

## 监管浪潮

### ——小额信贷的法律框架

#### The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance

#### 前言

为穷人服务的正规的信贷和储蓄不是近年才有的新鲜事。几十年来，被商业银行忽视的一些客户得到了信用社和发展性金融机构的服务。这些机构有合法的章程来规范其金融操作，并且使它们能够得到存款和其它社会资金。

但是，在过去20年里出现了一些非常新的提供小额信贷服务的有效方法，<sup>1</sup>特别是小额贷款。很多这样的创新活动首先是由非政府组织(NGO)进行的，一般没有合法的章程批准它们从事金融中介活动。现在，在数十个国家里，政府、捐助者和执业者们都在讨论为小额信贷建立新的法律框架。小额信贷的管制和监督突然之间成为了热门话题，到处可见有关的会议、出版物、委员会和项目。讨论的重点大多集中在非政府组织从事的小额信贷上。<sup>2</sup>

现在各国相继开始讨论小额信贷的管制问题。但是参加讨论的人往往受到不同目的的驱动，从而使讨论非常混乱：

- 从资金本身的角度看，从事小额信贷的非政府组织为了能够从公众吸储，或者从捐助者或政府那里得到融资，它们往往希望获得政府的许可（当然，这样它们就要受到管制）。

- 有时，小额信贷机构，尤其是非政府组织，相信政府管制将有助于推动它们的业务发展，并提高操作水平。
- 为了扩大对穷人的储蓄服务，一些非政府组织、机构和捐助者希望放宽金融许可的发放范围（而且更容易得到）。
- 捐助者和政府可能认为为小额信贷建立一个特别的管理窗口将催生大量的可持续的小额信贷机构。
- 在偶然的情况下，在有些地方没有得到许可的小额信贷机构已经在吸储。中央银行急于给它们办理许可的目的是为了保护储户的利益。
- 许多小额信贷机构收取高得惊人的利率。政府可能会认为这种利率具有剥削性并且想保护弱小的借款人免受剥削。
- 地方政府有时对许多小额信贷机构

<sup>1</sup>本文中的“小额信贷”是指给贫困人口提供的正规的银行服务（这里“贫困”的范围很广）。政府或其它部门对金融服务的提供者制定规则并以此来管制它们，例如控制它们必须达到的安全标准。监督是对这样的提供者进行系统的考察，以保证它们遵守这些规则。如有违反，则将它们关闭。

为了减少不必要的重复，本文有时用“管制”作为“管理和监督”的缩略语。

除非另有说明，本文讨论的只是发展中国家的小额信贷。发达国家的小额信贷问题与此有很大的不同。

<sup>2</sup>值得一提的是，即使在今天，世界上绝大多数小额信贷的客户还是从银行、信用联盟和其它获得许可的金融机构那里得到服务。



世界银行  
扶贫协商小组

#### 作者

Robert Christen, Senior Advisor to CGAP

Richard Rosenberg, Senior Advisor to CGAP

任何评论、建议，或需要其他材料，请与下列地址联系

#### CGAP

The World Bank  
1818 H Street, NW  
Washington DC  
20433

Tel: 202. 473 9594

Fax: 202. 522 3744

电子邮件: CGAP@Worldbank.org

网址: <http://www.cgap.org>

的问题感到头疼,并对资助它们的捐助者正在进行的协调工作无动于衷。它们希望有人能参与进来,整顿国内妨碍小额信贷发展的环境。

- 个别情况下,政府希望通过管制来取缔那些制造麻烦的外国非政府组织,或更加严格地控制其它一些组织。
- 在有些国家,根本没有以社会发展为目标的组 织合法地向穷人提供贷款所需的法律框架。除非建立这样的法律框架,否则有些贷款在法律意义上是收不回来的,甚至小额信贷提供者还有受到起诉的危险。
- 最后,小额信贷在很多国家具有高度的政治意义,在1997年小额信贷高峰会后尤其如此。有时,政府关心对小额信贷的管制是因为它们认为必须对小额信贷做点什么,从而可以把对穷人的关心和实际的政治需求结合起来。

鉴于以上原因,小额信贷现在似乎急需管制。不少人都愿意在何时和怎样管制上提供意见。但是,所有这些人,包括本文作者都遇到了同样的困难:对小额信贷监管的试验时间太短了,以至于我们无法过多地依靠历史数据来提供指导<sup>3</sup>,一些重要的问题只能尝试性地进行解决。当然,世界各国的情况也相去甚远。所以,如果读者想从本文寻找令人信服并符合实际的、可作为准绳的结论,或者想得到放之四海而皆准的建议,那么,他们会非常失望(虽然不会完全失望!)

组织这样的讨论很麻烦:各个主题之间的逻辑关系极其复杂,有时会使人感到厌烦。在讨论直接的实际问题之前,我们先花些时间来看看一些重要的背景方面的问题:

- 被要求对小额信贷机构负责的银行监管者所面临的实际问题。
- 管制和监督小额信贷机构的成本,包括制定一个法律框架可能带来的意想不到的后果。

**然后是一些政策方面的问题,本文认为:**

- 一般地,政府的监督部门不应该象监督有许可的

金融机构的金融稳健性那样对只提供贷款的小额信贷机构采用审慎监管。

- 不应该仅仅因为社区型小额信贷机构太小或太偏远而难以有效监管就禁止其吸储。
- 为小额信贷机构建立专门的监管窗口在一些发展中国家可能会行得通。但是,在绝大多数国家中,就目前来说,此举可能草率了一些,因为这种做法远远超过了当地小额信贷业发展的总体水平。
- 小额信贷机构控制的联合会的自我监管很可能是无效的。

作者坚信小额信贷的未来在于取得法律许可的地位,因为只有这样,小额信贷机构才能够大规模、持续地向穷人提供金融服务。所以,本文所有提请注意的方面并不是在质疑小额信贷机构监管问题的重要性(这种监管在任何一个法律制度框架下都是必需的),而是在提出一些问题,这些问题涉及到立法的时间安排,以及某些可能过高的期望。当我们把重点放在某些问题上时,并不意味着没有解决办法。正因为它们是问题,我们才需要现实地来处理。

## 第一部分 监督者面临的挑战

我们进行讨论<sup>4</sup>的起点似乎不应该是穷国的银行监督者<sup>5</sup>所面临的问题。但是,如果我们对这些问题不给予足够的重视,我们所设计的框架就会徒具精美的结构而无法付诸实践。如果这些苦心孤诣想出来的规章制度不能通过有效的监督予以实施,就会变得毫无用处或非常糟糕。

对于许多发展中国家的银行监督者(尽管不是全部)来说,其核心工作是负责监督有严重结构性问题的商业银行体系,常常包括一些摇摇欲坠的大

<sup>3</sup>本文中的例子多来自拉丁美洲,而不是其它地区。一部分是因为作者对拉丁美洲更熟悉,但主要的原因是拉丁美洲比其它地区在管制小额信贷方面有更多的经验。

<sup>4</sup>本文中我们重点讨论发展中国家的银行监督者。当然,他们在发达国家的同行也有大量的问题——可能是十万亿个问题,例如美国的储蓄和贷款的崩溃事件或者最近在东亚的银行危机。

<sup>5</sup>在这里监督者是指负责审慎监督金融机构的政府官员,他们可以是中央银行、财政部或其他独立机构的人员。

银行。这些银行中一打或半打倒闭都可能引起一国金融体系的崩溃。为了管理银行的风险,监督者可能必须涉及政治层面,因为银行业主的利益总会体现在政治进程中。监督者常常在强制执行或者打击不法行为、恢复秩序方面缺乏法律权威。她<sup>6</sup>甚至可能对她的下属职员的职位、资历和薪俸也没有足够的控制权。监督健康的银行已经够难的了,但是真正的困难来自那些有麻烦的银行。当一个有问题的银行崩溃了,它的总裁就可以重新睡大觉了(尽管也许会在一个不同的国家),但是监督者却整夜发愁而睡不着觉。财政部长也会被她牵连进去,因为在许多国家,政府发放的金融许可或明或暗的附带有一种保证,即当被许可的金融机构倒闭时,政府将负责解决储户的困难。

一般地,小额信贷机构都是又小、又新、又赢不了多少利。所以,如果一个银行监督者拒绝把小额信贷机构划入自己的责任范围,我们应该理解,不应该认为她心胸狭小或缺乏对穷人的关心。

**所有权问题** 即使是愿意监管小额信贷机构的监

督者也面临着严重的挑战,尽管这些挑战并不全都是显而易见的。最基本的问题与所有权相关。商业银行的所有者中一般都包括用大量自有资金来承担银行风险的人。这些所有者都希望能靠银行赚钱,并且这些钱只能在所有其它支付请求得到清偿后才能得到。他们有很强的动力去严密地监督银行经理的工作以确保他们的投资能健康运作。所以,这样的所有者是银行安全的一道非常重要的防线。监督者非常关心资本充足率,不只是在出了解问题时来灭火,而且可以保证所有者继续有足够的动力来密切监督管理层的工作。

而现在大多数的小额信贷机构并不具有这种所有权关系,来自私人的、以赢利为目的的资金只占其所有者权益中很少的一部分。几乎所有的小额信贷机构都有一个董事会来独立地监督机构的管理。但是,董事会成员是为他人服务的,并且没有从自己的腰包里掏出足够多的钱去承担风险,所以也就不会象商业投资者那样监督管理层的工作。偶尔我们也能发现一些例外,有些人做得很出色。但是,与由他人管

## 专栏 1. 菲律宾的乡村银行：监管小型中介机构的负担

在菲律宾,经许可的最小的中介是乡村银行。虽然叫乡村银行,但它们在农村和城市都设有机构。在中央银行的监督下,它们都被纳入到结算系统中(PAYMENT SYSTEM)。它们的业务包括向相对贫穷的客户提供贷款和储蓄服务。在1997年9月,824家乡村银行的客户达到了50万。这些银行只有大约整个银行系统资产和储蓄的2%,但是却构成了中央银行需要监管的全部机构的83%。52家商业银行的分支机构相对于824家乡村银行的办事处的比例超过2:1。

因为监管乡村银行的工作往往要耗用菲律宾中央银行监管部门一半的人力和财力,所以,它已经严重地消耗了菲律宾银行监管的资源。在20世纪90年代初期,每5个乡村银行中就有一个被迫关闭,很多其它的银行则是被兼并或改组。

1996年的一份报告估计有200人被任命来负责检查乡村银行,但是仍然显得不够。每次实地考察都要花费1个人3周时间或者更多。因为预算很有限,有时监管部门发现这个沉重的负担已严重威胁其履行职能的能力。

根据所在城市的规模,组建一个乡村银行的权益(EQUITY)资本总额(CAPITALIZATION)的最低要求从10万美元到100万美元不等。根据1996年的报告,菲律宾乡村银行的经验表明,对于此类机构最低资本的要求高一些比低好,因为这样可以带来更多的稳定,也可以使进入金副业的门槛更加合理。

在乡村银行的存款受到国家储蓄保险体系的保护。菲律宾储蓄保险公司(THE PHILIPPINE DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, PDIC)对每个银行、每个储户保险的最高额为10万比索(约合2500美元)。PDIC与中央银行共享信息。尽管它们的职能有一些重叠,增加了监管费用,但是总的来讲,二者合作得还不错。

<sup>6</sup>这里,我们使用阴性代词是为了庆贺最近几年在银行监督员中女性越来越多。

理的、以赢利为目的的商业机构的所有者相比，非政府组织的董事会对本机构的财务持续性更加漠不关心。大家不要用这些来否定小额信贷机构的存在。问题不是出在小额信贷机构董事会成员的个人品行上，而是来自是否能对他们产生激励影响的组织结构上。所有权问题不是仅仅通过取得银行许可证就能解决的。问题解决的唯一方法就是把所有权真正放在那些视机构利益与个人利益息息相关的人的手里。（我们不想过多地讨论这个问题。个人资本不能保证银行有足够的偿付能力，它的缺失也不必然导致银行失灵。在贫困国家也有一些由非赢利组织所有或由非投资者管理并获得成功的金融机构。但这些例子不具普遍性，以下的部分将告诉我们监督者为什么仍然需要担心这一点）。

**监督手段** 当金融机构陷入困境时，自己的钱处于风险之中的所有者和自己的钱没有风险的所有者的区别是很大的。这时，监督者的一个最有力的手段就

是要求增资，她可以告诉所有者：“向你的银行投入更多的资金把它撑起来，否则我就把它关掉。”如果监督人及早发现了这些问题，金融机构的所有者很可能会照办的，因为他们害怕丢掉已投入银行的资本。（注意，商业银行的所有者一般都能很快在短时间内追加资本，很多国家把这一条作为是否发给许可证的重要条件。）

