

微型金融监管

共识指南

2012年10月



扶贫协商小组（CGAP）是一家致力于推动全球低收入群体获得金融服务的独立的政策与研究中心，其工作得到了30多个共同致力于减贫目标的发展机构与私人基金会的鼎力支持。CGAP设立于世界银行内，主要业务包括：提供市场信息，促进行业规范，开发创新解决方案，向政府机构、微型金融机构、捐赠机构和投资者提供咨询和建议。

© 2012, CGAP/World Bank. 保留所有权利。

CGAP

1818 H Street, NW, MSN P3-300

Washington, DC 20433

+1 202 473 9594

www.cgap.org

www.microfinancegateway.org

前言	vii
引言	1
第1章 基础性问题	4
1a. 术语：何为“微型金融”？何为“金融普惠”？	4
1b. 以提高金融普惠性作为监管目标；以监管推动金融普惠性 为微型金融设立专门窗口	8 9
创立一个新框架还是修改现有框架？	10
监管套利	11
1c. “微型金融”和“小额信贷”的监管定义	11
专题框1. 编写“小额信贷”的监管定义	12
1d. 审慎监管和非审慎监管：目标和应用	14
专题框2. 将审慎监管用于只从事小额贷款机构有何系统性理由？	16
1e. 针对机构还是业务进行监管？	18
第2章 存款性微型金融的审慎监管	19
2a. 存款性微型金融的新监管窗口时机和行业发展状况	19
2b. 合理的审慎监管和最低资本金要求	21
2c. 针对微型金融调整审慎标准	22
业务许可	23
资本充足率	23
金融合作社及其网络的资本充足率	25
无担保贷款限额与贷款损失拨备	26
治理	28
流动性和外汇风险	28
贷款文件	30
对联署人贷款的限制	30
对营业网点的要求	31
报告	31
存款准备金	32

内部人员贷款	32
对哪些机构应适用特殊审慎标准?	33
专题框3. 巴塞尔核心原则与存款性微型金融	33
2d. NGO微型金融机构转型为持照金融中介	34
股权结构恰当性和多元化要求	35
对董事会和管理层的资质要求	36
贷款组合作为初始最低资本的一部分	36
2e. 存款保险	37
第3章存款性微型金融机构的审慎监管问题	39
3a. 对微型金融机构的监管工具、执行机制和局限性	40
对小额贷款资产组合的监管	40
放贷停止令	40
资本追缴	41
资产出售或合并	41
3b. 监管成本	41
3c. 微型金融监管职能应设在哪个部门?	42
在现有监管机关内?	42
委托（或辅助）监管	43
自我监管	44
对金融合作社的监管	45
小规模会员制金融中介机构	47
第4章非审慎监管问题	49
4a. 贷款业务许可	49
4b. 报告制度与机构透明度	51
4c. 消费者保护	52
专题框4. 公平竞争，平等对待	53
充分和透明的信息	53
歧视	54
恶劣的放贷和收贷行为	55
过度负债	55
利率上限	56
数据隐私和安全	58
追索	59
恰当的监管部门	59

4d. 信用报告体系	60
专题框5. 微型金融中实行信用报告的益处与面临的挑战	61
4e. 对股东、管理人员和资本结构的限制	63
4f. NGO转型为营利性公司	64
4g. 有抵押担保的交易	65
4h. 金融犯罪	66
反洗钱/打击恐怖主义融资	66
欺诈、金字塔式投资和相关金融犯罪	68
身份欺诈	69
4i. 微型金融的税收待遇	70
对金融交易和业务征税	70
对利润征税	71
第5章 监管无网点银行，为穷人服务	72
专题框6. 以银行为基础的模式和以非银行为基础的模式	73
5a. 代理人和其他第三方安排	74
5b. 无网点银行服务中的反洗钱/打击恐怖主义融资	76
5c. 非银行电子货币和其他储值工具发行商	76
5d. 无网点银行服务的消费者保护	77
5e. 支付系统：监管与准入	78
5f. 跨机构协调	79
第6章 监管从事微型保险的微型金融服务商	80
6a. 何为微型保险？	80
定义微型保险	80
微型保险服务中的各种角色	82
微型保险产品的类型	82
6b. 微型金融机构和提供小额贷款的银行从事微型保险业务	82
微型金融机构充当保险承保人	83
微型金融机构充当保险中介	84
小额贷款银行从事微型保险	85
信贷人寿保险	85
6c. 对微型保险销售的监管	87
销售代理	88
佣金	89
团体销售	89
披露、索赔、消费者认知	91
捆绑销售	92

第7章主要结论、原则和建议总结	94
7a. 一般性问题	94
监管定义	94
对存款性微型金融机构的监管“窗口”	94
7b. 审慎监管	95
合理的审慎监管和最低资本金要求	95
调整对微型金融的审慎标准	95
对哪些机构应适用特殊审慎标准?	96
NGO微型金融机构转型为持照金融中介	96
存款保险	97
7c. 审慎监管	97
7d. 非审慎监管	97
贷款业务许可	97
报告要求	98
消费者保护	98
信用报告体系	99
对股东、管理人员和资本结构的限制	99
NGO转型为营利性公司	99
有抵押担保的交易	100
金融犯罪	100
微型金融的税收待遇	100
7e. 无网点银行服务	100
7f. 微型保险	101
附件A. 编写团队和致谢	103
附件B. 词汇	105
附件C. 小额贷款机构及其资金来源	109
附件D. 参考文献	110

本指南更新了扶贫协商小组2003年版《微型金融监管指导原则》。新版所做的改动反映了全球穷人和低收入者获得金融服务方面的持续发展，如以下诸方面：

- 对小额信贷以外的金融服务更加重视
- 新的微型金融供应商和金融服务交付机制大幅增加
- 监管前沿迅速演进，如对银行和非银行代理商及电子货币发行商的监管
- 来自私营部门和准商业性公共投资者的资金增加
- 越来越多的国家在微型金融以及微型金融监管方面积累了广泛经验
- 在一些国家，越来越多的微型金融机构从非营利转为营利性机构
- 越来越多国家的微型金融市场出现竞争性饱和，可能会增加信贷资产风险，使消费者保护问题更为突出
- 微型金融融入主流金融机构和金融市场
- 就创造公平竞争环境和“根据经营活动”监管在这方面的作用正在形成共识
- 国际金融标准制定机构强调监管要适度，不能因监管导致低收入客户被排除在金融服务以外

与十年前不同的是，现在大多数政策制定者、捐助机构和参与微型金融的私人投资者已经意识到，穷人和低收入者和其他人一样，需要多种基本金融服务，而不仅仅是贷款。¹ 市场对这一需求的响应能力不仅取决于金融服务供应商能否开发可持续、低成本的方式来提供这些服务，同时也需要一个有利的政策和监管环境。因此，如何对金融服务商进行恰当监管对向穷人和低收入者提供金融服务非常关键。我们希望这份最新指南对面临这一挑战的政策制定者能有所帮助。

¹ 低收入者即使不能获得正规金融机构的服务，也会活跃地使用多种非正规服务提供者，从他们那里获得贷款、储蓄、保险和汇款等服务。参见Rutherford (2000) 和Collins, Murdoch, Rutherford 和Ruthven (2009)。

在过去十年里，大多数发展中国家和转型经济体的金融当局都更加重视让穷人获得正规金融服务的问题，因为世界上大量贫困人口目前缺乏这类服务。² 对许多人来说，这个问题就是是否以及如何监管“微型金融”——这个词会让人想到某类特定的服务、供应商和客户。但现在人们从更为广泛的角度提出了这个问题：什么样的法规和监管将有助于把金融服务延伸至目前被排除在金融服务之外的几十亿穷人和低收入者，从而实现金融的普惠性？更广泛的一个问题是，我们应该如何改善对整个金融系统的监管，以便实现在金融服务获取、金融稳定和金融诚信方面的平衡？³

这项工作需要决策者综合权衡监管行动的利弊，因为加强监管可能导致合规成本和执法成本提高，从而降低金融服务的可获得性。监管需要适度（proportionate）：监管的成本相对于监管措施意欲防范的风险而言不应过高（虽然这两方面都很难衡量，而且监管机构、金融服务供应商和消费者之间很可能对此有不同意见）。⁴ 然而，这种保持两方面平衡的努力对保障金融服务的获取是非常重要的，因为降低服务成本对扩大服务覆盖面十分关键。

范围。本指南讨论的是针对面向穷人的正规金融服务的法规和监管问题。虽然有必要在更广泛的金融架构的语境下思考微型金融的问题，但这份指南的重点是微型金融的监管细节；那些针对整个金融部门的一般性问题和原则，只有当它们对理解微型金融监管十分必要时才会加以讨论。

本指南着重于私营部门，包括营利性和非营利性机构。各种各样的国有或国有控股机构也为穷人提供金融服务，但本指南不讨论这些机构涉

² 为避免反复使用“穷人和低收入者”这一冗长说法，本指南中经常只用“穷人”这个词指称微型金融的客户。读者应当明白这个词不仅包括贫困者，也包括贫困线以上的低收入者。

³ 正如CGAP在2011年代表G20集团“全球普惠金融伙伴关系”（GPFI）所编写的白皮书所指出的，“‘有效获取’要求以顾客可负担和对服务商来说可持续的成本提供方便和负责任的服务”（第1页）。

⁴ 参见Porteous (2006)。

及的具体问题：它们太过多样，无法逐一讨论。出于同样原因，本指南不单独讨论储蓄银行，尽管在很多国家它们是向穷人提供金融服务的主要机构。⁵ 不过总的来说，本指南中的大多数一般性原则既适用于私营金融机构，也适用于国有金融机构；同样也适用于国有和私营储蓄银行。

目标读者和格式。金融监管机构是本指南的主要目标读者。但更大范围的读者也可能对本指南感兴趣，这不仅包括与金融服务有关的政府部门，也包括金融服务提供者和其他参与监管决策程序、受监管结果影响的利益相关者，还有向某些国家的政府提供支持以加强金融普惠政策的国际机构工作人员。

有些读者可以用本指南作为它所涵盖的所有议题的一般性介绍；另一些读者则可以将它作为某些具体问题的参考资料。大多数章节都以“要点”概述开始，随后开始详细的讨论和分析。

这里所涉及的有些问题已经有了明确的结论，实践经验表明了其正确性，很少有例外；但在另外一些问题上则没有清晰的经验，或是问题的答案取决于当地具体情况，所以不可能给出一般性的解决方法。对后一类情况，本指南会提出思考问题的框架并指出需要特别考虑的因素。

国别因素。虽然这份指南的主要观点和分析都是来自各国的经验，但我们特意避免讨论特定国家的例子。我们的重点是从全球各国的经验中提取那些适用于各种不同国情的一般性原则和建议。⁶ 在考虑本指南中提出的问题时，国情——包括监管框架；零售金融服务供应商的发展水平；监管者的能力和局限；以及其他政治、经济、历史和文化等因素——是至关重要的。如果简单照搬另一个国家的监管制度作为本国的样本而不去认真分析本国的具体特点，将是很不明智的。

本指南在何种意义上是一份“共识”文件？我们在编写过程中广泛咨询了大量监管人员和其他专家（主要人员名单见附录A）。⁷ 尽管专家们不可能在所有问题上都有一致看法，但在很多领域他们是有共识的。根据专家协商的结果，CGAP认为，本指南的主要内容反映了对“通过微型金融监管促进金融普惠”这一领域的过往经验和最新发展有丰富知识的大多数专家的观点。

⁵ 关于对从事微型金融的储蓄银行的监管，参见WSBI (2008) 的讨论。

⁶ 参见Trigo Loubière, Devaney和Rhynne (2004) 第3页。这篇文章反对“批评某国的监管框架不好或称赞某国的框架可作为典范，”认为“每个监管框架都反映了当微型金融进入金融行业时所存在的各种可能性。”文章建议微型金融新法规的设计者和就微型金融监管框架出谋划策的国际顾问应当充分考虑这种现实。

⁷ 认可他们对本指南所做的贡献并不意味着他们个人或所属的组织赞成本指南的所有内容。

其他资源。由于本指南重点针对面向穷人的金融服务监管的特有问题，它对很多金融业监管的更广泛原则并未加以讨论。对这类问题，读者应参考有关标准制定机构（SSBs）所制定的核心原则和其他出版物，特别是巴塞尔银行监管委员会（BCBS）和支付结算体系委员会、国际保险监管协会（IAIS）、国际存款保险机构协会（IADI）以及金融行动特别工作组（FATF）这几个机构。⁸ 正如CGAP在2011年代表G20集团“全球普惠金融伙伴关系”（GPIFI）所编写的白皮书所指出的，这五个标准制定机构正对微型金融和金融普惠性给予越来越多的关注。⁹ 本指南的内容总体来说与这些标准制定机构的总体原则以及对金融普惠性的具体指南相一致。

很多智库、公民社会组织和产业协会也就如何开展监管、促进金融服务的普惠性提出了建议。¹⁰ 这些资源见附件D。

本文结构。本指南的组织结构如下：

- 第一章讨论基础性问题，如微型金融和小额信贷的定义，金融普惠性作为监管目标的意义，以及审慎监管和非审慎监管之间的区别。
- 第二章讨论对存款性微型金融机构的审慎监管。
- 第三章考察对从事微型金融业务的存款性机构的监管挑战。
- 第四章讨论对从事微型金融业务的存款性机构和非存款性机构的非审慎监管。
- 第五章讨论无网点银行的监管。
- 第六章讨论微型保险监管，特别是保险是由微型金融服务商销售和管理的状况。
- 第七章总结主要结论、原则和建议。

⁸ 附件D列出了这些机构的相关原则及出版物。

⁹ 参见BCBS (2010); G20组织的《创新性普惠金融原则》（*G-20 Principles for Innovative Financial Inclusion*, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html>），以及《多年度发展行动计划》（*Multi-Year Action Plan on Development*, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>）。还可参见FATF (2012a); FATF (2011); IAIS and CGAP Working Group on Micro insurance (2007); 以及 IAIS, Microinsurance Network和Access to Insurance Initiative (2010)。

¹⁰ 例如，可参见全球发展政策中心（Center for Global Development Policy）的《扩大金融服务获取的原则》（<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1422882/>）；Smart Campaign的《客户保护原则》（<http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/smart-microfinance-and-the-client-protection-principles>）；以及WSBI (2008)。

本章首先讨论本指南使用的一些基本术语（附录B的词汇表包括了更多的术语）。然后讨论能动监管（enabling regulation）——即监管的明确目标是以推动面向被排除在金融服务之外的群体的服务商和服务产品的发展。接下来我们从监管角度来讨论微型金融和小额信贷的定义——这可能与它们在一般性讨论语境中的定义有所不同。本章最后探讨的是应该针对机构类型还是业务类型来进行监管，还是通过二者的结合。

1a. 术语：何为“微型金融”？何为“金融普惠”？

在大多数国家，现代微型金融运动开始时都以小额信贷为重点，后来才认识到储蓄、汇款和保险服务对穷人的重要性。¹¹ 在大多数自视为“微型金融机构”（MFI）的服务提供者眼里，小额信贷在其自我认知中仍是非常重要的部分。不过，人们对金融普惠的认识在不断演进，近年来已出现了一种用词上的转变，即从“微型金融”转向“金融服务获取”、“金融普惠性”以及类似涵义更广的说法。不过，本指南仍使用“微型金融”和“小额信贷”的说法，主要是因为很多国家已经在法规中使用这些说法，而且今后可能会继续使用。

在本指南中，“微型金融”指向穷人和低收入者（以及无固定工资收入者——尤其就贷款而言）以及其他被系统性排除在金融体系之外的人提供正规金融服务。¹² 如上文所述，“微型金融”不仅包括一系列信贷产品（用于经营、消费、社会义务、紧急情况等），还包括储蓄、汇款和保险。

“金融普惠性”是什么意思？它与“微型金融”又有什么区别？本指南中，“金融普惠性”是指“所有处在工作年龄段的成年人都能从正规

¹¹ 在世界上大多数地方，金融合作社的历史与此有所不同，它们在现代微型金融运动出现之前多年就开始吸收存款。

¹² “正规”服务指由获得了政府颁发的法律牌照的机构提供的服务。

的金融服务提供者那里有效获取信贷、储蓄、支付和保险服务。”¹³ 在很多发展中国家和转型经济体，这包括大量按当地标准不属于贫困甚至算不上低收入的家庭，也包括大多数中小企业（SMEs）（至少就获取信贷而言）。¹⁴

“微型金融”和“金融普惠性”这两个说法都是指正规金融服务——由正式登记注册的或政府授权的服务商提供的服务。虽然本指南对非正规服务商未加讨论，但我们需要认识到，大多数穷人都使用多种非正规金融服务商提供的服务，即便当他们可以获得正规服务时也是如此。认识到这一点是非常重要的。

在本指南中，“小额信贷”和“小额贷款”有四个重要特点：¹⁵

1. 小额贷款通常比传统的常规银行贷款数额小得多——尽管对小额贷款的最高额度没有统一标准。
2. 小额贷款一般没有抵押物，或者只有非常规抵押物（在还款违约时往往不足以弥补贷款人损失）。
3. 借款人通常是自雇者或是非正规就业者（即不从正规雇主那里领工资）。
4. 贷款人通常使用下文中描述的常见小额贷款方法。

出于各种原因，这种对小额信贷的宽泛定义对监管目的来说不合适。参见“1c. 对‘微型金融’和‘小额信贷’的监管定义”。

尽管大多数小额信贷的客户是“小生意人”，有自己产生收入的活动，但他们贷款不仅用于商业目的，也用于非商业目的，如用来平滑消费或社交、医疗和教育支出。不过，小额信贷仍与典型的消费信贷（如使用信用卡或延迟支付）不同，因为后者通常是对有工资收入的人按其信用评级贷款。消费贷款会涉及一些特有监管问题，本指南对此不予讨论。

¹³ GPFII白皮书(2011, p. 1)。参见脚注3对“有效获取”的解释，它包含了负责任的服务提供与可负担性两方面含义。

¹⁴ 很多关于中小企业金融的监管问题（如借款人破产规则）与微型金融的关系有限，因此在本指南一般不进行讨论。

¹⁵ “小额信贷”和“小额贷款”在本指南中是同义词，尽管有些监管体系对“信贷”和“贷款”有不同法律定义。

在本指南中，“常见小额贷款方法”指过去40年里使用的、包括以下大部分（但不一定是全部）特点的方法：

- 出借人与借款人有直接的人际接触
- 基于对借款人（和/或其家庭）的现金流分析而不是信用评级来发放小组贷款或个人贷款
- 初始贷款额很低，以后逐渐提高¹⁶
- 按时还款的借款人可迅速获得后续贷款
- 借款人在拿到贷款前必须进行“强制储蓄”，以表明其还款意愿和能力，并且/或者相当于对贷款提供了部分“现金抵押”。

从监管角度来说，这种通行的小额贷款方法可能是小额信贷的最主要特点，对本指南中的很多内容也十分关键。

何为“微型金融机构”（MFI）？在本指南中，它指的是以向穷人提供金融服务为主要业务的正规机构。¹⁷ 提供一种或多种微型金融服务的机构有很多种类，包括各种非政府组织（NGOs）；商业金融公司（有时被称为非银行金融公司）；各类金融合作社；储蓄银行；农村银行；国有农业银行、开发银行和邮政银行；商业银行；以及政府支持的各种贷款基金。很多机构都在向更富有的客户提供金融产品的同时也向穷人提供金融服务，但对穷人的服务。

是其主要业务。这一区别是非常重要的：如果一个金融服务商提供多样化的服务，那么监管所要控制的风险就会有所不同。

本指南重点针对以下几种机构类型：NGO微型金融机构、商业性的小额贷款公司、商业银行、微型金融银行以及金融合作社。有些时候，由于NGO和金融合作社的独特特点，我们把它们与其他类型的微型金融机构分开讨论。

金融合作社有多种形式，包括信用合作社、储蓄和信用合作社、储蓄银行、合作银行，等等。在许多国家，各类金融合作社向大量贫困人口提供服务。但是，本指南并不深入讨论金融合作社特有的审慎性问题。虽然它们都采用会员制，都实行“一人一票”，但不同国家和地区的金融合作

¹⁶ 这种做法现在已经不象以前那么普遍。而且，还需要指出的是，即使是在仍然这么做的地方，贷款额度也不会持续无限增加。贷款人（或法规）可能对所有借款人或某个借款人设定贷款上限，借款人自己往往也会达到自己想要的贷款数额并且不再增加。

¹⁷ 很多从事微型金融的组织——尤其是国内和国际NGO——给非金融服务以同等或更多重视，如商业培训、农业培训和提供农业生产投入品、医疗服务和教育等。

社在结构（包括治理）和特点上存在巨大差异。这种差异在一定程度上是由于大多数合作社模式是由三种不同传统（德国、法国/加拿大、英美）发展而来，同时合作社的业务以及成员的规模及构成也有所不同。它们对加强金融普惠性都非常重要，而且对它们的监管是受到普遍关注的一个问题，因此，在改善金融合作社的审慎监管方面，监管者、政策制定者以及标准制定机构都应发挥必要的作用。

上文已经提到，本指南不讨论国有金融机构和储蓄银行特有的监管问题，但这里所讨论的许多问题对它们也同样适用。在许多发展中国家和转型中国家，对穷人提供的金融服务中国有金融机构和储蓄银行（可能是国有）占了很大一部分；在某些国家，它们是向穷人提供服务的唯一正规金融机构。如果从公平竞争的角度来说，应当对国有银行——尤其是国有商业银行——提出与从事同类业务的私营银行同样的审慎监管和非审慎监管要求。但是，发达国家和发展中国家在银行管理领域都对国有银行给予不同待遇。这可能主要是由于存在这样一种假设，即它们的所有债务都有政府作为后盾。虽然这个问题由于太过复杂而超出了本文的讨论范围，但政府还是应该努力提供一个公平的竞争环境，确保国有金融机构是补充而不是取代私营部门的经营者。

对储蓄银行的监管通常不同于商业银行。这份指南尽管不讨论储蓄银行特有的监管问题，但这里所讨论的对微型金融活动的监管一般来说也适用于储蓄银行。¹⁸

¹⁸ 全球储蓄银行学院（WSBI 2008）提出了微型金融监管的一般原则，并建议了一些具体的监管措施，但这些措施并非专门针对储蓄银行。

1b. 以提高金融普惠性作为监管目标；以监管推动金融普惠性

要点

- 要想制定并实施符合金融普惠目标的法规，监管者就需要了解微型金融的独特特点，包括微型金融的客户及其需求、产品和服务以及提供这些产品和服务的机构。
- 问题通常会由于金融监管部门和可能影响微型金融机构提供服务的其他政府部门之间缺乏协调而产生。
- 监管对监管对象和监管者都有成本。这些成本应当与监管意欲控制的风险相称。
- 监管应当尽可能做到机构中立（采取基于经营活动的监管方法），既有助于建立平等的竞争环境，也有助于降低监管套利的风险。
- 如果为微型金融建立新的监管窗口，监管者应当对监管套利的可能性保持警惕。有的国家为微型金融提出某种政策，想促进某方面的业务，但吃惊地发现该政策也被用来发展监管者不想推动的其他业务。

关于金融机构的监管，主流观点认为监管的中心是保护整个金融体系，并保护金融机构以成本-效益比高的方式偿还储户存款的能力。¹⁹ 把促进金融普惠性加进来作为金融监管的另一个目标，就从三个方面带来了新的责任和风险：新的服务提供商，新的客户（可能不熟悉正规金融机构），以及新的产品和交付方法（如无网点渠道）。要制定恰当的监管法规并进行有效监管，监管者就需要了解微型金融的独特特点和风险，包括它的客户及其需求、相关产品和服务以及提供它们的机构。

微型金融监管者面临的挑战是如何保持金融服务获取、金融稳定、金融诚信和消费者保护这几方面的平衡。它们之间复杂而不断变化的平衡关系需要监管者不断进行成本效益分析。²⁰ 这往往不只涉及金融监管

¹⁹ 通过以下措施来实现：（1）对股权结构提出要求，对允许开展哪些业务做出规定；（2）要求机构有恰当的风险管理政策并达到特定绩效标准；（3）建立必要体系，使监管者及时了解金融机构的运作；（4）给监管者必要的干预工具，包括人员配备和授权。现在监管者日益关注金融服务提供者相互之间的关系（如竞争关系、合作关系）以及它们与客户的关系（如银行保密、消费者保护），同时也越来越重视防止金融市场被用于犯罪，如洗钱和资助恐怖主义活动。

²⁰ 计算成本和收益并不容易。成本包括对被监管机构的成本以及监管者自己的成本，哪一条都很难事先进行估算。而某些收益（如消费者保护）则难以量化。不同的利益相关者对风险和收益的评估不同，而且在危机到来之前很难看出不加监管会导致的风险。

部门，还涉及其他政府机构，如消费者保护机构、竞争监管机构、社会福利机构和执法部门。除非这些机构之间加强沟通和协调，否则会导致大量问题出现。

目前对微型金融实施的监管不仅要保护金融系统和存款，还要推动穷人获得正规金融服务。在初始阶段，监管只需要允许发放基本的小额贷款就能起到推动作用。有些国家需要进行改革，从法律上明确授权非银行实体从事这类贷款业务（见“4a. 贷款业务许可”）。这是很重要的，因为往往只有当NGO和其他非商业机构进行了相关实验后，商业性主体才愿意开展微型金融业务。

要使监管能够推动对穷人的正规金融服务，也可以对相关标准进行调整，使现有机构可以扩大客户群或服务种类（如废除利率上限，因为利率上限使小额贷款无利可图；或是调整审慎标准，解决接受存款的微型金融机构特有的问题）。也可以通过某些措施使投资于微型金融更具吸引力（如税收优惠）。最后，可以通过监管改革促进新型微型金融机构的设立。不管其具体目的如何，监管都应尽量做到机构中立（见“1e. 针对机构还是业务进行监管？”），这样既有助于建立平等的竞争环境，也有助于降低监管套利的风险。²¹

为微型金融设立专门窗口

政府往往会为微型金融设立一个新的“专门窗口”，也就是说，把它作为单独的一个监管类别。某些国家的新监管体系设立了一系列专门窗口，有关机构可以从一个类别过渡到下一个类别。这种方法意味着允许以下几类机构的存在：

- 非银行小额贷款机构
- 非银行存款性机构（既给穷人提供储蓄服务，也从他们那里获得储蓄资金用于贷款业务）
- 上述二者的结合，有时称为“分层法”

²¹ 本指南对竞争问题仅简要提及。但在贫困人口占很大比例的国家，竞争政策的核心目的（消费者福利最大化）可能有所不同。这类国家在制定和实施竞争政策时，分配方面的考虑（即社会各界——包括穷人在内——对财富的分配）可能是一个非常重要的因素。参见Adam和Alder (2011)。

在决定是否建立对微型金融的专门监管窗口时，第一步应当是确定现有的法律框架里是否存在阻碍这一市场发展的因素。（话虽这么说，但实际上有时候设立新窗口的决策是由政治考虑而不是技术考虑驱动的。）

世界各地的经验表明，开设一个新的监管窗口来消除非银行小额贷款业务发展的障碍（例如，取消禁止非营利机构发放贷款的直接或间接规定），可以很快增加获得这类服务的客户数量（尽管他们未必是这一措施的倡导者所设想的目标客户）。相比之下，如果开设新监管窗口的目的是使某些机构可以吸纳存款，其成效则很难说。有些时候，最主要的制约因素是缺乏对这一业务有兴趣的企业家和投资者，²²或是缺乏可以很好地管理用存款去放贷所产生的风险的人员。在这种情况下，只靠设立专门监管窗口本身可能无法扩大相关服务，而是至少要等到投资者兴趣和管理能力得到更好的发展才行。（参见“2a. 存款型微型金融的新监管窗口：时机和行业发展状况”。）

创立一个新框架还是修改现有框架？

如果要设立一个新的专门窗口，那么是通过修改现有的金融法规还是创建新的法规？不管采用哪种方式，都需要把新窗口针对的新型机构纳入适用提供类似服务的机构的一揽子规则（如金融消费者保护和破产处理规则）。

纳入现有法规框架更有利于监管体系的协调性，新旧机构的监管出现不一致或不公平待遇的可能性较小。不管是初始时期的监管改革还是未来的修订都是如此。²³然而，究竟应当采用融合的方法，还是创建单独的新框架，最终要取决于当地具体情况。政策制定者可能不愿对银行法进行修订，因为他们不希望引发对一些与微型金融完全无关的问题的重新审查。²⁴

²² 如果法规不恰当或者新模式监管负担过重，这一问题就会更加严重。

²³ 当通过行政规章（而不是法律）来实施改革时，未来的调整通常更易于实施，因为行政规章的通过、修改或废除比正式立法所面临的程序障碍要少。

²⁴ 有时这一决定会受到捐赠机构所提供的一揽子技术援助的影响，这种一揽子援助里可能包括一部新的“微型金融法”草案（通常基于其他某国的法律）。这种方法很少能适应当地具体情况。

监管套利

如果新窗口的监管措施更为宽松和优惠，现有机构和新进入市场的机构可能会扭曲自己的定位，以便被归为“微型金融机构”。这种针对监管的投机方法（或称“监管套利”）可能导致对某些机构监管不足。此外，新进入市场的机构也可能将新的微型金融窗口用于与监管者初衷完全不同的经营业务。过去已经有这样的例子：消费贷款机构（一般面向有固定工资收入的借款人）使用微型金融（贷款通常针对没有正式就业的借款人）业务许可，从适用于小额贷款的高利率中获益。不能满足最低资本要求或其他银行审慎性要求的商业银行曾经在微型金融窗口下，被重新授予营业执照，而它们完全没有向低收入客户有效提供服务的动机和知识。至少在一个案例中，原来表现不佳的银行被作为微型金融机构重新获得牌照，但它们大多经营失败，使微型金融的整个概念在这个国家都受到玷污。

1c. “微型金融”和“小额信贷”的监管定义

要点

对“微型金融”和“小额信贷”的监管定义应当紧密配合具体的监管目标，而不是简单地取自关于微型金融的一般文献。

前面我们按照“微型金融”和“小额信贷”在本指南中的用法，对它们作出了宽泛的定义。然而，这些定义通常并不适合用在国家的法规里（参见“1a. 术语：何为‘微型金融’？何为‘金融普惠’？”）。恰当的监管定义必须基于对本国具体监管目标的清晰阐述。举例来说，如果监管目的是调整对存款性微型金融机构的审慎规范，那么就需要从贷款额度上限的角度来对“小额信贷”进行定义。但是，如果想确定一个NGO微型金融机构是否具备充分的公益性、从而享受利润税减免，那么这个定义可能就不合适。参见专题框1。

