

# 小额贷款公司制度目标 及其实现路径探讨

「摘要」小额贷款公司的制度目标主要在于引导资金流向农村和欠发达地区，提高农户和小微企业的信贷服务可获得性，然而对小额贷款公司的调查发现，小额贷款公司的平均贷款额度相对较大、客户群体的收入水平和资产规模相对较高，在一定程度上偏离了制度目标群体，主要原因在于农村金融市场竞争不足，小额贷款公司的商业性质、制度安排的缺陷、相关政策的冲突导致正向激励机制不足。为此，笔者认为，应该明确小额贷款公司的身份，并取消贷款利率上限限制和提高对外融资比例，并继续放宽农村金融市场准入，以通过市场的良性竞争促进小额贷款公司客户群体的逐渐下移。

文 / 何广文 杨虎锋

## 小额贷款公司的制度目标

第一，通过小额贷款公司制度创新，强化农村金融市场竞争、增加农村金融资源供给，推动农村金融服务深化。在中国，政府一直对金融市场实行严格的准入控制，农村金融市场竞争不足，再加上农村现有金融机构如农村信用社、邮政储蓄银行等自身在产权结构、公司治理结构等方面不完善，其服务能力远远不能满足农村经济发展的需要。推进农村金融深化，要从完善农村金融服务的组织体系和利率市场化两个方面努力，其中完善农村金融服务的组织体系是关键（何广文，1999）。根据《关于小额贷款公司试点的指导意见》[银监发〔2008〕23号]，促进小额贷款公司发展的主要目的是“有效配置金融资源，引导资金流向农村和欠发达地区，改善农村地区金融服务，促进农业、农民和农村经济发展，支持社会主义新农村建设”，期望通过放宽农村金融市场准入，允许社会资本投资设立小额贷款公司，丰富农村金融市场的机构类型，通过市场竞争、以商业可持续的方式满足农村金融需求，不断提高农村金融服务水平。

第二，提高小微企业和农户的信贷可获得性。以大银行为主导的金融体制，是造成农户和小微企业

贷款难的重要原因之一，在服务微小客户方面，小型金融机构更具优势（林毅夫，李永军，2001），因此，要满足农户和小微企业的贷款需求，就需要开放农村金融市场，设立以服务微小客户为主的小型金融机构。银监发〔2008〕23号文件提出“小额贷款公司发放贷款，应坚持小额、分散的原则，鼓励小额贷款公司面向农户和微型企业提供信贷服务，着力扩大客户数量和服务覆盖面”，通过设立小额贷款公司这类规模相对较小、源于非国有部门的正规金融机构，更好地服务于包括小微企业和农户在内的非国有经济部门的发展，更好地满足微小客户的贷款需求。

第三，按照商业化模式运作小额信贷，实现机构的可持续发展。小额信贷机构的可持续性是为中低收入群体提供金融服务的关键，而财务可持续是机构可持续发展的必要条件（James C. Brau, Gary M. Woller, 2004），国际小额信贷的实践证明，小额信贷机构完全可以通过自身的努力实现可持续发展，而且通过商业化的运作能够吸引更多的私人资本进入小额信贷领域（Hassan, 2002）。借鉴国际小额信贷的经验，开放农村金融市场，设立商业性的小额贷款公司，一方面吸引社会资本进入农村金融领域，满足农户和小微企业等农村经济主体的小额资金需求；另一方面，按照市场化的原则进行运作，实现机构自身的可持续发展，建立农村金融供给的长效机制，提高信贷资金的配置效率。

## 保障小额贷款公司制度目标实现路径

首先,限定小额贷款公司的业务区域,鼓励发放涉农贷款。为了引导民间资金回流农村和欠发达地区,增加涉农贷款的供给,政策规定小额贷款公司的业务区域限于县域内,不得跨区域经营。为了更加明确小额贷款公司面向“三农”发放贷款的责任,北京、陕西、甘肃、宁夏还要求小额贷款公司的“三农”贷款最低占比不得低于年度累计贷款额的70%,云南规定的比率为50%。将小额贷款公司的业务范围限于县域,有利于小额贷款公司发放涉农贷款,支持县域经济发展,但业务范围局限于单一区域,限定了小额贷款公司的市场发展空间,尤其是对注册资本相对较大的小额贷款公司,必然会对其可持续经营产生负面影响,同时也使小额贷款公司面临一定的系统性风险。

