中国流通经济 2013年第 5期口本刊特稿
发展小额信贷促进普惠金融
吴晓灵
(清华大学五道口金融学院，北京市 100083)
摘要：小额信贷是提高弱势群体社会地位和生活状况的重要手段，目前我国中小商业银行、村镇银行、小额
贷款公司和公益性小额贷款机构都在从事小额贷款业务，但小额贷款在客户判断、贷款依据、信贷员素质、管理体
系等方面都有特殊要求，在身份定位、政策环境、税收制度等方面存在着诸多困难。应该为小额贷款的发展提供良
好的制度环境，使其利率能够覆盖风险，并适当定位小额贷款机构的性质，让其拥有贷款呆坏账核销自主权，在保
证其不非法集资、限制其外部性的前提下进行制度创新 ．以满足社会上普遍存在的大量需求。
关键词：小额信贷，非法集资，制度创新
中图分类号：F270 文献标识码：A 文章编号：1007—8266(2013)05—0004—08
在社会制度既定的背景下，一个国家要发展
和稳定，一定要做两件事情。第一，提升经济发展
能力，创造更多的财富；第二，让全民共享发展的
成果。任何一个国家都存在弱势群体，特别是一些
贫困人口，政府应资助他们，但是这种资助仅仅能
够使其维持生存。他们如果想改变自己的命运，让
自己生活得更好、发展得更好，就必须凭自己的努
力去争得更好的社会地位和物质享受，小额信贷
能够起到这样的作用。诺贝尔和平奖获得者尤努
斯 (MuhammadYunus)就是用商业可持续的方式
帮助穷人改变命运的最好典范。只有消灭了贫困，
才能够使社会得到安宁。普惠金融就是给弱势群
体一个获得社会救助之外享受经济发展成果和改
变自己命运的机会。
一
、普惠金融与小额信贷
2005年世界银行举办了小额信贷年，其所属
组织世界银行扶贫协商小组对普惠金融的主要内
容进行了规定。首先，普惠金融包含着政策层面的
监管与监督；其次，对从事普惠金融机构的财务报
告和信息披露有一定的要求；三是对客户层面要
有公平的定价。这三个层次的制度结合在一起，核
心是让每一个

小额信贷。小额信贷的定义有两个核心，一是小额，
二是信用放款，而不是抵押和质押放款。有的贷款
尽管额度很小，如果不是信用放款，也不是小额信
贷。从金额上来讲，多少算小呢?一般来讲，对一个
自然人的贷款额度应是本国或本地区人均 GDP的
2．5倍。我国东部和西部地区人均收入差距比较大，
在中西部地区小额信贷的额度应是 5万元以下，而
在东部和中部比较发达的地区应是 1O万元以下。
总体来讲，我国对一个自然人的贷款，不超过 10万
元的都可以称之为小额贷款，而一些公益性组织的
小额贷款往往是以千元计的。
2011年工信部发布微型企业标准，其中工业
企业的微型企业是指从业人员 20人以下或者营业
收入 300万元以下的企业。划分小型企业和微型
企业主要是为解决劳动力就业问题，因而我们不必
对所有行业都划分小企业和微型企业。有一些高
科技企业从业人员在 20人以下，但是其产值很高，
或者盈利和营业额很大。我认为，政策优惠的对象
不应该包括这些人数少但营业额和利润都很高的
企业。应该在劳动密集型行业中划分小微企业，让
政策聚焦这些企业，让它们更好地发展。因此，小
微企业贷款应该是贷款余额在 100万元或者 50万
元以下的贷款。为什么用“或者”呢?因为有东部和
西部差别的问题。为什么用“余额”，而不用一笔贷
款 ?因为如果 100万贷款余额的企业有 30％的资
本金，资产最多是 150万，是一个微型企业，可以解
决一些就业问题。如果以单笔贷款来说的话，一个
企业很可能到多家银行贷款，它未必就是一个很小
的企业，因为其贷款余额可能很大。
按照上述定义，国际上一般把从事小额信用贷
款业务的机构分为三类。
