

## 政府在微型金融活动中的作用

### The Role of Governments In Microfinance

过去, 政府通过信贷机制将金融资源转向特定的目标人群。但是大多数机制所产生的弊端却使许多捐助者和专家形成了一种偏见, 那就是政府不应参与微型金融业的发展。这种信贷机制往往不能达到预期的效果, 甚至有些政府项目反而损害了微型金融市场的健康发展。然而, 政府确实能够在为贫困人口建立金融体系的过程中发挥建设性的作用。微型金融从业经验丰富的捐助者可以在支持政府制定良好的政策框架和促进具有竞争活力的微型金融市场的发育这两方面发挥作用, 而不是简单地支持政府直接提供金融服务。

#### 政府应该如何支持具有包容性的金融产业?

政府(包括国家和地方各级政府)应该为微型金融业的准入和竞争的引入提供法律和监管环境。要做到这一点, 主管金融业的国家部委、中央银行和其他政府组织应该承认微型金融业作为整个金融体系一部分的合法地位, 而不是将其视为边缘产业或者一种资源转移机制。

- 政府对微型金融业发展的最大作用就是通过制定适当的货币和财政政策以保持宏观经济环境的稳定。19世纪90年代, 老挝人民民主共和国发生了经常性的剧烈通货膨胀, 高达三位数的通货膨胀率导致频繁的物价波动, 从而破坏了微型金融机构的正常发展, 同时影响了客户的信心。
- 政府可以将私人部门纳入其扶贫战略规划之中, 并公开承认私人部门在整个金融产业(包括微型金融业)发展中的主导地位。私营企业和非政府组织主导地位的发挥(而不是农业部、卫生部和地方当局等政府组织占主导地位), 私人部门的积极参与将有助于把微型金融业变成整个金融系统不可分割的一部分。
- 如果条件和时机成熟, 政府应通过调整监管框架允许所有形式的金融机构向贫困人口提供金融服务。过早或严厉的监管会阻碍微型金融业的创新, 比如, 在西非法语区国家所推行的‘储蓄与信贷互助会管理计划法’有利于合作制金融模式的发展, 同时却对其它形式的金融模式发展有害。过早或者严厉的监管可能会限制贫困人口获得金融服务的选择范围和便利性。只有当微型金融机构发展到一定规模, 并且能够获得政府所发放的允许他们向公众吸储的资格证书时, 审慎的金融监管措施才能够发挥作用。
- 政府应该对监管能力的培养进行投资。在很多发展中国家, 银行监管能力非常有限, 而对无法被有效监管的微型金融机构颁发执照是没有意义的。

#### 什么形式的政府干预会损害微型金融业的发展?

- **利率上限。**利率上限的规定降低了微型金融机构覆盖其经营成本的能力, 这将影响新的金融机构的涌现, 同时现有的微型金融机构也会因此陷入窘境, 从而最终损害贫困人口的利益。由于利率上限的存在, 很多微型金融机构退出了市场, 增长缓慢、降低其贷款所收费用的透明度, 和/或缩减其在偏远农村和成本较高市场的业务。
- **在零售层次提供信贷。**政府(包括地方政府、发展基金、国家部委及其它公立机构)都不应直接参与信贷发放或微型金融业务的管理, 这是因为政府各部门及项目管理单位通常都不具备管理小额信贷项目的技能和政治上的独立性。
- **补贴型贷款项目。**补贴型贷款通常会与高拖欠率联系在一起。补贴型贷款吸收稀缺的公共资源, 需要政府不断地补贴。这样做最终会扭曲市场, 阻碍微型金融机构的健康发展, 并助长寻租行为的出现。19世纪80年代, 印度政府引

入了包括农村综合发展项目在内的数项补贴型贷款项目，但是研究结果证明，农村综合发展项目的还贷率只有 10-55%，而且这些贷款的受益者往往不是贫困人口，而是那些较为富裕的农村人口。

