

第九章 小额信贷国际实践对我国的启示

第一节 小额信贷准入制度对我国的借鉴作用

一、不同类型小额信贷机构的准入条件

按照分类监管的要求，国际上常将小额信贷机构分为吸储的小额信贷机构和非吸储的小额信贷机构，由于两类机构在资产流动性、管理以及防范风险方面有着显著的差异，国际上对于这两类小额信贷机构的准入要求也就各不相同。

印度 2011 年 12 月颁布的对非银行金融机构监管法则中，对非银行小额信贷机构准入条件为¹：

1、非吸储小额信贷机构应满足以下条件

净自有资金不低于 5 千万卢比。（对于在东北部地区注册的非银行小额信贷机构的净自有资金不低于 2 千万卢比），且净资产中至少有 85% 满足“合格资产（qualifying assets）”要求。

2、其他审慎性的准入条件还包括

（1）资本金要求：非吸储小额信贷机构应保持由一级和二级资本构成的资本充足率不低于机构总风险加权资本的 15%，且二级资本的总量不应超过一级资本的 100%。

（2）资产分类的要求：标准资产是指没有本金与利息偿还风险以及在交易过程中没有道德风险的资产；对利息或者本金已经被延期 90 天或者 90 天以上的资产，则统一被分为无息资产。

（3）准备金要求：贷款准备金的提取应保持不低于存量贷款组合的 1%；或者已经逾期 90 天以上 180 天分期贷款总量的 50%；以及逾期 180 天的分期贷款总量的 100%。

3、其他准入条件

（1）贷款价格：①非小额信贷机构的总利差不高于 12%。利息成本以每两周的存量贷款余额的平均值计算；利息收入以每两周的存量贷款组合余额计算；②单笔贷款的年利息不能超过 26%；③交易费用的收取不能超过总贷款数量的 1%。

（2）利率的透明度：①贷款价格只能包括三个部分，即利息、交易费用和保险费；②对于延期偿还的贷款不能收取罚金；③非吸储小额信贷机构不能收取客户的抵押品或者保证金；④贷款合同应该规范化；⑤非吸储小额信贷机构向客户提供的贷款合同中应包括以下内容：a 支付的有效利率；b 与贷款有关的所有其他条款和条件；c 客户的信息；d 所有还款信息，包括分期还款与最终支付额；e 贷款合同里的所有条目都应用简单明了的方式表达

⑥非吸储小额信贷机构所收取的有效利率，应在机构的办公地点的显著位置进行公示，同时还要以文字的形式在机构的网站上发布。

（3）机构治理

有关非银行金融机构的公司治理的法案都适用于非吸储的小额信贷机构。

¹ reserve bank of India department of non-banking supervision

批注 [L1]: 我觉得在这章中，最好把小额信贷换成“小额金融”或“微型金融”。因为这里你是包括了吸储类机构的。另，在监管部分，感觉有些乱。
吸储内小额金融机构（在中国是象村镇银行这类机构）是要审慎监管。但是，目前中国的问题是将对商业银行的监管方式直接应用到对村镇银行的监管上。

批注 [XP2]: 请注明出处，脚注中只有标题，没有出处。

批注 [XP3]: 这是年费率，还是总费率？没有讲清楚

（4）效率的要求

非吸储小额信贷机构应该定时审查运营情况，投资必要的信息技术系统以获得更好的内控力、简化操作流程和降低成本。

2008 年，肯尼亚微型金融法案、中央银行以及金融部长共同出台了一部关于吸储小额信贷机构的准入要求条款²，有以下一些规定：

1、成立吸储小额信贷机构的申请中应包括以下信息：（1）机构的名称中含有“吸储微型金融（Deposit Taking Microfinance）”的字样；（2）对高管人员或者对机构具有实质控制权的人，所进行的专业性、合格性测试的结果；（3）可行性研究以及在肯尼亚进行有关吸储业务的三年期计划，计划应对任务、运营业务的范围和性质、营利性分析、内部控制和审查的流程等做出详细的描述，其中包括：①预期股权结构；②预期组织结构；③国内经济状况以及其对机构运营情况可能造成的影响、金融环境分析和对机构将参与的市场所进行的市场分析；④初始投资计划，包括建立或者发展机构的所有支出；⑤预计三年的资产负债表、利润表以及现金流量表；（4）申请机构的风险管理政策以及内部控制系统，包括董事会和高层管理者的监督计划、有形的基础设施、地理位置、技术信息的应用，其中包括：①流动性存款计划以及市场战略；②借贷实施政策指南；③人力资源发展指南；④投资政策指南；⑤偿债能力以及筹资管理政策；⑥管理信息系统；⑦资本计划和预算；⑧内部审计和内部控制指南；（5）每个主要股东以及管理者的个人信息；（6）当银行或者金融机构的子公司申请成为吸储小额信贷机构时，还须提供关于董事会决议的复印件以及中央银行批准的复印件。

2、资本充足率要求：（1）保持满足规定的最低资本金要求；（2）满足表内各项所规定须达到的资本充足率；（3）表外业务要以现金或者现金等价物做保障。

3、流动性要求：（1）设立每个阶段的流动性要求的计划，其中包括：①管理结构和信息系统；②测量和监督净筹资需求；③意外事故应急方案；④流动性管理的内部控制方案；（2）流动性资产最低应保持在存款保证金、已经到期以及短期负债的 20%；

4、治理要求：（1）吸储机构应成立董事会，董事会中三分之二的成员须为非执行董事；董事会必须至少包括一个审计委员会；董事会对影响机构运营的经济环境进行研究并对机构管理提出指导方针；（2）每一个委员会至少应有三名成员，其中两名必须为机构的非执行董事，且具有财务、审计、信息技术、银行业、经济或在法律方面的专业知识；（3）成立管理委员会，对资产和负债委员会实施管理；（4）董事会任命一名执行总监，执行总监的只能由董事会的任命书规定，当解聘或在更换执行总监时须经过中央银行的批准。

5、内部控制要求：（1）机构必须成立一个有效的内部控制系统，这个内部控制系统要能对机构所处环境的变化做出及时的反应，机构成立的内部控制系统以及控制活动应该成为机构日常活动的一个重要组成部分；（2）任命一位内部审计人员；（3）内部审计计划。

6、机构贷款业务要求：（1）经过董事会批准的书面形式的贷款组合以及机构贷款职

² THE MICROFINANCE ACT.kenya

能描述；（2）对贷款组的合理分类标准，并确定与之相对应的损失准备金，其中最低准备金要求为：①“正常”贷款：1%；②“关注”贷款：5%；③“次级”贷款：25%；④“可疑”贷款：75%；⑤“损失”贷款：100%

批注 [XP4]: 这里是不是简要地加入一点比较？即说明两个国家在准入这一点上有哪些不同或差异？为了节省篇幅，建议将两个国家的主要内容，用表格比较的方式来呈现，这样更清楚、也更简明。

二、 小额信贷市场准入的控制要点

1、最低资本金的比率

对于非吸储的小额信贷机构，最低自由资本以及最低净资产的要求是很必要的。在印度的非银行金融机构监管法则中明确指出成立小额信贷机构，净自有资金不低于 5 千万卢比。（对于在东北部地区注册的非银行小额信贷机构的净自有资金不低于 2 千万卢比），而且净资产中至少有 85%满足“合格资产”的条件。

在肯尼亚的微型金融法案中，对于吸储的小额信贷机构在满足了最低资本金要求外，还必须满足表内各项目相应的资本充足要求。针对某些特殊情况下的小额信贷机构还必须满足更高的最低资本金要求。

2、人员资格

在董事会的构成上，对董事会成员的数量以及成员的专业技能都有一定的要求。为了能合理制定机构的政策以及向小额机构管理层提供指导，董事会中应有金融、审计、信息技术、银行、经济和法律等方面的专业人士作为非执行董事。

执行总监应该有一定年限的、在银行、经济、法律或在金融行业的工作经验，而且应有在微型金融行业的实践经历，对有把握宏观经济大局的能力。

3、内部控制

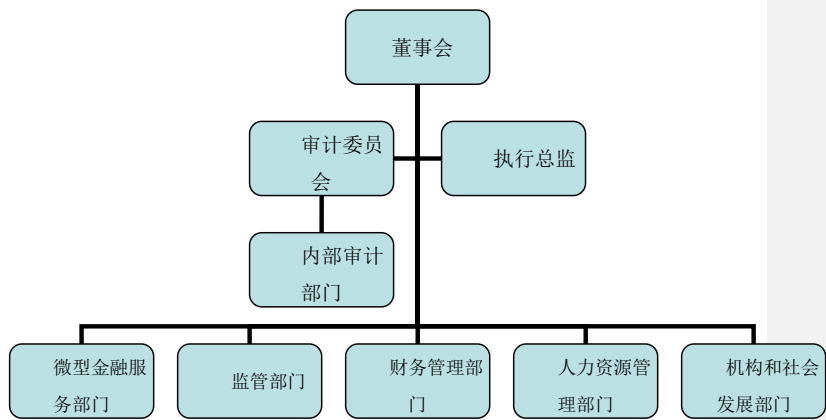
一套有效的内部控制系统，应能够处理小额信贷机构表内、外业务的复杂性以及内在风险。机构在成立初期，就必须具备一套财务、操作、外部市场以及机构运营等方面的数据和信息库，为机构的决策提供支持；在员工之间须建立有效的沟通渠道，能让员工充分理解与其责任有关的政策和流程，以保证相关信息能准确无误的传导到与之相关的人员。