第一类是福利主义的小额信贷。它服务于弱
势群体，享受外部资助与补贴。福利主义小额贷款
的机构在财务方面可能不可持续，在有了外界捐赠
和资助之后把钱贷出去，然后再收回来。因为它收
的利息比较低，因此很难自我循环起来。
第二类就是公益性质的制度主义小额信贷。
它同样服务于弱势群体，但是自身是商业可持续
的。这就是尤努斯后来发展的小额信贷，它们是信
用放款，额度很低，但一定要用利率覆盖风险，使其
在财务上可持续，这类机构不以利润最大化为目
的。
第三类是完全商业性的小额信贷。它服务于
传统银行客户之外的群体，追求利润最大化。一般
商业银行往往不愿从事小额信贷业务，但现在有些
商业银行也把小额信贷作为自己业务的一部分。
福利主义的小额信贷组织。2O世纪 90年代联
合国计划开发署和世界银行以捐赠与项目方式计
划在中国搞扶贫小额贷款，最多时有三百多个项目
组织。经过十几年的发展，目前还有将近一百个能
够继续生存，当年捐给它们的几百万元现在还在不
断地周转放贷。小额贷款联盟是一个民间组织，其
中有正规金融机构，也有小额贷款公司，还有非政
府的信贷机构。目前参与这个民间信贷组织的有
六十多家福利性小贷机构，也就是说还不到一百家
仍然存在。
在目前小额信贷市场上，最主要也是最活跃和
比较好的有两类：一类是公益性的制度主义小额信
贷的机构，最典型的是扶贫基金会下属的中和农信
项目管理有限公司，其小额信贷的业务量很大，
2011年贷款累放 107．4亿元，平均每笔 9657元；另
一类是商业性的小额信贷。邮政储蓄银行、包商银
行等城市和农村商业银行已经深度介入到了小额
信贷领域中。邮政储蓄银行挂牌之后，就定位为小
额信贷银行。一是人才缺乏，二是由于它是后起银
行，无法与现有大银行争夺优质客户。2011年，其
放款每户平均余额是七万多元。2005年，世界银行
扶贫协商小组提出了小额信贷的 1l项原则，其中
一项就是，小额信贷是建立在永久性本土金融机构
中。当时我们还没有多少金融机构肯愿意从事这
些业务，大部分是公益性组织在做，那时只有农信
社对农户做几万元以下的信用放款。2005年，包头
商业银行、哈尔滨银行、台州商业银行以及邮储等
商业银行，开始学习欧洲复兴开发银行专门的小额
信贷技术，到现在为止已经比较成熟了，它们深深
地介入到了小额信贷领域中。再有一类商业机构
就是最近兴起的村镇银行。比较典型的是中银富
登村镇银行，其定位是只发放 10万元以下的信用
贷款。再有就是近几年兴起的小额贷款公司，它没
有金融牌照，从政策上说是引导它们从事小额贷
款，但是从总体来说还没有做小额信贷。也有一些
机构贷款额高些，平均额在百万元以下，但抵押担
保贷款多些，还没有小额信用贷款。小额信用贷款
做的比较好的是阿里巴巴小额信贷公司，平均每笔
5

小额贷款公司、一些非政府组织、城商行和某些重
新定位的机构。对于自然人的放款，5万元以下或
者 10万元以下是小额信贷机构做，高于此数额的，
所有机构都在做。我们的信贷市场大约就是这样
的层次划分。
在这样的市场中，对于100万～300万元的贷
款，只要解决一个问题，市场就可以很好地发展了，
即呆坏账核销自主权的问题。如果商业银行有呆
坏账的核销自主权，就可以用利率覆盖风险的办法
把一些客户的风险覆盖掉，就会有积极性去做这些
百万元以上的贷款，其实这是一般传统的信贷技术
就能做的。但是百万元以下特别是几十万元几万
元的信用贷款，有它的特殊技术。跟传统的银行业
务比较起来，它的特殊技术表现在三个方面。
第一，对客户人品、还贷意愿的判断和对客户
的培育。与传统信贷业务对管理者管理能力的评
判不完全相同，在传统信贷业务中，评判的主要不
