

小额信贷监管指导原则*

导言

很多发展中国家和处于经济转型期的国家都在考虑是否以及如何监管小额信贷。从事上述问题的专家们尚未达成全面一致，但是他们在非常广泛的领域中存在着共识。扶贫协商小组（CGAP）¹认为，本文的主要观点反映了大多数对小额信贷监管具有丰富经验、并且充分了解其发展现状的专家们的共同观点。

我们希望本文不仅为那些给发展中国家和经济转型国家的政府提供建议和支持的国际捐助机构的成员，而且为国内的决策机构，参与决策过程并与决策结果息息相关的从业者和其他当地的利益相关方提供有益的指导。有些问题已经得到了实践的检验，可以适用于任何地方。还有些方面并没有得到实践明确的检验，或者说问题的答案取决于地域因素，因此就可能无法直接确定一个规则。就后者而言，本文能够做的就是提供一个思考该问题的框架，并且提出一些在达成共识之前需要考虑的因素。

本文第一部分讨论了一些术语和基础性的问题。第二部分概述了不要求“谨慎”管理的一些监管领域（见下面的定义与讨论）。第三部分讨论了对小额信贷与小额信贷机构的谨慎监管措施。第四部分简要介绍了监管工作中遇到的挑战，第五部分是一些主要的政策建议。

一、术语和基础性问题

*[扶贫协商小组](#)的二十九个捐助成员于2002年9月正式通过本指导原则。本文由罗伯特·派克·克里森、泰莫斯·R·莱曼、里查德·罗森伯格撰写，同时凝聚了世界各地二十五位从事小额贷款管理与监管工作的评论员的努力。克里森先生与罗森伯格先生是扶贫协商小组的高级顾问。莱曼先生是Day, Berry & Howard基金会总裁兼执行理事，小额信贷法律协会主席。

什么是“小额信贷？”

本文所指的“小额信贷”指的是向收入较低的人士，特别是穷人和非常穷的人提供的银行服务。不同国家对这些人群的定义各不同。

通常，“小额信贷”这个术语的使用范围相对比较狭窄，仅指为小业主的非正规业务提供的小额贷款。²，通常采用面向社会的非政府组织（NGO）所发明的方法来发放，这些非政府组织大多兴起于上世纪 80 年代。本文中“小额信贷”的含义则更为广泛。

小额信贷的客户不仅仅是那些为其企业寻找资金的微型企业主，还包括为了应对紧急情况、添置家庭资产、改善住房状况、平滑消费以及向社会义务提供资助的等大量的穷人。

这些服务远远超出了小额贷款范畴，同时还包括了储蓄和转账服务³。

从事这些事业的机构也远超出了非政府组织，还包括商业银行、国有开发银行、信用合作社以及各种获得许可或未获得许可的非银行机构。

与小额信贷监督与管理有关的词汇

讨论小额信贷监管时术语变化有时会导致混淆，本文使用如下的定义。

小额信贷机构 (MFI) — 主要从事小额信贷业务的正规组织。

规则—具有约束力的规章，用于管理法人和个人的行为，确定其是否符合与立法机关（法律）合规或是否与执行机构（规则）合规。

规则条款— 执行机构（比如政府部门或中央银行）所采纳的规则中的一系列条款。

“银行业”法或规则 — 为了简便起见，本文中提到的“银行业”同样涉及适用于非银行金融机构的各项现有法律或规定。

谨慎(规则或监督) — 为了避免金融系统的不稳定和小存款者的损失，而对已经注册的金融中介的业务所从事的管理，即为谨慎的(规则或监督)。

监督 — 对规则的执行情况所作的外部督察。为了简便起见，本文所提及的“监督”仅指谨慎监督。

金融融资 — 接受应偿付资金(比如来源于存款或其它借款的基金)并用于发放贷款的过程。

执照 — 政府发放的允许从事金融业务，执照机构必须接受谨慎监督和管理正式许可。

许可证 — 政府发放的允许从事非储蓄性小额贷款活动，执政机构不必接收谨慎监督和管理正式许可。

自我管理/监督 — 由处于管理或监督实体有效控制下的机构来实施的监督和管理。

谨慎监管与非谨慎监管，授权监管

当监管的目的是专门保护整个金融体系和小储蓄者的安全时，管理是“谨慎的”。当一个吸纳储蓄的机构破产时，它没有能力支付其储户的储蓄，并且——如果该机构是一家大机构——其失败会打击公众的信心，到一定程度后，银行系统会遭遇挤

兑。因此，谨慎管理就是政府对被监管机构的金融稳定性进行的监管：此类管理的目的在于确保获授权机构保持偿付能力，或在其无力偿还债务时停止其储蓄业务。这里之所以强调这个概念是因为有些问题在不区分谨慎与不谨慎的情况下，会带来严重的混乱。

谨慎监管通常比大多数非谨慎监管复杂、困难，也更耗资。谨慎监管（比如，资本充足性标准或关于准备金与流动性的要求）总是要有专门的金融权力机构来从事这项工作，但是非谨慎监管（比如，对有效利率的或个体控制的公司的披露）大都自主监管，而不是由金融权力机构监管。

因此，一条重要的原则是，应避免用繁复的谨慎规则从事非谨慎监管的目的，就是说，如果目的不是为了保护储户的安全性和金融机构的整体稳定性，比如，如果目的是为了排除有不良记录者拥有或管理小额信贷机构，那么中央银行不必承担监控和保护小额信贷机构的稳定性这些工作。只要求登记注册，公开小额信贷机构的拥有者和管理者的信息，以及提交“健全及恰当”的检查即可。一些非谨慎的管理可以放在一般商业法规下进行的，由执行这些法律的政府部门来管理，这取决于这些机构的相关能力。

即使拥有数十万计的客户，小额信贷目前在整个国家金融资产中所占的份额也很少，还不至于给整个银行和支付体系带来严重的金融风险。因此，下边的讨论均假设对储蓄性小额信贷进行谨慎管理的主要合理原因是保护小额信贷机构的储户。

（另一方面，小额信贷的发展不是静止的。只要储蓄性小额信贷在某一特定地区或国家达到了相当的规模，除了要考虑保护储户安全问题外，还必须考虑系统性风险问题。一个资产相对比较小而客户数量巨大的注册了的小额信贷机构，其失败会殃及其它小额信贷机构。）

有些规则旨在更正现有行业业已发现的违规行为，有些规则是为了“授权”：其目的是正面的——准入新的机构或新的活动。目前大多数小额信贷的规则都是授

权性质的。但是得到授权的活动是什么呢？只要是授权小额信贷机构吸收公众储蓄的，那么通常都要求采取谨慎管理，因为除非该小额信贷机构在整体上具有财务支付能力，否则，储户的资金回报将得不到保障。另外，如果规则的目的是授权某些机构从事合法的放贷业务，那么通常没有理由实施繁琐的谨慎规则，因为不存在需要保护的储户⁵。

通常世界范围内对小额信贷规则的讨论都倾向于强调谨慎问题——如何授权小额信贷机构吸纳存款。然而，一些国家，特别是那些经济转型的前社会主义国家，最为紧迫的问题都是非谨慎型的——如何授权小额信贷进行合法放贷。

管理的推广作用

对于某些监管而言，其调整的主要动机是鼓励建立新的小额信贷机构，并且/或者改善现有机构的经营状况。在这种兼有谨慎和非谨慎性质的情况下，为小额信贷提供一个明确的监管空间，会更有效地增加金融服务总量和客户数量。形式得当的非谨慎型监管通常能够达到预期的谨慎效果，而且相关成本较低（参见第十页有关放贷许可的讨论）。然而，目前的情况表明，在谨慎监管的情况下，实行一项新的、不太繁杂的监管形式，尤其是在现有小额信贷机构还不适合转型时，就可能会出现一些不合格的储蓄机构，带来永远也无法实现的监管责任。少数几个国家为小型农业银行开设了新的谨慎许可窗口，由此产生了许多新的机构，这些机构服务于那些目前得不到金融服务的地区，但是，对这些机构的监管远比预期的要困难得多。超过半数的新银行是不合格的，而且中央银行不得不投入额外资源对其进行清理。无论如何，很多新银行依然还向农村提供着服务。对出现的监管危机的评价应该根据当地因素和优先权来权衡。

