

国家微型金融战略

越来越多的国家在制订国家微型金融战略，使这一问题成为国家发展优先项目中的主要议题。目前有30多个国家制订了这一战略，其中大多数为非洲国家。似乎有两个因素在推动这种趋势：一是微型金融备受瞩目，二是新的发展模式更注重行业层面的方法和政策方面的工作。

CGAP对29个国家微型金融战略/政策文件进行了审议，确定了其中的共同点、早期的收益以及挑战。¹ 虽然现在还不能确定国家微型金融战略是否对更多的穷人获得金融服务做出了贡献，但本期简报将就捐助机构在制订这些战略时如何避免误区提出一些建议。

什么是国家微型金融战略？谁在推动这些战略？

国家微型金融战略通常是通过磋商过程制订出来、得到公开批准的文件，旨在使更多的穷人获得金融服务。这些战略文件一般包括微型金融概况、该行业的愿景、战略目标以及用于执行阶段的行动计划。

制订国家微型金融战略通常涉及到四个阶段：(i)对微型金融部门进行诊断性/差距分析；(ii)与利益相关方进行磋商(比较广泛的磋商)；(iii)起草一份文件，通常由一位咨询专家与政府合作进行；(iv)接受和执行战略，包括政府部门对战略的批准；有的情况下还需要确定实施战略的行动步骤。

捐助机构几乎总是通过国家或区域项目发起这个过程。联合国资本发展基金(UNCDF)是参与国家微型金融战略制订最多的捐助机构，其次是世界银行、亚洲开发银行、国际农业发展基金、德国复兴银行、德国技术合作署和美国国际开发署。² 有的情况下捐助机构还为战略的执行提供资金支持。

国家一级的政府大都共同参与战略的制订，实际上是这些战略的正式拥有者。在马里和巴基斯坦等国家，全国性的微型金融协会发挥了重要的作用。

制订了国家微型金融战略/政策的国家

非洲

贝宁
布基纳法索
刚果民主共和国
刚果
布拉扎维尔
科特迪瓦
埃塞尔比亚
冈比亚
加纳
利比里亚
马达加斯加
马里
马拉维
毛里求斯
莫桑比克
尼日尔
尼日利亚
卢旺达
塞拉里昂
塞内加尔
坦桑尼亚
多哥
乌干达
津巴布韦

亚洲

柬埔寨
印度尼西亚
老挝
尼泊尔
巴基斯坦
菲律宾

欧洲与中亚

吉尔吉斯共和国
俄罗斯
乌兹别克斯坦

中东北非

埃及
约旦
也门

¹ 这一研究还包括与50多个利益相关方的磋商以及2007年7月举行的融资者圆桌会议。

² 参与这些工作的捐助机构和捐助机构出资建立的组织范围很广，包括CGAP在内。

经验教训

益处

改进了对话。制订国家微型金融战略时常常进行广泛的磋商，因此促进了实务工作者，捐助机构与政策制订者之间的沟通。例如埃及的磋商过程进行了18个月，包括300多个利益相关方。通过磋商过程，政府与利益相关方面围绕该部门的共同目标走到一起（例如鼓励商业银行更多地参与并探讨与国家邮政管理局合作的可能性）。

增加了对该部门的了解。分析诊断是制订国家微型金融战略通常采取的第一步，有时候因此对扩大金融服务覆盖范围的机遇和困难有了更加深刻的了解。在埃塞俄比亚，通过深入的诊断分析，了解到过去经常被忽视的储蓄与信贷合作社在提供金融服务方面有着巨大的潜力。储蓄与信贷合作社的重要性一旦被发现，即被邀请在政策对话中发挥更为重要的作用。

坚持良好做法。通过国家微型金融战略的制订，有时候能够使政府和其他利益相关方正式承诺采用良好做法的原则，放弃不好的政策。实际上国家战略可以帮助制订各方都必须遵守的规则。例如菲律宾的实务工作者和捐助机构利用国家微型金融战略向政府游说，希望其放弃直接提供信贷的意图。

