能包括：1. 向作为其 PO 的非政府组织、半政府组织和政府组织提供财务、组织、咨询和培训方面的支持和帮助；2. 为穷人提供就业、教育和技术培训的机会；3. 为合作组织提供强大的资金支持，增强他们为穷人提供资源的能力；4. 通过为穷人提供就业机会，增强他们自力更生的能力，促进改善他们的生活质量等。

为实现这些目标，PKSF 的基本策略是：1. 不直接向穷人提供贷款而是通过 PO 间接地为穷人提供贷款支持；2. 建立实用有效的制度来保证目标的实现；3. 不偏好任何特别的模式，而是鼓励基于经验的创新和各种方法。

作为全世界最大最成功的微金融批发机构，PKSF 对促进孟加拉微金融的发展起到了非常重要的作用。根据 PKSF 对截至 2002 年 6 月 30 日¹¹的统计数据，在全部的小额信贷项目

¹⁰ An overview of microcredit program of Bangladesh, PKSF.

¹¹ 孟加拉的财政年度为 7.1-6.30。

的 1354 万借款人中，56%的人是从PKSF的合作机构（PO）获得的贷款¹²。到 2006 年 6 月 30 日，PKSF已经有 218 个PO，PKSF的成员达到了 9453385 人，其中女性成员比例为 88.4%，借款人有 6778262 人，其中 91.59%为妇女；累计对PO的贷款达到了 289.17 亿塔卡（1 美元约 60 塔卡），累计对借款人的贷款达到了 2207.2 亿塔卡。¹³

PKSF 是依公司法成立的不以盈利为目的的公司，其资金来源主要有孟加拉政府的捐款（grant）、各种组织和机构的贷款（包括世界银行、亚洲开发银行，IFAD(International Fund for Agricultural Development)等）、USAID(US Agency for International Development)的捐款以及盈利积累。PKSF 从政府获得的资金绝大部分都是贷款，这些贷款的还款率达到 100%。PKSF 积累的利润有 5000 万美元被转成了资本金，已经实现了财务上的可持续性。

2. 两个专门机构

Grameen Bank 和 BRDB(Bangladesh Rural Development Board)是两家小额贷款的专门机构。

GB作为银行成立于 1983 年，但从 1976 年就开始了小额贷款的试点。关于GB的发展过程，尤努斯博士在他的自传《穷人的银行家》中有非常详细的描述。到 2003 年 6 月末，GB建立了 1182 个分支机构，业务遍及全国 42611 个村庄¹⁴。GB除了提供用于生产性活动的小额贷款以外，还提供住房贷款、小企业贷款、教育贷款。还款率达到 98.89%。GB的成功改变了穷人不能获得银行服务的观念，也成为其他国家效仿的模式。

BRDB 是在政府和一些合作机构的财务和技术支持下，通过合作社和非正式小组网络来消除贫困的一个专门机构。它的目标群体包括小农（拥有的土地不超过 0.5 英亩）、没有任何资产的人。BRDB 的贷款和培训活动也包括计划生育、健康和教育项目。

3. 以 BRAC 为代表的 NGO

BRAC 成立于 1972 年，是孟加拉最大的 NGO，它的目标是消除贫困和提高穷人的能力（poverty alleviation and empowerment of the poor）。BRAC 采用整体方法（holistic approach）来消除贫困，将微金融与经济发展项目（包括医疗、教育、人权和法律服务）相结合，微金融项目向穷人提供小额贷款，还鼓励穷人储蓄，为农村的儿童和成年人（特别是妇女）提供非正规的教育、基本医疗卫生方面的教育以及提供妇女权益保护方面的法律咨询等。

BRAC建立之初，是一个全部由捐赠资金支持小规模的小组，开始主要是为了医治孟加拉解放战争带来的创伤，帮助安置从印度返回的难民。但现在BRAC的覆盖面之广令人惊叹，已经成为世界上最大的NGO。从 1972 年的一个村庄已经发展到了今天的 69000 个村庄，覆盖了全国 64 个县，成员已经达到了 1.1 亿人，而孟加拉的总人口是 1.41 亿。2002 年，BRAC 在阿富汗注册为国际NGO，2004 年进入斯里兰卡，2006 年进入非洲，已经在坦桑尼亚和乌干达开展扶贫为目的的微金融项目和社会发展项目。BRAC已经成为国际性的NGO组织¹⁵。

