

焦点 FocusNote

第36期

2006年5月

社区管理型贷款基金： 哪一种有效？

COMMUNITY-MANAGED LOAN FUNDS:
WHICH ONES WORK?



世界银行
扶贫协商小组

本期焦点的作者是 CGAP 咨询师
Jessica Murray, CGAP 高级顾问,

Richard Rosenberg。

作者在此感谢 Hugh Allen, Jeffrey
Ashe, Tamara Cook, Malcolm Harper,

Elizabeth Littlefield,

Anne Ritchie, Stuart

Rutherford, Ousa Sananikone,
和 Heather Clark, 他们为本文的

撰写提供了宝贵的建议。

© 2006, CGAP

CGAP 组织, 即“扶贫协商小组”,
由世界上 33 个支持微型金融发展的
机构组成, 如需更多信息,

请参看 CGAP 网站:

www.cgap.org

政府和捐助者的微型金融项目（即为穷人和低收入人群提供信贷和其它金融服务）通常需要有专业人员的微型金融机构的参与。¹但是, 越来越多的微型金融项目则是依靠社区管理型贷款基金 (CMLF) 运作的。在 CMLF 模式中, 提供给小组成员的信贷是由其成员自己管理的, 在贷款审批、发放以及回收方面没有专业的管理或监督。这类基金有许多不同的名称, 包括: 循环基金、自理型村银行、积蓄和信贷协会 (ASCA), 和基于社区的金融等。

本期《焦点》提供了一些有关社区管理型基金的研究结论, 这些结论是在对一些由捐助者和国际非政府组织在过去 15 年里所设立或资助的 CMLF 项目进行绩效评估后得出的。结果发现, 项目是否成功与小组成员贷款的资金来源有紧密的相联。

- 外部资助型小组。当贷款资金是由捐助者或政府在初期所提供的外来资金时, CMLF 项目一般都不会成功, 因此, 采用这种对微型金融进行支持的模式绝非明智之举。
- 基于储蓄的小组。贷款资金来自于成员储蓄时, CMLF 通常会成功, 并且, 这类项目或者没有外来资金, 或者是在小组对其储蓄资金的放出和回收有了可靠的跟踪记录之后, 才有适度的外来资金进入。
- 自助小组 (SHG)。² 小组从吸收成员自己的储蓄开始, 然后将这些资金贷出, 不过, 之后从银行那里获得大额贷款资金时, 这种模式的业绩参差不齐。

¹ 在本期《焦点》中, 我们用“捐助者”一词作为各种发展基金机构的简称, 包括双边政府援助计划、多边发展银行以及私人公益慈善捐助机构, 比如基金会。

² 本期《焦点》讨论了印度试点的 SHG 模式。印度的许多 SHG 由外部资金组建 (通过银行贷款而不是由捐助者或政府资助), 而且许多是以储蓄为基础的。我们将它们视为一种类型, 因为除了一些共同特征, 它们往往与其他 CMLF 的做法不同。银行贷款带来的动力和由捐助者或政府项目的赠款或贷款所带来的动力是不一样的。



CGAP

为贫困人口建立金融服务体系



在上述三种模式中，只有基于储蓄的模式和自助小组模式可行。

除了资金来源，另一个决定成功的因素是社区小组所接收的外部支持的质量。持续的支持才是重要的，而不仅仅是在小组成立阶段给与支持。

本文首先概述了研究方法，包括评估CMLF的资料来源和标准。然后对三种类型的CMLF的绩效进行了评估，回答了CMLF是否需要长期外部支持的问题，并且讨论了关于社区管理和专业管理优缺点的争论。最后，本文为向CMLF提供支持的发展机构提供了简要的建议。

研究方法

资料来源

我们收集了1990年至2005年间23家机构（13个双边或多边机构和10个非政府组织）资助的60个CMLF的评估报告和其他实施报告。在可能的情况下，我们与发展机构中熟悉情况的工作人员讨论，对这些文件做了补充。很多项目有关绩效方面的信息没有人们希望的那样具体。如表1所示，只有约半数的项目可以在合理的置信水平上被定级为成功或失败。

表1 CMLF项目评估的数量和类型

	外部资金资助的项目	基于储蓄的项目	合计
定级的项目	20	11	31
未定级的项目	22	7	29
合计	42	18	60

微型金融中通常的规律是，详细的报告和较好的业绩之间有相关关系。换句话说，有较为完善的业绩数据的项目都是较为成功的项目。如果这一规律对CMLF来说成立的话，那么我们能够进行定级的项目

样本可能比整体CMLF项目来说更好一些。

我们没有对印度自助小组（SHG）的绩效进行研究。而是从两份还未发表CGAP对SHG的研究报告中取得了一些资料（Christen和Ivatury即将发表的报告和Prakash et al.即将发表的报告）。

成功的标准

CMLF经常是指循环基金，亦即把资金借出去、收回来、然后再借出去的过程。我们用来判断一个CMLF项目是否成功的首要标准是这些资金是否真正循环起来了。³换句话说，即贷款的偿还情况是否足够良好，从而使资金可以循环几年以上？

我们也使用了其他判定成功与否的指标，尤其在贷款回收记录不完善的情况下。如果小组大部分成员在几年内解散了，那么该项目就被认定为失败。“精英控制”，即一些有势力的成员把那些本来要用于整个小组的资源归为已有，尽管没有哪个项目仅仅因为这个原因被定级为不成功，但这也被视为一个负面现象。

衡量项目成功与否的理想标准应该是项目对小组成员的生活有可证明的影响。对金融服务的影响进行可靠的衡量和因果分析是一项异常复杂、耗财和耗时的工作。对CMLF项目的影响研究实际上还从没有过。然而，对小额信贷在其它方面好的影响研究正逐渐增多，多数研究发现，金融服务的获得可以为客户及其家庭带来重要的福利（Littlefield et al. 2003）。这些研究认为，福利的增加与持续获得金融服务有关，而不仅仅是一笔或两笔贷款。⁴这么说来，贷款回收情况与客户影响紧密相关，因为由于拖欠贷款而失去资金的小组是无法为其成员提供持续服务的。

³还款率为85%以下的项目被认为是不可持续的，所以也和本期焦点的目的不符。这是一个非常宽松的标准。如果一批按月分期偿还的6个月期贷款的还款率是85%，那么仅一年时间贷款资金就会损失一半额度。Cf. Rosenberg (1999)

⁴E.g., Dunn and Arbuckle (2001).