挑战

分析诊断不足。对这一部门的分析诊断常常缺乏广度和深度，常常忽视主要的参与者（如商业银行），或者对其业绩不做评估。分析常常忽视了金融基础设施或政治经济因素。作为国家微型金融战略的基础，分析诊断如果做得不扎实，有毛病，则会对以后每个阶段造成不利影响。如果对整个行业没有一个完全的

解，则会导致无法实现的计划。例如，对监管框架进行肤浅的分析则会导致不适当的监管改革。

与整个金融部门脱节。许多微型金融战略重点考虑的是微型金融，因此对整个金融部门的情况（或与其建立联系）没有适当的考虑。这一缺失可能对微型金融融入各个不同的机构造成障碍，可能也会将金融部门的一些重要的参与者排除在微型金融之外，因此失去了使各方面广泛参与提供各种服务的机遇（例如保险公司，商业银行等）。

政府机构领导能力与技术能力不足。战略的执行需要许多不同的政府机构参与。然而，被责成负责国家微型金融战略的政府机构常常缺乏推动和成功地执行战略所需的技术能力和/或政治或法律授权。因此，一些利益有关方可能对战略不给与支持，继续实行与战略不符的（不良）做法。

不现实的和“模板式”的行动计划。国家微型金融战略中有一半包括进行改革的行动计划，其中许多设定的目标并不现实。此外，有时候为另一个国家制订的行动计划几乎不做任何修改就拿来应用于本国。最后，行动计划的资金常常不足。如果期望不能得到实现，则会造成希望的破灭。

给捐助机构的建议

在制订国家微型金融战略之前（或在制订过程中）应考虑以下建议。

对行业进行全面的分析诊断。全面透彻的分析诊断是国家微型金融战略成功的关键。分析诊断应涵盖金融部门各个方面，并做出高质量分析，包括提供有关各机构财务状况的信息。分析诊断还应该是前瞻性的。应该聘用在金融体制发展方面有专长的各

类专家。如实践常常证实的那样，一个比较扎实的分析仅靠一位咨询专家是很难完成的。

对政治气候进行分析。国家微型金融战略的政治方面不能忽视，特别是政府现在越来越重视微型金融的环境下。认识和解决制订国家微型金融战略可能遇到的政治暗流和政治环境是非常重要的。捐助机构应该具有金融行业专业知识和技能，以就复杂的战略制订程序进行沟通和谈判。捐助机构应该对各种政府机构参与者推动和执行战略的能力、意愿、授权和权力进行充分的评估（如不同的部委，联邦和地方政府等）。

确保所在国对战略的拥有感。捐助机构应确保磋商过程包括所有应该参与的各方，如私营部门、各种捐助机构和投资者、有关政府部门，但也应该包括对扩大金融覆盖面有不同的认识或采用不同做法的部委。捐助机构还应根据请求，帮助参与战略制订、协调和执

行的当地政策制订者进行能力建设。将战略交给一个有权力的有关实体（如财政部和/或中央银行）实施，可能是战略成功的一个重要因素。

对结果进行评估。捐助机构应对其资助的国家微型金融战略的绩效和结果进行评估，包括评估采取这一战略的成本和收益。

愿意作出调整。由于微型金融不断有公共和私营部门的新的参与者，因此捐助机构应在国家微型金融战略的发起、制订和管理方面赋予更大的灵活性。即使是一个设计良好的国家微型金融战略也有可能很快过时和变得无关痛痒。捐助机构应充分注意那些没有充分资金支持的模板式的方法和过于雄心勃勃的行动计划。在这一过程的任何阶段都不应有任何想当然的想法——即使是关于行动计划，甚至国家微型金融战略有无必要这样的问题。

2008年6月

CGAP所有的出版物均可在CGAP网站下载：
www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 USA

电话：202-473-9594
传真：202-522-3744

电子邮件：
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2008

作者：

Eric Duflos 与 Jasmina Glisovic-Mézières, Alexia Latortue 与 Timothy Lyman 也提出了意见。