

菲律宾中小金融机构发展： 现状、政策与问题^①

范香梅 彭建刚

内容提要：本文研究菲律宾中小金融机构发展现状、政府对其政策扶持及其服务于中小企业和农户过程中存在的问题。1980年菲律宾金融自由化改革后，中小金融机构数目不断增加，但银行密度分布不均，农村金融抑制依旧。政府为缩小收入差距和缓解贫困，采取了许多旨在解决中小企业和农户融资难的激励措施，但由于菲律宾银行的日益集中及与大企业的利益锁定、银行布局的不合理、金融创新不够以及缺乏强有力的中小企业融资担保体系等，收效甚微。这些经验和教训对我国中小金融机构改革具有借鉴意义。

关键词：中小金融机构 银企利益锁定 银行密度

中图分类号：F831

文献标识码：A

一、引言

菲律宾自1946年独立后，经历了进口替代、出口导向和经济自由化三次战略调整。进口替代战略（1947~1969）重视资本密集型工业和马尼拉及附近区域的发展，在发达地区经济空前繁荣的同时，也导致马尼拉与其他区域、各区际间以及区域内城乡间经济发展不平衡极为显著。为缩小收入差距，菲律宾从20世纪70年代开始采用出口导向型工业化战略，重视原材料加工和初级产品出口产业的发展，同时政府设立各种农业信贷补贴项目以促进农业生产发展。然而，由于低利率补贴不足以补偿工农业产品之间的价格剪刀差，而当时的固定利率也未考虑农业贷款的风险和交易成本，大银行不愿发放农业生产性贷款，导致农业贷款所占比例不断下降，这反而损害了农村经济和金融市场的发展（Llanto, 2004）。

按照生产要素禀赋论，菲律宾劳动力资源

丰富而廉价，应扶持劳动密集型的中小企业发展。然而在长达21年的马科斯政权（1965~1986）时期，政府主导型经济政策主要扶持国有大企业，对劳动密集型出口和中小规模企业不重视，致使金融资源低效配置。1986年阿基诺政府（1986~1992）上台后，致力于经济金融自由化改革，积极引进外资，对许多国有企业进行整顿和民营化，同时改革国有金融机构。随后的阿莫斯（1992~1998）、埃斯特拉达（1998~2001）以及现任的阿罗约政府基本上沿袭了阿基诺政权的经济战略，致力于解决马科斯政权遗留的问题，如农业改革、地方经济的开发、贫困问题的改善，尤其重视扶持中小企业的发展。据菲律宾统计局统计，2000年制造业和服务业的注册企业共823888个，其中，大型企业2928个，占企业总数的0.35%，中小企业820960个，占99.65%；资产低于150万比索、雇员人数不超过9人的微型企业占全部中小企业数量的90.77%。

中小企业能扩大就业，增加居民收入，尤

作者简介：范香梅，女，湖南师范大学金融系讲师，湖南大学金融学院博士生；彭建刚，男，湖南大学金融学院教授，博士生导师。

^① 该文为国家社会科学基金重点项目（项目编号04AJY007）阶段性成果。

其在转移农村剩余劳动力,缩小贫富差距方面,发挥着大企业难以替代的重要作用,但中小企业的发展需要金融支持。目前理论界(Berger & Udell, 1995等)普遍认为中小金融机构为中小企业和农户融资具有比较优势,主要表现在可降低融资双方的交易成本、缓解大银行与小客户的严重信息不对称以及提高贷款的偿还率等。本文下面探讨菲律宾中小金融机构发展现状与特点,政府采取的激励措施,菲律宾中小金融机构为中小企业和农户服务存在的障碍和问题及对我国的启示。