但正如哥伦比亚银行的监督者两年前发现的那样，对于一般的小额信贷机构，这些增资要求的威力会大大降低。Finansol，一家以金融公司的形式组建的小额信贷机构，在减少所有者资本份额的同时遭受了严重的贷款损失。监督者对其提出了增资要求。但是，该机构的主要所有者是非政府组织 Corposol，它本身没有额外的资本用来挽救 Finansol。Finansol 的关闭以及以及这家 NGO 的投资损失对于其董事会成员个人的钱包不会造成任何损失。非常自然地，这些人不会自掏腰包投到陷入困境的金融公司中<sup>7</sup>。

## 专栏 2. Finansol(哥伦比亚): 非盈利治理的难题

Corposol 是拉丁美洲小额信贷主要的 NGO 之一，取得了经营金融业务的许可证，并成立了一个金融公司，名为 Finansol。Corposol 拥有该注册公司的控股权。玻利维亚的 PRODEM 和 Bancosol 的关系也是这样的。但与 PRODEM 不同的是，Corposol 从一开始只是把 Finansol 作为自己的附属机构和获得商业性资金的工具。最初，Finansol 只有贷款支持办公室所需的必要人员。Corposol 和在工资表上所载的贷款官员仍然管理全部的贷款。但 Finansol 要为贷款的质量向上级负责，这样就导致了 Corposol 与 Finansol 的关系经常处于紧张状态。

这种双重组织结构在避免哥伦比亚高利率法律限制给 Finansol 造成的利率缺口方面是有效的。在政府默许下，作为 NGO 的 Corposol 能够征收“培训费”。由于最高利率的限制，这一费用往往不被包括在计算金融公司的有效利率中。培训费比实际培训成本要高的多，占 Corposol \ Finansol 总收入的 40% 左右，而且还能覆盖这两个机构几乎所有的行政开销。

后来，Corposol 又采用这种双重组织结构绕开了另一项法规的限制。为了控制通货膨胀，哥伦比亚中央银行于 1995 年把银行贷款年增长率限制在 2%。Corposol / Finansol 仅仅通过把贷款转移给 NGO 就躲过了这一限制，使其真实的贷款情况被掩盖起来。Corposol 的管理者可以根据需要把贷款在这两个公司间转换，而几乎不关心合理的定价。这种做法显然未获得政府的同意、默许或其它方式的认可。

除了这种不透明的组织结构，Corposol 还由于经营理念和管理人员操作上的严重缺陷而遭受了巨大损失。受到小组联保型贷款产品成功的激励。经营者开始雄心勃勃地开发一系列更广泛的金融产品，有的甚至涉足于食品销售的批发业务。大多数业务开展的都不好，造成了大量损失。更糟糕的是，经营者总是能绕过这些不良贷款而继续执行其政策，对内对外都能掩饰其不良债务的情况。为了继续使 Finansol 的贷款看起来一切正常，那些执行状况不好的贷款、产品和分支机构就在这两个组织的帐本上随意地转来转去。

造成这些麻烦的董事会，包括一些受尊敬的、成功的哥伦比亚商业界人士。他们中没有任何一个人把自己的钱大量地投入到这些风险中，这也就说明了他们没有动力去认真地检查经营者的表现。董事们不要求管理者提供基本的和必要的报告，以了解 Corposol 的经营情况；而且当损失发生时，没有任何人对事情负责。经过 ACCION' S CAMEL 所做的外部审计以及后来银行监督机构的审查，才揭露出管理的混乱程度。但这为时太晚了，Corposol 已彻底垮掉了，留下了巨额贷款损失，Finansol 侥幸生存下来。

<sup>7</sup> 在很多情况下，得到许可的小额信贷机构部分地被捐助机构所拥有，其繁琐的程序往往不能尽快地提供应急资本。

另一个通常的监督手段是在问题解决之前责令停止借款(希望是暂时的)。商业银行通常能够在停止发放新贷款的同时又不损害已发放贷款的回收。而小额信贷机构却做不到这一点,因为小额信贷客户还贷的主要原因是他们期望着未来能获得可靠、负责的服务。如果拒绝马上提供后续贷款给那些按期还款的客户,那么,小额信贷机构就违反了其与客户的一项隐含合同。这种风声一旦传出,大部分客户将停止归还贷款。这样,如果长期采用停止贷款的命令,小额信贷机构的贷款余额将损失殆尽。这种监督手段就象是一颗原子弹,只有想毁灭这个小额信贷机构的人才会使用它。

还有一个相关的问题是,小额信贷机构的主要资产是由小额贷款组成的,当这些资产不能为发放贷款的机构控制时也就没有什么价值了。当一个银行陷入困境的时候,监督者的第一个选择通常是“鼓励”实力较强的银行来收购或者兼并。许多有问题的银行贷款都有担保或保证,所以借款人还款的动力不在于他们与问题银行的关系。运行良好的银行往往有望收回大部分此类贷款,所以,只要价格合理,好的银行就愿意进行兼并。这样,即使陷于困境的银行破产了,其贷款的一部分仍然能够被收回,从而减少了储户的损失。

但是,如果一个有问题机构的唯一资产就是没有担保的小额贷款,那么,其前景就很黯淡了。一旦客户对小额信贷机构的信心逐步动摇,他们就会不愿意还款,并且回收这些贷款的成本就会高于贷款本身。通常,陷于困境的小额信贷机构的信贷资产对于其他任何人来说都没有什么价值,包括对于那些倒霉的把自己的存款委托给该小额信贷机构的人。运行良好的小额信贷机构也很少有兴趣接管这些不良贷款。<sup>8</sup>

当谈论监督手段的时候,我们很可能要触及小额信贷资产质量管理的一些问题,这也是大多数小额信贷机构主要的风险所在。银行监督者们惯用的一些传统的检验和审计手段在衡量小额贷款风险方面并不是很奏效。传统的手段强调正规的程序和文件,这种做法对于贷给非正规借款人小额无担保贷款不太适用。比如,由于贷款的逐级审批程序,不得不详细地审查贷款文件,审核担保品的金额和登记情况,或者给客户写信确认其资金余额。把有问题的贷款放在一起重新谈判是小额信贷机构普遍面临的一个问题;调查这些贷款是一件很繁琐的事情,需要对每笔贷款的记录进行详尽地审核,并且要对大多数的分支机构作实地考察。有内部审计部门可依靠的小额信贷机构很少。

### 专栏 3. Finansol 的破产：一个银行监督者的有限选择

1996年2月,Finansol作为一家注册的小额信贷机构,由于日益加剧的偿付问题,被哥伦比亚银行监督机构停止了其新的贷款业务。三个月以后,监督者宣布,在一年中由于贷款损失,Finansol的债务超过了其资产的一半以上,Finansol被宣布技术性破产(Technically Insolvent)。(贷款的冻结加剧了Finansol的还款问题:当客户得知不能获得新贷款的消息时,很多人停止偿还其原有贷款。)监督机构发出了增资要求,要求金融公司的所有者们在60天内增加资本。

捐助机构既不愿意也无能力重新注资。最初的由极负盛名的ACCION International和花旗银行支持的私人紧急资金援助计划失败了。Finansol贷款回收的不确定性也吓走了私人投资者。

由于Finansol的投资状况一塌糊涂,加之该机构前途未卜,监督者无法找到一个伙伴愿意与这个失败的金融公司合并。别无选择,监督者只好延长了增资的最后期限,否则就只有关闭Finansol,这样就得眼睁睁看着其在外的贷款永远地收不回来了。ACCION, Profund和花旗银行及其它一些机构出于好意投入了一部分钱,但他们的捐助对于投资要求来说还差得太远。最后Finansol只能由政府最高协调机构(APEX)来拯救。APEX是Finansol的主要债权人,它被迫免除了其大部分债务并将之作为重新投入的股本,这是把Finansol从困境中解救出来的唯一希望。

<sup>8</sup> 在乌干达,合作银行(the Cooperative Bank)有一笔小规模的小额贷款由几家各自独立的机构负责。当该银行的其它业务失败的时候,这几个机构的状况很好。百年农村发展银行(Centenary Rural Development Bank)是一家专营小额信贷的银行,它愿意兼并其中的几个机构。但随着兼并活动的逐步深入,这些机构的贷款开始被拆散(Unravel),这样百年农村发展银行失去了兼并它们的兴趣。

监督者不能过于信任所谓的小额信贷机构的独立的外部审计，至少是当前所进行的外部审计。到目前为止，作者还没有遇到一个小额信贷机构的审计程序能让人真正相信该机构贷款的真实情况。<sup>9</sup> 技术援助可以将较好的贷款监管技术教给监督机构。当然，我们必须承认，通往成功的道路总比我们想象的要艰难。经常性的人事变动也是一个很严重的问题。我们知道一个例子(我们怀疑这是一个极特殊的例子): 一个捐助机构给一家中央银行的员工进行了广泛的而且是花费很大的业务培训。但是，事隔不久，其中的大部分员工就干别的业务去了。在玻利维亚，为了建立新的监管系统和掌握新的手段来控制非银行金融机构，银行监管部门至少得到了三个不同捐助者的大量培训和技术支持，但七年后，这一工作仍远未完成。这个机构的业务能力较强的员工总是被派去解决处于困境之中的商业银行的问题。(这里我们并不想就此与玻利维亚的银行监督者进行争论。)

其次，我们必须认识到，在某些情况下，当监督机构太政治化、太无能或腐败问题严重时，多少外来援助都无法使它成为可信赖的小额信贷的监督者。

最后，我们应该提醒自己，即使是特别成功的技术援助，也只能解决监督机构的技术问题，而无法解决我们前面所提到的与小额信贷机构的所有权及贷款的高风险相关的问题。

在不同的国家，以上这些问题的存在和严重性的表现也不同。我们罗列了这么多吓人的困难并不是说小额信贷无法监管，只是希望说明小额信贷的监管面临许多挑战，而在讨论法律框架时这些挑战却未被考虑进去，或者有些监督机构可能处理的比较好而推迟了对这些问题的考虑。

到目前为止，秘鲁和玻利维亚监督机构在监督小额信贷机构方面做得是非常有成效的。但有很重要的一点值得注意，这两个国家在把专门的小额信贷机构纳入监管之前，在监督商业银行方面的能力都有很大的提高。这也许表明了，如果监管机构对商业银行的监管都做不好，那么，就不要要求它去管专门的小额

信贷机构了。与小额信贷机构不同的是，商业银行带来的是一个系统的风险，因为一家或几家商业银行的经营失败将直接危及到国家的金融结构。这样就产生了一个有争议的问题，即在各种难题被有效地解决之前，监管的重点和监管的资源(包括捐助者的援助)是否都应该只用于对银行的监管。

在其它的一些拉美国家，银行监督技术很先进，他们的监督能力也很强，这样银行的监督机构就可以对专门的小额信贷机构进行监管。在这里，作者不想在监管能力和面临的挑战方面对那些不熟悉的地区妄加评论。

## 第二部分 监督的成本

在对银行实施的监督中，监督机构本身的成本相对来说是比较低的，一般来说是被监督资产的千分之一，而且这些费用往往是由银行或它们的客户支付。对小额信贷机构的监督成本则可能要贵得多。因为一般小额信贷机构的资产基数较小，账户数目众多，而且极其分散，并且，在检查其贷款情况时，需要花费大量的人力。对于一个拥有1000个分散客户的小额信贷机构，我们很容易的就可以测算出其监督成本介于其资产的百分之一至百分五，这些费用只能由小额信贷机构或其客户来出。<sup>10</sup>

上面我们所谈论的只是监督者的成本。那么，被监督机构的成本又是怎样的呢？

BancoSol的首席财务官估计，在银行开业的头一年，为满足银行监督报告需要支出的金额相当于其资产的5%左右。当然，这一支出在以后的年份中会降低。现任经理粗略计算，为监督者提供报告的支出占其资产的1%，超过了BancoSol本身收集资料进行自我监督所耗费的成本。

<sup>9</sup>关于小额信贷机构的外部审计与传统审计和检查手段的问题，在《小额信贷机构外部审计手册》(CGAP技术手段丛书第3册，华盛顿特区，1998年)中有大篇幅的论述。

