



第六十五届会议

临时议程* 项目 24(a)

消除贫穷和其他发展问题：联合国

第二个消除贫穷十年的执行情况

小额信贷和小额金融在消除贫穷方面的作用

秘书长的报告

摘要

本报告应大会第 63/229 号决议的要求提交。报告评估小额信贷和小额金融作为一项消除贫穷战略的益处和限制，审查金融和经济危机对小额金融的影响，并讨论各国政府为改善小额金融服务的交付和建设普惠金融制度而正在采取的各类措施。报告最后提出政策建议，其重点是扩大获取金融服务的机会和加强政策协调，以应对贫困问题和有关的发展挑战。

* A/65/150。



一. 导言

1. 近年来，人们越来越多地认可小额金融在为贫困人民提供基本金融服务方面所能发挥的作用。2002年通过的“蒙特雷共识”¹指出，为微型和中小型企业提供的小额金融和小额信贷对于加强金融部门的社会和经济影响起着重要的作用。将小额金融发展为一项消除贫困战略是2005年国际小额信贷年的一项中心主题。

2. 国际小额信贷年的一项重要成果是出版了广为人知的“蓝皮书”——《建设普惠金融部门，促进发展》，²该出版物探讨了实现普惠金融的障碍和适当的应对政策。为贯彻国际年而成立的联合国普惠金融部门问题咨询小组极力建议，各国政府、监管机构、发展伙伴和私营部门在努力减少贫困现象的过程中，应努力为贫困人民和小型企业提供更多获取各种金融服务的机会。重要的是，咨询小组指出，虽然扩大金融服务范围与标准经济发展指标的强劲表现存在联动关系，扩大获得金融服务的机会是一项重要的政策，但其本身并不能消除贫困现象。³

3. 2010年6月在加拿大多伦多召开的20国集团领导人峰会通过了一系列原则，以便为创新性金融普惠营造一个有利的政策和监管环境。这些原则是由2009年9月成立的20国集团金融普惠问题专家组拟订的，该专家组还将在2010年11月首尔峰会上发布一项增进贫困人民获取金融服务机会的行动计划。

4. 本报告概述小额信贷和小额金融对于经济和社会发展的贡献，特别是在减少贫困和社会保护方面的贡献。报告审查小额金融的发展，认为小额金融有可能提供一个更广阔的发展平台，同时指出它作为一项消除贫困的通用战略具有一定的局限性，并对不受约束的商业化的弊端表示关注。报告讨论金融和经济危机对于小额金融的影响，并指出小额金融对于建立一个较为稳定的金融模式的可能贡献。报告还讨论各国政府为改善服务交付和推广普惠金融而正在采取的各种措施，包括通过调整和扩大监管框架来促进市场准入和代理银行业务。报告最后提出一系列政策建议。

二. 作为发展工具的小额金融

A. 背景

5. 根据世界银行的统计，大多数发展中国家在正规金融机构拥有银行账户的人口比例低于50%，许多国家甚至不到20%。人们广泛认为，小额金融之所以

¹ 《发展筹资问题国际会议的报告，2002年3月18日至22日，墨西哥蒙特雷》（联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7），第一章，决议1，附件。

² 联合国销售品编号E.06.II.A.3。

³ 联合国普惠金融部门问题咨询小组：《小额信贷、小额金融、普惠金融：在成功的基础上更进一步》（2008年）。

出现，是因为正规金融部门未能满足农村人民、非正规部门的工人和贫困人民的需要。

6. 小额信贷就是向贫困和低收入人民提供小额贷款，其原意是提供优惠条件，替代向往往具有剥削性的当地借贷者借钱的做法。孟加拉国格拉米银行的成功经常被列举为一个典范，它证明贫困人民也具有信用可靠度，说明小额金融有带来积极的社会和经济影响的潜力。格拉米银行特别出名的是两个创新性的做法：主要为女客户服务和小团体贷款，以共担同责任替代货币抵押品。