专题框1. 编写“小额信贷”的监管定义

对“小额信贷”没有普遍适用于各国的标准监管定义。很多国家根据各种监管目标编写了各自的定义，它们的经验说明要注意以下一般性实际问题。

1. 资金用途。确定所发贷款的主要用途（如小微企业、住房、教育等）可能有助于微型金融机构及其客户管理风险。但是，在监管定义中不应要求贷款被用于微型企业。首先，这会妨碍穷人以其他正当理由借款。其次，资金具有可替代性（fungible），无数关于小额贷款实际用途的研究表明，即使贷款时声明贷款目的是用于小微企业而且法规也有此要求，但实际上很大一部分资金用在了其他用途。大多数小额贷款的顾客实际上也是小微企业家——他们自己从事小规模能产生收益的活动；但这并不意味着他们贷来的款项都是用于生产经营。金融服务——包括小额贷款在内——对贫困家庭非常重要，不仅可以为生产活动提供资金，也可以使他们在收入不规律、不稳定的情况下支付日常消费。此外，小额贷款和其他微型金融服务还使家庭可以积累起足够数额的现金来应付突发事件、抓住零星机会或履行重大的社会责任。
2. 最高金额。监管者如果对小额信贷设置最高金额，就会给该行业带来两个问题。贷款方：（1）将无法满足那些后来想获得超过限额的贷款的成功客户的要求；（2）用成本较低、数额较大的贷款平衡成本高的小额贷款的机会减少。但另一方面，如果把最高金额设定得过高，就会稀释小额贷款面向低收入人群的定位，增加监管套利的风险。采用双管齐下的方法可能有助于保持两方面的平衡：
（1）对整个小额信贷业务设定最高平均贷款余额；（2）对单笔小额贷款设置更高的上限（同一借款人的多笔贷款要合起来计算）。^a对平均贷款余额设定上限有助于保持小额信贷服务穷人的整体目标，而对个人的贷款规模设定高于前者的上限则提供了一定灵活性。
3. 定义客户。常有人希望在法规中对目标客户加以定义，但这样做会在实践中带来挑战。例如，如果将目标客户定义为“贫困”者，就可能把得不到银行服务的低收入者排除在外——至少如果对客户

专题框1. 续

收入的上限规定得到执行的话，就会出现这种情况。而低收入者同样也需要服务，而且他们能给金融机构带来盈利。在实践中，要想切实执行这种收入上限也将非常困难而且成本巨大。

小额信贷有时被定义为对小微企业主（在正规部门以外工作挣得收入的人）的贷款。即使政策制定者的意图是密切针对这个客户群，但法规中引入一些灵活性会更为实际，比如可以把小企业主的家庭也包括进来，或者只要求小企业主占借款人的大多数。

有时小额信贷的目标客户被定义得相当狭窄，但监管者在实践中允许贷款机构较为灵活地选择客户。对那些声称从事小额信贷但实际上服务于完全不同类型客户的贷款机构，可以援引法规条文对它们进行处理。

4. 对贷款抵押的要求。为将小额信贷区别于传统的零售银行贷款，监管机构可能会要求小额贷款无需抵押。但任何此类监管要求都应有一定灵活性。比如，小额借款人开始时可以使用无担保小额贷款，但其中有些人的生意可能会发展得较好，收入增长，并获得了价值可观的资产，可以作为正常抵押物用于后来的贷款。此外，一些微型金融机构通过抵押物来以提高还款激励，哪怕抵押物的价值不足以弥补贷款违约的损失。
5. 通过法律还是行政规章定义“小额信贷”。如果对“小额信贷”已经在法律中进行了定义，而经济形势有所变化或实践表明原有定义存在较多问题，那么它的修订就需要完整的立法程序。如果通过行政规章进行定义的话，修订起来就比较容易。某些国家的司法规范要求法律较为明确具体，但仍会留有一定空间，使细节问题可以通过行政规章来确定。

^a 注意这两种不同的衡量方法：长期来看，一个机构的整个小额贷款业务组合的平均贷款余额往往略高于平均贷款发放金额的一半。因此，如果平均贷款余额（贷款业务组合除以有效贷款笔数）最高不得超过200，而单笔放款金额最高为2000，这就意味着任何单笔贷款最高大约相当于整个小额贷款业务组合平均贷款限额的5倍。参见Rosenberg (1999)。

对“小额贷款”做出监管定义可能是具有挑战性的一项工作，但定义“小额储蓄”则非常简单，主要是因为基本上不需要对它进行定义。对存款者的收入水平或其他特征进行限制通常会适得其反。一般说来，获得存款性微型金融牌照的机构是为了服务穷人和低收入客户。即使按照这样的假设，吸取较富裕客户的存款也可以服务于这一目的，只要它们是用来向低收入客户发放贷款。事实上，所有存款性微型金融机构有一个共同的筹资模式，即它们大部分储户的储蓄额非常小，但它们的大部分存款资金来自少数——往往是极少数——大额储户。

然而，取决于具体监管目标，有时对储蓄额加以限制可能也是有必要的。例如，为了反洗钱和打击对恐怖主义活动的资助（AML/CFT），很多国家对各种账户和交易进行风险分级。越来越多的国家在对低风险级别的定义中设定了储蓄余额和交易额度的上限。

1d. 审慎监管和非审慎监管：目标和应用

要点

除非有特殊情况，不对非存款性微型金融机构进行审慎监管。²⁵

当吸收存款的机构资不抵债或流动性不足时，它就不能偿付储户的存款；如果这是一个规模很大的机构的话，就可能破坏公众信心，从而导致挤兑或其他对金融体系的系统性损害。审慎监管就是政府对这些机构的财务状况进行监督，并在出现问题时及时采取行动。

相比之下，“非审慎”监管（也称为“业务行为”监管）并不涉及对被监管机构的财务健康进行监督或评估。²⁶对微型金融的非审慎监管通常有三个主要目的：（1）保护金融服务的消费者；（2）使各种机构可以提供多种恰当的产品和服务；（3）给政府提供制定经济、金融和刑事执法政策所需的信息。某些非审慎监管法规的实施是一般性的，包括民

²⁵ 金融部门监管的一些传统做法（尤其那些与法国历史关联的）是对各类贷款机构进行审慎监管，而不管它们是否有可能系统性地损害金融稳定。

²⁶ “业务行为”监管的说法可能更为普遍。但是，这种说法所涵盖的监管范围较窄，只是针对服务商对消费者和其他服务商的行为的监管，通常不包括诸如税收、所有权限制等事项。

事和刑事诉讼和私人行动权。另外一些非审慎监管则由专门的监管机构来实施。²⁷

有时候，一条规则既服务于审慎监管目标，也服务于非审慎监管目标。例如，有效的贷款消费者保护法规有助于改善资产质量，从而也有助于金融机构的整体财务健康——虽然这不是该法规的主要监管目标。

人们普遍认为，与非审慎监管相比，审慎监管的合规和执行通常更为复杂、困难，成本更高——对监管者和被监管者来说都是如此。这对一些发展中国家来说问题更为严重，因为这些国家的监管者能力有限，仅是监管主流银行和保险业就已经捉襟见肘。

因此，一个重要的总体原则是避免将繁琐的审慎监管用于非审慎目的。例如，如果主要目的是防止有不良记录的人拥有或控制存款性微型金融机构，银行监管部门就没必要对这类机构的财务状况进行监督；只要要求它们披露机构的所有人或控股人的信息并对他们进行合格审查就可以了。

为什么政府要对银行和其他金融中介机构进行审慎监管，而不对非金融企业进行监管呢？银行与其他企业相比，在“花别人的钱经营自己的生意”方面要严重得多，而“别人的钱”主要是公众存款。这为经理人过度冒险提供了激励。更重要的是，银行存在挤兑风险。如果一个银行的一个储户对储蓄的安全性丧失信心，就可能迅速扩散到其他银行，威胁整个银行和金融体系的稳定，并对所有其他经济部门也造成严重后果。因此，人们已经形成普遍的共识：审慎监管事关金融体系的稳定和储蓄安全，为此付出较高成本也是值得的。

只从事贷款业务的微型金融机构显然不会给储户造成风险（它们没有储户），也不会出现挤兑。不过，如前所述，对它们还是应当进行恰当的非审慎监管。

²⁷ 例如，发放贷款业务牌照以及对被监管者的报告要求，这些可由对这类机构的专门监管机构开展；金融消费者保护则可由金融监管部门或消费者保护部门实施；反洗钱/打击恐怖主义融资则通常由国家的金融情报部门负责。

专题框2. 将审慎监管用于只从事小额贷款机构有何系统性理由？

对那些资本并非来自公众存款、从事金融中介业务的小额贷款机构，是否需要审慎监管？（参见附录C对非存款型MFI的资金来源及其对监管影响的讨论）。一般情况下，我们的答案很干脆：不需要。

只发放贷款的微型金融机构不会导致挤兑，但有些观察家指出，它们偶尔出现具有传染性的“借款人逃债”现象。2008-2009年的全球金融危机期间，不止一个国家的小额信贷市场出现了这种传染效应。如果微型金融机构即将破产，那么借款人停止还贷是很常见的，因为借款人还款的一个主要动机是还清之后可以得到新的贷款。如果一个规模很大的微型金融机构倒闭，其他机构的借款人也可能对自己所使用的贷款机构的稳定性和前景产生怀疑。如果发生这种情况，其他微型金融机构可能被发生问题的机构“传染”。至少有一个国家，政府（通过国有机构）出资，让另一微型金融机构将该国最大的微型金融机构收购，避免出现感染效应，防止向微型金融机构贷款的商业银行蒙受损失。^a

既然存在借款人逃债的可能性，那么是否意味着对只发放贷款的微型金融机构也应该进行审慎监管呢？这里需要分析四个因素：系统性风险，审慎监管的成本，谁承担损失风险，以及进行有效监管的能力。

1. **系统性风险。** 一个或几个小额贷款机构的倒闭通常不会危及整个国家的银行和金融体系。即使小额贷款机构的客户数量很大，它们的资产也通常不会在国家金融资产中占很大比例。^b 一个少见的例外情况是全国银行资产中对微型金融机构的批发贷款占了很大一部分。但即使在这种情况下，更为直接和恰当的做法是改善对银行贷款业务的监管（而不是对只发放贷款的微型金融机构进行审慎监管）。
2. **成本。** 审慎监管对监管者和被监管者来说成本都很高。经验表明，对微型金融机构的资产进行监管的成本大大高于对同等规模资产的常规银行进行监管的成本。如果没有补贴，金融机构就会把监管成本转移给客户才能生存下去。就存款性机构而言，审慎监管的成本

专题框2. 续

会低于从危机中挽救金融体系的成本。相比之下，小额贷款机构倒闭后，通常并不需要进行系统性的救助。

3. **损失风险。** 一个小额贷款机构的倒闭会导致投资者和捐赠机构的资金损失。投资者和捐赠机构可以通过对自己投资的机构进行监督来降低这种风险。如果不涉及储蓄资金，那么公众的钱没有损失。倒闭金融机构的客户可能会暂时或永久地失去金融服务。但这一点对很多非金融企业来说是一样的。因此，这种风险不能成为对这些企业进行审慎监管的理由。
4. **监督能力。** 零星储户一般无法对持有其存款的银行的管理和状况进行评估。相比之下，小额贷款机构的所有人、向其提供贷款和捐赠机构可以而且应该监督他们所投资的机构。

综合考虑这些因素，在大多数情况下，基本上无法找出对不吸收存款的小额贷款机构进行审慎监管的理由。^c（与此同时，非审慎监管——特别是消费者保护法规——则完全适合于这类机构）。

^a 见Chen, Rasmussen和Reille (2010)。

^b 在极少数情况下，MFI资产在一个国家的金融体系中占据重要地位，但在这种情况下通常已经对MFI进行了审慎监管，因为它们吸收存款。

^c 有些监管者，特别是那些受法国监管传统影响的国家，不同意这一观点。

作为其贷款方法的一部分，一些微型金融机构在向借款人发放贷款前和/或在贷款周期内要求他们在该机构存款。这项要求测试客户定期还款的能力和意愿，并通过“现金抵押”对贷款的安全提供一定保护。对这种强制储蓄（而非自愿储蓄）的微型金融机构，是否应视为存款性机构并进行审慎监管？对这个问题人们有不同看法。

通常情况下，强制储蓄的微型金融机构的客户是净借款人：强制储蓄的数额通常只是客户贷款额的一（小）部分，也就是说，客户欠的钱多于他们存的钱。如果这个微型金融机构濒临倒闭，这些客户可以通过偿还贷款的简单办法来保护自己。

但另一方面，有时客户的贷款余额很低或是没有未偿贷款，这通常发生在分期还贷的末期或是上一笔贷款结束、下一笔贷款尚未开始时。在这种时候，强制储蓄可能会超过贷款余额，客户处于“净风险”地位。需要对照审慎监管的成本来衡量这一相对来说较小的风险。

有些国家已经在这个问题上采取了中间路线，要求所有用客户的强制储蓄资金进行操作（即贷给其他借款人）的微型金融机构获得审慎牌照，但那些将储蓄资金保存在持照银行或投资于低风险债券的机构则不需要。如果一个微型金融机构倒闭，监管机构应设法保护其客户优先索回储蓄的权力，比如可以要求将强制储蓄资金置于一个信托基金或托管账户之下。²⁸

1e. 针对机构还是业务进行监管？

要在推进金融普惠性的同时促进公平的竞争环境，就应当尽可能地对类似业务进行一视同仁的监管，不论被监管的是何种机构。能在多大程度上做到这一点既取决于所涉及的具体监管问题，也取决于不同机构所面临的法规环境（同一法律还是多部法律）和监督安排（一个还是多个监管机构）。有各种方式可供采用。按照“职能”方式，谁来监管是根据受监管业务来确定。统一或“整合”方法是将审慎监管和非审慎监管职责放在同一监管机构。“双峰”（twin peaks）方法则由不同机构分别负责审慎问题和非审慎问题。在很多使用统一方法或双峰方法的国家，非存款机构都被置于监管体系之外。

某些审慎规则应当取决于金融机构的类型：比如，业务许可或资本充足率等问题，对不同类型的机构可能要有不同规则。与此相反，对微型金融服务的大多数非审慎规则应当具有普遍适用性，不管提供服务的机构是哪种类型。特别值得一提的是，在金融服务消费者保护和反洗钱/打击恐怖主义融资方面，最好是对提供同种服务的所有服务商使用同样的一套规则。

有些时候，根据业务活动（而不是机构类型）进行监管从原则上来说是合理的，但出于政治经济因素而在现实中没有可行性。比如，要想出台新的法规，使新进入市场的机构可以在公平环境下与现有机构进行竞争，可能就会遇到很大阻力。

²⁸ 监管者需要有权核实资金确实得到这种安排。这种核实应被视为审慎监管，但这并不意味着还需要引入其他审慎要求。

当微型金融逐步发展、业务不再限于小额贷款时，就需要考虑对存款性微型金融的审慎性监管问题。²⁹ 对存款性机构进行审慎监管的主要原因是：

（1）防止因为一个机构倒闭导致其他机构的失败，保护国家的金融体系；（2）保护小储户的利益，因为小储户自己没有能力对金融机构的财务状况加以监督。³⁰ 如果审慎监管并不能把注意力集中在这两个目标上，就会导致稀缺的监管资源被浪费，使金融机构背负不必要的合规负担，制约金融业发展。

2a. 存款性微型金融的新监管窗口时机和行业发展状况

如前所述，许多国家已经为存款性微型金融建立了新的监管窗口，还有很多国家正在考虑这么做。正在考虑设立新窗口的国家，政策制定者应当首先确定现有的金融监管是否以及如何阻碍金融机构为穷人提供储蓄服务、阻碍它们利用其他存款资金扩大小额信贷服务。³¹ 如果现有监管并不构成障碍，或是真正的制约因素存在于其他方面，那么设立新的监管窗口不一定会改善对穷人的服务。即使现有监管确实抑制了面向穷人的存款机构的发展，更好的办法可能是修改现有法规（或是对这类机构提供必要豁免），而不是开始建立新窗口这项复杂的工作。

为存款性微型金融设立新监管窗口能否大幅增加对穷人的金融服务取决于是否有足够多的合格机构，而这将取决于设立的窗口种类以及相关法规的情况。因此，监管部门很重要的一项工作是要判断（1）哪些主体——现有NGO、国内企业家或外国投资者——有可能对新窗口做出反应；（2）这些主体是否具备经营存款性微型金融所需的管理技能。

²⁹ 参见BCBS (2010) 等。

³⁰ 保险公司和证券公司也受到审慎监管。对由MFI和其他微型金融服务商提供的微型保险的监管将在第6章讨论；对证券公司的监管超出了本指南的范围。

³¹ 这项分析应当找出新交付渠道（如代理银行业务或电子银行）和新服务提供商（如非银行电子货币发行机构）面临的障碍。

此外，监管部门还需要考虑具体由哪个实体来监督这些新型机构，在监督能力方面是否会出现问题。

如果预期的情况是，在中期内，对存款性微型金融机构的新监管窗口将主要被现有NGO小额信贷组织用来实现向存款机构的“转型”，那么监管部门应当首先对进行这种转型的主要机构开展能力评估。特别需要考虑的一个问题是，这些小额信贷机构的贷款业务是否保持稳定并有良好利润，从而使其可以安全地将公众存款用于发放贷款？在这方面，现有微型金融机构的财务表现和前景是一个关键因素，但在监管改革的讨论中却往往对此少有关注。在进行这种评估的时候，对小额信贷的独特发展模式缺乏经验的监管工作人员需要有专家的协助。

另一方面，政策制定者可能会把新监管窗口作为吸引对新的存款性微型金融机构投资的一个措施，而不只是为NGO向微型金融机构的转型提供途径。如果是这种情况，他们还是要现实地思考哪些人最有可能利用这个窗口。如果他们希望推动利用外国投资和技术的“绿地业务”（即新企业），是否已经看到可能对此感兴趣的主体？如果预计会出现本土的初创企业，则需要考虑以下几个方面：

- 微型金融或至少是小额信贷是否在本国实现盈利？否则，很难使企业家和投资者对这个行业感兴趣。
- 本国是否有可教给新员工如何发放和收回小额贷款的经验丰富的小额信贷经理人？
- 本国的私营部门是否具有创业精神？新监管窗口可能在一个国家会吸引几十（甚至上百）新企业进入这个市场，但在另一个缺乏创业文化的国家则可能反应寥寥。

有些国家为微型金融建立了技术上很完善的新监管窗口，但市场却没什么反应。与此相反，新存款性微型金融窗口取得成功的大多数国家都是新窗口设立前小额信贷行业已经颇具规模的国家。如果说新窗口在没有微型金融基础的国家根本不可能激发新服务商的出现，那也是不合事实的。一些国家通过为小型农村银行（不一定从事小额贷款）设立新的审慎许可窗口，促使很多新机构在以前没有金融服务的地区提供服务。但事实证明对它们的监管比预想的更为困难。在每个案例中都有很多新银行倒闭，而银行监管部门不得不投入大量资源进行清理。不过，也有许多新银行没有倒闭，而是继续为农村客户提供服务。

2b. 合理的审慎监管和最低资本金要求

要点

- 原则上，对最低资本金要求设置的水平要足以确保金融机构能负担必要的基础设施和管理信息系统（MIS）支出以及初创阶段的亏损，从而达到可存续的规模。最低资本金要求也应提供必要激励，促使金融机构实现良好业绩，保持运作。
- 在为存款性微型金融开设新监管窗口时，很重要的一点是评估监督能力，将最低资本金要求设置得足够高，以免给监督机构带来过重负担。
- 在可能的情况下，最好是通过行政规章而不是议会立法来设定最低资本金要求，但制定法规的部门在与市场的沟通中应传达明确的信息，避免造成法规者不可预测的印象。通过行政规章设定最低资本金要求的诸多好处中最主要的一条就是，这样更便于原来对微型金融不熟悉的监管部门开始只管理少量新机构，随着他们经验的增长再逐渐降低最低资本要求，给更多机构颁发牌照。

监管者的资源有限，所以需要在颁发新牌照的数量与对新机构的有效监管之间进行权衡。相对于被监管机构的资产来说，对小额信贷业务的审慎监管成本高于普通银行贷款（尽管某些小额贷款机构最终能形成规模经营）。³² 如果监管部门不堪重负，不能进行有效监管，不仅会给存款者造成损失，还可能危及监管者声誉。因此，非常有必要合理控制发放的营业牌照数量，特别是在早期阶段。进行这种控制的最常用工具就是最低资本金要求，即试图获得存款性微型金融机构牌照的机构。³³ 所有人必须投入一定数量的股本。最低资本金要求越低，需要监管的机构往往就越多。

最低资本金要求设置的水平要足以确保金融机构能负担恰当的基础设施支出以及初创阶段的亏损。³⁴（一些国家根据金融机构服务的地理范围

³² 支付这些额外成本的一个办法是向被监管机构收取监管费，但这样会影响金融服务的普及。

³³ 对牌照申请人的资质要求也可以限制进入市场的新机构数量。

³⁴ 在实践中，最低资本要求往往不是基于运营成本的计算，而是在常规银行的资本要求基础上有所降低，或是借用其他国家的经验。

设立不同的资本金要求，对地方性机构[如城区一级]的要求最低，而地区、省、国家级机构则越来越高)。认为微型金融的监管应以推动金融服务获取为主要目的的人通常希望最低资本越低越好，这样使微型金融机构更容易获得营业牌照。但那些负责监督新存款性机构的财务稳健性的监管者知道，他们能有效监管的机构数量是有限的，因此通常倾向设立更高的最低资本要求。此外，更重要的是，监管者通常对只为让更多公司进入市场而降低最低资本金标准的做法持非常谨慎的态度，这种谨慎也是应该的。

原则上来说，发放更多牌照有助于促进竞争，并改善穷人对金融服务的获取。但这并不一定意味着促成很多小型存款性机构的出现是一项正确的政策。在大多数微型金融市场，绝大多数客户从五到十家微型金融机构得到服务。³⁵ 在这类市场上，向很多规模很小的新机构颁发牌照并不能大幅增加获得服务的人数，也就是说，在改善服务获取方面的收益抵不上监管成本。显然，一个国家有多少微型金融机构最为恰当，这取决于该国微型金融市场的规模和多样性。

当政策制定者刚为存款性微型金融机构设立一个新监管窗口时，关于它将给监管资源带来多大负担、监管人员需要多长时间来了解微型金融的特殊发展规律这个问题还存在很大不确定性。鉴于此，有些制定规则的部门会在开始时较为保守（设立较高的最低资本金要求），同时允许日后监管部门对微型金融监管获得更多实践经验后再加以调整。这种做法是合理的。如果是通过行政规章而非法律来确定最低资本金要求，就更容易保持这种灵活性。

2c. 针对微型金融调整审慎标准

某些针对常规银行业的审慎标准与微型金融的风险和要求并不相配，因为后者涉及的是与常规银行不同的金融产品和服务。不管微型金融服务是通

³⁵ 例如，根据MIX市场数据（www.themix.org），2009年有数据的印度85个MFI所服务的所有客户中，58%是从该国最大的五个MFI那里获得服务。世界上其他地区的微型金融市场情况与此类似，如波利维亚（65%），波黑（66%），加纳（53%）。有些有数百家MFI的国家，如果规模最小的50%甚至75%的机构都关闭，总体服务也只会受到很轻微的影响。2009年印度向MIX报告数据的所有MFI中，规模较小的50%总共只占借款人的3.6%。波利维亚和加纳的情况也类似，该比例分别是9.1%和15%。

过专门的存款性微型金融机构、金融合作社还是零售银行来提供，对下列监管要求都需要加以审核，并可能需要修订。³⁶

下面的讨论中包括了最为常见的监管要求，但有些国家的其他法规可能也需要调整。其中很多调整与小额贷款的特殊性有关，反映了微型金融与常规银行业务在贷款方面的差别大于存款方面这一事实。

业务许可

要点

法规——包括所有拟提出的关于存款性微型金融的新法规在内——都应明确说明接受审慎监管的机构允许从事的业务类型。

对某些机构可以只允许它们从事贷款和存款业务（或刚开始时只允许贷款，随后经监管部门批准再允许从事存款业务）。对另外一些机构，则可以允许它们提供汇款或外汇服务。对可开展业务类型的限制将大大影响审慎要求，尤其是资本要求和流动性规则。法规也可以通过“小额信贷”的概念进行具体定义来限制微型金融机构的业务范围。

刚获得营业执照的微型金融机构的管理者可能并没有管理全方位银行业务和风险的经验（如零售储蓄业务和资产负债管理）。是否允许一个机构从事较为复杂的业务，通常应当根据其管理能力和经验来决定。例如，存款性微型金融机构可能也很适合充当小额保险代理商，但可能并不适合做保险的承保商。（如“6b. 微型金融机构和提供小额贷款的银行从事微型保险业务”所指出的，这类业务通常由单独的监管框架进行监管。）

资本充足率

要点

有很多理由（以及近年的经验）认为对存款性专业微型金融机构应设立高于普通银行的资本充足率标准。

³⁶ 见BCBS (2010)。

监管者要求银行根据其资本规模、风险水平以及表外暴露程度持有充足的资本。资本充足率（CAR），即资本总额与加权风险资产总额的比例，是银行监管的一个重点。

资本充足率高则意味着存款人和金融系统面临的风险小。但高资本充足率也意味着存款资金较少，从而导致利润较低，减少对投资者的吸引力。一般来说，与商业银行相比，新的微型金融机构对股东权益进行杠杆化、建立起贷款业务所花的时间更长，所以高资本充足率不会在最初几年阻碍其业务发展。但从更长的时期来说，高资本充足率可能降低穷人对贷款和其他金融服务的获取。法规的制定者在设定资本充足率时需要对其安全性和服务获取这两方面予以均衡考虑。

多年来，对专业微型金融机构是否应当有比多元化经营的商业银行更严格的资本充足率要求这一问题已经引起了很多辩论。人们提出了对微型金融机构设定更高资本充足率的五条理由：

- **小额贷款资产组合的特殊性。**管理良好的微型金融机构通常都保持良好的还款率，违约率往往大大低于传统零售银行。然而，小额贷款还款率的恶化速度可能远远超过传统零售银行的贷款组合。首先，小额贷款通常无担保（或担保资产低于贷款额加追缴成本）。第二，借款人的主要还款激励通常是获得未来贷款的预期。³⁷ 如果一个借款人看到其他人不还贷，他自己继续还贷的动机就会下降，因为大量违约会降低微型金融机构对忠实还款者发放新贷款的可能。如果借款人贷款时没有提供抵押物，他可能会觉得在别入不还贷时自己仍在还款是一种愚蠢的举动。因此，微型金融机构面临的欠债不还问题具有传染性。（商业银行有多样化的资产组合，小额贷款只是其中一部分，因此这种风险较低。）经验中形成的常识是，一般来说，如果一个小额信贷机构的贷款年化损失率超过5%，或者逾期30天以上的贷款超过10%，那么管理人员就必须尽快纠正这种情况，否则就可能失控。³⁸
- **高昂的管理成本。**微型金融机构的管理成本相对于它所发放的单个贷款规模来说是很高的。因此，为了维持经营，微型金融机构需要收取高于一般商业银行贷款的利息。³⁹ 如果借款人不偿还贷款，微型金融

³⁷ 不仅个人小额贷款是这样，小组小额贷款也是如此。

³⁸ 这是业内人士普遍接受的一条法则，但它是基于经验而非统计分析。

³⁹ 这是因为发放贷款的成本并不与贷款额成正比；经营由大量小额贷款构成的业务组合所花的成本高于同等价值但由少量大额贷款构成的业务组合。不过，很多微型金融机构都有提高效率的空间，可以通过提高效率来降低管理和运营成本。

机构就收不到支付贷款各种费用所需的现金。由于微型金融机构的贷款单位成本通常远远高于商业银行，同样水平的还款拖欠问题给前者造成资本下降的速度将大大快于后者。

- **业务组合多样化问题。**微型金融机构的贷款组合不是集中在几个大额贷款上。但他们往往只提供一两种贷款产品，而且这些产品的风险性高度关联。此外，有些微型金融机构只在狭小的地理区域内经营。
- **管理和体系的成熟度。**在有些国家，微型金融机构的发展历史不长，与银行相比，缺乏有经验的管理人员和工作人员。对由NGO转型而成的微型金融机构来说这一问题就更为突出：转型前的工作人员对存款性机构的资产负债管理面临的特殊挑战几乎没有任何经验。
- **监管工具的局限性。**在许多国家，监管部门在判断和控制微型金融风险方面经验寥寥。此外，一些重要的监管工具对专门的微型金融机构也不太适用（见“监管工具及其局限性”）。

针对以上这些观点，那些认为对微型金融机构的资本充足率要求不应高于传统银行的人指出，很多获准经营的微型金融机构常年保持稳定，贷款回收记录良好。他们还强调为微型金融机构与传统银行提供公平竞争环境的重要性。

然而，近年的经验表明，小额贷款的长期风险可能比它们在早期阶段所表现出来的要高。特别值得指出的是，由于诸多竞争者为争夺市场份额而迅速扩张，越来越多的小额信贷市场正在接近饱和。一些成熟的小额信贷市场近年来出现了严重的过度负债和贷款回收问题，这为提高那些以大量无担保小额贷款为主要资产的机构的资本充足率的主张提供了进一步支持。

金融合作社及其网络的资本充足率

在就资本充足率对“资本”进行定义时，金融合作社提出了一个特殊问题。合作社的所有成员都必须对该机构投入最低数量的“股本”。但与对银行的股权投资不同的是，当成员离开合作社时通常可以收回自己的股本。从机构安全的高度来说，这种资本是不太理想的：合作社成员可能在合作社陷入困境、最需要资本的时候很容易地将其抽走。通过留存收益积累起来的资本（有时称为“机构”资本）则不存在这一问题。

解决这个问题的一种方法是限制会员在合作社资本充足率降到某种水平以下时收回股本的权利。另一种方法是给合作社几年时间积累起足够的机构资本，此后它的资本充足率则完全以留存收益为基础。

由多个合作社组成的联盟可能已经达到了很高的融合程度，从监管目的来看，可以将这些合作社视为一个整体（比如，由联盟管理整个网络的资产和负债，联盟对成员社的行为有较强控制权，或是创建了一种当网络成员倒闭时补偿存款人的机制）。在这种情况下，可能只考察整个联盟的资本充足率（而不必要求每个成员社都达到）就可以了。但是，联盟的整体资本充足率可能会掩盖资本分配不均的风险（例如，联盟中一个合作社资产的风险性高于其资产可以支持的水平）。至少有一个国家在这个问题上采取了中间路线：对合作社联盟网络设定了一个资本充足率标准，对其成员则设定了一个稍低的标准。