有时人们会听到这样的观点：不应该总是用贷款回收率作为判断CMLF是否成功的标准。其论点是，有些项目的主要目标本质上并不是提供金融服务，而是将资金输入到贫困社区内，即使贷款没有偿还，甚至小组也解散了，这一目标也能实现。1997年金融危机后这一论点在东亚的几个CMLF项目中被采用。在金融危机期间，捐助者希望把资金转移至贫困社区，建立CMLF小组，而不去过多地考虑贷款能否被偿还或者小组是否能长期存在的问题。尽管我们承认我们反对该说法的理由是基于传闻性的经验，并非我们为撰写本文而查阅材料时所找到的特别证据，但是我们依然发现这一理论不具说服力。

- 如果一个项目的建议书中直接表明小组内的贷款可能出现较严重的拖欠，同时小组还会因此而解散，那么该项目在一开始就肯定不会获得批准。
- 如果少数小组成员可以通过简单的拖欠方式将本应属于整个小组的利益归为已有，那么社区内的社会资金就会给人们带来伤害，而不是帮助。这样的情况会导致人与人之间的矛盾、怨恨以及不信任，并且还会打击整个社区通力协作实现共同目标的信心。
- 有人断言，当一个社区习惯于对管理不善的贷款拖欠时，即使是能力较强的微型金融机构，在该社区内开展业务也会变得更艰难。
- 资金在贫困社区再分配是一个完全很有价值的目标，但是除了设立当地贷款基金外，还有许多其它的方式可以来做这件事。

在微型金融领域有很广泛的共识，即无论对于以财务业绩为主导的“鹰派”，还是以扶贫为重心的“鸽派”，就任何发展目的来说，在拖欠率高的地方开展借款业务都不是首选方式。

CMLF的三种类型

斯图亚特·卢瑟福（Stuart Rutherford）（2000）在其经典著作《穷人和他们的金钱》（*The Poor and Their Money*）一书中，区分了为穷人提供金融服务的“提供者”和“促进者”。在提供者模式中，专门的、专业化的金融机构向其客户提供贷款、储蓄以及其它零售金融服务。在促进者模式中，社区将学到如何将其自身组织起来，以便社区成员能够互相提供这些服务的方法。

卢瑟福提出，如果有提供者模式，那么绝大多数穷人都倾向于这种模式，因为它更可靠，需要较少的组织工作，且对顾客的风险也小。⁵富有国家的中产阶级顾客也是这样认为的。他们一般都不愿意关切那些提供给他们物品和服务的机构和管理层。

大多数捐助者对微型金融的支持都流向了提供者：正规的、专门的、专业化的微型金融机构（MFI）。然而，这些机构的客户覆盖面有限。尤其是，它们可能发现为偏远或人口稀少地区提供服务很困难，因为这些地方的客户密度低和交通及通讯成本高使他们无法开办可持续的营业所。

面对这样的束缚，一小部分微型金融活动采用了分散的方式，组成小型的社区管理型的小组，向其成员提供贷款，并且通常还动员组员储蓄。CMLF通常拥有5-40个组员。尽管有时也使用已经存在的小组，但通常CMLF小组还是为使用循环基金这一特殊目的而组建的。无业人员，有时甚至是文盲，都拥有和管理他们的基金。他们吸收储蓄（如果有的话）、审批个人贷款和贷款期限、发放和回收贷款，所有这些活动都没有外部微型金融机构及其专业人员的监督。

⁵ 尽管注意到这种偏好，但是卢瑟福（2000）承认自我管理型的合会（ROSCA）、储蓄俱乐部和储蓄导向型的CMLF在许多社区中是很有作用的。

人们无法精确估计有多少捐助资金流向了CMLF，但是这类资金的额度是很大的。CGAP最近对世界银行和联合国开发计划署(UNDP)的小额信贷项目进行的评估发现，大约30%的项目使用了CMLF模式。CGAP对全球范围内流向微型金融领域的资金额度的粗略估计是每年约8亿美元。如果其它机构使用CMLF的比例和世界银行及UNDP一样多的话，那么每年流入CMLF的资金就超过2亿美元。⁶

捐助者支持的CMLF采用各种不同的操作方式，并且很难把它们完全清晰地归入互不相关的种类。我们发现，最好的分析框架是以社区小组内的贷款资金来源为依据进行分类。

在由外部资金资助的小组中，贷款资金主要是靠捐助机构或政府机构在小组成立时注入的资金来提供的。基于储蓄的小组主要利用其成员的存款筹集贷款资金。在SHG模式中，大多数小组都是从吸收成员储蓄，然后将储蓄借给成员开始的。之后，部分（但不是所有的）SHG从银行获得外部贷款，金额比小组成员储蓄要大得多。银行对回收其给SHG的贷款非常关注。⁷

CMLF的优势与缺点

在微型金融机构或正规的银行部门无法提供服务的偏远农村社区，CMLF模式有时候是传统非正规方式（比如家庭借贷或高利贷）之外扩展基本金融服务的唯一可行方法。CMLF的内部交易成本往往要比微型金融机构或其它正规金融机构（包括银行）低。微型金融机构需要向专职工作人员支付工资，而CMLF则不需支付员工工资。由于是在当地自我运作，CMLF不需要办公地点或办公室，也节省了微型金融机构所需支付的大部分的基础设施、交通和通讯费用。即使把小组推广、培训和监督的成本考虑在内，CMLF的单位借款人成本也往往比微型金融机构低得

多（Ashe 2002, Allen 2006, Christen 和 Ivatury即将完成的报告，以及Prakash et al.即将完成的报告）。不过，小组不给专职工作人员支付报酬并不意味着完成那些工作是没有成本的。不聘请外部人员来管理资金，但小组成员必须付出自己的时间和精力，要避免一定的风险，尤其是成员拖欠贷款所导致的风险。

从更宽泛的角度来说，CMLF的成员往往比微型金融机构的客户更加贫困，至少这种假设还是合理的：即农村的位置、贷款或储蓄余额的大小与贫困程度相关联。由于CMLF具有相关的成本结构，所以它常常可以处理对正规、专业机构来说不可行的小额交易。CMLF的成员相对较少，而且成员之间一般都相互了解，所以，为了适应贫困借款人不稳定的现金流，这些小组在调整还款时间方面更具灵活性。