7. 作为一项基于市场的消除贫困办法，小额金融的重点是发展创业和扩大自营职业。现在，小额金融机构约为 1.55 亿人提供服务。⁴ 其主要特点是与客户的关系密切、程序简化以及通过集团网络和基本贷款偿还培训等其他资源向客户提供支持。该产业已高度多样化，触及社会各个阶层——尽管并不总是能够向最贫困人民伸出援手。小额金融服务提供者也同样多种多样，从非政府组织、合作社、政府和商业银行、信用合作社、自助团体到商店和邮局等销售合作伙伴服务点，不一而足。技术正在越来越多地帮助人们获得金融服务和降低行政费用。产品组合正在日益扩大，涵括了各种形式的储蓄和保险机制、租赁、汇款服务、紧急贷款等，反映出对于金融赋权多种层面的日益认可。

B. 对于社会发展的裨益

8. 总体而言，许多发展中国家的贫困家庭都面临着收入较少、不固定和不稳定的共同挑战。生活在贫困线上下的人们和富裕家庭一样，必须借助信贷和储蓄来均衡一定时期内的消费、应付紧急情况或支付大额开支。最近针对孟加拉国、印度和南非贫困家庭的用钱习惯开展的一项研究发现，在一年时间内，抽样家庭在多个场合平均使用 8 至 10 种不同的金融工具。贫困人民往往需要为其他许多人免费享用的服务支付费用，或者为同样的服务支付比别人更高的费用。例如，在非洲和南亚部分地区，收取存款的机构实际上为维护小额储蓄收取 30%-40% 的年利率。⁵ 因此，对小额金融服务的需求建立在诸多需要的基础上，为使金融产品顺应这些需求，在质量、设计和交付方面还有相当大的改进余地。

9. 小额信贷和小额金融计划往往伴随着能够赋予穷人权力的社会服务方案。除了向微型企业提供资金或财政援助以满足其基本需要，小额信贷和小额金融计划还能促进集体交换知识和经验、建立信用记录和金融经验，以及获取生活技能和保健信息。一些机构将技能和知识建设纳入小额金融方案，以处理贫困现象的非收入层面，并为成功创业提供所需的业务技能。在适当的条件下，小额金融可以

⁴ Sam Daley-Harris, “State of the Microcredit Summit Campaign Report 2009” (Washington, D.C., Microcredit Summit Campaign, 2009)。

⁵ Daryl Collins 等人, *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2009)。

增加收入、改善住房条件、促进改进教育、卫生和营养方面的做法，以及降低出生率和儿童死亡率。⁶

10. 小额金融行业出现了大幅的增长。全世界已有逾 3 500 家小额金融机构，它们往往为偏远农村地区服务，作为一个较广阔的发展平台能够深入较广泛的人群。许多组织正在努力利用其分销渠道加大人力资本投资。在这方面，保健知识和融资工具、蚊帐和孕产妇保健是随时可以更广泛地纳入小额金融业务的产品和服务。此类集成服务提供方案既能满足需求，又能建立忠诚度。

社会保护效应

11. 约有 75%–80%的世界人口缺乏社会保护，根据通常理解，社会保护包括最低收入和生计保障，以及弱势群体和贫困人民获得基本服务的机会。在国家社会保护最低标准尚未完全确立的情况下，小额金融可以弥合安全网方面的重要差距并增强经济能力，这些都是消除贫困的关键因素。虽然大多数小额贷款的目的是启动或扩大业务，但有证据表明小额贷款还被用于消费，包括用于食品、教育和保健。印度尼西亚人民银行的借款人将 30%左右的贷款用于家庭需要。⁷ 虽然这种均衡消费的贷款用途可以改善家庭福利和资本，但也存在造成债务陷阱的风险。