无担保贷款限额与贷款损失拨备

要点

- 不应将小额贷款业务量限制在贷款机构股权资本的某个比例以下，也不应因为贷款没有传统抵押就提出更高的一般拨备要求。
- 除非是特殊情况，良好的小额贷款应当与其他常规风险的贷款类型适用同样的一般拨备要求。但是，对拖欠的无抵押小额贷款的拨备率则应高于有抵押担保的银行贷款。

法规往往规定银行的无抵押贷款不得高于其股权资本的一定比例。这种规则对使用常见小额贷款方法的无抵押小额贷款业务不适用（见“1a. 术语：何为‘微型金融’？何为‘金融普惠’？”）。这类贷款在没有传统抵押的情况下也基本表现良好。将小额贷款限定为机构资本的一定比例（对银行常规无担保贷款的常见做法）将使专业微型金融机构根本无法发放小额贷款。这也会降低小额信贷对多元化经营的银行的吸引力。这并不是说小额贷款业务组合从来不会恶化，而是说得到良好实施小额信贷方法一般来说可以有效降低贷款风险。

银行法规往往对所有无抵押担保贷款（对其他持照中介机构的贷款除外）设置很高（有时达到100%）的贷款损失拨备，甚至在贷款尚未逾期时就需达到。这对小额信贷来说显然是不切实际的。即使微型金融机构通过回收贷款收回了拨备费用，但正常贷款所积累的费用往往会造成对机构净值的严重低估。

为处理这两个问题，有些监管部门在将这类法规用于小额信贷的过程中把担保——尤其是小组联保——视为“抵押”。这可能算是一种方便而务实的方法，至少在表面上解决了问题。然而，小组联保实际上没有人们想象的那么有效。很多微型金融机构办理小组贷款，但并不要求相互担保。也有很多机构要求相互担保，但并不真的强制执行。⁴⁰ 还有一些机构根本不办理小组贷款。小额信贷安全性的最主要来源往往不是小组联保，而是微型金融机构良好的贷款、跟踪和贷款回收程序，以及它向还款客户所做的将来可以继续获得服务的承诺。⁴¹

更直接的解决方案——至少是小额贷款机构的历史经验所证明的一种做法，就是对符合条件的小额贷款组合（即那些使用常见小额贷款方法的贷款——见“1a. 术语：何为‘微型金融’？何为‘金融普惠’？”）。不设置股权资本比例限制，也不要求过高的一般拨备率。对无担保小额贷款的一般拨备要求通常应与正常的有抵押担保银行贷款相同——只要贷款发放过程中充分考虑了小额贷款的市场特点和风险。

然而，一旦一笔小额贷款出现拖欠，就要怀疑借款人的还款意愿和能力。借款人与微型金融机构之间的隐性契约（按时还款就可得到未来的服务）面临崩溃。对周期较短、还款频繁的贷款来说尤为如此。同样是逾期60天，一笔为期三个月、每周还款的无抵押小额贷款出现贷款损失的可能性要高于为期两年、每月还款、由房地产抵押的贷款。由于小额贷款通常没有足额抵押，对拖欠的小额贷款的拨备率应当高于有抵押的银行贷款。

⁴⁰ 有证据表明，某些情况下，小组贷款与个人贷款还款率的差异小到可以忽略不计。Gine和Karlan (2010) 在对菲律宾的长期田野实验中发现，从小组贷款转为个人贷款并没有影响还款率。同样，对这一假设的实验室检测发现，除非有不同的同伴监督制度，“小组贷款和个人贷款的表现是大体相似的” (Cason, Gangadharan和Maitra 2008)。

⁴¹ 见Chen, Rasmussen和Reille (2010)。

治理

要点

存款性微型金融机构的董事会应当独立于管理层，应当包括富有银行金融业经验的成员，也应包括了解微型金融客户的成员。

正如巴塞尔核心原则所说：“良好的公司治理是有效的风险管理和公众对单个银行及整个银行体系信心的基础。”⁴² 目前已经提出加入一条新的关于公司治理的核心原则，更加强调公司治理的重要性。（对NGO转变为股东所有的商业实体所涉及的治理与所有权问题，参见“2d. NGO微型金融机构转型为持照金融中介”的讨论。）

管理层应当接受独立董事会的监督。这对微型金融尤为重要，因为这个领域历史上是由NGO主导：NGO没有所有人，因此有时对管理层缺乏有效的董事会监督。此外，存款性微型金融机构的董事会和高层管理者当中应该有一定数量的具有金融或银行业经验的人士。董事会里也应有了解微型金融客户以及他们对金融服务的使用情况的人员。

良好的公司治理对很多微型金融机构的双重底线目标尤为重要。各种情况下都会出现如何坚守使命的问题，包括转型之前（选择认同组织使命的人做机构的所有人）和退出阶段（将组织出售给将继续履行使命的个人和机构）。

流动性和外汇风险

要点

- 对专业微型金融机构可能需要更高而不是更低的流动性要求。
- 微型金融机构如果没有评估和管理货币风险的能力，就不应当借入外汇或进行外汇交易。

⁴² 见BCBS (2012)。

在有些国家，法规对存款性微型金融机构的流动性要求不象对其他存款性机构那么严格。这使微型金融机构更容易运作，但从安全来看很难说这种较低的流动性要求是恰当的。事实上，有一种看法认为，与银行相比，微型金融机构可能需要更多而不是更少的流动性。面对流动性问题，银行往往可以在一段时间内停止发放贷款，以便储备现金。但如果微型金融机构停止发放贷款，就会损坏借款人偿还贷款的积极性（见“3a. 对微型金融机构的监管工具、执行机制和局限性”）。而且微型金融机构可能也无法象银行那样从央行或金融市场上获得紧急流动性支持。⁴³

一个日益增加的现象是微型金融机构从国外借款。这种债务多数是以外币结算，但许多微型金融机构的管理者并不熟悉外汇风险，也不掌握管理这种风险的工具。⁴⁴应当对微型金融机构每个币种的净敞口头寸相对于该机构的资本或收入的比例加以限制（BCBS 2010，第21页）。此外，借入外币或以其它方式交易外币的机构的高级管理人员必须具备相关资质。一般来说，微型金融机构的风险管理政策和程序应确保它不冒其无法管理的风险——如外汇风险。⁴⁵

即使一个微型金融机构的管理层有能力评估外汇风险，而且理论上也能管理这种风险，但很多发展中国家根本就没有进行风险对冲的机会。在这种情况下，微型金融机构经常用外币发放小额贷款，或根据外汇汇率对小额贷款指数化。⁴⁶这两种做法就是让借款人承担外汇风险，而从客户福祉的角度来看这可能不是一个令人满意的方案。

⁴³ 对资产主要是小额贷款的专业微型金融机构非常恰当的特殊流动性法规对小额贷款只占其业务一小部分的普遍银行来说可能是不必要的。

⁴⁴ 参见Abrams和Prieur (2011)，该研究发现微型金融机构过度暴露于外汇风险之下。还可参见Apgar和Reille (2010)，了解关于微型金融机构外汇对冲的新项目。

⁴⁵ 对申请办理存款业务许可的微型金融机构，应当要求它提交风险管理政策和程序。风险管理政策和程序应当说明该机构将如何衡量、监测和控制它的小额贷款组合（通常是本国货币）与外币资金之间的货币错配。

⁴⁶ 有的国家禁止指数化的做法，因为微型金融的客户通常没有能力应付本国货币贬值的后果。如果允许指数化，则应当要求微型金融机构向其客户说明其中存在的风险。参见“4c. 消费者保护”对披露要求的讨论。

贷款文件

要点

鉴于小额贷款的小规模和借款人的特征，小额信贷的文件要求应当低于传统银行贷款。

对一笔典型的小额贷款来说，不涉及抵押物估价或登记，借款人的业务没有正规的财务报表，而且也没有证据表明他的生意有正式登记注册或者依法纳税。所以小额贷款应当免除这类文件要求。

通常一份小额贷款卷宗应当包括以下文件：

- 贷款申请
- 客户身份证复印件（或其他可接受的替代文件）
- 贷款评估（至少对个人贷款要做评估，评估中通常应包括对借款人家庭现金流的分析）
- 客户此前在本机构贷款的还贷情况（如果有的话）
- 信用报告（如果该微型金融机构参与某信用报告服务体系）⁴⁷
- 由相关委员会或经理人签发的贷款批准书⁴⁸
- 贷款合同
- 还款时间表，至少在还款时间表尚未包括在自动贷款管理系统的情况下

然而，当微型金融机构反复向同一客户提供短期（如三个月）贷款时，则不应要求它对每笔贷款重复进行现金流分析或查看信用报告。对借款人进行信用分析的频率和时间应当由书面政策确定，而不是随意决定。

对联署人贷款的限制

要点

可能需要放松对联署人贷款的禁令。

⁴⁷ 很多市场上可能存在对微型金融机构参与信用报告体系的法规和现实障碍，或者现有信用报告提供者所提供的信息价值有限。见Lyman et al. (2011)。参见“4d. 信用报告体系”。

⁴⁸ 要求小额贷款申请在营业网点以上的级别进行审批通常是不可行的。

法规有时禁止银行向一个已经在同一家银行以联合签名或以其他方式担保了某项贷款的人提供贷款。这给使用小组贷款机制、成员相互负责的机构造成了问题。

对营业网点的要求

要点

应当重新审视对微型金融营业网点的要求，但不一定彻底取消。

银行网点的营业时间和地点经常受到严格监管，导致它们不可能通过服务于微型金融客户而盈利——对那些居住在偏远、人口密度低的地区的客户来说尤其如此。比如，要为客户提供方便的服务，可能就要在正常营业时间以外营业或是开设流动网点；或是成本因素要求工作人员轮流出现在不同网点，而每个网点每周只开一两次。另外一些与网点有关的非审慎要求，如安全要求（如武装警卫、金库）或基础设施规定，也可能导致成本太高，使微型金融机构无法在贫困、边远或人口密度低的地区开设网点。需要平衡地兼顾客户获得金融服务的需求和持有现金自然会带来的安全风险。为推动金融普惠性，一些国家修改了对营业网点的要求，以便鼓励不同类型的服务点的出现，包括允许银行使用代理人——参见第五章“监管无网点银行，为穷人服务”。

报告

要点

报告的内容和频率应当使监管部门可以及时开展有关分析，以便对存款性微型金融机构进行有效监管。但是监管部门也必须考虑被监管机构的具体情况，一些对银行的要求是微型金融机构无法做到的。

向监管部门提交报告大大增加了金融中介机构的管理成本，特别是专门从事小额交易的金融机构。此外，某些报告要求可能完全不可行——比如，由于交通和通信条件较差，进行每日报告几乎是不可能的。对存款性微型金融机构和小额贷款项目的报告要求通常要比传统的零售银行

业务简单。但是，报告要求应包括定期财务报表、内部和外部审计报告以及关于资产质量、杠杆率、审慎比率、运营成本、资金结构、流动性状况、外汇风险和利率重新定价缺口等方面的信息。⁴⁹

存款准备金

很多国家要求银行保留相当于存款或特定类型存款（可能排除定期存款）总额一定比例的准备金（以现金形式存在银行金库或中央银行）。一些国家规定存款额低于一定数目的机构不必执行这类要求。存款准备金是货币政策的一个有用工具，但会增加通过存款筹集资金的成本。由于对准备金支付的利息常常低于市场利率（有时甚至是零利率），存款准备金要求可能迫使微型金融机构和银行提高最低存款数额要求，从而把小储户排挤出去。在就存款准备金进行决策时要把这一问题考虑进去。

内部人员贷款

要点

对那些非会员所有、但因其主要服务于穷人而受到监管优待的微型机构，很难找出允许内部人员贷款的理由——除非是对雇员的小额福利贷款。

监管机构通常会对银行可以给内部人员（如董事会和管理层）和其他关联方提供的贷款数额加以限制，因为这种会造成利益冲突：对借款的内部人员很好的贷款不一定符合银行的整体利益。而对NGO微型金融机构和其他微型金融机构来说，它们因为为穷人服务而得到一些监管优待，在这种情况下，很难找出什么理由允许内部人员贷款——除了对员工的小额福利贷款以外。对由会员所有的金融合作社可能需要做出例外规定：如果不允许管理人员或董事会成员借贷，那么就没有人愿意担任这些职务。

尽管微型金融机构具有公益性，但舞弊性质的内部人员贷款也不是没发生过。如果允许内部人员贷款，就应当有防止利益冲突的规定（例

⁴⁹ 见BCBS (2010)。

如，要求内部借款人回避关于自己贷款的任何决策）。这种规定应当也适用于金融合作社，因为金融合作社也存在滥用内部人员贷款的问题。

为内部人员购买微型金融机构的股份而提供的贷款不仅引发利益冲突，而且会引发资本充足率问题。有些国家禁止这种贷款，或是只有资本与资产比率超过一定水平时才允许。

对哪些机构应适用特殊审慎标准？

要点

为存款性微型金融建立新的监管制度时，监管者应当注意要使提供全面服务的银行和其他金融机构（而不仅是微型金融机构）也可以提供微型金融服务。

这里需要重申，上文中提到有些调整措施是针对专门的金融产品和经营方法，而不是专门的金融机构类型。这些调整不仅适用于专业微型金融机构，也适用于金融合作社、商业银行和其他具有审慎牌照的金融服务商的微型金融业务（BCBS 2010）。

如果传统零售银行决定提供微型金融产品，或是与某个微型金融机构合作提供某些产品，那么它应能明确看到将面临何种监管。监管部门应当鼓励此类发展。当小额信贷只是一家业务多样化的零售银行的一小部分业务时，那么监管其微型金融活动的风险和成本就会降低。而且，在审慎标准方面提供公平的竞争环境也有助于加强业内竞争。

专题框3. 巴塞尔核心原则与存款性微型金融

1997年，巴塞尔银行监管委员会（BCBS）与来自成员国和非成员国的监管机构以及其他国际标准制定机构合作，确定了有效银行监管的25个核心原则，等于为银行业监管订立了标准。2006年对这些原则进行了修订，以反映全球银行监管发生的重要变化。2012年再次修订，反映了金融危机后对银行监管的经验教训。目前酝酿中的新一轮修订将突出强调相称性（proportionality）原则。

Continued

专题框3. 巴塞尔核心原则与存款性微型金融 续

2010年BCBS就如何将这25条原则应用于存款机构的微型金融业务发布了指南文件，文件指出：

- 营业许可要求应当针对各类机构所从事的业务规模和性质以及它们所带来的系统性风险。关于营业许可还要注意的一点是，法规要对允许开展的微型金融业务种类进行明确定义（特别是小额贷款，将其区别于其他类型的贷款）。
- 在评估风险管理的过程和方法时，要理解和考虑微型金融与商业银行之间的区别。尤其要认识到微型金融机构的主要资产就是其贷款组合，因此监管部门应当着重考虑贷款风险，并对劳动密集型的小额信贷方法具有专业知识。
- 对小量贷款的拨备和储备要求应当有针对性，而不是与其他贷款类型合在一起。
- 对微型金融机构的流动性要求应当反映它们增长迅速、流动性后备资源较少的特点，以及微型金融资产和负债的独特特点。
- 经营风险评估和内部控制及审计程序应当适当考虑小额信贷方法的分散化特点以及对技术和代理人（或其他合同与外包安排）的使用。

2d. NGO微型金融机构转型为持照金融中介⁵⁰

要点

为推动NGO微型金融机构转型为吸纳存款的持照营利性公司，监管部门可考虑对某些监管要求进行临时或永久性调整。

⁵⁰ NGO微型金融机构转型涉及的非审慎监管问题（包括NGO对营利性公司的所有权）在“4f. NGO转型为营利性公司”一节讨论。本节讨论的某些审慎监管问题对营利性贷款机构转型为持照金融中介也适用。

微型金融机构常常先是作为非营利的NGO出现，但后来为了筹集资金促进自己的发展，也为了向客户提供储蓄服务，就希望能吸收存款。⁵¹重视金融普惠性的监管者一般认为这种转型是件好事（当然，如何处理NGO的资产会涉及一些非审慎性问题，特别是那些来源于补贴资金的资产，因为通常NGO的转型实质上就是私有化）。⁵²

NGO微型金融机构转化为银行或其他营利性存款机构有几种方式。⁵³最为常见的是，NGO将其所有或部分贷款资产和其他资产、负债及雇员转入一个新公司或原已存在的公司。⁵⁴作为回报，该NGO收到该公司的股份或是以现金或债务形式支付的付款。转型往往面临监管障碍，监管部门应当考虑对某些限制加以放松。

股权结构恰当性和多元化要求

经历转型的NGO经常想获得新公司的大量股权，但公司股权结构的恰当性和多元化要求可能会造成严重问题。例如，监管部门对新发牌照公司主要股东的批准可能取决于他们在需要时能增加资本金的能力。但如果新成立的微型金融机构陷入困境，很多NGO是没有短时间内筹集额外资金的能力的。有些国家的监管部门对他们免除了这项要求（至少暂时性免除），使NGO的转型可以实现；在某些案例中，监管部门根据转型NGO的具体财务和机构情况，永久性地免除了这项要求。

审慎监管法规通常对存款机构的最低股东数量做出规定，也会规定单个股东或关联股东最大持股比例。但20%（举例来说）的最大持股比例

⁵¹ 通常NGO（不管是协会、基金会还是其他类型）不可以吸纳存款。将NGO转型为公司的其他原因在Lauer (2008) 中有所讨论。NGO转型为合作社引发的问题在本指南及Lauer (2008) 中都未加以讨论。

⁵² 当非营利微型金融机构的资产出售给私人时，银行监管部门或非营利协会的监管部门应当采取必要措施，确保支付的价格反映资产的市场价值。但在很多情况下，很难对这些资产做出准确估价(O'Donohue et al. 2009)。如果原NGO的经理或所有人成为新的营利性微型金融机构的股东，那么上述问题就会更为敏感。如果他们以低于市场价的价格获得股份（或其他收益），那么就会引发道德和法律问题。参见Rhyne, Leiberman, Busch和Dolan (2010)。

⁵³ 就大多数方式来说，“转型”是个不恰当的说法。当一个NGO微型金融机构“转型”时，通常它并不是从一种类型的机构转为另一种类型，而是将其业务转给另一个机构。有为数不多的几个国家，法律的确允许非营利机构（通常是担保责任有限公司）重新登记为所有人的公司，从而实现真正的“转型”。

⁵⁴ 有些国家的NGO由于缺乏清晰的转型路径，于是使用了更为曲折的交易来实现转变。参见Lauer (2008)。

就意味着该NGO至少要找到四个其他股东。如果NGO被迫寻找其他投资者，可能就会在谈判中处于劣势，无法在新公司中得到相对于其贡献来说较为公平的权益。因此，很多国家对NGO转型而成的微型金融机构也免除了股东多样性要求（在某些情况下是暂时免除）。是否采取这种举措将取决于当时的具体情况，包括监管部门设立这项规定的目标（以及是否可通过其他方式实现这些目标）和NGO及其他股东的财务状况。

关于股东结构的限制也给想保留公益性微型金融业务的NGO带来了问题。如果法规迫使NGO放弃控股地位，那么就更难保持公益性业务。NGO可能无法找到与之有共同公益目标的投资者。NGO对新公司的业务继续保持控制可能好也可能不好，具体要取决于本地情况以及政府有关政策。⁵⁵

对董事会和管理层的资质要求

对持照金融机构的董事会成员和高级管理人员的“适当人选”（fit and proper）的资历要求可以包括金融领域专业经验方面。⁵⁶ 如果法规要求管理人员具备银行或其他存款机构的工作经验，这对很多工作经验只限于贷款的原NGO管理人员就是一个问题。存款机构的管理团队应当具有存款业务经验，但这项要求可以暂时免于执行，直到新机构开始吸收存款时才实施，这样有助于实现平稳过渡。

贷款组合作为初始最低资本的一部分

如果一个NGO除贷款以外没有什么其他资产来满足对新存款机构的最低资本要求，现有法规可能会阻碍它的转型。有些国家禁止用出让贷款资产换取股份的方式来达到最低资本要求；有些国家是绝对禁止出让。另外一些国家则是只有正常贷款才可以转让。即使对出资中实物资产（贷款或其他资产）所占的比例没有限制，那也应当由一名独立专家来对非现金出资进行价值评估。

⁵⁵ 至少有一个国家要求转型的NGO要对接收其资产的营利性公司拥有多数股权。

⁵⁶ 对持照存款机构的“适当人选”要求通常包括专业技能要求和道德要求。对只从事贷款的微型金融机构不需进行审慎监管，因此对这类机构的董事会和管理层的“适当人选”标准不需包括与存款性机构同样的专业经验要求。

将原有资产组合转化为安全资本的一种办法是提供临时银行牌照，只允许新机构从事贷款（或者再加上其他有限的业务），但不能吸收存款。在用临时牌照经营期间，NGO将通过现有贷款获得的现金收益作为新公司的股本。那些向原NGO还贷的客户可以从持有新牌照的银行继续得到贷款。等积累的现金满足最低资本要求后，监管部门就颁发一个允许吸收存款的经营牌照。这种方法实际上使NGO原来的贷款资产转为新公司的资本，同时也避免让新公司承担原有贷款的回收风险，因此也就没有对原贷款资产进行估值的必要。

2e. 存款保险

要点

如果一个国家要求商业银行参加存款保险，那么可能也应考虑对受到审慎监管的存款性微型金融机构（至少要包括规模较大的金融合作社）提出同样要求。

存款保险制度是防范系统性金融风险的数种机制中的一种。存款保险与银行监管相结合，有助于建立健全的银行体系，降低发生系统性危机的可能性，并在发生危机时降低损失。⁵⁷ 在有关制度较为完善（建立了有效银行法规和独立监管机构）的国家，⁵⁸ 良好的存款保险制度可以促进金融体系的稳定，保护大多数储户，有助于有序处理银行倒闭问题。各国已越来越多地实行显性存款保险，这不仅是为了金融体系的稳定，也是为了限制隐性（和开放式）政府担保的使用（www.iadi.org/deposit.html）。显性或正式的存款保险制度相对隐性的政府担保来说有两个好处：提高对储户责任的透明度；对银行倒闭时政府承担的财务义务设立（至少是理论上的）上限。

⁵⁷ 不过，Caprio, Demirgüç-Kunt和Kane (2008, p. 35) 称，“随着安全网的扩大，金融危机的爆发却更为频繁，造成的损失也更大（按每块钱存款所蒙受的损失计算）。”

⁵⁸ 国际存款保险机构协会（IADI）提出，独立、有力的监管是建立存款保险制度的先决条件之一。

在大多数国家，所有受到审慎监管的商业银行必须参加存款保险。在数目有限但正不断增加的国家，金融合作社及存款性微型金融机构——只要它们也受到有效的审慎监管——也被邀请或要求参加存款保险。⁵⁹ 然而，在建立这样的存款保险体系之前，必须对它的资金筹集进行评估。谁来提供资金？如何确定和评估保费？保费对利率和向客户收取的费用会有什么影响？保费会对金融服务获取产生什么影响（CGAP2011）？建立单一的存款保险制度使对存款人的保护更为一致，也有助于为不同服务供应商提供公平的竞争环境。对非银行存款机构的监管不同于对银行的监管，有些国家对两者也分别规定了不同的存款保险制度。⁶⁰

存款保险会造成“道德风险”，也就是说，参加了保险的机构往往会比在不参加保险的情况下冒更大风险。道德风险可以通过存款保险的一些设计来缓解，比如对保险额度和覆盖的账户类型加以限制，设立不同保费或基于风险的保费，通过有关政策鼓励及时采取纠正行动，承保商要表明对行为不当的管理人员和董事采取法律行动的意愿等。也可以通过制度发展（如有效监管）和市场纪律（如由储户和银行的其他利益相关者对银行进行监督）来降低道德风险，而存款保险制度的良好设计会对这两方面都产生积极作用（例如，对承保额度设立上限可能会鼓励大额储户自己加强对银行的监督）（Demirgüç-Kunt, Kane和Laeven（2007））。

⁵⁹ 这对基本监管能力较低的国家来说可能是一项挑战。参见CGFI白皮书（2011）对存款保险的讨论。

⁶⁰ 在有些国家（通常是在没有存款保险的情况下），金融合作社之间会建立“稳定基金”。所有参加基金的合作社都根据自己持有的存款数额，按一定比例向基金交费；如果出现流动性问题或资不抵债，则可以从基金中提款。如果基金不是由独立机构来管理，在确定向哪些机构提供稳定支持方面就可能出现问题。

第3章 存款性微型金融机构的审慎监管问题

过去几十年全球很多非传统零售银行的存款机构（包括金融合作社、互助会、农村银行、村庄银行和存款性微型金融机构）的经验表明，人们很容易低估对这类机构进行良好监管、使之大部分保持安全和稳定所面临的挑战和成本。

当有关方面开始讨论国家对存款性微型金融的法律框架时，设计法规相对比较容易，但就如何实现成本效益比高的监管进行具体规划则较为困难。相对于被监管的资产规模而言，即使通过“监管投入与风险相称”的方式来降低监管成本，专业微型金融机构的监管成本往往仍高于提供全面服务的银行。法规制度改革的过程中有时会很少关注具体监管——这可能是由于人们有这样的（通常不正确的）假设，即新法规所带来的具体监管挑战可以通过以后给监管机构提供额外资金和技术援助来解决。这样造成的结果就是法规得不到切实执行（这可能比没有法规更糟糕）或执行起来成本很高。

尽早并现实地关注具体监管问题十分关键，因为政府在颁发存款业务牌照、动员零售存款时就承担了审慎责任。储户应当可以认为，政府向一个金融中介颁发牌照就意味着政府将对该中介机构进行有效监督。⁶¹ 在决定向某个存款性金融机构颁发牌照前，政府需要非常清楚它进行这种监督的能力。

⁶¹ 我们所说的“有效”监管，指的是监管措施充分，可以及时发现和解决问题。监管机构不可能也不应该完全防止银行倒闭的出现。

3a. 对微型金融机构的监管工具、执行机制和局限性

要点

- 评估小额贷款风险要求评估人员具备专门技能和方法，与用于传统零售银行的方法大不相同。
- 某些监管工具——如资本追缴和强制资产销售和兼并——对微型金融机构的使用效果不如传统零售银行，另外一些监管工具，如放贷停止令，可能具有反作用。

对小额贷款资产组合的监管

传统银行的审计和检查程序不能为小额贷款资产组合的质量提供充分保证，而这是微型金融机构的主要风险所在。贷款文件记录并不能很好反映小额贷款风险。用发送确认函的方法来核实账户余额通常是不实际的，尤其是在客户不识字的情况下。对普通商业银行，检查人员通常可以通过审查少量大额贷款的情况来了解其主要贷款资产的情况，而对数额较小的贷款抽取的样本有限。相比之下，检查小额贷款资产组合的状况则需要对成千上万笔小额贷款抽取大量样本。

对小额贷款的监管主要依靠对贷款机构的贷款体系和政策、贷款回收、信用风险管理、内部控制以及贷款业务的实际表现进行仔细审核。这种分析要求有关人员了解微型金融的方法和业务实践，还要能根据经验做出解释和判断。有关专业技能是不可或缺的。⁶² 刚开始对微型金融进行监管的监管部门有时会低估人员培训的需要。

放贷停止令

如果银行陷入困境，监管部门有时会发出放贷停止令，以防银行在问题解决之前招来更多信贷风险。商业银行的贷款通常有抵押，大部分客户一般也不指望还清现有贷款后可以自动获得后续贷款。因此，商业银行在一定

⁶² 例如，可参见Christen和Flaming (2009); MicroSave (2011); 以及Isern, Abrams和Brown (2008)。

时间内停发新贷会破坏其回收现有贷款的能力。但对大多数微型金融机构来说则不是这样，它们的客户通常在还清一笔贷款后立即申请后续贷款。前面已经谈到，如果一个微型金融机构停发贷款的时间很长，客户就失去了还贷的主要激励，也就是对以后需要贷款时能及时得到贷款的信心。当一个微型金融机构停止放贷时，许多借款人就会停止还贷。也就是说，放贷停止令不仅不能解决问题，反而会有反作用——至少在无抵押担保贷款还有希望收回的情况下是这样。一种替代办法是只禁止向新客户贷款。

资本追缴

当微型金融机构出现问题、监管部门发出资本追缴通知时，NGO股东可能没有足够的流动资金来应对。以发展为导向的投资者往往有很多钱，但批准和拨付资金可能需要冗长的内部程序，而且他们可能不愿在危机形势下再冒额外风险。因此，当受监管的微型金融机构出现问题时，有些股东可能无法迅速对资本追缴通知作出反应（虽然这个问题随着微型金融的日益商业化而日渐消失）。

资产出售或合并

微型金融机构通常与客户保持密切关系，这意味着它的贷款资产如果放到别的机构手里可能就没有什么价值。当商业银行倒闭时，通常可以把它的抵押贷款资产卖给一个经营良好的银行，或是由其他银行对困境中的银行进行并购。这种办法很少能用于小额信贷。⁶³

有些监管工具不适用于微型金融的事实并不意味着无法对微型金融机构进行有效监管。但是，监管部门在做出颁发多少新牌照、对转型微型金融机构过去的绩效做何要求、资本充足率等审慎标准的保守程度等决定时需要将这一点考虑在内。

3b. 监管成本

相对于被监管的资产数额来讲，对专业微型金融机构的监管成本（尤其是初始阶段）可能大大高于提供全面服务的银行，不管对监管部门还是

⁶³ 见Rozas (2009)。

对微型金融机构来说都是如此。⁶⁴ 各国政府和捐赠机构在推动存款性微型金融机构发展时应考虑为这类机构的监管提供过渡性补贴，特别是当监管人员正在了解微型金融、只有少量微型金融机构分担监管成本的早期阶段。（最好不要把这些早期成本转嫁给客户。）捐赠机构在资助监管培训方面也可以发挥重要作用。但从长远来看，政府必须决定是为监管成本提供补贴，还是让微型金融机构将其转嫁给客户。

3c. 微型金融监管职能应设在哪个部门？

乍一想，把存款性微型金融机构的监管责任赋予负责商业银行监管的部门是很自然的选择。但银行监管部门不一定认为这项职责是对其稀缺监管资源的最佳配置和使用，尤其是在他们感到连监管大型商业银行的人手都不足的情况下。因此有时人们会提出其他替代模式，主要是“委托监管”和“自我监管”。到底采用哪种模式将取决于具体国情。