- **政治干预。**政府对私营机构的管理或控制将威胁到这些机构的可持续发展。政府干预迫使私营机构的经理们贷款给那些不恰当的客户或者降低利率，最终减少了贫困人口获得金融服务的机会。

### 捐助者如何支持政府发挥建设性作用？

捐助者可以协助国家和地方政府建立一个强有力的为贫困人口服务的金融体系，同时避免采取措施限制私营企业主导作用的发挥。

各取所长，通力合作。捐助机构只有具备各种必须的经验和技能，才可能影响政府制定出有效的微型金融领域的政策法规。金融管理方面的深厚造诣、支持零售机构的第一手经验以及对政府的影响力都是重点，只有具备了这些经验和技能的捐助者才有资格在政策层次进行活动（事实上，只有极少数捐助者具备上述能力）。所以在设计这方面的项目时，捐助者必须注意发挥各自的优势。

为政府的扶贫战略方案提供技术支持，进而为贫困人口服务的金融业的发展提供帮助，如支持更好政策的制定，促使政府从金融服务的直接参与中解脱出来。

经过1997年Entendikwa小额贷款项目和乌干达合作银行高补贴小额贷款项目的失败后，乌干达政府决定不再向客户直接提供信贷，而是转而行使监管职能。乌干达政府意识到，政府贷款项目经常带有浓厚的政治色彩，客户可能因而感到他们没有偿还补贴型贷款的义务，政府同时认识到他们没有配套的人力资源来经营这些贷款项目。乌干达政府自此致力于在国内搭建一个有利于微型金融业发展的政策框架。1999年，乌干达银行发布了关于微型金融法规的政策公告，其中明确承认了微型金融业的合法地位，并强调“微型金融产业的可持续发展”已经成为政府所关注的焦点之一。乌干达央行意识到，应把微型金融行业视为一种私营行业来进行管理，利率水平应由市场决定。

培育强势网络，授权其它的地方一级的投资者同政府接触进行政策对话。在马里，德国经济技术合作公司、美国国际开发署和世界银行促成了微型金融机构协会组织的成立，即微型金融专业协会。协会成为连接各微型金融机构和政府的桥梁，并促进相关国家政策的出台。

支持利率自由化。捐助者可以向政府提供如下基本原理方面的信息：为什么小额信贷的利率要能覆盖经营成本以及设置利率上限如何对贫困人口产生不利影响。

一旦情况需要则通过提供技术支持的方式协助政府调整金融监管框架。比如，捐助者可以帮助财政部和中央银行的关键政府职员提高管理能力，还可以向以上相关部门介绍有关金融监管改革内容和程序方面的成功案例。

只有当捐助者独立于政府并具备充分的能力和可持续经营的信念后，他们才可以投资于公立的小额信贷零售机构和批发机构。在资助大型的批发机构时，捐助者应该慎重。投资之前，应该分析市场上具有经营活力的微型金融机构的规模是否足够大，避免形成放贷压力从而影响贷款质量。

作者: Eric Duflos (CGAP) 和 Kathryn Imboden (妇女世界银行)，以及 CGAP 和妇女世界银行的员工。

更多信息可以在如下书刊内找到: CGAP 捐助者简报 2004 年 4 月第 18 期, Ann Duval 著《利率上限的影响》; CGAP 捐助者简报 2003 年 5 月第 12 期, Richard Rosenberg, et al 著《微型金融的监管》; CGAP 2003 年 7 月刊物, Robert Peck Christen、Timothy Lyman 和 Richard Rosenberg 著《微型金融指南: Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance》; 妇女世界银行文章《促进为扶贫人口提供的可持续金融服务的政策、法规和系统》; Kumarian 出版公司 2002 年 San Daley-Harris 著《走出贫困》; CGAP 2004 年 2 月网站文章 ([www.cgap.org/projects/donor\\_peer\\_reviews.html](http://www.cgap.org/projects/donor_peer_reviews.html)) 《捐助者全球回顾: 分析和教训》。