是个人，而是整个管理机制，是企业的治理机制和
管理团队的管理能力。而对于小额信贷来说，因为
借款的往往都是个人，包括小微企业其实也是一个
小微企业主，因而对客户人品和还贷意愿的判断是
一个很技术的问题。在客户培育方面，所有成功的
小额信贷机构都要对客户先培训、先教育、后贷款。
要主动开发客户群，而不是让客户找上门来。
第二，调查编制客户资产负债表、损益表和现
金流量表。传统银行信贷业务要求贷款企业有会
计报表，即资产负债表、损益表和现金流表，然后通
过传统的打分评级来确定给不给一个企业贷款。
但是对于小微企业和个体来说，他们的经营是很不
确定的，是不规范的，没有标准的会计制度。在大
市场中，对小摊小贩和个体户，需要信贷人员通过
访谈考察其进货、销货，甚至用电情况，即通过其消
耗、进货、出货的情况，再询问很多问题，然后由信
贷员编制成这样的表格。
第三，是信贷员的理念培养和实践培训。做小
额信贷，要求信贷员有极大的爱心和社会责任心。
因为客户从来没有跟银行打过交道，他们是在社会
中不太被重视的人群。信贷员要有爱心，是真心想
帮助他们，让人觉得是很诚恳的，是有爱心有责任
心的人。这样的小贷信贷员不是学校培训出来的，
而是师傅带徒弟带出来的。要上课进行培训，讲一
般的理念，但是要掌握这些东西，必须跟着师傅干
一段时间。
这是对传统银行信贷业务的极大挑战，成本非
常高。降低小额信贷成本的有效途径是标准化放
款、批量化做业务。中和农信公司贷款发放的模式、
管理的模式就是标准化的，它的前台是在村子里，
在北京的计算机网络进行中后台处理，它也是批量
做的。很多城市商业银行、农村商业银行和国外比
较成功的小贷公司以及阿里巴巴的小贷，他们都是
到客户作各种各样的调查和提问，信贷员把这些信
息输入到计算机进行程序化处理，然后运用计算机
来做后台的管理，只有这样才能保证放贷的品质和
风险控制。
(1)商业银行。有代表性的是包商银行，其小
额贷款是从 2005年开始的。
表 1是最近小贷联盟评选小额信贷优秀机构
时，在调查报告中列出的包商银行小额信贷放款情
况。它的技术在不断提高，效益也在不断提高，放
贷速度越来越快，单笔金额越来越小，覆盖面越来
越大，说明城市商业银行找到了一条差异化定位的
道路。包商银行和哈尔滨银行认识到，在大银行林
立的城市中，与大银行竞争的效果肯定不好，所以
他们深入到底层去做服务。
表 1 包商银行小额信贷的情况
年份月均贷款笔数平均单笔金额(万元)
20o9 2843 30．8
2010 2945 16．6
2011 5328 15．3
2012 上半年 11578 9．2
(2)村镇银行。银监会推出村镇银行的主要目
的是想把它变成一种新型的为农村服务的金融机
构。监管当局要求，村镇银行由商业银行主发起并
控股 15％，2012年随着温州金融改革的推进，把原
来的控股 20％降到了 l5％。在县市设立村镇银行，
注册资本金不得低于 300万元；在乡镇设立的村镇
银行，注册资本金不得低于 100万元。到 2012年 6
月末，全国已经组建了 673家村镇银行，他们的贷
款余额是 1782亿元，平均资本是 7000万元。非常
有意思的是，将近 70％的村镇银行是城市商业银
行和农村商业银行发起的，其中城市商业银行占
48．9％，农村商业银行占21．1％。最低控股比例是
7

24．1％，最高是 100％。总体来说，银行控股比例达
48．6％ 。
村镇银行在其发展的过程中遇到了很多的困
惑。吸收存款的时候不是很容易，发放贷款时又和
其他的银行同质竞争。在乡镇，包括农业银行、农
村信用社、邮政储蓄都有机构，特别是在存款竞争
上，邮政储蓄比村镇银行吸收农村存款要方便得