对于任何为了发展小额信贷和改善现有小额信贷机构的运营状况，而需要提供一种明确的监管空间的讨论，都需要谨慎地衡量潜在的意外后果。比如，监管规则改变的政治过程可能会导致重新引入利率封顶或重新修订利率封顶政策（见第十三

页关于利率限制的讨论)。此外,过于细致的监管规则可能会限制创新与竞争。

“特殊窗口”与现有的金融监管

关于小额信贷监管的讨论与推广通常都把焦点集中在是否或如何为小额信贷建立“特殊窗口”的问题上,即特殊的许可证和/或执照形式。不论其是否将其理解为用于小额信贷业的特殊窗口,可能监管的方法都是有限的。

澄清以下问题很重要:

授权非银行小额贷款机构,不需要谨慎监管

授权非银行金融中介开办储蓄业务,通常需要谨慎监管

授权兼有上述两种业务的机构

如果要建立新的特殊窗口,那么是需要修改金融部门的现行法律规定,还是需要另外进行立法或制定法规呢?一般来说,在现有框架内引入,会更好使新许可证和/或执照制度融入整个金融体系。这种方法更能提高监管调整与现行管理的有机协调。对这种协调性如果重视不够,对这么多的条款是如何互相适合的往往含糊不清。此外,从技术角度讲,对现有框架进行调整可能会更容易一些,而且更会有利于现有金融机构进入小额信贷行业。然而,地方因素将决定这种方法的可行性。比如在某些国家,决策者可能不愿意修订现有的银行法,因为这需要重新考虑银行各个方面的问题,而这些问题与小额信贷无关。

管理仲裁

任何情况下,规则的内容有可能比其是否在现行的法律规定内执行更重要,比是否是专门制定的新的“小额信贷规则”更重要。不论是哪种情况,但特别是对将新型机构纳入监管范畴而言,都需要特别注意新条例与现行条例之间的相互影响。如果新条例倾向一个更为宽松的监管环境,那么现有的机构和新市场进入者可能会

竞相成为小额信贷机构。这种监管仲裁可能导致某些机构得不到应有的监管。

个别国家为面向社会的小额信贷制定了特殊的监管窗口，随后却发现，使用该窗口的机构类型与窗口设计者的初衷大相径庭。消费贷款尤其如此，使用贷款的人通常都是挣工资的工人，而不是自营微型企业主。在一般情况下，这些放款者都可以轻松地取得银行许可证，但是他们却使用小额信贷窗口，这是因为小额信贷窗口对最低资本额及其它要求都相对宽松。

II 非谨慎监管的问题

目前有关小额信贷管理的大多数讨论都集中在谨慎监管上。但是，本文将首次探讨非谨慎监管的问题，之所以强调这一点，是因为很多监管对象都不需要谨慎对待。

与小额信贷相关的非谨慎（“商业行为”）监管问题范围很广。这些问题包括授权建立和运行小额贷款机构，保护消费者，防止欺诈和金融犯罪，建立信用信息服务，支持有安全保障的交易，制定与利率相关的政策，制订外国所有者、管理和资本来源的约束，确定税收和会计问题，以及围绕机构类型的转变所产生的种种问题。

放贷许可

在有些法律体系中，未经禁止的行为即意味着许可。在这些国家中，只要没有法律明令禁止，非政府组织或其他未经登记的实体被默许有权放贷。

在其他法律体系中，特别是在转型中的前社会主义国家，除非法律明确授权其可从事此类业务，一个机构的放贷权利——至少作为基本业务——是不明确的。这种不确定性在非政府组织法律形式的情况下特别普遍。在另外的一些法律体系中，只有经谨慎许可和监管的机构才有权放贷，即使没有涉及到吸收存款也是如此。对

于合法的放贷权利对于未经注册的机构来说，不是含混不清就是明令禁止。非常合理的做法是，引入非谨慎监管以明确授予非储蓄性小额信贷机构放贷的权利。如果目标是授权非政府组织放贷，也许有必要修改管理非政府组织的基本法规。

许可放贷的监管应该相对简单一些。有时除了公开登记和签发许可证之外，不再有其他要求。注册和发放许可证所需要的信息与文件应该与其监管目标有关，比如针对违规行为的纠正制定政府行为的准则（见第十二页有关防止欺诈与金融犯罪的讨论），以及确定行业绩效的基准。

保护消费者

两个和小额信贷有关的非谨慎的消费者保护问题，也许需要引起大多数国家关注：保护借款人免受不正当放贷和收款行为的影响，以及向借款人提供有关放款的真实信息——关于贷款成本的精确、有可比性、透明的信息。

防范不正当的放贷与收款行为

经常考虑的一个问题是，保护小额信贷客户的利益，防止放贷者没有充分审核借款人的还款能力即放出贷款。这样会很容易导致借款人负债过重，给其它放款者带来高额拖欠。在一些国家的经验证明，放款者特别容易出现此问题，政府发现规范这种行为很有必要。此外，还经常关注的一个问题是，采取不可取的贷款回收手段。这些领域的监管不必受到谨慎监督机构的管理。

放贷的真实性

正如在利率限制那一节（第十三页）讨论的，大量的小额贷款较之少量的大额贷款，前者发放与回收的成本比后者要高很多。因此，除非借款者所支付的利率大大高于银行对其传统借款者收取的利率，否则，小额贷款通常不可能可持续生存。

此外，各项交易费用和利息计算方法的不同组合可能给借款者比较不同放款者利率时带来困难。很多国家都要求放款者采用政府制定的统一格式向借款者明示贷款的有效利率。这种放款的真实性适合于小额信贷吗？

小额放贷人通常都强烈反对这种要求。他们很容易对这样做的动机感到愤怒，当然，证明的责任应该由每一位反对向贫穷的借款者提供额外的工具以帮助他们评估贷款成本——尤其是当该工具会促进价格竞争的时候。此外，用强制性政策要求明示各种有效利率可能会有助于小额放贷人把注意力集中在提高其自身效率从而降低其利率的措施上。

所以应该出现这样一种对借款人有益情况，假定借款人可以得到全面而有用的利率方面的信息。但是这永远不是一个简单的问题。很多国家公众的偏见似乎都是强烈反对利率剥削的。甚而，小额贷款的高利率从道义和金融角度说得过去的情况下，当把这样的利率公之于众时（而且是在公众不知内情的情况下），或者在政治家为了寻求政治优势来利用这个问题时，小额贷款的发放者也很难说服他们。小额借款人一再表示即使是高额利率他们也乐于接受，但是，如果要求小额信贷机构明确其有效利率时，则会增大公众和政治复辟的风险，可能危机到小额放贷者的正常运作。

显然，这种危机的严重性因国家的不同而不同。在某些地方，消除这种风险可以通过一致努力来教育公众和决策者，说明小额贷款利率之所以高的原因，说明对于大多数贫穷的借款人来说获得贷款比价格更重要。但是这种公众教育要耗费很长的时间和资源，而且不会总是成功。

防范欺诈与金融犯罪

针对欺诈和金融犯罪，小额信贷在监管方面有两大关注：（1）关注证券欺诈和投资滥用行为，比如金字塔式的经营方式；（2）关注洗钱问题。为解决这两方面问

题，适用于其他经济从业者的监管应同样应用于小额信贷机构。不应该顺理成章认为关注这些问题的最佳方式就是谨慎监管。

在很多国家，现有的反欺诈与反金融犯罪法规足以应对小额信贷机构的违规行为，或者只是在现有法规中增加几类新的机构即可。通常迫切的需求是改善现有法律的执行力度。

信用证明服务

信用证明服务处——包括征信局等名称——对金融机构和客户都有极大的好处。

通过从一些信用机构收集有关客户现状和历史记录的信息，这些数据库可以帮助放贷人降低风险，使借款人利用其在一家机构中的良好还款记录争取从其它机构获得新的贷款。这种信用记录可以让放贷人在不需要实物抵押的情况下更具竞争力，并提高了借款人的还款积极性。依据数据库的特点和使用数据库的条件，信用信息也能够在金融服务提供商之间的竞争中发挥积极的作用。

在发达国家，信用局信息与风险评分技术的结合大大促进了信贷向低收入人群的延伸。在发展中国家，特别是在那些没有居民身份证系统的国家，存在着大量的实践和技术挑战，但是新技术（比如指纹阅读器和视网膜扫描仪）也许会提供解决方案。经验表明在小额信贷机构之间开始为争夺客户进行竞争的时候，过量负债和拖欠的情况就会激增，除非小额信贷机构能够得到有关其客户借款行为信息的公共数据库。

