**中国社会科学院创新工程学术出版资助项目**

 **社会企业道路**

**——**中国公益性小额信贷组织转制问题初探

**孙同全 潘 忠著**

社会科学文献出版社

2013年9月第一版****

**摘 要**

 中国小额信贷起源于20世纪90年代中期借鉴国际经验进行的小额信贷扶贫实践，这些实践活动最初都是以小额信贷扶贫项目的形式进行的。为了能够长期向低收入人口提供融资服务，20世纪末小额信贷项目开始机构化，出现了专门从事扶贫的小额信贷机构。由于小额信贷资金基本上都是来自国内外公益捐赠和政府扶贫专项资金，这些机构都采用了非政府组织的形式，如社团、民办非企业单位、事业单位和基金会等。有些小额信贷项目没有机构化，但是由准政府性质的组织管理和操作。这些机构可以被统称为非营利组织。由于这些机构从事的小额信贷是以扶贫为宗旨，因此，这一类小额信贷亦被称为公益性小额信贷。

 公益性小额信贷不仅直接解决了许多贫困人口发展生产、提高生活水平的融资困难，加快了小额信贷服务区域内人民脱贫致富的进程，而且在我国扶贫资金利用模式创新、农村金融组织创新、产品创新、机制创新等方面都发挥了重要的试验和示范作用，成为其他几类小额信贷形式产生和发展的先导，加快了我国扶贫方式改革和农村金融市场改革的步伐。小额信贷已成为农村金融直接服务于“三农”的重要组成部分。因此，从2004年至2010年的中央一号文件都将发展小额信贷作为促进农民增收和农村发展的重要措施。

 但是，近年来公益性小额信贷的发展迟滞，有些机构甚至呈现萎缩之势。公益性小额信贷是依靠捐赠资金发展起来的，但是捐赠资金来源不稳定，数量也有限，不能为小额信贷的可持续发展提供稳定的支持。近年来，小额信贷市场对社会责任投资和商业性资本都产生了很大吸引力，但是，由于公益性小额信贷机构缺乏明确的经营金融业务的合法地位以及采用非营利组织形式，为其融人这些资本带来了巨大障碍，影响了公益性小额信贷规模的扩大。

 在此背景下，非营利组织小额信贷机构转制之风渐行，有的从社团转制为民办非企业单位；有的引入私人资本从非营利组织转制为股份制的小额贷款公司；有的转制为以扶贫为宗旨的资产管理公司；有的新成立的小额信贷机构直接注册成为以扶贫为使命的非营利性公司；有的表面上没有转制，但是以各种形式吸收员工人股等。

 为什么公益性小额信贷发展得这样缓慢而艰难？除了组织形式给融资带来困难之外，是否还有其他的内在原因？怎样从理论上来解释这些原因？转制为营利组织形式的公益性小额信贷机构能否继续坚持以及怎样坚持其社会目标？这些都是当前我国公益性小额信贷发展所面临的重大问题，不仅需要大胆的实践，更需要深人的理论探索，为实践提供借鉴和指引。

本书从组织制度的定义和形成机制人手，认为组织是效率机制、合法性机制和共同目标机制作用的结果。制度经济学认为，交易是经济分析的基本单位，任何交易都有成本，当交易成本达到一定程度就会产生经济组织，以减少交易成本；组织规模扩大到一定程度就会停止，因为此时组织内部的协调等交易成本过大，即组织有其边界；这样就产生了组织与组织的合作，形成了关系比较稳定的关系性契约，此谓效率机制。组织社会学认为，任何组织都处于一定的网络之中，并在其中发挥自己的作用，而把这些组织联结成一个稳定的网络结构的机制是这些组织的共同目标，此谓共同目标机制。各种组织或组织网络的结构和运行方式都必须合乎法律规定、社会规范（包括道德、习俗、社会期待等），此谓合法性机制。一个组织目标的设定反映了组织创建人的自由意志，同时组织制度变迁受到“内部人”利益的重大影响，在本书中前者被称为自由意志决定机制，后者被称为利益平衡机制。任何一个组织的形成和制度演变都是这些机制共同作用的结果。