<sup>10</sup>我们并不是想暗示小额信贷不能承受这些成本。因为许多小额信贷机构都有很大的利差和很高的贷款利率，所以增加一点成本也不是生死攸关的。有些政府愿意通过对小额信贷机构的收费在其资产中所占的比例降到与商业银行相同的水平来补贴小额信贷机构的成本。

## 专栏四 秘鲁监管小额信贷机构的成本

秘鲁的银行监管机构监管了三十多家的小额信贷机构，包括市政基金(Municipal Funds)、农村基金和中小企业基金(变相的非政府组织)。非政府组织与银行同样缴纳监管费——现在大约是资产的0.06%。最近的一项关于成本的研究表明，小额信贷的监督成本是这一数字的30倍——大约是资产的2%左右。那么，按小额信贷机构的贷款余额一般占资产的2/3计算，如果他们想要支付全部监管成本(不包括另外1%左右的小额信贷机构的遵从(Compliance)成本)，他们就要向借款者另增加3%的收费。在秘鲁，小额信贷机构可以很容易的征收利息，这使他们能够把这些成本全部转嫁到客户身上。监督者也可以决定是否提高小额信贷机构的收费以弥补全额的监管费。

同时还存在大量的非金融性成本。法规能够抑制竞争，也许更严重一些，它能够阻碍创新。给小额信贷设定一套规章的做法会使规章的制定者陷入一种“思维定式”，比如决定什么样的机构最适合作小额信贷，甚至什么样的贷款方式或操作程序是最好的。一旦这些规章产生了，壁垒就存在了，在规章之外产生的发明和创新就被压抑了。这不仅仅是理论方面的问题。在拉丁美洲，在当初小额信贷与金融体系的规章相矛盾的情况下，如果非政府组织没有被允许尝试经营小额信贷产品，那么我们就无法想象现在在这一地区小额信贷能这样遍地开花。

### 第三部分 监管和利率

在这里，有一个潜在的“管制成本”值得单独考虑。推动政府为小额信贷制定法律框架的做法在有些国家也可能带来另一些风险，即最后促使政府对利率实行管制。利率管制会使小额信贷的持续发展成为不可能，或者至少会阻碍小额信贷机构服务更多的贫困客户。

只有当借款人能够被征收较高的利率——通常情况下要高于普通银行交易的利率时，小额贷款才能够持续发展。原因就是成本。与借出的钱的数量有关，小笔贷款从签约到管理都比大笔贷款成本的高。由于贷款方法、贷款规模及贷款地点的原因，即使是效率最高的小额信贷机构也发现，无论如何其行政开支也不可能降到其贷款余额的10—25%以下。相比之下，在效率较高的发展中国家的商业银行，可比的成本通常是在5%以下，一般会更低。一个可持续发展的小额信贷机构应该是一个能够支付商业成本同时又不亏

本的机构。要实现这一点，就必须征收高利率，高得在正常的商业银行市场上或政治性讨论中会让人觉得有些卑鄙。对高利息限制得越少，就会有更多的原本得不到持续服务的人成为借款人。

当现代小额信贷出现在拉丁美洲时，几乎所有的国家都制定了对利率的法律限制。对于要达到持续发展的小额信贷机构来说，国家所设定的最高利率线太低了。大多数的小额信贷的先驱操作者们往往通过把自己标榜为非政府组织来规避法律限制。如果这些法律在有些国家被不折不扣地执行，那么，所有小额信贷的活动都会受到最高利率限制和金融经营许可的限制。但事实上，经营小额信贷的非政府组织被遗忘了。政府部门没有意识到或根本就不关心其存在。创新大量涌现，也伴随着一些小问题。经过了一段时间的混乱之后，就涌现出大量成功的小额信贷机构，这些机构很强大，完全有资格获得正式的金融业营业执照。同时，对于利率，官方的政策和公众的态度也发生了变化(部分原因是因为政府看见了对高利率的贷款有极大的需求)，以至于当经营很好的小额信贷机构在等待获得金融经营许可时，在大多数国家利率限制已不再是问题。上述情况的发生是因为，有关的政府部门事先没有受到压力要对小额贷款利率采取措施。如果有人抱怨小额信贷机构的利率，中央银行的经理就可以轻松地说“那些机构不归我管。”

设想一下，在1980年，拉丁美洲国家的政府们就被动机良好的捐助者的说服，明白他们需要一个新的法律框架来鼓励一些特殊的、给贫困人口提供服务的金融机构的出现。那么，任何政府在采取这种建议的时候都只能对利率采取一种共同的做法，即要么实

## 专栏五——西非的PARMEC法：利率限制和监督能力

西非货币联盟很早就有了利率管制的法条,但在实际操作中这些法条通常没有被用于以贷款为唯一业务的小额信贷机构上。到了80年代后期,在捐助者的支持下,中央银行把主要的注意力放在对非银行金融业的法律规范上。于1993年公布并在1998年由其成员国通过的新PARMEC法强调了最高利率限制的普遍适用性,这使这些限制措施更有可能得到落实<sup>11</sup>。很多小额信贷机构的经营者被捆住了手脚:如果没有高利率的支持,他们就无法满足项目的支出。但如果为了项目的持续发展而实行高利率,他们自身又面临着法律的制裁<sup>12</sup>。

各国财政部负责对PARMEC法管辖范围内的所有机构进行监督。在过去的几年里,西非中央银行及国际捐助者们非常重视各国财政部完成这些责任的能力。PARMEC法所覆盖的八个成员国中的七个都设立了由一到五人组成的特别部门来监督这些机构。中央银行为这几个特别部门组织培训,几个捐助者也为他们提供了短期技术援助。设备和资金。然而,监督的工作量非常巨大:如果完全按照PARMEC法中所规定的监督职责去做,各国的财政部现有的能力很快就会不足了。

行利率限制,要么置利率于法律约束之外。当时在大多数的拉丁美洲国家,不论是实现利率自由浮动,还是把最高利率限制设定得高到可以使小额信贷覆盖其成本,在政治上都是不可行的。但是从公共利益的角度出发,政府不可能继续对非政府组织征收高利率的做法睁一只眼闭一只眼。看起来,80年代在拉丁美洲推动建立小额信贷法律框架的运动差一点严重阻碍了

那里小额信贷的发展。

今天,当对政府会如何对待利率问题还不清楚时就去鼓励政府建立监管的法律框架,上述情况是否会发生呢?在这种情况下,尤其是当我们考虑到新的法律框架会涉及到对高利率的限制及对现有的只从事贷款的项目进行其它管制而以前这些项目是自己定价的时候,我们假设利率问题将在以后得以解决,从而

## 专栏六——乌干达小额信贷的法律规定：预料之外的结果和对监督者的保护

乌干达对小额信贷的评级和监管系统的开发始于1996年一个澳大利亚资助的项目。该项目的目的是对中央银行进行小额信贷方面的教育并建立一个小额信贷机构评级系统。后一个目标没有实现,但却形成了对小额信贷机构和社区存贷款组织进行监管的法律规定(尽管还只是草案)。其他的捐助者,特别是世界银行,也表现出了对小额信贷机构进行监管的兴趣。尤其是最近,德国的GTZ已经开始给乌干达的中央银行提供这方面的技术援助。

最初,乌干达的几个非政府组织是这项活动的热心的支持者。他们认为其在整个过程的最初阶段有大量投入。从1998年后半期起,该过程似乎变得不再那么有“协商性”,至少部分是由于现届政府对与被监管方磋商的相关规定所产生的可理解的疑虑。明确颁布的政策文件对一些关键问题避而不谈。当初在活动中最活跃的非政府组织现在已失去了兴趣。他们觉得中央银行倾向于采纳对他们会产生损害的规定,包括:

1. 要求获得许可的中介机构的全部所有者都必须是自然人,而且严格限制外国投资者。在实践中,这会使转型中的非政府组织丧失股权投资的唯一可能的来源。
2. 设定了一个非常低的成员人数限制,对超过这一限制的社区小额信贷机构获得许可的要求非常谨慎。如果这一政策被通过并且实施,很多提供储蓄服务的组织就无法经营了,而它们所服务的地区没有别的机构愿意提供这样的服务。在第四部分,我们强烈地反对这一政策。虽然在不受监督的中介组织储蓄是有风险的,但对很多人来说,其风险比可选择的其它储蓄机构可能还小一些,尤其是在农村地区。

在法规建设的最初阶段,规则的制定是鼓励参与的,那时讨论的最低资本金要求是2万美元。后来,中央银行(很有理由地)认为设立如此低的门槛就意味着要发放很多的许可证,这很可能超出中央银行的监管能力。现在正在考虑的资本金的最低要求大概是在十万美元左右。

<sup>11</sup>PARMEC是一部法文法案的名字的第一个字母的缩写。该法已经被贝宁、布基纳法索、乍得、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥所采用。几内亚比绍最近也加入了货币联盟,但尚未采用该法。

<sup>12</sup>这一法律允许成员国的财政部可以根据一个小额信贷机构的申请酌情准予例外。但却没有建立如何做出这种决定的标准。例外程序的不确定性使大多数想申请的小额信贷机构都畏而不前。



积极推动监管立法的做法是否慎重呢？

这正是西非货币联盟国家发生的事情。在孟加拉国，一些捐助者支持与中央银行就小额信贷监管的法规问题进行积极的对话。中央银行的经理在最近的一次会议上说，进行监管的主要目的应该是约束当前由小额信贷机构收取的“剥削性的”利率。

关于利率的讨论，是一个异常激烈的、与早先谈论的和小额信贷机构经营动机多样化有关的特殊议题。如果很多团体推动法律建设这列火车，他们就必须认识到他们激励、推动并驾驶的火车有可能驶向与他们所追求的目标截然不同的方向。

#### 第四部分 监管的对象

这是一个争议很大的问题。以贷款为唯一业务的小额信贷机构应该接受监管吗？会员制的机构呢？更小的机构呢？在不同的国家人们给出的答案也不同。

**明确概念**“监管”是一个含义很广的词，在本文中它会引起意思的混淆。我们有必要区分一下“不审慎”和“审慎”的监管或监督<sup>13</sup>。我们说有些规定是不审慎的，不是因为它们不够具体，而是在这些规定中金融主管部门无须保证“接受监管”的机构稳健运行或者对此承担任何责任。这里，有一些此类规定的例子：

- 获准经营的实体的注册和法律上的特许审批
- 所有权或控制权披露
- 财务报表的报告或公布；这些财务报表的内容和提交格式的标准；会计和审计标准，<sup>14</sup>
- 公开披露对客户收取的利率
- 外部审计
- 向中央信用信息局提供关于借款者及其贷款状况（是否准时还款，是否拖欠，延期程度）的报告<sup>15</sup>
- 利率限制

根据各种规定的不同组合，一组不审慎的规定执行起来可能很轻松，也可能走上另一个极端，即为繁琐。但这些规定并没要求政府保证一个机构的财务状况良好。当一个机构倒闭，存款户遭到损失

时，这些规定不管是明示的还是暗示的都没有要求政府作为存款的保险人来承担任何责任。有某些不审慎的规定甚至都无须监督金融机构的部门去过问。这些规定的执行很少包括定期检查和实地调查。

一旦我们承担起保证机构稳健性的责任，法规的特征就会截然不同。对金融中介机构审慎的监管和监督包括对财务结构、会计政策、及其它衡量一个机构业务的重要指标的详细标准做出定义。执行这些标准或是监督这些机构的良好运行，都要求做更多的报告，同时除了常规的财务审计之外的实地考察也是十分必要的。

<sup>13</sup>人们对“多层次”的管制和监督归纳出各式各样的特点。这里谈到的两个特点是对各种特点的概括。

<sup>14</sup>很多国家要求NGO和金融组织定期报告其财务状况。在另一些地方，政府或小额信贷机构联合会正在考虑废除对于小额信贷机构实行的这些规定。问题是，即使小额信贷机构所提供的财务状况的数据看起来是完全正确的，这些数据也很难提供足够的信息来使人们对该机构的贷款质量或可持续发展水平做出有意义的判断。如果仍然要求提交财务报表，那么这些报表的格式就应该调整，以使这些报告能够反映出必要的信息。

有很多文章详述所需要信息的种类。财务报表的格式有很多种，但对于需反映的几种基本信息分析家们没有什么异议。在前面我们引用过的世界银行扶贫协商小组(CGAP)的《审计手册》的附录A提供了一些需要报告的内容，这些内容适用于任何一种格式的财务报告。对于小额信贷机构的财务报告的内容，现在CGAP的捐助机构正在制订能够普遍使用的指导手册。