政府是否有必要建立或要求参加这样的征信机构呢？答案因国家不同而不同。发展中国家的一般情况是商人自愿参加私人征信机构，对于银行来说，除非法律要求，否则他们往往不愿意分享客户的信息。

特别当银行参加信用服务时，信用信息服务就会出现隐私问题。有的时候，这些问题可以简单地通过写入贷款合同的方法来解决，在合同中借款人授权放贷人可以与其他放贷人共享其信贷记录信息。在有些情况下，则需要对法律进行修正。

信用信息服务可以提供明确的益处，但是收集这种数据可能会产生风险。数据库的管理者可能会私自向非授权方出卖信息。税务机关可能利用数据库跟踪尚未登记的微型企业主。借款人有可能会因数据不准确而受到伤害，尽管对借款人承诺了使用其自身信用历史纪录可以降低这种风险。

对于想帮助扩大对穷人和中等收入人群的金融服务范围的捐助方来说，小额信贷借款者的私有或公共信用信息体系的开发可以为条件适合的国家吸引外界支持。这些条件包括居民身份证系统或其它技术上具有可行性的客户身份识别手段，小额信贷机构或其它向低收入借款人放贷机构都需要的一个公正成熟的市场，一个对参与和保护公正性和个人隐私产生激励的法律框架。

有安全保障的交易

如果房地产和动产可以作为抵押和担保，那么借款人、放贷人以及国民经济都会从中受益。但是在很多发展中国家和处于转型期的国家，建立并实行动产抵押是昂贵的，或者是不可能的。有的时候，由于存在种种约束，收入较低的人群很难用自己的房子和土地作抵押。很有必要推行保障交易安全的立法和司法改革，尽管这种改革可能对中产阶级产生的影响大于对穷人的影响。这种改革大多集中在商业和司法上，而不是在银行法上。

利率限制

为了持平，放贷人收取的利息要覆盖其资金成本、贷款损失以及管理费用。资

金成本和贷款损失会与放款额成比例增加，但是管理成本不会与放款额成比例地变化。发放一笔 20,000 美元的贷款，管理费支出可能是 600 美元（3%），但这并不是说发放 200 美元的管理费为 6 美元。与贷款发放额相比，小额信贷的管理费用很明显要远远高于常规银行⁶。因此，除非小额信贷机构收取比常规银行高的利率，否则他们将无法继续提供小额贷款。

立法机关和公众很少能够理解这种曲折辩证关系，所以他们往往对小额信用利率愤愤不平，即使是在利率既不反映无效率也不反映额外收益的情况下也是这样。

所以，如果政府控制了小额信用的利率，政治干预通常很难制订足够高的封顶利率以保证小额信贷的可持续发展。他们制定的封顶利率（由于限制了服务）对穷人的伤害几乎总是远远高于用低利率为他们带来的帮助。

某些国际捐助方设想的太简单了，他们认为小额信贷拥有高利率的观点已经赢了。但是最近低利率的观点在很多国家出现了反弹。在捐助方和政府承诺为小额信贷建立一个有权威的监管框架之前，他们都必须考虑到对利率的讨论是不可避免的一个环节，其结果可能会危及小额信贷的责任。经验表明，当然尽管不是所有的国家都出现这种风险，但是这种风险的确存在。

对所有权、管理、以及资本结构的限制

在很多法律体系中，公民的权利和义务、货币流通、以及对外国投资的管理都会对小额信贷构成障碍。通常包括禁止或严格限制外国股东（比如非政府组织中的创始人或成员）的参与，从国外借款以及在管理与技术岗位雇用非公民等。在很多国家，小额信贷业务在若干年之后仍无法吸引传统的商业投资者。鉴于投资的替代来源（特别是股票投资）趋于国际化，限制外国投资可能尤其值得商榷⁸。

小额信贷的税务处理与会计处理

小额信贷机构的税务问题正成为很多国家争议的话题。当地因素可能产生各种结果，但建议以下列方法作为分析的起点。这种方法是基于对金融交易的征税与对该项交易产生的净利润征税之间的区别。

对金融交易与金融行为的征税

关于对金融交易额征税，比如贷款的增值税或利息收入税，问题的关键在于各种机构间的竞技水平。在某些国家，只有注册的机构才享有优惠的税收待遇，即使该优惠待遇与谨慎管理目标没有直接的关系。

在另外一些国家，信用社的金融交易税与银行不同。不考虑其它情况，税收的优惠政策应该针对不同的活动或交易，而不应该看其机构性质或看其是否注册了。否则，从事同样的活动，则享受不同的待遇。

利润税

当征收利润税时，就有理由认为非营利性非政府组织的小额信贷机构的待遇应该等同于所有其他的公益性非政府组织。免除利润税的原则依据是，非政府组织是为了公众利益，而不是股东或内部人分红。而且，这类机构的盈余还要再用于更多的社会公益事业。当然，总是存在违背这种非分红原则的现象，比如过分赔偿、给内部人员提供低息贷款等。然而，这种现象在非政府组织小额信贷机构并不比其他类型的非政府组织多。

对于任何一家须缴纳净收入或利润税的机构而言，针对费用所作的税收抵扣（比如合理的坏账准备金）政策应适用于所有类型的机构，不论其注册与否。此外，如小额贷款的准备金比常规贷款的准备金更为明显的话，那么，对小额贷款放款者的税收折扣也应该相应地改变。对于获许可证的机构而言，谨慎监管通常规定了贷款

损失准备金的数额。对于没有得到许可的只从事放贷业务的机构而言，税务机关为了防止混乱，则需要规定许可的准备金额度。

合法转换的可行机制

小额信贷的合法转换，即从一种机构类型转换为另外一种机构类型涉及到很多有关非谨慎监管的问题。最常见的，也是最容易的一种转换是现有的小额信贷机构转换为某国际非政府组的当地办事处，作为该组织新的本地的非政府组织。这种转换可能会面临严肃的监管障碍，其中包括限制外国参与、对资产转换征收的不明确的或禁止性的税收、以及转换后所涉及的有关劳动法的问题。第二种转型，也是比较多的一种，就是由非政府组织（有时与其他投资者合作）成立商业公司，非政府组织将其现有的资产（或现金）转换为新公司的股份。这种转型往往会产生很多其他问题，包括如何获得处于转型阶段的非政府组织应享受的税收优惠补贴、非政府组织将所谓“慈善资产”（贷款）转移给私有公司的权力限制以及非政府组织在商业公司中拥有股份的权力限制，特别是当转型后这成为其主要活动的情况下。

通常，监管的不同部门是不考虑这些事情的，也从来没有从事过小额信贷转型。协调它们的需求，为小额信贷转型开辟一条清晰的道路是一项重要的实质性改革。另一方面，如果只有一两家非政府组织小额信贷需要转型⁹，那么，这种改革可能就不那么重要了。

III 小额信贷的谨慎监管

谨慎监管的目标

公认的谨慎监管的目标包括（1）防止因一个机构的失败而引起其他机构的失败，以保护国家的金融系统；（2）保护小储户，因为小储户自身不具备有效监督该机构金融健全性的能力。如果谨慎管理不能严密关注这些目标，稀有的监管资源将会被

浪费掉。机构还可能蒙受不必要的投诉负担，金融系统的发展受到限制。

描绘框架： 什么时候对小额信贷实施谨慎管理

选择时间和业界的状态

目前许多国家都在考虑新的小额信贷监管窗口。其中一些国家还存在着荒谬的情况。预期目标是，在中期内，新的监管窗口将主要用于现有的那些想转变为吸储机构的非政府小额信贷机构。但是与此同时，现有的小额信贷机构尚没有或几乎没有哪一家可以证明他们有能力用贷款的盈利支付并保护他们要吸收的储蓄。在这种情况下，政府应该考虑是否应该选择做观其变，并监督小额放贷人的运营业绩，只有在小额信贷机构拥有更多和更好的财务运营经验后再启动这个窗口。开发一个新的用于小额信贷的监管制度需要大量的分析、咨询以及磋商，除非会出现大量的合格机构，否则，这个过程的成本可能会超过收益。