二、现状与特点

(一) 菲律宾金融体系概述与中小金融机构体系的构成

菲律宾金融体系有着明显的双重特征,即正规金融与非正规金融两大体系共存。正规金融包

括银行和非银行两类机构,其依法登记成立,接受金融监管机构(中央银行等)监督和约束。银行有商业银行、储蓄银行、农村银行、农村合作银行和政府专业银行;非银行有准银行和非准银行。菲律宾长期以来银行业高度集中且银企集团利益相互锁定,大的私营企业是正规银行体系的优先借款人,银企之间的利益锁定决定着资金的分配去向(Lamberte, 1987)。商业银行主要分布在城市(如马尼拉),市场份额大^①。储蓄银行、农村银行和农村合作银行主要分布在农村,规模较小,市场份额少。2003年底,整个金融体系资产总额45246.14亿比索,其中,商业银行32971.71亿比索,占资产总额的72.87%;储蓄银行资产2741.71亿比索,占6.06%;农村银行840.11亿比索,占1.85%;农村合作银行56.61亿比索,占0.13%。非银行金融机构总资产8636亿比索,占19.09%,其中,准银行资产占0.64%,非准银行占18.68%(表1)。非正规金融不必登记注册,且

表1 菲律宾中小金融机构的构成、规模及市场份额(2003年底)

金融机构类型	合计	总部	分支机构	资产总额(10亿比索)	资产份额(%)
I. 银行	7,494	899	6,595	3,661.014	80.91
A. 综合和普通商业银行	4,296	42	4,254	3,297.171	72.87
B. 储蓄银行	1,277	92	1,185	274.171	6.06
C. 农村银行	1,818	721	1,097	84.011	1.85
D. 农村合作银行	103	44	59	5.661	0.13
II. 非银行金融机构	11,000	5,647	5,353	863.6	19.09
A. 准银行	30	11	19	28.733	0.64
B. 非准银行	10,970	5,636	5,334	834.87	18.45
合计	18,494	6,546	11,948	4524.614	100.00

注:准银行包括住房投资和金融公司。非准银行包括投资住宅公司、金融公司、投资公司、证券交易商和经纪人、借贷投资者、政府非银行金融机构、风险资本公司、股票储蓄贷款协会、当铺和贷款信用卡公司10种。

资料来源:Philippines Supervisory Reports and Studies Office, Supervision and Examination Sector.

不受金融主管机关直接管制,如非政府组织、货币借贷者及贸易借贷商等。小公司和家庭企业因很少或不能得到正规银行体系的借款,因此通常以较高的代价向非正规的资金提供者寻求融资。

1980年菲律宾开始金融自由化改革,主要措施包括打破不同金融机构之间的业务分割、利率逐渐自由化、资金供给向市场机制转化、取消低效

的贷款补贴政策等。为了解菲律宾金融自由化改革前后中小金融机构发展情况,下面以储蓄银行、农村银行和非银行金融机构为例来进行阐述。

1. 储蓄银行

储蓄银行由私有发展银行、储蓄抵押银行和股票贷款协会组成。1980年金融改革前功能各异,私有发展银行主要为中小企业发放中长

^① 2000年5家最大商业银行总资产16600亿比索,占全国商业银行体系的48.55%;总贷款额7267.5亿比索,占全国总贷款13400亿比索的54.38%;总存款额12100亿比索,占全国22100亿比索的55%;总资本1953.2亿比索,占全国商业银行总资本3673.5亿比索的53.17%。

期贷款,而储蓄抵押银行集中从事房地产与消费贷款。股票贷款协会,半数以上发放中长期贷款,同时在房地产市场也扮演重要角色。金融改革后,这三类银行的业务功能得以拓展且更规范,但专业化程度降低。与商业银行相比,储蓄银行拥有一个特权,即储蓄存款与定期存款的法定准备金低于商业银行2%。

储蓄银行经中央银行允许还可经营可开支票的活期存款、NOW帐户、国内信用证及信托业务等,简单地说是一种不能经营国际业务的“国内商业银行”。在满足央行最低资本金前提下,可演变成综合性或普通商业银行。储蓄银行以零售业务为主,开展小额存贷款业务,贷款额一般介于1~2万比索。储蓄银行支行有贷款审批权,如支行总经理可审批100万比索以内的个人贷款,100~200万比索的企业贷款,超过此范围须经贷款委员会同意。

