



中和农信
CFPA Microfinance

未经授权 严禁转发

小额信贷的作用和影响

—以中国扶贫基金会小额信贷为例的实证研究

(摘选)

黄季焜 贾相平 项诚 栾昊 李作稳

中国科学院农业政策研究中心

2011 年 8 月

第一章：引言

解决农业、农村和农民（“三农”）问题是新时期政府工作的重中之重。“三农”问题的核心是增加农民收入，实现的重要途径是培育和完善土地、劳动力和资金等要素市场，保持农业的稳定、持续发展。所有这些都直接或间接依赖于农村金融的发展和支 持。一个完善有效的农村金融市场体系对于解决我国“三农”问题、保证农村经济持续稳定发展尤其重要。

然而长期以来，中国农民“贷款难”问题一直没有得到根本解决。据估计，中国农户 70%的借款来自非正式的民间渠道(韩俊等, 2007)。由于非正规借贷一般具有利率高、期限短且大多用于生活性支出等特点，难以刺激投资和生产增长。有学者认为，农村正规金融信贷供给的匮乏和不足已严重影响到了中国农业和农村发展，成为制约农村经济发展的主要瓶颈之一(王曙光, 乔郁, 2008)。

农户贷款难的症结在于农村金融自身的特殊性。首先，农户在地理上居住分散，且贷款需求一般额度较小、周期短，导致金融机构的交易成本比较高。其次，农户难以提供合格的抵押品，执行贷款违约的手段非常有限。再次，农户收入来源相对单一，承担风险的能力较弱。除此之外，农户收入来源的季节波动性较强，贷款的季节性也放大了区域内的贷款风险(Braverman and Guasch, 1989, Jia, 2008, Yaron, et al., 1997)。农村信贷市场突出的信息不对称问题导致并加剧了针对农户高借贷风险，以盈利为目标的金融机构往往不愿也无力直接为农户提供信贷服务。因此，农村金融供给不足的根源在于农村金融市场失灵，而解决农户贷款难问题需要改变传统模式，进行金融制度创新。

农户贷款难具有普遍性，为了探索有效的农户贷款模式，很多发展中国家进行了大量的尝试。其中，上世纪七十年代产生于孟加拉国乡村银行的小额信贷为解决这一难题提供了一种全新的思路。小额信贷被认为是一种成功的扶贫手段，通过制度创新，以无资产担保方式向贫困农户提供小额贷款服务。早期，小额信贷主要依靠捐赠和政府支持，但一些小额信贷机构已逐渐实现了财务可持续与扶贫的双重目标，有少数最终成功地融入了正规金融体系(李莉莉, 2005)。

中国 1994 年开始将小额信贷引入扶贫和农村发展项目中。迄今为止，各种类型的小额信贷在中国广大农村贫困地区得到不断推广。据调查，2006 年中国县级的小额信贷项目已达 200 多个，项目已覆盖全国几乎所有省份(刘西川, et al., 2006)。然而，与国际小额信贷发展相比，中国小额信贷发展逐渐涌现出银行类金融机构小额信贷，呈现出与非政府小额信贷机构共同发展的趋势，小额信贷的商业化倾向和程度在加强(2010 中国小额信贷蓝皮书)。同时，出于对

非银行类小额信贷机构金融风险的审慎考虑,中国非政府组织小额信贷机构尚未得到明确的法律认可。

长期以来,公益性小额信贷的商业化是农村金融和包容性发展研究的核心内容和争论焦点。一方面,公益性小额信贷弥补了商业性金融机构的空白,对贫困人口的金融支持和服务体现了小额信贷的社会性。另一方面,追求小额信贷财务可持续性使得小额信贷趋于商业化。国际上,墨西哥小额信贷机构 Compartamos 银行把这个争论推向高潮。Compartamos 银行把 30%的股份卖给公众,该信贷机构因此得到迅速扩张并且开始盈利(Malkin, 2008)。穆罕默德·尤努斯((2007)公开批评这种高利率、高利润的贷款行为,认为其有悖与小额信贷的宗旨,违背了小额信贷应该承担的社会使命。相关研究表明除 Compartamos 银行外,一些商业化小额信贷机构为了追求财务目标而忽略了社会责任感(Mersland and Strøm, 2010)。作为共识,非政府组织非盈利小额信贷业务具有很强的社会公益性,其作用越来越重要。但是非政府组织主要依靠社会投资者、商业化投资来推动小额信贷的发展,因此商业化和社会公益性之间的平衡越来越难,小额信贷发展模式发展将逐渐多元化,相关争论也日益激烈(Cull, et al., 2009)