多。因此村镇银行到底如何发展一直是一个令人
困惑的问题。我最近去调查，发现包商银行和哈尔
滨银行都在批量向全国发起村镇银行。而且在介
绍经验时，都是在推广它们在包头和哈尔滨开展的
成熟的小额信贷技术。前几年，单个村镇银行面临
同质竞争、吸收存款困难和结算困难等问题。中国
银行宣布要在全国批量设置村镇银行，靠的就是中
银富登在全国设的村镇银行。我认为像中国银行、
包商银行和哈尔滨银行这样的银行，用村镇银行批
量设置的方法实现集团化经营才能够发挥优势。
当它批量设置的时候会有一个品牌效益，同时有规
模效益。批量设置的村镇银行能够在计算机网络、
资金调度、资金结算、风险控制和培训等方面得到
发起行的全力支持。前几年村镇银行经常遇到结
算渠道的问题，因为结算要有网络，单个的村镇银
行很难形成结算网络。一个城市的商业银行或者
一个正规的金融机构，设一两家银行完全就是大银
行的附属行，它也形不成网络，只能进入到大银行
的网络进行结算。如果批量设置村镇银行的话，那
些不能异地设分行的城市商业银行，在异地设了这
么多的村镇银行，就可以形成比较好的结算网络，
能够对他们进行结算上的支撑。
在考虑设计金融机构时，必须是原金融机构中
所缺少的东西，设计出来后才会有一个发展的空
间。商业银行在小额信贷基础上建立的集团银行，
可能是未来在新市场定位中能够有发展空间的一
种营业模式。
最近很多民营资本特别想进入金融机构中，而
且想以村镇银行作为其进入金融机构的一个主要
目标。包括温州搞金融改革试点，很多民营资本已
经做好了准备，要发起一个全部由民营资本组成的
金融机构，但是没有得到3'-局的批准。我想有两方
面的原因，一方面是从监管当局来说，看到了商业
银行的牌照能够吸收小客户的钱。1998年之前中
国有过合作基金会，当时在全国各地的农村中有很
多合作基金会，它们是既可以吸收存款，又可以发
放贷款的民间组织，本质上就是一个农村信用社，
一个商业银行。但是因为没有纳入监管，后来出了
很多风险，最后政府把它们给关了。为关闭这些合
作基金会，地方政府向中央政府借了一千多亿元的
再贷款，来偿付关闭机构的个人债务。这件事情使
得监管当局对于机构吸收公众存款可能出现的风
险有极大的警惕。因此，监管当局提出对于村镇银
行的设立一定要有一家商业银行控股，目的就是控
制风险。但正因为由商业银行发起和控股，民营资
本就不愿意进来。而监管当局最担心的就是民营
资本控制会有风险，因为它们没有经营银行的经
验。
另一方面，作为民营资本来说，即使一个全部
都是民营资本的村镇银行，在吸收存款、办理结算
等方面也会面临很多问题。到现在为止村镇银行
的困惑，其实就是民营资本独立办银行所面临的困
惑。村镇银行要想找到新的市场定位，最好是基于
小额信贷的集团化发展，这才有可能会有别于其他
机构。
(3)新型的小额贷款机构。根据银监会 2008年的
文件，在小额贷款公司的设立方面，有限责任公司
要有 50个以下股东出资，股份有限责任公司是
2-200人发起，其中必须有半数以上的发起人在中
国境内有住所。有限责任公司的注册资本不得低
于 500万元，股份有限责任公司注册资本不得低于
lO00万元。单一法人、企业法人和其他社会组织及
其关联方持有的股份不得超过小额贷款公司注册
资本总额的 10％，这是监管当局对于小额贷款公
司的规定。应该说小额贷款公司试点办法发布以
后，在社会上的发展是比较迅速的。到 2012年 6月
末，全国共有小贷公司 5267家，贷款余额 4893亿
元，平均资本额是 8000万元。这和村镇银行的发
展速度有明显的区别，小贷公司的发展比村镇银行
发展快得多。
为什么小贷公司定位为只贷不存的金融机构?