12. 特别是，设计小额保险的用意是减轻个人和家庭陷入贫困或贫困程度恶化的风险。小额保险单通常用于提供廉价、短期和有限的保险额，其最常见的用途是寿险和健康险，但也用于财产、牲畜或农作物防范天气和灾难风险，以及葬礼和养老金等。但是，尽管非洲对于确保粮食保障的农业风险管理有着重大需求，一项研究发现只有不到 8 万人为牲畜、作物或各种农业相关指数产品投保。⁸ 扩大贫困人民获取小额保险的机会仍大有可为。投资者和大型商业保险商被越来越多地吸引到这个行业，其市场潜力估计为 15 亿至 30 亿美元的保单。⁹ 行业创新也仍有空间：在孟加拉国最近开展的一项试点项目中，如果客户在保单有效期内没有提出索赔要求，就可以获得续期保费的退款或折扣。

13. 储蓄一直被称为“被忽视的微型金融服务环节”，¹⁰ 经常被视为一种更佳的风险保障形式。储蓄不需要批准，可以以零成本灵活用于生产性资产。虽然贫困

⁶ Muhammad Yunus, “Poverty as distant history”, *Harvard International Review*, vol. 29, No. 3 (fall 2007).

⁷ Barbara Kiviat, “Next step for microfinance: taking deposits”, 2009 年 8 月 30 日,《时代周刊》。可查阅 www.time.com/time/printout/0,8816,1918733,00.html。

⁸ Michal Matul 等人:《非洲小额保险的状况》, 小额保险创新办法第 1 号简报(日内瓦, 国际劳工组织, 2009 年)。

⁹ “Insurance in developing countries: exploring opportunities in microinsurance”, Lloyd’s 360° Risk Insight, 2009。可参阅 www.riskebiz.com。

¹⁰ 参见 ST/ESA/2009/DWP/83。

人民有储蓄的机会，但是由于距离、手续和费用的限制，他们无法有保障地在正规机构这样做。据估计，对储蓄的需求远远大于对信贷的需求。然而，现实情况是，贫困家庭积累的储蓄往往不足以应对大病或失去工作之类的重大冲击，需要保险或正式社会保障等其他手段来弥补储蓄的缺口。

加强社会包容

14. 贫困人民被排斥在金融服务之外，这与缺乏土地所有权、国籍或证明文件以及复杂的贷款要求、文盲现象和属于被排斥社会群体等因素密切相关。

两性平等

15. 作为一项促进妇女赋权和两性平等的战略，小额金融得到了推动。妇女占世界贫困人口的大多数，大部分妇女被排斥于正规金融部门之外，受到各种形式的性别歧视，因此迫切需要深化和扩大其参与金融活动的程度。目前，妇女占小额金融客户的七成以上，占最贫困客户的 83%以上。⁴ 她们之间的集体互动及其培养的社会关系可以进一步提高妇女参与代理活动的比率，并增强她们采取集体行动(包括干预家庭暴力案件)的潜力，从而反映出克服性别障碍的社区能力得到了加强。¹¹

16. 但是，特别是从改善性别关系的角度来看，小额金融对于妇女赋权的实际影响备受质疑。例如，经常提及的高偿还率并不一定表明利润较高，反而可能意味着严格地实施规定或工作负担较重。即使收入增加，妇女的创业总体上仍然依靠隔绝在家工作，从而限制了有意义的经济赋权。此外，一些研究发现，小额信贷导致嫁妆膨胀，¹² 妇女被家庭中的男性当作一种信贷渠道利用。因此，小额金融不一定能够转化为妇女经济和社会地位的提高。但是，妇女参与小额金融与家庭暴力的发生率下降之间，确实存在着重要的联系。

17. 妇女对于小额储蓄和小额保险特别感兴趣。在妇女很少享有合法权利的情况下，个人储蓄可以作为离婚或丧偶等意外事件发生时的额外缓冲。妇女肩负多重责任，而且存在生殖健康需要，易受暴力行为侵害，这些问题突出了妇女健康所面临的一些特殊风险。小额保险举措正在越来越多地提供对性别问题有敏感认识的产品。几内亚和印度推出的方案包括涵盖所有家庭成员的奖励或规定，以便妇女和女童不会遭受排斥。玻利维亚阳光银行与苏黎世保险合作提供一项等候时间低于平均值的妇女全面健康险，以增加产假补助金。