针对中国非政府小额信贷机构的实证研究相对缺乏,这阻碍了决策者对非政府类小额信贷机构绩效和作用的系统、科学地判断。由于小额信贷在中国仍处于初级发展阶段,其覆盖面和影响力相对较小,因此,有人把小额信贷视为一种“边缘的、小规模、游击队式或不入流的”非正规金融活动(杜晓山等, 2008)。尽管国内研究者在理论和规范经济学层面做了不少探讨,针对特定非政府小额信贷机构的实证研究非常缺乏,针对小额信贷的讨论也长期无法得到基于翔实数据的佐证和支持(杜晓山, 2001, 杜晓山等, 2008, 曹子娟, 2005, 焦瑾璞等, 2001)。

当前关于中国农村小额信贷发展还存在许多争论,还有一系列问题需要研究。这些问题包括: 1) 小额信贷是否能够真正瞄准贫困群体; 2) 小额信贷在农村金融体系中的作用是什么? 与其他正规金融机构和民间借贷的关系如何? 3) 小额信贷在农业和农村发展中能起什么作用? 对贷款农户的农业生产、非农就业和投资能产生什么影响? 回答这些问题对国家制定相关政策将有重要的参考价值。

虽然小额信贷项目设计初衷在于服务农村低收入群体,但理论与现有实证研究结果并不一致。Park 和 Ren(2001)发现,河南虞城扶贫社小额信贷项目成功地排除了富裕农户的参与,曹子娟(2005)和程恩江等(2008)的研究表明,小额信贷项目的目标群体是为女性贫困。然而,汪三贵(2001)和吴国宝(2001)等早期的研究表明,小额信贷项目参与农户多数也并非是最贫困的农户;近年来的研究也表明,小额信贷的贷款户也多为中等收入和收入水平偏高的农户,

如孙若梅(2006)发现易县扶贫社和南召县扶贫社小额信贷项目参与户中,中高收入户是低收入户的两倍多。刘西川等(2007)基于2005年三省(区)非政府组织小额信贷项目区农户调查的数据进行分析,发现中国农村非政府组织小额信贷项目的实际瞄准目标已从低收入户、中等偏下收入户上移到中等收入户和中等偏上收入户,甚至高收入户。

现有关于小额信贷在中国农村金融体系及农业和农村发展中作用的实证研究结果分歧较大。贾相平(2008)发现农户金融机构借贷和小额信贷对农业生产投入的影响很小,正规借贷与民间借贷呈现出功能分割。而孙若梅(2006)认为,小额信贷满足了农户的生产性需要,小额信贷对农村非正规金融乃至正规金融有替代和补充作用。孙若梅(2008)发现小额信贷有助于客户进行非农自营工商业,增加收入。Park和Ren(2001)发现,小额信贷增加了借款者的消费支出;Li等(2004)发现,虽然小额信贷没有增加农户资产总额,但能够促进非农就业。但是,现有实证分析的缺陷主要集中在数据和分析手段上,很多情况下没有考虑小额信贷项目客户自选择问题,回归结果估计发生偏误。

为了系统地分析和回答以上问题,中国科学院农业政策研究中心成立中国小额信贷研究课题组,旨在通过实地调研和大样本数据分析,客观、全面地揭示非政府小额信贷机构在中国农村金融体系、农业和农村发展中的作用。本报告包括以下三方面主要内容:1) 小额信贷目标瞄准群体和贷款用途;2) 小额信贷对正规金融机构和民间借贷的影响;3) 小额信贷的社会经济影响,包括对农户就业活动、土地流转、农业生产活动、消费和投资等方面。