这同样是监管部门出于对存款市场安全的考虑而
设计的不吸收存款只发贷款的机构。中国存款市
场竞争非常激烈，而贷款发放和贷款服务的机构，
特别是小额信贷机构却非常不足。所以从政策设
计上，本意是想培育发放小额信贷的机构。但从实
际进展情况来看，全国各地的小贷公司(因为没有
8

全国的调查数据，只是有的省份调查过)平均来说，
贷款额度都在 100万元以下，有很多是抵押和担保
放款，不是信用放款，没有达到原来的要求。有的
省政府出台了引导政策，如浙江省、福建省规定，如
果小贷公司发放 50万元的信用贷款，政府给千分
之五的风险补偿，明确引导小贷公司从事小额放
款，但是现在看起来不是特别的理想。做得最好的
还是阿里巴巴网络小贷公司。它成立以后，只放信
用贷款，在 2011年之前只放 50万元以下的，到
2012年为止也只是 100万元以下的，再高了不放。
淘宝网的客户群在网络上是有信用记录的，在它的
网络上做生意的客户有了贷款申请，网络会进行计
算机处理，对该客户的各方面需求情况会有一个判
断。运用这样的技术，它 2011年的贷款余额是
12．68亿元，贷款累放额 134亿元，周转 10次，累计
客户 9．8万户，平均单笔贷款 13．7万元。2012年贷
款余额 l9．96亿元，累放资金 277亿元，客户累计
12．96万户，平均单笔金额 21．4万元。阿里巴巴小
贷的贷款金额大一些，是因为它 2012年把最高放
款额提高到了 100万元，是根据客户的资金需求来
做的。
对于小额贷款公司来说，我们对其经营状况的
引导应该是以小额贷款为主。现在即使不做小额
贷款，为了让这个机构正常运转，应该有三条红线：
第一不变相吸收公众存款，第二不放大额贷款，第
三不暴力收贷。大家都担心小额贷款公司发展比
较快，很可能出风险，但是如果能守住其不吸收公
众存款这条红线的话，实际上它贷的是老板自己的
钱。而且它现在不对外吸收存款，对外融资的比例
很低，按照法规它只能融资本金的 50％。由于社会
上对小贷公司的争议非常大，出于风险的考虑，银
行基本不给它贷款。现在全国平均起来，小贷公司
的融资率都不到资本金的 10％。
(4)公益性的小额贷款组织。扶贫基金会下面
的中和农信公司，是以项目为主成立的项目管理公
司。中和农信不能吸收存款，靠批发来的资金，向
正规金融机构去借款以后放款。它现在平均的贷
款额度是 9000元，而最早开始的时候只放 200O元
钱以下的款，后来提高到了两万元钱。完全是一种
扶贫性质的，但是它的利率是完全市场化的，平均
利率达到百分之十七八。它是从国家开发银行和
渣打银行批发资金，农业银行也给了它授信额度，
财政给了它两亿元的基金存到商业银行作为担保，
向商业银行借款，这样可以降低它从商业银行借款
的利率水平。渣打银行和国家开发银行对中和农
信的贷款完全按市场利率，在资金的成本基础上加
贷款成本，按利率覆盖风险的方式对外发放贷款。
这种公益性组织现在发展得比较好，在 14个省 52
个县 1．4万个行政村开办了业务。一个很重要的特
点是，它实行了计算机管理、标准化管理，计算机的
中台和后台在北京，可以全程控制每一个信贷员的
每一笔发放。它的信贷员基本上是当地或村里有
文化的人，然后进行师傅带徒弟式培训之后进行贷
放。对于农民信用合作应该允许发展，因为发展农
民的信用合作，对于农民解决自己的小额贷款问题
可能更方便。
境
四、为小额信贷发展创造良好的制度环
应该加强政策的引导，使商业银行、村镇银行、
小贷公司和公益性机构等四类机构能够很好地发
放小额信贷，扶持小额信贷的发展。
第一，要为小贷机构商业可持续发展创造条
件。一是使利率覆盖风险，对高利率要有正确的认
识。二是这些机构要有贷款呆坏账核销自主权，把
现在小额贷款的临时性政策制度化。现在所有的
支持性政策，最长也就到 2015年，这些应该变为制
度化的政策。关于利率覆盖风险问题，利率的确定
应该是资金成本、管理成本、适当的利润再加上贷
款损失的比例，估算出有可能损失多少贷款，损失
的比例是多少，这四个方面加起来就是利率定价的
标准。而预测贷款的损失率其实是最高的技术，决
定着多高的利率才能把风险覆盖掉。现在社会上
对小贷机构有很多批评，认为小贷机构的小额信用
放款利率太高了。这是跟传统银行业务的利率水
平相比的，是不对的。小额信贷利率的参照系应该
是高利贷。如果没有小额信用放款，那些不被银行
服务的人群只能去找高利贷。因为有了小额信贷
业务，他们就可以按比高利贷低的利率水平来获得
信贷服务，这应该是判别的标准。根据一般小额信
贷业务的发展过程，客户的第一笔贷款额度是小