<sup>15</sup>在很多小额信贷发达的市场，借款者在众多的正规贷款者之间可以有多种选择。在这种情况下，逾期不偿还债务的现象有上升的趋势。有的借款者不只从一个机构获得贷款，他们发现很容易获得超过其偿还能力的贷款，因为负责贷款的官员并不知道借款人对流动资金的总需求。另外，当违约者在某一个机构不还款时，它仍可以很容易地在另一个机构获得贷款，这种现象也削弱了其他借款者还款的积极性。

我们所提到的“信用信息局”是一个数据库，所有放贷机构都向它提供违约客户的姓名，或更进一步，提供所有客户的姓名以及他们还款的情况。在发达国家和地区，这种信用机构甚至使本来没有能力获得贷款的客户获得了大量的无担保贷款。信用机构允许借款者建立一项资产，即表明他们的信用是可靠的，这样的资产可以使他们从多个渠道得到贷款，而不只一个渠道。信用机构可以降低信贷成本：他们所提供的信息降低了审批贷款的成本和违约贷款损失，这些都是能够被转嫁到借款者身上的。

信用机构在发展中国家同样适用。在拉丁美洲就有很多这种体系，包括针对小额信贷的。在玻利维亚，本来是想在自愿的基础上建立这样一个体系，但由于放贷人都不愿透露自己的不良贷款而告失败。后来只得由银行的监督者强行建立。在许多其它的发展中国家情况可能也是这样。例如，我们知道在肯尼亚，大一些的银行也明显地对组建一个私人的信用机构缺乏热情。

在许多情况下会有很多实际困难。缺少一个全国性的认证体系使信用数据库的组建更加困难，也使信用数据更容易遗漏。建立信用机构要求在通讯基础设施及人力资源方面有巨大的投入。信用信息机构需要大量的人力，而且很难保持数据的不断更新。在玻利维亚就出现了这方面的问题。银行保密法有时也许要改变一下。在数据库中，人们总是希望把有许可证的和无许可证的放贷者都包括进来，但实际上常常是很难做到的。有些放贷者害怕自己的竞争对手会利用这些数据从自己的手里抢客户，尽管他们能够想出一些方法来把这种风险降到最低。

在这篇文章中谈论“监管”一词时，我们通常是在讨论审慎的管制和监督，而不是指不审慎的监管。

**“非法的”小额信贷** 在有些国家，NGO从事提供贷款的活动是非法的，因为规范NGO的法律对这些活动没有给予特别的授权。如果严格地解释，在很多国家的金融法律当中都禁止任何没有金融许可的人从事货币中介服务(指从一个人那借钱再把钱贷给另一个人)，或者是从事与贷款有关的业务，不论其资金的来源如何。有时法律也不允许非盈利组织获得超过其成本的利息收入。

关于这些法律的第一个问题是这些法律是否已经生效。很多从事小额信贷业务的NGO都是在这些法律没有生效的地区经营。这种情况让人觉得很不舒服，法律成了一个让那些不友好的官员随意使用的工具，但情况还没有发展到让人无法容忍的地步。近些年来，拉丁美洲大多数的小额信贷正是在这种环境下发展起来的。政府在法规方面睁一只眼闭一只眼，这对于小额信贷的发展是有利的，在权衡各种规定的选择时，这应该是可考虑的务实的选择。在国家政策的监控之外发展小额信贷会更容易一些。相反，如果外部环境(包括各种峰会、捐助者及政客)吸引了公众对小额信贷的大量关注，其发展就会变得较不灵活。

很清楚，有些国家现有的金融机构对小额信贷并不感兴趣，至少目前如此。在这些国家，近期内只有NGO和其它从事社会发展的组织在做小额信贷的实践和推广工作。如果现有的法律框架在实践中阻碍了小额信贷的发展，那么，我们的首要任务就是改变当前的法律框架。但是，在对专业的小额信贷机构建立起一个完整的审慎的监管架构之前，就应该着手解决这个问题。一个非常简单的办法应该是修改法律，授权NGO可以把贷款业务也包括在允许的活动范围内。

**只经营贷款业务的小额信贷机构** 我们在这里所讨论的“只经营贷款业务的小额信贷机构”，包括那些把客户储蓄作为获得贷款的前提条件的机构，只要它们不吸纳大量的自愿储蓄。关于审慎监管的正

统观点也不是非常坚持强制性储蓄。第一：储蓄实际上只是贷款合同的一部分，在大多数情况下，小额信贷机构的大多数的客户是净借款人，所以小额信贷机构的倒闭给他们带来的风险也相对较小；第二：这种强制性的储蓄并未表现出会对国家金融体系造成严重危害，这不仅是因为这种储蓄的金额较小，而且因为对这种储蓄的撤资的限制极大地降低了经营风险。

在有些情况下，虽然只经营贷款业务的小额信贷机构的储户的资金不会有风险，但是，对他们进行非审慎监管可能也是应该的。原则上，我们不反对要求这样的小额信贷机构：注册并明确机构管理方；公开地给客户id提供利率信息；编制能反映实际状况的财务报表；甚至参加脚注15中所讨论的信用信息局。

但是，即使在理论上是正确的非审慎监管也可能产生风险，从而需要在实践中加以衡量。在有些国家，每增加一项要通过政府审批的规定都意味着增加了一个腐败机会。而且在有些国家，如果不能实施利率控制，非审慎的监管就很难进行。即使在新法规中不包含最高利率限制，类似的限制也常出现在国内一般的商业法律中，所以，高于法定限制的贷款利率问题在非政府组织正规化的过程中就更加令人瞩目。

在审慎的监管中，监督者要对有经营许可的金融机构进行监管。当我们从非审慎监管上升到审慎监管这一级的时候，我们认为政府监督者是反对对只经营小额贷款的小额信贷机构进行监管的决定性因素。就象我们以前讨论过的那样，这些监管的成本要比人们通常认为的高，不仅包括监督者和被监督者的现金成本，而且包括这种制度对小额信贷的革新和推广所造成的阻碍。对审慎监管的经典解释包括保护金融体系，保护小储户利益，保证货币应。而小额信贷机构对这些问题几乎不会产生影响。考虑到发展中国家的监督者面临的严峻挑战，对这些边缘机构进行监管很难凑效。

一个经常引用的解释是：“这个国家的大多数小

额信贷机构都是很弱小的，而且经营得都不是很好。我们需要谨慎的法规来促进这些机构的发展。”而问题是，银行的监督者们通常并不擅长改善不良的机构，而是更擅长取消不良机构的营业资格或是将其关闭。

但有时取缔经营不良的机构的理由是：“我们希望剥离靠补贴而存在的项目，这些项目采用的无法持续的低利率和高违约率将会扰乱市场，使那些经营良好的小额信贷机构无法持续经营。”这些解释听起来好像很有道理，但事实是，今天经营最好的小额信贷机构正是在同那些有着不可持续的利率和违约率的小额信贷项目的竞争中迅速发展起来的。那些无法持续的项目一般都是受资本限制，形不成强有力的竞争。通常情况下，大量的政府信贷项目会使金融环境变得很恶劣。为改善这种状况，政府所能做的最大贡献就是清理或关闭这些以政治为导向的、受财政补贴的信贷项目。

少数情况下，对只从事贷款业务的小额信贷机构进行管制的原因是，给它们提供资助的捐助者选择和监管小额信贷机构的工作做的太差。但这些捐助者不只是在小额信贷方面不是理想的投资者。按同样的逻辑，当地的每一个接受捐助者资助的组织都要接受类似的管制而不论这些捐助出于什么目的。有些时候，该论点包含了一些“原则性”的内容，比如：(1)中央银行和/或其它金融当局要对国内的金融业务负责；(2)以贷款为唯一业务的小额信贷机构正在从事一项金融业务，因此，(3)它们应该被监管。此类论点经常会产生误导，原因就在于他们没有具体地权衡监管所带来的代价和好处。

**小型的社区小额信贷机构** 审慎监管的适用范围应该有某种明确的排除某些较小中介的“较低界限”。大多数国家一开始都有很多完全非正规的金融服务供应者，比如高利贷者和 ROSCAs (rotating saving and credit associations 循环储蓄和贷款联合会)。实际上，对于这些人进行审慎监管是不可能的。但如果把目标放到规模大一些的机构上，人们就会发现一个由稍微正规一些的组织组成的灰色区域，如

金融合作社、社区房屋建筑协会、南非 Stokvels 等等。这时，要做出进行审慎监管的决定，就要权衡各种竞争因素。不管怎样，人们总是会保护自己的储户。但是，这些组织的规模小、成员多的特点将使有效的监管非常困难，代价也会非常之高。其实，它们很少会对国家的金融体系产生真正的威胁。最后，既然它们的规模很小，所有权又为社区成员所掌握，所以成员的内部监督可能更为有效。

由于各国的情况不同，所以我们很难提出一个普遍适用的审慎监管的底限。不同国家采用不同的基本标准，包括：

- 资产规模
- 成员数量
- 成员的所有权及控制权，被认为可以在某种程度上代替外部监督
- 成员间存在共同契约，一方面，这限制了机构的规模；另一方面，也会使成员更容易进行监督。

有时，以上几个方面的标准被同时使用。比如，根据南非银行法于1995年发布的例外通告限制了该法下监管的范围，因为它排除了那些通过共同契约建立起来的为成员所共有的组织(例如，所有成员为同一个雇主工作，或是在同一个商业区工作)。但是有一个条件，就是这些组织的资产必须少于150万美元。那些资产低于以上限制但多于15万美元的组织则适用于非审慎监管，包括年度审计和参加“自律”联合会。<sup>16</sup>

按资产规模和成员数量来划线有时会使政府感到不舒服：例如，人们都会有这种感觉，如果有些金融合作组织被加以监督，那么，所有的这类组织都应该被监督。对所有的组织采取同等对待是非常可取的原则，但如果教条地坚持设定监管界限似乎又是十分不明智的。尤其是在有些国家，有的金融合作组织比最小的银行还大，而对剩下的数目众多的小组织实行可操作的监督又是不可能的。

基于以上原因，玻利维亚的银行监督机构决定

<sup>16</sup>曾精心设计了例外通告的南非当局并没指望这种自律会十分有效。

只对较大的信贷联盟进行监督。然而，据说它们的政策越来越严厉：禁止小的信贷联盟吸收存款，因为它们太小，监督成本太高。我们认为这种规定的结果将会很糟。如果有些社区中介因为太小，或太远而不能得到监督，那么，对它们来说较好的政策就是不受监督地经营，但同时，它们必须经常明确地告诉客户，他们的储蓄没有受到任何官方监管部门的保护。

就我们的观点来说，**仅仅因为社区组织太小或太远不利于有效监督，就禁止这些组织吸收储蓄的做法是一个非常严重的错误。**USAID的Kate Mckee曾经指出，这种政策实际上等于经常告诉这些社区中的人们，如果他们不能得到高质量(即受到有效监督的)的存款服务，那么，他们根本就不不要去存款。尤其是在农村地区，“不可监督的”吸储机构有可能是唯一愿意而且能够在当地经营的机构。人们明明知道这些机构的风险是很大的，但仍然愿意继续去存款，因为相对其它可利用的存款手段来说，这还是比较安全的——在家里存现金会被偷，牲畜会病死，或是在想用钱时牲畜不能马上变现等等。在这种情况下，这些不可监督的社区组织的储蓄机构就成为储户可利用的风险最低的选择。如果我们还是按照以往的想法，为了储户存款的安全而禁止这些机构吸储，使储户没有选择余地，那么，这实际上是在帮倒忙。<sup>17</sup>

这种建议是“宽容的”，但其中的原则应谨慎使用。例如，如果一个机构情况不妙，即使它是当地唯一一家正规的储蓄机构，人们也不会坚持要保留它的经营许可。这是由于对于金融中介的许可是不同的，它把金融当局置于这样一种处境：(1)对一机构的稳健运行有不可推卸的保证责任；而且，在大多数国家(2)明示或默示地充当储蓄保险人的角色。

## 第五部分 对专业小额信贷机构进行专门监管<sup>18</sup>

**明确真正的问题** 在很多国家，关于是否向小额

信贷机构发放许可的争论的集中在以下几个方面：

“商业银行不会为贫困户服务。当前为贫困户提供服务的大多数机构都是非政府组织。由于这些机构都没有金融许可证，它们不能通过吸储来扩大资金来源，也不能向客户提供存款服务。对于这些为贫困人口服务的机构来说，取得正规的银行经营许可的要求显得太高了。所以，我们需要对小额信贷机构单独开设一个窗口，给它们设置较低的门槛，以使它们能够进入这一领域，同时制定更适合小额信贷的标准。这样一个特殊窗口的存在，将会改善非政府组织的经营状况以适应小额信贷的需要，并且会给这一领域引入一些更有潜力的机构。”