机构有效的内部控制还应包括一套完整的员工薪酬与激励方案和健全的内部审计系统。因机构的市场定位和文化等方面的差别，每个机构的薪酬和激励方案可能各有特色，不一定能完全统一的标准。但对于内部审计系统而言，各机构间通常会有一些共同的、必要的最低要求。内部审计的流程方面，每个机构也可能各不相同，但在审计计划等方面，必须有严格、统一的标准。机构的审计计划应包括：审计的范围、审计的对象、审计的时间、审计的频率、审计资料的来源等。审计后的报告中，应该包括调查结果和对机构未来发展的建议等内容。

4、组织结构

准入要点从组织机构上应该把握以下几点：（1）小额信贷机构组织结构上要能分工明确；（2） 组织机构的设计须确保分支机构数量的最小化；（3）要能增强机构的有效性和提高机构业务的效率，要尽可能使机构在最低成本下运作；（4）职员的数量要能满足客户的需求；（5）组织机构须有助于提高监管效率；（6）分支机构的组织框架和管理，必须满足机构的整体有效性和高效率要求；（7）对于吸储的小额信贷机构，特别强调组织结构的

合理与合法性：董事会成员的组成、执行总监的聘请以及具有内控能力的内部审计部门的建立。如，某尼泊尔小额信贷机构组织结构如下：



机构董事会由 7 个非执行董事（其中一个是 **NRB** 的代表）以及 5 个来自商业银行和独立组织的代表组成。董事会的主席由董事会选举产生，任期 4 年。董事会负责制定机构的目标和政策。董事会最基本的职能是制定业务计划和财务和运营计划、审核年度预算、审查大笔贷款、对机构业绩进行常规性审查。

批注 [XP5]: 第一次出现，请说明是什么意思，最好有全文及译文

审计委员会由 3 名非执行人员组成。委员会每季度召开一次会议，主要是对内部审计报告、外部审计报告以及 **NRB** 的检查报告等进行复核分析；同时也对机构的财务绩效报告进行复核。

执行总监和管理队伍主要负责机构的日常活动，执行总监须具备从事主要部门工作的专业技能和丰富经验，机构人员通常由专业人员和指导代表组成。

5、风险控制

和传统的商业银行一样，小额信贷机构也存在信用风险、操作风险、市场风险和流动性风险。国际上一般要求小额信贷机构应建立风险控制的回馈圈：机构首先要有风险控制意识，能及时对风险进行识别、分类；运用适宜的方法对风险进行测量；针对各种特殊的风险制定消除风险的策略；对策略的实施结果以及消除风险的有效性进行测量；对消除风险的策略进行改进。这就要求小额信贷机构的风险控制应是一个及时、准确以及连续的过程，机构不但要有风险意识，还要有控制风险以及反馈结果的能力。

第二节 小额信贷概念在实践中的确切含义

一、 究竟如何理解“小额”之小？

在小额信贷业务活跃发展的拉丁美洲和加勒比地区国家小额信贷机构的平均贷款余额

情况：如表 1³

国家名称	样本中小贷机构数量	人均贷款余额 (美元)	人均国民收入	人均贷款余额/ 人均国民收入
墨西哥	44	367	7870	4.7%
玻利维亚	24	164	1100	105.8%
厄瓜多尔	41	1124	2840	39.6%
尼加拉瓜	23	714	1000	71.4%
秘鲁	49	934	2920	32

批注 [XP6]: 这两个数字显然有问题？

在东欧和中亚地区的整个国家所有小额信贷机构的平均贷款余额情况如下，如表 2⁴

国家名称	服务客户数量	小贷机构数量	平均贷款余额（美元）
阿尔巴尼亚	88,606	5	3830
波士尼亚和黑塞哥维那	440161	13	2279
克罗地亚	2348	2	2844
科索沃	145788	10	5016
马其顿	50077	4	4852
黑山共和国	78987	2	3121
塞尔维亚	121448	3	5184
亚美尼亚	295960	32	1949
阿塞拜疆	270377	74	1779
格鲁吉亚	160880	31	2974
白俄罗斯共和国	7280	20	8975
保加利亚	72950	23	8559
摩尔多瓦	148278	447	1354
波兰	1872454	64	1286
乌克兰	2768620	837	554
吉尔吉斯斯坦	293584	544	1111
蒙古	392251	5	1541
塔吉克斯坦	201338	104	1135
俄罗斯	613930	2770	4450

批注 [L7]: 建议所有数字超过千位的地方，都用英文数字表述方面标注起来，即加“，”号。

东欧和中亚地区所有小额信贷机构的人均贷款余额为 2177 美元，人均国民收入为 3780 美元，人均贷款余额与人均国民收入的比例为 68%。

³拉丁美洲微型金融分析与基准报告,2008.MIX.

⁴ 东欧和中亚 2009 微型金融分析以及基准报告.

亚洲地区的国家小额信贷机构的平均贷款余额情况如下⁵：

国家名称	样本小贷机构数量	平均贷款余额 (美元)	人均国民收入	人均贷款余额/ 人均国民收入
阿富汗	14	203	323	62.9%
孟加拉	20	81	493	16.6%
柬埔寨	15	514	480	90.9%
中国	5	388	2010	16.7%
印度	59	144	820	15.1%
印度尼西亚	38	672	1420	44.1%
尼泊尔	14	163	341	47.8%
太平洋群岛	3	240	840	26.3%
巴基斯坦	8	187	770	22.5%
菲律宾	50	186	1671	11.2%
斯里兰卡	5	244	1447	18.7%
越南	11	94	792	11.8%

三、 与我国的“小额贷款公司”的“小额”的区别

我国央行对小额贷款公司的定义为：小额贷款公司是由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立，不吸收公众存款，经营小额贷款业务的有限责任公司或股份有限公司。省级政府必须明确一个主管部门（金融办或相关机构）负责对小额贷款公司监督管理，并愿意承担小额贷款公司风险处置责任，方可在本省（区、市）的县域范围内开展组建小额贷款公司试点。小额贷款公司的主要资金来源为股东缴纳的资本金、捐赠资金以及来自不超过两个银行业金融机构的融入资金；单一自然人、企业法人、其他社会组织及其关联方持有的股份，不得超过小额贷款公司注册资本总额的 10%。

首届中国小额信贷机构联席会发布的《2010 中国小额信贷蓝皮书》和《2010 中国信贷机构竞争力发展报告》中显示中国的小额贷款公司已从 2008 年的几百家增长到目前的 2300 多家。截止 2010 年 10 月底，全国小额贷款公司共 2348 家，从业人员 24742 家，实收资本 1521 亿元，贷款总额 1623 亿，利润总额 73 亿元，所有者权益达 1600 亿元。根据 15 省市区的 1425 家小额贷款公司（占全国总数的 61%）填报的数据来看，小贷公司平均贷款额度是 42 万元，单笔贷款平均小于 10 万的只有 10.2%，大部分都在 10 万元到 50 万元之间，50 万到 100 万的占 22%，100 万以上的占 39%。

根据央行对小额贷款公司服务对象的指导原则“小额贷款公司在坚持为农民、农业和农村经济发展服务的原则下自主选择贷款对象，按照市场化原则进行经营。”然而，大多数小额贷款公司都自主地选择了中小企业作为自己的服务对象，极少涉及低收入者或者单个

批注 [XP9]: 注意搜集一下，看看有没有更新的资料？

⁵ 亚洲微型金融分析和基准报告 2008.MIX

农户的小额贷款业务。在《关于吉林省小额贷款公司发展情况的研究报告》中显示，截至 2009 年，吉林省已经展开业务的 52 家小额贷款机构中，共累计发放贷款 18.6 亿元，其中 10 万元以下贷款 0.84 亿元，占 4.3%；10-50 万元贷款 4 亿元，占 21.5%；50 万以上贷款 13.8 亿元，占 74.2%⁶。在《农村小额贷款公司营运成效与发展方略：以山东省为例》中的数据显示，在 2010 年上半年，山东省 43 家小额贷款公司累计发放贷款余额 49.65 亿元，其中单笔贷款规模小于等于 10 万元的为 1.27 亿元，占 2.56%；大于 10 万元小于等于 50 万元的为 25.51 亿元，占 51.38%；大于 50 万元小于等于 100 万元的为 8.36 亿元，占 16.83%；大于 100 万元的为 14.52 亿元，占 29.23%⁷。