第二章：扶贫基金会小额信贷

2.1 引言：

小额信贷在减少发展中国家贫穷和推动农村发展过程中发挥了非常重要的作用。有关研究表明，在发展中国家大约有 40%-80% 的人缺乏正规银行部门提供的贷款服务(World Bank, 2007)。在许多国家，由于小额信贷瞄准了被正规银行金融机构排斥的贫困人口，因此小额信贷被认为是包容性经济增长的有效政策工具和发展手段。

自 1990 年中期以来，小额信贷在中国得到迅速的发展，政府在该进程中起到了一定程度的促进作用。2004-2010 年期间，每年的中共中央一号文件都明确强调建立一个竞争、有序、多元的农村金融市场，小额信贷是其中的重要组成部分。据不完全统计，2003 年中国各类主要非政府组织小额信贷各项贷款总额为 260 万元，到 2009 年贷款总额已经超过了 3.45 亿元（见表 2.1）。

作为中国最大的非政府组织小额信贷项目，中国扶贫基金会 1996 年开始试点非赢利性小额信贷业务。2002-2005 年期间，该试点项目只覆盖少数几个县，由政府部门对其进行资金补贴和管理。联合国将 2005 年命名为“小额信贷年”，随后 2006 年，孟加拉乡村银行小额信贷创始人穆罕默德·尤努斯被授予诺贝尔和平奖，这极大地促进了小额信贷在中国的发展。2005 年也是中国扶贫基金会小额信贷发展的重要里程碑，其小额信贷业务不再作为政府试点项目，而是转制为独立的小额信贷机构，并于 2008 年更名为中国扶贫基金会中和农信小额信贷公司（以下简称中和农信）。自此，中和农信以独立法人身份经营小额信贷，不再完全依赖政府资金。截止到 2009 年 12 月，中和农信小额信贷已经在全国 26 个县建立分支机构，其贷款总额占表 2.1 统计的中国主要非政府组织小额信贷贷款余额的一半以上（见表 2.1）。

基于以上背景，本章旨在以中和农信为例，系统分析小额信贷的发展、贷款产品、机构绩效等。

2.2 中和农信小额信贷业务

自 2006 年转制为独立的小额信贷机构起，中和农信建立贷款客户数据库，详细记录各分支机构每笔贷款的时间、金额、期限、利率、和还款情况等，这些从 2006 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日的记录数据和中和农信提供的资金来源等数据是本章分析的基础。

表 2.1 2003-2009 年中国非政府类小额信贷机构贷款余额（万元）

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
农村发展与贫困缓解协会			195	260	715		
中国扶贫基金会小额信贷机构		1,040	1,300	2,340	6,240	10,205	17,875
淳化妇女发展协会						65	
赤峰昭乌达农村妇女可持续发展协会	260	325	390	520	650	780	1,040
定西安定小额信贷中心						390	
哈尔滨银行							4160
佳县妇女可持续发展协会						130	
南充小额贷款公司							5,850
宁夏惠民小额信贷有限公司						780	
中国国际机会组织					585	1,105	1,755
琿春扶贫项目促进会		65	130	130	260	325	325
延边扶贫项目促进会		65	130	130	195	130	195
浦城妇女可持续发展协会						195	
日升降小额信贷公司					2,405	2,925	3,315
四川仪陇惠民乡镇银行						650	
西乡县妇女可持续发展协会						195	
榆阳妇女可持续发展协会						195	
以上合计	260	1,495	2,080	3,380	11,050	18,135	34,515
中和农信小额信贷所占比例 (%)	0	70	61	69	56	56	52

数据来源：Microfinance Information exchange (<http://www.themix.org/>)

注：1) 本表数据仅收录中国主要的非政府组织小额信贷机构。

法律地位和资金来源

2001-2005 试点期间，作为政府类扶贫项目，中和农信小额信贷由国务院扶贫办领导，由中国扶贫基金会监督管理，贷款本金主要来源于政府拨款和社会捐赠。自 2005 年起，中和农信小额信贷的法律身份发生了变化，逐渐成为经营小额信贷业务的非银行非政府组织。作为独立法人，中和农信小额信贷开始向国有银行、国外银行和金融机构募集贷款本金，其贷款资金来源逐渐多元化¹。如表 2.2 所示，到 2009 年中和农信小额信贷资金从捐赠、无息贷款、有息贷款和当地政府资金配套来源所占的比例分别为 24%、13%、34% 和 29%。