其次,限定小额贷款公司的最大贷款额度,鼓励发放小额贷款。为了鼓励小额贷款公司面向农户、小微企业发放小额贷款,防止出现贷款集中、大额度贷款的情况,银监发[2008]23号文件提出应坚持“小额、分散”的原则,同一借款人的贷款余额不得超过小额贷款公司资本净额的5%。各省区在银监发[2008]23号文件的基础上对小额贷款公司的贷款额度进行了明确限制。在最大贷款额度方面,河北等26个省区规定同一借款人贷款余额不得超过资本净额的5%,北京规定该比例为3%,陕西和宁夏则规定该比例为1%。为了进一步明确小额贷款公司支持微小客户的责任,上海等8个省区规定了小额贷款公司在全部贷款中所占的最低比例,而四川和陕西分别规定了小额贷款公司的单笔贷款金额最高为20万元和30万元。政府期望通过对贷款额度的限定,要求小额贷款公司将资金的主要部分用于小额贷款,使农户和小微企业成为小额贷款公司的客户主体,然而现有政策规定为小额贷款公司提供了较大的选择空间,是否能够真正惠及微小客户,还取决于市场的实际运作。

再次,放宽对小额贷款公司利率的限制,在政策规定范围内按照市场化原则确定贷款利率。贷款利率是小额贷款公司资金的价格,是客户使用小额贷款公司资金需要付出的成本。银监发[2008]23号文件规定,小额贷款公司按照市场化原则进行经营,贷款利率上限放开,但不得超过司法部门规定的上限,下限为人民银行公



布的贷款基准利率的0.9倍,具体浮动幅度由小额贷款公司按照市场原则自主确定。对于放款的最高利率,各省市金融管理部门在小额贷款公司监管中,依据的是1991年7月2日最高人民法院审判委员会第502次会议讨论通过的《关于人民法院审理借贷案件的若干意见》第6条的规定,“民间借贷的利率可以适当高于银行的利率,但最高不得超过银行同类贷款利率的四倍(包含利率本数)。超出此限度的,超出部分的利息不予保护”,为小额贷款公司的贷款利率设定了上限。从2006年至2011年,小额贷款公司发放贷款的利率上限随基准利率的变动有大幅度的波动(见图1),最高时可以达到29.88%,最低时为21.24%。政府希望通过放松小额贷款公司的贷款利率上限,按照市场化原则确定贷款利率,形成市场化的贷款定价机制,提高信贷资金的配置效率。

## 小额贷款公司制度目标实现的实证分析

为了更全面、深入地考察小额贷款公司的运行状况,2011年12月,我们开展了对小额贷款公司的问卷调查,对小额贷款公司的经营情况进行了全方位的了解,调查范围涵盖了28个省(市、自治区),共获得有效样本174个。下面通过对样本小额贷款公司的分析,来说明小额贷款公司制度目标的实现状况。

第一,样本小额贷款公司的涉农贷款比例明显高

于银行业总体水平。样本小额贷款公司的涉农贷款比率平均为35.53%，涉农贷款比例超过50%的公司有59家（见图2），小额贷款公司的涉农贷款比例明显高于2011年全部银行业金融机构25.7%的占比（银监会2011年年报）。小额贷款公司作为农村金融领域重要的制度创新，其发展有效满足了农户农业生产、农机具购置、房屋建设等实际问题的资金需求，帮助农民工解决创业资金难题，向农村小微企业提供了有力的资金支持，促进了农业和农村的发展，直接或间接地带动了农民收入的提高。

第二，小额贷款公司主要服务于小微企业和农村大户，服务深度不足。截至2011年10月31日，样本小额贷款公司的贷款余额中，个人贷款、个体工商户贷款和企业贷款占比分别为38.57%、19.97%和41.46%，其中个人贷款中农牧户贷款占47.02%，企业贷款中小微型企业贷款占77.82%。从不同客户的贷款金额来看，个人贷款的平均单笔贷款额为38.00万元，其中农牧户贷款的平均单笔贷款额为24.54万元，说明这部分客户主要为收入水平相对较高的人群，尤其是针对农户的贷款主要投向以产业经营为主的农村大户；个体工商户贷款