从 MIX 的统计数据来看，截至 2009 年，中国小额信贷机构累计贷款总额 10430690 美元，约合 6.59 亿元人民币，平均贷款余额为 388 美元，约合 2451.04 元人民币⁸。小额信贷公司的平均贷款余额只能算小额贷款公司单笔贷款余额的冰山一角。不管从贷款余额还是贷款总额来看，与我国小额信贷机构相比，小额贷款公司的“小”可是一点都不“小”。

批注 [XP10]: 这个数据太旧，而且与国内的调查差距很远，建议找新的数据，并适当讨论一下这种差异。

四、“咬文嚼字”的意义何在

我国小额贷款与国际上的小额信贷机构有着较大的不同。我国对设定小额信贷机构的最低资本金要求较高。2008 年中国人民银行发布的《关于小额贷款公司试点指导意见》中小额贷款公司的设立要求中明确指出，小额贷款机构为有限责任公司的注册资本不得低于 500 万元，股份有限公司的注册资本不得低于 1000 万元。而我国《商业银行法》中规定，设立商业银行的注册资本最低限额为十亿元人民币；城市合作商业银行的注册资本最低限额为一亿元人民币；农村合作商业银行的注册资本最低限额为五千万元人民币。

在《指导意见》中对小额贷款公司的资金运用方面指出：“小额贷款公司在坚持为农民、农业和农村经济发展服务的原则下自主选择贷款对象。小额贷款公司发放贷款，应坚持‘小额、分散’的原则，鼓励小额贷款公司面向农户和微型企业提供信贷服务，着力扩大客户数量和服务覆盖面。”然而上述规定与大多数小额贷款公司的商业性属性有冲突。在商业化逐利性本质的驱动下，在资本金需求不能得到满足的情况下，商业性小额贷款公司都趋于将贷款投向规模较大、盈利能力强、风险相对更低的中小企业，而不是数额小、风险大、管理成本高的农户贷款。事实上很多小额贷款公司都没有严格按照《指导意见》的规定执行，中小企业的大额贷款仍然是公司的重点投放对象。如江苏省宿迁市 24 家小额贷款公司 2011 年 1-6 月累计发放贷款 483594.02 万元，其中只有 17.48%投向农户，58.25%投向了中小企业⁹。而国际上的小额信贷机构的服务区域大多数都在农村地区，且服务对象大多数是穷人或者低收入者。

这里的咬文嚼字不在于咀嚼所谓“小”的具体数字，在各个国家，在具体的经济发展

⁶ 关于吉林省小额贷款公司发展情况的研究报告. 鲁雪岩. 中国人民银行长春中心支行金融研究处

⁷ 农村小额贷款公司营运成效与发展方略: 以山东省为例. 王家传, 冯林. 农业经济问题. 2011 第 7 期

⁸ 亚洲微型金融分析和基准报告 2008. MIX

⁹ 苏北农村小额贷款公司发展状况调查及对策建议. 乔明阳. 三农聚焦.

水平下，这个“小”字的大小都不尽相同。事实是，拘泥于“大小”的上体数字并无太多实际意义，关键是机构是否能真正秉持为穷人服务的宗旨，在考虑自身利益的同时，真正兼顾到社会效应、真正支持低收入人群的发展。要特别小心的，是要防范某些机构打着“小额”的招牌，干的却不是小额的事，为的就只是享受政府各部门对小额贷款机构的扶持政策和其他优惠。

第三节 国际小额信贷利率政策对我国的借鉴作用

一、 利率限制情况统计

小额信贷机构收取的高利率引起了政策制定者的关注：为什么为了帮助穷人而设立的机构却收取如此高的利率？从政治的角度看，政府能不能支持这种自由利率政策？许多国家的政府，都使用了强制性的利率限制的政策。如今，大约 40 个发展中或者处于转型期的国家已经设立了这种利率上限。然而，实践表明，利率限制政策使得穷人更难获得金融服务，因为利率限制使得正规的或者半正规的小额借贷机构很难或者根本不能收回其经营成本，其客户要么根本不能获得金融服务，要么就只有转向非正规的借贷市场。

由于利率水平是小额信贷机构双重目标——非盈利性的社会目标和盈利性的商业目标——之间的平衡点和具体体现，小额信贷机构贷款利率的形成机制和确定方式，自然成了各方利益主体最为关注的焦点。。一方面，小额信贷机构为其小规模的业务付出了较高的交易成本，为了弥补成本以及保持机构的可持续性和盈利性¹⁰，其利率高于传统商业银行贷款利率是可以理解的。

另一方面，执政者为了获得低收入人群的政治支持，却倾向于限制小额信贷机构的利率。由于一般大众不了解行政性的利率限制对小额信贷机构发展所造成的巨大阻碍，更多是从同情、慈善等角度看来小额信贷机构的利率问题，所以，即使利率既没有表现出低效率、也没有出现过分的逐利性，还是会有很多人潜意识或习惯性地反对小额信贷的高利率。而专业的研究人员普遍认为，利率限制降低利率带给低收入人群的好处，远不如利率限制所造成的资金供给不足所造成的“坏处”。¹¹

1. 巴西的利率限制情况

由于微型企业家信用公司（Microentrepreneur Credit Companies）以及公益非盈利组织（Public Interest NonProfit Organization）不受巴西的高利贷法的限制，对小额信贷机构的利率限制使得小额信贷机构只能从巴西社会和经济发展国民银行（Brazilian National Bank for Social and Economic Development）筹集资金。对于一笔高于 1000 巴西雷亚尔¹²（约合 600 美元）且不超过 10000 巴西雷亚尔的借款，借款利率被限制在月利率不超过 4%，当借款金额低于 1000 巴西雷亚尔时，月利率被限制在 2% 以下。

与现行的 2% 至 4% 月利率限制相比，在小额信贷机构一定的业务量下，月利率可能要

¹⁰ Kate Druschel, The Ultimate Balancing Act: Investor Confidence and Regulatory Considerations for Microfinance, MicroReport.

¹¹ Christen, supra note 108 at 13

¹² 巴西在 1994 年 7 月 1 日采用的新货币——雷亚尔

批注 [XP11]: 前后不通，前面的由于和后面的内容没关系？把这句话改清楚。

达到 4%至 8%的水平才能时机构收支平衡。这些利率限制政策使得小额信贷机构难以盈利，加剧了小贷机构对公众筹资的依赖度。巴西社会与经济发展国民银行也指出，对小额信贷的利率限制会阻碍小额信贷机构的健康发展。

2. 印度的利率限制情况

在印度，私有小额信贷机构包括非银行金融机构、地区 25 公司（Section 25 Companies）、合作银行不受人民银行监管下的利率限制约束，人民银行一方面支持小额信贷机构收取能覆盖其成本的利率，与此同时也评判一些小额信贷机构对吸储（collection practices）的过分追捧。即使各省市政府制定了自己的高利贷限制法律，私有小额信贷机构依然只受央行的监管，也可不受省市法律关于利率限制的约束。然而，非政府组织的小额信贷机构，如社会团体和信用合作社，却可能被纳入高利贷限制法律的监管范围，一些省市的法规还允许当地政府控制它们的利率上限。

最近一个关于利率上限最典型的例子，发生在印度的安德拉邦的一个县（克里须那地区），该县是小额信贷的中心，因道义收债、非法吸储等原因，地方政府关闭了四家小额信贷机构的 50 家分支机构。

研究了多家小额信贷机构后发现，小额信贷机构对于客户的贷款有效年利率为 15%-24%，然而民间放债者、地主和伤人的有效年利率却能达到 48%-150%。

下表 1 显示了六个国家在 2003 年商业银行、小额信贷机构、非正规金融渠道贷款的有效年利率。

表 1 商业银行、小额信贷机构、非正规渠道贷款的有效年利率

国家	商业银行有效年利率	小额信贷机构有效年利率	非正规渠道贷款有效年利率
印度尼西亚	18%	28-63%	120-720%
柬埔寨	18%	-45%	120-180%
尼泊尔	15-18%	18-24%	60-120%
印度	12-18%	20-40%	24-120%
菲律宾	24-29%	60-80%	120+%
孟加拉		20-35%	180-240%