到 2005 年 6 月末，BRAC 的微金融项目累计发放的贷款达到 1657.94 亿塔卡（30.94 亿美元），贷款回收率达到 99.49%，成员在 BRAC 的存款达 91.59 亿塔卡（1.41 亿美元）。

其他提供微金融项目的规模比较大的NGO还有ASA（Association for Social Advancement）和PROSHIKA。ASA从 1992 年开始从事微金融活动，到 2002 年年底累计发放贷款 593.62 亿塔卡，贷款回收率 99.96%，借款人达 210 万人，其中 95.71%为妇女。PROSHIKA成立于 1976 年，主要从事信贷支持、渔业和家畜养殖、养蚕、灌溉、保健营养、管井的安装和分配等项目¹⁶。

4. 政府机构

¹² An Overview of Microcredit Program of Bangladesh, PKSF.

¹³ PKSF Annual Report 2006.

¹⁴ An Overview of Microcredit Program of Bangladesh, PKSF.

¹⁵ BRAC annual report 2005.

¹⁶ An Overview of Microcredit Program of Bangladesh, PKSF.

不同的政府机构和部门都提供小额贷款项目，主要包括财政部门、社会福利部、妇女儿童事务部、劳动和就业部、渔业和牲畜部、工业部、纺织部和农业部等等。到 2000 年 6 月末，政府部门累计发放的贷款估计达到 203.5 亿塔卡（4.07 亿美元）¹⁷。

（二）. 微金融的业务模式

孟加拉微金融有两个比较有特色和值得借鉴的地方，一是 PKSF 选择 PO 和对 PO 的管理，二是 BRAC 的 VO（Village Organization）。前者对批发机构选择零售 MFI 以及保证 MFI 和自身的可持续发展非常有借鉴意义，而后者对 MFI 选择微金融业务的开展方法有参考价值。

1. PSKF-PO 模式

作为批发金融机构，PKSF 自身不直接向成员提供贷款，而是通过向合作组织（PO）提供资金，由 PO 将贷款发放给成员。

PKSF 的贷款项目的主要特点是：

- （1） PKSF 将 PO 分成三类：OOSA（Organizations Operating in Small Areas），BIPOOL(Big Partner Organizations Operating in Large Areas)和 Pre-PKSF PO；
- （2） PKSF 向每一类 PO 提供贷款收取不同的服务费，向 OOSA 和 Pre-PKSF PO 收取 4.5%，向 BIPOOL 收取 7%的服务费。PO 向成员发放的贷款平均利率为 15%；
- （3） 对 OOSA 贷款的期限为 3 年。对 BIPOOL 贷款的期限为 4 年；
- （4） 合作组织贷款给农户的期限一般为一年，还款在每周的中心小组会议上进行；
- （5） 合作组织的管理和运作成本由利率差额负担。

PKSF 还向 PO 提供无息贷款，帮助 PO 购买一些开展业务所需要的必需品，如自行车等。

2. BRAC-VO 模式

BRAC 的村庄组织（VO）是 BRAC 在农村开展微金融业务、向 BRAC 成员提供服务的基本途径，更重要的是穷人能够通过 VO 看到希望。VO 是 BRAC 信贷项目的核心。

在 BRAC 决定开办一个新的区域办事处（Area Office）之前，工作人员要对目标区域内的目标人群进行上门调查，一般情况下，区域办事处方圆 5-6 公里为目标区域。每个村子成立一个 VO，在 VO 的组成阶段，成员要接受一个引导课程，每个 VO 被分成若干小组，每个小组由 5 名成员组成，其中 1 人为组长。每个 VO 有一个管理委员会，委员会由主席、秘书、出纳和各小组的组长组成，主席、秘书和出纳都是选举产生的。一般一个 VO 有 40 个成员组成，有 20 个以上的成员 VO 才能开始活动。VO 是农村穷人的有纪律的组织，强调妇女的参与以及培养穷人的持续发展的能力。

VO 成立后，由成员选举产生一个主席和一个财务主管，由他们每周召开 VO 会议。在 VO 会议上，成员可以在 BRAC 存款，在 4 次会议以后就可以申请贷款。小组成员必须显示有能力定期储蓄，只有这样成员才能得到贷款，偿还贷款是成员个人的责任，而小组压力则保证贷款按时偿还。