 本研究发现，公益性小额信贷组织制度的形成和变化，从项目形式到非营利组织形式，从非营利组织形式再到营利组织形式，也都遵循上述三种机制。非营利组织的形成是对“市场失灵”和“政府失灵”的纠正和补充。但是，由于建立于公益捐赠资金基础之上，受到“非分配约束”等限制，非营利组织也存在失灵的问题，集中表现为慈善供给不足、家长式作风、业余主义和内部人控制等，影响了非营利组织的公共服务能力。社会企业的出现就是对“非营利组织失灵”的纠正。

 社会企业是近年来国内外兴起的致力于社会发展的组织活动方式，至今尚无统一的定义。通过各种定义，社会企业的本质特征可以归纳为两个：第一，其目的是解决社会难题，推动社会进步；第二，以市场化的商业活动作为组织生存、发展和解决社会问题的手段。所以，社会企业在法律上并不是一种新的组织形式，而只是一种组织目的及其运作方式的结合。只要其符合上述两个本质特征，社会企业的组织形式可以多种多样，可以是慈善组织、公司或合作社，可以采用非营利组织形式，也可以采用营利组织形式。重要的是，社会企业在服务社会公益的同时，还兼顾其投资者和从业者的利益，将个人利益与社会公共利益衔接起来，调动了投资者和业内人员的积极性，大大有助于解决慈善供给不足、业余主义、家长式作风和内部人得不到有效监督等问题。社会企业公共服务能力的提高符合社会需要和公众期待，也是公益组织所有利益相关者的共同目标。因此，非营利组织向社会企业的过渡是效率机制、合法性机制和共同目标机制内在作用的结果。

 因此，以组织制度形成和演变的三种内在机制来解释公益性小额信贷机构的转制，可以发现，各种转制方式不仅仅是为了解决融资和合法地位的问题，更深层的内在动力在于同时解决“非营利组织失灵”的问题。公益性小额信贷机构通过转制，引入投资者或者内部人员入股，或者采用营利组织的形式，不仅扩大了资金规模，在其他方面还具有潜在的效果。第一，在所有权方面，采用营利组织形式引入投资者，将“无主企业”全部或部分地变为“有主企业”，可以改善治理结构，增强内部监督的动力和效果，这应该是对非营利组织治理方式的根本性转变。第二，在“内部人”激励方面，可以纠正以往片面强调奉献和社会责任，忽视管理者和员工个人及其家庭利益的倾向，使内部人利益与社会利益更加平衡，有助于提高员工的工作积极性和稳定性，从而有利于员工在提高工作技能和绩效方面的投入。第三，在上述两种转变的作用下，小额信贷机构资金运用的效率和效果可以得到提高，这些效果已开始在一些转制的公益性小额信贷机构中显现。

 以社会企业方式运行的公益性小额信贷机构提高了对个人利益的关注，但是否会使天平再次失衡，倾向个人利益，忽视或偏离社会目标，从而导致类似于“市场失灵”的“社会企业失灵”？为了避免这种情况的发生，在国家政策法律上需有明确的限制性规定，在内部组织制度上也应有相应的安排。例如，英国对社会企业制定了资产锁定和红利分配限制的规定，要求社会企业的资产必须用于其宣称的公益目的，所得利润必须主要用于对公益事业的再投资；美国法律将社会企业的经营范围限制在低利润行业，并给予税收优惠；波黑共和国（以下简称波黑）法律规定，非政府组织形式小额信贷机构进行商业化转制的，在新的商业化小额信贷机构中，原非政府组织的股份不得低于51％。中国目前尚无可适用于小额信贷社会企业的法律制度，但率先转制或直接采用营利组织形式的新建小额信贷机构已经做出了较好的实践探索。例如，中国扶贫基金会将小额信贷项目部转制为中和农信项目管理有限公司后，中国扶贫基金会是最大的股东；友成企业家扶贫基金会发起成立的友成普融信息咨询有限责任公司的股东包括两家非政府组织、一家社会企业以及两家商业投资公司，其公司章程中明确规定公司的大部分赢利要继续投入小额信贷事业。