BOX：巴西：利率限制的案例

2003 年 6 月，“PPCP”项目在巴西发起，该项目向小额信贷机构提供 170 亿美元的低利率资金。只有联邦银行能直接取得该资金。其他的机构需要向巴西发展银行申请获得该资金。巴西发展银行要求小额信贷机构以每个月不超过 2%的利率向外界贷出该笔资金，然而如此低的利率根本无法弥补小额信贷机构的成本。巴西发展银行与小额信贷机构之间的僵局使得巴西国内的微信金融活动停滞不前；巴西发展银行没有贷出任何资金。巴西微型机构组织联盟 ABCred 的主席 Jose Caetano Lavorta Alves 评价到“不受欢迎的产品根本就没有市场。”最终迫于 ABCred 以及最大的小额信贷机构的压力，政府重新制定了该项目的利率上限。

批注 [XP12]: 不通，看不明白含义，不好改。

二、 利率限制政策的社会效应

利率上限设置得太低虽然从表面上有利于降低低收入人群的融资成本，事实上，却因
为这样会造成小额信贷机构无法维持自身可持续发展，致使向低收入者的资金供给减少，
反而限制了穷人获得金融服务的机会。由于传统商业银行融资的比例，在当前的社会经济
体中所占的比重远大于小额信贷的融资总额，所以，政府在设定社会融资利率上限时会更
多地以业务量大得多、且成本低得多的商业银行等主流金融中介为基础，考虑“多数人”
的利益。这种不区分传统主流金融中介和小额信贷机构的管理模式，显然不利于小额信贷
机构的发展。

1. 限制性的授信

当利率上限设置得过低时，小额信贷机构将不得不放弃一部分市场，尤其是一些成本相
对较高的偏远山区的农村市场。例如，当 2001 年尼加拉瓜国会对非政府组织小额信贷机构
实施利率上限时，就导致了当地市场的严重紧缩，小额信贷机构的年资产增长率从 30%下
降到了低于 2%，好几家小额信贷组织退出了风险和交易成本都较高的农村市场。

在西非，区域性银行正在多个国家的微型金融机构推行一项新政策，其目标是将非银
行贷款机构利率上限限制在 27%以下。其结果是，据报道几家大型的小额信贷机构已经将
服务转向交易成本较低的城市地区，停止了向贫困偏远地区提供贷款。而南非的小额信贷
机构，则是提高了它们的平均贷款数量，减少了向贫困客户提供贷款。然而这些努力仍然
不足以应对 27%的利率限制，例如，在马里的 24 家注册的小额信贷机构中，有 22 家已经
无法再能保持其财务稳定性。在其他区域的香蕉银行面临着前所未有的最低利率上限：
18%。

ACCION 最近的研究表明，哥伦比亚的利率上限挫伤了非政府组织的小额信贷机构向
注册金融机构转化的热情，抑制了商业小额信贷机构的发展；¹³在肯尼亚，利率上限的规
定使得肯尼亚合作银行停止了在微型金融市场大举扩张的计划。¹⁴

很难证实没有利率上限的特殊市场会是怎样的，但是，在 23 个设置利率上限的国家与
7 个没有设置利率上限的国家进行的对比显示，没有利率上限的国家的市场渗透率显然
更高。有利率限制的国家，平均市场渗透率仅为 4.6%，而没有利率限制的国家，则达到了
20.2%，（如图 1）。图中比较了具有相似特征、却具有不同利率政策国家的市场渗透率，可
清楚地看到利率限制的巨大影响，例如，摩洛哥和玻利维亚显然比他们各自的对比国具有
更高的市场渗透率。

2. 缺乏透明度

受利率上限约束的小额信贷机构试图通过收取费用来弥补成本：当利率限制政策不是
太强硬或者只对补贴性贷款实施利率限制时，金融机构一般都会将利率设置为上限值，再
收取各种非利率的费用，例如手续费、服务费、咨询费等，而这些费用的一个共同特点，
就是缺乏透明度，包括对收取的标准、收取的时间、具体的计算方法等，在机构之间常常

批注 [XP13]: 没说清楚，请把这个例子讲清楚。

批注 [XP14]: 13、14 两个注释，都没有文件的出处？

批注 [XP15]: 图在哪里？

¹³ Trigo Loublere, Devaney and Rhyne, Lessons on Microfinance Regulation,7-B
¹⁴ Wright and Alamgir, Microcredit interest Rates in Bangladesh,17

缺乏可比性，这无疑会直接影响低收入人群对贷款方式和机构的比较和选择。

在许多国家善于高利贷的法规里，对利率的定义，特别是与贷款成本相关的其他费用及其算法缺乏清晰的规定，这会导致也会造成利率政策在执行时出现偏差和不透明。即使有计算利率的明确规则，且使用了总成本来计算贷款成本，合理利率上限的制定仍然面临许多困难。比如：小额贷款有不同的贷款期限（1个月、4个月、6个月、12个月）以及不同的还款方式（每日还款、每周还款、每月还款，或最后一次性还款等）。只要其中一个变量发生了变化，贷款产品的有效利率就会发生变化。可见，不管利率上限是否存在，单独通过利率高低来比较贷款产品是不科学、没有道理的，利率只有和其相应的风险相结合，才具有比较的意义。

再例如，为了应对利率上限的约束，尼加拉瓜的小额信贷机构附加了许多费用去弥补成本：微型金融项目 FDL 就以附加管理费的方式向客户多收费¹⁵；而南非在 2003 年由微型金融监管委员会与商贸部合作，对消费者贷款法案进行的复审中也发现，一些机构通过征收贷款保险或者其他费用的方式，绕开利率上限限制，这极大地降低了贷款成本的透明度¹⁶；即使在立法相对完善的美国，其法案也没有一个统一的利率计算公式；在制定利率上限时，也没有明确指出是否应将其他费用算做利率的一部分。其结果就是，几乎所有的小额贷款机构都强行收取了各种各样的费用。

表 9— 利率限制对社会的一般影响¹⁷

供给方	需求方
贷款机构被迫降低利率； 过度需求诱发信贷员的寻租行为； 向贫困人口放贷的可行性降低； 向贫困人口放贷获取的利润减少； 向贫困人口放贷的积极性下降； 为向贫困人口扩大贷款而增加投资意愿下降； 向贫困人口放贷的政策风险增大； 对潜在投资者发出消极的信号； 向小额贷款机构发放贷款的风险加大； 商业银行进入小额信贷市场意愿下降；	短期 设定利率上限促使贷款需求增加； 设定利率上限诱使一些潜在客户寻求贷款； 设定利率上限将使贷款需求过度增加； 某些已拿到贷款的人所支付的利息下降； 部分借款人比以前支付更多的交易成本；
中长期 小额信贷机构的信誉受损； 小额信贷机构从市场融资的价格上升； 小额信贷机构的利润减少； 捐赠机构提供的优惠资金减少；	中长期 部分借款人转向非正规的商业信贷市场； 随着信贷供给的减少，许多以前的借款人的生活状况比以前更差； 违约增多；

批注 [XP16]: 要有明确的表头，说明表中的内容。

¹⁵ 对 Julio Flores（FDL 的执行总监）进行的采访，2003 年 12 月
¹⁶ 南非商贸部“调查结果总结”
¹⁷ 对亚太小额信贷高利率的理解及处理办法.尼玛尔·费尔南多.2006 年 5 月.

部分小额信贷机构退出小额信贷市场； 向贫困人口提供的贷款减少； 向贫困人口提供的金融服务质量下降； 小额信贷机构向寻款支付的利率下降； 小额信贷机构的小额存款的交易成本增加；	
---	--

三、 对我国的借鉴作用

从前面各国的实践经验可以看到，利率限制会阻碍小额信贷机构的发展，减少小额信贷机构向贫困人口提供的金融服务。从表面上看，对利率采取不干涉的政策在政治上似乎是不可行的，但是在政治层面上设定利率上限却又不能根治高利率的顽症，甚至还会给低收入人群带来更大的福利损失。

在我国这样一个典型的发展中国家，以下一些经验和教训是值得我们借鉴的：

1.必须制定出可持续降低小额贷款利率的、市场化的措施。比如，营造有助于小额信贷结构发展的社会与经济环境，鼓励国内外各种机构进入该行业，建立起一个更具有竞争力的市场，通过市场竞争而不是行政强制的方式，逐步降低小额信贷的市场利率。

2.政府对小额信贷的利率设定政策时表达的意图一定要明确、清晰。明确的政策意图能降低政策风险，能促使金融机构增加投资和新的投资者进入该市场，改善市场竞争状况。

3.中央银行应对小额信贷行业进行深入研究，找出影响其可持续发展的制约因素，要向中央、省和市级领导提供研究成果，要特别注意告知地方行政部门，设定利率上限可能带来的严重后果。