商业银行和微型金融机构常常发现在战争冲突或战后重建地区开展业务是不可能的。相反，在政治或经济危机的环境中，当大多数金融服务停止的时候，CMLF却能够继续开展工作。在战争冲突或在发生叛乱时，CMLF因为没有总部和营业场所，也就不会遭到劫掠和破坏。其资金常常分散在成员手中，这就降低了整体被偷窃的风险。即使小组在危机期间不能继续运行，它们也经常能够在短暂的威胁消除后立刻得以恢复。

CMLF有时被用来为小组成员提供一些非金融性的活动。小组会议可以包括有关健康、人权或者其它社会话题方面的培训。有时小组也承担一些发展项目，比如建学校、建水泵或修公路。

最后，也是非常重要的一点，CMLF可以提供许多微型金融机构所不能提供的一项服务：储蓄。因为

⁶此估算不包括由政府银行借给印度SHG的资金。

⁷为了使本研究掌握在可控的范围内，我们没有将社区管理型信贷协会包括进来，尽管我们知道在信贷协会和CMLF方式之间可能有很多的共同点。

这些小组基本上是非正规的，它们通常不需要遵循许多禁止微型金融机构吸收自愿储蓄（至少暂时是这样的）的监管条款。⁸ 储蓄是一项对穷人非常有价值的服务。许多穷人甚至愿意为把钱存在一个安全的地方而支付费用。另外，当把储蓄作为贷款借出，又连本带息收回来的时候，基于储蓄的CMLF就为其成员创造了红利。

CMLF的主要局限性与缺乏专业化的管理有关。对于一个正规的、专业化运作的微型金融机构来说，拥有良好的交易记录、详细的贷款偿还记录和完善的财务管理是比较容易的一件事儿。尽管有些CMLF能够在获得适当的外部支持后实现稳定发展，但总体而言，CMLF往往不如微型机构稳定就不足为奇了。

另一个局限性是CMLF不能提供一系列不同的服务（包括各种贷款和储蓄产品，或支付和现金转账服务），而获得银行执照的机构在提供微型金融服务时就可以提供上述服务。

外部资助型CMLF。除了印度，大多数由捐助者和政府资助的CMLF在小组成立之初或是成立后不久即有一笔实质性的资金输入。这笔资金可能以赠款或以条件非常优惠的贷款的形式提供给小组。有些小组根本不吸收成员储蓄，因此，给小组成员提供的贷款就完全依靠外部资金。在有些项目中，小组也吸收小组成员的储蓄并将之贷给小组成员，但与外部资金相比额度是很小的。无论是上述哪种情况，贷款的主要资金来源都不是成员自己提供的资金。这些CMLF常常由出资人发起和组织，而不是社区，而且组员加入的主要动机是希望获得外部资金。

外部资助型的CMLF几乎都是失败的，主要是因为较高的贷款拖欠率。在本研究能够提供充分的数据用于业绩评估的20个外部资助型CMLF中，只有一个成功的。^{9, 10}

为什么外部资助型CMLF会失败（而基于储蓄的

CMLF却通常能获得成功）？有几方面的原因，主要一个原因正如Richard Montgomery（1995）所描述的那样，成员对“热”钱和“冷”钱的认识不同。通过当地储蓄形成的资金是热钱，因为它来自于成员。拖欠来自于储蓄的贷款让人觉得好像是从邻居那里偷钱，结果是借款人更加认真地对待还款问题。

冷钱是局外人的钱，通常来自捐助者或政府。冷钱受到的重视程度通常较低。如果没有防止借款者拖欠贷款的积极措施，比如说让借款者有失去抵押品的恐惧，那么，即使冷钱会回到循环基金中供社区其他成员使用，人们也不会把偿还冷钱作为优先考虑的事情。当一个小组成员拖欠用冷钱发放的贷款时，其他小组成员的生活状况也不会比他们在贷款基金建立前的更差。更何况，许多地方的人们受过去经验的影响，认为只要是从捐助者或政府那里得到的贷款，还款的可能性就小。这些核心的激励机制问题在制度和管理很脆弱的时候会更加恶化。不足为奇，与专业化的微型金融机构相比，由非专业（有时甚至是文盲）的社区成员管理的贷款基金更可能存在交易记录更为混乱，催收贷款不力和财务管理紊乱等问题。

在外部资助型小组中，成员不把储蓄看作是一项有价值的服务，而是为了获得贷款而不得不清除的一道障碍。这种氛围不利于培养成员养成良好的储蓄习惯。

⁸ 在许多国家，未从银行主管部门获得从业许可的微型金融机构可以要求客户存款以获得贷款。这些强制性存款被完全认为是贷款合同中以现金作抵押的一个限制条款，而不是真正的储蓄服务。

⁹ 我们所发现的唯一一个成功的外部资助型CMLF是1993年世界银行在巴尔巴尼亚的一个项目。该项目成立的社区小组保持着非常好的贷款偿还情况。但是，这些小组获得的专业支持的水平比绝大多数其它的项目要高得多。有关还款和管理的决策与责任掌握在成员手里，但是由资金批发机构资助的专业信贷员也是每个小组管理委员会的成员，并且参加所有的会议，他有发言权但是没有投票权。世界银行项目经理将这些信贷员的作用描述为“突出”且“有影响力的”，但却不是“有权力的”。

¹⁰ 对于我们认定为成功的每一个项目，我们还根据这种定级划分了不同的信心水平。在20个外部资助型的项目中，有1个被划定为低级信心水平，有4个为中级信心水平，还有15个（包括那个唯一成功的项目）被定为高信心水平。

许多有经验的微型金融从业者多年来一直对外部资助型 CMLF 持怀疑态度。本研究完全肯定他们的观点。有关外部资助型小组的记录太差了，出资人应该放弃这种为穷人提供金融服务的途径。我们看到两个CMLF项目的例子，开始是由外部提供资金，当意识到外部资金扭曲了激励机制并阻碍了项目成功后便停止了提供资金：