储蓄银行是一种区域性银行,支行常设在总部附近(尽管可在全国各地设立)。从地区分布看,马尼拉集中度最高,因为92家储蓄银行中有22家总部设在马尼拉,且马尼拉的储蓄银行大多数设有支行,而马尼拉以外的几乎没有任何分支机构。

2. 农村与农村合作银行

农村银行体系包括农村银行和农村合作银行。农村银行是20世纪50年代为支持政府发放农业补贴而建立的私有制银行,实行单一银行制,不能经营国内信用证业务。1980年金融改革后其业务范围扩大且功能更完善,目前与储蓄银行相似,不能经营外汇业务但可设立分支行。农村合作银行由农户或农村合作协会建立,既是合作社又是银行,须遵守“合作法”和“银行法”的有关规定^①。

农村银行和农村合作银行最初的贷款对象是小农户,金融改革后农村贷款呈分散化趋势,贷款逐渐向非农产业转移。如1984年农业贷款占贷款总额的75%,而2003年下降至42.6%^②。农业贷款主要用于满足短期生产性或流动性资

金需求,贷款额度随各银行股本大小而异,单个借款者一般介于1~5万比索。由于绝大多数农村银行是单一银行,贷款审批权由持有大额股份的经理控制。农村合作银行则不同,经理审批1~5万比索的贷款,信贷委员会则审批7.5~10万比索的贷款,超过10万比索由董事会决定。

农村银行遍布于全国各地大大小小的城市和乡镇。菲律宾政府最初的规定是一镇一行制,业务活动限于一个城镇内^③。80年代金融改革后,竞争加剧,大量银行破产倒闭,农村银行在一些城镇消失。为帮助农村银行与农村合作银行恢复经营,政府通过参股等方式提供资金援助。目前菲律宾土地银行(LBP)和农业部还拥有农村合作银行的普通股票。

3. 非银行金融机构

非银行金融机构一般为业绩优良的企业扩大经营规模与现代化提供长期融资,有时也为发放短期贷款的金融机构提供融资便利,分准银行和非准银行两类。准银行由住房投资和金融公司组成;非准银行主要为小企业,尤其是银行不愿贷款的群体提供金融服务,包括金融公司、当铺、借贷投资者等10种。

下面以金融公司为例说明非银行金融机构的作用。金融公司是一种重要的非银行金融机构,是银行体系的延伸和补充。金融公司按修正后的“金融公司法”经营,受菲律宾央行和证券交易委员会共同监督管理,主要从事票据融资与金融租赁业务,如为消费者提供耐用消费品融资,为商业和生产企业提供融资租赁以及开展后来新兴的证券交易与住房抵押业务等。“金融公司法”规定金融公司能从20个以下(不含20个)的放贷者手中融资从事再贷款和票据购买业务,贷款利率可任意确定。短期借款是金融公司的主要资金来源,约占资金来源总额的40%,自有资本与保留利润约占23%,剩下的为其他负债。由于受法律20个以下借款者的制约,资本金不足是金融公司壮大规模的最大障碍。

(二) 金融自由化改革后中小金融机构的基

^① 包括新7353号《农村银行法》、2000年实施的8791号《总银行法》、6938号《合作规定》和6939号《合作发展法》。

^② 菲律宾中央银行网站 <http://www.bsp.gov.ph>。

^③ 农村合作银行业务活动范围在一个省或直辖市内。

本特点

1. 金融机构数目不断增加

菲律宾金融自由化改革和信贷政策转换后中小金融机构数目不断增加,马尼拉以外地区银行设施和服务亦广泛设立,银行密度不断提

高(Llanto, 2004)。例如,储蓄银行数目从1987年的658个增加至2002年9月的1340个,农村银行从1058个增加至1921个,非银行金融机构从2955个增加至10322个(表2)。