这个论点有其一定的道理，而且在有限的几个国家里它也不失为一个好政策。但我们想说的是，在大多数国家里现在就实行这一政策为时尚早。

**有一个最基本的问题好像很少得到足够的重视，那就是在一个国家是否有适合获得许可的小额信贷机构(不是用现在的标准来衡量)。**通常意义上，金融“许可”意味着政府的宣示，说明得到许可的机构实力十分雄厚，是一个可以利用商业性资金的中介机构，不管这些资金是来源于零散储户、机构投资者，还是中央银行贷款。在经营这样一种有商业性成本的资金<sup>19</sup>时，一个小额信贷机构想成为名副其实的安全的储蓄机构，它就应该是盈利的，不仅要能支付今天的成本，还要能支付在许可范围内融资的全部商业性成本。另外，为了扩大资金规模，还要增加盈余，而且可能的话，还要支付高额回报以吸引更好的投资者。

我们相信，在还没有达到可持续经营的水平时就发给它们经营许可是十分不负责任的。如果一个监督者对于一个机构在利用新渠道的资金时能否保

<sup>17</sup> 在关于非洲小额储蓄的一个案例分析《在 Mt. Elgon 的有关风险》中，Graham Wright 对这一观点进行了详细的论述。这一分析被写入即将发表的《被梦想打破：管制和监督的神话》一文中。

<sup>18</sup> 我们重申一下，这里“监管”一词是指审慎的管理和监督，监督者要保证经许可的中介的稳健运营。

<sup>19</sup> 有些小额信贷机构倾向于认为小额储蓄是资金的一个廉价来源，因为给此类储蓄支付的利率是较低的。但他们忽视了一点，即没有把与这些小额存款有关的行政开支考虑在内，因为此类储蓄的交易成本是很高的。有些小额信贷机构已经发现小额储蓄竟然比大的商业储蓄或银行贷款还贵。

持盈利都无法作出合理的推断，那么，她又怎么能保证这个机构的健康运营呢？那些开始吃老本的非盈利机构将不可避免地把储户推向危险的境地。这些天来，很多监督者象关注清偿能力(权益资本在资产中所占的比重)一样开始关注盈利问题，因为一个经常赔钱的银行迟早会变得资不抵债。

绝大多数非政府组织的小额信贷机构还没有面临过这种考验。在很多国家，还没有一家非政府组织的小额信贷机构达到过这种水平。有时，盈利的小额信贷机构即使有会计和信息系统，实际上这些系统也是不可审计的。在大多数国家，我们必须承认，**阻碍小额信贷发展的原因是缺乏可获得许可的小额信贷机构，而不是缺乏切合实际的监管法规。**换句话说，目前最大的障碍通常是零售经营的质量太低，而不是缺乏要求小额信贷机构利用外部商业渠道来补充资金的法律特许。

在前面的章节中我们讨论过，允许一定的未经许可的小机构继续吸储是最好的选择。尽管储户面临风险，但归根结底，未经许可的服务总比没有服务要好。但那一章的最后一点应该重申：我们的观点并没有涉及已经获得许可的机构在经营中资不抵债的问题。是

否获得许可是不同的。当政府十分谨慎地发放许可证和进行监督时，它实际上是十分明确地向储户证明，被许可的机构是安全的，而且在大多数国家，人们普遍认为政府是该机构里的存款面临金融风险时的法律上或事实上的保险人。

**监管能起促进作用吗？** 有些人可能同意以上的分析，但是对这样一种观点可能不会认同，即为小额信贷开设一个新的法律监管窗口将是促进现有小额信贷机构发展或者吸引新的竞争者进入小额信贷领域的有力手段。对于这个问题的争论可以分为两部分。

首先，新的窗口真的是促进现有小额信贷机构发展的有效手段吗？理论上，如果小额信贷机构有可能通过努力获得许可证，而且在发放许可的要求中明确规定了小额信贷机构的绩效目标，那么这些小额信贷机构会付出加倍的努力去发展自己以获得许可。在这一问题上，我们还没有足够的经验来证明这个结论。但我们最初的倾向是怀疑它的可能性。在拉美，这一特殊的窗口已经被打开了，获得许可证和提供服务的非政府组织，大都是那些在窗口打开时赢利的组织。更为普遍的是，我们与百余家非

## 专栏7——BPR 和 Bank Rakyat, Indonesia: 地方风险对小型小额信贷机构的影响

1992年，印度尼西亚银行法批准了两种不同类型的银行：商业银行(Bank Umum)和人民信贷银行(Bank Perkreditan Rakyat—BPR)。BPR是一些非常小的次级银行，其资产平均数为16万美元。它们没有与国内支付系统相连。1998年12月，2420家BPR共拥有约400万个客户，但其资产只占全国银行资产的0.5%。

有人建议由中央银行的地方办事处来监督这些BPR。对BPR采用的管理，报告和监督制度与一级银行基本相似。这就产生了一个问题：即这样的体系是否适合于小银行。经验已经证明，对于几千家小型BPR的监督是很麻烦的，且费用很高。进行监督的目的是为了保证整个金融体系的稳定，但实际上回报却是有限的。在任何情况下，监督都不是十分有效的：据估计，目前有60%的BPR是亏损的，这些亏损大部分是由于贷款损失造成的。1999年5月，中央银行发布了在这一领域里进行结构性调整的法令，提高了最低资本要求，并且鼓励兼并和合并。

值得指出的是，在同样的危机中，BRI庞大的Unit Desa系统取得了很大的发展。1999年7月，BRI由政府担保开展了“飞向安全”的活动，Unit Desa的储户数由危机前的1700万增长到了2300万。更让人吃惊的是，以往的拖欠贷款出现的3%左右的风险贷款率并没有出现明显的持续性的增长。Unit Desa系统调整后的收益继续占其资产的4%以上。

在危机中Unit Desa系统成功的部分原因是，借款人为了保持与银行宝贵的关系，即使是在自己面临现金流断流的危险时也要归还贷款。但同时好像也存在另一个因素：在象BRI这样的大型商业银行中，地方风险可以通过内部管理在整个系统内部消化掉。大型的银行可以雇用较好的管理人员，加之银行的操作都是标准化的，所以，管理者解决问题的政策和措施可以在整个系统内得到贯彻。一家大的银行即使是在资金流动性不好时也能很容易地将钱转到分支机构。它也可以在本地经营情况恶化时介入危机解决小组，而且可以替换当地的一些能力较差的管理者。

政府组织的小额信贷机构交往的经历给我们留下一个印象，只有很少的管理者具有使机构持续发展所必不可少的能力：不同寻常的才能，有干劲，以可持续发展为核心的思想，愿意为可持续发展付出很高的代价(包括象所有银行经营者那样付出时间代价)。

第二，新的监管窗口的设立是否真的能吸引新的高质量的参与者进入小额信贷领域。在印度尼西亚和菲律宾，对资本要求较低的特殊法律规定催生了大量的私有乡村银行。这些银行理所应当“扩大了地盘”，覆盖了那些以前从没有跟银行打过交道的客户。在印度尼西亚，银行没有被有效地监督。它们大多资不抵债。在菲律宾，金融部门早在90年代初就不得不大规模地重组乡村银行，就象在专栏1中提到过的：其中的20%必须关闭，其余大

部分被兼并。当前，乡村银行系统的情况要好一些了，但与商业银行系统相比，它仍然具有不稳定性。在菲律宾，监控乡村银行的工作牵制了中央银行和存款保险机构的大部分监督力量。

我们也应该回顾一下给金融合作社发放许可证的经历。在多数贫困的国家中，几十年以前就已经通过了法案，特许设立会员制的金融合作社，比如信贷联盟、mutuelles d' e' pargne et de cre' dit和cooperrativas de ahorro y cre' dit等等。随后，很多新的机构出现了：到1997年，全世界的贫困国家中有18000家信贷联盟加入了世界信贷联盟委员会。这些信贷联盟已经做出了一些重要的贡献，从几十年来的经验看，其中三个成就与我们要谈论的问题尤为相关：

- 尽管在贫困国家中作为世界信贷联盟委员会成

## 专栏八——玻利维亚的私募金融基金法(FFPs)

### 根据符合条件的小额信贷机构的需要发放经营许可；逐步发放许可；建立小额信贷机构许可制的促进效应(motivational effect)

玻利维亚的“私募金融基金(Private Financial Funds, FFP)法”经常被当作小额信贷监管的范例，是创立特许的非银行金融中介向穷人提供服务的活广告。但常常被忽略的一点是，政府的这项措施是在几家能力较强的金融非政府组织多年来取得良好业绩之后才采取的，而且是在通过对 BancoSol (一家无需取得特殊许可的商业银行)进行监督而取得了丰富经验之后采取的。

玻利维亚小额信贷真正开始发展起来是在80年代中期的经济危机和恶性通货膨胀之后。包括 PRODEM、FIE 和 IDEPRO 在内的几家非政府组织都是在1985年之后不久成立的，后来成立的还有 PROCREDITO 和 AgroCapital。到1994年，这些金融非政府组织兴旺的小额信贷业务已经遍布玻利维亚。在总数大约为50万家微型企业的市场中有约10万家成为小额信贷的客户。最重要的是，上述小额信贷都达到了操作自负盈亏。

作为这些非政府组织中的一员，PRODEM 于1992年获得了银行经营许可，并把它城市客户转让给了 BancoSol。到了1995年，BancoSol 的客户为6万，而 PRODEM 的客户为1万。在成立后不久，根据 CAMEL 的测评，BancoSol 被银行的监管机构认为是玻利维亚运营最好的银行。也许是 BancoSol 的示范效应，或者是受某种传闻的影响——美洲开发银行的贷款基金只提供有许可证的机构，其它的金融非政府组织于1993年开始游说玻利维亚国会通过一项特殊的许可。对私募金融基金的许可是在1993年通过的一部银行法中规定的，但监管机构和中央银行一直等到1995年才批准了施行新的许可制度的法令。

FFP 的许可制允许一些实力比较强的非政府组织进入发展的下一个阶段——从中央银行、机构投资者和长期储蓄那里融资。监督者没有允许它们从事银行存款业务。这种保留不仅反映出 FFP 法在总体上不支持这种融资战略，也反映出监督者们认为这些金融非政府组织还没有掌握经营好小额的、流动性强的存款所需要的产品、体系或市场策略。(即使是 BancoSol，虽然它获得了全部银行业务的许可证，但其来源于小额储蓄的资金也是比较少的)。

在建立为低收入客户服务的金融体系过程中，FFP 法及其应用采取了渐进主义模式。在一些表现很好的金融非政府组织可以利用商业性资金进行运营后，特殊的许可制才出台。为了获得许可证，这些非政府组织在申请新的 FFP 许可证之前就认真地执行监管机构要求的报告标准。但是，这个许可制优先考虑管理问题，而不是将其作为非政府组织本身实现可持续发展的机会。

在 FFP 法通过的时候，玻利维亚有其它数十家经营小额信贷的 NGO。它们很少把可持续发展作为有效的发展方向。在该法通过以后，它们中没有一家满足获得许可证的条件。

员的各信贷联盟在1997年拥有60亿美元的会员储蓄,但很难找到一例政府对联盟实行的或联盟自身实行的持续的、有效的审慎监督。<sup>20</sup>最近南美正在进行把信贷联盟置于银行的监督之下的工作,迄今为止所取得的效果好坏都有。<sup>21</sup>

- 发展中国家信贷联盟很明显地趋向大起大落,这种不稳定具有一定的破坏性。
- 在不少的发展中国家,信贷联盟中的大多数是资不抵债的——即无能力偿还全部的存款。

信贷联盟及亚洲乡村银行的经验可以提示我们,建立起一个新的法律特许制度能够吸引新的参与者。但同样的经验也告诫我们,不要盲目相信这些新加入者会得到有效的监督(或认为在缺乏监督的情况下,信贷联盟成员之间的监督会让它们稳健地发展)。

**危险?** 从我们前面的论述中,读者会看到,为专业的小额信贷机构设立监管窗口会是很“危险”的。这种论断到底有什么依据呢?

前面论述的信贷联盟和亚洲乡村银行的例子表明,最大的危险是对那些无法有效监管的机构发放允许它们利用商业性资金的许可证。在第一部分中对于这些问题的乏味的论述与现在这个问题有关。在项目文件和实施计划的灿烂的文字中,只要有足够的经营上的支持和技术援助,所有的问题都是可以解决的。但实际上,监督工作却是相当复杂的,我们需要对技术援助的局限性格外小心。