的平均单笔贷款额为71.24万元；企业贷款的平均单笔贷款额为167.45万元。总体来看，小额贷款公司的客户群体主要为小微企业、个体工商户和农村大户，这与在山西、浙江、内蒙古、云南等地对小额贷款公司调研的结论相一致（武宏波，2006；郑曙光、林恩伟，2010；乔海滨，2010；范应胜，2010；李永平、胡金焱，2011），这部分客户为金融领域里的弱势群体，其贷款需求没有或者没有完全得到正规金融机构的满足，小额贷款公司的设立，满足了这部分客户的信贷需求，发挥了扶持微小、扶持弱势的作用。但显然，小额贷款公司服务的客户群体收入水平相对较高，服务深度不足，与传统的小额信贷机构有明显差异。

第三，小额贷款公司的贷款利率相对较高。样本中的小额贷款公司贷款年利率介于5.00%~36.00%之间，平均贷款年利率介于7.92%~30.00%之间，平均贷款年利率高于15%的小额贷款公司家数占总样本的75.33%，有两家公司的平均贷款利率高于基准利率（6.56%）的4倍，考虑到部分小额贷款公司会以手续费、咨询费等形式变相收取利息，小额贷款公司的实际利率可能会更高，但总体来看，大部分小额贷款公司的贷款利率基本符合不超过基准利率4倍的政策要求。小额贷款公司的贷款利率较高，主要原因在于：

(1) 小额贷款公司的资本金由产业资本转型而来，具有较高的机会成本，只有从事贷款业务有较高的收益时才能吸引更多资金进入；(2) 贷款需要承担管理成本和风险损失，需要收取一定的利息进行弥补；(3) 小微企业和农户的贷款需求巨大，资金处于卖方市场状态，小额贷款公司在贷款产品定价中处于主导地位，为其收取较高的利率提供了条件。

第四，小额贷款公司基本实现财务上的可持续发展。样本小额贷款公司中，2011年10月末，仅有三家公司出现亏损，其余均实现了经营上的自负盈亏（见图3）。2011年前10个月，样本小额贷款公司的总资产收益率平均为7.16%，其中最高者为20.9%，最低的还未实现盈亏平衡，大部分公司的总资产收益率在5%~15%之间；净资产收益率平均为8.03%，其中净资产收益率最高的为29.97%，最低的为-0.08%。与银行业金融机构相比，小额贷款公司贷款利率虽然较高，总资产收益率也高于银行，但净资产收益率大大低于银

图1：2006~2011年期间小额贷款公司的放款利率上限 单位：%

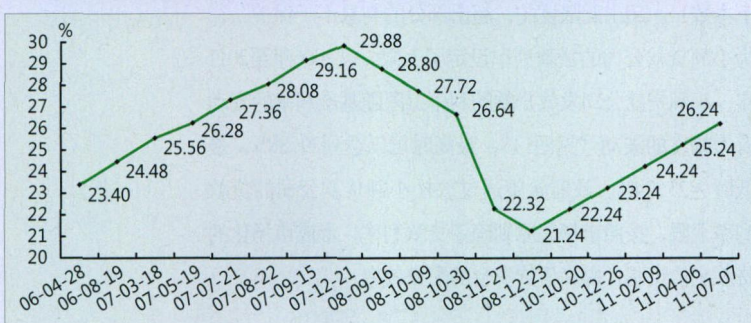
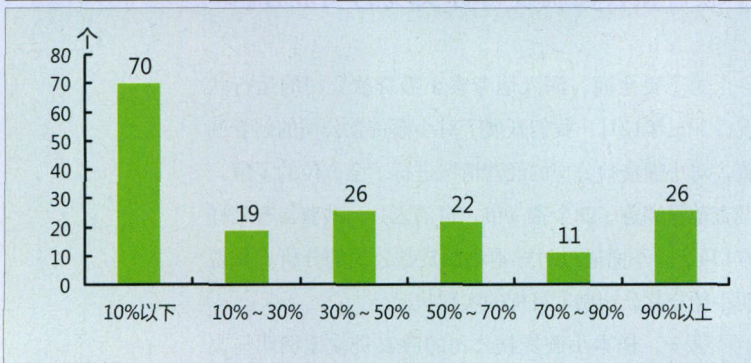