表 2.2A 2006-2009 年中和农信小额信贷的资金来源

	2006	2007	2008	2009
贷款本金 (万元)	474	676	1,157	17,875
资金来源百分比 (%)				
捐赠	9	13	10	24
无利息贷款	4	6	7	13
有利息贷款	42	44	52	34
当地政府资金匹配	45	37	31	29

数据来源：作者根据中和农信提供的数据整理而成。

表 2.2B 2006-2009 年中和农信小额信贷负债及所有者权益(单位：亿元)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
商业银行贷款	-	0.2	0.3	0.6	0.6	1.75
国开行	-	0.2	0.3	0.4	0.4	0.75
农行	-	-	-	-	-	0.8
渣打	-	-	-	0.2	0.2	0.2
其他负债	0.175	0.277	0.377	0.115	0.486	0.747
其中：股东借款	-	-	-	-	0.378	0.592
负债合计	0.175	0.477	0.677	0.715	1.086	2.497
所有者权益	-	-	-	0.529	0.992	1.632
实收资本	-	-	-	0.5	0.95	1.474
负债及权益合计	0.175	0.477	0.677	1.244	2.078	4.128

¹中和农信小额信贷的主要贷款来自于：中国发展银行、渣打银行、中国农业银行。在 2006 年，中和农信小额信贷是第一个从中国发展银行得到贷款的机构，一个非政府机构能够从银行得到贷款在中国也是首次。2008 年，中和农信小额信贷与渣打银行签订了贷款协议；中国农业银行在 09 年向中和农信小额信贷提供了 200 万人民币的贷款 (<http://www.中和农信 mf.org.cn/english/partners.asp>)。

中国现行金融管理制度没有明确规范非政府组织类小额信贷金融机构的法律身份，这使得中和农信小额信贷在只能一个狭小的规章制度下生存。2008年5月，银监会和中国人民银行联合发文鼓励成立小额贷款公司。但规定小额贷款公司只能在县级登记注册，不得跨区域运营，且单一非金融机构持股不得超过10%。如果基金会按照此政策引入大量市场资金，并在每个县单独注册小额贷款公司，势必会增加基金会的运行成本，而且市场资金的逐利本性必将影响基金会小额信贷的扶贫方向与性质。为规范项目运作和控制项目风险，中国扶贫基金会在2008年底将小额信贷部独立成为中和农信项目管理有限公司。但中和农信公司毕竟不是按照银监会的要求成立的小额贷款公司，未取得金融监管部门的正式许可，因此在试点过程中往往会面临各级工商、税务和金融等有关部门的质疑，同时在享受有关优惠政策和申请商业银行批发贷款等方面也存在障碍。

迄今为止，中和农信小额信贷仍尚未获得金融机构类营业执照，其法律地位被模糊地定义为非政府、非盈利、非银行农村小额信贷专营机构。法律身份模糊可能导致中和农信等非政府类金融机构强化其商业化导向以追求机构财务可持续性，社会公益职能将被弱化。

业务发展和贷款规模

2006-2009年期间，中和农信逐渐扩大其小额信贷业务。2006年，县级分支机构（以下简称县社）数量达到10个，2009年县社数量迅增为26个。2006-2009年期间，中和农信所有县社小额信贷贷款总额从0.45亿元增长到2.79亿元，增幅将近7倍（见表2.3）。

表 2.3 2006-2009 年中和农信小额信贷贷款及财务绩效

	2006	2007	2008	2009	平均数
中和农信小额信贷县社分支机构数量	10	10	16	26	15.5
当年放款总额（万元）	4,728	11,805	18,766	27,636	15,734
单笔平均贷款金额（元）	2,259	3,103	4,932	6,679	4,243
总收益（万元）	52	-15	120	21	128
平均收益回报率	0.23	-0.04	0.04	2.22	-5.2