¹¹ Paromita Sanyal, "From credit to collective action: the role of microfinance in promoting women's social capital and normative influence", *American Sociological Review*, vol. 74, No. 4 (2009)。

¹² Santi Rozario, "The dark side of micro-credit", *openDemocracy*, 10 December 2007。可参阅 http://www.opendemocracy.net/article/asdgn_asdg。

18. 虽然人们普遍认为小额金融本身并不是根治贫困现象或两性不平等的灵丹妙药，但日益显而易见的是，若将性别因素和两性平等目标精心纳入小额金融方案的设计，将大大提高其对减贫和两性平等的影响。小额金融可以而且已经对妇女赋权起到一定的促进作用，但重要的是必须认识到，诸如对性别问题有敏感认识的立法和免费教育等因素也很关键，而且相辅相成。

老年人

19. 据预测，随着人口迅速老化，2005年至2050年期间欠发达地区的老年抚养率将增长近两倍。与此同时，家庭动态的变化增加了核心家庭的户数，从而削弱了传统上对老年人的支助机制。由于老年人不成比例地受到贫困现象的影响，养老保障需要的重要性也就更大了。向老年人提供收入支持、储蓄和其他服务的各类方案可以推动他们全面参与家庭和社区生活，并全面参与经济。

20. 小额退休金是小额金融的一个新兴领域，它把小额保险和小额储蓄结合在一起，以产生退休收入。在这方面采取的最大举措是在印度，该国约85%的劳动力在非正规部门工作，没有资格领取养老金的比例也与此大致相当。在过去4年中，逾20万工人参加了由投资印度小额退休金服务公司开发的小额退休金计划，该计划利用技术和现有基础设施降低成本。该公司目前正与各邦政府、合作社、非政府组织和国际组织等伙伴合作实施该方案，并将其改造成各种模式。例如，拉贾斯坦邦政府向工人养老金账户投入与工人缴纳额相等的金额，每年的上限为1 000卢比。¹³

新的覆盖领域

气候变化

21. 由于负责任的金融服务日益受到重视，一些小额金融机构正在将报告范围延伸到社会和环境表现领域，还有一些机构则积极参与应对气候变化等努力。减贫战略与气候变化战略存在交集；生活在受全球变暖影响最严重穷国的贫困人民最没有能力应对气候问题。气候变化如得不到控制，势必增加自然灾害和疾病暴发的频率和严重程度，给健康、农业和畜牧业造成严重的后果。这些事件可能会对小额金融机构的业务产生负面影响，包括降低还款率。

22. 通过让小额金融客户获得清洁能源，可以鼓励他们减少碳排放并改善他们的健康。通常情况下，小额金融客户消耗的能源大部分用于家庭烹饪和照明。在亚洲和太平洋地区，74%的人民使用固体燃料烹饪，由此导致的室内污染与下述现

¹³ 联合国开发计划署和投资印度小额退休金服务公司：《共同供款的贫困工人退休金和保险计划：从拉贾斯坦邦政府 Vishwakarma Yojana 计划中得出的经验教训》，2009年12月5日，新德里，邦政府国家政策讲习班。可参阅：http://www.micropensions.com/sites/default/files/UNDP-IIMPS_WorkshopReport.pdf。

象有联系：呼吸系统疾病造成的妇女死亡率比男性的相关死亡率高出 3 倍。¹⁴ 鉴于现有的小额金融客户多数是妇女，而且妇女承担着家庭食物加工以及水和燃料供应的主要责任，小额金融机构有在这些领域促进变化的潜力。此外，解除妇女和女孩取水和采集传统燃料的负担还可以增加她们上学和创收的可用时间。

