

微型金融利率上限带来的影响

THE IMPACT OF INTEREST RATE CEILINGS ON MICROFINANCE

世界上很多国家都有利率上限限制。随着微型金融业务在发展中国家的扩展, 提供给贫困人口的小额贷款的利率普遍比商业银行贷款的利率还要高, 这样的现象让许多立法者以及社会大众难以接受(关于小额信贷利率高于银行利率的原因及贫困人口如何负担这样高的利率的内容, 参见《捐助者简报》第6期: 理解小额信贷利率)。尽管利率上限以保护消费者为初衷, 但是利率上限却总是伤害穷人。

利率上限是一种保护贫困客户的有效方法吗?

很多国家设置利率上限以保护消费者免受不道德的放贷者之害。出于政治或文化方面的压力, 政府机构也经常要使利率保持较低的水平。虽然设定利率上限的初衷是好的, 但是它通常会阻碍新的微型金融机构的出现, 并使已有的微型金融机构难以维持生计, 从而伤害到穷人。在设有利率上限的国家中, 微型金融机构往往会淡出市场、发展减缓, 贷款总成本透明度降低, 并且/或者减少在农村和其它高成本市场中的业务。通过排挤扶贫性质的金融机构, 利率上限经常将客户又赶回到了价格昂贵的非正规金融市场, 客户在这种市场中几乎得不到保护。

尼加拉瓜

根据尼加拉瓜微型金融机构协会主席 Alfredo Alaniz 的说法, 自 2001 年国会开始设定利率上限后, 会员机构的贷款增长率从每年的 30% 下降到了 2% 以下。资料来源: *Interview*

非洲西部 (UMOA)

中央银行 BCEAO 和政府财政部对微型金融业务强制实施了 27% 的利率上限。一些微型金融机构因此不再向比较贫困的客户和比较偏远的社区提供服务, 而且许多机构现在将服务集中在服务成本较低的城镇地区。有一些机构还提高了平均贷款规模(估计服务的贫困客户的数量减少了)来提高回报。资料来源: *Freedom from Hunger*

南非

近期一项关于信贷法律的评论发现, 目前的高利贷法和信贷协议法案中的利率上限条文没能有效地保护消费者。贷款分配已被曲解成为对低收入客户的损害。此外, 一些机构通过收取贷款保险和其它费用的方法规避利率上限, 降低了贫困客户贷款总成本的透明度。资料来源: *MFRC "Credit Law Review"*

保护消费者的替代方案是什么?

为了保护消费者不受掠夺性贷款的剥削, 政府可以制定消费者保护法或纲要。这是一种不会有利率上限消极影响的理想保障办法。消费者保护法一般囊括一系列非审慎性的规定, 包括强制披露贷款总成本, 明确规定索赔解决程序, 为防止权利滥用而对消费者进行教育以及有效的执行机制。

公开披露贷款的成本使借款人可以对贷款进行比较选购, 刺激贷款人之间的竞争, 并督促他们保持高效以不被市场

淘汰。所有的微型金融机构都应该有能力并且愿意向其消费者披露利息和费用成本的信息。信息披露一般会带来好处，但也不乏风险，因为微型金融相对较高的利率可能会引发政治上的激烈反对。信息披露在大多数发达国家和南美的一些国家（如秘鲁、玻利维亚和哥伦比亚）是政府要求的。在南非，政府委托微型金融监管委员会（MFRC）保护消费者并规范微型金融机构。MFRC要求微型金融机构完全披露其贷款成本，提供消费者投诉程序信息，并且对消费者开展小额贷款的教育活动。尽管小额信贷利率几乎总是高于商业银行的贷款利率，但较高的效率，较大的规模和激烈的竞争能促使利率降低。玻利维亚阳光银行在1992年刚营业时有4,500个客户，它的有效利率（利息+费用）达到每年65%。今天，处在激烈竞争市场中的阳光银行的客户数量达到了55,000个，而年利率却为22%。柬埔寨的微型金融市场建立得相对较晚，但竞争较为激烈，在过去的几年中，月利率从大约5%下降到3.5%。在微型金融机构特别活跃的一些省份，高利贷者也将利率降到了和微型金融机构差不多的水平。

捐助者面对利率上限可以做什么？

- **竖立好榜样。**为了和政府的政策制定者们进行可以信赖的对话，捐助者们自己必须支持市场利率。捐助者不应对其资助的贷款设置利率上限或者对其资助的项目提供利率补贴。
- **为政策制定者提供信息和教育。**捐助者可以通过多种渠道和政策制定者打交道。他们可以在国内组织关于微型金融以及适当利率方面的研讨会，并且/或者他们可以资助政策制定者参加国际微型金融培训项目。捐助者还可以从与该国情情况相似、但具备完善微型金融政策的国家中聘请政策制定者进行交流。

在尼加拉瓜，瑞士开发公司（SDC）一直与当地机构ASOMIF紧密合作，阻止2001年利率法的通过。他们一同组织了研讨会，与政府的立法和执法部门开展持续的讨论。SDC还支持ASOMIF努力推动一部法律的颁布，使不受利率限制的新型微型金融机构得以出现。

在老挝，联合国开发计划署（UNDP）和联合国资本发展基金（UNCDF）曾在其援助的微型金融项目中推行超过政府规定范围的利率。这种尝试需要与政府高官进行谈判和持续对话才能实现。为了支持他们反对利率上限的观点，UNDP和UNCDF请来了柬埔寨中央银行的代表，而柬埔寨是推行市场利率的国家。

- **支持透明和标准化的报告制度，包括对效率的强调。**捐助者可以要求金融机构使用有效的绩效监督体系和包括效率指标在内的公开透明的财务报告系统。设计良好的绩效监督系统可以让微型金融机构了解自己的成本并采取措施简化程序，增强效率。随着微型金融机构越来越有效率，他们就有能力降低利率了。捐助者还可以支持国内微型金融网络组织的工作，引入行业制度、标准和基准，推动评级和外部审计工作的开展。标准化和公开透明的财务报告使贷款成本对公众完全公开成为可能，还可以帮助人们识别贷款的全部成本并发现效率方面的漏洞。

埃塞俄比亚虽然没有官方规定的利率上限，但是政府却控制了该国最大的微型金融机构并且试图人为地使利率保持较低的水平。埃塞俄比亚微型金融机构协会帮助其成员建立了标准的报告系统和绩效监督方法。当微型金融机构第一次详细掌握自己的全部成本时，他们就能解释为什么要收取足以覆盖其成本的利率了。

- **培育竞争与增长。**捐助者可以通过资助多种类型的为穷人提供金融服务的机构来促进竞争氛围的形成。竞争的加剧通常会带来整个微型金融行业利率的降低。捐助者也可以支持微型金融机构扩大覆盖面和机构的成长，这样一来，机构会从规模经济中受益，并最终降低其利率。