 虽然转为社会企业或商业化的转制在一定程度上解决了“非营利组织失灵”的问题，但是，这并不能否定非营利组织形式的优势，如筹资、社会动员、税收和其他优惠政策支持等。国外非政府组织小额信贷的良好发展状况证明了非营利组织形式的优势，同样，国内一些发展良好的非政府组织小额信贷机构也证明了这一点。只要有较完善的治理结构，处理好内部管理人员的激励和约束机制，处理好与外部资助和其他支持机构之间的关系，就可以提高管理人员的积极性和绩效水平，非营利组织小额信贷机构仍然可以健康发展。但是，在目前中国公益性小额信贷机构商业化转制的潮流中，一些公益性小额信贷机构仍面临转制为小额贷款公司的内外部压力。不过，对这样转制的效果进行判断还为时尚早，值得密切关注和深入研究。

 从中国公益性小额信贷组织制度的演进过程可以看到，组织制度的形成和演进有其自身的规律性，集中体现在组织制度的形成和变化是效率机制、合法性机制和共同目标机制共同作用的结果。任何组织制度的设计和改变都要能够提高效率，为政策法规和社会观念所接受，并能与各利益相关者的利益目标所契合。非营利组织对“政府失灵”和“市场失灵”的纠正以及社会企业对“非营利组织失灵”的纠正都是这些机制发生作用的结果。不管组织制度如何演变，作为公益性组织的小额信贷机构都应该坚持社会公益为其核心目标，同时兼顾投资者、内部员工以及其他利益相关者的利益。

 为了保证转制的公益性小额信贷机构不偏离公益轨道，避免“社会企业失灵”，迫切需要为社会企业和小额信贷制定相应的政策法规。借鉴一些国家（如英国关于社区利益公司、美国关于低利有限公司和波黑关于公益性小额信贷机构转制）的立法实践，一些关键性的内容应该得到明确。例如，给予各种组织形式的公益性小额信贷机构以合法的经营地位；规定组织的资产锁定和红利返还限制的政策，要求组织所有者和出资人就此作出明确而公开的承诺；规定转制后原非政府组织在新的小额信贷机构中应占据控股地位；继续给予税收优惠等政策；推动社会责任投资的发展，促进融资平台建设，并制定强制性的信息公开披露机制等。用各种措施来推动公益性小额信贷机构健康发展，继续致力于为中低收人人口提供金融服务，促进社会和谐进步。

**序**

 孙同全是小额信贷研究领域的专家，他和潘忠博士撰写的专著《社会企业道路——中国公益性小额信贷组织转制问题初探》，在较深入研究的基础上，对国内外公益性小额信贷组织和社会企业及二者的关系从理论和实践的层面进行了详尽的讨论、剖析和总结。他们在书中阐述的观点，我相当地认同和赞赏，而且也从书中获取了不少新鲜的营养。

 我认为，包括中国在内的世界小额信贷就性质（主要考察“是否扶贫”和“是否长期依赖补贴”这两方面）进行区分，基本上分为两大类：公益性小额信贷和商业性小额信贷。而公益性小额信贷又可以分为福利主义的和制度主义的两个分支。公益性小额信贷的宗旨是运用金融手段扶贫和帮助弱势群体，也就是说，从目的或目标群体上看，福利主义小额信贷和公益性制度主义小额信贷都是为了实现扶贫和助弱的社会目标，可以统归为公益性小额信贷。其中，福利主义小额信贷依靠补贴，而制度主义小额信贷要求自负盈亏和可持续发展。除了公益性制度主义外，还有商业性制度主义。商业性制度主义小额信贷也被称为商业性小额信贷，它没有必然的扶贫使命，服务的客户群体更广泛，并以追求利润尽可能多或最大化为目标。简言之，小额信贷从性质上区分，大体可分为公益性福利主义、公益性制度主义和商业性制度主义三类。

 福利主义小额信贷是一种传统的农村金融服务模式或此模式的变异，其规范追求贷款资金应有效地直接借贷给穷人（而不是贷款给企业，再由企业雇佣穷人），但它不追求服务机构自身的可持续发展。制度主义小额信贷是当今世界的主流流派，它要求共同实现两个目标：较大规模地服务于目标客户群体，同时实现服务机构自身在组织和财务上的可持续发展。