23. 小额金融机构的客户中常有供应可再生能源设备的小型企业。它们可以通过自己既有的分销渠道，为家庭购买节能设备提供借贷，并为向这些家庭甚至社区提供节能设备的企业家融资，而且还有足够的空间发展新客户群和组合。¹⁵ 孟加拉国Grameen Shakti公司已安装 13 万多套家用太阳能系统，将其与创收活动联系到一起，并改造了 5 000 套炉灶。与其他机构的类似举措一样，它与产品供应商结成合作伙伴，开展安装和保养活动。高效节能设备减少了对通常昂贵的传统能源的需求，并减少了长期保健开支。因此，回报往往是避免了开支而不是产生了收入。一个重要的政策考虑是，一些国家对用于非生产目的的小额信贷施加了法律限制。¹⁶

救灾和恢复

24. 在条件适当的情况下，小额金融可以在救灾和恢复过程中发挥重要作用。在灾后的状况下，紧急救援工作必须克服复杂的后勤障碍，可能无法向最需要帮助的人们伸出援手。而事实已多次证明，小额金融机构既有的基层网络无异于生命线。最近，在海地 2010 年 1 月发生大地震后，这一点尤其明显。虽然太子港的各商业银行均已停止营业，但海地境内最大小额融资机构芳寇兹 42 个代理商中的一半代理商在 4 天之内即开始发放小额现金。¹⁷ 芳寇兹在重新开业一周之内便发放了 100 万美元的汇款和储蓄。¹⁸

25. 在尼加拉瓜和洪都拉斯遭受“米奇”飓风袭击、孟加拉国遭受几次气旋灾害和水灾、菲律宾遭受“凯萨娜”台风袭击和中国遭遇 2008 年地震灾害后，小额金融机构还在提供援助方面发挥了作用。它们分发紧急现金和物资，并提供贷款和住房。在一些情况下，小额金融机构坚持即使在发生灾害后也必须及时还款，

¹⁴ Eva Rehfuess: 《生命燃料：家庭能源和健康》，(世界卫生组织，2006 年，日内瓦)。

¹⁵ Paul Rippey: 《小额金融和气候变化：威胁与机遇》，第 53 号焦点说明(援助贫穷者协商小组，2009 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

¹⁶ Sunderasan Srinivasan, “Microfinance for renewable energy: financing the ‘former poor’”, *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, vol. 3, No. 1 (2007)。

¹⁷ “Big crisis, small help” 2010 年 2 月 10 日《新闻周刊》。可参阅：www.newsweek.com/id/233334。

¹⁸ Asma Azmi, “Microfinance: new helpline during natural disasters?”, *Microfinance Focus*, 27 February 2010. 可参阅：www.microfinancefocus.com/news/2010/02/27/microfinance-new-helpline-during-natural-disasters。

关于在这种情况下是否应取消或暂时停止偿付贷款还存在争议。除了在账户政策中补充涉及灾害的具体规定之外，一些机构还提供用于备灾的紧急贷款和生活费贷款。

C. 小额金融作为一项减贫战略的局限性

26. 关于小额金融的影响和可获取性，仍然缺乏硬性证据。证据往往来自传闻。虽然人们将小额金融当作一项减贫战略多有褒扬，但许多专家断言，它只对打算创业和处于贫困边缘状况的人（甚至是非贫困人民）适用和有效，而且占用了宝贵的资源。关于小额金融能够在何种程度上惠及和帮助极端贫困人民，仍然存在争论。尽管小额信贷峰会运动发现 68%以上的小额金融客户在申请第一笔贷款时的确非常贫困，但有人断言小额金融通常很难惠及最贫困人民；对于他们而言，补贴、赠款和提供现金转移、住房、粮食援助和就业的其他保障网络方案更为有用。