数据来源：作者根据中和农信提供的数据整理而成。

注：年度数据从1月1号到当年12月31号。

总体上看贷款的平均规模较小，但呈现不断增加的趋势。国际上衡量小额信贷目标群体最常用的指标之一是单笔贷款金额(Cull, et al., 2007, Schreiner, 2002)。单笔贷款金额越小意味着贷款瞄准的目标群体越倾向于较贫困的客户，单笔贷款金额的增加也意味着小额信贷机构在扩张业务过程中把贷款借给了那些生活境况较好的新客户或者是继续向老客户发放金额更大的贷款。从中和农信小额信贷的贷款情况看，2006年-2009年平均单笔贷款金额仅为5195元，体现了小额信贷贷款规模小的基本特征；但我们也发现，单笔小额信贷平均贷款规模有扩大的趋势，到2009年增加到了10647元。

由于地区和年份间收入水平的差异,使用单笔贷款金额评价小额信贷的目标群体有一定缺陷。通过人均国民生产总值标准化单笔贷款金额可以消除了这些差异,能较好地衡量小额信贷机构的目标瞄准群体(Cull, et al., 2011)²。如表 2.3 所示,2006 年中和农信小额信贷机构(人均国民生产总值)标准化单笔贷款金额系数为 0.27,2009 年该值上升为 0.94。这进一步印证了中和农信小额信贷客户的多元性及逐渐出现的较富裕群体。

财务可持续性

小额信贷的可持续性在学术界有较大的争议。上个世纪 80 年代末 90 年代初,小额信贷实践者和政策制定者逐渐证明小额信贷可以在财务实现平衡甚至赢利。但近期的研究显示,截止到 2007 年,全球 704 个小额信贷机构中,有 41% 无法实现财务可持续发展(Mersland and Strøm, 2010)。

对中和农信小额信贷的财务绩效的分析表明,到目前为止该机构也只能基本上达到盈亏平衡。如表 2.3 所示,2006-2008 期间,中和农信小额信贷的净收益和平均收益回报率为负值。但到 2009 年,中和农信小额信贷实现机构盈利。经过 4 年的结构化运营,中和农信基本实现了盈亏平衡。

小组联保

小组联保是国际小额信贷基本方式。2006 年,中和农信所有小额信贷产品全部通过联保小组来完成的,但是自 2007 年起,联保贷款比例逐渐下降。2009 年,通过联保贷款占总贷款总额的 81% (见表 2.4)。中和农信逐渐多元化贷款产品,个人贷款比例增加到 19%,个人贷款比例逐渐增长。

表 2.4 2006-2009 年中和农信小额信贷贷款金额按小组贷款分类

	2006	2007	2008	2009
小组贷款占总贷款金额的比例 (%)	100	98	92	81
联保小组规模 (%)				
小组人数 ≤ 3	20	10	3	4
4 ≤ 小组人数 ≤ 6	72	81	88	95
小组人数 > 6	8	9	9	1

数据来源:作者根据中和农信提供的数据整理而成。

中和农信小额信贷联保贷款小组规模稳定在 4-6 人。2006-2008 年间,中和农信联保小组人员规模比较灵活,可以少于 4 人,也可以多于 6 人。但到 2009 年,几乎 95% 联保小组人数规模都介于 4-6 人。

²然而,随着人均国民生产总值超过了贫困线标准,那么当收入不均衡时这个比率是有偏差的(Schreiner, 2001)。因此 Cull、Demirguc-Kunt 和 Morduch 等人(2011)利用平均贷款的比例和人均收入的第 20 百分位数来调整贫困线的标准。

贷款期限和利率

中和农信小额信贷期限大多低于 12 个月。如表 2.5 所示,2006-2009 年期间,6-12 月期的贷款金额占总贷款比最低 90%, 最高 95%。贷款期限低于 6 个月的短期贷款大多集中在 2006-2007 年。2009 年,6 月期以内的短期贷款比例只有 2%, 而高于 12 个月的长期贷款比例增加(见表 2.5)。

表 2.5 2006-2009 年中和农信小额信贷贷款金额按期限分类 (%)