2. 银行密度分布不均,农村金融抑制依然

表2 1987~2002年金融机构数目

项目	1987	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^②
总数	6508	7486	12455	15493	17297	18516	19297	16676	17432	17782
商业银行	1761	1863	3221	3647	4078	4230	4326	4250	4320	4199
储蓄银行	658	653	925	1171	1389	1474	1478	1391	1351	1340
政府专业银行 ^①	76	76	77	-	-	-	-	-	-	-
农村银行	1058	1045	1346	1514	1715	1942	1885	1912	1914	1921
非银行金融机构	2955	3849	6886	9161	10115	10870	11608	9123	9847	10322

注释:①目前政府专业银行仅有1997年建立的菲律宾阿马拉穆斯林投资银行,以前的政府专业银行(菲律宾发展银行和菲律宾土地银行)已并入商业银行。

②数字至2002年9月止。

资料来源:菲律宾中央银行(BSP)。

存在

银行密度表明一个地区银行设施和服务的分布情况。在1997~2001年,马尼拉一直是全国银行密度最高的地区,中部吕宋岛位居第二,阿马拉(ARMM)地区最低。从各类银行看,商业银行密度在城市很高,如马尼拉是中部吕宋岛的40多倍,是阿马拉地区的300倍;储蓄银行在马尼拉密度也最高,是中部吕宋岛的20倍,其他边远地区的300倍;农村银行主要分布在农村,银行密度在全国各地较均衡^①。从发展趋势看,1997年亚洲金融危机后,商业银行在城市和发达地区的密度略有上升,储蓄银行在马尼拉之外区域呈负增长趋势,而农村银行不管在城市还是农村都略有上升。综上所述,菲律宾银行密度分布不均,城市银行密度高而农村极低,说明农村金融抑制依然存在。

3. 欠发达地区储蓄动员能力低

银行密度直接影响着一个地区的储蓄动员能力。从1997~2001年银行存款的地区分布看,马尼拉银行密度最高,储蓄存款约占总存款的72%;中部吕宋岛和南部泰格朗戈地区银行密度次之,存款分别占4%和6%;阿马拉银行密

度最低,占总存款的比例也最低,约为0.3%^②。此外,中部(Visayas)和南部(Mindanao)两个地区存款异常增长,主要源于中部的色布(Cebu)和南部的戴维澳(Davao)两个新兴城市的快速发展。

4. 农业生产性贷款比例下降,非农产业贷款不断增加

717号“农业耕种法”要求商业银行把25%的增量贷款发放给农业部门,1987~2002年间商业银行发放给农林渔业的贷款总额虽略有增加但比例却不断下降,从1987年的12%下降到2002年的5%。相反,商业银行对工业和服务业的贷款自1987年后,贷款总额分别增加了10倍和23倍,贷款比例在2002年分别占35%和60%(Llanto, 2004)。实际上,所有对农业贷款中只有一小部分为农业生产性贷款,其余贷给了非农生产活动。2002年农业生产性贷款1498.6亿比索,约占农业贷款总额的31%,占有所有贷款的2%。私有银行是农业生产性贷款的主要提供者,2002年发放贷款1413.1亿比索,约占94%,其中,私有商业银行占比最高,约59%,农村银行和储蓄银行分别为18%和17%^③。从农业生产性贷款增长趋势看,政策性贷款在上世纪90年代

^① 菲律宾中央银行网站 <http://www.bsp.gov.ph>。

^② 菲律宾中央银行(BSP)1997~2001 fact book。

^③ 菲律宾中央银行(BSP):《统计公告》(Statistical Bullitin),《农村银行年度报告》。

后几乎没有增加;私有商业银行对农贷款在东南亚金融危机时期异常增长,随后下降;储蓄银行和农村银行自1990年以来发放的农业生产性贷款不断上升。

三、政策环境

20世纪80年代金融自由化改革后市场机制成为金融市场的主导力量,为获取规模经济与范围经济的好处,建立大银行成为一个基本倾向,而大银行与小客户交易的高成本和不对称信息,使大银行不愿经营小额存贷款业务,这种由大银行组成的融资格局迫使小客户进入非正规金融市场融资。为克服上述市场失灵,菲律宾政府一方面构建满足小额存贷款的中小金融体系——储蓄银行与农村银行,另一方面利用经济和法律手段对中小企业和小农户融资实施激励。