的，利率是高的，但是随着以后的多次放款，授信额
度逐渐扩大，利率水平会逐渐降低。在贷款呆坏账
9

核销自主权方面，银行要覆盖风险，出了风险，必须
让它用高收息冲掉已经发生的风险，并获得金融机
构正常的利率，这样它才会愿意干。现在对于贷款
坏账的认定，金融机构是没有太多自主权的，是由
财政直接认定什么是能冲销的呆账和坏账。在商
业银行是国有独资银行的时候，财政作为股东制定
这样的规则是对的，因为核销的是股东的权益。现
在所有的金融机构已经股份化了，核销的是股东的
权益，贷款的分类、坏账在什么样的情况下收不回
来，应该是监管机构根据风险监管原则来制定标
准。各个金融机构根据这样的标准，来认定自己的
贷款是不是呆坏账。一旦金融机构出了呆坏账，只
是账销案存，财务上健康了，但并不意味着这笔账
就勾销掉了，这个案子还在那存着，只有最后人死
了，企业破产了才彻底不去追了。为什么很多银行
都有一个坏账处理部呢 ?这个处理部就是在处理
那些账销案存的贷款。如果我们建立了这种机制，
银行就敢给一些稍微有点风险的机构放款了。所
有小贷机构都应该有这样的权利。
第二，应该有普惠制的引导政策，对小额信贷
信用放款的机构给予税收优惠或者给予鼓励。
一是税收优惠，如小额信用放款占业务量的
70％或 80％的，给予营业税所得税减半；对于一些
金融机构发放的农业贷款，增量超过 15％的贷款
余额，财政按照贷款余额的 2％给予奖励，这样的
政策也应该给予小额信用放款。
二是设立政府批发资金和担保资金，对公益性
小贷机构给予资金支持。财政部已经给中和农信
公司两亿元的资金，这对小贷机构是一种很大的支
持。还可以设立政策性的小额信贷，包括各种政府
担保的小额信贷，但是这种额度一定要小。我国普
遍推广是下岗失业再就业担保贷款、妇女担保贷款
和大学生创业担保贷款，一般数额比较小，5万元
以下，财政给予担保和贴息。
第三，给小贷公司非公众非存款类金融机构合
适的地位，建立地方金融监管制度。现在全国5600
多家小额贷款公司面，临很多困境，最大的一个困境
是身份问题。它在做金融业务，但身份是一个普通
的工商企业，不能够提呆坏账准备金，也不能核销。
它实行的税收制度是对工商企业的税收制度，银行
营业税是按照存款和贷款的利差来收，但是小贷公
司营业税则按全部利息来收，这样税率就比较高
了。既然会计不允许提拨备，那么也不允许用利润
核销坏账，因为工商企业不允许拿利润核销坏账。
在同业往来和向银行借钱时，银行把小贷公司当普
通的客户，承受的是客户利率，然后拿这个钱再去
贷的话，利率肯定比较高一些。就其本质而言，小
额贷款公司是一个非存款类的金融机构，其资金来
源不面向公众，外部性很小，如果把它定位为金融
机构，上述的会计制度问题、税收问题、拔备核销问
题、同业往来的利率问题就都能解决。现在文件规
定，由地方政府监管小贷公司，但地方政府没有这
个监管能力。对于小贷公司非公众的金融业务来
说，它的监管要比面对公众的金融机构进行审慎监
管容易得多。重点就是三条红线，只要不吸收公众
的钱，不非法吸收资金，不变相吸收公众存款，就不
会有太大的风险。
第四，给公益性小额贷款机构财团法人的法律
地位，完善治理结构。中和农信公司只是一个项目
管理公司，全国 500多个贫困县，光靠一个项目公
司是做不下来的。如果将来业务做得多了，税收的
问题怎么处理?如果征税的话，大家很难干好。所
以要有一个财团法人的理念，就可以免除一般企业
法人的税收。
第五，发展农民合作经济，解决小农户、大市场
的矛盾。我国农村还是以家庭联产承包制为主的
散户生产，不能保证农产品的品质，劳动生产率较
低。提高劳动生产率，只能搞集约化生产。集约化
生产有两条路，一是土地集中，经营权集中。农场、
基地加农户、大企业加农户，就是土地集中的一种
形式，但这种土地的集中不可能在全国推广。二是
联合起来走合作经济的路，集体标准化生产、集体
采购、集体销售，这可以提高农民的谈判能力。国
际上成功的联合是生产合作、销售合作与信用合作
三方结合。合作社的社员之间可以有存款和资金
融通贷款，银监会也出台了((农村资金互助社管理
暂行规定，但是资金互助社很不好管理，弄不好就
变成一个变相的合作基金会和一个小商业银行，会
有外部效应。前一段时间江苏省有的地方政府擅
自批了一些资金互助社，最后出了一些风险。正因
如此，银监会非常谨慎，全国现在才有十几家资金
互助社，但是农民要求资金互助和资金融通的欲望
比较强烈，如果真正有实体经营活动的人结合在一
起存款贷款，风险就小了。所以，信用合作和生产
10