在这种情况下，现有小额信贷机构的实际财务能力就成了关键的因素，这个因素往往在监管改革的讨论中得不到重视。无论何时希望现有小额信贷机构利用新的监管窗口，都应该在做出于该窗口有关的决策前，至少对主要的小额信贷机构进行充分的财务分析。这种分析应该把注意力集中在是否每家小额信贷机构的现有运营都是盈利的，其盈利足以支付不降低其盈利性的情况下吸收储蓄的财务和管理费用。很自然，这种分析中还必须判定小额信贷机构的会计与贷款跟踪系统是否健全以提供可靠的信息。

资金来源

谨慎监管中的避免财务系统遭受风险和保护储户这两个目的都是为了保护大众储蓄。因此，从这个途径筹集资金通常都需要谨慎监管。利用其他来源得到资金进行放贷的小额信贷机构也需要受到谨慎监管吗？这个问题需要深入分析，答案可能往往取决于当地因素¹⁰。

捐助奖金。

长期以来，不同类型的资助者，包括双边和多边开发机构支持了小额信贷机构。谨慎监管不适用于仅仅靠资助者资金的小额信贷机构。政府可能是希望看到捐助资金得到很好的使用，而小额信贷在这方面则与其他捐助支持的行为没有什么区别。

现金抵押与类似的强制储蓄

很多小额信贷机构要求借款者在贷款前和/或在贷款期内存款，以作为还款的保障。即使这些储蓄通常称作“强制储蓄”，实际上更应该把它们视为贷款合同上要求的现金抵押，而不是真正的储蓄服务。这种现金抵押有时是由第三方控制（比如商业银行）的，因此不能被小额信贷机构利用。即使小额信贷机构控制了客户的强制储蓄，并且用来放贷，是否适用于谨慎管理的问题还应该从权衡实际成本与利润的立场出发进行处理。如果现金抵押是小额信贷机构吸收储蓄的唯一形式，那么在大多数情况下，其大多数客户欠小额信贷机构的金额会超过小额信贷机构欠客户的金额。如果小额信贷机构倒闭了，则客户可以简单地通过停止偿还其贷款的方式进行自我保护。无疑，小额信贷机构客户可能在某一时刻处于充满风险的境地，那么，小额信贷机构倒闭必将危及客户的存款，但是，这种程度较低的风险需要与谨慎监管的各种成本——监督者的成本、小额放贷机构的成本和客户的成本进行比较。某些国家则在这个问题上采取了一条中庸之道，只要求对那些控制并利用客户现金抵押的小额信贷机构发放需要谨慎监管的许可证，但是对于那些把这种抵押金以低风险证券的形式运作的，或将其存放在银行里的小额信贷机构，则不要求。

*向非商业资源借款，包括捐助者或资助者。*捐助者越来越多地倾向于用贷款，而不是捐款的方式支持小额信贷机构。尽管贷款是由小额信贷机构取得的，他们的损失不会对东道国带来实质性的系统风险，而且放贷人还身居优越的位置保护其自身的利益（如果放贷人愿意的话）。需要谨慎监管的储蓄不应包括这种借款。

商业借款

一些小额信贷机构从国际投资基金用于社会目的的资金中得到商业贷款，有的小额信贷机构则从当地商业银行获取贷款。同理，使用商业贷款作为融资的小额信贷机构也不应受到谨慎监管。如果放贷人是国际投资基金，则资金的损失不会带来系统风险，放贷人应能够监护其自身的利益。如果放贷人是当地的商业银行，则该放贷人已经受到了适合的谨慎监管，而且，小额信贷机构向该商业银行借款这一事实并不能说明，该小额信贷机构较之其他从该银行贷款的贷款人更应该受到谨慎管理。

大额存款与存款替代品

在有的国家，小额信贷机构可以通过在当地证券市场发行商业票据、债券或其它类似工具来融资。类似的情形还有通过直接发行大额存款单。与来源于公众的存款不同，所有这些票证往往是被实力雄厚、经验丰富的投资商买走。在如何监管这些票证的问题上还没有达成共识。一些国家认为这些票证的购买者应该有能力分析这些发行者的金融稳定性。因此他们会遵循正常的证券管理法规来约束发行人的行为，通常是保证相关信息的完整披露，而不是对发行者的财务能力作出任何保证。在另外一些国家，大额储蓄与零售存款之间没有太大的区别，也不怀疑当地证券法以及证券法的执行力度，而坚持要对任何发行此类票据和融资的机构进行谨慎监管。

会员的储蓄

目前对小额信贷监管的讨论大多集中在非政府组织小额信贷机构，这类机构从贷款开始，目前想要转变成可吸收存款的机构。但是世界上大多数地区，小额信贷是由信用合作社提供的，他们的贷款本金通常是信用社社员的股份与存款。因此，有的人认为这些机构只吸纳社员的存款，而不向“公众”吸储，因此他们不必受谨

慎监管。这种观点是错误的，首先，当一个信用社越来越强大时，其会员作为一个实际存在的因素与商业银行储户相比，在监管上所处的位置并不优越。第二，会员的界限有很多漏洞。比如，发行地域性公共债券的信用社可以简单的通过给该区域内任何愿意储蓄的人会员资格的方式来吸纳存款。

这种信用社通常都是在特殊的法律下注册的，其监管可能由监管所有合作社的政府机构来执行，这些合作社包括生产、营销及其它非金融活动的合作社。尽管这些政府机构可能在法律上对储户安全性负有谨慎的监管责任，但他们从来都没有资源、专家和独立性来有效地做这项工作。相反，除了拥有浓重的当地因素，信用社——至少那些规模较大的信用社——应该受到特定金融部门的谨慎监管。在有很多信用社的国家，对这些信用社进行有效的监管比为非政府组织小额信贷开发新的监管窗口更加刻不容缓。

限额谨慎管理与最低资

如下所述，谨慎监管非常昂贵。按监管费用占监管资产的百分比计算，小机构比大机构的百分比高。另外，监管机关的资源是有限的，作为一个现实情况，需要限制谨慎监管机构的数量。最常用的方法是制定最小资本金要求，即要注册的机构的所有者权益最小额。

从理论上讲，可以基于金融中介中的规模经济设定最小资本金：就是说，低于一定的规模时，中介机构就不能维持其所需的设施并盈利。

然而，越来越明显的趋势是，忽视最低资本金的安全措施作用，而是直接把它看作一个限额的工具。最低资本越低，受到监管的实体就越多。

把小额信贷监管主要当作推动工具的人士都希望降低最低资本金的要求，使其更加容易取得许可证。另一方面，对新的吸储单位财务稳健性进行监管的监管人员

往往希望提高资本金要求，因为他们知道能够得到有效监管的机构数量是有限的。

简而言之，要权衡新注册机构的数量和监管的有效性。最常用的权衡工具就是最小资本金限额。

但是，最小资本金限额不必是市场准入的唯一工具。比如，发放许可证的决策可以部分基于对机构的定性评估，尽管这样作给官方滥用职权留下了更多的空间。

不论是用什么限制工具，首先就保守的观点而言，犯错误似乎是可以接受的，只要权力机构拥有了丰富的许可证管理经验和小额信贷监管经验之后，这些要求就能得到调整。很明显，把要求写进规则中比写在法律中调整起来更容易一些。

—基于成本收益分析的概括性描述—小型社区中介机构

某些社员拥有的金融中介机构也吸纳存款，但其规模很小，有的时候在很偏远的地方，对他们不可能进行低成本的监管。这给监管者带了一个现实问题。是否应该允许这些机构在没有谨慎监管情况下运营呢？或者说，是否应该对其执行最低资本金要求或其他要求，以使其停止吸收存款？

有的时候监管者们倾向于后一种选择。他们认为不能够得到监管的机构是不安全的机构，因此不应该允许他们吸纳小储户的存款¹³。归根结底，难道小而穷的客户没有资格得到与境况较好的大客户同等的待遇吗？

但是，如果不考虑到实际还存在着其他储户储蓄方式的话，这种分析就显得太简单了。大量的研究表明穷人可以储蓄，而且都在储蓄。特别是没有正规储蓄的地方，穷人使用各种储蓄方式，比如把现金放到床垫下边、牲畜身上、建筑材料里、以及非正规的一些做法（比如循环储蓄和贷款俱乐部）。所有这些工具都是有风险的，在很多情况下，即使不是大多数情况的话，他们比存放在不受监管的正规机构