(一) 调整银行的地区分布结构

由于菲律宾大多数小客户分布于马尼拉之外,菲律宾央行以低法定资本金这一激励措施鼓励储蓄银行和农村银行到农村地区经营。如2000年颁布的“257号法”规定最低资本金与当地经济发达程度挂钩,经济越发达地区,资本金要求越高,越偏僻落后地区,资本金要求越低。如对位于马尼拉的储蓄银行的资本金要比其他地区的高出5倍;农村银行按城市所处的地理位置分为五个区域,从高到低,法定资本金成倍数下降^①。为求提高储蓄银行与农村银行资产的流动性和竞争力,政府颁布了两项激励措施:一是规定这些银行的法定存款准备金率低于商业银行2个百分点;二是除公司所得税、地方税费外,免交其他税收5年。这些激励措施使储蓄银行与农村银行能以较高的利率吸收存款和以较低的利率发放贷款,从而增加资本金,促进这些中小金融机构的发展。

(二) 对小额信贷业务实施灵活的监管

东南亚金融危机后,菲律宾出台了許多新监管规则,如适用所有类型的银行,小额借款者就会被排除在银行融资体系之外,因此2000年颁布的银行“总法”在实施监管与保护中小企业和穷人的

融资方面进行了权衡。该法有三项条款涉及到小额信贷业务,主要体现在抵押贷款的发行、无保证的贷款、小额贷款利率和分期还款等方面。(1)新法律要求银行审查借款申请者的资产负债表,损益表及其他信息。显然,小额借款者不能满足这一要求,因此2000年“总法”规定小额借款者可免于这一条款的制约。(2)菲律宾央行发布新指南,允许小额借款者依据现金流的情况取得贷款。银行通常以一个月,一个季度或一年为基础发放贷款,但小额贷款可按日,周,双月或月为基础分期偿还,这样,可促进银行为中小企业和贫困居民提供更多的金融服务。(3)在东南亚金融危机中,许多金融机构破产倒闭,菲律宾央行鼓励银行兼并与联合以克服财务困难,且对设立新银行机构限制很多。然而,为鼓励小额信贷的发展,菲律宾央行最近对从事小额信贷业务的储蓄银行与农村银行放松了新机构设置的管制。

(三) 制定有利于中小企业和贫困居民融资的贷款规则

菲律宾央行要求银行按一定比例给各经济部门发放贷款,目前主要有三项规则。一是存款留成计划,即位于马尼拉以外的银行必须把总存款的75%投资于发展当地经济。这一政策目的是避免全国性的银行把农村集中的存款投资于城市尤其是马尼拉,以保证小企业和贫困家庭的贷款。为实施此规则,全国被分为13个区域。后因商业银行找不到合适的农村借款者而农村客户也须为高贷低存利率付出高昂成本,在1990年被迫放松管制,由13个区域改为3个。二是“717号法”要求所有金融机构把25%的增量贷款发放给农业部门,其中10%贷给土地经营者,15%为一般农业贷款。三是“6977号中小企业法”规定所有金融机构至少把10%的贷款发放给小企业。

(四) 通过政府专业银行支持中小企业和贫困居民

菲律宾政府直接利用政策性银行参与对中小企业和贫困居民的金融服务。目前主要有发展银行和土地银行通过直接的零售贷款或间接的批发贷款给农户和土地经营者以金融支持。目前发展银行管理19个特别贷款项目,资金主要来

^①菲律宾中央银行257号法令,2000年8月15日。

源于国内外的借款和特别基金。在 19 个项目中, 有 10 个为批发性贷款, 9 个为零售贷款。根据“3844 号农业土地改革法”, 土地银行主要支持菲律宾土地改革。1995 年 2 月 23 日“7907 号共和国法”颁发, 土地银行在商业银行业务与促进农村发展之间进行了调整, 即分支机构开展商业银行业务, 区域性分部着重土地改革的功能。商业银行业务利润再用于小农户、渔民以及其他农村中小企业等的融资。土地银行也进入各种国际双边或多边机构融资为优先发展部门提供特别贷款, 这些部门包括农户与渔民合作社、地方政府经济实体、中小企业、土地经营者和微型企业。目前土地银行有 13 个特别贷款项目, 其中, 9 个外国贷款, 4 个国内特别基金。

