

微型金融捐助者项目：关于良好实践的12个问题

MICROFINANCE DONOR PROJECTS: 12 QUESTIONS ABOUT SOUND PRACTICE

背景：“微型金融”是指对贫困人口的金融服务。大多数捐助者捐赠的资金都用于放贷（“小额信贷”）。然而，像储蓄和保险这样的服务对穷人也很重要。他们对金融服务的需求大大超过了目前的供给。

可持续性良好微型金融实践的基石。可持续性是指微型金融机构利用客户支付的利息和取得的其他收入覆盖其全部成本的能力。具有财务可持续性的微型金融机构可能会成为金融体系中永久的组成部分：即使不再有赠款和优惠贷款，它们仍可以继续运营。捐赠者的捐款远远不能满足全球对微型金融的需求。但是，当微型金融机构具备可持续性的时候，其运营就不再仅依赖于捐赠资金了。机构可以利用商业资金实现其大规模的扩张，以扶助更大范围的贫困人口。经验证明，即使服务于非常贫穷的客户，微型金融也仍然可以实现可持续性。

根据接受资金的对象不同，大多数捐助者资助的微型金融项目可分为以下四种类型：

- 直接为贫困客户提供服务的零售微型金融机构（例如，国有银行）；
- 为各类零售微型金融机构（如非政府组织或私有商业银行）提供资金的“批发”机构；
- 为当地的社区组织提供循环信贷基金的社会基金或社区发展项目中的某个组成部分；以及
- 从事机构能力建设、行业基础设施建设和政策研究的技术执行者，如国际非政府组织或咨询公司。

除非另作说明，以下问题针对上述四种类型的项目。

1. 这个项目中是否有信贷的内容？微型金融常常隐藏在大型的具有多种活动内容的项目中，特别是社区发展或社会基金项目。

2. 信贷是否适合目标客户？像艾滋病病人或战后受害人这样的弱势群体在归还贷款时有很大困难，在这种情况下，信贷就成为一种不合时宜的债务，可能只会给他们带来更多的负担。赠款可能是帮助这部分群体的一种更好的方式。一般来说，小额信贷对已经有还款现金流的家庭是比较适合的。给那些没有还款能力的人贷款，除非他们能证明自己的投资是成功的，否则，对借款人和微型金融机构来说都是有风险的。多样化的农村小额信贷是可以达到可持续的，但是只为农业提供资金的小额信贷项目几乎都是以失败告终。

3. 接受服务的客户的贫困程度如何？一些微型金融项目以扶贫为特征，即使这些项目并没有认真调查过客户及其家庭的实际贫困水平。微型金融不仅帮助最贫穷的人，也帮助比较贫穷的人。不管客户群的贫困程度如何，机构在做宣传的时候应该做到真实可信。如果服务某个特定贫困段的人（如，最贫困的25%）对项目的宗旨是重要的，那么该项目就应该使用现有的手段来检测客户的贫困程度。

4. 微型金融专家参与项目的设计了吗？多数微型金融项目都宣称项目的目标是实现可持续性，但实际并没有实现。而专家的参与大大提高了成功的可能性，特别是在他们从项目的最初阶段就开始参与的情况下。

5. 零售层面上的金融服务是由专门机构提供的吗？稳健的微型金融很少由政府机构、提供多种服务的社区组织或其他实体来提供（这种实体是指不直接以零售信贷和 / 或储蓄业务为目标或专长的机构）。

6. 项目支持可持续的零售层面的微型金融机构的发展吗？为某些特定目标人群制定的一次性信贷额度很少能产生持续的影响。项目应该以可持续的零售微型金融机构的发展为重心。建设可持续性机构的一种方法是严格执行金融运作的要求（见下面的*8）。另一种方法是为机构能力建设提供资金，而不仅仅是提供放款资金。支持能力建设应该尽可能促进当地培训和技术服务市场的发展，而不是“空降”外部服务提供者。

7. 项目的设计是否造成了放款的压力？大型微型金融项目常建立在一个假设的基础上，即筹资问题是阻碍国内微型金融发展的关键瓶颈。这个假设通常是错误的。在大多数国家，制约因素是缺乏稳健的零售微型金融机构。各种项目配置的资金通常超过了良好的微型金融机构吸收资金的能力。而且，还面临多放款、快放款的政治压力。发放大量额外的资金会导致使用那些实力较差的微型金融机构或选择不合适的贷款人。在可能的情况下，项目最好根据具备可持续放贷能力的微型金融机构的实际需求，从发放较小数额的资金开始，然后逐步增加资金。

8. 选择零售微型金融机构和跟踪记录它们的业绩时，是否有与可持续性相关的指标？特别是盈利性和贷款回收指标。这些指标是反映财务可持续性最重要的指标，但一些项目没能对这些指标作出要求。许多项目都没有制定出检验各微型金融机构报告结果的可靠手段。

9. 如果项目涉及到二级批发基金机构，那么项目在设计时是否通过证明有足够多强大的零售微型金融机构来吸收这些资金，从而证明批发机构有其存在的合理性？批发基金和技术援助可以帮助好的微型金融机构，但通常不能创造出好的微型金融机构，或者把坏的机构变好。批发基金项目的设计者很少仔细研究现有微型金融机构的能力，而且几乎总是高估它们的能力。

10. 如果项目涉及到批发基金，基金的操作能否免受政治压力和干预？大多数批发基金项目在促进可持续的微型金融机构的发展上都不是很成功。成功的批发机构通常都具备管理层和一个监督委员会，政府在其间席位很少或者没有席位，或者是因为委员会中私人部门的代表和中立派人士很多，从而弱化了政府在批发机构中的影响力。多数批发机构的项目文件声明，批发机构将不受政治干预的影响。除非批发机构的独立性在其治理结构中有所体现，否则这种声明是没有什么价值的。

11. 国家政府的利率政策是否有利于可持续的微型金融的发展？发放 1000 笔 200 美元的贷款比发放一笔 20 万美元的贷款的成本要高很多。为了实现可持续，微型金融机构必须收取较高的利率。客户愿意支付这样的利率，因为他们非常看重这种服务。当政府强制实施利率上限时，微型金融机构就无法收取足以维持其可持续发展的利息。

12. 如果项目涉及到对微型金融机构颁发特许执照的问题，银行业管理当局有能力监管这些微型金融机构吗？监管薄弱的商业银行体系就已经让银行业管理当局很吃力了。要求它们监管小型的微型金融机构会把它们用来监管商业银行的核心工作资源分散出去，可能会导致对微型金融机构的监管不足。监管微型金融需要专门的、新的检查办法；有关监管改革的项目需要切实解决这些问题。