27. 小额金融运作的前提是，贫困家庭在得到大笔额外收入后，能够赚取高额回报。但是，贫困家庭让贷款产生效益的教育、业务技能或市场联系等资源可能较少，从而造成回报不足和债务负担。¹⁹ 印度和菲律宾开展的使用随机对照试验方法的两项重要研究发现，小额金融对于平均消费或福利没有产生任何影响。²⁰ 但是，印度的研究结果表明，小额金融对于商业成果和家庭开支产生了一些积极的影响。现有的企业主增加了耐用品支出，这显然是因为业务的扩展；被认为最有可能创业的家庭减少了非耐用品以及酒和烟草产品的开支，这显然是为了扩大初始投资；其他家庭则增加了非耐用品（如食品）的消费量。新企业的数量也增加了三分之一。²¹ 由于这两项研究仅提供短期评估，平均消费没有增加的原因可能是客户将收入转移到投资中去了。因此，减贫、能力增强、健康和教育等方面的改进只有在长期来看才可能会出现。

28. 尽管没有确凿的证据表明小额金融能够帮助人们摆脱贫困状况，但这无损于以下证据：即小额金融通过便利支出管理和防止进一步的生活困难，起到改善生计的效果。²² 一些专家断言，小额金融通过均衡消费和减少风险来降低脆弱性的能力，可能比创收功能更为重要。因此，如果采用收入手段而不是多维分析，小

¹⁹ Jonathan Morduch, “How can the poor afford microfinance?” Focus Note (New York), Financial Access Initiative, January 2008.

²⁰ Forbes, “How to measure microfinance’s social impact”, 2009年12月2日, 《福布斯杂志》。可参阅: www.forbes.com/2009/12/02/microfinance-poverty-wharton-entrepreneurs-finance-wharton.html。

²¹ Abhijit Banerjee and others, “The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation”, (Cambridge, Massachusetts, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab and Centre for Microfinance, 2009)。

²² Karol Boudreaux and Tyler Cowen, “The micromagic of microcredit”, *The Wilson Quarterly* (Washington, D.C., Winter 2008)。

额金融对于减贫的影响可能较不明显。这种方法强调有必要把小额金融和进一步解决贫困问题方方面面的补充干预手段结合在一起，如投资于卫生和技能培训领域。

D. 小额金融的商业化

29. 由于小额金融机构证明了小额贷款的可持续性，商业银行已将这一模式演变为一个全球性的重要行业。2004年至2008年期间，小额金融机构的年均资产增幅高达39%，积累了600亿美元以上的总资产。2008年，外国资本主要来自对社会和经济回报这一双重底线感兴趣的私人投资者。一些利用丰富私人资本而不是有限捐助资金的小额金融机构采取了追逐利润的做法。许多人争辩说，为了达到对总体贫困水平产生影响的必要规模，此类私人投资是必要的。然而也有人认为，减贫工作中不应追逐利润，并断言商业利益必定牺牲社会正义——这种结果被称为“使命的异化”。

30. 关于小额金融商业化的一项主要关切涉及到高利率。在全球范围内，小额贷款的年利率和费用平均约为37%，但最高可达125%。据认为，适当的利率应高于筹集资金的成本10%至15%左右，但一项估计发现，75%的机构收取的利率高于这一水平。由于当地的商业成本、获得技术的机会较少和其他因素都应反映在内，利率可能有所差别。但是，声称高利率仅仅反映了提供小额金融服务的较高成本、因而收费合理的中心论点，并不完全令人信服。贫困的借款人不应为低效的借贷买单。通过促进竞争和创新这两个提高效率 and 降低价格的办法，就可以降低利率，而且并不一定会导致小额信贷不可持续。为确保小额金融服务的消费者有必要的技能来作出明智的财务选择，消费者教育也是一个关键。

31. 许多国家的法律要求小额金融机构必须转变为接受监管的营利公司，才能提供储蓄和其他非贷款服务。虽然这种转变可以让小额金融机构实现产品的多样化以更好地满足客户的需要、改善获得资金的机会并改善管理和治理，但它也引发了有关“使命异化”的争论。