4.各地区的管理者应该为国内外投资者对当地的小额信贷机构的投资创造一个自由宽松的外部环境。

具体而言，政府应该向小额信贷机构征求意见，了解阻碍小额信贷机构发展的基础设施瓶颈，并想方设法改进落后的基础设施条件。

物力与人力基础。如道路修建、桥梁架设、电力的可靠供应和金融知识的普及等，都可以降低小额信贷机构的运营成本。政府与小额信贷机构应加强沟通、了解小额信贷机构的需要，想方设法改进其落后的基础设施条件。政府还应加强影响小额信贷机构应用新技术的相关基础设施建设，加强客户教育，在贫困以及低收入家庭中普及基础性金融知识等。政府应更好的了解降低小额信贷机构的运营成本情况，高昂的运营成本是小额信贷利率居高不下的主要根源，区分导致高利率的主要和次要原因，确保所制定的政策更加合理。

而对于小额信贷机构本身来讲，必须找到创新途径以提高其生产率和效率，降低运营成本。地方政府可以通过奖励创新者，进而鼓励进一步创新的良性循环，并广泛宣传那些更有效率的小额信贷机构的成功做法，以促进整个行业的发展。

第四节 国际小额信贷支持政策对我国的借鉴作用

一、国际小额信贷主要的支持政策

1、征信信息共享

由于微型金融机构的日益发展壮大，竞争越来越激烈，越来越多的小额信贷机构已经意识到共享客户信息的重要性与经济性。在阿拉伯地区的许多国家都已建立了征信系统，例如在摩洛哥和巴基斯坦，征信系统是有中央银行创立和管理的，而在埃及则由私人部门运营。

2005 年，埃及 25 家银行与社会发展基金共同创建了埃及第一家私人征信机构 I-score，由于当时成本太过高昂，埃及的非政府组织的小额信贷机构没有加入。后来，埃及的微型金融协会在社会发展基金的资金支持下，与埃及汇丰评级机构签订了建立信息共享系统的合约，解决了将微型金融机构纳入征信系统的问题。

尽管约旦政府在 2003 年就颁布了征信法，但在约旦在当时并未真正建立起正式的征信机构。后来，约旦政府和国际金融公司签订了建立征信机构的合同，这个征信机构在全国范围内共享征信信息；同时，约旦的小额信贷机构通过分享以往客户历史数据的方式建立了一个共同的数据库，并于 2008 年开始运行。至今，约旦 9 家小额信贷机构共享着这个数据库的征信信息，有效地避免了许多可能的重复借款。

2009 年年前，巴基斯坦还没有私人建立的征信机构，而巴基斯坦的货币管理局只收集贷款额超过 10000 美元的信用信息。2009 年在巴基斯坦货币管理局向中央银行转型的过程中，将征信部门分离出来成立了专门的征信机构，并与国内 6 大小额信贷机构签订了备忘录，允许这 6 家小额信贷机构进入征信系统。

2、税收优惠政策

出于支持小额信贷机构公益服务性质的目的，政府往往在税收方面给予小额信贷机构一定的优惠或者减免，比如，尼日利亚的增值税法案就对社区银行实行税收减免政策。在尼日利亚央行颁布的微型金融指导原则中，就着重强调“应该采用必要的财政政策以向小额信贷机构提供税收优惠，例如减免贷款增值税、减免利息收入税等。对于任何将全部净利润再投入到具有盈利目的的企业的小额信贷机构，对其利润实行免税政策¹⁸。”而尼日利亚当局在对手机银行小额信贷业务征收 5% 的增值税时发现，即使这 5% 的税率与世界上其他国家的增值税率相比是微乎其微的，但增值税政策依然大大降低了人们使用手机银行进行自主贷款服务的积极性，这使得贷款服务不得不继续依赖于人工方式去完成。为了降低小额信贷的运营成本支持普惠金融的发展，尼日利亚出台了一系列对手机银行业务的管理方案，方案明确提出了对手机银行的贷款业务不增收增值税以及其他税种。

3、培训政策¹⁹

在许多国家，由 NGO 以及合作社等发展而来的小额信贷机构急需专业方面的培训，因为这些机构的许多人员，以前并不是从事金融工作的。比如，在尼泊尔，截至 2009 年

批注 [XP17]: 不同级别的标题之间，请适当加上一些导语或简要说明之类的话，避免将不同级别的标题直接列在一起。

¹⁸ CBN, Microfinance Policy, Regulatory and Supervisory Framework in Nigeria, Sections 12.1 and 12.2.

¹⁹ 12th Annual Report 2009/10.RMDC.

10月，政府已经向207家小额信贷机构提供了微型金融实践培训，这些机构大部分为NGO或者信用合作组织。其中超过60家小额信贷机构在完成这些培训后在机构建设以及业务开展上得到了提高。

二、 支持政策的必要性和合理性

作为普惠金融最重要的组成部分，小额信贷坚持向所有需要金融服务的人，包括过去那些难以得到金融服务的贫困和偏远地区的人们提供金融服务。小额信贷最突出的特点之一，就是在实现自身财务可持续性的同时，有着显著的社会效益。

而小额信贷机构的可持续发展，一方面取决于小额信贷机构的自身业务水平和能力的建设，另一方面取决于宏观政策环境。但目前我国在这两个方面都还很不够。鉴于小额信贷机构的社会效益，政府显然应当给予必要的鼓励和支持，这样才可能吸引更多的国内外机构、社会人士、资金以及技术投入到小额信贷领域，更好地促进行业和发展和社会进步。

三、 我国制定相关支持政策应注意的问题

针对不同地区、类型的小额信贷机构，支持政策也应有所差别、并充分考虑各方利益的平衡问题。

从宏观层面上看，政府首先要解决的，是对小额信贷机构进行分类监管，基本的分类标准，应以机构实际完成的业务和对低收入人群、农村地区、特别是偏远贫困地区的支持程度、业务的平均规模、普惠程度等进行分类，将真正做“小额”信贷业务的机构，与本质上与商业银行并无差别的、打着小额信贷招牌的机构区分开来。分类是监管的前提、也是执行政策优惠的前提。针对真正的小额信贷机构，可以在税收政策、优惠贷款等方面予以支持。另一方面，还需要根据经营好坏、机构的资产质量、管理水平等进行评级；从而为分级管理奠定基础。

在中观层面上，应首先考虑为经营良好的小额信贷机构构建融资渠道。小额信贷机构，特别是非存款性质的小额信贷机构，资金来源是发展的主要瓶颈。相关部门可以考虑建立一套小额信贷机构评级管理办法，根据不同级别分别设置不同程度的融资权限，以解决风险监管和小额信贷机构资金瓶颈之间的矛盾。此外，（1）国家还可为小额信贷专门拨款，解决国际资金进入或投资小额信贷机构的政策限制，更好地引进国外的投资资金；像孟加拉的批发小额信贷机构PKSF一样，设立我国专门的小额信贷批发基金，或在政策性银行里面设立类似的小额信贷批发基金，以更好地解决小额信贷行业的资金需求。

（2）对于在一定年限内的绩效连续表现优良的机构，可考虑允许机构以贷款担保金的形式吸收少量的会员存款；允许一些达到标准的小额信贷机构，以公平竞争的方式利用央行政策性再贷款，允许其与境内外金融机构合作开展业务，以拓展资金来源；

（3）按小额信贷机构承担的社会责任大小，分别予以不同的级别的税收优惠政策；对于社会贡献特别大的小额信贷机构，甚至可以给予一定的财政补贴，以鼓励小额信贷机构承担更多的社会责任。

批注 [L18]: 这个还是不要建议为好。

(4) 鼓励小额信贷机构自主成立小额信贷的行业协会，对小额信贷业务实行自律监管。小额信贷协会可以：开展小额信贷政策研究，为小额信贷的发展和监管政策的制定提供决策依据；根据国际经验，制定小额信贷的操作指南；制定小额信贷行业标准；为小额信贷机构提供培训等的技术支持；要求协会成员定期公布财务信息和经营状况，组织评级机构对成员进行评级；为小额信贷机构提供技术支持、人员提供培训等。

要特别说明的是，小额信贷协会，应由小额信贷机构自主设立，国家政策可以支持和帮助，但不宜过分进行政策干预，否则可能会推动行业自律监管的内在动力和效率，甚至被办成了又一个监管部门或行政机构。

第五节 国际小额信贷监管对我国的借鉴作用

一、国际上对小额信贷机构的分类

在国际上，一般根据小额信贷机构的资金来源将其分为三大类 7 小类：

第一大类为非正式组织形式的非盈利性机构（NGO），其资金主要来自于他人的投资或捐助，按资金来源具体又可分为三小类：（1）类似于自助组织的非盈利性机构，由会员自发组成，其贷出的资金主要来自与捐助者的捐赠；（2）由民间志愿组织发起的非盈利性机构，能吸收少量会员的存款以及从商业银行获得有限的借款；（3）由非盈利性机构转变而来的公司，它通过发放商业票据或者批发贷款集聚大批资金，当然它的资金也来源于会员少量的存款、商业银行的贷款、捐赠以及政府提供的优惠性贷款。