里的风险要大得多。关闭当地信用合作社可能事实上会增加，而不是减少储户所面临的风险，促使这些储户回到满意程度更低的储蓄形式。

因为有这些考虑，大多数监管者把小于一定规模的基于社区的中介机构作为例外处理，不对他们要求谨慎监管。规模的大小取决于会员的数量和/或资产的数额。（有时这种例外仅限于拥有“内部债券”的机构，这种机构只为现有的小组提供服务）。一旦超过了这个限额，该机构则必须纳入谨慎监管的范畴。

如果允许小规模中介机构在没有谨慎监管的情况下吸纳储蓄，那么一个重要的观点是，应该让他们的客户明白没有任何政府机构对该机构的健康进行监管，因此储户需要依据自己对该机构的个人认识做出自己的结论。

非常小的中介机构出现的这些问题说明了一条更为普遍的准则，这条准则适用于本文中所讨论的大多数主题。保护储户不是一种超越其他所有考虑的绝对价值。某些降低风险的规则同样也可以减少穷人获得金融服务的机会，二者具有同等重要的价值。在这种情况下，监管者的目的就不应该是消除风险，而是谨慎地权衡安全和服务二者的关系。

规范机构还是规范行为？

在尝试开放小额信贷的监管空间时，自然会出现这样一种趋势，认为要创建一个新的特殊的机构类型。在某些情况下这是最佳选择。但是还应该有一些考虑，包括对现有金融许进行微调的可能性。过分强调聚焦在某一特定的机构形式可能会限制创新与竞争，助长监管的专断，或者阻碍小额信贷融入更广泛的金融行业，这是很危险的。

基于这些考虑，有一种观点认为决策者应该更多地集中在对小额信贷活动的监管，而不考虑是什么类型的金融机构从事这些活动，较少关注机构的特定形式。这

是一种很好的想法。下边讨论小额信贷所需的特定监管调整；不论何种类型的机构从事小额信贷，几乎所有的这类调整都是适用的。与此同时，还需要针对机构的类型作出某些必要的监管调整，而不是针对活动本身。比如，可以证明，当小额放贷是提供各类服务的银行的一小部分资产时，与把小额贷款作为主要资产的小额信贷机构相比，前者的风险就比较低，因此有理由提出，这两类机构的资本充足性要求应有所不同。

专用于小额信贷的谨慎准则

某些在传统的银行业中很普通的准则须经调整才能适用于小额信贷。无论是专门独立的小额信贷机构运作的小额信贷，还是作为零售银行或金融公司内的产品，以下的一系列规定通常都需要重新审核，至少对那些可以称作“小额”的产品。其它的条例可能要求在某些国家进行调整，但下列问题是最普遍的问题。

最低资本金要求

愿意并且能够在资金上支持小额信贷的投资者可能达不到领取常规银行许可证所要求的资本额度。而且，专门的小额信贷机构可能需要很长时间才能达到足够的资产额来筹集银行所要求的资本金额度。关于设置小额信贷的最低资本金要求的利弊分析见第十八页。

资本充足率⁴

存在着这样一种争议，对于专门的小额信贷机构的资本充足率要求是否应该严于各类商业银行。很多因素为这种保守倾向提供了论据。

管理良好的小额信贷机构保持较高的还款率，拖欠率明显低于商业银行。然而，小额信贷机构的资产往往比起商业银行的资产更不稳定，可能会迅速恶化。出现这

种情况的主要原因是小额信贷通常是没有担保的，或者说担保的资产如果把托收成本包括在内不足以抵补贷款额。借款人还款的主要激励是希望将来还能得到贷款。因此小额信贷机构产生的不良贷款具有传染性。当某借款人发现其它借款人不偿还贷款时，其继续偿还贷款的积极性也会随之降低，由于不良贷款的增加，小额信贷机构似乎就不能用未来贷款奖励借款人的诚实守信了。互相监督也起到了一定的作用：当贷款者没有抵押的风险时，他们会感到其他人不偿还贷款而自己偿还贷款是愚蠢的。

此外，因为成本很高，小额信贷机构需要高额利率才能保持不赔本。当贷款得不到偿还时，同任何银行一样，小额信贷机构就得不到弥补发放贷款的相关成本所需的现金。然而，小额信贷机构的单位贷款成本通常比商业银行高很多，所以同等程度的不良贷款对小额信贷机构盈利性的影响要大于对银行的影响。

还有一个相关因素，在大多数国家，无论是作小额信贷业务的还是专门的小额信贷机构，都没有很长的跟踪记录。小额信贷机构的管理层和职员相对缺乏经验，而监管机构判断和控制小额信贷风险的经验几乎为零。加之，很多新的小额信贷机构成长得很快，这对管理和体制加上了沉重的负担。

最后，正像下面要讨论的，某些重要的监管手段对于专门的小额信贷机构而言并不适用。

因为所有这些理由，谨慎的保守主义者会建议专门小额信贷机构相对于常规银行应该受到相对较高的资本充足率的限制，至少在他们用若干年的业绩证明其足以应对风险之前应该如此，这样监管者可以对出现的问题迅速做出反应，从而使小额信贷机构如同商业银行一样筹措基金。

另外有观点认为，如果对小额信贷机构要求较高的资本充足率，或者对业务多

样化的机构的小额贷款提出了同样的平抑风险要求，这有可能会降低小额贷款的净资产回报率，因而降低其作为一个产业的吸引力，创造一个不公平的竞赛场。另一方面，由于小额信贷需求对利率的敏感程度不如常规银行，只要所有的放款者遵循同样的规则，并且政府不设置最高利率限制，那么小额贷款的发放者就有更大的空间来提高利率以取得所需要的回报。

对信用社资本充足率的规范，这里有一个对资本定义的特殊问题。信用社的所有社员都要求投入一最低限额的“股份资本”。但与银行的股本投资不同，一旦社员决定离开合作社时他通常可以撤出股份资本。从机构安全性优先的角度来看，这样的资本不是令人满意的：由于它是非永久性资本，可能会最需要的时候（如合作社陷入困难时）撤走。用未分配利润补充的资本有时被称作“机构资本”，这种资本不会产生这种问题。解决这个问题的一种方法是如果信用社资本充足率降低到一个危险的水平，则限制会员撤走股份资本的权利。另外一种方法是要求信用社通过若干年的时间建立一定规模的“机构资本”，若干年时间过去之后，资本充足率将完全以这些未分配利润为基础。

对无担保放款的限制和贷款损失预留

为了使风险最小化，规则通常把无担保的贷款业务限制到银行净资产基数的某个百分比——通常是 100%。这一规则不应该用于小额信贷，因为小额信贷机构不可能用其所有者权益来筹集储蓄或借入资金。

银行有时规定对所有无担保的贷款在发放贷款时要提取 100% 的贷款损失预留，在他们成为不良贷款之前就提。但是，这条规则用到小额信贷就行不通。即使这笔预留在贷款收回后会被冲消，对当期贷款不断的提取贷款损失预留，累计起来会大大降低小额信贷机构的实际净资产值。

为了解决这两个问题，通常需要对监管规则进行调整，将小组联保视作“抵押”，

以便小额信用能够适用于此类规则。如果所有的小额放贷人都使用这种方式担保，那么这可能是一种方便的解决该问题的方案。然而，小组联保的效果往往没有预期的好。很多小额信贷机构不执行这种担保，也没有证据表明小组联保的小额贷款比没有小组联保的个人贷款具有更高的偿还率。小额贷款最有力的安全保障是加强机构的放贷、跟踪记录和回收贷款的能力，而不是使用小组联保。

不论采用什么理由的调整，都不应该要求有能力的放贷人在发放贷款时就提取较大比率的贷款损失预留。但是一旦这种贷款成为了不良贷款，这种无担保贷款就要比传统的抵押贷款有更严格的贷款损失预留制度，那些小额贷款多为短期贷款的国家尤其要这样做。如果拖欠 60 天以上，一笔贷款期为三个月，每周还款的无担保贷款比贷款期为两年，每月还款，且以房产抵押的贷款更可能造成损失。