	2006	2007	2008	2009
贷款期限≤6	8	10	5	2
6<贷款期限≤12	92	90	95	94
贷款期限>12	0	0	0	4

虽然中和农信小额信贷利率低于许多其他发展中国家,但是 2006-2009 年期间,其利率逐渐提高。表 2.6 所示,2006 年中和农信小额信贷平均年贷款名义利率为 8.5%,2009 年增长到 12.2%。同时,中和农信小额信贷调整其收息方式,逐渐从每笔贷款首月和尾月收息转变为按月还款付息。2006-2009 年期间,中和农信小额信贷逐渐放弃孟加拉每周还款模式,根据中国的国情逐渐改变为按月还款付息(见表 2.6 和表 2.7)。由于分期还款,实际利率要略高于名义利率。

表 2.6 2006-2009 年中和农信小额信贷贷款金额按利率和收息方式分类 (%)

	2006	2007	2008	2009
平均年利率 (%)	8.5	10.3	12.4	12.2
收息方式 (%)				
第一次和最后一次收取利息	95	84	70	23
第一次收取利息	4	15	7	1
每月随本付息	1	1	23	76

数据来源:作者根据中和农信提供的数据整理而成。

表 2.7 2006-2009 年中和农信小额信贷贷款金额按还款方式分类 (%)

	2006	2007	2008	2009
还款方式(%)				
每月还一次	27	80	99	99
每周还一次	73	19	0	0
其他	0	1	1	1
还款频率 (%)				
还款频率<10	8	11	5	3
10≤还款频率≤12	92	89	95	93
还款频率>12	0	0	0	4

数据来源:作者根据中和农信提供的数据整理而成。

还款

通过联保小组贷款、频繁还款和动态激励等方式，中和农信小额信贷的不良贷款率几乎为零。表 2.8 所示，逾期还款比例由 2006 年的 42% 降低到 2009 年的 15%。“零风险”逐渐成为中和农信小额信贷的经营目标和宗旨，但也令人担忧的是如此高的还款率可能会削弱贫困人群的流动性并使得部分贫困人口被边缘化。

表 2.8 2006-2009 年中和农信小额信贷机构逾期贷款及不良贷款

	2006	2007	2008	2009
贷款笔数	20930	38040	37980	41376
逾期贷款笔数比例 (%)	42	29	25	15
不良贷款笔数比例 (%)	1	1	0	1

数据来源：作者根据中和农信提供的数据整理而成。

注：逾期还款指超过规定限期的贷款。不良贷款指未能偿还而被注销的贷款。

2.3 小结和讨论

作为中国最大的非政府组织小额信贷项目，中和农信自 2005 年机构化以来，小额信贷业务得到了极大的发展，机构县社分支机构数量和总贷款量增长，单笔贷款金额也逐渐扩大。同时，随着调整贷款产品及提高管理能力，中和农信小额信贷逐渐实现财务可持续，并在部分县社实现盈利，从而实现了从政府小额信贷项目向机构化小额信贷专业金融组织的成功转型。

通过对 26 家分支机构贷款本金及贷款产品的系统分析，中国扶贫基金会中和农信小额信贷的发展模式和轨迹非常值得学术界和政策制定者关注。在农业转型和解决“三农”问题的宏观背景下，如何加大政府支持以强化其社会公益性，如何有效抑制商业利益驱动导致贫困人口被边缘化等问题具有很强的时效性和政策性。

第十章：结论及政策建议

本研究旨在通过实地调研和大样本数据分析，以中国扶贫基金会小额信贷为例，客观、全面地评估非政府小额信贷机构在中国农村金融体系、农业和农村发展中的作用，为深入推进中国农村金融体制改革，建立多元化的农村金融市场提供实证依据和决策参考。