当然,在监督上的一次失败并不就是世界的末日。如果一个新批准的小额信贷机构停止付款了,国家的金融体系可能不会受到很大的震动。但对于小额信贷行业这个小系统来说,其后果就可能严重得多。在一小组有许可证的、经营远超出一个社区范围的小额信贷机构中,一两家机构的倒闭会殃及到其他幸存下来的同伴,因为这会降低储户对这类机构的信任而不愿意在它们那里存钱。更糟糕的是,当借款者对小额信贷机构的状况和监督者监督的有效性感到担心时,他们还贷的积极性就会大大减弱。

为穷人服务的金融的新的监管窗口一旦被打开,监督机构就要去被迫完善它。如果她手里没有

现成的合格的机构可供选择,就只能把许可证发给那些在财务规划中显示未来几年能够盈利的机构。一个更值得信赖的指标是,管理者能够表明在过去的两到三年里他们的利润足够支付准备利用的商业性负债的成本(现在缺乏监管的实践经验,但这种危险确实是值得慎重思考的。如果危险真的存在,也许可以通过使用严密的监管治理结构来降低,就像在津巴布韦的例子中所提到的:针对那些尚没有能力保证大众存款安全的机构,监督者可以发给他“半许可证(halfway License)”——不允许吸储,甚至都不需要审慎的监管)。

另一个危险是,一旦监管开始启动,就很难适可而止。我们已经讨论过最坏的一种情况,即“为小额信贷构筑一个框架”会导致最高贷款利率的强制实施。这使小额信贷无法可持续地、大规模地扩展。更普遍存在的一种自然趋势是监管过度,即对创新进行不必要的限制,例如,不适当地限定服务范围,地理位置限制、对分部和其他办事机构的繁琐的物质条件的要求等,或者针对某一特定情况制定的法规被广泛地采用。信奉小额信贷的观察家们都非常担心西非PARMEC法在某些地区执行中存在着监管过度的问题。在这些地区,除了利率问题,其它方面都进展顺利。

第三个问题来自早期的观察,大家都不会否认,在世界上有少数国家,其监督机构非常政治化、腐败或无能,以至于在发展过程中外来援助不可能产生任何有意义的进步。在这些情况下,如果好心为小额信贷“构筑一个法律框架”的努力带来的却是把小额信贷机构置于这样的当局管制之下,小额信贷就不会有好日子过了。

<sup>20</sup> 我们认为“有效的”监督是指(1)至少80%已获得许可的机构真正有债务清偿能力,而且(2)在几十年的时间里,该机构状况稳定。

<sup>21</sup> 在大多数的发展中国家,对金融信用社实行监督所产生的问题是:不管哪一个政府机构来承担这项任务,都要对信用社全面负责。这些机构经常要负责促进合作社的发展,这与对信用社进行监管的任务经常是不一致的。这些机构倾向于政治化,而且几乎从来没有监督金融中介所需的技能。这似乎就可以有很好的理由来认为,至少在对商业银行监督得比较好的国家可以把较大的金融合作社置于金融当局的管辖之下。在1998年7月的一份未公开的文章“金融市场政策能否减少收入不平等?”中,Gleen Westley估计,在1995至96年间,拉丁美洲正规的小额信贷中信贷联盟的比重在90%左右(现在他怀疑这个数字可能偏高)。

最后一个危险是，构筑新的监管窗口的立法程序需要耗费大量时间，这样容易分散小额信贷机构、捐助者和政府对其它重要的问题的注意力，比如，使现有的小额信贷机构得以持续发展的日常商业活动，保证业绩报告的透明性，或者确定法规使商业银行不得从事小额信贷，或者建立信用局，等等。

**时机** 到现在为止我们所罗列的一系列问题和危险并不是希望大家得出这样一个结论，即政府干脆不要考虑把小额信贷置于许可证的控制之下。恰恰相反，如果小额信贷没有经过政府管制这样一个过程，就不可能覆盖大多数潜在客户。我们所要讨论的问题是如何选择时机以及如何制定更有效的计划。

我们建议大多数国家在解决这一问题时应该放慢速度。其中一个原因是缺乏经验：就世界范围来说，不仅是在小额信贷的监管上，就是在小额信贷的投资以及机构建设的长期发展上我们都缺乏足够的经验。在这种前提下，就要求我们需要一段时间来逐步地完善对它的法制建设，而不要过早地制定一种固定的模式。<sup>22</sup>

特别是，如果我们所面临的主要是非政府组织的小额信贷，我们认为应该给一些非政府组织(或管理者)两年的时间，**以证明他们有能力创造足够的利润来支付外筹的商业性资金的成本**，而且这些资金在其全部资金中的比例不超过政府许可的范围。如果是这样，人们就会问，是否能够合理地确定哪些是可以得到许可证的吗？其实，这种待遇与新建银行的待遇没有什么不同，也不应该有所不同。政府可以给尚没有业绩的新银行发放许可证。但是，一个好的监督制度将特别强调在该银行被允许营业之前，它必须具备几个在银行业有良好业绩的管理人员。

如果一国的小额信贷机构全都没有通过这里所建议的检测，那么期望专门监管会使它们盈利是不现实的。有些小额信贷机构认为多一些商业性资金会扩大经营规模，从而使它们盈利。虽然在小额信贷中规模经济是十分重要的，但是，一般当小额信贷机构的客户数量达到 5000 到 10000 时才能达到规模经

济。<sup>23</sup>除此之外，规模的迅速扩大只会减少当前的盈利。而且，规模的扩大也不可能使一个不盈利的小额信贷机构扭亏为盈。

当然，硬币有两面，问题的另一个方面是，如果一个国家的小额信贷机构强大到能够安全地使用特许制度，那么，为小额信贷建立专门的特许制度就会非常有意义。

## 第六部分 开设专门的监管窗口的选择

让我们设想一下，假设某一特定国家有一到两家非政府组织的小额信贷机构已经符合早先我们定义的可发放许可证的资格。根据当地法律及条件，在没有制定新的针对小额信贷机构的法律前提下，它可以按照许可证规定的框架去经营，也可以去吸储和吸纳其它商业性资金。

**现有法律的使用；有例外的监管** 通常情况下，根据现有的特许法规，非政府组织的以下经营活动可以获得许可证，如组建商业银行、非银行金融公司或者财务公司。大量事例已表明，以社会发展为目的的小额信贷机构能够利用那些不是专门为小额信贷制定的许可证制度。<sup>24</sup>

在创建专门为小额信贷服务的法规方面，拉丁美洲的经历比世界其它地区都长。这也表现在他们扩大了这些法规的适用范围。到 1998 年底，在拉丁美洲，非信贷联盟的小额信贷大约是 8 亿美元（现有 11 万借款人）。如果采用 Glenn Westley 估计的信贷联盟所占的小额信贷的份额（参考注脚 21），然后再保守一点，把它所占的比重设为 50%，我们就会得出拉丁美洲的小额信贷总共有 16 亿美元。而这

<sup>22</sup>正如我们前面提到的，玻利维亚的经历就说明了这一点。在很多年里，银行的监管机构把 BancoSol 作为一个非正式机构来对待，简单地拒绝对其强制执行银行法规。直到监管机构通过监管某一个机构的小额信贷业务获得了数年的经验，专门针对小额信贷的法规才正式出台。我们也不难发现，这些经验对于制定法规和建立监督体系等都是十分宝贵的。

<sup>23</sup>这个粗略的数字是作者根据经验、MicroBanking Bulletin 的数据及空白表格的金融模式提出的。

<sup>24</sup>这一系列的名单包括：BASICS(印度)，K—REP(肯尼亚)，BancoSol(玻利维亚)，Kafo Jiginew(马里)，BRAC Bank(孟加拉)，FinAmerica(哥伦比亚)，Compartamos(墨西哥)，FINSOL(洪都拉斯)，CARDBank(菲律宾)，Financiera Calpia(萨尔瓦多)，ACEP(塞内加尔)，Genesis(危地马拉)，Banco ADEMI 和 Banco de la Pequeña Empresa(多米尼加共和国)，CERUDEB(乌干达)，Banco Solidario。



些小额信贷中的95%是由获得许可的机构提供的。在这当中,只有2.5亿——也就是16%——是由小额信贷法规许可的机构提供的。<sup>25</sup>在拉丁美洲,小额信贷的蓬勃发展得益于早在关于小额信贷的任何讨论之前就已经存在的法规(关于银行、金融公司和信贷联盟)。

人们经常认为,对于非政府组织的小额信贷项目来说,最低资本金要求使办理一张银行执照变得代价昂贵。在有些国家情况确实如此。但在很多其它国家,其申领银行许可证的最低资本金是在1000万美元以下,有的甚至只有100到300万美元。<sup>26</sup>在这种情况下,如果一个小额信贷机构真的具备可靠的会计和信息系统、很好的投资质量和盈利的良好业绩,就会很容易提供这笔资金。现在有数十家国际机构打算向这样的小额信贷机构投资入股,它们当前面临的不是资金短缺,而是苦于找不到有实力的小额信贷机构去投资。而那些无法满足上述标准的机构在提供自有资本方面就有很多麻烦,但我们是否要给这些机构发放许可证让它们向公众吸储呢?

也许有些涉及到许可证的法规对小额信贷的投资活动是极为不利的。比如,在我们前面谈到的玻利维亚的例子中,非政府组织(RODEM)获得了全部的银行业经营许可。银行法规中明确规定,非担保贷款不得超过其自有资本的25%。而BancoSol作为新的小额信贷银行肯定做不到这一点,因为当时其近100%投资的都没有被担,他们采取了抵押以外的其它方法来支持其贷款偿还。另外,由于强制执行法规中关于贷款文件的规定,将使得BancoSol给客户提供的贷款异常昂贵。

监督者对此的态度就是假装不知:考虑到该银行除此之外的良好表现,监督者只是简单地在几年时间里不强制执行这些法律。<sup>27</sup>这种例外的法规应该被摒弃,但在一种新型金融走向市场的转型过程中,它仿佛又是一种最有效的做法。

对于转型过程,我们可以采取一种更激进一点的做法,我们承认我们总是在思考,因为我们知道世界上没有先例。在这个前提下,如果一个政府希望小

额信贷得到繁荣发展,就应该给予监督者明确的授权,允许那些不合乎规定的为数不多的例外机构存在,这些机构是指那些新的或已有的其组合小额信贷资产低于某种适中水平而又不会影响金融体系的机构。对这种谨慎例外的授权应该在规定的期限内终止,,那时正式的法律框架将已经非常完善。这种做法的一个优点是,对现有情况和法律的改革能够完全建立在具体的经验基础上,而不是仅建立在概念和设想上。

最终,一个国家,不管它是否会出台新的专门为小额信贷机构设立的法律,其银行法都应该发生相应的变化去适应小额信贷的发展。在大多数发展中国家,现有的银行法都还没有涉及到以信用为基础的(比如无抵押贷款)个人贷款业务。

以下列出的是一些附带说明的典型法规,当投资使得贷款低于上限(比如1千美元至1万美元,根据当地经济水晶决定)<sup>28</sup>时,这些法规条款就必须做出相应地改变:

- 利率限制,我们已经谈过了。
- 对未抵押贷款的限制,对未抵押贷款在银行自有资产和总资产中所占的比重加以限制,这使得以个人信用为基础的小额信贷无法实现。同样地,要求银行为未抵押贷款自动准备很高比例的准备金是一个问题,计算资本充足率时对这部分贷款运用不合理的风险加权方法也是一个问题。银行要能够以小组担保的形式,或者更重要的,以个人或银行的还款纪录作为一个整体来代替传统的抵押。
- 银行法规通常强行对各银行提出要求,比如,担保标准,工作时间,日待清理账目,范围限

<sup>25</sup>非信贷联盟的数据是由Christen通过多渠道统计出来的,包括了重要的来自MicroBanking Bulletin的数据,同时也归纳了由Beth Rhyne和Bob Christen所写的文章“小额信贷走向市场”中的数据。

<sup>26</sup>虽然大多数国家不允许金融公司提供存折储蓄账户,但对金融公司发放许可的最低资本金要求一般还要低一些。

<sup>27</sup>最终的结果是,随着其它有资格获得许可证的机构的大量涌现,以及监管机构在小额信贷方面获得了越来越多的经验,这些法规中不合时宜的部分及其它一些问题都在新法规中得到了修改。