一些国家小额信贷机构禁止从银行借款，因为他们无法提供合格的抵押，没有合格的抵押，银行就要为这些贷款提取 100% 的贷款损失预留。这些国家应该考虑调整银行管理规定，让收款跟踪记录健全的小额信贷机构的贷款资产作为向银行贷款的抵押品。

贷款文件

鉴于小额信贷的贷款额度与客户的性质，要求其象商业银行那样提供贷款文件是过分的，或者是不可能的。例如，尤其不可能要求其提供抵押登记、客户的财务报告以及客户的登记证明等。对小额度的贷款必须取消这些要求。另一方面，某些小额贷款的方法取决于小额信贷机构对每一位借款人还款能力所作的评估。在这种情况下，要求贷款文件包括客户简单的现金流评估文件是完全合理的。然而，如果给该客户发放重复性的短期（比如三个月）贷款，则不应该要求该小额信贷机构为每一笔贷款提供现金流分析。

对联署担保借款人的限制

规定有时禁止银行给已经从同一家银行联署担保或另行担保了一份贷款的人士放贷。对于利用小组贷款方法的机构来说会产生问题，这种方法要求所有小组成员彼此联署担保。

物理安全与分支机构要求

对银行的营业时间、分支机构的位置以及安全方面的严格监管有可能无法使小额信贷为其客户提供服务。比如，为了方便客户，可能要求在正常的营业时间外营业，或出于成本方面的考虑，可能要求职员每周轮流在不同营业所工作一、两天。安全性要求，比如保安、金库或其他常规基础设施性规定，对于在贫困地区开办分支机构来说成本显得过于高昂。针对小额信贷这种情况，需要重新考虑对分支机构和安全方面的要求——但不必取消。对于客户的金融服务需求与持有现金的风险二者应加以权衡。

报告的频率与内容

银行要求频繁地报告其财务状况，甚至每天都要报告。很多国家，运输与通讯条件的限制可能使得农村银行或分支机构无法做到这一点。更普遍的是，向监管方（或某一信用信息服务机构）提供报告可能给中介机构增加一定的管理成本，特别是对于交易量非常小的专门机构而言。对小额信贷机构或项目的报告要求通常应该比常规商业银行的简单。

存款准备金

很多国家要求银行保持占存款额一定比例的存款准备金。这种准备金是货币政策的有用工具，但这是一种对储蓄的征税，银行和小额信贷机构为了盈利可能会提最低的储蓄额，从而排挤了小储户。在考虑准备金政策时，应该考虑到后面这个负

面影响。

所有权适应性和多样化的要求

小额信贷机构典型的所有权和治理结构反映了其资本的初始来源。占主导地位的是非政府组织、政府援助机构、多边捐助机构以及其它开发投资者，不是那些典型的追求利润最大化的银行股东。负责这些开发型投资的个人通常不会把个人的钱投在有风险的地方。这种投资者以及他们所选举的管理者都没有积极性去监督这种风险行为。但这并不意味着那些追求利润最大化的商业银行所有者们总能够做好监管商业银行的管理工作。但是经验表明，这类投资人往往比捐助者和社会投资者的代表更关注对其投资的管理。

典型的银行业管理不但规定了得到许可的股东的性质，还规定了创始股东的最小数量和不同股东股份的最高比例。在特定的所有权和治理结构的条件下，这两种规则都可能对储蓄性小额信贷机构形成障碍。

这些条例适用于合法的谨慎管理目标。对得到许可的股东性质管理旨在确保储蓄性金融机构的业主能够既拥有财务能力，同时还有兴趣在有资本需求的时候追加投资。所有权的多样化要求旨在避免由某一个人或一组人“把持”银行许可证，在管理中建立核查与平衡机制。但是这些要求在通常情况下可能会产生很多严重的问题，这里的通常情况是指是新注册的小额信贷机构在注册之前几乎都来自于从事小额信贷业务的非政府组织。

首先，法律或规则有的时候禁止非政府组织拥有持证机构的股份。尽管这样的禁令可能用作法律目的，但是通常却构成了庞大的障碍，使得脱胎于非政府组织的小额信贷机构最终得不到许可证：应该考虑对此加以修订。即使允许非政府组织拥有新机构的股份，多样性要求可能还会构成新的挑战。比如，至少要求五个股东和每位股东最多拥有 20% 的股权等要求将迫使转型中的非政府组织寻求另外四位股

东，这四位股东的出资额可能会超过该非政府组织出资额的四倍。这对于一个从事社会公益事业，盈利能力不能够足以吸引商业资金的机构来说是一个不切实际的负担。唯一的做法是把股份分给尚未拿出相应额度的股本的其他股东。这种安排不利于形成由其他股东进行监督的局面。

股东适宜性和业主多样性要求的法律目标下，没有一个便捷或者通用的方法来修改这些条例以适应小额信贷机构。然而，这种解决方案可能在某些情况下简单到如同允许核发许可证的机构有能力判断考虑小额信贷申请者的特定情况及其支持者一样简单，逐步放弃股东适宜性和多样性要求一样简单。

这些特殊的准则都适用于谁？

有必要重申，这里提到的大多数的调整不仅要非常理想地适用于专门的小额信贷机构，而且也适用于商业银行或金融公司的小额信贷业务。其中有些也与信用社发放的未经抵押的贷款有关。

即使国家的商业银行目前没有兴趣从事小额信贷业务，但是一旦专业的小额信贷机构证明其盈利的潜力，这些银行的态度会改变的。如果银行决定提供小额信贷产品，或者与提供这些产品的小额信贷机构合作，那么就应该有一条清楚合法的路径从事这项工作，否则，金融业的分割肯定会继续存在。规则制定者和监管者都应该建立特殊的激励机制以鼓励这方面的发展：当小额信贷产品成为商业银行资产的一小部分时，监管小额信贷活动的风险和成本就会低得多。甚至，适用于某一种行为的谨慎准则有助于刺激竞争。

储蓄保险

为了保护小储户和减少银行运营逃脱的可能性，很多国家都对一定规模限度的银行存款提供外部保险。即使一些国家没有明确的合法承诺，国家实际上还是对银行储户的损失给与补偿。

关于公共储蓄保险是否会有效地改善银行的稳定性存在较大的争议，不管这种保险是鼓励银行管理者从事不适当的风险行为，还是最好由市场来提供这种保险。在任何情况下，如果在商业银行的存款是有保障的，那么，也就假定在其它持有金融监管机构核发的许可证的机构的存款也是安全的，没有理由不这样认为。

面对监管的挑战

世界各地多种形式的“另类”金融机构（包括各种形式的信用社、互助会、农村银行、村银行和现在的小额信贷机构）几十年的实践经验表明，人们严重和普遍地低估了为保持这些机构的安全和稳定所进行监管的难度。当各个利益相关方开始讨论该国小额信贷法律框架的时候，起草规则是相对容易而有趣的事情，但是，为了有效监管而实施具体的行动就相对艰难和不甚引人了。其结果是在规则改革的过程中监管有的时候得不到足够的重视，人们往往设想新规则所带来的监管挑战不论是什么都可以在以后得到解决，可以通过暂时抽取额外的货币和向监管机构提供技术支持来解决。这种架设可能在很多情况下是错误的，结果可能是规则没有得到执行，这比没有规则还要糟糕。

小额信贷作为一个产业在其成为具有谨慎规则的机构之前可能根本就不能发挥其全部的潜力，成为具有谨慎规则的机构就不得不受到谨慎的监管¹⁶。尽管谨慎的规则与监管对于小额信贷来说是必然的，但还是要权衡决定在什么时间、用什么方式实施监管。只有尽早并认真地对监管能力、成本以及结果进行讨论，才能做出更好的权衡。

对监管问题尽早和切实地关注的至关重要是源于发放金融许可证时政府所赋予受托人的责任。公民应该相信，而且通常也都相信向一家金融中介机构发放谨慎的许可证意味着政府将对该机构进行有效的监管以保护他们的储蓄。因此，许可证就是承诺。在决定是否核发许可证之前，政府需要明确承诺的实质以及完成承诺的能力。

各类监管工具及其限制条件

信贷资产监管工具

一些用于检查银行信贷资产的标准工具不适用于小额贷款。如前所述，贷款文件是衡量小额信贷风险的一个弱项指标。同样，发送确认函件对帐户余额进行核实通常是不切合实际的，特别是在客户文化水平低的情况下更是如此。相反，检查人员必须更多地依靠对该机构放贷体系和以往业绩的分析。分析这些机构的体系需要具备小额信贷方法与操作方面的知识，从这些分析中得到实用的结论需要拥有解释和判断的经验。**监管人员未经培训并达到一定的专业水准不能监管小额信贷机构。**