主要结论：

- 农户借款需求规模大且增长迅速，正规金融机构难以满足农户借款需求的增长，农户往往依靠高风险的民间借贷来弥补农村正规金融机构信贷不足的问题。2006-2009年期间，尚未开展小额信贷村农户人均借款金额增长1.3倍，而小额信贷村农户人均借款金额增长3倍。其中农户借款总金额中来自正规金融机构贷款仅占20%。
- 非政府公益性小额信贷有效地满足了农户借款需求的增长，弥补了农村正规金融机构信贷的不足，同时在一定程度上替代了民间借贷，降低民间借贷对社会稳定带来的负面影响，对现有农村金融体系是重要补充。2009年非项目村内农户借款75%来自民间借贷，而同期项目村该比例仅为48%，中和农信小额信贷占37%，几乎与民间借贷相当。
- 中和农信小额信贷受到农民欢迎。大部分小额信贷户表示如果需要钱，首选中国扶贫基金会小额信贷。小额信贷农户中84%认为与正规金融贷款相比，小额信贷更方便快捷。亲朋之间借贷看似无成本，但37%小额信贷农户担心欠人情而不愿意向亲朋借钱。
- 小额信贷可以作为普惠性的金融服务形式，可以满足贫困农村地区所有农民。本研究表明不同财产分布的农户都能够普惠公平地获得小额信贷。相比而言，正规金融机构贷款对农户的覆盖则存在一定的偏向性与选择性，更倾向于贷给富裕农户。
- 非政府公益性小额信贷与现有农村正规金融机构借款互相补充。小额信贷可以覆盖农村各收入水平农户，而正规金融机构相对侧重富裕农户，因此小额信贷可以填补正规金融机构农村信贷的空白。同时，小额信贷主要用来满足农户农业和非农生产的短期流动性资金需求（如购买农资和批发零售等），增加农户的贷款能力，为正规金融机构培养和积累潜在客户。
- 小额信贷有助于缓解农村信贷市场中生产性贷款不足问题，有助于发展农户养殖和家庭自营工商业，对稳定农业生产有积极作用。
- 通过促进农户自主创业，小额信贷可以增加农村劳动力自营工商业劳动时间，繁荣农村就业市场，成为解决农村剩余劳动力的有效手段。

面临挑战:

以中国扶贫基金会为代表的非政府组织公益性小额信贷在解决贫困农户贷款难的方面做了有益探索，并取得了巨大成效。但非政府公益性小额信贷在我国的发展存在一系列问题，面临一系列挑战。

首先，小额信贷旨在瞄准贫困群体，但成本和商业性利益驱动制约了最贫困群体的贷款机会。由于小额贷款的扶持对象居住分散，贷款额度小，缺乏抵押等原因，导致小额信贷机构的运营和管理成本较高。国内外的实践证明，商业性金融机构具有追求“利润最大化”的天然特性，“嫌贫爱富”是必然选择。而公益性小额信贷机构以服务贫困农户为宗旨，不应过份“逐利”而偏离贫困农户。中国扶贫基金会中和农信小额信贷的发展模式和轨迹非常值得学术界和政策制定者关注。在农业转型和解决“三农”问题的宏观背景下，如何加大政府支持以强化其社会公益性，如何有效抑制商业利益驱动导致贫困人口被边缘化等问题具有很强的时效性和政策性。

其次，贷款本金不足，无法满足更多贫困农户的需求。目前，非政府组织公益性小额贷款项目本金主要来源于社会捐赠、财政扶贫资金和银行批发贷款。考虑到扩大社会捐赠的难度较大，因此必须获得更多的政府财政扶贫资金和银行批发贷款支持。

最后，非政府组织公益性小额信贷没有得到政府监管部门的正式许可，其发展受到严重约束。以扶贫基金会小额信贷为例，虽然开展小额信贷试点十多年了，项目区农民及地方政府对基金会的做法和效果非常认可，国务院扶贫办、银监会和人民银行等有关部门也多次派人实地考察，均给予了高度评价和肯定，但基金会的小额信贷机构并未取得金融监管部门的正式许可。2008年5月，银监会和中国人民银行联合发文鼓励成立小额贷款公司。但规定小额贷款公司只能在县级登记注册，不得跨区域运营，且单一非金融机构持股不得超过10%。如果基金会按照此政策引入大量市场资金，并在每个县单独注册小额贷款公司，