- 在津巴布韦开展的 CARE 机构的 Kupfuma Ishungu项目由于在推广期间承诺了由外部提供信贷，因而遭遇了失败，而且还扭曲了储蓄行为。目睹了三分之二的小组拿到贷款后解散的事实，CARE 停止了为这些小组注入资金。在此之后，新组建的小组几乎是原有项目的270个小组的3倍之多，此外还通过一个以储蓄为主导的姐妹项目组建了1462个小组 (Allen 2002)。
- 墨西哥政府1997年边缘地区农村发展项目利用政府提供的资金帮助农民小组建立循环贷款基金。在发现资金无法收回后，政府接受了来自世界银行的资助开展以储蓄为主导的项目。教育小组成员自己储蓄，并将之借给其他成员。事实证明这个以储蓄为主导的项目是成功的，它的还款率几乎达到了 100% (Zapata 2002)。

基于储蓄的 CMLF

世界上的社区在没有外来支持的情况下能够且正在利用自己的储蓄建立贷款基金。最普遍的类型就是合会 (ROSCA)。合会的成员定期开会，一个会期开会的次数通常与成员的数量相等。每次会议上，所有成员按照约定的金额存钱，每个社员会依次使用一个会议上所收集的储蓄。

合会要求有较高的信任水平，因为后面得到资

金的成员必须依靠前面已经使用贷款的社员的储蓄。但是，合会相对来说比较容易管理，因为其交易完全标准化，而且在每次会议之间无需保管资金。合会模式通过自然复制的方式推广自己，而且留给外部支持的空间不大。合会并不循环运转，在每个成员得到资金后小组就自行解散。鉴于这些原因，本研究认为合会不属于CMLF。但是，它是一种非常简单的社区管理型金融形式，其原理奠定了许多 CMLF 模式的基础。

储蓄与信贷协会 (ASCA) 不在每次会议上分配所有资金，而且它还能够提供更为灵活的贷款和储蓄选择。尽管每个成员都必须定期储蓄，但有些成员加入储蓄与信贷协会是因为他们想要储蓄，而还有些人则主要是对贷款感兴趣。储蓄与信贷协会是储蓄主导的 CMLF 模式中最基本的类型，它的风险比合会大得多，并且管理起来更复杂。因为他们不使用外来资金，与合会相比，就更适合得到外部管理和技术的支持。这就意味着捐助者可以发挥有用的作用，例如，在推广和组织小组、培训组员如何运作资金和帮助建立合适的交易记录保存系统等方面。

迄今为止，较外部资助型模式而言，捐助者很少采用基于储蓄的 CMLF 模式。这可能是因为，尽管基于储蓄的 CMLF 可以动员当地资金，并且小组成员能更有效地使用那些资金，但是这一模式并不能将资金吸引至贫困社区，而这恰恰是捐助者的首要目标。而且，公共捐资机构及其员工通常乐于转移大量的资金，但对基于储蓄的CMLF (捐助者的资金只起到支持的作用) 不能像外部资助型CMLF (捐助者提供了大部分或全部的贷款本金) 那样拨付大额的资金。一个更重要的因素是一些捐助者把微型金融看作是对企业的一种支持，而不是当作一个有多重目的的家庭财务管理工具。很多人认为基于储蓄的小组不能筹集到足以创立或发展微型企业的大额

度贷款。¹¹ 最后，人们有一个共同的错觉，那就是穷人不会或者没有能力储蓄。

表 2 外部资助型 CMLF 和基于储蓄的 CMLF 的贷款还款率对比

国家	贷款还款率 (%)
外部资助型 CMLF	
阿尔巴尼亚	99
印度尼西亚	45
印度尼西亚	77
印度尼西亚	50
吉尔吉斯共和国	85
老挝	16 – 60
老挝	68
马拉维	40
墨西哥	80
卢旺达	55 – 83
桑给巴尔	50
基于储蓄型 CMLF	
尼泊尔	96 – 100
尼日尔	100
墨西哥	100
叙利亚	99.7
乌干达	95 – 98

注释：稳定的微型贷款业务通常需要 95% 以上的还款率，甚至更高，这取决于贷款的期限。对于一笔期限为三个月、按周还款的贷款，95% 的还款率就会造成每年 37% 的借贷资金流失。对这个令人惊讶的结果的解释可参见 Rosenberg (1999)。本报告假定对还款率进行保守的测算：用在某一期间收到的现金除以该期的到期贷款额。很少有报告对如何计算还款率进行过详细阐述。如果 95% 的还款率是在不够保守的前提下计算出来的话，那么实际损失就可能更大。

本研究根据足够多的绩效方面的数据对 11 个基于储蓄的 CMLF 项目评级。令人惊讶的是，这个样本中的每个项目似乎都是成功的。¹²

这一模式的运作效果好于外部资助模式的 CMLF 的基本原因在前一部分已经讨论过了。当由组员而不是外部人士提供用于放贷的资金时，就存在更细致的资金管理和更高的还款率的激励。表 2 显示了定级后的 CMLF 项目所报告的还款率情况。¹³ 该表突出了一个一般性的结论，即基于储蓄的 CMLF

要比外部资助型的小组在回收贷款、保管资金方面更加成功，因而也就有能力保持资金不断循环。

捐助者支持一个基于储蓄的 CMLF 时，它并不是为小组成员提供发放贷款所用的资金，而只是资助一些辅助性的活动，如推广宣传、组织、培训或记账方法等。这种非财务支持通常对项目的成功起着关键作用。当这种非财务支持是捐助者所提供的唯一支持时，我们就会怀疑捐助者是不是更希望关注这些职能，而且希望确保这些工作在有效地运转。

用于评估基于储蓄的 CMLF 项目的机构并不是很多——只有 11 个项目。但是每个项目好像都是成功的。当然，这并不意味着没有失败的项目：与运作比较差的项目相比，运作良好的项目更可能有文字记录。不过，能找到被我们认为始终是成功的项目还是很让人吃惊的，应当说还是很少的。