资本请求

在小额信贷机构陷入困境，监管者签发资本请求的时候，很多小额信贷机构的所有者都不能很好地做出恰当的反应。非政府组织的所有者可能没有足够的流动资金，捐助方和开发项目投资者通常都有很多钱，但他们的内部拨付手续花费的时间都很长，不可能对资本请求作出及时地反应。因此，当受到监管的小额信贷机构出现问题的时候，监管者可能不能通过注入新资本的方法进行解决。

终止放贷命令

银行陷入困境时监管者通常使用的另一种工具是终止放贷命令，它可以防止银行在问题解决之前遭受更多的信贷风险。商业银行的贷款通常是有抵押的，大多数银行的客户都没有希望在还清现有贷款之前能自动得到新的贷款。因此，商业银行能够在不影响当前贷款回收能力的情况下停止发放一段时间的新贷款。对于大多数小额信贷机构来说情况并不是这样。立即发放后续贷款是大多数小额信贷机构的原则。如果一家小额信贷机构停止发放后续贷款的时间很长，那么客户将会失去偿还贷款的基本激励，即当他们需要时，能够及时得到贷款的信心。当小额信贷机构停

止发放新贷款时，其很多现有的借款户会停止偿还贷款。这样，停止发放贷款命令是一个太强大武器，无法使用，至少在仍有拯救小额信贷机构信贷资产的希望时不可使用。

资产的销售或兼并

小额信贷与其客户间典型的密切关系意味着其信贷资产在其它管理团队手里可能没有什么价值。因此，监管者鼓励把信贷资产转移到一家比较强大的机构可能不象处理有抵押的商业银行贷款那么有效。

某些重要的监管工具不适用于小额信贷并不意味着小额信贷机构是不能监管的。然而，在决定给转型中的小额信贷发放多少许可证，确定其资本充足率标准或过去业绩的时候，监管者应该认真考虑这些事实。

监管成本

为小额信贷机构开辟新的监管窗口的倡导者对于有可能让从来没有享受到金融服务的人群享受到金融服务这件事都有着很高的热情。另一方面，监管者则更关心对新的小型实体进行监管的监管成本。好的小额信贷规则需要平衡这两方面的因素。

关于被监管的资产，专门的小额信贷机构监管的费用比银行的费用高很多。一家有数年监管经验的机构发现，监管小额信贷机构每年花费这些机构 2% 的资产——该费用大约是监管商业银行费用的 30 倍左右。倡导小额信贷开展储蓄业务的捐助者应该考虑为这些机构的监管提供转型补贴——特别是在早期，监管人员处于学习小额信贷的阶段，分摊监管成本的机构数不多的时候。然而，就长期而言，政府必须决定是对这种成本加以补贴，还是让小额信贷机构将这种成本转嫁到其客户的头上。

即使某个捐助者支付了额外的小额信贷机构监管费用，仍还有监管机构管理者

的时间和精力方面的付出。在某些发展中国家和转型国家中，由于国家商业银行存在体制上的问题，国民经济存在严重风险，这种情况下，要求监管者把大量的时间花费到对国家的金融体系不构成威胁的小额信贷机构，从而使他们不能够从事应该做的事情，应该对这一问题引起足够的重视。

被监管的小额信贷机构的管理成本也是很高的。第一年或第二年的为小额信贷机构资产的 5%，以后年份为 1%或更多是正常的。

在什么地方设置小额信贷监管？

鉴于存在用于监管资源的预算短缺问题，变通的办法是通常把适用于商业银行的传统监管机制仅用于储蓄性小额信贷机构。

在现有监管权力内吗？

最适合对储蓄性小额信贷机构进行监管的通常是（虽然不总是）商业银行的监管机构。

利用这样的机构监管小额信贷，可以发挥其现有的技巧优势，并可降低监管性仲裁的诱发原因。另一个问题是是否在该机构内创建一个单独的部门。因国家不同，答案应该是不同的，但是，针对小额信贷机构和小额贷款中风险特征和监管技术的不同，至少经过专门培训的监管人员还是需要的。

当在单一的综合框架下解决非储蓄性小额放贷机构和储蓄性小额信贷机构的监管问题时，是否在现有监管职权中加上小额信贷监管这个问题就变得更加复杂了。向非储蓄性放贷机构发放许可证所涉及的任务与储蓄性机构的谨慎监管相对而言没有什么关系。在某种意义上说，在同一管理机关内从事迥异的功能可能在实用的立场上是正确的，比如缺乏其它合适的机构、发行许可证这类的事情如果由其他机构

来做可能更易出现政治干预和权力滥用的现象。另外，要求非储蓄性小额信贷机构向银行业务监管者提交报告，以便于小额信贷机构最终能够纳入多服务和更需要谨慎监管的轨道。然而，银行监管机构内的小额信贷谨慎监管与非谨慎监管交织在一起的风险往往超过其利益。这些风险包括监管人员可能对适用于非储蓄机构的处理办法混淆不清，公众可能把监管机关看作非储蓄性机构财务稳健的保障者，即使监管机关并没有（而且也不应该）严密监管此类机构的财务状况。

“自律管理”与监管

有时管理者认为政府金融监管机构直接监管大量小额信贷机构是一种不节约成本的行为，因此，有时建议采用自我监管的方式。有关自我监管的讨论很混乱，因为人们对这个术语的含义有不同的理解。本文中“自我监管”的含义是指由合法实体有效管理的机构进行的管理（和/或监管），也就是说不是由政府监管机构有效管理的机构进行的管理（和/或监管）。

这一点似乎得到了明确的历史见证。在发展中国家，金融中介机构的自我监管已经被尝试过很多次，在保护合法机构的稳定性方面事实上从来都不是有效的。谁也不能说有效的自我监管在这些情况下原则上是不可能的，但是可以说这种自我监管几乎永远都是一种不明智的赌博，成功的机会很小，如果监管真正强化金融纪律和保守的风险管理是重要的话，这种判断至少是对的。

有的时候，管理者要求那些小型的中介机构进行自我监管，并不是因为管理者希望得到有效的监管，而是因为这样做比说这些吸储者没有得到监管更具政治意味。在某些情况下这可能是一种明智的适应性调节。尽管自我监管可能不能保障金融中介机构的稳健，让这些机构开始提交报告，或者引进最佳实践标准方面还是有所裨益的。

代表监管

“代表监管”是指这样一种安排，政府的金融监管代表直接对一个外部机构从事监管，同事监督和控制该机构的工作。这种模式似乎在政府监管人员密切监督代表监管者工作质量的情况下是可行的，至少在有时是这样的，尽管还不清楚这种模式是否可以降低总监管成本。考虑这种模式的时候应该对以下三个问题有明确的答案。

(1) 谁支付代表监管的成本和政府监管者的监督成本？(2) 如果监管代表是不可靠的，必须收回其代表权，对此政府监管者是否能提供现实的备用方案？(3) 在被监管的机构倒闭时，哪家机构将有权利和能力通过干预、清算或兼并来清理现状？

因为很多小额信贷机构都相对很小，所以总是存在一种倾向性想法，认为可以安全地让外部审计事务所作为代表进行监管。不幸的是，经验表明小额信贷机构的外部审计，即使是国际联盟化的审计事务所，几乎不包括能足以提供该小额信贷机构贷款资产质量的保证的检验，到目前为止这是小额放贷人最大的风险。如果信任审计师，监管者必须要求专门的小额信贷审计协议书比通常使用的要有效和昂贵，必须能够定期检查审计师的工作。

V 主要的政策建议

讨论小额信贷的规则与监管必然是复杂的，充满了种种限定和告诫。为了清晰和突出重点，再次简要归纳一些重要的建议如下：

- 强大的新型“小额信贷”技术目前正处在开发阶段，这项技术使正规金融服务能够普及到低收入客户，这些客户此前从未接受过这种金融服务。为了发掘其全部潜力，小额信贷行业必须最终能够进入一个持有许可证的，得到谨慎监管的金融中介市场，规则必须有利于它的发展。
- 不需要政府检查和证明受规则约束的机构的财务稳健型问题，就不应该通过谨慎规则来处理。非谨慎规则的相关形式，包括商业法或刑法下的规则，应该比谨慎规则更易执行和成本更低。