第二大类：使用机构会员资金的、有正式组织形式的小额信贷机构，这些会员包括与机构有会员基础的信用社、只为会员服务的储蓄和信用合作组织；只限或者优先服务于其会员的正式微型金融机构，它的资金主要包括会员的储蓄和派发的股利。

第三大类：使用公众资金的、有正式组织形式的小额信贷机构，具体又可分为三个小类：（1）采取与专业银行和金融公司相同经营模式的公司，是由专门的监管机构批准的注册商业公司，它的运营方式类似于专业银行、限制存款的公司或者能接受少量公众存款的财务公司。监管机构通常对这类机构设立最低资本化杠杆，以限制它们的吸储能力；（2）股权由全体会员持有的银行，股份由所有会员共同持有的一般性银行；（3）股权由私人投资者持有的一般银行，它可以向普通公众吸收存款。

批注 [L19]: 请参照我前面的分类。

二、国际小额信贷监管的主要监管模式

对小额信贷机构分类的目的之一，是为了对其进行分类监管。国际上现在较为流行是“以风险为基础”的方法（risk-based approach），其关注点与机构中称职的管理者的关注点基本一致，除了以机构的资本为中心，这种方法有助于分析和阐明机构所面临风险中，哪些需要进行审慎性监管。

“以风险为基础”的监管方法还可分为管理层的内部监管和监管机构的外部监管，这两种监管方法是密切联系的，外部监管的有效性取决于内部监管是否有效。董事会代表股东、会员或者捐赠者的利益，对机构进行内部监管并对小贷机构的运营承担责任。

小额信贷机构的外部监管方式，包括从零监管到全面审慎监管的不同模式。关于监管方法适用性的一个基本思路，即所谓“银行业分层监管”（tiered banking）或分级监管

（graduated regulation）法，其特点是充分考虑了微型金融和不同小额信贷机构的差异。在一个银行业分层监管的监管模式下，不同风险层次、不同管理水平、不同资金来源结构的金融机构，将受到相应层次的监管，在监管的宽严程度、监管的指标设计与要求、处罚力度等方面，都会充分体现出层次性差异，其监管的基本目标，是维护金融体系的稳定、安全，确保机构之间的公平竞争和运作效率。

另一种是以资本市场为基础的适应性监管模式。其特点是运用市场上的信用评级机构、开展以市场为基础的监管。虽然这些信用评级机构（例如标准普尔）没有行政权威，但只要市场上的投资者或者借款人相信评级机构的独立性和可信度，评级机构就能在市场上发挥出巨大的监管作用。例如，在危地马拉，一些发展较好的信用联社，就在 WOCCU 的和 CGAP 的帮助下，设立了一家以私人投资为基础、进行自主管理的信用评级机构。

小额信贷机构的内部治理，可以被视为机构内部主要利益相关者，包括股东、高管人员、员工、消费者等之间进行利益平衡的制度框架，其目标是防止任何部门或个人侵害机构的利益，治理的有效性，是确保管理效率的前提和基础。许多治理问题可能表现为管理上的不足，但却很难完全依靠管理的改善去解决，“治标而不治本”顶多能收到暂时之效，而无法解决长久之忧。

前面第一大类的小额信贷机构管理着来自个人、组织和政府机构的捐助或慈善性资金；而第三大类小额信贷机构——专业性银行、吸储组织或者常规性银行，使用的大部分资金来自于一般大众，必须首先确保存款人资金的安全，因此其内部治理要求也会更加严格。

由于金融行业与外部监管机构之间存在广泛的信息不对称现象，完全依靠监管部门进行外部监管，其效率常常并不高。而行业协会等行业自律组织的建立和成功运作，可以在很大程度上弥补这方面的缺陷。一些非盈利性小额信贷机构已经在一些国家或者地区形成了一种伞形组织（umbrella groups），其目的是为了共享技术、提高内部自我监管的效率、为提高管理和运营水平而设立标准等。不过，无论是伞形组织或其他形式的自律组织，都只有大量的机构能处于伞形组织的管辖之内，而且违反自律规则后会被严格制裁的情况下，自律组织的监督才会有效。

三、 分类监管的必要性和必然性

对小额信贷机构进行分类的目的之一，是为了使监管更有针对性，更能有的放矢，使有限的监管资源得到更有效的配置。通过分类监管，有助于机构业绩的量化、差距的比较。在对小额信贷机构分类监管时，其具体的分类方式，可以参考：

（1）有些非营利性小额信贷机构，已经开始通过批发存款或者存款等价物筹集资金（如第一大类第 3 小类的机构），这类小额信贷机构应该满足证券交易所的证券注册要求。当机构发行批发性金融工具（如商业票据和投资参与证）时，则还须满足特定的财务要求，且必须具备足够的投资和人员配置。

（2）第一大类中的第 2、3 小类，及第二大类的机构中的一部分，在其贷款合同中可能具有强制存款条件，但其吸收存款的范围仅限于已有的客户，所以，只要将这些机构吸

批注 [XP20]: 这个要求是从哪里来的？感觉不是太合适，请予查验、确认。

收存款的范围和额度加以控制即可，不必将其置于一般银行法中进行审慎监管，也不必经过特别的审批。

（3）与那些只吸收会员存款的小额信贷机构相比，吸收非会员存款、向信用合作社或者信用组织吸储的小额信贷机构，其风险更大（如第二大类的机构中的一部分）。这些机构可以吸收非会员存款，可能会在特定区域内广泛吸收会员，这不但扩大了经营范围而且增加了存款数量；但相比于真正意义上的商业银行，其吸收存款的范围和额度仍然是很有限的，所以，对这类机构的监管会比前一类机构更严，但比真正意义上的商业银行更宽松一些。

（4）第三大类中，第1小类的机构，其运营类似于非银行中介机构、财务公司、专业或者特殊银行。这种机构可以向公众吸储，它吸储数量的大小一般被限制在它总合格资产的一定比例以内、且其吸储活动被限制在特定范围以内。其中第三大类第1小类与第2、3小类的主要区别在于，类型1小类的机构要受限于资产比例方面的管制，所获得的存款也可能被要求保留固定金额，而不能全部用于放贷。比如，第三大类的第1小类的机构必须达到资本充足率的要求、如果其服务和运营受到限制时，其资本充足率的要求还可能更高。有限吸储能力特权，产生了对流动性风险和存款运营能力的必然要求。

（5）第三大类的第2、3小类的机构，作为共有的（mutual-ownership）银行，可以吸收公众存款、通过承兑票据创造存款等，与典型的银行已经基本一致，所以应受到与银行一样的审慎监管。监管部门会关注它们的资本充足率、风险资产的分类、负债的分类以及准备金提取标准、负债和存款的集中度以及存款保险的登记情况等全面的风险情况。

四、 如何制定我国小额信贷机构的有效监管框架

近年来，小额贷款公司在我国发展迅速，在扶贫及支持中小企业发展方面发挥了积极的作用。随着我国小额贷款公司的迅速发展，小额贷款公司的监管问题也逐步出现，因而建立有效的监管框架是有必要的。综合国际实践的经验，我们认为监管框架的建立应满足以下要求：（1）灵活性。即监管框架必须适应小额信贷机构运行机制的特征，采取比较灵活的更具弹性的措施；（2）激励兼容。监管框架应有利于调动小额信贷机构、投资人、捐助人的积极性；（3）成本收益相平衡。即监管框架必须考虑到监管的成本和给被监管机构增加的成本，应与所预期的收益之间取得平衡；（4）适应性。监管框架必须与现有各类小额信贷机构的实际性质和类别相适应；（5）内外监管相结合。基于风险的自我监管与和外部强制管理相结合。应鼓励小额信贷机构在监管框架中多进行自我监管，使其更有动力在内部风险管理的基础上进行自我监管；（6）鼓励自律。在控制监管成本的基础上，应鼓励行业性自律协会对小额信贷机构进行信用评级、业务监督和信息披露。

具体在建设相关监管框架时，可参考以下思路：

1、应明确小额贷款公司与银行金融机构间的差异。在我国，金融机构分为银行金融机构和非银行金融机构两大类。银行金融机构以营利为目的，以吸收存款，发放贷款为主要的业务，包括在我国境内设立的商业银行、城市信用合作社、农村信用合作社等金融机构以及政策性银行。非银行金融机构包括金融资产管理公司信托公司、企业集团财务公

司、金融租赁公司等。小额贷款公司经营贷款业务，应将其归为金融机构，但是当前的小额贷款公司不能吸收存款，也不能办理转账和结算业务，与商业银行有着显著区别，所以应该将其明确为非银行金融机构。诚然，如果其他小额信贷机构将来发展到可以吸收会员或客户的存款、以至可以吸收公众存款时，对这些机构的区分，就不能只看机构的名称，而是要看这些机构是否能吸收存款、以及吸收存款时在主体与对象、范围、额度限制等方面的具体情况，在具体分析后分别采取不同的监管措施。