BRAC 非常重视成员的储蓄，为成员提供存款服务是 BRAC 微金融项目的重要内容。通过不断的小额的储蓄积少成多，VO 成员可以有资金用于消费、子女教育和其他投资活动，年纪大的时候生活有保障，以及在遭遇自然灾害和收入不稳定的时候有应急资金。VO 成员有两种储蓄的方式。一是每周存款，成员被要求每周至少存 5 塔卡。二是强制性存款，成员获得贷款后，要把贷款额的 5%存入她的存款帐户，存款的利率为 6%，借款人可以在任何时候将存款取出来，但是当存款余额低于 2000 塔卡的时候，她就不能得到利息了。如果成员没有任何贷款，她就可以将所有的存款都取出来。

¹⁷ An Overview of Microcredit Program of Bangladesh, PKSF.

在 BRAC 存款是 VO 会议的重要内容。在我们参加的 BRAC 的一个 VO 会议上，我们观察到，大约有 40 位左右的成员参加，全部都是妇女，很多成员都在进行存款。随机询问了几位妇女，她们都从 BRAC 获得过贷款，一位妇女的丈夫是修理工，她用贷款为丈夫买工具，一位年纪比较大的妇女是 BRAC 最早的成员，她用贷款买了一些土地。还有一位妇女靠贷款发展生产获得的收入将三个女儿养大并嫁了出去，最小的女儿在 BRAC 学校学习。她们如今都没有贷款，参加 VO 会议是来存款的。

BRAC 有不同的贷款项目，每个项目有不同的目标人群，有针对极度贫穷的人的贷款项目，有针对中等贫困的人的贷款项目，还有针对不穷但收入不稳定的人的贷款项目。借款人从低层次的贷款项目“毕业”以后可以申请更高层次的贷款。

尽管名称不同，这种村庄组织和村庄组织的会议也是 GB 开展业务的基本途径¹⁸。虽然这种模式对生活在现代都市中的人看来是效率非常低的，但这种模式却非常适合贫穷落后的乡村地区的人们的生活方式，组织建立的过程本身就是教化民众的过程，乡村组织也让贫苦无依的穷人找到归属感。

（三）. 微金融的资金来源

在孟加拉，大多数小额信贷机构已经实现自融资，其成员的存款占资金总额的 28%，积累的利率差占 28%，PKSF 提供的资金占 17%，各银行提供的资金占 13%。在从事小额信贷方面，非政府组织发挥了最大的作用，其次是乡村银行和 PKSF，再次是各类银行。

（四）. 微金融的作用

与印度微金融的作用相同，孟加拉的微金融也是帮助穷人增加收入提高生活水平。

例如，BRAC 为其成员制定了 18 条规定：我们不参加任何非法活动；我们将努力工作；我们将把孩子送到学校；我们将采用家庭计划生育以使家庭规模维持在较小的程度上；我们将保持自我和家庭环境的清洁；我们将饮用安全的饮用水；我们将把食物封存，并在饭前洗手洗脸；我们将建造干净卫生的厕所；我们将种植蔬菜，并在家中和周围种植树木；我们将在一切情况下帮助别人；我们反对一夫多妻和对妇女的歧视；我们忠诚于组织，并且遵守组织的规定；我们不会妄下结论；我们会准时参加每周的中心小组会议；我们会遵守中心小组会议的决定；我们会每周进行存款；一旦我们获得贷款，我们一定会努力工作还款；我们会平等的对待女孩和男孩，并给予他们同等的机会。在每次开会之前，所有的成员都要诵读这 18 条规定。之后 BRAC 的基层工作人员将就这一周的借还款情况作记录，并与成员一起讨论相关事宜。现在 BRAC 的成员大多在 BRAC 中有存款。

从 BRAC 的 18 条规定我们也可以看出，在社会、经济、卫生、教育、文化等条件都比较落后的情况下，微金融活动和其他社会发展项目一起，对改善穷人，特别是妇女的社会经济地位起到了非常重要的重用。

（五）. 微金融机构的可持续性

孟加拉微金融机构在可持续性发展上也为其他国家提供了可借鉴的经验。

作为批发机构，PKSF 自身已经实现了经营的可持续性和财务的可持续性。PKSF 的利息收入能够弥补直接经营成本（如工资和管理成本），保证了经营的可持续性。PKSF 建立了贷款的五级分类制度，按照一定的标准计提坏帐准备，PKSF 对 PO 贷款的利息收入能够弥补坏帐损失和贷款的财务成本，因此，也实现了财务上的可持续性。PKSF 也实现了机构的可持续性（institutional sustainability）。PKSF 建立了明确的、高度透明的、积极主动的治理体系。PKSF 的董事会（governing body）是由在农村发展、消除贫困和小额信贷领域中具有国际知名度的人（如 GB 的创始人、2006 年诺贝尔和平奖得主尤努斯博士）组成的。它的管理团队的成员既有有学术背景的人，也包括具有丰富的从业经验和责任心的人。任何一