- 小额信贷监管的倡导者需要注意有可能引起对小额贷款利率进行公开和政治辩论的步骤。小额信贷需要高利率。在很多国家，能够在政治上被接受的，让小额信贷机构生存下去的高利率是不可能的。在有些情况下，相关决策者的共同努力使得在建立必要的政治容忍度方面得以成功。
- 与信用相关的服务可以降低放贷人的成本，并扩大对较低收入借款者的信贷供给。然而，不是所有国家都在技术上是可行性。
- 在小额放贷机构证明其贷款利润能够覆盖其所有成本，包括动员储蓄所发生的额外金融成本和管理成本前，小额放贷机构不应该得到吸储许可证。
- 监管者在决定谨慎管理的时间表和设计之前，应该对比较好的小额信贷机构进行可靠的财务与机构分析，至少在现有小额信贷机构是新许可证窗口考虑的主要对象时应该这么做。
- 对于用自有资金，或来自于国外商业或非商业途径的资金，或来自于当地得到谨慎监管的商业银行的资金放贷的“放贷”小额信贷机构，不应适用谨慎规则。
- 依据实际成本和利润，对于用现金担保（强制储蓄）的小额信贷机构没必要使用谨慎监管，尤其是小额信贷机构不用这些资金放贷的情况下更是如此。
- 谨慎管理应该尽可能地针对所从事的交易类型，而不是从事这种交易的机构类型。只要有可能，监管改革应该包括调整所有把现有金融机构（银行、财务公司等等）排斥在提供小额信贷服务之外的法规，或者调整那些让这些机构难于给小额信贷机构贷款的法规。
- 在成本有效性谨慎监管不现实的地方，应该考虑允许非常小规模以社区为基础的中介机构继续向其成员吸纳存款而不用谨慎监管，特别是在大多数成员不能使用安全储蓄工具的情况下。
- 最低资本额需要定的很高，以让监管机关不被更多的超出其有效监管能力的新机构所牵涉。
- 大多数有实际用途的小额贷款都是无担保的。对未经担保的放贷的限制，或者说要求对没有拖欠的无担保贷款也提取高额的准备金，对于小额信贷机构来说不现实。
- 相反，风险管理应该基于小额信贷机构过去贷款回收业绩，以及对其放款系统

和实践的分析。对于小额信贷机构和小额信贷操作来说，其要求的贷款文件和报告要比商业银行的简单。

- 如果当地的小额信贷处在这样一个阶段，即大部分投资都不得来源于非政府组织以及其它有面向社会的投机者，那么对外国所有者或股东持股比率最高额的限制可能是不恰当的，或需要灵活掌握。
- 小额信贷新型法规的设计者需要比平时更多地关注监管的注效力和成本问题。金融中介许可证是有保证的。在核发许可证之前，政府需要清楚承诺的实质以及实现承诺的实际能力。
- 在没有切实地估计监管成本和找到致富这些成本的可持续机制之前，小额信贷规则的设计不应该走得很远。鼓励政府监管新型机构的捐助者应该愿意提供此类监管的启动成本。
- 小额信贷的监管——特别是贷款的监测——要求某些不同于监管商业银行的技能和技巧。监管工作人员需要得到培训达到一定的专业化的程度，以便有效地对小额信贷机构实施监管。
- 金融合作社——至少是那些大的合作社——应该受到专门金融部门的谨慎监管，而不是由负责所有合作社的机构监管。
- 在发展中国家，由被监管的机构所控制的实体从事的“自我监管”在保护被监管金融机构稳健性方面非常没有效果。
- 除非采用常规手段以外的专门的小额信贷审计程序对贷款业务进行检验，否则外部审计师不能可靠地评估小额信贷机构的财务状况。

注释

1. 扶贫协商小组（the Consultative Group to Assist the Poor），英文缩写为 CGAP，系由 29 个支持小额信贷的国际捐助机构组成。本文于 2002 年 9 月由扶贫协商小组成员所批准采纳。
2. 小额贷款的平均贷款余额一般低于人均国民收入。
3. 本文没有讨论保险与租赁，尽管这些金融服务对于较低收入人群来说有很大的潜力。对于这些服务，几乎还没有专门关注较为贫穷客户的需求的规则。
4. “非谨慎规则”这个术语有一些问题。谨慎规则与非谨慎规则之间的区别不总是很明确的——有时一条规则适用于谨慎规则与非谨慎规则两种目的。比如，旨在防范金融犯罪（见第十二页有关欺诈与金融犯罪的讨论）的规则也是谨慎规则的目的。此外，根据没有遗留什么来简单定义非谨慎规则本身就给这一概念留下了讨论的空间。“经营业务”规则这个术语有时是用于说明非谨慎条例适用于金融机构的。但是，这个术语也是存在问题的，因为谨慎规则也同样能影响金融机构的经营行为。
5. 当然，这并不是说只放贷的小额信贷机构如果失败是没有不利后果的。如果客户失去从小额信贷机构得到贷款的机会，这就可能是一个很严重的问题，尤其是如果失败的小额放贷机构是大量资金需求的唯一来源的情况下更是如此。但是，对于其他任何重要的供应者来说也同样是正确的。事实是，对于客户来说很重要的一种商品或服务，说明供应方对业务进行了谨慎的管理。
6. 这里不是说小额信贷机构的资金成本和贷款损失与商业银行总是一样的，而是说当他们从事小额贷款业务时，贷出单位资金的管理费用都非常高。
7. 当然，有时高利率确实反映了小额信贷机构的低效率（即额外的管理成本）。然而，事实证明，竞争比制定利率最高限更能很好地解决这个问题。
8. 对于受谨慎监管的金融机构，这种类型的限制有时因对所有权其他的谨慎限制而恶化。（见第二十四页关于所有权适应性和多样化要求的讨论。）
9. 本节中对小额信贷机构转型的讨论只按非谨慎原则处理。这种转型也受谨慎条例的影响，特别是关于所有者的适宜性和多样性的条款，见第二十四页的讨论。
10. 一篇与这几项相关的小额信贷法规的有用分析是 Hennie van Greuning, Joselito

Gallardo, and Bikki Randhawa, 合著的《一个规范小额信贷机构的框架》，政策研究论文 206（世界银行，1999，华盛顿哥伦比亚特区）。

11. 有些国家规定，除了给其它持证中介机构的贷款外，其他所有非担保贷款都要计提 100% 的损失预留。在这种情况下，银行可能更希望给持证的小额信贷机构贷款，因此持证小额信贷机构可能能以较低的拆借利率借到款。这就是为什么从商业银行贷款的小额信贷机构希望得到许可的原因，但他们都不能够说明许可要求是过分的。
12. 限额发放许可证不是没有成本的，因为进入障碍的背后隐藏着竞争。
13. 监管者有时希望这些小中介机构合并成几个大机构，以便更易于加以监管，而不是将其关闭。但是分支机构运营的实际经济状况往往不可能实现这种合并。
14. 资本充足率不得不与维护机构的风险资产与其所有者资金的“缓冲”之间的谨慎关系相伴随。这种关系不仅受权益/资产比率的影响，还受风险评估条例和预留政策的影响。广义的资本充足率是用这些指标综合度量的。
15. 本节讨论受谨慎驱动的所有权要求。这些要求与非谨慎的所有权要求交织在一起，见第十四页的讨论。
16. 这句话并不是说谨慎规则最终将适用于所有提供小额信贷服务的机构。

Filename: CG_RegandSup_ch.doc
Directory: N:\ForNeeranToPost
Template: C:\Documents and Settings\wb294243\Application
Data\Microsoft\Templates\Normal.dot
Title: 小额信贷监管指导原则*
Subject:
Author: Changqing Ren
Keywords:
Comments:
Creation Date: 02/28/2005 10:56:00 PM
Change Number: 5
Last Saved On: 02/28/2005 11:21:00 PM
Last Saved By: Staff
Total Editing Time: 25 Minutes
Last Printed On: 12/08/2005 1:08:00 PM
As of Last Complete Printing
Number of Pages: 37
Number of Words: 13,721 (approx.)
Number of Characters: 13,721 (approx.)