一个有趣的例子是由美国国际开发署(USAID)资助，由 PACT 在尼泊尔实施的妇女赋权项目(WEP)。在仅一年的时间里，以储蓄为主导的 CMLF 项目就为 6500 个小组的 130,000 名妇女提供了培训和支持。该项目侧重识字能力和储蓄，96% 的小组报告其贷款还款率非常高。自从加入 WEP 项目以来，许多参与者开始做起了生意，提高了自身的文化水平，并且提高了在家庭中的决策权。通过组员间的介绍，大约有 800 个新小组按照原有模式自发地建立起来，而且还发展形成了一个二手培训材料交易市场。这种复制现象在没有额外的捐助者资金投入的情况下扩大了项目的覆盖面，并且为项目参与者提供了一个现实范例，使他们相信，CMLF 正在改善他们的生活 (Ashe and Parrot 2001)。

¹¹ 我们不能肯定或反对这一观点。

¹² 我们将这些级别中的七个机构定为高信心水平，另四个定为低信心水平。

¹³ 没有在表 2 中列出的定级项目采用了其它的绩效指标，比如偿还贷款的及时性，或者组员从其储蓄中赚取的净收入。例如，在考虑到贷款损失情况后，尼日尔 CARE 的 MMD 项目的参与者每年从他们的存款中获得 76% 的利润 (Allen 2002)。

自助小组与银行的链接

正如之前所提及的，本文中我们没有对单个的SHG项目进行分析。有关SHG的描述及其绩效主要是摘自其它来源，包括两份即将出版的CGAP论文(Christen和Ivatury的论文，以及Prakash et al的论文)。

捐助者将资金注入CMLF的主要原因是，他们相信小组成员能够管理并且受益于这些贷款，与仅仅依靠自己的储蓄相比，小组成员可以得到更大额度的贷款。这种想法在很多情况下是正确的。不过还有一个更好的选择。一旦一个小组的贷款需求超出了它在当地的資金来源，捐助者可以帮助小组和商业银行或其它正规的金融服务供应商建立联系。单个成员往往不能从银行处获得贷款，因为他们的账户余额太小，或者他们没有用于贷款的抵押品，或者银行营业所离他们太远。但是一旦小组建立起了储蓄资产，并且对管理内部借款有了跟踪记录，其成员

有时就可以作为一个集体客户获得银行的服务，这也降低了银行为其提供服务的交易成本。

在印度，SHG服务的人数比传统的微型金融机构要多得多。这一模式正在其它地方被采纳，但是大多数的SHG还是在印度。在这一模式中，由非政府组织、政府机构或银行动员小组的建立，并给予它们不同程度的支持。这些小组吸收成员的储蓄并将之借给成员。有些小组(约三分之一)在除储蓄之外没有其他资金的情况下继续发挥作用，但是大多数小组最终还是转向银行借款。如果小组经历了一系列的前期准备阶段，那么这种与银行间的联系会最有效果，如图1所示。

第一阶段是建立社会资本。SHG需要小组内部的领导者、成员间的相互信任，以及小组管理、贷款回收方法、记账和其它方面的培训。

第二阶段是通过储蓄建立内部资金。定期存入资金可以检验和证明小组成员在以后的还款能力。

图1 成功的CMLF与银行之间的联系示意图



第三阶段是金融中介，在这一阶段，小组成员在内部借出他们的储蓄，然后附带利息地回收贷款。外部支持在这一阶段是很重要的，因为交易记录开始变得复杂了，而且实施规则也更具挑战性。

当小组拥有可以成功地收回用内部储蓄发放的贷款的经验后，只要它们不超出自身能力随意负债，它们就能够相对安全地处理银行的贷款了。

当然，关键问题是银行愿意给小组贷款。在印度，所有银行都发放贷款给 SHG 小组的根本原因是政府发布了强制性指令。在“优先行业”借款规则下，印度的银行(绝大多数是政府所有)一直以来都被要求将一定比例的贷款额度分配给贫困人口、农村人口或弱势目标群体(Prakash, et al. 即将完成的报告)。银行可能对 SHG 没有足够的信心，不过在优先行业规则下，它们认为相对于那些风险大的目标群体来说，它们更愿意给 SHG 贷款。经过几年时间，一些银行已经逐步认识到 SHG 具有商业潜力，并且对 SHG 的贷款已经超过了优先行业规定中的最低限额。

尽管大多数 SHG 项目的可靠信息很难收集到，但是到目前为止的经验表明，如果项目执行有力，那么 SHG 能够成为一个可持续的模式。

当然采用 SHG 模式并不意味着就一定成功。APMAS 是一个名声良好而且经验丰富的为 SHG 提供支持的机构，该机构已经对成百上千个 SHG 进行了评估，根据它的估计，印度的 SHG 中，大部分管理不佳 (Christen 和 Ivatury 待发表)。但是有很多 SHG 项目，其中包括一些规模最大的，却运作得非常好。Prakash 等人 (待发表) 和 Christen 与 Ivatury (待发表) 对六个大型的 SHG 项目进行了介绍，这六个项目贷款拖欠率保持在非常低的水平，而且在收取足够的利息来覆盖所有相关运作成本方面 (包括外部支持的成本) 做得尤为突出。

如何将成功的SHG项目与其他SHG项目区分开来？逐步浮出水面的最清楚的区分方法是，项目的成功往往与外部给予 SHG 小组的非金融支持的质量相关联，包括标准化的产品和规范、培训，帮助发展小组成员并保持客户的稳定、簿记和管理，还有在某些情况下对小组的运作进行直接的监督。同样，正如之前所述，谨慎地按步骤操作也是很重要的。

大多数 SHG 从银行获得外部资金。那么为什么有些 SHG 项目能够比之前所述的其它接受外部资金资助的 CMLF 运作得更成功呢？也许下面的三个因素可以说明：

- 相对于一个典型的由捐助者或政府机构在初期一次性输入资金的 CMLF 来说，SHG 的资金结构对小组谨慎负责地放贷和吸储有较强的激励作用。SHG 成员知道，外部资金来自于普通银行，这使得他们非常严肃认真地对待贷款的回收。他们所期盼的是，只要负责任地回收贷款并还给银行，银行今后会继续提供贷款，而且可能是更大规模的贷款。他们知道如果不能归还银行贷款，那么他们自己的储蓄也会损失掉。
- 如前所述，在 SHG 得到银行贷款之前，它们通常都是以吸收组员储蓄然后放贷出去的方式运转的，有时这个过程比较长。这往往能打造出更多有纪律性的小组。
- 执行情况更好的 SHG 项目中的小组似乎比之前讨论的外部资助型 CMLF 中的小组获得的外部非财务支持和指导的力度更大。

