

促进援助对微型金融的效用最大化

MAXIMIZING AID EFFECTIVENESS IN MICROFINANCE

促使发展援助机构和其它资助机构有效地支持扶贫金融系统的关键核心因素有五个。这些核心因素形成于CGAP组织的17个微型金融捐助者同业评论,并已经正式列入最新的《微型金融最佳实践捐助者指南》中。

为什么捐助者对微型金融的支持未能发挥其潜力?

在国际发展领域,提高援助的效果是最大的挑战之一,对于微型金融领域而言也不例外。尽管公共和私人捐助者投入了大量资金,但仍有上亿的贫困家庭无法获得金融服务。虽然国家层面的制约起了一部分作用,但是援助机构自身也难逃其咎。它们的程序、惯例和体系很难应用于微型金融的最佳实践。这些机构更重视资金的分发而不是对客户的最终影响。即便许多捐助机构接受微型金融行业中的国际捐助者最佳实践的准则,但这些准则在具体的操作中却经常得不到反映。

捐助者怎样做才能有效?

捐助机构对微型金融业资助的效力可以用五个核心要素(尽管不能算是全部的要素,见右图“有效性五角星”)来描绘,这五个要素很可能也是其它发展领域的效力因素。在国家层面,其它的因素,如影响力和协作承诺也很重要。不是每个机构都能做到在各个领域都具有强劲优势,但是,对于捐助者至少遵守“无害”原则来说,在每个领域都设定一个最低的绩效水平是非常重要的。

战略清晰与一致性: 机构内部的愿景要符合国际最佳实践的标准。

多数捐助者的员工对微型金融以及其如何有助于实现广泛的发展目标方面的认识比较狭隘。他们把信贷看作对某个大型项目的投入,或者是对某些目标人群所进行的一次性资源转让。战略明确的机构深知建立普惠金融体系的重要性,并且会将它们的实际操作和这个愿景结合起来。这种金融体系的核心在于一批可持续的机构,这些机构在补贴不再存在的时候仍然可以持续地为客户提供服务。一致性的做法能够推进最佳实践原则的持续应用,而不会扼杀多样性和创造力。健全的微型金融政策很重要,但是光有政策还不够,员工必须将其消理解并转化为实际结果。

员工具备较强能力: 拥有足够的技术知识来管理业务。

由于大多数捐助机构都缺乏微型金融的专业知识,很多项目都是在没有良好的技术投入的情况下设计和管理的。大多数微型金融的资金由多面手式的通才或是非金融领域的专家人员处理。捐助机构需要一些专注于微型金融的专家(个人或是一个主要部门),他们作为内部资源提供技术指导和质量保障。项目经理们也应当在微型金融基础知识方面接受足够的培训,这样他们才能提出正确的问题,选择合格的专家,并能理解绩效报告。捐助机构的激励机制应当鼓励项目经理们用好自己的微型金融专家。

结果的可靠性: 微型金融项目设计和绩效的公开透明。

大多数机构甚至不知道他们在微型金融方面投入了多少资金,更不知道这些项目运行的情况。捐助机构需要合适的



系统，从而可以区分含有微型金融成分的项目，并且使项目经理们在项目设计阶段就对获得技术投入负起责任。继续、终止或复制项目的决策应当以业绩为依据，而这些业绩与可衡量的目标（例如关键财务指数）相挂钩。在许多捐助机构（尤其是多边援助机构）中，迫于项目的批准和拨款，他们通常不是以建立制度来确保可靠性。

相关知识管理：经验教训的系统应用。

想法和经验在捐助机构之间没能进行沟通，因此相同的错误经常重复发生，成功的方法也没有融入新的项目设计中。采集成功经验的信息仅仅是第一步。机构需要通过成熟的沟通方式，确保这些信息在实际操作中被加以应用。机构需要在合适的时间为合适的人提供正确的信息。为了做到这一点，他们需要把知识管理作为一个绩效目标，例如通过职位描述和参加专题网络的方式。