四、障碍与问题

菲律宾上世纪 80 年代后金融改革的短期目标旨在激发私有金融机构向广大农村地区和中小企业提供融资, 以促进农业和农村经济的发展, 缩小城乡收入差距, 缓解或消除贫困。实践表明菲律宾政府自始至终全力支持中小金融机构服务于当地的中小企业和农户, 特别是 90 年代后期政府通过法律和经济手段为小额金融机构的发展创造良好的政策环境。虽然政府有优惠政策, 但菲律宾的贫困率下降缓慢, 收入分配仍严重不均 (Balisacan and Fuma, 2004)。这些说明中小金融机构在为中小企业和农户提供金融服务等方面还存在障碍和问题, 主要表现在:

(一) 银行业的集中及与大企业集团的利益锁定阻碍了资金流向中小企业和农村

菲律宾的工业和银行存在一种利益高度锁定的关系, 银行把资金贷给与自己利益相关的联合企业。金融自由化改革后, 菲律宾银行集中和垄断日益增加, 后果之一就是促进了垄断价格的实行, 致使银企集团所有者获得了高额垄断利润 (Gupta, 2001)。这种高度集中的所有权结构也强化了一些家族或团体的政治权力和市场垄断力量, 使得金融改革的推进极为困难。政府在“717 号法”和“6977 号小企业法”中要求所有金融机构把 25% 的增量贷款发放给农业部门 (也可以购

买政府债券来代替) 和把 10% 的贷款发放给小企业。这些银行如把资金贷给小企业和农户, 一方面存在严重的信息不对称和高交易成本, 另一方面从贷款中获得的收益低于垄断利润, 因此宁愿购买合适的政府债券来满足这些法律要求, 而不愿向中小企业和贫困居民发放贷款 (Gupta, 2001)。服务于中小企业和农村的储蓄银行和农村银行则因资产规模相对较少, 无法满足中小企业和农户的全部贷款需求, 因此菲律宾金融制度和结构问题是解决中小企业和农户贷款难的根本障碍。

(二) 银行布局不合理, 致使小企业和农户继续依赖非正规金融

如前所述, 金融自由化改革后, 菲律宾中小金融机构数目不断增加, 但银行密度分布不均, 首都马尼拉与农村两极分化, 农户从正规金融机构融资难依旧。据 Israel (1994) 和 Orbeta (1994) 对 1993 ~ 1998 年菲律宾小农贷款供求的研究, 1993 年小农资金需求约为 410 亿比索, 而小农贷款仅 160 亿比索, 1998 年小农资金需求上升至 880 亿比索, 贷款供给上升为 470 亿比索。据农村信贷政策委员会 (ACPC) 对 1996 ~ 2002 年农户和渔民的调查, 农户和渔民从正规金融机构借款的份额虽略有上升, 但非正规金融机构仍是他们的主融资渠道, 约占 60%, 渔民和农户继续依赖非正规金融 (表 3)。此外, Lamberte (1990) 和 Lapar (1994) 的研究发现 54% 的小企业靠自己的积蓄创办新企业, 62% 的小企业靠内源融资扩大业务规模, 而得到过贷款支持的企业也主要是从储蓄银行、农村银行和信用合作社等中小金融机构获得。考虑到这些因素, 未获得正规金融机构贷款的中小企业所占比例还会更高。

表 3 1996 ~ 2002 年农户和渔民
信贷资金来源构成比例 (%)

来源	1996 ~ 1997	1999 ~ 2000	2001 ~ 2002
所有借款者	100	100	100
正规金融机构	24	38.6	34.4
非正规货币借款人	76	61.3	60.3
正规和非正规混合借款人	--	--	5.3