<sup>28</sup>有关拉丁美洲发展银行小额信贷的法律障碍问题的详细讨论,大家可以参阅Tor Jansson和Mark D. Wenner合著的《在拉丁美洲和加勒比海地区金融法规及其对小额信贷的影响》

制。而当这些法规用于小额信贷时,就会阻碍其在降低成本、给客户提供更便捷服务等方面的创新。

- 标准的提交贷款单证要求对于小额贷款来说是费钱又费时,尤其是当它极大地依赖小组担保时。
- 银行法规通常要求详细的抵押登记,对于小额贷款来说成本太高。很多小额信贷机构使用的部分登记的技术是有效的,而且它能承担得起。
- 很多国家强行限制担保人和联合债务人,比如限制他们从别的地方获得贷款。严格地说,这种法规不允许小组担保方式,即不允许小组成员既是债务人又是担保人。
- 有时,让偏远的小额信贷公司提供关于待清理账户和现金余额日报表的要求是行不通的。
- 为了从事小额信贷,银行可能需要建立一个新的部门,从银行的主体中合法地分离出来,比如分离成为一个独立的金融公司或贷款服务部。有些银行法规或者其中的某些条款禁止银行成为其它公司或金融机构的股东。此类法规常常会阻碍银行建立这种独立的部门。

- 有些国家禁止或限制外国人或机构(而不是个人)投资其银行业。限制外国人投资的目的是为了**保证本国的金融自主权**。限制外国机构目的是明确对银行运营状况的个人责任以及防止洗钱。而实际上,目前国际组织和当地非政府组织是新成立的小额信贷银行股本投资的唯一可能来源。所以,这种法规限制又使这些银行资本化变得不可能。

在有些发展中国家,消费信贷迅速出现。消费信贷是银行运用复杂的资信评分技术向以前银行不能提供服务的消费者提供贷款。在南美,这种以个人信用为基础的贷款业务主要是面向工薪阶层,但是业务范围也在逐步地转向小企业主和其他的小额信贷机构客户。如果我们以上所谈到的相应的法规不做出修改,消费信贷就不可能发展。

**与已经获得许可证的机构联合** 小额信贷机构获得特殊许可的另一个选择是允许那些未获得许可的小额信贷机构利用已获得许可的小额信贷机构的许可证。非政府组织的小额信贷机构已经同现有的银行或信贷联盟合作,以便利用后者的许可证增加向其目标客户提供的金融服务。在加纳、马里、马达

## 专栏九——智利拍卖法：简化监管问题；对商业银行小额信贷业务的法规调整

在智利,一种创新的方法不仅最大限度地减少了监管的困难,同时也推动了小额信贷服务的迅速发展。

从1993年起,智利社会投资基金使用了一种拍卖体系来补贴商业银行进入小额信贷领域。每年拍卖两次固定的补助,给予那些需要最少的补助就能提供最大数量小额贷款的银行。从那时起,资助的金额从每笔贷款资助240美元稳定地落至80美元,每笔贷款平均约为1200美元(大约为智利人均GNP的25%)。

几家个人贷款业务经营良好的大银行积极响应。今天,四家银行瓜分了小额贷款市场,现拥有大约8万家微型企业借款人,大约1亿美元资产。在智利,约三分之一的微型企业成为了这些银行的客户。而只有十分之一是非政府组织的客户。

银行都是很大的。Banco del Estado和Banco Santander的总资产以数十亿美元计。Banco Sudamericano和Banco del Desarrollo的资产也有数亿美元。小额贷款没有,或者说从来也不可能在这些银行的资产构成中占很大比重:他们用于小额贷款的资产只占其总资产的1—5%。由于商业银行贷款的多样化,小额信贷资产在其中的比例有限,它所能带来的机构风险就几乎不存在了。所以,智利银行的监管机构在监督小额信贷的贷款方面几乎不用花什么时间,他们的这部分工作就留给了各家银行的监控办公室去做了。

智利的监管机构采取了严谨的措施给予小额信贷广泛的支持。监管机构授权两大商业银行创立独资的贷款服务子公司。在认识到小额信贷在操作和人员配备上的特殊要求后,银行允许新创建的小额贷款资产实行独立管理,尽管这部分资产仍归银行所有。此外,监管机构允许银行建立特殊的从事小额信贷的分行,而其它类型的业务通常是没有那么容易就获得这种许可的。

在刚开始贷款的时候,如果财务报表或其他文件不能反映客户的还款能力,那么,给企业的贷款一般至少要占20%。这个规定限制了向小的和不正当的经营提供贷款。企业越小,处理文件的问题和成本就越大。为了鼓励向微型企业贷款,监管机构采用了适合消费者贷款的标准,只根据其还款表现就可向其发放贷款。

加斯加、菲律宾等国,非政府组织通过与金融合作社或乡村银行合作已获得了业务上的自由。

非政府组织与金融合作社合作会感到愉快,因为后者的目的主要是服务社会,属于非盈利性机构。当非政府组织与私人银行合作时就会感到很紧张。它们相信(而且通常是对的),这些银行感兴趣的不是它们的客户。它们害怕一旦与银行合作就会“失去使命”。创建银行和非政府组织之间良好关系的空间很大,包括保留非政府组织控制贷款业务、方法、规模、客户等的选择权。对这几种可能性感兴趣的读者可以从下面的注解中获得更多的内容。<sup>29</sup>

一个值得注意的问题是,当小额信贷还很小但发展很快时,有多少商业银行对此感兴趣。在亚洲、拉美、非洲、东欧和中东已经有20到30多家商业银行在从事小额信贷业务(不包括为此目的而设立的银行)。

我们认为,在与现有已获得许可的机构的兼并或合作协议中还有更多值得探讨的东西。从一个监管者的角度来说,管理这种合作组织要比管理那些一元化的、单纯从事小额信贷的机构容易得多,而且在遇到紧急情况的时候,那些一元化机构的所有者大多没有应急资本。如果为小额信贷机构建立专门的许可程序,就会降低开发这些灵活方法的积极性。

**非中介存款**建立许可制度的动机是向穷困客户提供更多储蓄服务,而不是去扩大小额信贷机构的贷款资金。另一个动机是,如果一个小额信贷机构能把存款尽快地存入一家经过许可的银行,而不让存款放在小额信贷机构承受风险,那么,就允许该小额信贷机构吸储。规避风险至少涉及两个方面:(1)小额信贷机构不能把存款用于放贷或其它用途,而只能用来支付客户取款,并可能保留一部分现金以便随时应付小客户取款;(2)如果小额信贷机构经营失败,存款人对银行账户有优先追索权,以防小额信贷机构对其他债权人的支付影响存款者的权利。<sup>30</sup>

银行法规应该为允许这种协议存在而做出相应的调整。但做出的这些调整应该恰如其分,应有种

好处:不仅要最大限度地降低储户的风险,而且要最大限度地减轻监督者的负担。小额信贷机构管理了几年非中介存款后,就更有利于它申请经营中介业务。这样,小额信贷机构就有机会证明,它不仅可持续性地管理其信贷资产,而且还有能力经营存款业务。因此,非中介吸储就可以成为转型中的非政府组织可以采取的一种折衷手段。

当然,这并不是说类似的规定应该适用于与贷款计划有关的强制储蓄。这与那些反对只吸纳强制储蓄的小额信贷机构采取审慎监管的观点涉及相同的问题。

## 第七部分 监管的其它方式

如果一个监督者负责监督的是一些新的非银行中介(特别是被授权的小额信贷机构或是以前未受过监管的信用联盟),它所会遇到的所有问题,我们在第一部分里都已经谈到了。如果要监管的是数目众多的小机构,在出现问题的时候进行监督、实地检查及处理纠纷等会特别令人望而却步。对于银行

<sup>29</sup>比如,非政府组织可以向银行的代理人一样,为银行管理归银行所有的贷款,并从中收取费用。只要贷款的质量一直能够达到规定的标准,非政府组织就可以继续对贷款的管理。这样,非政府组织就可以继续从事它所熟悉的业务,而不用为私下操作,金库职能,向银行监督者汇报及其它一些复杂的事情而担心,比如如果它自己获得了许可证,要做的事情就很复杂。为了使这种合作能够吸引银行,非政府组织可以用现有的资金投入银行去换取股份。这样它可以在银行董事会获得一席之地。在与银行签署的合同中,非政府组织要负责贷款管理的全部工作,就像以前一样,通过收取管理费来弥补成本。开始阶段,小额信贷贷款由非政府组织在银行的股份100%地担保,所以银行不承担任何风险(这种担保不是在每个国家都允许)。银行马上就可以获得资产的成倍增长,同时获得储蓄的迅速增加,银行可以随心所欲地使用这些资产。随着时间的推移,如果小额信贷的贷款质量达到了一定的水平,根据合同规定,银行有义务用增加的储蓄来扩大小额贷款的规模。这种协议还可以包括对无过错分手的选择权,即如果一方对协议感到不满意时,允许其在合理通告的前提下退出。

或者非政府组织可以继续其小额贷款的业务,并保留贷款的所有权。它只是代表银行,使用自己的职员和分支机构向顾客提供储蓄服务,然后,再把储蓄的全部或部分借给非政府组织,这要依该非政府组织的财务状况而定。

<sup>30</sup>这种协议形式可以消除小额信贷特有的大部分风险。真实情况是,有时小额信贷机构会禁不住诱惑把存款用于未授权领域。然而,任何法规都会受到一些人的故意不服从。可以通过强化当事人责任和违法制裁来激励人们守法。监督其执行就要相对简单一些。我们可以靠外部审计来保证存款都被及时放进了银行,而且被取出的款项都被用在了授权范围内。对于审计人员来说,检查这些文件上的记载很容易,是他们的长项,这要比让他们去估算小额贷款的贷款质量轻松。

另一个风险是小额信贷机构系统不健全,不能管理好客户的账户。这个问题也许是比他们故意盗用存款更普遍的一个问题。在这里我们再一次强调,检查这个系统是否健全应该是审计的日常工作。

当局实施直接监管，我们已经提出过几种选择。

**自我监管**自我监管说法的提出会引起人们的困惑，因为不同人对于这个概念的理解相去甚远。在我们的文章中“自我监管”完全是指一种安排，在这种安排中，监督和执行审慎规则的基本责任是由接受监督的组织所控制的一个机构来承担，这个机构通常是由几个小额信贷机构组成的联盟。最后一点需要指出的是，经验似乎证明了一个绝对正确的结论：在穷国，金融中介的自我监督已经被尝试过数十次，而且一再被证明是无效的，<sup>31</sup>甚至在很多案例中，捐助者提供了大量的技术援助也无济于事。从这一模式失败的原因中不难发现：当监管者被被监管者控制的时候，就会出现明显的利益冲突。当出现问题时，对于参与的机构来说，进行监督的近期好处不大，所以他们就没有积极性去严格执法。大部分关于自我监管的经验都是从金融合作社的联合会得到的，但这并不是说小额信贷机构联合会的自我监督会取得更好的效果。

在危地马拉和多米尼加共和国，一些有实力的信贷联盟小组组成了联合会，联合会的任务包括监督和执行审慎的规则。这两国的联合会都给它们的工作带来了巨大的好处。它们监管的信贷联盟都是从良好的财务状况开始起步的。联合会的监管部门对大多数经营状况不佳的信贷联盟也不用操心。会计和报告系统不但好，而且统一。规则制定的很清楚，而且也获得了大家的认可。监管部门拥有技术实力很强的员工。尽管拥有以上这么多优势，两个联合会人员包括很多信贷联盟成员私下都承认，当大多数成员都越轨时，“监管”就失去了威力。他们不相信，出现紧急情况的时候，由被监督成员推选出的董事会还会强调信用，或坚守规则。由于这个或其它的原因，这些联合会都极力鼓励其成员接受银行监管当局的监管。

小额信贷机构的联合会也能扮演有用的角色，比如解释标准、建立统一的报告格式、给成员提供培训和技术支持，甚至可以提供中央资金流动性管理。但是，一旦联合会真正地被小额信贷机构会员控制，

那么让它来承担保证储户安全的最基本责任看起来简直就是在下一个巨大而又非常危险的赌注。

**委托监管**按照一些建议的模式，监管机构对被监管机构享有法定管辖权，并负有责任。但它可以把常规的监督和实地检查委托给第三方进行。这个“代理”可以是小额信贷机构的联合会，也可以是一个独立的技术实体。监管者的责任在于：(1)定期检查代理人监管、检验及报告的可靠性；(2)发生问题时及时介入。