¹⁸ 参考：《参与和发展：我们从孟加拉乡村银行能学到什么（节译本）》，杜晓山等译，社会科学文献出版社，1998 年。

个个人都不能操控 PKSF 的政策和管理。虽然 PKSF 是由政府建立的，但是在经营上有高度的自主权。这一切都保证了 PKSF 的机构可持续性。

作为最大的 NGO 组织，BRAC 也正在逐渐实现财务上的可持续发展，逐步减少对外来捐赠资金的依赖性。2005 年度的全部支出中，76%来自 BRAC 的微金融和 BRAC 企业所产生的收入，只有 24%来自捐赠资金。

四．对我国农村金融发展的几点启示

（一）．微金融模式仅对我国部分地区有参考价值

无论是印度还是孟加拉，微金融的目的都是帮助穷人摆脱贫困。微金融是通过金融手段解决穷人的生存问题。中国整体上的经济发展水平和农村人口的整体经济状况已经超越了印度和孟加拉目前的发展阶段。对中东部地区，微金融的运作模式已经不再具有参考意义，但是对西部比较偏僻的、社会经济发展比较落后的地区，印度和孟加拉微金融的组织和运作模式还是有一定的参考价值。

从贷款额度上看，即使在我国的西部经济欠发达的省区，小额信贷也满足不了目前农户的需求。印度小额贷款的平均额度是 50000 卢比，相当于人民币约 10000 元，孟加拉的小额贷款的平均额度还要更低。清华—汇丰农村金融项目 2006 年对新疆、甘肃、青海和河北四省区 29 个县（市、区）进行了调查，获得了 1523 份有效的农户调查问卷。统计结果显示，需要 3000 元以下的贷款的农户所占比例为 21.20%，3000-10000 元的占 36.4%，10000-25000 元的占 16.10%，25000-50000 元占 12.90%，50000 元以上的占 13.5%。因此，有相当比例的农户希望获得高金额的贷款。从调查的情况看，大多数农户认为信用社所提供的贷款数额过低，想要进行规模投资或者扩大生产规模，基本上是不可能的。多数情况下，小额贷款只是帮助维持较低收入农户的生产。对我国中东部地区来说，微金融模式可能更不能满足农户的需求。钱水土（2006）对浙江一些县的农户小额贷款的调查结果也得到相同的结论。农户的金融需求是多层次的，小额贷款可能只能满足相对低端农户的需求。对广大已经富裕起来的农村，面对的是农业产业化以及农村城镇化过程中的金融需求。因此，需要多层次的农村金融体系，提供多样化的金融产品和服务，以满足不同经济发展水平的农户的金融需求。

在我国目前的农村金融体系中，农村信用社以及目前正在试点的村镇银行应该面对不同金融需求的农村企业和农户。随着商业银行撤离农村市场，农信社填补了部分空白，但是在相对贫困的地区信用社也不愿意涉足，因此需要建立新型的农村金融机构来满足这部分农村的金融需求。在目前的村镇银行的试点中，银监会显然也认识到了这一点，《村镇银行管理暂行规定》规定，需要建立村镇银行的农村地区，是指中西部、东北和海南省县（市）及县（市）以下地区，以及其他省（区、市）的国定贫困县和省定贫困县及县以下地区。根据《暂行规定》的第二条和第五条，村镇银行主要为当地农民、农业和农村经济发展提供金融服务，不得发放异地贷款。因此，从机构建设的角度上，村镇银行的出现填补了对贫困农村金融服务的空白，使我国农村金融供给更加多层次和多元化。但是，村镇银行是否能够满足贫困农户的金融需求？是否会在县域范围内逐步向高端市场集中？这仍然需要实践做出回答。

（二）．正规金融可能并不适合贫困地区

从印度和孟加拉的实践看，正规金融并不是对农村地区贫困人口提供金融服务的主力，相反地，MFI 和 NGO 等并不受监管机构严格监管的半正规的机构却发挥了重要作用。政府、政策性银行的作用是为这些机构的生存和发展提供条件，如提供资金来源和培训等，而其中并不包括直接的财政补贴。