资料来源: ACPC 对农户和渔民的信贷调查报告 (2002), 引自 Gilberto M. Llanto, “Rural Finance and Developments in Philippine Rural Financial Markets: Issues and Policy Research Challenges”, p13。

(三) 金融产品和服务创新不够

1999年菲律宾农业信贷政策委员会(ACPC)召开系列专题研讨会时得出结论:尽管进行了金融自由化改革,银行仍旧不愿发放农渔业贷款。一方面因农业不是高利润部门,当银行有多个贷款对象选择时,农业部门因高风险而被排除在外;另一方面金融改革既没有设计出新的存贷产品也没有简化贷款程序,难以适应小企业和农村的资金需求。事实上,正如这些研究指出的,小额借款者并不关心利率的高低、贷款的准入及期限,因为贷款的申请成本和满足贷款条件所耗时间远远超过了从正规金融机构获得的低利率收益,而非正规金融设计的金融产品较能适应小额借款者的实际情况,如采用第三方担保代替传统抵押品。因此,菲律宾金融产品和服务创新不够也是造成中小企业和农户贷款难的因素。

(四) 缺乏强有力的中小企业和农户融资担保体系

1986年阿基诺政府先后取消42个农业贷款补贴项目,把剩余的农业补贴项目整合成综合性农业贷款基金(CALF),为农户和小企业在向私有银行和政府专业银行融资时提供担保,同时成立信贷担保基金会,鼓励银行向没有合格抵押品的小额借款者发放贷款。然而由于政府担保机构准备金不足,难以补偿不良贷款给银行造成的巨额损失,银行继续要求客户提供诸如房地产之类的抵押品,信贷担保计划收效甚微。因此,尽管政府一直努力引导信贷资金流入农村,但正规金融机构还是很少光顾这些农户和小企业。

(五) 宏观经济不稳定,外部环境较差

中小企业和贫困居民贷款具有高风险性,尤其是凭借款者现金流或品质信誉发放的贷款。因为在经济衰退时期现金流一旦不足,经济的不稳定使贷款风险很高,小银行容易破产倒闭,从而破坏公众对银行体系的信心。1998~2000年间,菲律宾存款保险公司关闭了12家储蓄银行和83家农村银行,中小企业和贫困居民接受的潜在金融服务减少。此外,在一些地区,由于缺乏充足的电力供应,农村银行和储蓄银行业务不能实现计算机化操作,而农村大量小额存贷款业务又亟需计算机化的业务操作以降低经营成本,因此,

不完善的外部环境也增加了中小企业和贫困居民的金融服务成本。

(六) 中小银行资本金有限,存款吸收能力受限制

中小银行能吸收存款,但其有限的资本金却限制了揽存的数量。菲律宾大多数中小金融机构是家族式的,资本金的增长受抑制。农村合作银行只允许会员持股,会员达到一定程度后很难增加,这样资本金的增长也受到限制。

五、结论与启示

通过对菲律宾中小金融机构发展现状、政策与问题的分析,发现菲律宾中小金融机构数目虽然大幅增加,但银行布局不合理,中小企业和农村继续依赖非正规金融,根本原因在于菲律宾银行的日益集中及与大企业的利益锁定,而金融自由化后银行涌向利润中心,集中于首都马尼拉则加剧了农村资金短缺。菲律宾的这些经验和教训对我国中小金融机构改革具有借鉴意义,同时启示我们:中小金融机构要在解决中小企业融资难以及缩小收入差距中有所作为,须解决好如下问题:

(一) 融资结构问题

中小企业(民营经济)融资难源于国有金融体制(国有商业银行)对国有企业的金融支持(或金融补贴)和国有企业对这种支持的刚性依赖(2000,张杰)。我国金融体系以产权结构单一的国有商业银行为主,集中和垄断程度又较高。在资金并不富余,以及考虑到不对称性信息和交易成本等问题,国有商业银行不愿向中小企业贷款。而目前中小金融机构资金供给极为有限,很难满足数量众多的中小企业的金融需求。因此,对国有商业银行进行产权多元化改革、打破垄断以及大力发展和完善中小金融机构是解决我国中小企业融资难的根本出路。