 各种类型的小额信贷都有长处和短处，福利主义小额信贷的长处是对弱势群体的即期优惠扶持（包括低利率甚至零利率）十分清楚，传统上也易为人们所理解和穷人所接受。但是，它存在的问题也是明显的。这种模式的缺陷主要是政府支付成本高，效率低下，强势群体侵占利益，弱势群体增加依赖，易发设租、寻租和腐败行为，难以在组织和财务上可持续发展，难以长期有效支持扶贫等。因此，当今世界的小额信贷的主流已逐渐过渡到制度主义小额信贷，即追求组织和财务上可持续发展的小额信贷。但是，往往是一种倾向掩盖另一种倾向，在现在人们普遍热衷商业性制度主义小额信贷（追求高利率、高利润）时，却在有意无意地忽视公益性制度主义小额信贷。如何关注和真正支持公益性制度主义小额信贷的生存环境和健康发展，尤其在现在的我国，是一个需要大力呼吁、倡导和解决的突出问题。

 我在五年前曾撰写过一篇文章《公益性小额信贷机构发展前景的可能选择》。文章认为，公益性小额信贷机构一般由社会团体或社会组织组成，也常被称为非政府组织小额信贷机构。它们发展前景的可能选择在中国目前基本上还处于研究、讨论阶段，实践探索还很少。我根据国际经验和国内的实际进行了一些探讨，而且认为无论何种选择都需要有政府政策法规的支持。我认为可能有以下几种选择。

 一是发展成强壮的公益性小额信贷机构。机构“转型”并不必然需要淘汰公益性或非政府组织小额信贷机构。实际上，它们能够继续作为信贷提供者在为那些被正规金融机构忽视的客户提供服务方面发挥重要作用，尤其是那些特别偏远或贫穷地区的客户。公益性或非政府组织小额信贷机构还能在发展和检测金融服务的新技术、新产品中发挥作用，这些新技术、新产品的发展和检测成本对于正规机构来说往往太高。

 二是发展成社区资金互助组织。许多（但不是全部）定位于贫穷客户的公益性或非政府组织小额信贷机构由非正规或半正规会员制资金互助组织转变而来，还有的由借贷团体模式转变而来，同时，可将这些资金互助组织视为公益性或非政府组织小额信贷机构的一种形式，而且，还可将公益性或非政府组织转化为会员制资金互助组织。这样的例子包括国际社区援助基金会（FINCA）的村银行（Village Banking）和“关怀国际”（CARE International）的MMD（Mata Masu Dubara，即迁居的妇女）项目。这些项目的功能与亚洲一些国家农民的互助小组（SHG）很相似。

 三是转变为非银行金融机构。公益性或非政府组织小额信贷机构可以转型成为专事小额贷款的非银行金融机构。在我国，这样既可以解决合法化问题，又能在一定程度上解决融资来源问题。机构改造的主要挑战有：所有权和治理结构；资产和负债的转移、运作；政策和制度；人力资源。从法律和管理的角度考虑，它作为非银行金融机构比改制成银行更容易得到监管当局的许可，但是，通常在法律上对非银行金融机构可提供的服务范围限制更严格。

 四是转变为小额信贷银行。专业的小额信贷银行包括转型后的公益性或非政府组织小额信贷机构或非银行金融机构，以及专门提供小额信贷的银行。较著名的小额信贷银行之一大概就是玻利维亚的“阳光银行”（BancoSol，也有译成“团结银行”的），它由非政府组织小额信贷机构转化而来。从公益性或非政府组织小额信贷机构自身和现有境内银行的角度看，彼此有无合作转变成小额信贷银行的意向和可能还不得知晓。即使公益性或非政府组织小额信贷机构自己想独立转型成为小额信贷银行，但是至今，我国还没有出台这样的政策法规。

 五是与正规金融机构合作。在很大程度上，银行和其他正规金融机构由于种种原因无力或者不愿意向穷人提供小额信贷服务。但是，非政府组织小额信贷机构可以与正规金融机构，尤其是具有某些社会目标的银行和金融机构合作，这种合作拥有创建普惠金融体系的巨大潜力。一方面，正规金融机构通过向专业小额信贷机构提供批发贷款进入小额信贷市场。另一方面，它还可以建立乡村体系作为金融服务的网点，与作为贷款服务代理的小额信贷机构合作。