在现有监管机关内？

要点

在大多数情况下，负责商业银行监管的部门是最适合监管存款性微型金融机构的部门。

由银行监管部门监管存款性微型金融机构可以充分利用该部门已有的技能（虽然还需要培养额外的专业技能），降低监管套利激励，而且还有助于保护监管工作的政治独立性。此外，这种安排还可以改善与银行监管人员的沟通和信息交流。让其他机构负责微型金融机构的监管的话，它们并不一定具备做好工作所需的职业态度、技能水平、勇气和独立性。一些国家让负责合作社监管的部门负责金融合作社的监管，它们的经验已经充分证明了这一点。

是否有必要在银行监管机关内建立单独的微型金融监管部门因国家而异。不管有没有一个单独部门，监管人员往往都会认为对非银行机构

⁶⁴ 在一定程度上这可能是由于被监管机构数量较少造成的。

监管工作不如银行监管有吸引力。与银行监管工作相比，非银行机构监管通常地位较低，与高层官员接触的机会较少，获得商业银行收入丰厚的工作邀请的机会也较少。如果监管部门希望微型金融监管有强大而稳定的队伍，就需要对这些因素加以考虑。理想的状态是，对微型金融机构由专职人员监管；如果微型金融机构的数量很少，不值得配备专职人员，就由经过了专门培训的一般人员来监管。

如果同一个法规体系要兼顾只做贷款的微型金融机构和持有审慎牌照的存款性机构，那么银行监管机关是否应当对两类机构都进行监管的问题就更为复杂。有些观点支持由银行监管机关监管这两类机构的做法。对这两类机构的监管职能有一定程度的重叠——例如，小额贷款机构和存款性微型金融机构要遵守大体相同的消费者保护法规。银行监管部门可能有更多的政治独立性，把只发放贷款的微型金融机构也置于银行监管机关的监管之下可能助于它们顺利地转为存款性机构。另外，有可能根本就没有其他合适的监管机关。⁶⁵

但是，把对微型金融的审慎监管和非审慎监管职能都交给银行监管机关可能会在如何对待非存款机构这个问题上造成混乱，可能导致对它们过度监管。上文已经指出，不吸收存款的小额贷款机构很少会造成重大系统性风险，也从来不会给储户带来风险，因此不需要对它们进行复杂、成本高、干扰性强的审慎监管。

委托（或辅助）监管

要点

要有效实现委托监管很难。主要监管部门应当密切监督受托机构的工作。

委托或“辅助”监管是指政府的金融监管部门将直接监管任务委托给一个外部机构，但对该机构的工作加以监督和控制。⁶⁶ 委托监管在金融

⁶⁵ 小国尤其容易存在这一问题，新建一个监管机构成本太高。

⁶⁶ 有些国家的宪法禁止将监管权力和责任委托出去。在这种情况下可以将“辅助功能外包”，从而在事实上形成一定程度的委托。

合作社的监管中最为常见（参见“金融合作社监管”），但有些国家也在考虑对其他非银行金融机构采用这种监管方式。

可向外委托的职能包括数据收集和处理、非现场监测、现场检查、提出行动建议、纠错行动、下达禁令以及（很少情况下）进行干预和破产清算。对审慎监管，银行监管部门以外的机构可能缺乏履行职能所需要的资源、专业能力、业务独立性和补救权力。

迄今为止，委托监管还没有很多成功案例。经验表明，当主要监管部门对受托监管者的工作质量进行密切监督并保持有效控制时，委托监管至少在一段时间内还是可行的。但这需要主要监管部门投入大量时间和资源对受托者加以监督和控制。

如果考虑采用这种模式，就必须清楚地回答以下问题：

1. 委托监管的成本以及政府监管部门的监督成本由谁承担？
2. 委托监管的成本会低于直接监管吗？
3. 如果事实证明受托监管者不可靠，必须收回委托给它的权力，政府监管部门有现实的替代方案吗？
4. 受托监管者的职责和权力有哪些？它是否有权罚款、调查违规事件、组织听证等等？
5. 如果被监管的机构倒闭，谁将承担并有能力承担通过干预、破产清算或并购等方式进行清理的责任？

自我监管

要点

依靠纯粹的自我监管基本上相当于用很小的胜算来赌博。

如果决策者认为政府金融监管部门直接监督大量非银行存款机构（尤其是小机构）从成本效益上来说划不来，他们可能会考虑自我监管的方案。对“自我监管”的讨论往往非常混乱，因为同一说法往往指的是不同的事情。在本指南中，“自我监管”指由被监管对象自己（而不是政府监管部门）有效地实施审慎监管。

发展中国家对金融中介机构的自我监管已经进行了多次尝试，经验表明这种方式很少能有效保障被监管机构的健康。（非审慎监管，包括一些消费者保护问题在内，则是另外一回事，有时可能取得较好成效。）我们不能断言原则上发展中国家实现有效的自我监管完全不可能，但可以说，自我监管由于本身存在的利益冲突，基本上相当于用很小的胜算来赌博——至少在执行金融纪律和保守的风险管理方面是这样。

有时监管部门要求一些小的金融中介机构实行自我监管，不是因为他们认为自我监管将会很有效，而是因为对这些存款性机构实行所谓自我监管比完全不加监管政治上更可接受。虽然自我监管未必能保持金融中介机构的健康，但至少可以让这些机构开始实施报告程序，或是提出一些基本的良好实践标准，这也是有益的。需要加以权衡的问题是储户是否对其存款真正受到的保护程度有清楚的了解。

对金融合作社的监管

要点

金融合作社——至少那些较大的合作社——需要由具备相应技能、独立性、资源和权力的专业金融监管机构进行审慎监管。

在世界上很多地方，各种金融合作社是金融服务的主要提供者。很多国家对金融合作社按照对合作社的通用法规颁发牌照，由负责监管各种合作社（包括生产、营销和其他各类合作社）的政府部门进行监管。这种监管部门可能也承担对存款安全进行审慎监管的法律责任；⁶⁷但是，如上文所述，它们不可能具备有效开展这项工作所需的资源、专业技能和独立性。在某些国家，合作社的监管机构在政治上并不独立于它所监管的合作社。

⁶⁷ 即使法规并没有包括具体的审慎标准，也可能隐性地包含这种责任。

金融合作社主要通过成员的存款和储蓄来发放贷款，因此有些人认为对它们不需进行审慎监管，因为它们不会给公众的存款带来风险。⁶⁸事实上，当联接合作社成员的纽带具有区域性（即居住在某个区域的所有人都可成为会员）时，会员和公众这两者之间的实际区别很小：非会员完全可以通过加入合作社、缴纳名义上的会员费来进行存款。现实地来看，在吸收存款方面，这样的金融合作社与银行并无太大不同。虽然所有合作社成员都有权选举理事会，但可能只有很少人愿意花时间去及时了解合作社的财务状况。因此，除了很小的合作社以外，合作社成员在对管理层保持监督方面可能比传统零售银行的存款人好不了多少。事实上，来自很多国家的报告显示，治理不佳是金融合作社倒闭的一个主要原因。⁶⁹因此，金融合作社“只服务于会员”这一事实并不意味着它们不需要审慎监管——可以例外的只有极小的合作社以及那种只包括公司内部雇员、而公司可对存款进行隐性担保的合作社。

各国对合作社的审慎监管有各种不同做法。可以由一个单独的金融监管部门来监管，也可以在银行监管部门下设专门机构来负责金融合作社（至少那些资产或成员数量高于一定规模的合作社）的监管。也可以由银行监管部门将这项监管权力委托给一个独立机构——通常是由多个合作社形成的联盟网络。⁷⁰

如果将监管权委托给联盟网络，监管者将监管该联盟，对该联盟有与其他被监管机构同样的执法权力。⁷¹而联盟将根据监管部门制定的审慎法规对其成员进行监管。这种联盟至少要具备独立的审计部门、全网络管理信息系统、完整的数据和统一的操作程序。⁷²国家可以为了解决监管问题而要求合作社形成联盟，但如果合作社没有很强的意愿参加，就很难取得成功，而且前期还要投入大量时间和资金。

⁶⁸ 有些国家的地方法律允许金融合作社吸收公众存款。

⁶⁹ 参见BCBS (2010)，文中指出合作社的组织结构包含了内在的利益冲突，因为“合作社的所有人同时也是借款人和存款人”，这可能导致“不良信用担保和管理、对相关方的不恰当贷款和舞弊行为”。

⁷⁰ 金融合作社之间有时会形成联盟，主要目的是宣传倡导，有时是为了获得技术援助。在另外一些情况下（如法语国家），联盟与其成员合作社之间会有更多财务和经营上的整合。在整合度很高的联盟中，作为联盟成员的合作社更像是联盟的分支机构，而不是独立经营的机构。

⁷¹ 这对那些（很多）既存在金融合作社联盟又存在不加入任何联盟的独立合作社的国家来说比较成问题。

⁷² 如果联盟不具备必要的技术工具，就不应允许其在联盟层面进行资产负债管理。

小规模会员制金融中介机构

要点

- 有些时候，最好的解决方法是允许正规而规模很小的会员制存款机构在不能对其有效监管的情况下继续运作。
- 如果薄弱的监管导致储户对其储蓄受到的保护水平有不现实的预期，薄弱监管还不如没有监管。

理想的情况是，所有存款机构无论大小都受到有效监管。但有些会员制存款性金融中介规模极小，有些还位于极为偏远的地区，不管是谁来对它们进行监管都无法取得好的成本效益。（现在许多国家有大量这种不受监管的小机构。）这就对监管者提出了一个很现实的问题。应当允许这些机构在没有审慎监管的情况下继续经营吗？还是应该强制实施最低资本要求和其他要求，实际上等于迫使它们关闭？

*对所有机构进行监管。*有些国家的法规制定者最初倾向选择后一种做法。他们认为不受监管的金融机构不安全，因此应当不允许它们接受小储户的储蓄。⁷³ 毕竟，贫困的小额储户也应得到与富裕的大额储户同样的安全保障，不是吗？

但如果不考虑储蓄者面临的实际选择，上述观点就过于简单化。穷人也可能频繁地存钱——事实上他们也的确这样做，而且穷人通过存钱、取钱来管理的收入比例有时高于更富裕的人。⁷⁴ 如果不能在正规机构开办储蓄账户，他们只能使用其他的攒钱方法，例如把钱放在家里，养殖牲畜，购买建筑材料，加入不正规的轮转储蓄组织，或是把钱借给邻居或亲戚。所有这些办法都有风险，而且比把钱存在一个不受监管的小型中介机构的风险还大。⁷⁵ 关闭地方性小型机构可能会迫使小额储户使用更差的储蓄方法，实际上增加而不是降低他们面临的风险。

⁷³ 监管部门有时希望这些小的金融中介机构不要关闭，而是合并形成较大的机构，以便于监管。参见下面“监管合并或联合起来的合作社”的讨论。

⁷⁴ 如Collins, Murdoch, Rutherford和Ruthven (2009)。

⁷⁵ 如Wright和Mutesasira (2001)。

*监管合并或联合起来的合作社。*在有些国家，监管部门鼓励或要求多个小型金融合作社合并成为一个规模较大的合作社，以便于监管；或是要求它们形成联盟，由联盟根据监管部门提出的审慎标准对其成员进行监督。但由于各方面原因，小型合作社之间的合并或联合可能比较困难，比如分支机构运营涉及的经济问题、地处偏远、各合作社的历史和机构文化不同以及本地管理层的既得利益等。而且如前面已经提到的，委托监管这种做法本身所取得的成效参差不齐，也未必能大幅降低监管成本。

*允许小型机构吸收存款但不加监管。*另外一些政策制定者采取了一种中间道路，允许小型金融中介机构吸收存款，但不要求监管部门对其进行有效的审慎监管。但这种做法可能对储户形成误导，使他们高估政府对这些机构的监督的有效性。吸收存款的机构只要表现出任何政府授权，储户就会认为政府在监督他们的存款安全。如果监管部门实际上不能满足这种预期，那么最好就要避免人们出现这种预期。

如果允许很小的金融中介机构吸收存款而不受审慎监管，那么一个比较合理的做法就是明确告知这些机构的客户政府没有对它进行监督，客户需要根据自己对金融机构管理者个人的了解得出自己的结论。至于这种方法是否有效以及在实践中能否得到切实实施，这是难以回答的问题。

当扶贫协商小组2003年出版《微型金融监管指导原则》时，对存款性微型金融机构的审慎监管是主要重点。而最近几年来，非审慎监管问题变得更加突出——特别是消费者保护和预防金融犯罪问题，包括洗钱和恐怖主义融资（ML/TF）在内。

非审慎问题，即那些不需要政府采取措施保护金融服务商财务健康的问题，涉及的范围很广，而且一般来说既关系到存款性机构，也关系非存款性机构。非审慎问题与审慎问题相比，通常没那么复杂，监测成本也相对较低——对监管者和被监管者都是如此。但非审慎监管也不是全无代价，如果监管成本导致某项服务或某个客户群对服务商来说变得无利可图，就会影响服务的普惠性。因此，和审慎监管一样，政策制定者在设计非审慎监管措施时必须考虑监管的成本，对照成本分析监管措施的预期收益，并为实现既定政策目标寻找成本更低的方案。

对选择负责非审慎监管的恰当机关需要认真考虑（参见“3c. 微型金融监管职能应设在哪个部门？在现有监管机关内？”）另外，当被监管机构有多个政府部门关注时，各部门之间必须建立有效的沟通与协调，这一点至关重要，尤其是同样法规适用于不同机构的情况下。

4a. 贷款业务许可

要点

- 如果没有特殊情况（如本地NGO部门存在严重的腐败问题），法规框架应当允许NGO和商业企业从事贷款业务。
- 发放小额贷款经营许可的手续应当简单直接，仅包括到有关部门进行登记的简单程序，不涉及审慎监管。

在某些司法体系中，任何不被法律明文禁止的活动都是被允许的。在这些国家，只要法律没有明确禁止贷款，NGO和其他没有牌照的实体都可以自由从事贷款业务；不需要进行法规改革来允许它们贷款。

在另外一些法律体系中，一个机构是否有权发贷（尤其是以此为主业）是很模糊的，除非有明确的法律授权它开展这项业务。这种模糊性对NGO来说尤为普遍。还有一些法律体系，只有获得审慎牌照、受到审慎监管的机构才被允许放贷，哪怕它并不吸收存款。不管是哪种体系，扩大穷人对贷款服务获取的一个简单办法是颁布法规，授权非存款性微型金融机构从事贷款业务。因为这些机构不存在存款风险，也不会构成什么系统性风险，因此对它们不需要进行审慎监管。

发放小额贷款经营许可的手续应当简单直接，仅包括到有关部门进行登记的简单程序。⁷⁶ 要求提供的信息应当与具体的管理目标相关（如说明负责人、对主要人员的合格审查等）。如果目标是使NGO可以从事贷款业务，那么可能也需要对管理NGO的一般性法规进行修订。

为限制纯放贷类微型金融机构的数量，有些国家可以设置最低资本要求或其他准入障碍。是否采取这类措施，应当结合推动竞争、消费者保护以及公平竞争环境问题（如不受这类障碍限制的贷款机构可能也不受消费者保护法规的限制）来平衡考虑。

有些国家的经验表明，发放小额贷款许可会引起监管套利风险（见专题框1）。如果不把公益性微型金融机构与发薪日贷款机构、消费贷款机构区分开，会给前者的声誉带来不利影响。

⁷⁶ 这与存款性机构的牌照申请程序形成鲜明对比，后者应当要求申请者提交更多文件，如运营政策和程序；风险管理政策和程序；IT信息；审计计划；应急计划；三年或更长时间的详细商业计划；公司以前几年的财务报告；说明董事会、主要股东和高级管理人员符合“适当人选”标准的证据；以及证明已投入资金或有能力获得资金来达到最低资本要求的证据。

4b. 报告制度与机构透明度

要点

如果要求纯放贷类微型金融机构进行定期报告，那么对报告内容和频率的要求应当针对具体的监管目标，并且要大大低于存款性机构的审慎报告要求。此外，报告要求应当尽可能与其他监管部门（如NGO监管部门）的报告要求相协调。

小额贷款机构的非审慎报告往往包括以下内容：（1）机构基本信息的变更（如地点、法律地位、资本结构、主要管理人员和董事会情况）；（2）定期收集的营运信息（如财务报表和有关业务规模和资产质量的指标）以及所提供产品的特征、期限和成本的信息。这些报告可服务于以下目的：

- 便于金融监管机构进行“市场侦察”，了解金融市场上不受审慎监管的那部分的运行情况
- 提高透明度，推动竞争，保护消费者
- 打击洗钱/恐怖主义融资
- 提供比对数据，使管理者和利益相关者可将本机构的表现与同类机构进行比较。

上面所列的所有非审慎目标都可以在不设置繁重的审慎报告负担（即内容详细、技术性强、次数频繁）的情况下实现。

实际上，除了消费者保护事项（如贷款发放和回收中的不良做法）和预防洗钱/恐怖主义融资以外，政府到底需不需要让非存款小额贷款机构提交报告都是一个合理的问题。

负责收集非审慎报告的机构可能不需要对小额贷款业务有深入了解。这项功能甚至可以委托给一个私营机构，如微型金融机构协会。不过在存在多样化微型金融机构的市场上，如果负责微型金融机构监管的实体只代表了市场的一部分，那么就可能引发问题。不管是什么实体负责监管，它都应当明确它的职责是监督小额贷款机构的报告合规，而不是处理偿债风险。理想的做法是与其他要求小额借贷机构提交报告的部门（如NGO监管部门）对报告制度进行协调。

4c. 消费者保护

要点

对提供同类金融服务的所有服务商尽可能实行同样的消费者保护标准。

金融服务不一定对所有使用服务的人都有帮助，金融服务商也不总是公平地对待客户。特别突出的一个问题是，如果信贷市场快速发展，接近饱和，就可能导致过度放贷和其他并不符合消费者利益的行为。因此，监管部门日益重视对金融服务消费者的保护，主要在以下三个领域：

- 充分和透明的信息——为客户提供准确而易于理解的产品价格和条款信息
- 公平待遇——避免恶劣的贷款发放和回收操作以及其他对客户的不道德做法
- 追索——给客户以投诉和解决错误或争端的有效机制（Brix和McKee 2010）

还有一个重要问题是为金融消费者保护确定（或建立）一个恰当的监管机构。

金融消费者保护需要特别关注对低收入客户的保护，他们教育程度低，对正规金融服务缺乏经验，可能也没有几个正规服务商可选。⁷⁷

客户自身的理财技能是消费者保护监管的一个重要内容。很多发达国家和越来越多的发展中和转型中国的政策制定者都在探讨如何增强金融消费者的“理财能力”。“理财能力”这个词指人们根据自身的社会和财务状况进行良好的个人财务决策所需的知识、理解力、技能、态度和行为。监管可以在这方面发挥一定作用，但这个话题主要不是一个监管问题，所以本指南对此不予更多讨论。

⁷⁷ 金融普惠中心（CFI）在微型金融的消费者保护原则方面做了大量工作

（www.centerforfinancialinclusion.org）。它所提出的七项原则是：恰当的产品设计和交付、预防过度负债、透明度、负责任的定价、公平和尊重地对待客户、客户数据隐私以及投诉解决机制。“Smart Campaign”组织编写了帮助微型金融机构遵守这些原则的指南（www.smartcampaign.org）。

专题框4. 公平竞争，平等对待

对提供同类金融服务的所有服务商要尽可能实行同样的消费者保护标准。例如，不管贷款机构是银行、微型金融机构还是允许分期付款的家用电器零售商，都不能向消费者提供误导性信息。对所有服务商使用同样法规有助于增强消费者对正规金融的信心，减少监管套利风险，防止不道德商家通过不正当竞争对负责任的服务商造成损害。而且，消费者保护法规不应在服务交付手段上厚此薄彼，当然在实践中这一点可能做起来很具挑战性。

与此类似，所有的微型金融客户都应受到同样保护。小微企业主个人与小微企业对金融服务的使用几乎没有区别——特别是那些没有家庭以外雇员的小微企业，企业与业主基本上是一回事。但在很多国家，消费者保护法只保护个人，而不保护企业。政策制定者可以考虑将消费者保护延伸至小微企业。如果这样做，就需要对“小微企业”加以明确定义。

充分和透明的信息

要点

应当要求微型金融服务商向客户提供关于它们所提供的服务的清楚和完整信息，包括服务条款和成本在内。但对小额贷款而言，标准的年化利率可能不是向低收入贷款人介绍贷款成本的最佳方法。

尤其是对那些没有什么金融服务经验的消费者，金融机构的信息披露法规应当强调使用平实易懂的语言和简单的表现方式（如相关材料的字体、形式、披露时间和地点；不使用复杂公式或计算），⁷⁸ 同时要提供

⁷⁸ 有些地方要求金融服务商在客户购买金融产品前向其提供一份重要产品信息说明（如美国的“舒默表”就是要求所有信用卡公司提供的信用卡费用清单）。

不同产品和不同服务提供商之间的比较。⁷⁹ 在识字率不高的地区，披露法规必须确保金融机构能与不识字的客户进行有效沟通。

透明度法规经常被用来促进披露内容（包括收费说明）、形式和用语的标准化，并使所有服务商使用同样的消费者成本收益计算公式，从而便于消费者在不同产品和服务商之间进行比较和选择，加强竞争。⁸⁰ 但是，完整而准确的信息——包括贷款年化利率（APR）在内的信息——是否会象预计的那样对消费者行为产生重大影响，我们并不清楚。⁸¹ 而且，针对发达国家更富裕的消费者的信息披露方法可能对发展中和转型中国家的贫困消费者不完全适用。⁸² 要求披露更多信息也不一定取得更好效果。信息量到了一定程度之后就会出现效益递减效应，因此重点应该是提供简单、优质和清晰的信息，而不是信息量。

歧视

要点

法规应当禁止歧视——不管是对妇女还是对某个种族、种姓、宗教或少数民族的歧视。

很多因性别、种族、种姓或其他因素受到歧视的人也是穷人。禁止歧视是提高金融普惠性的重要内容。为解决歧视问题，应当要求金融服

⁷⁹ 但法规也要有充分的灵活性，以便开发新的服务渠道，如无网点银行的发展。比如，如果要求银行或微型金融机构的雇员在客户签订服务合同之前以书面形式向客户提供所有信息，如果没有进一步说明，就会阻止通过代理人开户的做法。参见“5d. 无网点银行消费者保护”。

⁸⁰ 对标准化的衡量方法要予以认真考虑。例如，尽管年化利率（APR）可能使不同产品的比较变得更容易，但消费者可能觉得“全部贷款成本”图示加还贷时间表更易于理解，更愿意用后者来评估贷款的可负担性和在不同贷款产品中间做出选择（FSD-Kenya 2009）。参见Tiwari, Khandelwal和Ramji (2008)，这项研究指出有效贷款利率对小额贷款用户来说可能并不是一个合适的指标。

⁸¹ 关于信息披露对消费者决策的影响及其结果，没有什么明确的证据。研究人员发现，消费者对那些旨在推动产品对比（如APR）的工具理解程度很低（近期相关证据参见Belsky和Essene [2008]）。但也有研究表明，那些充分考虑消费者行为特点、基于消费者实际决策过程的方法可以帮助消费者做出更好选择（Bertrand和Morse 2010），或是促使服务供应商改变产品定价和服务条款披露方面的做法，从而产生对消费者有利的影响（Stango和Zinman 2011）。

⁸² 例如，参见Chien (2012)；FSD-Kenya (2009, p. 21)；及Tiwari, Khandelwal和Ramji (2008, p. 4)。

务商：（1）对申请各种产品需要具备的资格提供透明信息；（2）向被拒绝某种产品的客户提供拒绝的理由。不过，有些监管者可能会允许金融服务商只向妇女或其他某个易受歧视的群体提供服务。

恶劣的放贷和收贷行为

要点

- 法规应当对强行或胁迫销售金融产品以及利用借款人教育和经验的缺乏来谋利的“掠夺性”贷款行为做出规定。
- 可能需要对恶劣的收贷做法进行限制，但对什么是“恶劣”需要谨慎定义。

用来推动贷款公正的监管工具包括标准化的贷款表格和披露法规、消费者追索机制、对所有贷款机构的基本登记、对还贷能力的评估要求以及对负债收入比的限制。法规也应当禁止误导性广告。

有些小额贷款机构提出了对还款拖欠的零容忍政策，因为他们认为，只有保持很高的还款率，无抵押的小额贷款才具有可持续性。但这种政策实施起来可能导致在收贷方面用力过猛，对借款人及其家人造成伤害。可采取的监管工具包括防止恐吓与威胁的法规以及关于没收和拍卖抵押物品的法定程序（Porteous and Helms 2005；Porteous 2009a；Brix 和McKee 2010）。⁸³ 公共和私人的争端解决渠道也有助于减少不合理行为。金融服务商和监管者可以对消费者的投诉进行监测，找出反复出现的问题。

对被禁止的行为制定清晰、可操作的定义是一项具有挑战性的工作。在贷款回收方面尤其如此，什么行为算是“恶劣”经常取决于本地的文化规范。

过度负债

鉴于2008—2009年的全球金融危机和一些发达国家普遍存在的过度负债现象，决策者们已经对零售信贷客户过度负债变得更加警觉，其中也

⁸³ 对挣工资人员的贷款，有些国家禁止工资扣款之类的贷款自动回收方法。

包括小额信贷客户（Schicks和Rosenberg 2011）。⁸⁴ 事实上，当发展迅速、竞争激烈的零售信贷市场达到饱和时，过度负债的上升是可以预见的。（小额信贷市场可以在渗透率较低的情况下达到饱和——也就是说，供给能够满足需求；任何时候都会有大量合格的借款人根本不要小额贷款[Anand和Rosenberg 2008]）。如果国家还没有覆盖小额借款人的可靠信用报告体系（并能表明一个借款人在所有正规贷款机构的未偿债务总额），那么关于过度负债的可行指标只有（1）贷款机构的贷款回收情况；（2）负债收入比（可由贷款机构收集）；以及（3）贷款额度提高、期限延长和还款计划调整情形的增加。大部分时候，只有当问题出现了一段时间之后才能把有关数据收集起来。有些情况下，客户没有还贷能力的问题可能需要很长时间才显示在贷款机构的还款统计上。如果没有充分的内部控制，信贷员可能会对无法偿还的贷款进行展期，客户也可能通过从另一渠道获得的新贷款偿还现有贷款。

对贷款申请人的现金流和还款能力进行评估是良好的贷款审批程序的基石——至少对个人贷款模式来说是这样。可靠的信用报告体系可以让贷款机构了解申请人在其他正规贷款机构的未偿债务和还款记录。（参见“4. 信用报告体系”。）但是，信用报告体系不能提供申请人通过非正式渠道贷款的信息，而这类贷款可能相当可观。对过度负债除了采取预防措施以外，还可以采取修正措施，如债务咨询和法律救济。

利率上限

要点

设置利率上限可能使金融机构无法为小额借款人或位于偏远地区的借款人提供服务，从而限制服务获取。而要设定一个高到足以收回小额贷款成本、吸引资金投向对低收入者的金融服务的利率上限，政治上可能非常困难。

⁸⁴ 对什么是“过度负债”没有广为接受的简单定义。有些人认为它说的是无力还贷的借款人，另外一些人则认为那些虽然可以还贷但必须牺牲家庭基本消费需要的借款也应包括在内。同时借了多笔贷款的客户不一定是过度负债，但在迄今为止的多数（但非全部）实证研究中，多方借款与高拖欠率具有统计学上的相关性。

经常有人呼吁对小额贷款设置利率上限，但也有人反驳这种观点，指出设置利率上限使数额极小的贷款以及对居住分散的农村人口的贷款无利可图，从而损害穷人对贷款的获取。（这主要是由于管理成本过高造成的，按管理成本占贷款额的比例来算，小额贷款的成本大大高于传统的零售银行贷款。⁸⁵ 不过很多微型金融机构可以通过提高效率来降低管理成本。）现有的有限实证研究表明这种担心是有道理的。研究也显示，如果对利率上限缺乏周密思考，或是得不到严格执行，贷款的实际价格可能变得不透明，因为贷款机构会使用收取杂费和佣金的方式增加贷款收入。⁸⁶

理论上讲，可以把利率上限设在一个既可以使小额信贷可持续经营同时又消除暴利的水平。但是，政府机构要找出（并隐性保证）这个利率水平、实现二者之间的平衡，从政治上来说是很困难的。大多数人不了解为什么小额贷款要有高利率，因此当微型金融机构被允许向贫困的借款人收取高利率时，往往使公众感到震惊。此外，即使是在特定的小额信贷市场上，可能也根本不存在一个单一的“可持续”利率，因为服务供应商、细分市场和成本结构等各方面都存在差异。贷款规模和其他成本要素也有很大差别，同一个利率可能会从一笔1000美元贷款中获得很高利润，但对一笔100美元的贷款可能根本不够支付成本。

即使没有利率控制，大多数小额信贷市场的利率也是呈逐渐下降的趋势。同时也出现过这种情况：微型金融机构在遭到公众批评之后立即下调利息——说明某些市场上的利率还有进一步下降的空间。有些微型金融机构在当地市场上收取很高利息，其利润在很多人看来算是暴利，但从全球范围来看，贫困借款人当中支付这类过高利息的所占比例很小（Rosenberg, Gonzalez和Narain 2009）。

代替利率上限的一个办法让贷款机构进行有效的信息披露，同时采取措施帮助消费者真正明白各种贷款产品及其定价。这些手段，再加上提供不同贷款机构和产品的价格对照，使一些地方成功地降低了小额贷款利率，促进了微型金融机构和其他金融服务供应商之间的有效竞争。

⁸⁵ 发放并管理一笔100万美元贷款的费用要低于1万笔100元贷款的费用（Rosenberg, Gonzalez和Narain 2009）。

⁸⁶ 参见Campion, Ekka和Wenner (2010); Smart Campaign (2010); 及Helms和Reille (2004)。

数据隐私和安全

要点

- 有效保护微型金融客户的隐私——确保只有指定人员而且必须以恰当方式来收集、储存、察看和使用客户的信息——是一个说起来容易做起来困难的事情，尤其是在那些有多种服务商服务于同一个贫困客户群、但受不同隐私法规管辖的国家。
- 关于银行保密的法规以及关于个人数据用途的一般性法规可以保护客户隐私，但它们也可能妨碍将贫困客户有效纳入信用报告体系，使过度负债的管理更加困难。

通常银行保密法规会对保护客户的私人财务信息做出规定。在越来越多的国家，关于个人数据使用和处理的一般性法规也提供对私人财务信息的保护。银行保密法规的管辖范围很少会延伸到不受审慎监管的微型金融机构，但那些保护个人数据隐私的一般性法规它们通常是必须遵守的。