印度的 SHG 模式是一个新生事物。在对这个模式作出最后结论之前，需要关于大多数项目的更多信息，以及长期绩效的更多经验。但是现有证据的说

服力表明，SHG 是应该得到支持、推广和改进的一种可行模式。的确，大多数印度的 SHG 可能还比较脆弱，但是在世界范围内，微型金融机构的情况是一样的，不过这并不会妨碍更好的微型金融机构或 SHG 项目迅速成长并主导整个领域。

印度的 SHG 成功地把成员储蓄和银行贷款挂钩，不过它并不是唯一的将小组与银行联系起来的 CMLF 模式。在卢旺达，有一个由联合国农发基金资助，由 CARE 国际执行的 CLASSE-B 项目，该项目组织和培训由 15-30 个成员组成的 CMLF 小组。小组接受动员组员储蓄的培训，并向成员提供贷款。一旦它们结束 8 个月的培训并表现出令人满意的还款记录（迄今为止大多数小组的内部贷款还款率为 100%），它们就会受邀提交银行贷款申请。50% 以上的项目申请在批准前被返回至小组进行修订和重新拟定。截至 2005 年 6 月，银行贷款的还款率为 100% (Vita 2005)。

尽管 SHG 模式在印度以外的地方得到复制，但这种模式在那些政府不强制要求银行附带社会借款目标的国家还不是很普遍。SHG 可以在不与银行建立联系的情况下运作，尽管没有这种联系它们就几乎与其它基于储蓄的 CMLF 没有什么分别。

持续的外部支持

尽管 CMLF 自身并不是专业化的管理，但是它在获得专业的外部支持后似乎能做得更好。这种支持需要长期的吗？或者说，单个的小组最终能够完全靠自己的力量继续成功运作吗？仅仅依靠我们在本次研究报告中做出的评估来回答这个问题是很难的，因为大多数接受评估的项目实施的时间都非常短，所以没有几个评估能够对长期的经验得出结论。但是，由捐助者和政府支持的社区金融的整个历史有力地证明了长期的外部支持是需要的。

当新的社区金融模式得以出现，往往有一种趋势会低估社区小组对持续的外部服务的需求程度。例如，FINCA 国际在 20 年前第一次设计出“村银行”模式时，它希望对每个小组的支持仅限于组建和培训方面，并且希望小组能够在若干个为期三个月的贷款周期之后做到完全独立运转。然而，这些小组在外部支持结束之后解散的比例非常高，因此 FINCA 改变了方法。现在 FINCA 与其所有小组都保持很紧密的联系，不只是提供一定程度的支持，而且还实施权威性的外部管理。

另一个例子可以在信贷联盟和其它形式的合作金融中看到，在经历几十年的历程之后，杰出的倡导者和技术顾问们实际上一致赞同“拥有持续的外部支持的小组能做得更好”这个观点。这一观点不仅适用于贫困国家的小额储蓄与信贷合作社，也适用于富裕国家的大型和高度成熟的信贷联盟，它们可能不需要机构发展方面的支持，但是确实需要外部监管。

所以捐资机构、政府以及非政府组织在为 CMLF 项目提供援助时，需要有为 CMLF 提供长期支持的计划。当然，为小组提供的持续外部支持并不一定意味着国际捐助者或促进机构必须持续存在：会员所有制的联合会或其它国内支持结构也是常见的永久性安排。

CMLF 与专业管理的金融机构

CMLF 能够惠及到专业化管理的微型金融机构或信贷联盟无法服务到的地方和客户。但是在许多情况下，这两种模式中的任何一种都是可行的。如果在这两种方式中选择一个的话，那么发展机构是否对其中一种有任何一般的偏好呢？如前所述，卢瑟福提出，在其他条件都相同的情况下，绝大多数穷人宁愿从一个专业的“供应商”那里获得金融服务，

也不愿意听一个“游说的人”告诉他如何为自己管理这样的服务。许多从业人员都是这么想的，但有些人则不是。当两种模式都可行时，哪种模式应该受到推崇呢？这是一个具有争议性的问题，其答案还需要更多的证明，而不仅仅是我们在本期焦点中对CMLF所做的评估能回答的。我们在此能做的就是提出这些问题和争议。

迄今为止，所有的证据说明，CMLF在管理上的现金成本平均起来往往比微型金融机构的更低——而且常常要低得多，甚至在包括了推广和外部支持的成本之后也还是要更低。但是，这一分析并没有包括CMLF成员行使某些管理职能时所付出的非现金交易成本，而且CMLF成员可能要面临某些风险，如果他们是微型金融机构的客户的话则无需承担这些风险。另一方面，微型金融机构的客户也会产生交易成本，而且，在自己的村庄与小组打交道肯定比在另一个村庄与微型金融机构的营业所打交道要更容易。

在大多数国家，专业管理的微型金融机构如果没有金融主管部门颁发的存款业务许可证，就不能为其客户提供自愿储蓄服务。¹⁴非正规的CMLF并不面临这一限制，所以它们既可以提供储蓄服务又可以提供贷款服务。但是就世界范围来说，拥有存款业务许可证的微型金融机构已经拥有了大部份的微型金融客户，没有许可证的微型金融机构所服务的客户的比例将继续缩小。拥有许可证的微型金融机构可以提供CMLF所不能提供的服务，比如大额及长期贷款、长期储蓄，或支付服务和现金转账服务。

一些人喜欢CMLF，因为CMLF是民主化管理的，因而赋予成员管理自己财产的更多权限。与此同时，也有观察者认为，客户所有权和治理会伤害而不是有助于金融服务的管理，尤其在一人一票的原则之下更是如此。例如，他们指出，大型、高效的信贷联盟在实践中通常并不是民主化管理的。

讨论的核心可能应该关注于两种模式的长期稳定性。正规机构的支持者承认，专业化的管理是昂贵的，但却认为没有这种管理，社区小组将难以防止成员储蓄的流失并确保长期获得服务。解决这个问题的唯一办法就是对社区管理型模式的长期绩效进行更好的研究，要看几十年，而不是几年。