图2：样本小额贷款公司涉农贷款占比分布



行业<sup>1</sup>，其主要原因在于小额贷款公司对外债务融资受限，财务杠杆比率低，导致其主要依靠自有资本发放贷款，影响了投资回报。

## 小额贷款公司偏离制度目标的原因及制度优化路径

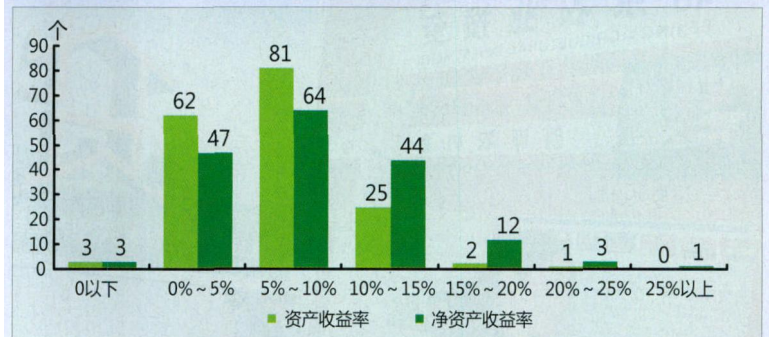
根据政策设定的目标，小额贷款公司的服务对象应具有弱势群体性与贷款额度的微小性（何广文，2006），然而样本小额贷款公司的贷款额度相对较大，在一定程度上偏离了现行制度设定的目标。小额贷款公司偏离制度目标主要原因在于：

第一，金融市场竞争不足，小额贷款公司的市场空间较大。农村金融市场贷款需求主体为农户和小微企业。面对以大型银行为主导的信贷供给体系，小微企业和农户普遍受到正规金融机构的信贷排斥，不能满足贷款需要，存在贷款难问题，为小额贷款公司提供了广阔的市场空间。小额贷款公司规模较小，具有灵活的运作机制，能够根据微小客户的需要提供近距离、便捷化的服务，具有对市场较强的适应能力，能够根据市场的需要随时调整发展策略。在面对巨大的农村信贷市场需求时，小额贷款公司也必然优先选择风险程度较低、贷款额度较大、利润水平较高的客户。

第二，作为商业性的小额信贷机构，小额贷款公司有通过提高贷款额度、追求利润最大化的倾向。根据现有研究，私人商业资本从事小额信贷希望获得尽可能高的回报，为此他们可能偏离目标群体，以降低成本、提高利润（Matth us-Maier and J.D.von Pischke, 2006）。样本小额贷款公司的平均单笔贷款金额与资产收益率和净资产收益率的相关系数分别为0.255和0.244，显著性水平均为0.00%，说明贷款金额与小额贷款公司的盈利能力呈弱正相关关系，而小额贷款公司以私人资本为主的股权结构，决定其经营行为不可避免的具有较强的趋利性，尤其面临“只贷不存”的资金来源硬约束和卖方市场时，提高贷款额度成为小额贷款公司降低成本、提高利润水平的理性选择，使得小额贷款公司的发展路径与政策定位的初衷有所偏离，在客户群体的选择上偏重小微企业和农户中经济状况较好的客户。

第三，制度安排存在缺陷，无法对小额贷款公司的

图3：样本小额贷款公司的资产收益率与净资产收益率分布



贷款额度形成有效制约。样本小额贷款公司的资产规模与平均单笔贷款金额的相关系数为0.456，显著性水平为0.00%，反映出规模与平均贷款金额具有显著的正相关关系，表明政策界定并没有对小额贷款公司的贷款额度形成有效的制约。对于小额贷款公司的贷款金额，大部分省区仅规定不超过资本净额的5%，这意味着随着小额贷款公司规模的扩大，其可发放的单笔贷款金额也越大。按照净资产规模的5%计算，净资产1000万元的小额贷款公司，最大贷款额度为50万元，而净资产1亿元的小额贷款公司，最大贷款额度可达500万元，其可操作的空间较大，实施结果必然是其平均贷款额度逐渐提高。

第四，政府政策存在冲突，无法对小额贷款公司形成有效的正向激励。小额贷款公司从事贷款业务，面向小微企业和农户提供小额贷款，显然小额贷款公司从事的是金融服务业，应属于金融机构。在中国人民银行2009年发布的《金融机构编码规范》中，也认定了小额贷款公司金融机构的身份。但在银监会和财政部的相关政策文件中，却并未认可小额贷款公司金融机构的身份，政府给予农村金融机构服务弱小、服务“三农”可以享受到的各项补贴和优惠政策未将小额贷款公司纳入其中<sup>2</sup>，而在营业税和所得税缴纳上，小额贷款公司却按照金融机构对待。一方面，政府希望小额贷款公司扶持微小、扶持弱势；另一方面，小额贷款公司却受到政策歧视，无法对小额贷款公司形成有效的正向激励机制。