势必会增加基金会的运行成本，市场资金的逐利特点也可能影响基金会小额贷款的扶贫方向与性质。

政策建议：

国内外的实践经验证明，商业性金融机构具有追求“利润最大化”的天然特性，“嫌贫爱富”是必然选择。要想彻底解决贫困农户的贷款难题，必须要细分农村信贷需求，实现机构错位经营，发展专门针对这部分特殊群体的公益性小额信贷组织。根据中国人民银行的统计，商业性小额贷款公司的平均单笔贷款额度为 60 万元，而且 80% 以上属于抵押贷款。商业性小额贷款公司依然离贫困农户很远。而公益性小额信贷机构则不同，他们不以营利为目的，以服务贫困农户为宗旨，因此不会因为“逐利”动机而远离贫困农户。中国扶贫基金会小额贷款模式的成功，也充分证明政府、银行和公益组织的三方合作对于从根本上解决贫困农户贷款难题是可行的。因此国家应鼓励和支持发展像中国扶贫基金会等专门服务贫困农户的公益性小额贷款机构。现提出以下四点建议：

1、大力发展非政府普惠型小额信贷机构，构建多层次、多样化、适度竞争的农村金融服务体系。经过长期摸索和实践，我国正逐渐建立以农业银行、农业发展银行、国家开发银行、农村信用合作社、邮政储蓄、村镇银行等正规金融机构为主体、以小额信贷、各种类型的互助合作社、民间借贷为补充的农村金融服务体系。尽管近些年商业性小额信贷公司和农村金融创新拓展和丰富了农村金融体系，但农户贷款难问题长期无法得到解决。本研究表明如果合理规范和引导，大力非政府普惠型小额信贷有助于建立多层次、多样化、适度竞争的农村金融服务体系，培育和完善土地、劳动力和资金等要素市场，多方面解决农村各主体的借贷需求，保证农村经济持续稳定发展。

2、加大对公益性小额信贷机构的财政支持力度，降低其融资成本。扶贫基金会利用少量的财政扶贫资金，撬动更多的银行批发贷款来扩大贷款本金是一个非常好的做法。这不仅提高了财政扶贫资金的周转使用效率，同时也充分发挥了财政资金的杠杆效益。但与此同时，融入过多的银行批发贷款却导致贫困农户需要承担的贷款利率偏高。尽管小额信贷利率必须高于其他金融机构才能

避免富人从中套利，才能确保资金瞄准贫困农户，但过高的利率也会影响了相当部分贫困人口参与。因此，加大财政支持力度对于降低小额贷款机构的融资成本，进而降低贫困农户的贷款成本至关重要。

3、**允许公益性小额信贷机构享受惠农贷款的税收减免和差别化货币信贷管理等优惠政策，降低运营成本。**国家对于正规金融机构发放惠农贷款一直都有税收减免等政策，如2010年5月财政部和国税总局联合发文，同意给予金融机构发放的单笔5万元以下的农户贷款免征营业税和减征所得税。但由于目前的公益性小额信贷机构本身尚不属于正规金融机构，从而无法享受此类政策。中国扶贫基金会作为例外，经向财政部及国税总局提出申请，并经财政部和国税总局审核批准后可以享受此优惠政策。建议国家有关部门尽可能让更多其他公益性小额信贷机构享受国家的各种税收优惠政策。

4、**为非政府公益性小额信贷机构“正名”，解决其信贷业务的合法性。**以中国扶贫基金会小额信贷为例，机构开展“只贷不存”业务，并不影响其他农村正规金融机构，而且可以在一定程度上缓解民间借贷存在的社会风险。我国许多农村改革早期在当时政策体系外进行过小规模，小范围的试点，模式成熟后再推广。因此，建议银监会等有关部门可以对扶贫基金会采取非谨慎性的监管策略，批准中国扶贫基金会下属的中和农信公司开展农村小额信贷业务。身份合法化是小额信贷扶贫模式的推广和解决其后顾之忧的关键，也是小额信贷扶贫模式发展的制度保障。同时，为非政府公益性小额信贷机构“正名”有助于区别小额信贷与当前提供“小额贷款”的各种类型金融机构，使得非政府公益性小额信贷回归其普惠性特点，有助于探索和建立差别农村金融监管制度。