2、确定小额贷款机构的监管主体。对于小额信贷机构的监管部门，现在流行的主要有三种看法：一是由地方政府监管；二是由银监会监管；三是成立专门的小额信贷监管部门来监管。根据国际经验，结合我国的国情，我们认为，设立专门的小额信贷机构监管部门，可能是较好的选择。虽然银监会作为我国唯一法定的银行金融机构的监管者，但鉴于小额信贷机构与商业银行之间的巨大差异，特别是对商业银行执行的严格的审慎监管模式与对非银行金融机构执行的非审慎模式之间所存在的显著不同，我们认为由银监会监管非银行金融机构并不好，很容易出现直接套用商业银行模式用于小额信贷监管的可能。

3、明确监管目标。小额信贷的监管目标，除了维护金融系统的稳定、控制风险等之外，还有一个重要的目标就是：金融普惠。特别是对于以自有资本为借贷资金而不吸收存款的小额信贷机构，其资金安全性不应是监管的重点，因为投资主体自会加以控制。此时，这些机构如何促进社会进步应该做为监管的重要内容。

4、建立和完善小额信贷相关法律制度。目前我国小额贷款公司的发展处于尝试阶段，法律制度的缺失已经成为制约小额贷款机构发展的瓶颈，构建适当的法律制度就成为推动其健康持续发展的关键。就我国的实际，我们认为应制定专门的《小额信贷机构监管法》，就小额信贷机构的法律地位、监管的规则和内容、法律责任等制定明确的规则。

5、对小额信贷机构的分类监管

(1) 对银行性质类小额信贷机构的审慎监管

对公开吸收非特定对象存款的、本质上与商业银行无异的小额信贷机构，应按商业银行一样进行审慎监管，其主要监管的内容、项目、指标等，可比照商业银行监管进行。主要监管内容至少应包括、但不限于：注册资本、资本充足率、资产分类以贷款损失准备金的计提、风险集中度、流动性要求等。

(2) 对不能公开吸收存款的小额信贷机构，应采用非审慎性监管模式；并应根据机构吸收存款的对象、范围、额度限制等的具体情况，分别使用不同水平的监管制度。监管的主要内容包括但不限于：业务的准入标准、客户保护、会计处理等。

第六节 国际小额信贷机构内部风险对我国的借鉴作用

一、 国际小额信贷机构内部风险管理的主要措施

小额信贷机构面临的内部风险包括机构风险、操作风险和财务管理风险等多个方面。其中，机构风险主要指威胁到机构的社会目标或者商业目标的风险，主要包括目标客户群的变化以及对捐赠资金的持续依赖等；操作风险主要指在机构日常的业务操作过程中面对的风险，主要包括信用风险、违约风险、低效率、安全性；财务管理风险，则主要包括资

产负债管理、流动性管理以及系统整合方面的风险。

国际上，内部风险管理的对策通常包括三种不同的机制，即：内部控制、内部审计和外部的审计。内部控制问题在前面已经讨论过，这里不再赘述。

在内部审计过程中，内部审计人员、管理层和董事会将分别承担了不同的责任，如表 9-X 所示。

表 9-X 内部审计系统的职责分配

内部审计人员	一般管理层	董事会
<div>·按董事会要求设计综合年度 工作计划，包括工作计划和预算 表。</div> <div>·设计覆盖整个小额信贷机构 的审计工作计划以及相关的审计 标准。</div> <div>·做清晰陈述审计工作成果和 结论的工作报告。</div> <div>·定期向董事会做审计报告以及协 助董事会承担与审计有关的责 任。</div> <div>·确保审计工作独立于管理 层，但又要与管理层进行适当的 沟通。</div>	<div>·制定小额信贷机 构的营运政策。</div> <div>·创造一个使小额 信贷机构的内部控制 得到充分重视的环 境。</div> <div>·帮助审计人员在 机构内部展开工作。</div> <div>·接收审计报告， 并进行必要的工作改 进和调整。</div> <div>·补充和完善内部 审计人员的工作报 告。</div>	<div>·监督审计人员行使职 能。</div> <div>·对风险进行监控。</div> <div>·建立一个功能齐全的审 计委员会。</div> <div>·任命审计委员会的主 席。</div> <div>·对审计人员的表现进行 表彰。</div> <div>·查审计报告然后要求管 理层</div> <div>·对审计报告做出必要的 纠正。</div> <div>·审批年度内部审计工作 计划。</div>

二、 外部审计：对机构的控制和运作状况进行外部评价

国际小额信贷机构聘请外部审计人员或机构，对小额信贷机构进行定期或专项的审计，目标是以独立的、第三方的、专业的眼光，对小额信贷机构运作状况、财务状况、风险管理等进行系统分析，并出具审计报告，以期及时发现机构存在的问题并提出相应的解决方案。

国际上，对小额信贷机构进行外部审计的一般步骤为：

(1)设立基准条款，即由小额信贷机构董事会制定审计要求、标准、目标、流程等关于如何开展外部审计，以及要审计些什么和按什么标准进行审计的工作。

(2)挑选符合标准的审计机构。合格的机构，应具有严格、客观的审计原则、具有开展审计工作的能力、能够对小额信贷机构所处的环境和面临的挑战有独到的见解。

(3)商谈审计费用。

(4)重审合同或者委托函，这是为了保证最终的合同能够满足基准条款中的要求。

(5)为审计做准备。订立审计的日期，列出审计人员所需要的信息，筹划对分支机构的审计。

(6)协助审计工作的开展。准备需要的文件和其他信息，认真报告审计人员提出的问题。

(7)审查初步报告。仔细检查由审计机构提交的初步报告，在提交给董事会之前，对审计的初步报告作出评论或提出疑问。

(8)执行审计结果。执行审计报告中提出的中肯建议。

三、 小额贷款机构内部风险管理评估及其标准

由 ACCION 创立的 ACCION Camel 评级体系中，对小额贷款机构的内部风险管理的评估设立了 5 个标准：

一是内部治理：机构执行委员会运作顺畅，包括其成员拥有的各种专业技能；机构管理的独立性强，能灵活有效的制定策略；二是人力资源管理：人力资源部门能为员工的工作提供清晰明确的指导和支持，包括新员工的招聘和培训、员工的激励机制、员工绩效评价机制；

三是控制和审计：机构内部的核心流程正式化、机构能有效控制风险；四是信息技术系统：计算机信息系统运作有效、计算机信息系统能及时准确的提供管理报告；五是策略计划和预算：机构能综合全面地制定短期和长期财务预算、根据需要更新计划并在决策过程中进行实际应用。

在由 PlanetFinance 创立的 GIRAFE 评级系统中，对小额贷款机构进行内部风险管理的评估，被分为了内部控制和内部审计两个方面，设计的主要内容包括：管理者、内部审计人员、以及其他核心人员能准确的识别与他们工作有关的风险；现有的内部控制措施能有效的覆盖这些风险；内部流程、内部审计过程、员工间所有的风险管理方法都是有效而且合理的。

在标准普尔对小额贷款机构的内部风险进行评估的过程中，主要是对机构的操作风险和信用风险两类内部风险进行了评估。其中，操作风险主要涉及：小额贷款机构所制定的综合政策、工作流程等，能覆盖机构业务的所有风险，且这些政策和流程本身必须是明确和清晰的；机构制定的政策和流程能持续且不折不扣地贯彻和实施，能有效测定可能发生的人为错误²⁰；机构能有效管理和控制其分支机构；IT 系统能及时准确的提供信息、且反馈和存储功能健全、管理者能准确识别 IT 系统的不足之处。

对于信用风险，主要考察是否重大风险都已经经过分散化处理；高质量、及时的管理信息报告、机构的贷款损失是否在合理范围内等内容。

在 M-CRIL 评级体系中，则有七个标准对小额贷款机构进行评估，分别为：牢固的一线和二线管理、有效的内部控制和审计制度、强有力的风险管理、合格的资产组合质量、合理的委员会设置、持久的竞争力等。

²⁰ 较低的员工更换率以及成功的员工培训计划可以降低人为错误的风险。

四、 如何建立我国的小额信贷风险管理制度

风险管理，是对小额信贷机构风险进行系统性评估、测量、监控和管理的持续过程。有效的风险管理，可以确保机构避免在面临紧急需求时失控。有效的风险管理体系，是一个从普通工作人员到最高层管理者，如董事会的“互动反馈圈”。只有这个互动反馈圈能实现有机闭合、并互相制衡时，才可能确保政策和策略的合理性、且风险水平处于机构设立的风险范围内，图 9—X 表示的同，就是小额信贷机构风险管理循环的基本情况。