 我认为，我国公益性小额信贷机构存在的意义和优势在于社会发展的宗旨，如果转型改制成商业性赢利目标机构，则基本上没有什么大的意义。因为我国不缺商业性的金融机构，改制成微小型商业金融机构对社会的实际作用微乎其微，而目前和将来我国却急需公益性小额信贷组织，尤其公益性制度主义小额信贷机构为弱势群体提供持续服务。为了社会的公平正义，向弱势群体提供服务，公益性小额信贷的作用和意义重大。我十分同意本书中的观点：不管组织制度如何演变，作为公益性组织的小额信贷机构都应该坚持社会公益为其核心目标，同时兼顾投资者、内部员工以及其他利益相关者的利益。

 作者在书中提出了公益性小额信贷组织转制可以探索走社会企业的道路，这一思路与我曾撰文认为公益性小额信贷机构的新定位可以是社会企业的思路不谋而合。我认为，尤努斯与他的同事创建和倡导的孟加拉乡村银行（Grameen Bank）的最大特点和最大创新之处不是开办了一般的公益性制度主义小额信贷组织和其金融产品、服务方式及各项机制的创新，而是从理论和实践上创建了一个全新的社会企业。孟加拉乡村银行现在的所有者（股东）主要是借款的贫困妇女和少数男性穷人，他们是银行董事会的主体，占有银行95％以上的股份，而且每个股东（借款人）的股份是相等的，剩余的不到5％的股份归政府所有。而包括尤努斯在内的银行所有管理者和员工都只是领取工薪的银行雇员，是为股东服务的。这也是经典或原始纯粹意义上的合作金融的一种形式。尤努斯并不只是认为，小额信贷机构不应赚穷人的钱，他更看重的是倡导和践行“社会企业”的理念和实践。我国公益性小额信贷组织最初是于20世纪90年代借鉴孟加拉乡村银行而产生的，然而在我国，至今仍没有出现像孟加拉乡村银行那样富有崇高“利他”精神的理想主义的、具有严格意义上的社会企业性质的公益性小额信贷机构，这不能不说是令人遗憾的。

 社会企业就是用商业的手段创新性地解决社会问题。它的基本特征是：公益性的宗旨目标，商业性的运作手段（为了机构和财务的可持续），而且企业利润主要或全部用于公益和扩大再生产。也就是说，虽然企业的股东和管理人员经营赢利，但是并不以此为目的，股东不分红或分红远低于市场平均水平，经营目的在于解决社会问题，赢利是作为长期从事社会事业的手段。因此，对于小额信贷机构，尤努斯呼吁：“请从中产阶级消费者那里获取利润!如有可能，请充分利用你的金融地位优势！但不要把同样的思想应用在穷人身上……如果他们脱贫了，就像对待普通顾客一样对待他们，但在这之前请不要这样。”

 社会企业的观念、理论和实践在我国刚刚起步，需要大力宣扬和推进。市场规律不只用于利己，亦可用于利他。世界和社会是多维的，各国的发展模式和不同人群的追求是多样化的。先公后私、利己与利他兼顾，也是社会主义的本质要求。温家宝总理曾说过：“亚当·斯密写过两部有名的著作，一本叫《道德情操论》，一本叫《国富论》。《国富论》是讲市场经济这只‘看不见的手’。《道德情操论》中有一段话很精彩，它说如果社会财富只聚集在少数人手中，那是不公平的，而且注定是不得人心的，必将造成社会的不稳定。我觉得这个话是对的，所以要讲公平，要把正义作为社会主义国家的首要价值。”亚当·斯密在生命的晚期还在不断精心修改《道德情操论》。

 所以，我认为，应该在鼓励支持发展各种类型的小额信贷和普惠金融的同时，大力倡导、宣传和支持追求扶贫和自身可持续发展“双底线标准”（即财务绩效和社会绩效）的社会企业型的公益性制度主义小额信贷。这一类小额信贷既可消除福利主义模式的弊端，也能避免商业小额信贷的弱点，遏制和替代高利贷，而不是产生和实施高利贷。因此，观察和评价一个小额信贷机构时，同时考核它的财务绩效和社会绩效（或社会使命）指标，才能对该机构有一个比较完整的了解，从而形成一个比较全面的结论。目前，国际上小额信贷业内已较普遍地认同和接受要倡导和实施小额信贷机构的“双底线标准”，并在努力发展和完善相关的评价指标体系。