非正规机构由于没有监管的种种约束，业务模式比较灵活，贷款利率也没有限制，可以根据所服务农村地区的具体情况创造性地开展业务。同时非正规机构所提供的往往是“一揽

子”扶贫计划，小额贷款只是帮助穷人摆脱贫困的手段之一。例如，BRAC 就非常重视成员的储蓄，BRAC 开设有自己的学校，为贫困地区上不起学的孩子提供接受教育的机会，还提供医疗、卫生等其他农村社会发展项目。正规金融机构是不会也不可能从事这样的工作的。

就我国目前的情况看，正规金融机构，如商业银行和信用社，在贫困农村地区的信贷市场上所发挥的作用也是有限的。根据清华—汇丰农村金融项目 2006 年对西部四省区的调查，商业银行基本退出了农村贷款市场，商业银行在农村的贷款，实际只是对城镇居民提供的住房按揭贷款和对农副产品收购企业以及一些风险可以控制的中小企业提供的贷款，而很少向农户提供小额贷款。而作为当前农村金融服务的主要提供者的信用社，虽然对高收入客户有较高的覆盖率，但是对低收入农户的覆盖率比较低，大部分低收入客户无法从信用社获得贷款。调查同时发现，非正规金融，包括亲友间的借贷、公司对农户的借贷、项目融资和非正规的地下钱庄等，是农户资金来源的主要渠道之一。在对西部四省区的调查中，我们发现越是比较贫穷的地区，农户对非正规金融的依赖程度越高。

正规金融机构往往是外生¹⁹的，在农村地区开设分行网络成本高，效率低，正规金融机构与农户之间存在比较高的信息不对称，为了克服信息的不对称，金融机构必须要通过复杂的调查和审批程序，这又增加了其经营成本。正规金融机构尤其不适合地理位置偏僻、地广人稀的贫困地区。而非正规金融由于具有内生性，土生土长，是对正规金融的有效补充。

（三）. 农村金融机构的可持续性

农村金融机构的可持续性农村金融发展的关键，我们看到印度和孟加拉的微金融机构正在实现可持续的发展。尽管我国的农村金融体系应该是多层次，但不同层次的农村金融机构都面临可持续性的问题。尽管微金融模式对我国大部分农村地区未必是合适的模式，但是印度和孟加拉保证农村金融机构可持续发展方面所采取的一些做法是非常值得我们借鉴的，特别是对我国村镇银行，采取何种组织手段，保证比较高的还款率，如何进行信用风险的管理等问题，都需要根据我国农村地区的具体社会、文化等方面的特点，进行创新。

要实现可持续的发展，首先要为农村金融机构提供一定的利润空间。放松利率管制是非常重要的。无论是在印度还是孟加拉，MFI 的小额贷款利率都没有受到管制。同时，2006 年对四省区的调查发现，低收入农户其实对借贷的利率不敏感，资金的获得性远比资金的成本重要。

同时，为使农村金融机构实现机构的可持续性，政府需要在基础设施和技术培训等方面提供支持，而不是对金融机构进行税收减免等财政性补贴。

参考文献：

1. 刘玲玲、杨思群等著，《中国农村金融发展研究：2006 汇丰—清华经管学院中国农村金融发展研究报告》，清华大学出版社，2007 年 3 月；《中国农村金融发展研究调研总报告》。
2. 杜晓山等译，《参与和发展：我们从孟加拉乡村银行能学到什么（节译本）》，社会科学文献出版社，1998 年。
3. 钱水土，县域经济发展中的县域金融体系重构：浙江案例，《金融研究》2006 年第 9 期，第 148-157 页。
4. 张杰，中国农村金融制度：结构、变迁与政策，中国人民大学出版社，2003 年。
5. Meeting Development Challenges: Renewed Approaches to Rural Finance, Agriculture and Rural Development Department, World Bank.
6. Progress of SHG-Bank Linkage in India 2005-2006, NABARD.
7. Banking with Self Help Groups: How and Why? , NABARD.

¹⁹ 张杰（2003）将外生金融定义为由政府自上而下设立、安排并由正规金融机构主导的一种资金运动，而内生金融则是在客观供求刺激下民间自发组织形成的。

8. An overview of microcredit program of Bangladesh, PKSF.
9. PKSF Annual Report 2006.
10. BRAC annual report 2005.