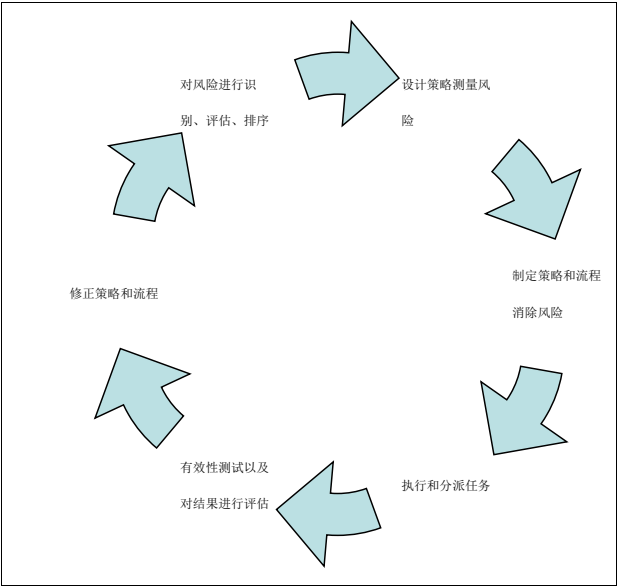


图 9—X 小额信贷机构风险管理循环示意图

总而言之，风险管理反馈圈包括识别需要控制的风险、设定和实施策略以控制风险以及评估他们的有效性。如果结果显示风险并没有得到有效的控制，策略将会被重新制定。然后再执行、再测试、再重估。

批注 [HL21]: 这些内容在博之那一部分，已经系统介绍了，为了避免重复，就取消了。

五、 我国小额信贷评级体系和机构的建设

我国现有真正从事以服务低收入人群为主的小额信贷机构，大多都采用扶贫型运作方式，这对扶持特定群体的发展提供了有力的支持，但是很多机构自身却面临着资金来源枯竭或者在可持续发展上面临挑战等问题。我国非政府组织小额信贷机构和项目能真正达到财务以及操作可持续性的很少，大多数小额信贷机构的贷款资本金越开越少，若没有进一步的资金来源，很多 NGO 小额信贷机构会无法开展业务，甚至不得不停止运营。中国小额信贷机构发展面临阻碍的原因较多，其中之一就是没有行业评级机构以及公布经营业绩增加透明度的平台。国际上现在较为流行的信息交流平台，如 MIX、CGAP；再就是评级

产品的开发滞后；还有就是缺乏评级基金的支持。

1. 建立小额信贷信息交流平台

在投资者进行投资时，都会对小额信贷机构做进一步分析，如果能有一个信息交流平台评级中介将投资者和小额信贷机构联系起来，并进行信息共享和传递，这将有助小额信贷机构融资的顺利开展。在平台的搭建上，可以完全由我国的小额信贷机构自主从头建设；也可以通过加入国际上已有的类似组织，例如 MIX、CGAP 等，将自身的财务信息公开化，这不仅有助于提高机构的透明度，还能促进机构业绩的发展，有助于在投资方获得充分信息的情况下进行投资，从而扩大机构的融资机会。对于涉及机构竞争战略或者核心信息方面的顾虑，可以考虑按一定时间推迟发布的方式，以期在透明度和保护商业机密方面进行平衡。此外，类似美国 KIVA 一样的 P2P 网络小额信贷平台，能将小额信贷业务双方的信息都公布在网站上，可以更好地提高小额信贷业务的透明度。²¹

2. 发展小额信贷评级机构

我国目前还没有专门的小额信贷评级机构，但可以学习和借鉴国际上已有的一些评级体系，结合我国的具体情况建立既符合国际最佳实践惯例、又符合我国实际的小额信贷评级机构。例如，汇丰的评级指标设计合理、具有总体一致且高度综合的特点，该评级体系的五大类指标具有一定的代表性、清晰易懂，可以借鉴。要说明的一点是，国外的评级机构多以私立或私营为主，而我国目前出现的一些评级活动，多以具有政府背景的小额信贷协会等机构为主导开展，这种背景对将来会面对的许多民间、民营的业务，一定程度上可能存在不匹配或低效率的问题。在政府背景的评级机构发展的同时，如果能同时引入民间机构进行竞争，将有利于提高评级机构的效率、客观性和独立性。此外，对于一些规模很小的小额信贷机构，评级的费用太高，可能不愿主动聘请外部评级机构对其进行评级。这可通过建立评级基金等方式，鼓励小额信贷机构主动参加评级活动。此外，由商业性评级机构出销售评级报告、提供咨询等服务获得补偿的方式，由这些评级机构自发地、免费进行评级。以实现对所有小额信贷机构，无论规模大小都系统、完整的评级。

第七节 利用小额信贷促进社会公平

一、 小额信贷双重目标间的平衡

在小额信贷发展初期，多是以其社会目标为主要目标，而随着小额信贷机构的不断发展，财务可持续变得越来越重要，并形成了一个相对一致的观点，即：小额信贷机构应具有社会 and 财务可持续性的双重目标，如何同时兼顾这两大相互冲突的目标引发了广泛的争论。

小额信贷福利主义者认为，实现小额信贷机构的社会目标比实现财务可持续性更为重要，坚持自给自足和取消政府补贴的方式会迫使小额信贷机构放弃为农村地区的穷人服务，尤其是那些信贷成本和风险很高或难以覆盖的低收入人群。同时，福利主义者认为，小额信贷机构实现商业可持续时的利率 往往高得让低收入者难以承受，而且当小贷机构过

²¹ 评级促进小额信贷机构商业化. 杨雪,王玮,缪军. 农村金融

分重视财务可持续目标时，可能会偏离最初的社会目标。所以，福利主义者认为，完全由小额信贷机构自主决策利率、完全的商业化运作是不可行的。

而制度主义者则认为，微型金融的多重目标是共存的、也是相容的，因为只有可持续的小额信贷机构才能不断扩大服务范围、更好为低收入者服务。如果小额信贷项目的融资完全是通过客户储蓄和以商业利率从正规金融机构借贷的方式完成的，并且其收费和利息收入完全覆盖其交易成本，那么财务可持续是可以实现的。小贷机构服务于低收入者的远期社会目标 与财务可持续目标之间，是完全可以实现平衡的。

虽然两种观点各有道理，但总体上看，制度主义提出的双重目标兼容观点在国际上占据主导地位，已经为世界银行扶贫协商小组(CGAP) 美国国际开发署(USAID) 等重要机构所遵循和采用。

二、 从福利主义到制度主义和双赢主义

最初的小贷虽然大多从非政府组织形式开始，如孟加拉乡村银行等。这些组织以社会发展为己任，通过向贫困社区提供小额金融服务，以及其他非金融社会服务如技术培训、教育、医疗等，来努力实现经济增长和减贫目标。在将首要目标定位社会发展的同时，这些组织也努力通过员工激励和严格财务制度等手段来实现“可持续发展”的目标。这一类小额信贷组织被称为“福利主义小额信贷”。于此对应的另一类小额信贷组织则首先关注商业可持续性，并在此基础上努力扩大业务覆盖率，实现为更多的低收入人口提供金融服务，如印度尼西亚人民银行村行系统、墨西哥 Financiera Compartamos 等，被称为“制度主义小额信贷”。

随着小额信贷机构的迅速发展，对可持续性的首要关注逐渐得到了广泛的国际认可，这意味着制度主义理念逐渐在争论中占据上风。对可持续性发展的要求，使得政府关于财政可行性的考虑、公众和国际捐助者关于可持续扩大扶贫的愿望以及学者关于弱势群体福祉的强调或者市场原则的坚持，达成了一致意见。有研究显示，世界上最好的小额信贷机构，在剔除通货膨胀和所有补贴因素的影响之后，其权益回报率超过全球前 10 名商业银行的平均水平，这样的业绩水平比起商业银行也毫不逊色，这表明小额信贷机构在盈利水平方面，是完全可以吸引到国内外金融市场各方投资人的比如，墨西哥的 Financiera Compartamos 于 2002-2004 年先后四次发行国内债券共筹资 3700 万美元。而印度尼西亚人民银行于 2003 年 11 月在纽约证券交易所上市时获得了高达 16 倍的超额认购，BRI 被《亚洲货币》评为当年最佳上市公司，外国投资者持有 BRI 的股份达到了 40%左右。

国际小额信贷实践表明，制度主义更符合小额信贷商业化要求，理应成为国际小额信贷主流的发展趋势。福利主义强调从根本上提高贫困人群改善生活水平的理念值得提倡，尤其是福利主义者坚持在开展小额信贷业务的同时，也为贫困人口提供技术培训、教育、医疗等社会服务的理念，对从根本上提升低收入者的素质、能力等，是值得认真借鉴和学习的。对那些商业性小额信贷机构无法覆盖的、纯粹的社会公益性质的项目，则应政府机构来承办。20 世纪 60-70 年代福利主义观念下的小额信贷业，正转向双重目标的制度主

义，共赢已经成为当今世界小额信贷业发展的主流。