客户自己也可能造成隐私受损——如未能保管好自己的密码，因此加强消费者的自我保护意识是对加强监管的一个重要补充。监管也可以强化消费者的隐私意识——例如可要求金融服务商的信息披露中包括关于客户隐私的基本内容（当然在没有法规要求的情况下很多供应商会出于商业判断自愿地这样做，因为这有助于打击工作人员或代理人的欺诈行为）。

实施这么多与隐私保护有关的法规可能很具挑战性，因为可能涉及很多不同的监管部门，而对跨境服务和数据来说就更是如此。对某些隐私保护法规的实施来说民事惩罚就可以奏效，但另外一些则属于刑法范畴。

不过，在隐私保护和扩大穷人的金融服务获取这两个目标之间可能存在一种权衡取舍关系。例如，国家如果没有一个包括了小额贷款客户的信用信息体系，小额贷款机构之间的非正式信息分享可能就是防止客户在不同机构间大量交叉贷款的唯一途径，即使这种信息分享会违反很多国家现有的银行保密和消费者数据隐私保护法。⁸⁷

⁸⁷ 微型金融机构之间的非正式信息分享会造成不公正地将某个消费者列入黑名单的风险，特别是在没有正规机制来纠正过时或不准确信息的情况下（或是微型金融机构缺乏这样做的激励）。

追索

要点

确保消费者可以投诉和寻求赔偿是金融消费者保护的一个重要内容。对大多数微型金融的消费者来说，出于多方面原因（包括费用和时间原因），司法追索不是一个可行选择，因此应当把重点放在其他措施上。

首先，金融服务商应该设立专业而便于使用的投诉程序，政府也可以要求它们设立这种投诉程序。如果监管部门把这种内部争端解决程序作为常规监管的一项内容，它就更有可能得到良好运行。有些国家的监管部门要求金融机构对投诉数据和解决情况进行规范化的报告。如果内部程序未能解决争端，就可以采取其他可行的追索渠道，如通过公民社会组织、行业协会、调解人或调查员制度等；⁸⁸ 监管部门本身也可以提出恰当的追索渠道。常规司法程序通常成本太高，耗时太长，贫困客户无法使用；但简单易用、费用低廉的法庭（如小额投诉法庭）可能会行之有效。

为微型金融消费者设立的追索途径应当程序简单，明白易懂，消费者使用起来费用很低或免费，提供受信任的追索机构和便捷的投诉受理方式，如电话受理中心、投诉接待处或借款人小组会等。

监管部门对投诉数据进行监测审核，有助于找出金融机构不当行为的模式，为未来制定消费者保护政策提供信息。没有投诉不一定总是好事；这可能是由于消费者不知道如何投诉，或是因为投诉程序太过繁琐而不愿投诉。如果消费者对政府和金融机构缺乏信任，就可能觉得他们的关切根本无人理会。因此增强程序的透明度尤为重要，新的追索措施应当包括对消费者的宣传教育，让他们了解自己的各种选择。

恰当的监管部门

如何为金融消费者保护选择恰当的监管部门是发达国家和发展中国家都面临的一个问题。三种最常见的做法是：（1）金融监管部门（可以是银行监管部门，非银行金融机构的监管部门，或是对贷款机构的监管

⁸⁸ 调查员制度是由一个独立实体或个人调查和调解消费者的投诉。

部门；（2）设立专门的金融消费者保护机构；（3）负责一般消费者保护的部门。

与负责一般消费者保护的部门相比，由金融监管部门来负责金融消费者保护有几个优点。首先，金融监管部门熟悉金融产品。第二，金融服务商出于保持自己经营地位的考虑，可能会更从金融监管部门的管理。但是，世界范围内很少有哪个国家的监管部门能对从事微型金融业务的所有服务商都承担起监管责任。金融监管部门往往不愿意承担包括消费者保护执法在内的额外责任。相比而言，建立专门负责金融消费者保护的监管机构可能更有助于为提供类似产品和服务的不同服务商建立公平的竞争环境。（近几年的全球金融危机之后，已有不止一个国家将负责银行审慎监管的机构与负责市场行为监管的机构分开。）不管决定采用哪种安排，最根本的一点是明确所有相关部门的职权范围以及对同一监管对象有监管职责的各部门之间的关系。

不管选择由哪个机构来负责金融消费者保护的监管，它都会面临资源有限的问题。为了降低监管资源的压力，有些国家鼓励行业协会建立并实施商业行为规范，要求会员遵守，以便尽早解决问题，减少政府干预的必要。（在有多种类型的金融服务商同时服务于相互重叠的贫困客户群的国家，这种做法可能不太有效，除非所有贷款机构都选择参加或被强制参加这种协会。）其中一个主要方法是制定正规的行为准则，金融服务商承诺遵守信息披露、产品适用性、市场营销、贷款回收和投诉处理等各方面的规范。但是，如果对它们不进行监管，或是不存在监管压力，这类行业规范可能会很有效。

4d. 信用报告体系⁸⁹

要点

- 建立广泛和深刻的信用信息数据库对微型金融的健康发展至关重要，在那些接近饱和的市场上更是如此。这种数据库应当包括贫困客户当前的贷款余额以及过去还贷行为的正面和负面信息。
- 提供综合性还贷数据的信用报告比单纯基于小额贷款数据的报告更好——对小额贷款机构（无论何种法律地位）和借款人都是如此。

⁸⁹ 见Lyman et al. (2011)。

专题框5. 微型金融中实行信用报告的益处与面临的挑战

信用报告体系对金融机构和它们的客户都非常有用。信用报告局从各种放贷机构以及客户向其定期支付款项的其他机构收集客户当前的财务状况信息和信用历史，使贷款方可以以更少成本更准确地评估贷款风险。（有人认为非常小的微型金融机构和那些依靠对社区了解的贷款方法——如小组贷款——不太需要信用报告数据。但即使是这类机构也需要关注借款人多重负债的问题，有时也表示出对信用报告的兴趣。）同时，信用报告使借款人可以把自己的还贷历史作为一种“名誉抵押”。如果没有较为全面的信用报告数据库，借款人按时还贷的情况只有向他贷款的机构了解；而如果有全面信用报告体系的话，以前向一个正规贷款机构按时还款的记录使他可以更容易地从另一个贷款机构得到贷款，同时也便于贷款机构全面了解借款人的所有负债情况。因此，信用报告使贷款机构可以在不需要实物抵押的情况下增加贷款，也增强了借款人的还款激励。

在发达国家，信用报告与统计学风险评估技术的结合，使低收入群体获得贷款的能力在过去几十年里大大提高。在发展中国家中，信用报告制度在过去十年取得了重要进展，但最贫穷的国家大多还没有建立信用报告体系（或是对低收入借款者来说还很不全面）。即使是那些较为发达的转型中国家，信用体系的建立及其全面性也仍不均衡。

在建立了信用报告体系的国家，多种原因使低收入消费者常被排除在外，如对纳入信用报告体系的贷款设定最低限额（由监管部门确定或由信用报告公司自行决定），信用报告数据库不包括微型金融机构（法规决定或仅是实际操作中的做法），或是微型金融机构对参与信用报告体系缺乏兴趣。当微型金融机构相互竞争客户时，特别是在较为饱和的市场上，如果没有可靠的信用报告提供贷款申请人的信息，过度负债和贷款违约率就会迅速上升。

信用报告既有好处也有风险。腐败的数据库管理者可能将信息卖给未获授权的机构。数据库中的不准确信息可能对借款人造成伤害，尽管确保他们可以看到自己的信用历史可以降低这种风险。贷款机构可能对报告内容作出过于保守的反应，看到贷款申请人有任何不良记录就自动拒绝其申请。既包括负面信息（贷款逾期）也包括正面信息（按时还款）的数据库更有助于提供贷款申请人的全面信用状况。

金融监管部门常会建立一个公共信用登记体系。根据各国的具体情况，这可能不需要有专门的法律来授权。但发展私营信用信息市场往往需要对国家的法律框架进行一些调整。私营信用报告机构会引发保密问题，特别是在银行（通常要遵守银行保密法规）参与报告体系的情况下。⁹⁰ 有时这些问题可以简单地通过标准化贷款协议来解决，借款人在协议中授权贷款机构获得他的信用报告并与信用报告机构分享信息。

与政府的信用登记体系相比，私营信用报告机构往往有一些重要优点。私营机构通常从非常广泛的来源搜集数据，包括公用事业企业和零售商在内。它们收集正面和负面两方面数据。它们还往往使用现代信息技术。有时它们还提供有附加值的服务，如计算消费者的信用分数。

然而，使用传统的运营和数据收集方法的大型信用报告机构在把微型金融机构数据包括进信用报告方面面临阻碍。微型金融机构的贷款数额很小，信用报告机构处理起来非常繁琐，成本很高，而且微型金融机构的信息体系和数据质量可能也不符合要求，有时微型金融机构的客户可能都没有信用报告机构所要求的身份证明文件。而且，微型金融机构获取信用报告的成本相对其贷款额来说可能也很高，尤其是如果它们不能获得大型商业银行所享受的价格折扣的话。

如果参加一个信用报告体系的的贷款机构中提供小额贷款的很少，那么它的数据对微型金融机构可能也没有太大用处。因此，私营信用报告机构需要将其他付款记录也包括进来，如水电费的交纳和对零售商的分期付款等。在微型金融机构不受银行保密法规和其他数据隐私法规约束的国家，成立一个纯粹针对微型金融机构的私营信用报告机构（如通过微型金融行业协会）可能具有成本方面的优势，也更便于使用。但如前所述，在同等条件下，信用报告机构收集数据的来源越广泛，它所提供的信息就会对小额贷款机构和借款人都更为有用。

如果私营部门未能建立起为小额贷款提供充分服务的信用报告机构，政府可以采取一些措施，如（1）为信用报告提供监管激励——如对以信用报告为基础的贷款降低拨备要求；（2）要求各微型金融机构共同组织一个信用报告体系，或是参加一个基础足够广泛的现有体系；或者（3）要求所有持照经营的信用报告机构分享信用数据。第三个办法通常是要

⁹⁰ 政府的信用登记体系通常不会面临私营信用报告机构面临的隐私和银行保密等法律障碍，因为这些问题在相关的银行业立法中得到了处理。

求政府的信用登记体系与私营信用报告机构以无成本或低成本的方式分享数据，只有小额信贷的主要服务商都参加的情况下，这种做法才会对小额信贷有用。

4e. 对股东、管理人员和资本结构的限制⁹¹

要点

- 限制外国投资或管理有时可能会阻碍面向穷人的金融服务的发展。
- 应当允许NGO在专门针对穷人的营利性微型金融机构中拥有股份。

限制外国投资或管理有时可能成为发展对穷人的金融服务的重要障碍。

关于货币、国籍、股东多元化和外国投资的各种规定可能会障碍“绿地”业务（即新创企业）的发展和NGO转型。在不少国家，国外的资金和技术投入对微型金融的发展发挥了重要作用。因此，禁止或严格限制微型金融机构有外国股东参与、从国外借款或雇用非本国公民提供管理和技术职务——这些都是很成问题的做法。在有些国家，微型金融可能在若干年内都无法吸引国内的商业投资，因此限制国外投资或不准雇用国外人员可能会阻碍微型金融服务的发展。

关于非营利组织的法规可能不允许国内或国外的NGO持有金融机构的股份。在有些国家，这种规定根植于这样一种思想，即非营利组织应当只靠捐赠来维持自己的运作，而不是依靠销售商品或服务的收入。但现在这种观点已不象十年前那么普遍。⁹² 对于因这种过时看法而对NGO持股产生的顾虑，应当通过澄清相关NGO法规来解决。

⁹¹ 本节主要针对非审慎要求，对存款性和非存款性机构都适用。一些涉及审慎监管的所有人限制在“2d. NGO微型金融机构转型为持照金融中介——股权结构恰当性和多样化要求”中讨论。

⁹² 现在人们日益形成一种共识，即产生净收入的NGO微型金融机构如果将盈余用于工作，并不违反其非营利地位，只要它不将盈余分给私人或使内部人员从中获益（如支付高于市场价格的工资）。

4f. NGO转型为营利性公司

要点

- 为NGO微型金融机构的转型提供清晰的法律途径是帮助其转型的一项重要改革，可能需要对非金融法律法规进行修改，尤其是NGO法律框架。
- 监管部门应恰当处理公益性NGO转为私人所有机构过程中的资产流失风险。

发展中国家和转型国家的大量微型金融机构目前仍然是以本土NGO或国际NGO本地项目的形式运作。很多NGO微型金融机构计划转型为（吸纳存款或不吸纳存款的）营利性公司，以便获得商业资金，提供NGO不允许提供的服务，或是为了遵守新的法律要求。有些国家已经开始要求NGO微型金融机构转型，通常这样做的目的是为了改善监管以及微型金融部门的总体组织状况。⁹³ 实现转型最常见的做法是NGO将贷款和其他资产、负债和人员都转入一个新公司或现有公司，以此换取在该公司的股份或是以现金或债务形式支付的付款。

NGO是一种没有所有人的法律实体，通常有关法律和它自己的章程都会要求它服务于公益目的，而不是服务于创始人、管理人员或其他内部人员的私利。与此相对比的是，营利性公司的目的是为股东创造收益。大多数拟转型的NGO希望在新的营利性实体中保留一定的股东权益，以便确保新实体继续履行其原定使命（如为穷人服务）——尽管NGO持股并不能保证新实体不偏离原有使命，私人股东也不一定在实现机构的公益目标方面做得更差。同时，NGO转型过程中通常有新投资者加入。这些投资者是谁、他们在新公司里占多少股份——这些问题不仅取决于实践中的现实考虑，也取决于国内有关法律规定。

如果决策者想建立一种有助于NGO微型金融机构转型为营利性公司的法律框架，往往不仅需要修订金融法规，还需要考虑对其他领域的法规进行修改。⁹⁴ 特别突出的一个问题是，很多国家的NGO法规不太

⁹³ 这种做法虽然有些好处，但如果规定在很短时间实现转型也可能对现有微型金融机构及其客户造成扰乱。

⁹⁴ 在大多数国家，现有法规并未考虑微型金融的转型，而且以前也未被应用于这一问题。

健全，尤其是对什么才算公益组织的恰当业务、如何确定其业务边界这类复杂问题没有明确规定。在有些国家，公益性NGO能否把贷款资产和其他财产转给营利性公司可能并不明确。法律也可能禁止NGO持有商业公司股份（特别是控股），对外资股份设置限制，或者要求符合其他对金融机构股东的资格要求。即使这些限制不会阻碍NGO的转型，也可能导致新公司被迫采用不恰当或低效率的股权结构。

有人可能会利用转型的机会将NGO资产不恰当地转入私人口袋。这种资产流失常常违反NGO法规，但可能由于法律不够明确或不能得到切实执行而不能完全阻止这种现象。对内部人员的过度补偿或以低于真实价值的价格给他们新公司股份都会造成资产流失。引入外来投资者也可能出现资产流失问题。基于NGO转让的资产组合、经营体系、知识经验以及客户关系等无形资产，它的股权应占多大比例？而对那些投入现金的投资者来说，他们又应占多大比例？目前还没有一套关于价格/账面价值和价格/盈利比的可靠估计标准，因此很难判断转型安排是否牺牲了微型金融机构的利益而肥了私人股东（O'Donohoe et al. 2009）。⁹⁵

防止NGO资产流失可采取的措施包括：（1）如果NGO内部人员自己或其相关方将收到转型后实体的股份或成为新公司的职员，就要求他们对有关谈判加以回避；⁹⁶（2）聘请一名受尊重、有估值经验的独立专家来评判交易的合理性。聘请这类专家的费用往往很高。

4g. 有抵押担保的交易

要点

尽管小额信贷一般没有抵押担保，但进行有助于抵押担保交易的法律和司法改革——特别是制定抵押法规和建立便于使用的抵押登记制度，可以促进微型金融的发展。

⁹⁵ 还可参见Reille et al. (2010) 和Glisovic, Gonzalez, Saltuk和de Mariz (2012)。

⁹⁶ 但这样会带来另一种风险：如果NGO的关键内部人员回避的话，那么其他需要做出决策的利益相关者可能掌握信息不足，无意中导致在与新的私营部门股东谈判时过于软弱。

如果不仅不动产可被作为贷款抵押物，而且动产和无形资产都可以用作抵押物，这会使借款人、贷款机构和国民经济都从中受益。在很多发展中国家和转型中国家，用动产或无形资产做抵押的费用很高或者根本不可能。有些低收入者在将房产和土地用作抵押物时也面临很多制约。

改革抵押担保的交易法规给中产阶层带来的益处很可能大于典型的小额贷款用户。很多小额贷款数额极小，进行抵押登记从成本上来说划不来。即使对法规进行改革之后，穷人的多数资产也不适于做贷款抵押。而且，好的小额贷款机构肯定知道怎样在无抵押的情况下收回贷款。但是，某些国家的小额贷款客户中有一些人，特别是收入相对较高的客户，如果对抵押法规进行修改，他们也能提供有价值的抵押。在这种情况下，微型金融机构可以要求借款人提供抵押，有助于增强还款激励，哪怕贷款数额远远高于抵押物的拍卖价格。

4h. 金融犯罪⁹⁷

微型金融监管涉及三个金融犯罪议题：反洗钱/打击恐怖主义融资（AML/CFT），欺诈及相关金融犯罪（尤其是金字塔式投资），以及身份欺诈。过去几年里，反洗钱/打击恐怖主义融资吸引了国际社会的主要注意力。但就贫困的金融服务客户来说，金字塔式投资（也称“庞氏骗局”）和身份欺诈也非常重要。

反洗钱/打击恐怖主义融资

要点

将针对传统银行服务的反洗钱/打击恐怖主义融资法规用于数额极小的微型金融交易会严重影响穷人对金融服务的获取——除非是采取基于风险的做法。

⁹⁷ 金融犯罪也可以导致金融机构破产，因此预防金融犯罪既服务于审慎目的，也服务于非审慎目的。

几乎所有国家都承诺要实施反洗钱/打击恐怖主义融资领域的国际标准制定机构“金融行动特别工作组”（FATF）提出的《40条建议》。⁹⁸反洗钱/打击恐怖主义融资的主要控制措施包括：（1）客户尽职调查，如核实客户的身份（又称“了解你的客户”规则）；（2）保存记录；（3）向有关当局报告反常或可疑的交易。FATF的建议涵盖了范围很广的活动，包括吸收公众存款、向消费者贷款以及提供正规或非正规的汇款等（尽管对非正规交易执法显然存在挑战）。

新修订的“建议”中，为加强金融普惠性而提出的关键一条是基于风险的方法（RBA），这是新版“建议”的第一条（R1）。⁹⁹ R1指导各国如何识别、评估和了解洗钱/恐怖主义融资风险，并确保防止洗钱/恐怖主义融资的措施与风险程度相称。R1明确提出，允许那些“低风险国家在某些条件下对实施某些FATF建议采取简化做法。”对“建议”的解释文件进一步澄清说：“在有证据表明洗钱和恐怖主义融资风险低的地方，[国家可以]决定不对特定的金融机构或金融活动实施某项建议措施”（FATF 2012）。

这项新建议包含了FATF此前已表达过的观点，包括2011年对金融普惠性的指导文件（FATF, APG和World Bank 2011）。它反映出这样一种理解：将反洗钱/打击恐怖主义融资法规用于贫困客户的成千上万数额极小的交易时，会大大提高经营成本。成本的提高可能会导致金融机构无法维持对贫困客户的服务。这项建议还反映了FATF、监管机构等方面最近意识到的一个问题，即反洗钱/打击恐怖主义融资法规的金融诚信目标与微型金融的金融普惠性目标可以相互强化，而不是相互矛盾；金融服务缺乏普惠性反倒会造成金融诚信风险。¹⁰⁰ 尽管交易数额低并不一定意味着洗钱和恐怖主义融资的风险也低，很多国家还是对微型金融和其他小额金融交易在反洗钱/打击恐怖主义融资方面给予了特殊对待。

⁹⁸ FATF最初的《40条建议》发布于1990年，专门针对洗钱。此后进行了三次修订，分别是1996年、2003年和2012年。2012年的修订将原来的《40条建议》与《9条特别建议》（发布于2001和2003年）结合起来，以履行FATF新增的打击恐怖主义融资的使命。2012年的修订也反映了打击大规模杀伤性武器扩散的新使命。

⁹⁹ RBA从根本上来说就是其他国际标准制定机构所倡导的相称性（proportionate）原则。参见CGPI白皮书(2011)。

¹⁰⁰ 该指导文件将缺乏金融普惠性作为一项洗钱/恐怖主义融资风险。颁布新版“建议”的部长级声明中包含了这一概念。参见FATF (2012b)。还可参见Isern和de Koker (2009)。

尽管FATF已经做出了这些重要改变，但目前依然面临重大挑战。对很多国家来说，最大挑战是调整客户尽职调查法规，解决穷人正规身份文件有限的问题，允许采取其他证明身份的方法（如由村庄的首领证实其身份）。为解决这个问题，有些国家正在努力改进全国性身份证或其他证件编号的颁发和使用。

身份得到确认的顾客与金融服务机构建立起关系之后，随后交易中的洗钱/恐怖主义融资风险可以通过多种手段加以控制，如对交易规模、月度流水和余额设定上限，还可以通过使用相关软件和加强员工培训来识别可疑交易。

制作和保存各种记录也可能是一项挑战。上文已经提到，微型金融涉及大量小额交易，这种业务本身管理成本很高，因此成本控制对微型金融拓展服务极为关键。法规应当允许在客户尽职调查中使用电子档案而不仅是文本记录，这可以大大降低成本。允许代理人或其他第三方进行客户尽职调查也是一项控制成本的措施。

欺诈、金字塔式投资和相关金融犯罪

要点

很多国家现有的反欺诈和金融犯罪法规可能足以处理微型金融服务中的不当行为，或者只需进行修订、将新的金融机构种类纳入监管范围。最迫切的任务往往是强化现有法律的实施。

和其他金融机构一样，微型金融机构可能成为欺诈和相关金融犯罪的受害者。例如，贷款人员可能凭空编造借款人，或贪污客户的还款；管理人员可能不恰当地提供贷款；犯罪分子可能伪造一个机构来吸收存款，然后携款逃跑。

金字塔式投资不仅存在于诸多发展中和转型中国家，也存在于发达国家。这种投资模式向投资人许诺高额回报，而早期投资者确实也能获得这种高回报，但这是靠后加入的受害人所投入的资金实现的。

如果金字塔式投资针对的是那些对金融服务知之甚少的受害人，那么就与微型金融尤为相关。这种投资有时会使用或模仿合法的微型金融服务商所采取的组织形式——比如，经常有金字塔骗局以金融合作社的形式出现。短期来说，这会伤害那些合法机构，因为它们的顾客会流失，转入那些承诺高回报的金字塔投资服务商。而一旦骗局崩溃，则会使贫困客户对合法机构乃至监管机构都失去信心，带来长期的负面影响。有好几个国家，民众对政府未能阻止大规模的金字塔骗局（某些情况下甚至助长了骗局）深感愤怒，从而引发了严重的政治后果，甚至导致了政权更替。

不幸的是，对如何监管金字塔骗局没有简单的答案。及时识别金字塔骗局非常困难，不过，通过加强对公众的教育和警告、提供报告相关信息的专门渠道，可以对此有所帮助。除此之外的防范工具就是那些打击金融欺诈的一般性工具。不过，为减少（由于腐败或其他原因造成的）执法不力的风险，可以考虑明确授权某个政府机构负责打击金字塔骗局，赋予它关停金字塔运作、对犯罪人提出起诉的权力。金字塔骗局的监管和关停往往有多个部门介入，因为它涉及破产调查、刑事调查、财产没收等等。如果是这种情况，可能需要成立一个政府工作组，代表对打击金字塔骗局负有责任的各关键机构来统一行动。¹⁰¹

身份欺诈

要点

在大多数国家，身份欺诈和盗用都是法律认定的犯罪行为。重点应该放在现有法律的执行以及数据保护和隐私保护措施上。

金融服务中的身份欺诈指冒用他人身份或虚构身份来获得金融服务或拨付资金。微型金融服务商既可能是身份欺诈的受害者，也可能是身份欺诈的推动者。比如，欺诈人员可能伪造虚假身份、编造现金流信息来获得贷款而根本不打算还款，也可能冒用一个信用良好的人的身份来

¹⁰¹ 工作组的成员需要评估它们在迅速识别金字塔骗局方面的能力和权力，并确保各机构联合起来可以勒令这种骗局停止运作，追回并退还投资者的资金，并对骗局的管理者采取必要法律行动。

达到这一目的。如果能诱使不识字的受害人签署他们不能理解的文件，盗用身份是比较容易的。数据安全受损，或是受害人被诱使提供自己的密码或身份识别号码，也可能导致身份被盗用。这类行为在大多数国家都被法律视为犯罪行为。因此工作的重点应该是改善现有刑事处罚的执行，并改善数据保护和隐私保护。

4i. 微型金融的税收待遇¹⁰²

要点

- 交易税的优惠待遇应当基于金融业务或交易的类型，而不是金融机构的性质以及它是否具有审慎牌照。
- 如果是对净利润征税，要求对NGO微型金融机构与其他公益性NGO同等对待是合理的。
- 银行享受的利润税税前扣除项目应当也适用于提供类似服务的其他服务商。

各国税制的巨大差别与其他本地因素可能意味着每个国家的做法不同，但对大多数国家来说，至少可以围绕对金融交易征税与对金融交易净利润征税的差别来组织有关研究。

对金融交易和业务征税

至少从原则上来说，最好是对从事同类金融业务的不同类型机构征收同样的交易税。在某些国家，尽管金融交易的税收优待与审慎监管的目标没有什么关系，但只有受审慎监管的机构才能获得这种优待（如对银行贷款不收增值税，对银行利息收入不征税）。另外有一些国家，金融合作社和银行在交易税方面享受的待遇有所不同。为避免税收套利，最好是根据金融业务的类型来提供交易税优惠政策，不管开展此业务的金融机构属于何种类型、是否具有审慎牌照。不过，有些国家对非营利机构有专门的交易税减免待遇。

¹⁰² 对保险产品的课税涉及很多与信贷、储蓄和汇款服务不相干的特有问題，在这一节不作讨论。

对利润征税

就利润税而言，认为对NGO微型金融机构应当与其他公益性NGO同等对待是一种值得尊重的观点。主张NGO免交利润税是基于这样一个原则：NGO提供一种公共利益（对微型金融机构来说是服务于穷人），而且它的净盈余不会进入私人股东或其他个人的口袋，而是进一步用于社会公益工作。当然，有很多做法会违背“不分配盈余”的原则，比如对员工提供过于优厚的报酬或是给内部人员提供低于市场价格的贷款。但是处理这类风险的最合理办法通常是加强NGO法律的执行，而不是对NGO的利润征税。

在很多国家，合作社由于其互利导向而被作为非商业实体对待，因此，虽然它们会在成员间分配净收益，但仍免交利润税。在以公司形式存在、向同类客户提供同类服务的微型金融机构不能获得这种待遇的情况下，合作社到底应否获得这种公共补贴？对这个问题人们有不同看法。有些国家看来存在这样的现象：有些本该按股份制公司组建的微型金融机构结果采用了合作社的形式，唯一目的就是为了获得利润税免税待遇（也就是说，出现了税收套利）。

关于某些费用（如不良贷款的合理拨备）可税前扣除的规定应当对缴纳利润税的各类机构同等对待，不管它是否具有审慎牌照。但很多国家都不是这样，因为税收法规原来是针对银行制定的。而且，如果审慎监管对小额贷款资产组合的拨备规定比传统贷款更为严格的话，那么小额贷款机构的税前扣除额度也应相应提高。

要点

- 无网点银行服务对改善金融服务获取有很大潜力。它使用移动电话和智能读卡机等 技术传输交易信息，利用现有零售网点作为主要客户服务渠道，因此可以为贷款机构大大降低交易成本，为客户提供更为便捷的服务。
- 对无网点银行服务的恰当监管框架应包括：（1）银行和非银行用代理人或其他第三方作为客户服务渠道的条件；（2）灵活的、基于风险的反洗钱/打击恐怖主义融资制度；（3）关于非银行机构发行电子货币的明确法规；（4）针对无网点情况的消费者保护措施；（5）使支付系统（至少在远期）具有广泛互操作性和互联互通性的法规。

不管是发展中国家还是发达国家，越来越多的人在利用付款卡和移动电话等现代技术而不是现金来收款付款。这些技术也被用于其他金融服务，包括取款、存款和储蓄。有时这些技术还被用于发放和偿还贷款。这就是无网点银行服务：金融服务的交付在传统的银行网点以外进行；使用零售商等第三方作为主要的客户服务渠道；依靠POS终端机和移动电话等技术传送具体交易信息。无网点银行服务由于使用现有的基础设施（如移动电话和零售店）及代理人网络，因此可以大幅降低交易成本，提高便利性，从而将服务送到很多当前不能获得银行服务或不能获得充分服务的客户。¹⁰³

¹⁰³ 无网点银行服务不是什么新现象：自动取款机（ATM）和零售商店的POS机已有几十年历史。但那些不能获得传统银行网点服务的人群使用无网点服务却是近几年的事，其中涉及的一些主体也是以前没有的——如移动电话网络运营商。

专题框6. 以银行为基础的模式和以非银行为基础的模式

为便于对无网点银行服务监管进行讨论，有必要区别它的两种类型。在以银行为基础的模式中，客户是与银行或类似的持照机构订立合同。而在以非银行为基础的模式中，客户的服务合同是与诸如移动电话网络运营商之类的服务商达成的，而银行的作用通常是保证电子货币的流通。以银行为基础的模式和以非银行为基础的模式都依靠代理人来实现关键的现金收付功能。

无网点银行服务发展的一个关键因素是监管环境。法律是否允许零售网点和其他第三方代表银行和其他金融机构为客户提供现金收付服务（如存款和取款——尽管本地法律可能将这类交易区别于银行存款和取款）、开立账户和其他服务？想开发低收入客户的无网点银行服务商是否有可用（且可负担）的支付系统？反洗钱/打击恐怖主义融资的法规是否允许银行使用代理人进行客户身份调查并承担其他合规职能？对无网点银行服务所涉及的各种主体是否有明确的法规和明确的监管机构？法规是否对谁可以发行电子货币完全没有规定？针对无网点银行服务交付、使用代理人和其他第三方所存在的特有风险，对消费者是否提供了必要保护？

