

捐助者如何帮助建立针对贫困人口的金融体系

HOW DONORS CAN HELP BUILD PRO-POOR FINANCIAL SYSTEMS

捐助者逐渐意识到将微型金融纳入正式的金融体系的重要性, 只有这样的金融体系才能确保绝大部分穷人可以持久地获得金融服务。此举意味着不同的机构将把各种形式的金融服务提供给所需的人们。一些发展援助机构(如德国经济技术公司GTZ和英国国际开发署DFID)早就在他们的微型金融实践中应用了金融体系方法。本期捐助者简报在他们和其它经验的基础上勾勒一种切实可行的方法, 使捐助者能够通过自己或协作的方式建立针对赤贫人口的金融体系。

行动框架

在某个国家, 早期经验表明捐助者通过相互协作能更有效地支持针对赤贫人口的金融体系的发展。对共同原则形成共识, 共享行业战略或集资等形式多样的协作方式有助于单个捐助者发挥资源优势并提升影响力。下述框架列示了捐助者应用金融系统方法时采取的步骤。

1. 从向穷人扩展服务的角度分析金融体系中各个利益相关方的优先序和局限。利益相关方包括提供政治和行政监督的政府机构、各种金融中介机构、风险共担服务、付款体系、金融基础设施和客户。一些捐助者将这些角色分为三个层面: 宏观(政策)、中观(基础设施)和微观(零售金融机构)。局限包括了利率上限, 在农村地区提供金融服务的高额成本以及零售机构有限的的能力。
2. 列出一个捐助者与每个利益相关方可能合作的行动清单。可能参与的行动范围很广泛, 包括直接投资金融机构, 通过在可行的贷款、储蓄产品和补贴项目之间建立“防火墙”的方法减少政治对国有银行的干预, 以及向信贷当局提供技术支持以惠及微型金融客户。
3. 从上述清单中选择合适的行动方案。应用金融系统方法并不意味着每个机构必须在每个层面都采取行动。捐助者可以在一定范围内有所选择。一方面, 个体捐助者可以根据机构的相对优势与某个具体的金融体系的利益相关方合作。另一方面, 捐助者整合资源, 开展程序统一、口径一致的联合项目。多数可行的、创新的协作方法都介于两者之间。

这些选择方案与新的援助形式的某些特征一致(比如跨行业方法), 并能强化和谐发展和国家战略工作(比如减贫战略计划)。所有这些可选方案都建立在对行业全面和共同的理解、捐助者间合作的增进(包括定期的信息交流), 和当地所有权加强的基础上。然而, 通过政府预算融资并不适合面向赤贫人口的金融体系的建立。

根据比较优势采取的个体捐助者行动

某些具体的特征决定了哪些捐助者最适合与某个具体的金融行业利益相关方合作。采取行动之前, 每个捐助者应该评估自身是否具备参与合作的比较优势特征。下面的表格提供了一些例子。

利用集资的联合项目

一些捐助者(尤其是拥有捐赠资金但技术力量薄弱的小型机构)发现, 通过国家、地区甚至全球的联合项目能更有效地发挥它们的资源优势。共同出资的方式可以使资助者的共同原则得以遵守, 资助方式得以拓宽, 可以更好地使用专家资源, 而项目行政成本也可以减少, 这种方式比任何机构单独行动获得的成果都多。

角色	捐助者可能参与的活动举例	最佳捐助者的一些特征
金融中介（微观）	<ul style="list-style-type: none"> ● 冒险与不太有名但却有希望的微型金融机构合作 ● 为退出或结束商业资金作打算 ● 为新产品的开发提供资金 	<ul style="list-style-type: none"> ● 具备对风险和私人机构信用度的忍耐力 ● 合适的工具（比如能力建设方面的技术支持）
金融基础设施（中观）	<ul style="list-style-type: none"> ● 以微型金融业的标准培训审计员 ● 为本地化的培训服务建立市场 	<ul style="list-style-type: none"> ● 专业员工 ● 耐心、有长远的眼光
政策（宏观）	<ul style="list-style-type: none"> ● 就金融体系拓展展开对话 ● 建立金融深度指标，强调客户数量而不仅仅是资产规模 ● 支持合适的法规和监督体系以树立公信 	<ul style="list-style-type: none"> ● 具备地方专业人员的分散化的捐助者 ● 具备建立法规和监督的技能 ● 具有长远眼光和重大政治权力的大型捐助者 ● 技术支持工具

英国国际开发署、加拿大国际发展署、瑞典国际开发署和荷兰大使馆如何联合力量在坦桑尼亚资助针对赤贫人口的金融体系

- 共同的捐助者目标：每个捐助机构的微型金融/农村金融战略都认可金融体系相互连接的特点，也意识到扩展针对赤贫人口的金融体系的重要性。它们共同承诺要实现捐助者之间的和谐相处。
- 支持性的和适合的政府政策：坦桑尼亚针对赤贫人口的金融行业深化项目（FSD 项目）支持坦桑尼亚的国家微型金融政策。
- 促进针对赤贫人口的金融体系发展的联合原则。捐助者对行动的联合原则达成共识。比如，他们赞同以商业形式建立市场，包括退市计划和允许金融产品随市场发展而演变（比如，从启动时的捐赠到给予成熟机构商业贷款）。
- 捐助者程序的统一：联合资助给 FSD 项目的运营带来了巨大挑战，包括会计规定、报告要求和采购政策。
- 建立信托机制：一个管理联合资助资金的专业信托机构正在创建中。该信托机构将支持从提高零售能力（信用联盟、银行）、基础设施（信用评级）的建立，到政策和法规建设等一系列的市场化活动。

改善捐助者对针对赤贫人口的金融体系有效支持的新兴原则

- 扩展金融服务的主要瓶颈依然是缺乏强大的零售金融机构。多数捐助者的支持应该关注于帮助金融机构创新以惠及大量的贫困人口。
- 在宏观、中观和微观层面建立本地能力和市场（比如资金和技术服务的本地供应商）。本地领导者和机构的技能，而不是捐助者，决定着最终的成功。
- 避免重复工作，如果其他人已经对此金融体系作出分析，那么协作也意味着分析工作的成果可以更广泛地被分享和利用。
- 在确保建立切实可行的政策框架方面，国家政府扮演着重要角色。但是，成功有赖于私人机构的积极行动。捐助者不应通过政府渠道提供金融服务。
- 统一标准和程序以增加各种捐助者合作的有效性。
- 利用补贴资金使金融市场为贫困人口服务，而不是轻视他们。金融服务项目的每种设计都需要明确捐助者的补贴将如何补充或吸引私人资本。