

微型金融的监管

Regulation And Supervision of Microfinance

为了获得更多的客户, 微型金融业最终必须争取国家金融部门的认可, 并接受他们的监管。取得从业资格的微型金融机构可以向客户提供存款服务, 同时通过吸收存款增加自身资本。因为微型金融业和传统的金融业存在着诸多差异, 所以大多数国家的金融法律、法规需要进行适当的调整才能包容具有从业资质的微型金融从业者。但是, 不是所有的国家都需要在短期内进行相应法规的制定。

什么是微型金融的管制和监督?

这里的“管制”一词指一套适用于微型金融的政府规章; “监督”指强制执行这些规章的过程。可以吸收存款的微型金融从业者需要接受审慎的政府监管, 这种监管能够保证微型金融机构保持良好的财务状况, 从而防止存在他们账户的小额存款的流失和客户对金融体系丧失信心。审慎的监管制度(如资本充足要求和贷款损失准备制度等)的建立不仅很难, 而且是强制性的, 代价也颇高, 因为制度规章的建立需要多方的理解, 但这些都是为了微型金融机构的健康发展。

同时还存在一些“非审慎的监管措施”, 比如淘汰那些不适合的微型金融机构业主(所有者)、经理, 或者要求信息报告和披露的透明度等。这些措施比较容易实行, 因为政府当局不需要对微型金融机构财务状况的好坏负责。

和传统金融业相比, 微型金融业需要区别对待, 主要因为微型金融机构的资产是由很多未经任何担保的小额贷款组成的。政府的监管措施应主要在以下几方面进行调整: 无担保贷款限额、资本充足率、贷款损失准备金制度以及最低资本金要求等。

微型金融应被监管吗?

要对该问题做出回答, 需要从以下几个方面着手考虑:

- **纯信贷微型金融机构(只贷不存)**。只有当信贷机构拥有需要被保护的储户时, 才需要审慎的监管措施。因此, 对于此类只从捐助者或商业贷款途径获取资金的纯信贷机构, 对其进行审慎监管是不恰当的, 而只需要对其进行相对宽松的非审慎的监管。
- **小规模社区型机构**。对那些地处偏远地区的或规模非常小的吸收存款的社区机构进行有效的审慎的监管, 成本将会过高, 而不对他们监管又存在风险。但是如果干脆关闭这些机构, 让储户去寻找其它的储存途径(包括持有现金存储、养牲畜等)则可能导致更高的风险, 储户资产的安全保障并没有得到改善。最后, 大多数的监管机构做出了这样的决定: 只要这些小型中介机构的资产和客户数量保持在一定范围之内, 就不对其进行审慎监管。
- **国家环境**。为了安全地吸收储蓄, 微型金融机构必须具备足够强的赢利能力, 自身的经营成本(包括获得储蓄的金融成本和管理成本)全部得以被覆盖, 否则, 储户的利益最终将受损。看来, 只有当具有上述条件的微型金融机构的数量达到一定规模后再建立微型金融业从业许可证发放制度才更可行。事实也是如此, 那些在微型金融监管方面做得较为成功的国家, 其监管制度的建立都倾向于晚于、而不是早于微型金融业的发展步伐。

在制度建立之前(而不是之后)关注监管能力

当政府向金融机构颁发吸储许可证时, 也就意味着它向公众许诺保证他们的存款安全。所以, 政府只可能将准入许可证发放给那些可以确保这个承诺实现的微型金融机构。到目前为止, 已经展现在我们面前的经验教训有:

- 大多数发展中国家和经济转型国家的金融监管能力有限。金融监管当局常常忙于应对漏洞百出的金融体系，这成为他们关注的要点。
- 制定过低的资本金要求底线将可能引发小型机构激增带来的风险，使得金融监管的力度变弱，造成微型金融领域的高风险。最低资本金的设定要达到一定的高度，这样才会限制进入市场的微型金融机构的数量，从而提高对这些金融机构的有效监管。
- 有时，中央银行成功地将一些监管权授权给第三方，同时保留金融监管的权威位置。但是，在发展中国家，这种由监管机构控制的自律性监管组织事实上从来没有发挥过作用。
- 对储蓄和贷款合作组织进行审慎监管的机构应该是专业的金融管理机构而不是普通的负责对所有企业进行监管的政府机构。

捐助者在微型金融监管中的职能应是什么？

- 在设有利率上限的国家，捐助者的首要任务就是要努力消除或放松上限，他们还可以帮助微型金融业获得政府和公众理解：微型金融机构之所以收取比较高的利率是为了可持续发展。
- 在一些法律体系里，特别是那些前社会主义转型国家，非银行机构（比如，非政府组织）要经营信贷业务必须获得明确的合法授权。在这种情况下，捐助者应敦促当局改变现有的法规制度，允许纯信贷机构在没有严格监管和资格证发放制度下经营贷款业务。
- 在支持政府设计新的从业资格证书发放制度之前，捐助者应该首先确认：严密的财务分析和系统分析已经可以充分证明市场上具有数家具有经营资质和相当实力的微型金融机构。否则，捐助者就不要期望金融监管会促进微型金融业的发展壮大。

乌干达的金融监管。捐助者在2002年乌干达政府通过的微型金融立法过程中发挥了主导作用。首要原因是捐助者选择的时机非常恰当，当时乌干达的微型金融产业发展得已经相当成熟，市场上已经出现了三至五家基本达到吸收储蓄资质的微型金融机构。德国经济技术公司（GTZ）与乌干达中央银行通力合作，搭建了微型金融机构经营存款业务准入许可和监管的制度框架。在和乌干达央行充分协商后，美国国际开发署（USAID）的“速度”能力建设项目开始帮助这些微型金融机构提高吸收和管理客户存款的能力。在这些活动中，投资者协商机制和捐助者的技术优势是决定成功的至关重要的因素。

- 即使对微型金融业进行监管的时机尚未成熟，捐助者也应督促微型金融机构遵守良好的会计制度和财务报告公开披露制度，为以后的金融监管打好基础。
- 捐助者必须从金融产业的角度去看待监管问题，这样才能认识到微型金融服务可以由多种类型的机构提供，以防将微型金融业人为地限制在一种发展模式下。
- 当敦促政府向微型金融机构发放资格证时，捐助者应该将监管专家包括在设计该方面法规的技术小组中。同时捐助者必须明确，项目预算中包含建立有效监管制度所需的技术和资金支持。日常监管的费用相当可观，所以在预算中也应将这笔费用纳入计划。

作者: Richard Rosenberg、Timothy Lyman、Joanna Ledgerwood、和 CGAP 工作人员。

更多信息可以参看: Robert Christen 和 Richard Rosenberg 著《建立微型金融监管体系的浪潮》, CGAP 不定期论文第 4 期, Hennie van Greuning, J.S. Gallardo, 和 Bikki K. Randhawa 著《微型金融机构监管框架》, A. Hannig 和 E. Katimbo-Mugwany, eds. 著《如何监管微型金融, 综观全球》。上述文章及其它相关文件可以在下述网站中浏览: www.microfinancegateway.org。