基于以上分析，笔者认为，应从以下几个方面对小额贷款公司制度进行完善：

第一，明确小额贷款公司的身份，给予小额贷款公司平等的金融机构政策待遇。小额贷款公司本身是一种



非存款类金融机构，如果小额贷款公司面向小微企业和农户发放小额贷款，也应当与其他金融机构享受相同的政策待遇，形成对小额贷款公司的扶持微小、扶持弱势的有效正向激励。

第二，取消贷款利率上限限制和提高对外融资比例，由市场主体通过自由协商确定。对利率的人为干预，制约了市场配置资源的能力，更重要的是限制了小额贷款公司通过获得适当的利率弥补高风险贷款的可能损失所具有的内在激励，最后导致的是制度效率的丧失。由于制度设计上的原因，小额贷款公司更倾向于发放抵押贷款、担保贷款等风险相对较低的贷款，形成新的信贷配给，加之微小客户的贷款管理成本相对较高、风险相对较大，更容易成为信贷配给的对象，贷款利率的限制使得在相同的贷款利率下，小额贷款公司减少对这部分客户的服务，使得小额贷款客户信贷可获得性降低。因此，应进一步放宽小额贷款的利率限制，由市场自主确定贷款利率，发挥市场在资源配置的作用，降低微小客户因信贷配给而受到信贷排斥的程度。另外，小额贷款公司向商业银行融资，会受到商业银行的评估和监督，并且，一般都要求提供抵押担保，因此，也会促使小额贷款公司加强风险防范，所以，如果有有效监管的存在，完全可以适度放开对小额贷款公司融资比例的限制。

第三，继续放宽农村金融市场准入，通过市场的良性竞争促进小额贷款公司客户群体的逐渐下移。小

额贷款公司能够在实现财务可持续的条件下，服务小微企业、农户等微小客户，不但可以较好地履行社会责任，实现资源的有效配置，而且对促进农村金融深化发挥积极的作用，可以说小额贷款公司的制度创新是成功和有效的，是金融深化政策的成功范例。然而小额贷款公司的规模相对较小，数量相对较少，还无力提升农村金融市场的竞争程度。因此，应进一步放宽农村金融市场的准入政策，降低准入门槛，培育更多的农村金融市场主体，通过市场竞争的方式，提高小额贷款公司的服务水平。随着农村金融市场竞争局面的逐步形成，小额贷款公司也必然会理性选择下移其客户群体。■

#### 注释：

<sup>1</sup>2011年第三季度，16家上市银行的资产收益率平均为0.89%，净资产收益率平均为11.45%。根据银监会2011年年报，全国银行业金融机构2011年的资产利润率为1.2%，资本利润率为9.2%。

<sup>2</sup>《关于实行新型农村金融机构定向费用补贴的通知》（财金[2009]15号）、《关于开展县域金融机构涉农贷款增量奖励试点工作的通知》（财金[2009]16号）、《关于印发〈财政县域金融机构涉农贷款增量奖励资金管理暂行办法〉的通知》（财金[2009]30号）、《财政部关于印发〈中央财政新型农村金融机构定向费用补贴资金管理暂行办法〉的通知》（财金[2009]31号）等一系列政策性文件中，并未将小额贷款公司纳入扶持范围。

#### 参考文献：

1. 范应胜. 小额贷款公司支持地方经济发展的对策与建议[J]. 时代金融, 2010(10): 132-133.
2. 何广文. “只贷不存”机构运作机制的特征与创新[J]. 银行家, 2006(8): 118-121.
3. 何广文. 从农村居民资金借贷行为看农村金融抑制与金融深化[J]. 中国农村经济, 1999(10): 42-48.
4. 李永平、胡金焱. 设立小额贷款公司的政策目标达到了吗? [J]. 山东社会科学, 2011(1): 82-87.
5. 林毅夫、李永军. 中小金融机构发展与中小企业融资[J]. 经济研究, 2001(1): 10-18.
6. 乔海滨. 小额贷款公司可持续发展研究[J]. 华北金融, 2010(10): 18-22.
7. 武宏波. 小额信贷组织与农村金融制度创新[J]. 华北金融(2): 2006, 4-10.
8. 郑曙光、林恩伟. 小额贷款公司运行中的政策环境与制度完善[J]. 宁波大学学报, 2010(6): 77-82.

注：本文系国家哲学社会科学基金重大项目“建立现代农村金融制度对策研究”（08&ZD024）的阶段性研究成果。

作者单位：何广文 中国农业大学经济管理学院  
杨虎锋 西北农林科技大学经济管理学院