这种模式的一种变异形式在印度尼西亚好像效果还不错。在那里，印尼人民银行(BRI)就长期利用其在农村的分支机构对大量的小型城市银行进行监管；然而，BRI与那些城市银行的关系要比通常所说的“监管”关系密切。在秘鲁，银行监管机构把日常监管工作授权给了城市储蓄和贷款机构组成的联合会。然而，监管机构一直牢牢地控制着联合会工作的质量，并保证联合会工作的独立性，其措施是每年每个机构都要接受一次监管办公室的实地检查。这种模式在其它一些情况下已经使用多年，但是，我们对这些情况还都不太熟悉。在这里，我们只想做一些简单的评论：

- 如果代理人是小额信贷机构的联合会，那么只有当监管者对代理人的活动保持主动性并能从根本上控制代理人的行为时，出现的问题才会得到很好地解决。
- 尽管监管机构能够将监督工作授权出去，但是，当被监管机构出现危机或倒闭时，法律通常不允许它把权力和责任委托给其他人。所以，对新小额信贷机构承担责任的监管机构如果希望把大多数工作让代理人做，那么，以后它会发现自己还有沉重的负担是委托不出去的
- 如果政府同意采用委托监管者对小额信贷机构的健康运行负责，它就需要考虑在委托监督不能实施时是否有可行的退出策略。

<sup>31</sup>正如我们早先所说的，我们定义审慎的监管是“有效的”条件是：(1)至少80%的被授予许可证的机构事实上有偿还能力，(2)这种状况要能稳定存在数十年。金融机构的自我监管在富裕国家有可能奏效，但在穷国几乎没有成功过。

一百多年以前，印尼的爪哇和苏门答腊岛纷纷成立了一些小的村级银行(Badan Kredit Desas——BKDs)。今天，大约 5500 个村有 BKD，它们通常由自愿人员经营。1929 年，一家国有商业银行印尼人民银行(BRI)被授权去监管这些小银行。BRI 建立了一个合作社和乡村银行部，并通过现有的分行网络去运作。BRI 每个月或者每个星期都去每个 BKD 看一看，因为很多 BKD 一个星期只开一天门。每个监管人员掌握大约 20 家 BKD。BRI 同时负责派遣簿记员，他们根据大约 5 家 BRI 分行提供的材料为 BKD 准备月度财务报表。这些报表呈送给 BRI 及中央银行。BRI 掌握他们的簿记管理和负债管理，还掌握其现金管理，并负责储备系统内的全部超额流动资金。经过一段时间，它们两者之间的“监督”关系仿佛变成了一种权力高度下放的总行与其分行网络之间的关系。BRI 提供的服务正是典型的总部向分行提供的服务。BKD 向其支付的费用——约为其经营支出的 25%——也与分行向总部提供的行政支出大体相同。从技术上说，这种安排被称为“委托监督”，但事实上远不止于此。

- 为了取得成功，任何一家代理可能都需要在监督小额信贷机构的状况和风险方面比那些典型的外部审计公司做得好。正如我们早先提到的，目前已经证明，在核查小额信贷机构的财务报表的准确性，尤其是贷款质量的准确度方面，小额信贷机构的外部审计一点也不可靠。

**批发机构(Apexe)** 有些国家有一个批发机构或国家基金向当地的小额信贷机构——典型的只从事贷款的小额信贷机构——提供贷款批发业务。作为投资人，这个机构自然就成为了监管机构。如果它希望贷款得到偿还，就必须对其债务机构进行评估和监督。对于那些达不到其要求的小额信贷机构，其制裁手段就是拒绝放贷。

有时人们建议这种模式可以用于对吸储的小额信贷机构的监管。这样做的前提是这个最高机构要与金融当局签署委托监督协议。这种协议也许会产生某些潜在的利益冲突：比如，如果一个小额信贷机构欠了自己的钱，这个最高机构是否会急于关闭这个小额信贷机构呢？

一般地，一些批发机构都成功地追回了它们的贷款。但是，这些机构成立的目的之一是希望能够促使自己投资的小额信贷机构的质量有显著的提高。但在这一点上，没有几个特别成功的例子。PKSF 是孟加拉国一家很大的小额信贷批发机构，她好像没有其它机构那些不幸的经验。但这家机构是在大量的有可靠信用的小额信贷机构发展起来以后才建立的——这种情况在其它国家很少。

**评级机构？** 十三家有实力的危地马拉信贷联盟

组建了一家私人评级机构来评估和证明它们的财务状况。<sup>32</sup> 信贷联盟不控制评级机构。当时的形势促使它们采取这种措施，因为当时公众对信贷联盟的信心指数非常低，以至于为了增加吸储，它们不得不支付比其银行竞争者高 2% 的利率。国内的金融当局已经拒绝承担对信贷联盟的监管责任，所以这些经营状况良好的机构只好采取一种民间行为，至少可以作为一种暂时的措施。评级机构制定了一大笔宣传预算，以重新唤回公众的认可，让公众接受该机构的评审意见。对那些不符合要求的信贷联盟采取的重要惩罚措施是将其从信贷联盟的队伍里清除出去，并公布于众。另外，在和参与的信贷联盟的合同中，评级机构有权撤换那些不符合要求的协会的董事会或管理者，当然这种权利变得可行可能要花很长的时间。由于评级机构获得了声誉，参与者就希望政府当局最终能够同意让银行监管机构来监管经营良好的信贷联盟，同时希望把评级机构作为受委托的监督者。这个方案还没有开始实施，所以对这次试验的结果，我们还不得而知。

后来，这种私人的、独立的小额信贷评级机构的概念引起了越来越多的关注。尽管本文的作者之一对危地马拉的经验是一个热衷的支持者，但我们对这种模式还是要采取谨慎的态度，因为有以下一些重要的原因：

- 在危地马拉，评级的“市场”是储户，他们可

<sup>32</sup> 危地马拉只有 10% 的信贷联盟参加，却占了其国内信贷联盟存款和贷款的 85%。正如绝大多数其它国家，为了获得国内大部分的小额信贷客户，有必要拉更多的机构一起干。

以利用评级来判断其储蓄的安全性。如果是一家非吸储性质的小额信贷机构，评级的市场就由投资者——主要是捐助者组成。在拉丁美洲和南亚，两家主要给只从事贷款的小额信贷机构提供评级的公司发现，捐助者对他们服务的需求很令他们失望。

- 危地马拉的经验有很大的优点，但不可能应用于大多数国家为小额信贷机构评级制订的方案中。加入的信贷联盟都同意即将实施的规章。而在评级机构成立以前，这些协会就已经在遵守这些规章，所以没有必要哄骗或扶助落后者。<sup>33</sup>所有的信贷联盟都有同样的方法、会计标准和信息系统。它们与商业银行进行的吸储竞争使它们非常希望接受监督。
- 即使这样，危地马拉的评级机构能否起作用还说不清楚。

**存款保险** 最近，对小额信贷机构吸收的存款提供保险的可能性引起了越来越多的讨论。这种保险可以作为政府监管的配套措施由政府提供；也可以由代表政府实施监管的非官方机构（也许是捐助者资助的机构）提供。保险的方案可以是提供纯粹的储蓄保险，其作用只是当储蓄机构倒闭时偿还小储户的损失，或者是运作一笔稳定的基金来给小额信贷机构提供紧急清偿资金，还可以给那些资不抵债而又愿意采取积极补救措施的小额信贷机构提供资本金支持。由于在这方面缺乏经验，我们只能发表一些一般的评论。

对储蓄保险的提法很有一些反对意见，理由一般是：储蓄保险误导储户忽视储蓄机构的能力，鼓励经营者的冒险行为，比我们想象的更能集中风险。而且即使是对储蓄保险持赞成意见的人也认为小额信贷机构的储蓄保险存在一些特殊问题。

要成立针对小额信贷机构的国家保险基金就要考虑精算的问题。因为小额信贷机构的数量相对较小，它们的贷款没有抵押，同时缺乏历史亏损经验，我们怎么确定这个基金的规模应该是多大才能保证储蓄达到宣传的那种安全程度？为了提供这种安全

性，基金在储蓄额中所占的比例当然要比国内一般商业银行所占的比重大。这个问题正在妨碍危地马拉信贷联盟制定储蓄保险计划。这些联盟希望这个问题能够通过在国外实施再保险来解决，但它们还不知道到什么地方去投保。

如果小额信贷机构也能向银行那样得到一般的储蓄保险，它们所面临的问题就会减少，但这也意味着它们就要受到政府金融当局的正式监管，而不是其它形式的监管。

另一种缓和尖锐问题的途径也许就是使保险基金国际化，这样它就能包含更多的小额信贷机构，大家就要遵守共同的安全标准，这个标准就要比在一个单独国家内实行的标准更加严格。但是，这种国际保险基金也许会产生很高的监管成本。

**银行担保** 基于波特·埃利的研究，冯·皮斯科提出了一个很有趣的建议，即非银行小额信贷机构可以吸收储蓄，前提是它的所有储蓄都必须由受到监管部门许可的一家银行提供担保，而且至少有50%获得国外的再保险。<sup>34</sup>这种做法消除了监管者的额外负担。一个非常明显的现实问题是，在小额信贷机构所能支付的价格下，银行是否愿意提供这种担保，及国外是否有人愿意提供再保险。小额信贷本身就有很高的行政管理成本，再拿出（比如说3%）担保成本，对于依靠获取大量的公众资金生存的小额信贷机构来说是一件非常值得考虑的事情。而且是否有银行愿意按照那种价格为一个具有真实可靠的账簿、良好的内部控制和很强的盈利能力的小额信贷机构作担保？捐助者是否愿意暂时承担银行风险来做一下这方面的试验？如果有人愿意这样做的话，时间可以回答一切。

## 第八部分 结论

尽管显得有些重复，但作者还是希望把本文的一些重要标题再归纳一下：

<sup>33</sup>尽管在开始的时候只有状况最好的信贷联盟加入，但如果其它的联盟也能遵守规章的话，也同样欢迎它们加入。

<sup>34</sup>“非银行小额信贷中的担保储蓄”（未正式出版的手稿，1998）。

- 除非在许可的环境，否则小额信贷尽管有潜力，也不能取得任何成果。因此，对小额信贷进行审慎的监管是不容置疑的必须提到的问题。
- 然而，今天，在大多数发展中国家，对小额信贷机构特殊许可制度的缺乏并没有制约小额信贷的发展。
- 在一定程度上，制约小额信贷发展的瓶颈是缺乏不依赖持续补贴的小额信贷机构，以及那些经营收益足以覆盖其大部分资金的商业成本而不用消耗自有资本的小额信贷机构。
- 如果一个小额信贷机构不能说明它有能通过上述检查就被颁发许可，是不负责任的。
- 当考查对小额信贷进行监管的建议时，我们要十分慎重地衡量一个国家的监管机构所面临的挑战，以及迎接这些挑战的障碍。
- 监管的代价是昂贵的，其中包括一些非财务成本，比如它会限制创新。
- 我们要认真区分审慎监管和非审慎监管，只有这样，监管机构才能对被监管机构的财务状况做出准确判断。
- 在某些情况下，对非审慎监管进行改革是小额信贷发展的一个基本前提。比如在有些地方，有许可证的金融机构对小额信贷不感兴趣，但根据现有的法律规定，未得到许可的组织——比如非政府组织要提供贷款实际上是非常困难甚至是不可能的。
- 对只提供贷款的小额信贷机构，包括那些把强制储蓄作为贷款补充的小额信贷机构，不应该适用于审慎监管。
- 小规模社区中介机构——比如小的金融合作社——不应该仅仅因为它们小或偏远，不利于有效监管而被限制吸储，
- 当有些国家还缺少大量的符合许可条件的小额信贷机构时，为小额信贷机构设立特殊的监管窗口还为时过早。
- 认为建立许可证制度有利于激励那些无法持续的小额信贷机构变得可持续的观点值得怀疑。
- 就目前小额信贷资金支持的供求状况而言，在大多数国家，一个非常具有可持续性的小额信贷机构可以为了获得现有的金融许可去筹措最低水平的资本金。在国际和双边机构中为此目的可提供的资金多于财务可持续的小额信贷机构的需求。
- 更多的注意力应该放在对法规的改革，这些法规使小额信贷在现有的银行和金融公司许可制度下非常难开展。
- 在发展中国家，自我监督(即由受监管的金融中介所控制的联合会或其它组织对这些金融中介的监督)有很长的失败历史，对于小额信贷机构肯定行不通。
- 小额信贷机构的评级机构面临着严重的现实困难。