最后，避免让上述讨论产生错误的分歧是很重要的。专业化的和非专业化的金融可以而且确实能在许多环境中共存。客户经常同时使用这两种模式来满足不同的金融需求。

为发展机构所做的总结

在特定情况下是否采用社区管理型模式将继续作为一个问题存在。但是一旦机构决定开发一个社区管理型的项目，就会有一些关于良好实践的直接教训。

- 外部资助型CMLF实际上不可行，因为它们不得不违背小组成员的自然动机。成功的可能性太低，所以发展机构应该彻底放弃它们。如果想要运作CMLF，则选择另外两种模式。
- 基于储蓄的CMLF不使用外部资金，在执行效果上出奇的好，至少根据我们在本次评估中对11个样本案例所能作出的分析来看，情况的确如此。
- SHG（大多数都与银行有联系）表现出不同的绩效，但是那些大的和好的项目的結果表明，当项目执行有力时，模式本身也是有效的。

¹⁴没有许可证的微型金融机构常常以强制性存款作为发放贷款的条件。这些强制性的安排应该被认为是对贷款的一种现金抵押条件，而不是用来帮助客户管理好自己的流动资金所提供的一种储蓄服务。

- CMLF项目需要在报表方面做得更好，最主要的是因为好的业务报表往往可以改善项目的绩效。CMLF不能受益于详细的信息记录和保存工作，但是项目至少应该报告以下几个方面，这是非常重要的：(1) 覆盖面——客户和小组的数量；(2) 还款率，使用行业度量标准，和(3) 小组存活状况。¹⁵一些好的CMLF项目采用的其它指标还包括：成员储蓄的收益率、小组解散的原因、员工访问小组（客户）的频率、成员从外部贷款的来源与额度，以及成员对使用贷款后生活质量改变的感受。
- 出资人应该使用他们的资源为小组提供支持服务，而不是直接将贷款资金注入CMLF。本研究报告所评估的案例以及其它社区金融模式运作几十年的经验表明，CMLF在很多方

面需要强有力的、持续的外部支持，包括推广、组织、培训、簿记、网络组建、流动性管理和绩效监测等。在有些情况下，小组在受到外部管理部门一定程度的管理时运作得更好。

CMLF可以为成百上千万的贫困人口提供储蓄和贷款服务，包括许多正规的、专业化的微型金融机构实际无法服务到的人口。发展机构应该，而且也是毫无疑问地继续支持CMLF。随着过去的经验教训被更好地总结，被更广泛地了解，并且恰当地反映在项目设计上，我们有理由期待这些项目的效果可以突飞猛进。

¹⁵ 小额信贷还款情况的衡量是一个声名狼藉的雷区。有些机构通常采用它们自己都说不清的指标，而且在有关术语或计算方法方面也没什么一贯性。对于接收外部贷款的CMLF来说，还款情况报告应该既包括给小组的外部贷款，也包括给小组成员的内部贷款。有关还款率报表的指导文件，详见Rosenberg (1999) 和 Bruett (2006)。



参考文献：

- Adler, Matthias. 2001. "Village Banks in Mali: A Successful Project of Self-Help Promotion." D+C Development and Cooperation, no. 1:18-20.
- Allen, Hugh. 2002. "CARE International's Village Savings & Loan Programmes in Africa: Micro Finance for the Rural Poor that Works." Niger: CARE Publication.
- . 2006. "Village Savings and Loan Associations." Pending in Small Enterprise Development (March).
- Ashe, Jeffrey. 2002. "A Symposium on Savings-Led Microfinance and the Rural Poor." Journal of Microfinance 4 (2): 129.
- Ashe, Jeffrey, and Lisa Parrot. October 2001. "Impact Evaluation on PACT's Women's Empowerment Program in Nepal: A Savings and Literacy Led Alternative to Financial Institution Building." Independent evaluation financed by Freedom from Hunger and the SEEP Network.
- Bruett, Tillman. March 2006. "Measuring Performance of Microfinance Institutions: A Framework for Reporting, Analysis, and Monitoring." Washington D.C.: SEEP Network.
- Christen, Robert Peck, and Gautam Ivatury. Forthcoming. "A Systematic View of the SHG Bank-Linkage System: Four Sustainable Models." A Report for the State Bank of India. Washington D.C.: CGAP.
- Dunn, Elizabeth, and J. Gordon Arbuckle Jr. 2001. "The Impacts of Microcredit: A Case Study from Peru." USAID Office of Microenterprise Development. Washington D.C.: USAID AIMS Project.
- Grant, William, and Hugh Allen. 2002. "CARE's Mata Masu Dubara (Women on the Move) Program in Niger: Successful Financial Intermediation in the Rural Sahel." Journal of Microfinance 4 (2).
- Littlefield, Elizabeth, Jonathan Morduch, and Syed Hashemi. 2003. "Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?" Focus Note 24 (January). Washington, D.C.: CGAP.
- Matthews, Brett, and Ahsan Ali. 2002. "Ashrai: A Savings-Led Model for Fighting Poverty and Discrimination." Journal of Microfinance 4 (2).
- Montgomery, Richard. 1995. "Disciplining or Protecting the Poor? Avoiding the Social Costs of Peer Pressure in Solidarity Group Micro-Credit Schemes." Papers in International Development No. 12. Swansea: Centre for Development Studies, University of Wales.
- Prakash, L. B., Anuradha Pillai, Syed Hashemi, and Jennifer Isern. Forthcoming. "Do India's Self-Help Groups Provide Value for Money?" Washington, D.C.: CGAP.
- Rosenberg, Richard. 1999. "Measuring Microcredit Delinquency: Ratios Can Be Harmful to Your Health." Occasional Paper 3 (June). Washington, D.C.: CGAP.
- Rutherford, Stuart. 2000. The Poor and Their Money. Oxford: Oxford University Press.
- Seibel, Hans Dieter. 2003. "Community Development at Jabal al-Hoss II: Promoting Sustainable Livelihoods and Eradicating Poverty through a Sustainable Network of Village Development Funds." Consultancy report for UNDP and the Syrian Arab Republic.
- Seibel, Hans Dieter, and Dave Harishkumar. 2002. "Linking Banks and Self-Help Groups: Social or Commercial Banking? The Experience of India." Rome: NABARD, Mumbai & IFAD.
- Vita, Massimo. 2005. "Review and Monitoring of CLASSE-B Project- Rwanda." Project evaluation prepared by Microfinanza SRL.
- Wilson, Kim. 2002. "The New Microfinance: An Essay on the Self-Help Group Movement in India." Journal of Microfinance 4 (2): 217-245.
- Zapata, Gabriala. 2002. "Community Savings Funds: Providing Access to Basic Financial Services in Marginalized Rural Areas of Mexico." Journal of Microfinance 4, (2): 163-187.