 社会企业可以分布于经济、社会、文化多个领域，如生产、医疗、教育、环保和扶贫等。本书主要讨论社会企业与公益性小额信贷机构的关系。福利主义小额信贷一直依赖外部资金补贴支撑，否则不可持续，所以福利主义小额信贷不属于但可以改制成社会企业，而一般的公益性制度主义小额信贷可被视为宽泛意义上的社会企业，但与尤努斯认定的严格意义上的社会企业尚有一定的差距。因此，我特别希望我国也能出现像孟加拉乡村银行那样富有崇高“利他”精神的理想主义、具有严格意义上的社会企业性质的公益性小额信贷机构。希望有志者能为之而努力！

 公益性小额信贷和社会企业的健康、可持续发展需要消除内部和外部的种种制约因素，需要我们大家共同的不懈努力。当前和今后一段时间，特别需要政府政策法规的支持，正像作者在本书中所提出的：迫切需要解决的问题是相关的政策法规严重缺失和滞后的问题。解决了政策法规的问题，公益性小额信贷机构走社会企业的道路可能不会再那么艰难。人们翘首以待！

本专著论述深入浅出，内容丰富，思路开阔，见解独到。以我之见，这本书对于业内人士和学者及有兴趣者是很有探讨和启迪意义的，值得一读。

 杜晓山

2013年4月

**目 录**

**第一章 引言**……………………………………………………………………………………1

第一节 问题的提出………………………………………………………………………1

第二节 本书的研究内容与方法…………………………………………………………10

**第二章 文献综述**………………………………………………………………………………13

第一节 公益性小额信贷组织制度障碍…………………………………………………13

第二节 公益性小额信贷机构转制………………………………………………………20

**第三章 组织制度变迁基本原理**………………………………………………………………31

第一节 组织和制度的定义………………………………………………………………31

第二节 组织制度的形成与变迁…………………………………………………………34

**第四章 社会企业的产生**………………………………………………………………………45

第一节 非营利组织失灵…………………………………………………………………45

第二节 社会企业——非营利组织失灵的对治…………………………………………53

**第五章 公益性小额信贷机构的转制** ………………………………………………………72

 第一节 小额信贷的定义与分类…………………………………………………………72

 第二节 公益性小额信贷组织制度变迁…………………………………………………81

 第三节 作为社会企业的几种小额信贷组织制度分析…………………………………88

**第六章 对转制效果的基本评价** ……………………………………………………………100

第一节 产权与治理结构…………………………………………………………………100

第二节 法律地位和融资…………………………………………………………………102

第三节 业务发展…………………………………………………………………………102

第四节 宗旨与目标………………………………………………………………………104

第五节 公益捐赠资金……………………………………………………………………106

**第七章 结论**……………………………………………………………………………………108

 第一节 组织制度演进与社会企业的产生………………………………………………108

 第二节 社会企业的本质特征和组织形式………………………………………………108

 第三节 社会企业解决的问题……………………………………………………………109

 第四节 公益性小额信贷转制的动力来源………………………………………………110

 第五节 作为社会企业的公益性小额信贷机构…………………………………………111

 第六节 社会企业道路的制度保障………………………………………………………112

**第八章 案例**……………………………………………………………………………………114

 案例一 湘西民富鑫荣中心………………………………………………………………114

 案例二 宁夏惠民小额贷款公司…………………………………………………………126

 案例三 中和农信项目管理有限公司……………………………………………………137

案例四 内蒙古自治区赤峰市昭乌达妇女可持续发展协会……………………………149

案例五 定西市安定区民富鑫荣服务中心………………………………………………162

案例六 中国人口福利基金会“幸福工程” ……………………………………………172

**参考文献**…………………………………………………………………………………………211

**索 引** …………………………………………………………………………………………218

**后 记**……………………………………………………………………………………………223