恰当的手段：直接与私人部门合作的能力。

如果捐助者必须通过政府才能提供支持，那么做好微型金融的工作将会变得更难。但是，即便捐助机构能够直接与私人部门合作，他们也不是总通过一种灵活的和以业绩为基础的方式来使用融资工具。其它常见的问题包括：跨领域项目中信贷部分的设计不当；工具使用的顺序不当（例如，使用债务工具来启动技术支持），以及程序上的缓慢和繁琐。高效率的捐助机构会选择那些能最好地回应市场需求的工具（如捐赠、贷款、担保金以及权益投入），寻求补充（而不是替代）私人资本。他们也会把拨款与能否实现明确的绩效目标相挂钩。

捐助者如何使援助的效果达到最大？

捐助者应当使用五个核心要素来评估其内部体系并找出需要改进的领域。这种分析可以帮助捐助者找到自己的比较优势，从而决定自己参与微型金融的最佳程度。可能包括下面几种情形：

扩大。在所有要素方面都排名很高的捐助机构可能希望将微型金融作为一个优先战略。他们需要进行投入，从而保持和加强其在这五个要素方面的优秀表现，从而在微型金融领域占据领先地位。

巩固。捐助机构如果在五个要素的能力建设方面的资源都有限，但在某个特殊地理区域或技术领域具有较好记录的话，则应考虑专注于那个适合其发展的市场。机构巩固其具有比较优势的业务，可以使相同数额的资金产生更大的效果。

授权。有些捐助机构的比较优势有限，却又希望继续参与微型金融。对于这些捐助者，最好的选择可能是与其它机构共同出资或签订其它类型的协议，如将微型金融项目的设计、实施、监督和评估工作授权给一个在扶贫金融领域有明显比较优势的机构。

淡出。对于比较优势有限或根本没有优势的捐助机构，他们可以决定停止开发新的微型金融业务并且减少现存的贷款业务。他们可以将以前用于微型金融发展的资源转移到其它发展领域，从而获得更大的效果。

作者：Tamara Cook, CGAP 员工给予了支持。

资料来源：Brigit Helms and Alexia Latortue, “Elements of Donor Effectiveness in Microfinance: Policy Implications,” CGAP Aid Effectiveness Initiative (Washington, DC: CGAP, April 2004); Eric Duflos, Brigit Helms, Alexia Latortue, and Hannah Siedek, “Global Results: Analysis and Lessons,” CGAP Aid Effectiveness Initiative (Washington, DC: CGAP, April 2004); Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance, (Washington, DC: CGAP, December 2004).

更多信息请参阅：On the Microfinance Donor Peer Reviews, see www.cgap.org/projects/donor_peer_reviews.html. On aid effectiveness, see David Dollar and Victoria Levin, “The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002,” in *Development Economics* (Washington, DC: The World Bank, 2004); William Easterly, “The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid,” *Policy Reform* 5, no. 4 (2002); DAC Task Force on Donor Practice, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD, 2003).

现实中的援助效果

- **战略清晰与一致性。** NORAD 的新战略是资助创新风险相对较高的项目和行业基础设施（如培训提供者和信贷办公机构），通过挪威非政府组织实施。
- **员工能力强化。** 联合国资本发展基金（UNCDF）/联合国开发计划署（UNDP）正在为非微型金融的操作人员推出一个具有针对性的培训课程。
- **结果的可靠性。** 国际粮农组织（IFAD）在进行项目报告和监控时，与微型金融信息交换网络 MIX (www.themix.org) 以及实地专家进行合作。
- **相关知识管理。** 荷兰微型金融平台为公共领域和私人领域的微型金融参与者提供渠道，使他们互相学习，制定未来的项目决策。
- **恰当的手段。** AFD 为了给较小规模的微型金融项目提供机会，对项目的平均规模要求作了例外规定。