合作要结合在一起，可控性就强得多。当他们资金
不够的时候，可以把他们集合起来的资金作为互保
基金到金融机构抵押，一倍、五倍、十倍的融通资
金，使其能得到更多的资金支持。
第六，谨慎探索，勿踩非法集资的红线。最高
法院关于非法集资的解释是，违反国家金融管理法
律规定，向社会公众(包括单位和个人)吸收资金的
行为，同时具备下列四个条件的，除刑法另有规定
的以外，应当认定为刑法第 176条规定的“非法吸
收公众存款或者变相吸收公众存款”。第一，未经
有关部门依法批准或者借用合法经营的形式吸收
资金。第二，通过媒体、推介会、传单、手机短信等
途径向社会公开宣传。第三，承诺在一定期限内以
货币、实物、股权等方式还本付息或者给回报。第
四，向社会公众即社会不特定对象吸收资金。未向
社会公开宣传，在亲友或者单位内部针对特定对象
吸收资金的，不属于非法吸收或者变相吸收公众存
款。
具有下列情形之一的应当追究刑事责任。(1)
个人非法吸收或者变相吸收公众存款数额在 20万
元以上的，单位非法吸收或者变相吸收公众存款数
额在 100万元以上的。(2)个人非法吸收或者变相
吸收公众存款对象 30人以上的，单位非法吸收或
者变相吸收公众存款对象 150人以上的(现在许多
网络公司已经搞到几千人甚至上万人了)。(3)个
人非法吸收或者变相吸收公众存款给存款人造成
直接经济损失数额在 10万元以上的，单位非法吸
收或者变相吸收公众存款给存款人造成直接经济
损失数额在 50万元以上。
社会上确实存在着小额信贷的需求，不仅存在
小额信贷的需求，也存在很多比这个额度更高的一
些贷款的需求。在这方面，我们的金融体系确实满
足得还不够。我们需要创新，但是制度创新要在一
定的范围之内，要谨防变成非法集资和变相吸收公
众存款，给社会带来危险。要给一些没有金融牌照，
但是确实有能力做小额贷款的机构以合法的地位，
要给社会贷款需求更大的满足。一方面要推动制
度的创新和小额贷款机构的发展，另一方面为了社
会安定，应该坚决防止非法集资。
★本文根据作者在新浪长安讲坛第 93讲上的讲话整
理，发表时略有改动。
[作者简介】吴晓灵(1947一)，女，清华大学五道口金融学
院理事长兼院长，中国人民银行原副行长，国家外管局原局
长，经济学硕士，研究员，第十一届全国人民代表大会财政
经济委员会副主任委员，第十二届中国经济年度人物。
责任编辑：方程
Develop M icro-creditand Prom oteInclusiveFinance
W U Xiao-ling
(PBCSchoolofFinance，TsinghuaUniversity，BeijinglO0083，China)
Abstract：M icro-creditisone ofthe importantmeansforUSto improvethe social status and living conditionsforthe
disadvantaged groups．Atpresent，China’S smallan d medium commercial banks，rural ban ks，micro—creditcompaniesan d
non—profitmicro-creditinstitutionsare engaged in thebusinessofmicro-credit．Because ofspecialrequirementrooted mi cro—
creditinterm sofclientidentification，loan basis，creditclerks’quality an dman agementsystem ，there are soman ydifi culties
in thedevelopmentofmicro—credit．W e shouldcreate the sound insfitufionalenvironmentfo rthe developmentofmicro--credit．
make the interestrateto covertherisk，identify thenature ofmicro-creditinstitutions，give these institutionsmore liberty in
charging offbad loans， encourage them to mak e institutionalinnovation in the precondition ofno illegalfnno
c