附件 I. 本研究所涉及的项目

外部资助型（评级项目）		
地点	机构	项目名称
阿尔巴尼亚	世界银行	农村发展项目 Rural Development Project
孟加拉	SDC (瑞士)	Ashrai 项目 (配有外部信贷) Ashrai (portion with external credit)
柬埔寨	联合国儿童基金会	Seth Koma 项目 Seth Koma Program
加纳	联合国粮农组织和荷兰政府	人民参与项目 People's Participation Program
全球	联合国粮农组织资助的评估	小农小组 (配有外部信贷) Small Farmer Groups (with external credit)
印度尼西亚	世界银行	Bengkula 地区发展项目 Bengkula Regional Development Project
印度尼西亚	世界银行	综合湿地项目 Integrated Swamps
印度尼西亚	世界银行	Kecamatan 发展项目 Kecamatan Development Project
印度尼西亚	世界银行	Nusa Tenggara 地区发展项目 Nusa Tenggara Area Development Project
印度尼西亚	世界银行	城市贫困项目 Urban Poverty Project
吉尔吉斯共和国	世界银行	农村金融项目 Rural Finance Project
老挝 PDR	瑞典国际发展署	老挝瑞典森林项目 Laos Swedish Forestry Programme
老挝 PDR	UNDP/联合国资本发展基金	Oudomxay 和 Luang Namtha 小型灌溉系统项目 Small Scale Irrigation
马拉维	CARE 国际	Schemes in Oudomxay and Luang Namtha
墨西哥	墨西哥政府	村储蓄和贷款项目 Village Savings and Loans Program (portion with external credit) 边缘地区的农村发展项目 Rural Development in Marginal Areas Program
墨西哥	世界银行	边缘地区的农村发展项目 Rural Development in Marginal Areas Project
尼泊尔	德国技术公司 和 ADBN	小农合作社项目 Small Farmer Cooperatives
卢旺达	世界银行	社区综合项目 Community Reintegration
桑给巴尔岛	CARE 国际	JOSACA 项目 JOSACA
津巴布韦	CARE 国际	Kupfuma Ishunga 项目 (配有外部信贷) Kupfuma Ishunga (portion with external credit)

基于储蓄型（评级项目）		
地点	机构	项目名称
孟加拉	SDC (瑞士)	Ashrai 项目 (配有外部信贷) Ashrai (portion without external credit)
厄立特里亚	美国国际开发署 (USAID)	社区管理的储蓄和信贷协会项目 Community-Managed Savings and Credit Associations
全球	联合国粮农组织资助的评估	小农小组项目 (无外部信贷) Small Farmer Groups (without external credit)
马拉维	CARE 国际	村储蓄和贷款项目 Village Savings and Loans Program (portion without external credit)
墨西哥	世界银行	社区储蓄基金 Community Savings Fund (portion without external credit)
莫桑比克	CARE 国际	Ophavela 项目 Ophavela
尼泊尔	美国国际开发署 /PACT	妇女赋权项目 Women's Empowerment Program
尼日尔	美国国际开发署 /CARE 国际	MMD 项目 MMD Program (portion without external credit)
叙利亚	联合国开发计划署	Jabal al Hoss II 的农村社区发展项目 Rural Community Development at Jabal al Hoss II
乌干达	DFID	金融部门深化项目 Financial Sector Deepening Project (FSDU)
津巴布韦	CARE 国际	Kupfuma Ishunga 项目 Kupfuma Ishunga (portion without external credit)

未评级的项目（含外部资助型项目和基于储蓄型的项目）		
地点	机构	项目名称
阿尔巴尼亚	联合国开发计划署	Village Development Fund for Income Generating Activities
柬埔寨	PACT	Worth Program
埃塞俄比亚	世界银行	Women's Development Initiatives Project
全球	国际农发基金	Revolving Funds
宏都拉斯	联合国开发计划署 / 国际农发基金	National Programme of Local Development
印度	CARE 国际	Community Managed Revolving Loan Funds—CASHE Program
印度尼西亚	联合国开发计划署	Support to the Implementation of the Indonesia Community Recovery Programme
约旦	欧盟委员会	Social Development Project/ Development and Employment Fund
老挝 PDR	亚洲开发银行	Community-Managed Livelihood Improvement Project
老挝 PDR	FIAM (泰国非政府组织)	Women in Development
老挝 PDR	German Agro Action	Community-Based Rural Development to Reserve Watershed Project
老挝 PDR	德国技术公司	Rural Development Project
老挝 PDR	Mennonite Central Committee (MCC)	Village Development Committee Credit Funds
老挝 PDR	Oxfam Solidarity	Cattle Banks
老挝 PDR	Quaker Services	Revolving Loan Funds
老挝 PDR	World Concern	Village Revolving Funds
老挝 PDR	ZOA	Village Credit Associations
马达加斯加	世界银行	Rural Development Support Project
马里	CARE 国际	MJT (Musow Ka Jigiya Ton)
尼泊尔	联合国开发计划署	Participatory Development Project
尼日	世界银行	Agro-Pastoral Export Promotion Project
巴拿马	联合国开发计划署	Desarrollo Rural Sostenible en el Darién
卢旺达	世界银行	Agricultural and Rural Market Development Project
塞内加尔共和国	美国乐施会	Oxfam America Self-Help Group Model
塞内加尔共和国	联合国开发计划署	Programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté
乌干达	CARE 国际	JENGA
津巴布韦, 马里, 柬埔寨	(英国) 牛津饥荒救济委员会	Banking on the Poor

焦点

第 36 期

请和您的同事自由分享本期焦点的内容，您也可以向 CGAP 要求获得更多本期读物。CGAP 随时欢迎您对本文的反馈意见。

所有 CGAP 公开发行物都可以在 CGAP 网站上下载
www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN Q4-400
Washington, DC 20433 USA

电话: 202-473-9594
传真: 202-522-3744
电子邮件: cgap@worldbank.org