很多国家的产业创新领先于相关政策。¹⁰⁴有几个国家无网点银行服务恰恰是由于没有监管而得到了繁荣发展。¹⁰⁵但从长期看来，无网点银行服务的成功和安全性将取决于对相关领域进行恰当而协调的监管，包括银行业、支付系统、电讯和消费者保护等。有些无网点银行的服务商（如银行）已经处于金融监管之下，而另外一些服务商（如移动电话公司）则不是（参见专题框6）。面临的监管挑战是在保障金融安全和保护消费者的同时，为创新和竞争提供充分空间。这就需要制定相关法规，监测法规的实施情况并适时调整，并确保各监管部门具有必要的监管能力并保持相互协调。

¹⁰⁴ 有些国家的监管部门故意推迟编写针对无网点银行服务的法规，以便先观察这一产业的早期发展，在较为清楚地看到了这种新服务渠道的问题和益处之后再制定有关法规。

¹⁰⁵ 在某些不对无网点银行进行监管的国家，它的发展在一定程度上是由于避免了监管给银行交易带来的成本。而在另一些国家，无网点银行成功的主要原因是原有服务交付渠道存在缺陷。

过去几年的分析研究表明，以下监管问题对发展服务于穷人的无网点银行十分关键：

- 使用第三方办理现金收付和其他客户服务功能，如开立账户
- 针对小额产品和服务的低风险性，对反洗钱/打击恐怖主义融资采用基于风险的方法
- 对非银行的支付服务商和电子货币发行商采取适度监管，充分重视对客户资金的保护
- 应对以下特点带来的消费者保护挑战：（1）在客户和金融服务商之间插入第三方；（2）使用远程通讯
- 建立恰当的支付系统法规

5a. 代理人和其他第三方安排

要点

- 需要认真考虑对代理人和其他第三方的性质和资质的限制，以免阻碍某些客户获得服务。
- 禁止第三方代表金融机构为客户开立账户或办理现金业务的规定通常需要修改。
- 法规应对金融服务商对第三方承包商的行为承担何种责任做出明确规定。

无网点银行服务依靠代理人或其他第三方与客户直接打交道，行使各种职能，其中最重要的是收付现金。一方面必须对谁可以做第三方、他们能行使哪些职能做出一些限制，但监管部门也要看到，过于严格的限制可能会严重阻碍目前难以获得银行服务的人口获得无网点银行服务。

使用现有的第三方主体来降低成本、扩大服务范围，这对任何无网点银行服务模式都至关重要。未获得或未充分获得银行服务的客户需要可以减少持有现金、将其以电子形式存储并根据需要转回为现金的便捷方式，也需要与受信任的金融服务商建立起关系的便捷方式。第三方主体（如本地商人或移动电话经销商）可以作为金融服务商的代理人，金融

服务商相当于委托人。通常委托人要对代理人根据代理协议所采取的所有行动负责。但也可以采用其他形式的合同，如服务协议、合作关系、合资企业或合作联盟等。“代理人”这个词经常被用来指代与客户直接接触的任何主体。（有些国家使用“联系人”或“协助人”的说法。）但“第三方”的说法更为准确，因为“代理人”反映了一种法律关系，即金融服务商要就代理人的行为向客户承担责任。

第三方安排带来了各种监管问题。¹⁰⁶ 首先，相关法规可能会对哪种类型的法律实体（如商业实体、非营利组织、个人或其他）可以充当金融服务商的代理人或其他第三方有所限制，可能规定第三方必须达到某些要求（如要有营业执照或达到最低资本要求）。但是，对代理人和其他第三方主体的性质和资质的限制需要认真考虑，以便给金融服务商留有一些选择余地，避免妨碍服务向目标客户的扩展。尤为重要的一条是应当允许本地零售商充当第三方。

其次，法规应当明确第三方可以提供哪些服务。有些国家禁止银行在核心管理职能上使用第三方，如内部审计或贷款审批；另一些国家禁止由第三方来开立账户或经手现金。（除了遵守反洗钱/打击恐怖主义融资法规外，支付服务商和电子货币发行商的代理人很少有这类问题，因为这些机构只被允许开展有限的几种业务。）如果监管机构想通过发展无网点银行改善金融服务获取，通常就需要修改禁止第三方开立账户或经手现金的规定。这要求对反洗钱/打击恐怖主义融资法规采取基于风险的方法，允许代理人（以及其他得到银行充分监督的第三方）来确认客户身份。必须对这种第三方主体进行必要的培训并提供相关技术设备。

第三，法规应对金融服务商对第三方承包商的行为承担何种责任做出明确规定。尤其是就代理人而言，让委托人对代理人与履行职责相关的行动承担责任是恰当的，包括相关法规的合规情况在内（如反洗钱/打击恐怖主义融资和消费者保护）。委托人（即金融服务商）通常无法阻止与其无关的人的犯罪行为，有些风险也不应由它来负责——比如，有人可能在金融服务商不知情的情况下冒充是它的代理人，从公众那里骗取现金。

¹⁰⁶ 关于银行代理人所涉及的监管问题（包括谁可以做代理人、代理人资质以及允许代理人提供的服务），参见Tarazi和Brelloff (2011)。

5b. 无网点银行服务中的反洗钱/打击恐怖主义融资

要点

在某些国家，如果不根据风险水平对客户尽职调查和反洗钱/打击恐怖主义融资法规进行调整，无网点银行服务就无法发展。

无网点银行服务要求对反洗钱/打击恐怖主义融资采取基于风险的方法。首先，低收入国家有很多人拿不出证明身份所需的文件。第二，很多国家的反洗钱/打击恐怖主义融资制度不允许远程开立账户（例如，客户以电子方式提交数据，然后由独立的第三方加以核实），或者不允许由代理人为客户开立账户（将客户身份的核实任务委托给第三方）。关于保存记录的要求对代理人来说可能也是个沉重负担，因为他们往往只有有限的储存空间。

金融行动特别工作组（FATF）的“建议”采用了基于风险的方法，对洗钱和恐怖融资主义风险很低的小额交易允许使用简化做法，如采用简单的客户尽职调查。¹⁰⁷ 有些国家已经对反洗钱/打击恐怖主义融资法规进行了调整，以适应低收入客户缺乏正式身份文件的实际情况，并允许通过第三方零售商进行远程交易。¹⁰⁸

5c. 非银行电子货币和其他储值工具发行商

要点

应当对非银行电子货币发行商实行恰当监管，包括提出流动性和偿付能力方面的要求。

很多国家已经制定或正在考虑制定对非银行电子货币和其他储值工具（如预付卡）发行商的法规。出于推动金融普惠性的考虑，对非银行电子货币发行商的监管应当适度。如果这些企业吸引大量需要偿还的资

¹⁰⁷ FATF对第一条建议的解释性说明。

¹⁰⁸ 参见前文对基于风险的反洗钱/打击恐怖主义融资方法的讨论以及Isern和de Koker (2009)。还可参见FATF (2011)。

金，那么可以说它们会带来系统性风险，因此应当对其进行审慎监管。但通常来说它们获许开展的业务范围远远小于银行，所以不需要对它们进行与银行同等水平的审慎监管。

发展国家的大多数非银行电子货币发行商规模不是很大，因此监管部门现在不太担心它们的系统性风险，而是主要关注如何保护“在途资金”（即以电子货币形式保存在电子货币发行商那里的公众资金）。¹⁰⁹ 为降低客户和金融体系面临的风险，监管部门可以限制这些资金的使用，使之不存在太大风险。最普遍的做法是要求这些资金只可被用来购买低风险、易变现的资产，如政府债券；或是存入受审慎监管的金融机构的储蓄账户（称为“资金保护”）。¹¹⁰ 如果将这些资金存入银行账户，那么需要把它与电子货币发行商的其他债权人隔离——比如，可以把它放入一个使客户受益的信托账户，禁止电子货币发行商用它作为抵押（称为“资金隔离”）。¹¹¹

而对银行类电子货币发行商应当如何处理电子货币所对应的资金，包括是否应将其作为“存款”处理——尤其是涉及存款保险和存款准备金的要求方面，人们还没有共识。英国财政部2010年发布的一份磋商文件指出，把针对存款的监管要求延伸到电子货币“面临现实困难和潜在成本”，包括银行倒闭后对大量小额电子货币索赔进行核实的成本。

5d. 无网点银行服务的消费者保护

要点

无网点银行服务由于使用第三方作为主要用户服务渠道，而且客户和服务商的距离可能很远，再加上客户往往对金融服务接触不多，因此产生了额外的消费者保护问题。¹¹²

¹⁰⁹ 参见Lauer和Tarazi (2012)。

¹¹⁰ 受审慎监管的存款机构当然也有倒闭风险，在这种情况下客户的资金也会受到损失。即使有存款保险，电子货币对应的资金总量可能也会超过最高赔付限额。处理这种风险的一个办法是让电子货币的发行商把资金存在多个不同银行。在美国，法律允许对预付卡客户提供“在途款保险”，而存款保险的最高赔付限额是根据客户本人的账户而不是在途款账户总额而确定。

¹¹¹ 关于这些措施的讨论，参见Tarazi和Brelloff (2010)。

¹¹² 关于消费者保护与无网点银行服务的讨论，包括关于数据安全监管的重要问题，参见Dias和McKee (2010)。

应当要求第三方向客户说明它是一个*中介机构*，这样客户可以知道他们并不是在直接和金融服务商打交道。还应当要求第三方清楚地展示价格和收费信息，这不仅是为了增强透明度，而且也是为了降低第三方对客户滥收费以及同时代表多个金融服务商的第三方将客户专门引向某个服务商的风险。还应当明确说明追索机制。远距离追索可能非常具有挑战性，对那些文化水平不高的客户来说更是如此。为缓解这一问题，可以要求服务商使用它用来传输业务交易信息的同一技术手段来提供一个简单易用的投诉机制。

5e. 支付系统：监管与准入

要点

旨在提高支付系统准入的法规要注意在鼓励竞争和防止遏制创新这两方面保持平衡。

虽然传统的监管重点是大额支付系统，但监管部门现在已经开始更加重视零售支付系统，因为它们处理的交易量很大。¹¹³ 在有些国家，监管部门对支付系统的开放性有所规定（即要求支付系统必须接纳某些类型的机构），并规定了最高收费标准。在这种情况下，监管部门要求支付系统的参与者给其他竞争者一定时间来“赶上”技术发展，也加入系统。虽然不同支付产品之间的互操作性最终来说可能既可以提高效率，也有助于加强竞争，但监管部门必须防止因为这类要求而遏制创新的风险。

某些支付系统的准入是由系统的参与方通过协议决定的，它们决定哪些机构可以使用该系统，需要多少费用。理想的情况是，一个支付系统的参与方共同制定使用该系统的各项要求，这些要求的目标是保证系统安全而不是限制竞争。但现实情况是，正规支付系统通常由大型商业银行主导，对服务于穷人既没有兴趣，也缺乏这方面的激励。尽管支付服务的供应商（如汇款机构）可能可以间接地加入一个支付系统，但成本可能过高，无法承受。所有这些准入问题都影响着对穷人的支付服务。

¹¹³ 关于大额交易和零售交易的国别比较，参见World Bank (2008) 表II.3/a、III.1/c和III.1/e。

5f. 跨机构协调

要点

在对无网点银行负有监管责任的各部门之间建立一个协调机构，有助于保障无网点银行的健康发展。

无网点银行服务汇集了不同行业的实体——包括电讯和零售等金融以外的行业——因此对它的监管可能涉及多个政府部门。各部门之间分工不清或职能重叠会导致监管法规的冲突或无法切实实施。比如，电讯监管部门和金融监管部门可能对反洗钱/打击恐怖主义融资有不同要求，中央银行的消费者保护部门的观点可能也不同于经验限于有形产品的质量问题的消费者保护机构。这些监管部门之间的有效协调对无网点银行的健康发展非常关键。

历史上来说，保险监管的主要目的是保证保险商的财务健康和偿付能力，使之能履行对客户的长期承诺，支付保险赔付，并确保对目前和将来的保险客户和受益人能得到承保人和保险销售者的公平对待。保险，包括微型保险在内，在资金筹集、投资、核心业务和风险暴露等诸多方面都与其他金融服务有所不同。鉴于这些不同，大多数国家对保险业都有专门法律和专门监管机构。通常禁止承保商提供其他金融服务；反过来，银行业和微型金融法规通常也禁止银行和微型金融机构做保险的承保人。另一方面，微型金融服务商在扩大穷人对保险服务的获取方面可以发挥独特作用，因为它们可以利用现有的基础设施，将诸多客户合在一起形成具有经济可行性的风险池。

本章并不试图讨论微型保险涉及的所有法规和监管问题。¹¹⁴事实上，本章主要讨论的是只涉及那些提供其他微型金融服务、但也开始从事微型保险的机构的问题。

6a. 何为微型保险？

定义微型保险

虽然法律上对保险有各种定义，但总的来说，保险指的是保险商以收取保费为条件、承诺根据事先说明的情况（如不确定的未来事件）提供某

¹¹⁴ 2005年，国际保险监管协会（IAIS）成为全球金融行业标准制定机构中首个考虑金融普惠问题的机构，与“微型保险网络”的“监管与政策工作组”（即原CGAP微型保险工作组）共同成立了关于微型保险监管的联合工作组。该联合工作组已经出版了两篇主题论文，讨论的议题比本章涵盖的内容广泛得多。此外，IAIS还在其执行委员会里成立了金融普惠小组委员会，预计将在2012年就这一问题提出一个应用框架。IAIS还是“金融服务获取倡议”的发起方之一。该倡议是国际发展机构和各国保险监管部门的一项合作，目的是：（1）加强保险监管者、法规制定者对相关问题的理解和工作能力；（2）使他们更好地为改善保险服务获取发挥关键作用；（3）支持符合国际标准的良好政策、法规和监管框架的实施。

种收益的合同。微型保险可被描述为收益小、保费低的保险，或是保护低收入家庭的生命和财产安全的风险分担工具。¹¹⁵ 本指南采用国际保险监管协会（IAIS）和“微型保险网络”的定义，即：“由低收入人口使用（或可以使用）、由多种实体按照广为接受的保险实践（其中应包括[IAIS]‘保险核心原则’）经营的保险。”¹¹⁶

是否应当给予符合上述定义的微型保险以特别的监管待遇呢？修订后的“保险核心原则”（IAIS 2011）强调，评估这些原则的具体遵守情况时要注意适度性，要根据保险商具体业务的性质、规模和复杂程度来评价。这并不是说对微型保险的监管要放低标准，而是说对相似的风险要给予相似的监管待遇，而保险业务中相关风险的性质、规模和复杂程度应当决定需要进行何种程度的监管。这种方法有助于建立公平的竞争环境，减少监管套利的机会。

根据国情和具体的监管目标，各国监管部门对微型保险的定义可能有所不同。¹¹⁷ 如果目标是使监管要求容易达到，从而扩大人们对微型保险的获取，那么对微型保险的定义就可以明确提出一些低风险保险产品的特点（如短期合同），这样可以使相应的监管措施显得较为合理。¹¹⁸ 也可以通过法律定义来指定哪些保险产品可以得到补贴或用来达到指定目标，也可以允许某些类型的中介机构按照较低的资质和培训要求或不同的监管规则提供微型金融产品。（参见“6c. 对微型保险销售的监管”）

¹¹⁵ 参见IAIS and the Microinsurance Network (2007)。该文对照IAIS保险核心原则分析了微型保险的提供和监管。

¹¹⁶ 同上。

¹¹⁷ 有时对微型保险的定义可以出现在政策声明里（而不是法规中），或是由从业者非正式地采用某种定义。

¹¹⁸ 除了保险产品的期限外，其他可以影响其风险水平的因素包括：（1）赔付规模（低赔付意味着低风险）；（2）承保风险的性质（有些事件比其他事件更具可预见性，如一个大型群体中的死亡率一般比残疾或重大疾病更可预见，后者出现的频率较低，更容易受到理赔管理和定义不确定性的影响）；（3）产品的复杂性（包含很多选择和复杂特征的保险产品更难准确定价，保险商也就更难留出恰当资金用于准备赔付）。

微型保险服务中的各种角色

承保商是保险合同中说明的意外情况发生时负责赔付的实体——也就是承担保险风险的一方。保险，包括微型保险在内，通常要求由一个持有保险营业牌照、受到审慎监管的保险商来承保，尽管也有国家允许包括微型金融机构在内的其他无专门保险牌照的机构承保某些险种。¹¹⁹

微型保险的承保商通常不直接与客户打交道，而是由保险中介机构（如微型金融机构）来管理客户关系，开展保险销售，收取保费，管理保险产品，评估和解决索赔要求。

微型保险产品的类型

微型保险产品包括信用人寿保险、其他人寿保险（有的具有储蓄性质）、丧葬保险、伤残保险、医疗保险和各类财产保险，包括专门的农业保险和牲畜保险在内。有时几种保险产品可能会捆绑组合，如人寿保险和丧葬保险。保险也可与其他金融产品或非金融产品（如农业投入品）捆绑在一起。（参见“6c. 微型保险的销售——捆绑销售”）

6b. 微型金融机构和提供小额贷款的银行从事微型保险业务

已经向穷人提供其他微型金融服务的微型金融机构和银行由于已经与微型保险的目标客户建立起了关系，因此往往具备从事微型保险的良好基础。它们当中有很多愿意提供微型保险服务，以便扩大对客户的服务种类，增加自己的收入，分散风险。

¹¹⁹ 保险商为了分散自己的风险，通常会进行“再保险”。只有持照保险商才可以获得再保险，因此没有保险业务牌照的微型金融机构无法使用。这对微型金融机构及其客户都增加了风险。

微型金融机构充当保险承保人

要点

- 对充当微型保险承保人或中介的微型金融机构进行监管的其他部门应当与保险监管部门协调，避免法规不一致的情况，防止监管套利。
- 微型金融机构通常不适合充当微型保险的承保人——它们规模太小，无法充分分散风险，而且通常也缺乏对保险产品定价、管理保险风险的专业技能（符合下文定义的纯信用人寿保险是一个重要例外）。

前面已经提到，大多数国家对保险承保有单独的监管法规和监管机构，一般禁止承保商提供其他金融产品。这些限制从政策上来说是有道理的。发放贷款和吸收存款需要不同于管理保险风险的专业技能。同时，监管者也担心保费收入会被用来发放流动性差的贷款，或是用来掩盖贷款资产表现不佳的情况。不仅如此，银行产品与保险产品可能互相损害——贷款损失会导致用于保险赔付的储备减少，而如果出现大型灾害的话，保险产品带来的损失也会削减微型金融机构的资本及储户资产。

然而，有些微型金融机构（可能由于它们与主流承保商合作的意向频频受挫）现在提供“自行承保”的保险产品，特别是信用人寿保险。在这种情况下，微型金融机构不仅是向客户销售保险的代理，而且也是最终承保人。尽管这种模式可能有助于推动适应客户需求的保险产品的产生，但它将客户和微型金融机构暴露于高风险之下。例如，大多数承保微型保险产品的微型金融机构没有能力开展充分的精算分析，所以也就没有保证保险索赔得到合理赔付的充足储备。而且，由于微型金融机构的风险池较小、客户群较单一、协变风险高、难以进行再保险等因素，它们作为承保商的风险要高于保险公司。

但问题是，在很多国家，特别是那些较为贫困、保险市场不发达的国家，主流保险公司不愿向穷人和低收入者（即微型金融机构的目标客户群）提供服务。为了填补这一市场空白，一些国家的决策者允许微型金融机构承保特定类型的低风险微型保险，对它们提出的监管要求也比

较容易达到。虽然这种方式可以有效地吸引保险商进入微型保险领域，但也为监管套利提供了机会，有可能对正在发展中的市场造成扭曲。为了将保险承保和风险管理职能与机构的其他职能相分离，有些国家的监管部门要求微型金融机构成立一个单独的法律实体负责保险业务，然后对它进行适度监管。

微型金融机构充当保险中介

要点

成熟的微型金融机构很适合作为主流保险公司的中介，因为它们已经与微型保险的目标客户建立起关系，也建立了服务交付的基础设施。在这种情况下，对承保商的监管应当与没有微型金融机构介入的情况下同等对待。

保险分销是想提供微型保险产品的主流承保商所面临的一大挑战。由于微型金融机构与大量低收入客户有密切联系，同时也具有产品交付的基础设施（网点、贷款人员、现金处理系统、简单的管理信息系统），因此可以成为很好的保险中介。它们所具备的这些优势可以降低“最后一英里”的交易成本。

可以围绕鼓励微型保险产品的开发、推动微型金融机构充当保险中介的目标来设计监管框架。（在这种情况下，对承保商的监管应当与没有小额贷款机构介入的情况下同等对待。）

微型金融机构可以承担以下中介职能：

- **销售。**微型金融机构了解自己的客户，因此——至少在理论上——可以确保所销售的保险产品适应客户的需要和财力。不过仍需对微型金融机构工作人员进行培训，才可以代表保险公司销售保险。
- **收取保费，支付保险赔付。**大多数微型金融机构承担着现金收付职能，这也可用于微型保险。有些微型金融机构可以帮助保费缴纳的平滑——比如一个借款小组可以为拿不出钱的组员暂时代付保费。¹²⁰

¹²⁰ 贷款缴纳保费的做法可能会被滥用。贷款成本可能一开始很低，然后随着利率提高而增加，投保人最后欠的保费甚至会高于保险产品的价值。

- **保单管理。**程序健全、有良好管理信息系统的微型金融机构可以帮助承保商进行保单管理。但是，不具备这些条件的微型金融机构如果进行保单管理的话可能会把事情弄糟。
- **索赔评估和赔付。**微型金融机构与客户有经常性的密切来往，这使它较快的核实和评估索赔要求。（微型金融机构可能有一种为客户利益代言、帮助他们管理索赔过程的倾向，这在索赔评估过程中可能产生利益冲突。）

不过，充当保险中介要求微型金融机构各级人员具有新的技能，也对微型金融机构的监管提出了各种新问题（参见“6c. 微型金融销售监管”）。

小额贷款银行从事微型保险

在所有国家，法律都会对传统零售银行开展保险承保或充当保险中介规定一些条件。银行，包括微型金融银行在内，常被禁止从事保险承保。它们也可能被禁止充当保险中介，或是只能对那些银行有保险利益的保险产品（如只覆盖贷款余额的保险，一旦还贷结束，保险责任即终止）充当中介。

信贷人寿保险

要点

- 纯信贷人寿保险（见下文定义）对为其承保的微型金融机构带来的审慎风险很小，对投保的借款人风险也很小。有理由认为，这种由小额贷款机构自己承保的保险可被认作贷款合同的一部分。
- 由于诸多原因——包括信贷人寿保险本身存在的被用来欺诈客户的风险，保险监管部门需要对信贷人寿保险进行必要的监管，即使是由小额贷款机构直接承保的纯信贷人寿保险。
- 小额贷款人的信贷人寿保险也可由保险公司承保，这种保险可以是它们进入微型保险市场的“通道”。

这里所说的“纯信贷人寿保险”一般由小额贷款机构提供，在借款人死亡的情况下免除其贷款余额和利息。（这是唯一的保险收益；如果有其他保险收益与纯信贷人寿保险结合在一起，就会引发上文所讨论的关于微型金融机构从事保险承保的各种问题。）就纯信贷人寿保险而言，微型金融机构不需要拨付任何现金，因此“被保险的”借款人不面临其“索赔”得不到赔付的风险：只要已经死亡的借款人的家属知道他购买了这项保险，不再偿还贷款余额，就是获得了保险赔付。因此，在某种意义上，纯信贷人寿保险应被视为贷款合同中应明确披露的一项条款（保险费用和条款都在内，包括受益人的身份和权利）。

由于损失是由微型金融机构承担（而损失很小——只是一个借款人的还款），因此，考虑对纯信贷人寿保险由负责微型金融机构监管的银行业监管部门或其他部门来进行适当监管，这也是合理的。这个问题应当由银行监管或其他相关部门与保险监管部门协商决定。前面已经提到，这些想法只适用于纯信贷人寿保险，这种保险的唯一收益是投保人死亡后其未偿债务可以取消。如果还有其他保险收益（如丧葬费用或其他现金偿付），就会带来通常的保险风险，就应采用保险监管的一般原则。

纯信贷人寿保险不会给发放小额贷款的机构带来除损失已发贷款以外的重大保险风险，但这并不意味着完全没有风险。尤其值得注意的是，某些与信贷人寿保险相关的做法对消费者不利。以下是一些例子：

- 将强制性信贷人寿保险的价格定得远远高于精算成本和微型金融机构的管理成本，等于用保险来变相提高贷款利率。
- 在信贷人寿保险对借款人家庭收益甚微（因为微型贷款机构本来就不会试图回收死亡借款人的贷款）的情况下要求购买该保险。
- 要求借款人购买超出原来负债总额的保险（这意味着该保险不再符合这里对“纯信贷人寿保险”的定义）。
- 提供数额相当于原负债水平的定额定期寿险，而损失风险是根据贷款余额和利息衡量的。
- 将保险责任扩大到债务以外（同样，这意味着这个保险不再符合这里对“纯信贷人寿保险”的定义）。

- 信贷人寿保险的定价缺乏透明度，或未向借款人及其家属就保险收益提供充分信息（在借款人已购保险的情况下还接受其家人的继续还款）。

不管是小额贷款机构还是主流保险商承保，对小额贷款客户的信贷人寿保险都会带来消费者保护方面的挑战。小额借款人通常不会通过比较保险费用来对贷款机构进行选择。而且，由于小额借款人对贷款的需求往往大大高于小额贷款机构对他这笔生意的需求，借款人等于完全处于被动（当然，对那些缺乏竞争的市场来说，小额贷款也是一样）。这样，小额贷款机构就可以单方决定保险责任、保费费率、承保商和代理人。¹²¹ 小额贷款机构没有设定或争取较低保费的动机，因为保费是其佣金收入的来源（如果它本身就是承保商的话，这是它的保险业务利润）。因此，微型金融机构有可能更重视提高保费收入，而不是为客户创造价值。

关于是否应鼓励向小额贷款客户提供信贷人寿保险，包括纯信贷人寿保险在内，人们有不同看法。有人质疑它给客户带来的收益是否大到值得冒消费者保护方面的风险。但也有人指出，一些国家的实践经验表明，如果信贷人寿风险是主流保险公司（而不是微型金融机构）承保，它可以成为保险公司进入微型保险业务的“通道”，逐渐提供更多样的保险产品，使低收入者明显受益。

6c. 对微型保险销售的监管

保险产品的性质（对未来不确定事件进行赔付的承诺）意味着保险销售中很容易出现欺诈行为。对保险销售的监管通常采取以下三种方式：

（1）控制销售保险产品的人员以及他们对销售过程的参与程度；（2）控制保险销售的佣金；（3）某些国家对销售过程本身进行控制，包括应当向客户披露哪些信息、是否提供咨询建议、以何种方式提供建议等。

¹²¹ 为缓解这一问题，有些地方要求贷款机构允许顾客选择其他的信贷人寿保险承保商。即便如此，消费者面临的情况是要么选择“默认方案”，要么自己寻找保险公司——从而导致贷款的拖延。实际上人们很少会行使选择其他保险供应商的权利。

销售代理

要点

为便于微型金融机构销售微型保险，保险法规应当允许微型金融机构及其工作人员（代表其所属的微型金融机构）担任保险销售代理。

保险销售法规通常只允许向登记注册的保险经纪和代理支付佣金（或其他补偿）。由于保险经纪在微型保险业务中的作用有限，这里只对保险代理进行讨论。¹²²

如果法规允许法律实体注册为保险代理，那么微型金融行业的各种机构都应被允许进行这种注册。¹²³ 法规通常会对希望注册为保险代理的人员提出教育和培训要求。如果允许微型金融机构或其工作人员注册为保险代理，那么就不应设置过高要求，导致把微型金融行业的典型工作人员排除在外。对微型保险代理适当降低要求一般来说是合理的，因为他们处理的产品较为简单，涉及的风险也较低。

可以通过微型金融服务商，利用新技术和新交付渠道（如手机支付和其他形式的无网点交付）来扩大微型保险的服务范围。要想大规模地利用新技术来提供微型保险，法规就需要对消费者提供充分保护，同时也要提供技术服务商（如移动通讯网络运营商）所需的确定性和明确性。

¹²² 保险代理代表保险商，向客户销售其产品，有时也从事前面提到的其他保险中介活动。保险经纪代表被保险人，根据他们的具体需要就最好的投保范围和承保商提供建议。这通常需要分析潜在保险客户的需求。分析客户需求和提供建议对低保费、低利润的微型金融产品来说成本太高。因此，微型保险经纪最多只是在微型金融机构与保险商之间就某个保险产品发挥中介作用。

¹²³ 一种例外情况是不允许银行和微型金融银行从事保险中介，或是只能对那些银行或微型金融机构具有保险利益的产品（如只覆盖贷款余额的保险，一旦还贷结束，保险责任即终止，不包含其他对借款人家庭的收益）开展中介活动。参见“小额贷款银行从事微型保险”。有些此类限制可能是阻碍微型保险发展的不必要障碍，银行监管和保险监管部门应当就此开展讨论，确定从审慎监管的角度来说到底哪些限制是有必要的。

佣金

要点

如果微型保险市场有充分竞争，那么对设置佣金上限就要十分小心——如果一定要设置的话。最好是把佣金水平和结构留给市场来决定。

高佣金会提高客户的保险费用，还会给保险代理造成一种向人们销售不当保险产品的激励。¹²⁴ 很多国家对各类保险产品的佣金水平设立上限或进行价格管制（例如，人寿保险的佣金不能超过保费的百分之几）。有的国家甚至对佣金如何支付都有规定（比如，是在签署保险合同时支付还是交纳每笔保费时支付）。但是，佣金上限——尤其是按百分比规定的上限——可能会限制人们对微型保险的获取，因为相对于很低的保费而言，哪怕是极少的佣金都会占到很高的百分比。只有对保险代理的报酬足以补偿其付出的努力的情况下，保险服务才能向贫困客户延伸。而且，除非法规能涵盖对保险代理所有形式的补偿并得到切实执行，人们可以用各种办法规避佣金上限规定（例如将佣金作为管理支出）。

团体销售

要点

应当允许销售团体保险产品，只要每个人都确认收到了保险凭证，保险人也收到每个客户的姓名和其他相关信息。

为充分利用微型金融机构的整合作用，向微型金融机构的客户销售的保险通常是以团体保险的形式；风险溢价是根据对团体风险而不是个人风险的评估而确定的。这种方式可以利用微型金融机构现有的基础设施