(二) 中小金融机构合理布局问题

菲律宾银行在首都马尼拉密度过高而农村极低的教训表明中小金融机构的设置应服务于地方经济,重点分布于农村和欠发达地区,否则,只会导致恶性循环,收入差距进一步扩大。政府应采取适当激励措施,积极鼓励城市各类银行的

金融网点向农村延伸、鼓励外资银行开展农村金融业务,以使农村金融主体逐步实现多元化,满足中小企业和农户对资金的需求。

(三) 非正规金融的积极引导问题

菲律宾实践证明,正规金融机构对农户金融服务的覆盖面往往不足农户总数的30%,大量的农村金融服务需要农村非正规或民间金融来满足。我国的非正规金融在历史上早就存在,虽经过清理整顿,但仍然存在着种类繁多的民间金融形式,说明它们有生存的土壤和需求。我国要从完善法律、制度、政策入手,引导和鼓励民营的小额信贷银行、合作银行、私人银行等多种形式的民间金融健康发展,使其合法化、公开化和规范化,以增加金融供给。

(四) 金融组织结构和贷款技术创新问题

国际经验表明正规金融机构与非正规组织(农户互助协会等)联合可使弱势群体通过团体合作、资金联合的方式,实现互助,解决单个社员不易解决的经济问题。我国可借鉴国际上盛行的乡村银行(GB)模式或其他小型金融机构创新模式,满足弱势群体(小企业和贫困户)的金融需求。

(五) 建立强有力的中小企业和农村信用担保体系,解决小额借款者抵押担保难的问题。

(责任编辑:冯邴君)

参考文献:

1. Mario B. Lamberte, Financing for Micro - enterprises, Small and Medium - sized Business and Poor Households in the Philippines, Conference Paper at the ESCAP - ADB Joint Workshop on Mobilizing Domestic Finance for Development, 1999.
2. Mario B. Lamberte, A Small Enterprises' Access to Formal Financial Services: A Review and Assessment, Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No. 95 ~ 123, 1995.
3. Phillip Gerson, Poverty, Income Inequality and Economy Policy in Philippines, Working Paper 98/20, International Monetary Fund, 1998.
4. Berger, A. N., G. F. Udell, Relationship Lending and Lines of Credit in Small firm Finance, Journal of Business, 68, 351 ~ 382, 1995.
5. Regional Development in the Philippines: A Review of Experience, State of the Art and Agenda for Research and Action, Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No. 2002 ~ 03.
6. Arsenio M. Balisacan and Nobuhiko Fuwa, Changes in Spatial Income Inequality in the Philippines, World Institute for Development Economics Research, Research Paper No. 2004/34.
7. Gilberto M. Llanto, Rural Finance and Developments in Philippine Rural Financial Markets: Issues and Policy Research Challenges, Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No. 2004 ~ 18.
8. Mario B. Lamberte and Joseph Lim, Rural Financial Markets: A Review of Literature, Philippine Institute for Development Studies, Staff Paper Series No. 8702, 1987.
9. K. L. Gupta 著, 申海波、陈莉译:《金融自由化的经验》,上海财经大学出版社2001年版。
10. 张杰:“民营经济的融资困境与融资次序”,《经济研究》2000年第4期。

Abstract: This paper explores the development status, policies and issues of small & medium financial institutions in Philippines. Since the process of financial liberalization began in 1980, financial institutions had expanded rapidly. However, bank density ratio was higher in urban and lower in rural. In order to shrink the gap of income distribution and reduce poverty, some incentives were taken to solve the financing problem for small & medium enterprises and small farmers. But it is invalid because of the locked interest model between big banks and companies, the high concentration of banking industry, the shortage of the innovation of financial services and products and the powerful credit guarantee system. Thus, the gap of income distribution continued to expand. These experiences and lessons are instructive to the reform of our small & medium financial institutions.

Keywords: Small & Medium Financial Institutions; locked Interest Model; Bank Density.