¹²⁴ 保险行业有一种对购保险者进行回馈的常见做法，即为了销售保险而提供保险产品以外有价值的东西，可以是现金、礼品、服务、保费付款或其他任何有价值的东西。

和客户群，将有用的新保险产品带给穷人。有些国家只允许向封闭式团体销售团体保险（比如只有某个公司的雇员才能购买），禁止向自愿组成的或开放式团体销售。所谓开放式团体，指一个人可以单纯出于获得保险的目的加入该团体。如果要求保险代理在提供服务或销售产品前对每个微型保险客户都进行分析，可能就很容易导致保险价格过高，使低收入者无法负担。¹²⁵ 值得庆幸的是，这种要求很少见。一般情况下应当尽量避免这种要求，除非是为了应对特定不法行为、而这种行为无法通过对保险代理的控制和恰当的信息披露来解决。

有时保险公司向微型金融机构销售团体保险，后者再向单个借款人发放保险凭证。微型金融机构是代表所有客户的保单持有人，而保险公司不一定有每个客户的姓名和联系方式。在这种情况下，保险公司将就双方约定的风险和人数进行承保，但单个客户只能向微型金融机构索赔（而不是保险公司），除非保险合同中另作规定。

当团体信贷人寿保险是卖给微型金融机构、再由后者向单个借款人出具保险凭证时，就会出现一个问题。因为是小额贷款机构购买保险，保险公司是向贷款机构而不是产品的最终消费者——借款人——推销产品，因此可能会以高佣金或其他补偿来争取贷款机构的生意。保险公司之间为争夺小额贷款机构的生意开展的竞争越激烈，借款人要支付的保费可能就越高。

如果向一个群体销售团体保险、而该群体中有人不具备保险受益的资格，也会产生问题。贷款机构或是已经知道该客户不具备资格，或是没有对其资格进行审查，还是向他销售了保险产品。保险公司很高兴收到不能获得保险收益的客户的保费，但当这名客户提出保险索赔时，就以他不具备受益资格为由拒绝赔付。这种安排的结果就是，如果客户不提出索赔，微型金融机构和保险公司就保留他缴纳的保费；如果客户提出索赔，就拒绝赔付。

由微型金融机构充当中介的团体保险对消费者保护提出了挑战。因此，法规至少应当要求微型金融机构（1）确认它已向每个投保人发放保险凭证，凭证中要说明承保商的名称并证明它将承担赔付责任；（2）告知承保商投保人的姓名、详细联系方式及受益人姓名。

¹²⁵ 与此类似，要求对每个人进行风险评估（如要求每人进行体检）会使一项简单、标准化的团体定价保险产品成本上升。

披露、索赔、消费者认知

要点

- 对参与销售微型保险产品的微型金融机构应当提出最低披露要求。
- 监管部门应当监测微型金融机构销售的微型保险产品的投诉、索赔率和保单失效率；如果投诉很多，索赔率很低，或保单失效率很高，就应采取必要措施。

最低披露要求应当包括保费、谁承保风险、保险责任期限（对信贷人寿保险而言，是否有将保险期限延长到贷款到期之后的选择）、需支付的佣金、有无不保事项、如何索赔以及追索机制。然而，即使法规提出了披露要求，对客户保护可能仍然有限，因为他们可能不理解有关术语，无法对照保险所覆盖的风险来评估保费的高低，当风险真的发生时也不知如何办理索赔。前面已经提到，通过信贷渠道销售微型保险特别容易发生不法行为，这在一定程度上是由于客户急于获得贷款（而且不想因为花时间了解各种保险产品而失去贷款）。因此，监管部门应当密切监督有关机构的合规表现。如果销售保险的微型金融机构不受其他方面监管，只就保险业务对它进行监管将是一个现实挑战。

和其他金融产品一样，对微型保险的客户也要保护他们不受复杂、不可理解的产品困扰。这可能要求保险产品用简单、标准化的语言来说明，限制保险文件的长度，或者要求提供对保险条款提供一页纸的概览。还可以禁止设立某些客户通常不理解的不保事项。

即使保险产品遵守这些法规，它们也不一定真给客户带来价值。产品的索赔率低就证明了这一点。索赔率低一方面可能是由于客户对保险产品的收益理解有限（即使有简化说明），或者索赔程序太过复杂。监管部门因此应当监督投诉数量、索赔率、保单失效率和续保率。如果投诉很多，索赔率很低，或保单失效率很高，监管部门就应当采取额外措施来处理这些不良保险商。

贫困家庭可能根本不理解基本的保险概念和保险产品，不了解自己的权利（如追索机制）和责任（如按时缴纳续保保费、恰当提出索赔）。消费者不够成熟是所有微型金融业务都面临的挑战，但它在微型保险中可能格外突出，因为保险所涉及的基本概念更加抽象，与贫困家庭所熟

悉的非正规部门做法相距更远。如前所述，要解决这一挑战，可以强制对微型保险实施标准化，简化产品条款和条件。产品标准化和简化条款有助于增进消费者对保险产品的理解，使他们能对不同产品进行比较，从而帮助他们做出选择。（然而过度标准化会妨碍有益于消费者的产品创新）。对消费者进行全面的宣传教育也可能取得良好效果。

捆绑销售

要点

- 将不同保险产品捆绑在一起销售或将保险产品与其他金融产品甚至非金融产品捆绑销售可能对贫困客户十分有利，尤其是在捆绑销售是使产品具有财务可行性的唯一办法的情况下。
- 然而，如果微型金融机构捆绑销售保险，客户可能会得到他们不想要的保险产品或其他产品，或者因为受制于微型金融机构而支付过高价格。
- 消费者保护法规应当力求确保客户清楚地了解捆绑在一起的产品及其定价。

捆绑式微型保险产品将多种收益结合在一个保险单上。例如，信贷人寿险可能也包括其他内容，如对借款人的丧葬保险或是对他贷款购买的产品的保险。所有这些保险项目结合成一个保单。保险产品还可以与信贷以外的其他金融产品甚至非金融产品（如农业投入品）捆绑在一起。¹²⁶

让微型金融服务商提供捆绑式微型保险产品可能是使这类产品对主流保险商来说具有财务可行性的唯一办法。这样的话，当然就可以使穷人获得越来越多有用的金融产品。

¹²⁶ 将微型保险与非金融产品和服务会引发某些特有的监管问题，在本指南里未作讨论。不过，将微型保险与金融服务捆绑带来的问题也会出现在将微型保险与非金融产品和服务捆绑的做法中。另一方面，捆绑式微型保险（特别是非保险产品是打包的一部分时）可能会导致某些贫困客户购买他们并不需要的承保范围或其他产品，或是支付过高价格。

但是，将保险和贷款捆绑在一起确实会引发特殊的消费者保护问题，尤其是在客户如果不买保险就无法获得贷款的情况下。越多险种被捆绑在一起，这些问题就越突出。客户可能根本不知道自己已经买了保险；或者保险对承保范围描述得十分模糊，客户并不真正了解他所购买的保险到底有什么用（比如向已经有丧葬或伤残保障的人出售这类保险）。微型保险的消费者本来就不太会去货比三家，但如果他们不知道捆绑保险的费用，就根本无法进行比较。这样，贷款机构可能面临的是一个完全受其控制的保险市场，可以收取并不反映风险程度的高额保费。

此外，与信贷产品捆绑在一起的保险产品通常在贷款偿还后就失效。虽然这对信贷人寿保险来说是合理的，但对其他的承保范围（如丧葬保险）来说，如果客户在还完贷款后就不能继续保留保险，就不太合理。如果这类保险总是与贷款捆绑在一起的话，就会鼓励客户继续借贷——至少理论上是这样。

如果允许捆绑销售，消费者保护法规应当力求确保客户清楚地了解捆绑在一起的产品及其定价和收益。完全禁止捆绑销售是另一个选择，不过这是一种非常简单化的做法，而且可能导致微型金融机构或小额贷款银行的客户无法获得有用的保险产品。

7a. 一般性问题

- 要想制定并实施符合金融普惠目标的法规，监管者就需要了解微型金融的独特特点，包括微型金融的客户及其需求、产品和服务以及提供这些产品和服务的机构。（参见第8页）
- 常常由于金融监管部门和职能涉及微型金融机构的其他政府部门缺乏协调而产生问题。（参见第8-9页）
- 监管对监管对象和监管者都有成本。这些成本应当与监管意欲控制的风险相称。（参见第8页）
- 监管应当尽可能做到机构中立（采取基于经营活动的监管方法），既有助于建立平等的竞争环境，也有助于降低监管套利的风险。（参见第9页）
- 如果为微型金融建立新的监管窗口，监管者应当对监管套利的可能性保持警惕。有的国家为微型金融提出某种政策，想促进某方面的业务，但吃惊地发现该政策也被用来发展监管者不想推动的其他业务。（参见第11页）

监管定义

- 对“微型金融”和“小额信贷”的监管定义应当紧密配合具体的监管目标，而不是简单地取自关于微型金融的一般文献。（参见第11-14页）
- 除非有特殊情况，不对非存款性微型金融机构进行审慎监管。（参见第14-18页）

对存款性微型金融机构的监管“窗口”

- 在设立新的监管窗口之前，政策制定者应当首先对市场进行评估。大多数新微型金融监管窗口取得成功的国家都在新窗口设立前已经具有大量盈利的纯放贷类微型金融机构。（参见第19-21页）

- 如果现有监管并不阻碍为穷人提供储蓄和其他金融服务的机构的建立和运营，或是真正的制约因素存在于其他方面（如缺乏具备相关技能的经理人和有兴趣的投资者），那么设立新的监管窗口不一定会改善对穷人的服务。（参见第19-21页）

7b. 审慎监管

合理的审慎监管和最低资本金要求

- 原则上，对最低资本要求设置的水平要足以确保金融机构能负担必要的基础设施和管理信息系统支出以及初创阶段的亏损，从而达到可存续的规模。最低资本金要求也应提供必要激励，促使金融机构实现良好业绩，保持运作。（参见第22页）
- 在为存款性微型金融开设新监管窗口时，很重要的一点是评估监督能力，将最低资本金要求设置得足够高，以免给监督机构带来过重负担。（参见第21-22页）
- 在可能的情况下，最好是通过行政规章而不是议会立法来设定最低资本金要求，但制定法规的部门在与市场的沟通中应传达明确的信息，避免造成监管者不可预测的看法。通过行政规章设定最低资本金要求的诸多好处中最主要的一条就是，这样更便于原来对微型金融不熟悉的监管部门开始只管理少量新机构，随着他们经验的增长再逐渐降低最低资本金要求，给更多机构颁发牌照。（参见第22页）

调整对微型金融的审慎标准

- 法规——包括所有拟提出的关于存款性微型金融的新法规在内——都应明确说明接受审慎监管的机构允许从事的业务类型。（参见第23页）
- 有很多理由（以及近年的经验）认为对存款性专业微型金融机构应设立高于普通银行的资本充足率标准。（参见第23-25页）
- 不应将小额贷款业务量限制在贷款机构股权资本的某个比例以下，也不应因为贷款没有传统抵押就提出更高的一般拨备要求。（参见第26-27页）

- 除非是特殊情况，正常的小额贷款应当与其他常规风险的贷款类型适用同样的一般拨备要求。但是，对拖欠的无抵押小额贷款的拨备率则应高于有抵押担保的银行贷款。（参见第27页）
- 存款性微型金融机构的董事会应当独立于管理层，应当包括富有银行金融业经验的成员，也应包括了解微型金融客户的成员。（参见第28页）
- 对专业微型金融机构可能需要更高而不是更低的流动性要求。（参见第28-29页）
- 微型金融机构如果没有评估和管理货币风险的能力，就不应当借入外汇或进行外汇交易。（参见第29页）
- 鉴于小额贷款的较小规模和借款人的特征，小额信贷的文件要求应当低于传统银行贷款。（参见第30页）
- 可能需要放松对联署人贷款的禁令。（参见第31页）
- 应当重新审视对微型金融营业网点的要求，但不一定彻底取消。（参见第31页）
- 报告的内容和频率应当使监管部门可以及时开展有关分析，以便对存款性微型金融机构进行有效监管。但是监管部门也必须考虑被监管机构的具体情况，一些对银行的要求是微型金融机构无法做到的。（参见第31-32页）
- 对那些非会员所有、但因其主要服务于穷人而受到监管优待的微型机构，很难找出允许内部人员贷款的理由——除非是对雇员的小额福利贷款。（参见第32-33页）

对哪些机构应适用特殊审慎标准？

- 为存款性微型金融建立新的监管制度时，监管者应当注意要使提供服务全面的常规银行和其他金融机构（而不仅是微型金融机构）也可以提供微型金融服务。（参见第33-34页）

NGO微型金融机构转型为持照金融中介

- 为推动NGO微型金融机构转型为吸纳存款的持照营利性公司，监管部门可考虑对某些监管要求进行临时或永久性调整。（参见第34-37页）

存款保险

- 如果一个国家要求商业银行参加存款保险，那么可能也应考虑对受到审慎监管的存款性微型金融机构（至少要包括规模较大的金融合作社）提出同样要求。（参见第37-38页）

7c. 审慎监管

- 评估小额贷款风险要求评估人员具备专门技能和方法，与用于传统零售银行的方法大不相同。（参见第39-40页）
- 某些监管工具——如资本追加和强制资产销售和兼并——对微型金融机构的使用效果不如传统零售银行，另外一些监管工具，如放贷停止令，可能具有反作用。（参见第40-41页）
- 在大多数情况下，负责商业银行监管的部门是最适合监管存款性微型金融机构的部门。（参见第42-43页）
- 很难有效实现委托监管。主要监管部门应当密切监督受托机构的工作。（参见第43-44页）
- 依靠纯粹的自我监管基本上相当于用很小的胜算来赌博。（参见第44-45页）
- 金融合作社——至少那些较大的合作社——需要由具备相应技能、独立性、资源和权力的专业金融监管机构进行审慎监管。（参见第45-46页）
- 有些时候，最好的解决方法是允许正规而规模很小的会员制存款机构在不能对其有效监管的情况下继续运作。（参见第47-48页）
- 如果薄弱的监管导致储户对其储蓄受到的保护水平有不现实的预期，薄弱监管还不如没有监管。（参见第47-48页）

7d. 非审慎监管

贷款业务许可

- 如果没有特殊情况（如本地NGO部门存在严重的腐败问题），法规框架应当允许NGO和商业企业从事贷款业务。（参见第50页）

- 发放小额贷款经营许可的手续应当简单直接，仅需要到有关部门进行登记的简单程序，不涉及审慎监管。（参见第50页）

报告要求

- 如果要求纯放贷型微型金融机构进行定期报告，那么对报告内容和频率的要求应当针对具体的监管目标，并且要大大低于存款性机构的审慎报告要求。此外，报告要求应当尽可能与其他监管部门（如NGO监管部门）的报告要求相协调。（参见第51页）

消费者保护

- 对提供同类金融服务的所有服务商尽可能实行同样的消费者保护标准。（参见第52-53页）
- 应当要求微型金融服务商向客户提供关于它们所提供的服务的清楚和完整信息，包括服务条款和成本在内。但对小额贷款而言，标准的年化利率可能不是向低收入贷款人介绍贷款成本的最佳方法。（参见第53-54页）
- 法规应当禁止歧视——不管是对妇女还是对某个种族、种姓、宗教或少数民族的歧视。（参见第54-55页）
- 法规应当对强行或胁迫销售金融产品以及利用借款人教育和经验的缺乏来谋利的“掠夺性”贷款行为做出规定。（参见第55页）
- 可能需要对恶劣的收贷做法进行限制，但对什么是“恶劣”需要谨慎定义。（参见第55页）
- 设置利率上限可能使金融机构无法为小额借款人或位于偏远地区的借款人提供服务，从而限制服务获取。而要设定一个高到足以收回小额贷款成本、吸引资金投向对低收入者的金融服务的利率上限，政治上可能非常困难。（参见第57页）
- 有效保护微型金融客户的隐私——确保只有指定人员而且必须以恰当方式来收集、储存、察看和使用客户的信息——是一件说起来容易做起来困难的事情，尤其是在那些有多种服务商服务于同一个贫困客户群、但受不同隐私法规管辖的国家。（参见第58页）

- 关于银行保密的法规以及关于个人数据用途的一般性法规可以保护客户隐私，但它们也可能妨碍将贫困客户有效纳入信用报告体系，使过度负债的管理更加困难。（参见第58页）
- 确保消费者可以投诉和寻求赔偿是金融消费者保护的一个重要内容。对大多数微型金融的消费者来说，出于多方面原因（包括费用和时间原因），司法追索不是一个可行选择，因此应当把重点放在其他措施上。（参见第59-60页）

信用报告体系

- 建立广泛和深刻的信用信息数据库对微型金融的健康发展至关重要，在那些接近饱和的市场上更是如此。这种数据库应当包括贫困客户当前的贷款余额以及过去还贷行为的正面和负面信息。（参见第61-62页）
- 提供综合性还贷数据的信用报告比单纯基于小额贷款数据的报告更好——对小额贷款机构（无论何种法律地位）和借款人都是如此。（参见第62页）

对股东、管理人员和资本结构的限制

- 限制外国投资或管理有时可能会阻碍面向穷人的金融服务的发展。（参见第63页）
- 应当允许NGO在专门针对穷人的营利性微型金融机构中拥有股份。（参见第63页）

NGO转型为营利性公司

- 为NGO微型金融机构的转型提供清晰的法律途径是帮助其转型的一项重要改革，可能需要对非金融法律法规进行修改，尤其是NGO法律框架。（参见第64-65页）
- 监管部门应恰当处理公益性NGO转为私人所有机构过程中的资产流失风险。（参见第65页）

有抵押担保的交易

- 尽管小额信贷一般没有抵押担保，但进行有助于抵押担保交易的法律和司法改革——特别是制定抵押法规和建立便于使用的抵押登记制度，可以促进微型金融的发展。（参见第66页）

金融犯罪

- 将针对传统银行服务的反洗钱/打击恐怖主义融资法规用于数额极小的微型金融交易会严重影响穷人对金融服务的获取——除非是采取基于风险的做法。（参见第66-68页）
- 很多国家现有的反欺诈和金融犯罪法规可能足以处理微型金融服务中的不当行为，或者只需进行修订、将新的金融机构种类纳入监管范围。最迫切的任务往往是强化现有法律的实施。（参见第68-69页）
- 在大多数国家，身份欺诈和盗用都是法律认定的犯罪行为。重点应该放在现有法律的执行以及数据保护和隐私保护措施上。（参见第69-70页）

微型金融的税收待遇

- 交易税的优惠待遇应当基于金融业务或交易的类型，而不是金融机构的性质以及它是否具有审慎牌照。（参见第70-71页）
- 如果是对净利润征税，要求对NGO微型金融机构与其他公益性NGO同等对待是合理的。（参见第71页）
- 银行享受的利润税税前扣除项目应当也适用于提供类似服务的其他服务商。（参见第71页）

7e. 无网点银行服务

- 无网点银行服务对改善金融服务获取有很大潜力。它使用移动电话和智能读卡机等技术传输交易信息，利用现有零售网点作为主要客户服务渠道，因此可以为贷款机构大大降低交易成本，为客户提供更为便捷的服务。（参见第72-73页）

- 对无网点银行服务的恰当监管框架应包括：（1）银行和非银行用代理人或其他第三方作为客户服务渠道的条件；（2）灵活的、基于风险的反洗钱/打击恐怖主义融资制度；（3）关于非银行机构发行电子货币的明确法规；（4）针对无网点情况的消费者保护措施；（5）使支付系统（至少在远期）具有广泛互操作性和互联互通性的法规。（参见第73-74页）
- 需要认真考虑对代理人和其他第三方的性质和资质的限制，以免阻碍某些客户获得服务。（参见第74-75页）
- 禁止第三方代表金融机构为客户开立账户或办理现金业务的规定通常需要修改。（参见第75页）
- 法规应对金融服务商对第三方承包商的行为承担何种责任做出明确规定。（参见第75页）
- 在某些国家，如果不根据风险水平对客户尽职调查和反洗钱/打击恐怖主义融资法规进行调整，无网点银行服务就无法发展。（参见第76页）
- 应当对非银行电子货币发行商实行恰当监管，包括提出流动性和偿付能力方面的要求。（参见第76-77页）
- 无网点银行服务由于使用第三方作为主要用户服务渠道，而且客户和服务商的距离可能很远，再加上客户往往对金融服务接触不多，因此产生了额外的消费者保护问题。（参见第78页）
- 旨在提高支付系统准入的法规要注意在鼓励竞争和防止遏制创新这两方面保持平衡。（参见第78页）
- 在对无网点银行负有监管责任的各部门之间建立一个协调机构，有助于保障无网点银行的健康发展。（参见第79页）

7f. 微型保险

- 对充当微型保险承保人或中介的微型金融机构进行监管的其他部门应当与保险监管部门协调，避免法规不一致的情况，防止监管套利。（参见第83、86页）
- 微型金融机构通常不适合充当微型保险的承保人——它们规模太小，无法充分分散风险，而且通常也缺乏对保险产品定价、管理保险风险的专业技能（符合下文定义的纯信贷人寿保险是一个重要例外）。（参见第83-84页）

- 成熟的微型金融机构很适合作为主流保险公司的中介，因为它们已经与微型保险的目标客户建立起关系，也建立了服务交付的基础设施。在这种情况下，对承保商的监管应当与没有微型金融机构介入的情况下同等对待。（参见第84-85页）
- 纯信贷人寿保险（在借款人死亡的情况下免除其贷款余额，但没有其他保险收益）给为其承保的微型金融机构带来的审慎风险很小，对投保的借款人风险也很小。有理由认为，这种由小额贷款机构自己承保的保险可被认作贷款合同的一部分。（参见第86页）
- 由于诸多原因——包括信贷人寿保险本身存在的被用来欺诈客户的风险，保险监管部门需要对信贷人寿保险进行必要的监管，即使是由小额贷款机构直接承保的纯信贷人寿保险。（参见第86-87页）
- 小额贷款人的信贷人寿保险也可由保险公司承保，这种保险可以是它们进入微型保险市场的“通道”。（参见第87页）
- 为便于微型金融机构销售微型保险，保险法规应当允许微型金融机构及其工作人员（代表其所属的微型金融机构）担任保险销售代理。（参见第87-88页）
- 如果微型保险市场有充分竞争，那么对设置佣金上限就要十分小心——如果一定要设置的话。最好是把佣金水平和结构留给市场来决定。（参见第89页）
- 应当允许销售团体保险产品，只要每个人都确认收到了保险凭证，保险人也收到每个客户的姓名和其他相关信息。（参见第89-90页）
- 对参与销售微型保险产品的微型金融机构应当提出最低披露要求。（参见第91页）
- 监管部门应当监测微型金融机构销售的微型保险产品的投诉、索赔率和保单失效率；如果投诉很多，索赔率很低，或保单失效率很高，就应采取必要措施。（参见第91-92页）
- 将不同保险产品捆绑在一起销售或将保险产品与其他金融产品甚至非金融产品捆绑销售可能对贫困客户十分有利，尤其是在捆绑销售是使产品具有财务可行性的唯一办法的情况下。（参见第92页）
- 然而，如果微型金融机构捆绑销售保险，客户可能会得到他们不想要的保险产品或其他产品，或者因为受制于微型金融机构而支付过高价格。（参见第93页）
- 消费者保护法规应当力求确保客户清楚地了解捆绑在一起的产品及其定价。（参见第93页）

本指南的主要作者是：Robert Peck Christen，波德微型金融研究所所长；Kate Lauer，CGAP政策咨询专家；Timothy R. Lyman，CGAP高级政策顾问及CGAP政府与政策团队负责人；Richard Rosenberg，CGAP高级顾问。

关于本指南的磋商过程包括：（1）由富有微型金融监管经验的金融监管者组成的专家小组对稿件进行审核；（2）通过波德微型金融研究所的项目与其他监管者进行交流；（3）与公众的磋商。金融监管者专家小组的成员包括：Carlos Gerardo Acevedo Flores；Arup Chatterjee；Nestor A. Espenilla, Jr.；Abdul Haseeb；Oleg Ivanov；A. Kanagalingam；Carlos Lopez Moctezuma；Matu Mugo；Narda Sotomayor Valenzuela；Abdybaly Suerkul；以及其他中央银行工作人员和监管人员。参与磋商的监管人员以及他们所属的机构并不认同本指南中的所有内容。但是，基于我们与这些监管者的讨论，我们相信指南中所采取的立场与他们当中大多数人的观点是一致的。

本指南参考了许多机构的研究和论文，包括金融普惠联盟、亚洲开发银行、国际清算银行巴塞尔银行监管委员会、全球发展中心、金融服务获取倡议、G20金融普惠性全球伙伴关系及其前身G20金融机构专家组、泛美开发银行、国际保险监管协会、世界银行、世界信用社联盟、世界储蓄银行研究所以及CGAP其他同事的研究成果。

我们还要感谢就某些专题起草了初稿或做出重大贡献的专家：

- 微型保险—Hennie Bester（金融监管与包容中心[CENFRI]），Doubell Chamberlain（CENFRI），Christine Hougaard（CENFRI）
- 消费者保护和专题框3：巴塞尔核心原则与存款性微型金融—Laura Brix（写作时是CGAP的咨询专家；现在美国联邦存款保险公司工作）
- 存款保险—Laura Brix和Jasmina Glisovic（CGAP）

- 数据隐私与安全—Denise Dias (CGAP咨询专家)
- 金融犯罪—Louis de Koker (迪肯大学)
- 对某些章节提出了重要意见和建议的CGAP同事和咨询专家：无网点银行—Michael Tarazi；无网点银行与消费者保护—Denise Dias；金融合作社监管—Denise Dias和Laurent Lhèriau；报告制度与机构透明度—Djibril Maguette Mbengue；信用报告体系—Margaret Miller。

我们还从以下人员那里得到了重要的启发、建议和反馈：Karla Brom (CGAP咨询专家)，Greg Chen (CGAP)，Carlos Cuevas (盖茨基金会)，Frederique Dahan (EBRD)，Xavier Faz (CGAP)，Mark Flaming (CGAP咨询专家)，Adrian Gonzalez (MIX)，David Grace (独立咨询专家，以前在WOCCU)，Kathryn Imboden (CGAP咨询专家)，Dean Karlan (耶鲁大学，贫困创新行动)，Kate McKee (CGAP)，Rafe Mazer (CGAP)，Steve Rasmussen (CGAP)，Xavier Reille (IFC，以前在CGAP)，Stefan Staschen (CGAP咨询专家)。

我们未寻求任何一方对本指南表示正式认可，他们参加磋商的事实也不应被解读为对本指南的认可。CGAP对本指南内容负全部责任。

微型金融监管的讨论中使用的词汇有时比较混乱。以下是本指南使用的一般性定义：

常用小额贷款方法。过去40年里小额贷款常使用以下大部分（但未必是全部）方法：

- 贷方与借方有直接接触
- 根据对借方（和/或借方家庭）现金流而不是信用评估分数的分析向团队或个人发放贷款
- 开始时贷款额较低，后来逐渐增高
- 按时还款的借款人可迅速获得后续贷款
- 借款人在拿到贷款前必须进行“强制储蓄”，以表明贷方的还款意愿和能力，并且/或者要对贷款提供部分“现金抵押”。

电子货币。可以从发行者处获得的货币价值，它（1）以电子方式保存；（2）通过不少于它所代表的货币价值的资金来交换；（3）发行者以外的实体接受它作为支付方式；（4）可兑换现金。实践中，客户通常通过零售代理用现金换取反映货币价值的电子记录。

法规。关于法律实体和个人行为的约束性规则，可以由立法机构制定（法律），也可由行政机关制定（规章）。

反洗钱与打击恐怖主义融资（AML/CFT）。旨在发现和防范洗钱、恐怖主义融资和其他非法活动的法律要求、管制措施和做法。

非政府组织（NGO）。没有“所有人”（指没有哪一方与组织的业务结果有经济利害关系）并具有一项或多项公益目的的机构，这些目的一般在其章程中陈述，通常法律也有这方面要求。由于NGO没有所有人来选举产生管理机构，它的管理机构可能会自我延续（即自行选择继任者），或者由会员大会或创始人等第三方来选择。NGO的资本结构不同于其他类型的机构，因为NGO最初的股本基础通常来自赠款，而它又不能通过发行股票或其他引入新所有人的方式增加股本。

这意味着只能通过借款、赠款和其他捐赠及留存收益来筹集资金。大多数监管体制都不允许NGO微型金融机构吸收零售客户自愿储蓄，因此它们绝大多数都是只发放小额贷款的机构。

规章。由行政机关（如政府的一个部或中央银行）制定的法规。

国家支付系统。一个国家处理支付（主要是商业银行与中央银行之间）的制度、基础设施和程序。

过度负债。对“过度负债”没有广为接受的单一定义。人们普遍认可的关于过度负债的指标包括：在较长一段时间按期还贷率持续走低（通常是一个滞后指标），偿债支出-收入比率或负债-资产比率较高，无法在不给家庭或个人带来巨大困难的情况下偿还债务。

（金融监管语境中的）合格审查。对在金融机构具有控股地位的人员以及高级管理层和董事会人员的最低资质要求。这方面要求经常包括没有犯罪记录和个人破产记录（特别是针对高级管理层和董事会人员），具有存款性机构的工作经验。

互联互通性。不同企业使用电子通讯系统分享和交换信息和服务的能力，通常通过使用共同的信息发送系统来做到这一点。

基于风险的方法（RBA）。FATF建议1中提出的实施反洗钱/打击恐怖主义融资措施的一种方法，要求各国识别、评估和了解本国洗钱和恐怖主义融资的风险，确保自己采取的防范措施与风险程度相称。

监督。为保证法规得到遵守而进行的外部监督。

金融合作社。由成员所有的金融中介机构，如储蓄和信用合作社、信用合作社、合作银行等。合作社经营状况好坏关系到成员的经济利益。合作社根据“一人一票”的原则治理——也就是说，每个成员都有且只有一票，不管他投入的资金是多少。金融合作社通常既发放贷款，也吸收存款，通常是用成员的资金（股份和存款）来为合作社的贷款业务提供所有或主要资金。金融合作社可以是单独的金融机构，也可以组织形成联盟。合作社联盟往往行使一些关键职能，如代表联盟成员进行流动性管理。

金融中介。接受可偿还资金（如存款资金或其他借款）并用它发放贷款或进行类似投资的过程。

客户尽职调查（CDD）。法规对银行和其他金融机构的要求。金融行动特别工作组（FATF）对CDD有一项专门建议，提出了法规应对金融机构提出的具体要求（按照基于风险的方法），包括：（1）确认客户，核实客户身份；（2）找出受益人；（3）了解商业关系的性质；

(4) 对商业关系持续进行尽职调查。这与“了解你的客户”要求（见下文定义）非常类似（有时甚至相同）。

了解你的客户 (KYC)。（根据审慎监管要求、反洗钱/打击恐怖主义融资要求和内部指南等）要求银行对潜在客户进行的尽职调查），以确定和核实客户的身份（有时也称为客户尽职调查[CDD]。常见的KYC要求包括提供国家颁发的身份证和关于地址、就业情况的证明文件。

零售支付系统。处理零售支付工具的支付系统，如自动清算所或支付卡体系。

绿地机构。新建机构。

强制储蓄（也称为义务储蓄或补偿资金）。很多微型金融机构（往往是只发放贷款的机构）要求借款人存入一定资金，既是为了表明借款人有还贷能力，也是将其作为贷款的部分抵押。借款人在微型金融机构存入现金，有时后者会将其存入它在商业银行的账户（有时是信托账户）。如果资金被存入信托账户，微型金融机构不可以对它进行中介交易。如果资金与微型金融机构本身的资金混在一起，微型金融机构事实上可以将它用于贷款业务。

审慎性（法规或监管）。关于持照金融中介业务的财务健康的法规和监管，旨在防范金融体系的动荡和小额储户的损失。

适度的方式。对待监管的一种方式，即监管的成本相对于它所防范的风险和产生的益处不能过高。

微型金融。向贫困和低收入人口以及那些被系统性排除在正规金融体系以外的人口提供正规金融服务。

微型金融机构 (MFI)。以微型金融为主要业务的正规（即依法注册的）实体。

委托监管。由主要的审慎监管部门将监管工作外包给另一个实体，如零售金融机构联合会等。通常委托机构对受托机构的表现负责。

无网点银行。在传统银行网点以外提供金融服务，经常使用第三方（如小零售商）并依靠信息和通讯技术（如读卡机、POS终端和移动电话等）。

小额贷款。通常提供给自雇或非正规就业的贫困和低收入个人和微型企业的小规模贷款。小额贷款的其他特点包括：以对借款人的了解为基础的贷款方法，没有抵押，期望后续贷款，贷款数额极小（不过各国小额贷款的数额相关很大）。参见“常用小额贷款方法”。

信用报告机构。收集和提供消费者信用信息的私营机构或公司，可以由企业家建立的营利性实体（股东中可能有也可能没有金融机构），也可以是一些贷款机构形成的合作协会。贷款机构在决定是否提供贷款时，可以用它所提供的信息来评估一个人的信用水平和其他重要的相关因素。“信用报告机构”这个词也可被用来指公共信用登记系统（见下）。

信用登记系统。由政府机构（如中央银行）维护的数据库，受监管的金融机构通常要向该数据库提交贷款和还款信息。在很多国家，只有受监管的金融机构可以获得公共信用登记系统的信息。

支付系统。对资金的处理、清算和/或支付交易设立了正规标准化安排的资金转移系统。

转型。微型金融机构的业务从一种组织类型转为另一种类型。最常见的转型是从NGO转为一个新的或以前已存在的股份制或由成员所有的公司。这种转型通常是NGO将其所有或部分贷款资产和其他资产、负债及雇员转入新公司，以此换取新公司的股份或新公司或公司其他股东以现金或债务形式支付的付款。有时候新公司可能是一家银行或其他形式的存款性机构。其他形式的转型包括：（1）营利放贷机构转为存款性机构；（2）会员制组织将资产转入一个持照金融机构（进行与前面NGO转型类似的交换）；（3）NGO转为会员制组织。

自我监管。由被监管实体控制（不管是法律上还是事实上的控制）的一个机构对其进行监管。

非存款性小额贷款机构通过公众储蓄以外的其他多种渠道筹集贷款业务所需资金。

捐赠资金。历史上，很多微型金融机构至少在其初创阶段是由捐助机构的赠款支持的，这包括双边和多边发展机构、国际NGO、基金会和私人捐赠者。有些捐助机构通过低于市场利率的贷款向微型金融机构提供支持。

强制储蓄和其他现金抵押。很多微型金融机构要求借款人在该机构存入一笔现金（在获得贷款前和贷款偿还期间），以表明借款人有还款能力，同时它也是还款的一种担保。这种现金抵押有时保存在第三方（如商业银行）的信托账户中；在这种情况下，微型金融机构不能将它用于中介交易。在很多国家，如果非存款性微型金融机构用强制储蓄资金进行交易，将违反银行法。

成员的储蓄和其他待偿还资金。在某些国家，大多数微型金融服务是由金融合作社提供的，这些合作社通常主要或完全靠成员的股本和储蓄来发放贷款。

半商业性或商业性贷款和股本。很多微型金融机构现在有很大一部分资金来自贷款和投资者的股权投资（如果微型金融机构以公司形式存在），利率和其他条件相当于（或接近）纯粹的商业投资。这类投资者包括国际微型金融投资机构、其他公益性机构投资者、商业银行以及无公益目标的普通投资者。在有些国家，微型金融机构可以在本地债券市场上发行商业票据、债券或类似融资工具。

- Abrams, Julie, and Jerome Prieur. 2011. "Risky Business: An Empirical Analysis of Foreign Exchange Risk Exposure in Microfinance." Microfinance Currency Risk Solutions and FMO (Finance for Development).
- Access through Innovation Sub-Group of the G-20 Financial Inclusion Experts Group. 2010. "Principles and Report on Innovative Financial Inclusion." Seoul: G-20, September.
- Adam, Michael, and S. Alder. 2011. "Abuse of Dominance and Its Effects on Economic Development." In Eleanor M. Fox and Abel M. Mateus, eds., *Economic Development: The Critical Role of Competition Law and Policy*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.
- Alexandre, Claire, Ignacio Mas, and Dan Radcliffe. 2010. "Regulating New Banking Models That Can Bring Financial Services to All." Seattle, Wash.: Bill & Melinda Gates Foundation.
- Anand, Malika, and Richard Rosenberg. 2008. "Are We Overestimating Demand for Microloans?" Brief. Washington, D.C.: CGAP, April.
- Apgar, David, and Xavier Reille. 2010. "Microfinance Foreign Exchange Facilities: Performance and Prospects." Occasional Paper 17. Washington, D.C.: CGAP, April.
- Ariely, Dan. 2009. *Predictably Irrational*. New York: Harper Collins.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz, and J. Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge: MIT Press.
- Barr, Michael S., Sendhil Mullainathan, and Eldar Shafr. 2008. "Behaviorally Informed Financial Services Regulation." Washington, D.C.: New America Foundation, October.
- Barth, J. R., Gerald Caprio, and R. Levine. 2006. *Rethinking Bank Regulations: Till Angels Govern*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BCBS (Basel Committee on Banking Supervision). 1997. "Core Principles for Effective Banking Supervision." Basel: Bank for International Settlements (BIS), September.
- . 1998. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards." Basel: BIS.
- . 2004. "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework." Basel: BIS.

- . 2006a. “Core Principles for Effective Banking Supervision.” Basel: BIS, October.
- . 2006b. “Core Principles Methodology.” Basel: BIS, October.
- . 2010. “Microfinance Activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision.” Basel: BIS, August.
- . 2011a. “Operational Risk—Supervisory Guidelines for the Advanced Measurement Approaches.” Basel: BIS, June.
- . 2011b. “Principles for the Sound Management of Operational Risk.” Basel: BIS, June.
- . 2012. “Core Principles for Effective Banking Supervision.” Basel: BIS, September.
- BCBS and IADI (International Association of Deposit Insurers). June 2009. “Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems.” Basel: BIS.
- . 2005. “Outsourcing in Financial Services.” The Joint Forum. Basel: BIS, October.
- Beck, Thorsten, Samuel Munzele Maimbo, Issa Faye, and Thouraya Triki. 2011. *Financing Africa: Through the Crisis and Beyond*. Tunis: Making Finance Work for Africa Secretariat, African Development Bank.
- Belsky, Eric, and Ren Essene. 2008. “Consumer and Mortgage Credit at a Crossroads: Preserving Expanded Access while Informing Choices and Protecting Consumers.” Cambridge, Mass.: Joint Center for Housing Studies. Harvard University.
- Bertrand, Marianne, and Adair Morse. 2010. “Information Disclosure, Cognitive Biases and Payday Borrowing.” Working Paper. Chicago: University of Chicago.
- Bester, H., D. Chamberlain, L. de Koker, C. Hougaard, R. Short, A. Smith, and R. Walker. 2008. *Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines*. The FIRST Initiative. Washington, D.C.: World Bank.
- Bester, H., D. Chamberlain, and C. Hougaard. 2008. “Making Insurance Markets Work for the Poor: Policy, Regulation and Supervision: Evidence from Five Country Case Studies.” Cape Town, South Africa: Cenfri.
- Bradford, Terri, Matt Davies, and Stuart E. Weiner. 2003. “Nonbanks in the Payments System.” Kansas City, Mo.: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Brix, Laura, and Katharine McKee. 2010. “Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance.” Focus Note 60. Washington, D.C.: CGAP, February.
- Brom, Karla. 2009. “Asset and Liability Management for Deposit-Taking Microfinance Institutions.” Focus Note 55. Washington, D.C.: CGAP, June.
- Campion, Anita, Rashmi Kiran Ekka, and Mark Wenner. 2010. “Interest Rates and Implications for Microfinance in Latin America and the Caribbean.” IDB Working Paper 177. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

- Caprio, Gerard, Jr., P. Honohan, and D. Vittas. 2002. *Financial Sector Policy for Developing Countries: A Reader*. Washington, D.C.: World Bank.
- Caprio, Gerard, Jr., Jonathan L. Fiechter, Robert E. Litan, and Michael Pomerleano, eds. 2004. *The Future of State-Owned Financial Institutions*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Caprio, Gerard, Jr., Asli Demirgüç-Kunt, and Edward J. Kane. 2008. “The 2007 Meltdown in Structured Securitizations: Searching for Lessons, Not Scapegoats.” Policy Research Working Paper 4756. Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group, Finance and Private Sector Team, October.
- Carmichael, Jeffrey. 2009. “Regulation by Objective—The Australian Approach to Regulation: Statement to the US Senate Committee on State Homeland Security and Governmental Affairs.” Singapore: Promontory Financial Group, May.
- Cason, Timothy N., Luta Gangadharan, and Pushkar Maitra. 2008. “Moral Hazard and Peer Monitoring in a Laboratory Microfinance Experiment.” Institute for Research in the Behavioral, Economic, and Management Sciences: Paper No. 1208. West Lafayette, Ind.: Purdue University.
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor). 2011. *Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance*. A white paper written on behalf of the G-20’s Global Partnership for Financial Inclusion. Washington, D.C.: CGAP, October.
- CGAP and World Bank. 2009. *Financial Access 2009*. Washington, D.C.: CGAP and World Bank.
- . 2010. *Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion through the Crisis*. Washington, D.C.: CGAP and World Bank.
- Chatain, Pierre-Laurent, John McDowell, Cédric Mousset, Paul Allen Schott, and Emile van der Does de Willebois. 2009. “Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors.” Washington, D.C.: World Bank.
- Chatain, Pierre-Laurent, Andrew Zerzan, Wameek Noor, Najah Dannaoui, and Louis de Koker. 2011. *Protecting Mobile Money against Financial Crimes: Global Policy Challenges and Solutions*. Washington, D.C.: World Bank.
- Chen, Greg, Stephen Rasmussen, and Xavier Reille. 2010. “Growth and Vulnerabilities in Microfinance.” Focus Note 61. Washington, D.C.: CGAP, February.
- Chien, Jennifer. 2012. “Designing Disclosure Regimes for Responsible Financial Inclusion.” Focus Note 78. Washington, D.C.: CGAP, March.
- Christen, Robert Peck, Richard Rosenberg, and Veena Jayadeva. 2004. “Financial Institutions with a ‘Double Bottom Line’: Implications for the Future of Microfinance.” Occasional Paper 8. Washington, D.C.: CGAP, July.

- Christen, Robert Peck, and Mark Flaming. 2009. "Due Diligence Guidelines for the Review of Microcredit Loan Portfolios." Washington, D.C.: CGAP.
- Cirasino, Massimo, and Jose Antonio Garcia. 2007. "Retail Payment Systems to Support Financial Access: Infrastructure and Policy." Washington, D.C.: CEMLA and World Bank.
- . 2008. "Measuring Payment System Development." Financial Infrastructure Series: Payment Systems Policy and Research. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Claessens, Stijn, Patrick Honohan, and Liliana Rojas-Suarez. 2009. "Policy Principles for Financial Access." Report of the CGD Task Force on Access to Financial Services. Washington, D.C.: Center for Global Development, October.
- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford, and Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Collins, Daryl, David Porteous, and Jeff Abrams. 2010a. "Prudential Regulation in Microfinance." Policy Framing Note 3. Cambridge: Financial Access Initiative.
- . 2010b. "Interest Rate Policy. Cambridge: Financial Access Initiative." Policy Framing Note 4. Cambridge: Financial Access Initiative.
- Committee on Payment and Settlement Systems. 2001. "Core Principles for Systematically Important Payment Systems." Basel: BIS, January.
- . 2003. "Policy Issues for Central Banks in Retail Payments." Basel: BIS, March.
- . 2005. "Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems." Basel: BIS, May.
- . 2006. "General guidance for national payment system development." Basel: BIS, January.
- Cuevas, Carlos E., and Klaus P. Fischer. 2006. "Cooperative Financial Institutions: Issues in Governance, Regulation and Supervision." World Bank Working Paper No. 82. Washington, D.C.: World Bank.
- Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt, and Jonathan Morduch. 2006. "Financial Performance and Outreach: A Global Analysis of Leading Microbanks." World Bank Policy Research Working Paper 3827. Washington, D.C.: World Bank, February.
- . 2008. "Does Regulatory Supervision Curtail Microfinance Profitability and Outreach?" New York: Financial Access Initiative, October.
- . 2009. "Banks and Microbanks." New York: Financial Access Initiative, September.
- Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt, and Timothy Lyman. 2012. "Financial Inclusion and Stability: What Does Research Show?" Brief. Washington, D.C.: CGAP, May.
- Cull, Robert, Lemma Senbet, and Marco Sorge. 2004. "Deposit Insurance and Bank Intermediation in the Long Run." BIS Working Papers, No. 156. Basel: BIS, July.

- Dawney, Emma, and Hetan Shah. 2005. "Behavioural Economics: Seven Tips for Policy-makers." London: The New Economics Foundation.
- De Koker, L. 2009. "The Money Laundering Risk Posed by Low Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines." *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 12 No. 4.
- De Ville, Alex, Quentin Lecuyer, and Sophie Weisner. 2009. "Does Foreign Ownership in Microfinance Interfere with Local Development?" ADA Discussion Paper. Luxembourg: ADA, December.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane, Baybars Karacaovali, and Luc Laeven. 2005. "Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database." Washington, D.C.: World Bank.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Edward J. Kane, and Luc Laeven. 2006. "Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design." Policy Research Working Paper No. 3849. Washington, D.C.: World Bank, January.
- . 2006. "Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice." Policy Research Working Paper No. 3969. Washington, D.C.: World Bank, July.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Thorsten Beck, and Patrick Honohan. 2008. *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington, D.C.: World Bank.
- Dias, Denise, and Katharine McKee. 2010. "Protecting Branchless Banking Customers: Policy Objectives and Regulatory Options." Focus Note 64. Washington, D.C.: CGAP, September.
- Drake, Deborah, and Elisabeth Rhyne, eds. 2002. *The Commercialization of Microfinance: Balancing Business and Development*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, Inc.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2007. "Mortgages in Transition Economies: The Legal Framework for Mortgages and Mortgage Securities." London: EBRD.
- Emran, M. Shahe, and Joseph E. Stiglitz. 2009. "Financial Liberalization, Financial Restraint and Entrepreneurial Development." Washington, D.C.: Institute for International Economic Policy, January.
- European Union Payment Service Directive. 2007. 2007/64/EC of 13 November.
- FATF (Financial Action Task Force). 2012a. "International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation, February 2012." Paris: FATF/OECD.
- . 2012b. "Declaration of the Ministers and Representatives of the Financial Action Task on April 20, 2012." <http://www.fatf-gaf.org/documents/repository/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html>

- FATF, APG (Asia Pacific Group on Money Laundering), and World Bank. 2011. "Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion." Paris: FATF.
- Fiebig, Michael. 2001. "Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance, Agricultural Finance Revised No. 5." Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Flaming, Mark. 2007. "Guaranteed Loans to Microfinance Institutions: How Do They Add Value?" Focus Note 40. Washington, D.C.: CGAP, January.
- FSD-Kenya. 2009. "Definition of a Standard Measure for Consumer Interest Rates in Kenya: A Scoping Study." Nairobi: FSD-Kenya.
- G-20. 2008. "Declaration: Summit on Financial Markets and the World Economy." Washington, D.C.: G-20. http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf.
- Gine, Xavier, and Dean Karlan. 2010. "Group versus Individual Liability: Long-Term Evidence from Philippine Microlending Groups." Washington, D.C.: World Bank.
- Glisovic, Jasmina, Henry Gonzalez, Yasemin Saltuk, and Frederic Rozeira de Mariz. 2012. "Volume Growth and Valuation Contraction: Global Microfinance Equity Valuation Survey 2012." Forum 4. Washington, D.C.: CGAP and J.P. Morgan.
- Gonzalez, Adrian. 2007. "Resilience of Microfinance Institutions to National Macroeconomic Events: An Econometric Analysis of MFI Asset Quality." MIX Discussion Paper No. 1. Washington, D.C.: Microfinance Information Exchange (MIX), July.
- Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, and Steven Weisbrod. 1998. *Financial Regulation: Why, How and Where Now?* London: Bank of England.
- Goodhart, C. A. E. 2000. "The Organizational Structure of Banking Supervision." Basel: Financial Stability Institute, BIS, November.
- Hannig, Alfred, and Edward Katimbo-Mugwana, eds. "How to Regulate and Supervise Microfinance? Key Issues in an International Perspective." Financial Systems Development (FSD) Project 2000, FSD Series No. 1. Kampala, Uganda: Bank of Uganda and German Technical Co-operation Financial Systems Development (FSD) project.
- Helms, Brigit. 2006. *Access for All: Building Inclusive Financial Systems*. Washington, D.C.: CGAP.
- Helms, Brigit, and Xavier Reille. 2004. "Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far." Occasional Paper 9. Washington, D.C.: CGAP, September.
- HM (UK) Treasury. 2010. *Laying of Regulations to Implement the New E-Money Directive—A Consultation Document*. October.

- . 2011. *The Electronic Money Directive Consultation: A Summary of Responses*. February.
- IAIS (International Association of Insurance Supervisors). 2011. “Insurance Core Principles, Standards, Guidance and Assessment Methodology.” Basel: BIS, October.
- IAIS and Microinsurance Network. 2007. “Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance.” Basel: IAIS, June.
- IAIS, Microinsurance Network, and Access to Insurance Initiative. 2010. “Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and Other Community-based Organisations in Increasing Access to Insurance Markets.” Basel: IAIS, October.
- InterAmerican Development Bank. 2004. “Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance.” Washington, D.C.: InterAmerican Development Bank.
- International Bank for Reconstruction and Development and World Bank. 2008. “Payment Systems Policy and Research. Balancing Cooperation and Competition in Retail Payment Systems: Lessons from Latin American Case Studies.” Financial Infrastructure Series. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, November.
- Isern, Jennifer, David Porteous, Raúl Hernández-Coss, and Chinyere Egwuagu. 2005. “AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers That Serve Low-Income People.” Focus Note 29. Washington, D.C.: CGAP, July.
- Isern, Jennifer, and Louis de Koker. 2009. “AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity.” Focus Note 56. Washington, D.C.: CGAP, August.
- Isern, Jennifer, William Donges, and Jeremy Smith. 2008. “Making Money Transfers Work for Microfinance Institutions: A Technical Guide to Developing and Delivering Money Transfers.” Technical Guide. Washington, D.C.: CGAP, March.
- Isern, Jennifer, Julie Abrams, and Matthew Brown. 2008. “Appraisal Guide for Microfinance Institutions.” Technical Guide. Washington, D.C.: CGAP.
- Karim, Nimrah, Michael Tarazi, and Xavier Reille. 2008. “Islamic Microfinance: An Emerging Market Niche.” Focus Note 49. Washington, D.C.: CGAP, August.
- Kumar, Kabir, Claudia McKay, and Sarah Rotman. 2010. “Microfinance and Mobile Banking: The Story So Far.” Focus Note 63. Washington, D.C.: CGAP.
- Lauer, Kate. 2008. “Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider.” Occasional Paper 13. Washington, D.C.: CGAP, May.
- Lauer, Kate, Denise Dias, and Michael Tarazi. 2011. “Bank Agents: Risk Management, Mitigation, and Supervision.” Focus Note 75. Washington, D.C.: CGAP, December.
- Lauer, Kate, and Michael Tarazi. 2012. *Supervising Nonbank E-Money Issuers*. Brief. Washington, D.C.: CGAP.

- Ledgerwood, Joanna, and Victoria White. 2006. *Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development and World Bank.
- Lhériau, Laurent. 2009. *Précis de réglementation de la microfinance*. Agence Française de Développement, Département de la Recherche. Paris: Agence Française de Développement.
- . 2002. “La microfinance commerciale en zone urbaine: quelles possibilités et quelles perspectives en zones franc?” *Techniques Financières et Développement*, n° 68, October–November. http://esf.asso.fr/portail/IMG/TFD68_Article_LHERIAU.pdf.
- . 1998. “La réglementation sur les réseaux mutualistes bancaires dans l’UMOA (loi Parmec).” *Cahiers Juridiques et Fiscaux de l’Exportation*, n° 5.
- Llewellyn, David T. 2006. “Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues.” Paper presented at “Aligning Supervisory Structures with Country Needs,” World Bank, Washington, D.C., June.
- Lusardi, Anna Maria, and Peter Tufano. 2009. “Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness.” NBER Working Paper 14808. Boston: National Bureau of Economic Research, March.
- Lyman, Timothy R., Mark Pickens, and David Porteous. 2008. “Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance.” Focus Note 43. Washington, D.C.: CGAP, January.
- Lyman, Timothy, Tony Lythgoe, Margaret Millier, Xavier Reille, and Shalini Sankaranarayan. 2011. “Credit Reporting at the Base of the Pyramid: Key Issues and Success Factors.” Forum 1. Washington, D.C.: CGAP and IFC.
- Männle, Manfred. 2003. “Interoperable Mobile Payment—A Requirements-Based Architecture.” *Wirtschaftsinformatik 2003*. Heidelberg, Germany: Physica-Verlag, September.
- McKee, Katharine, Estelle Lahaye, and Antonique Koning. 2011. “Responsible Finance: Putting Principles to Work.” Focus Note 73. Washington, D.C.: CGAP, September.
- MicroSave. 2011. “Internal Audit and Control Toolkit.” Utta Pradesh: MicroSave. <http://www.microsave.org/toolkit/internal-audit-and-control-toolkit>
- Mullainathan, Sendhil, and Sudha Krishnan. 2008. “Psychology and Economics: What It Means for Microfinance.” Cambridge: Financial Access Initiative, April.
- Mwenda, Kenneth K., ed. 2002. *Banking and Microfinance Regulation and Supervision: Lessons from Zambia*. Parkland, Fla.: Brown Walker Press.
- Napier, Mark. 2011. *Including Africa—Beyond Microfinance*. London: Centre for the Study of Financial Innovation.

- O'Donohoe, Nicholas P., Frederic Rozeira de Mariz, Elizabeth Littlefeld, Xavier Reille, and Christoph Kneiding. 2009. "Shedding Light on Microfinance Equity Valuation: Past and Present." Occasional Paper 14. Washington, D.C.: CGAP, February.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2009. "Financial Consumer Protection (Progress Report)." Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 24 March.
- Pickens, Mark, David Porteous, and Sarah Rotman. 2009. "Banking the Poor via G2P Payments." Focus Note 58. Washington, D.C.: CGAP, December.
- Porteous, David. 2004. "Making Financial Markets Work for the Poor." Johannesburg: FinMark Trust.
- . 2005. "The Access Frontier as an Approach and Tool in Making Markets Work for the Poor." London: DFID.
- . 2006. "The Regulator's Dilemma." Cambridge: FinMark Trust. www.fnmarktrust.org.za.
- . 2009a. "Consumer Protection in Credit Markets." Policy Focus Note 1. Cambridge: Financial Access Initiative, July.
- . 2009b. "Competition Policy in Microcredit Markets." Policy Framing Note 2. Cambridge: Financial Access Initiative, December.
- Porteous, David, and Bridget Helms. 2005. "Protecting Microfinance Borrowers." Focus Note 27. Washington, D.C.: CGAP.
- Porteous, David, Daryl Collins, and Jeff Abrams. 2010a. "Prudential Regulation in Microfinance." Policy Framing Note 3. Cambridge: Financial Access Initiative, January.
- . 2010b. "Interest Rate Policy." Policy Framing Note 4. Cambridge: Financial Access Initiative, January.
- Reille, Xavier, Christoph Kneiding, Daniel Rozas, Nick O'Donohoe, and Frederic Rozeira de Mariz. 2010. "All Eyes on Asset Quality: Microfinance Global Value Survey 2010." Occasional Paper 16. Washington, D.C.: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.51444/OP16_SP.pdf
- Rhyne, Elisabeth. 2002. "The Experience of Microfinance Institutions with Regulation and Supervision." Presented at the 5th International Forum on Microenterprise, Inter-American Development Bank, Rio de Janeiro, 20 September.
- . 2009. "Microfinance for Bankers and Investors: Understanding the Opportunities and Challenges of the Market at the Bottom of the Pyramid." New York: McGraw Hill.
- Rhyne, Elisabeth, Ira Leiberman, Brian Busch, and Stephanie Dolan. 2010. "Aligning Interests: Addressing Management and Stakeholder Incentives during Microfinance Institution Transformations." Washington, D.C.: Calmeadow and the Center for Financial Inclusion.

- Rosenberg, Richard. 1999. "Measuring Microcredit Delinquency." Occasional Paper 3. Washington, D.C.: CGAP, June.
- . 2010. "Does Microcredit Really Help Poor People?" Focus Note 59. Washington, D.C.: CGAP, January.
- Rosenberg, Richard, Adrian Gonzalez, and Sushma Narain. 2009. "The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?" Occasional Paper 15. Washington, D.C.: CGAP.
- Roth, J., M. J. McCordand, and D. Liber. 2007. "The Landscape of Microinsurance in the World's 100 Poorest Countries." Appleton, Wis.: Microinsurance Centre. www.microinsurancecentre.org
- Rozas, Daniel. 2009. "Throwing in the Towel: Lessons from MFI Liquidations." September. http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.38716/Throwing%20in%20the%20Towel_%20%20Lessons%20from%20MFI%20Liquidations.pdf
- Rutherford, Stuart. 2000. *The Poor and Their Money*. Oxford: Oxford University Press.
- Rutherford, Stuart, and Sukhwinder Singh Arora. 2009. *The Poor and Their Money*. Second Edition. United Kingdom: Practical Action Publishing.
- Schicks, Jessica, and Richard Rosenberg. 2011. "Too Much Microcredit? A Survey of the Evidence on Over-Indebtedness." Occasional Paper 19. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.55377/OP19.pdf>
- Seibel, Hans Dieter. 2003. "History Matters in Microfinance." *International Journal of Microfinance and Business Development*. Small Enterprise Development. Vol. 14, no. 2 (June), pp. 10–12.
- Stango, Victor, and Jonathan Zinman. 2011. "Fuzzy Math, Disclosure Regulation and Credit Market Outcomes." *Review of Financial Studies* 24(2): 506–534, February.
- Staschen, Stefan. 1999. "Regulatory and Supervision of Microfinance Institutions: State of Knowledge." Eschborn: GTZ.
- . 2003. "Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks in 11 Countries Worldwide." Division 41, Economic Development and Employment Promotion. Eschborn: GTZ.
- Smart Campaign. 2011. "Client Protection Principles." Washington, D.C.: Smart Campaign, July. <http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/smart-microfinance-and-the-client-protection-principles>.
- . 2010. "Responsible Pricing: The State of the Practice." Washington, D.C.: Smart Campaign, July.
- Steele, William F., and David O. Andah. 2003. "Rural and Micro Finance Regulation in Ghana: Implications for Development and Performance of the Industry." Africa Region Working Paper Series No. 49. Washington, D.C.: World Bank, June.

- Tarazi, Michael, and Paul Breloff. 2010. "Nonbank E-Money Issuers: Regulatory Approaches to Protecting Customer Funds." Focus Note 63. Washington, D.C.: CGAP, July.
- . 2011. "Regulating Bank Agents." Focus Note 68. Washington, D.C.: CGAP, March.
- Tiwari, Akhand, Anvesha Khandelwal, and Minakashi Ramji. 2008. "How Do Microfinance Clients Understand Their Loans?" Chennai, India: Centre for Microfinance.
- Trigo Loubière, Jacques, Patricia Lee Devaney, and Elisabeth Rhyne. 2004. *Supervising & Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*. Somerville: Accion.
- United Nations. 2006. "Building Inclusive Financial Sectors for Development." New York: United Nations, May. (Also referred to as the Blue Book.)
- Van Greunig, Hennie, Joselito Gallardo, and Bikki Randhawa. 1999. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*, Vol. 1. Washington, D.C.: World Bank.
- Villacorta, Omar, Begoña Gutiérrez-Nieto, and Carlos Serrano-Cinca. 2010. "The New Regulation Framework of Bolivian NGO Microfinance Institutions. Perceptions on Risk Management, Solvency and Social Performance." Saragossa: University of Saragossa.
- Walker, David, and Joshua Lattimore. 2008. "CDIC-IADI: International Deposit Insurance System Survey: Current Designs and Trends." Presentation prepared for World Bank seminar on deposit insurance, in Washington, D.C., 21 October.
- Weiner, Stuart E. 2008. "The Federal Reserve's Role in Retail Payments: Adapting to a New Environment." Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Weiner, Stuart E., Terri Bradford, Fumiko Hayashi, Richard J. Sullivan, Zhu Wang, and Simonetta Rosati. 2007. "Nonbanks and Risk in Retail Payments." Paper presented at the Joint ECB-Bank of England Conference on Payment Systems and Financial Stability, in Frankfurt, 12–13 November.
- World Bank. 2008. "Payment Systems Worldwide: A Snapshot (Appendix)." Payment Systems Development Group. Washington, D.C.: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/INTPAYMENTREMITTANCE/Resources/Global_Survey_Appendix.pdf
- Wright, Graham, and Leonar Mutesasira. 2001. "Relative Risk to the Savings of Poor People." Utta Pradesh: Microsave. <http://www.microsave.org>.
- WSBI (World Savings Bank Institute). 2009. "Beyond Microcredit: The Role of Savings Banks in Microfinance—Experiences from Latin America, Africa and Asia." *Perspectives* 59, July.
- . 2008. "Position Paper on the Regulation of Microfinance Services." Brussels: World Savings Bank Institute, June.