32. 在经济危机发生前，小额金融行业自身报告的最大风险属于体制性的，例如管理较差和竞争加剧。²³ 随着该行业的快速增长，过度负债问题也出现了。一些国家曾经拥有富有活力的市场，但现在都出现了压力的迹象（这些问题并不能完全归咎于经济危机），因而引发了有关经济过热的关切。波斯尼亚和黑塞哥维那、摩洛哥、尼加拉瓜和巴基斯坦的小额金融市场都在经历大幅增长之后遭遇了还款危机，最近一项研究发现这些国家具有一些共同的弱点。首先是市场竞争集中和

²³ Centre for the Study of Financial Innovation, Citigroup and Consultative Group to Assist the Poor, “A different world. A follow-up to Microfinance banana skins 2009, confronting crisis and change”, February 2010. 可参阅：www.citigroup.com/citi/microfinance/data/diff_world.pdf。

多次借款，这虽然在某些情况下可以提高还款率，但将导致一些客户超出自己的财力借款，从而增加借贷风险。第二个弱点是捉襟见肘的系统和对小额金融机构的控制，因为快速的增长和人员配置会牺牲质量，使监管能力以及纪律和安全所需的内部控制不堪应付。三是会破坏贷款纪律，因为一味强调效率和节约成本会造成忽略客户服务和面对面的关系。该研究还指出，在这四个市场中，储蓄不是一项重要的服务或资金来源。²⁴

三. 经济和金融危机对小额金融的影响

33. 由于小额金融机构日益融入国内和国际市场，它们变得越来越容易受经济衰退的影响。这种脆弱性包括调动资源，因为每一类资源受到的影响是不同的。一般而言，在当地接受存款的机构受影响的程度低于依赖国际资助的机构。

34. 此前发生的粮食和燃料价格上涨所造成的后果加重了当前经济和金融危机的影响。援助贫穷者协商小组 2008 年对小额金融机构的调查发现，粮食危机导致客户减少食物消费，并导致客户缩减保健等其他开支、取出储蓄以及许多人感到难以支付账单。虽然价格已经下跌，但仍然高于粮食危机前的平均水平。此外，最近，发达国家失业率高企，减少了侨汇。客户购买力下降，而且需要更多地动用储蓄，这种情况降低了小额金融机构的流动性，增加了信用风险。

35. 虽然在 2008 年资金继续增加，但在 2009 年前 5 个月，贷款组合拖欠的情形迅速增加，逾期贷款中位数比例从 2.2% 增加到 4.7%，利润率下降三分之二。自 2009 年 6 月以来，情况有所改善。面对经济增长放缓和新贷款减少的前景，各国国家和跨国开发机构建立了紧急流动资本贷款机制。一些地区受到的影响超过其他地区，中美洲、东欧和中亚受到的影响最大，而南美和南亚部分地区、尤其是玻利维亚和印度受到的影响很小或者没有受到任何影响。²⁵ 然而，除非洲外，所有其他地区的机构都报告说，经济危机是它们目前面临的重大风险。全球各方面的报告将信贷风险、宏观经济状况和供资风险视为最迫切的问题。

36. 由于小额金融部门继续吸引大量资金，预期更多机构将进一步扩张，不过扩张的速度将比较缓慢，而且将加强风险管理。虽然小额金融不能免受危机影响，但已经证明，小额金融的韧性超过商业银行。

37. 在各国政府开始加强财政政策以预防未来危机之际，实施增加穷人获得信贷机会的改革的时机已经成熟。经过这次危机和最近的银行倒闭，可能可以学到重要的经验教训，借鉴小额金融促进较有社会责任、稳定和可持续融资模式的原则

²⁴ Greg Chen、Stephen Rasmussen 和 Xavier Reille: 《小额金融的成长和弱点》，第 61 号焦点说明（援助贫穷者协商小组，2010 年 2 月，哥伦比亚特区华盛顿）。

²⁵ Xavier Reille 等人，“聚焦资产质量：2010 年小额金融全球估值调查”，第 16 号专题文件（援助贫穷者协商小组，2010 年 3 月，哥伦比亚特区华盛顿）。

和做法。小型、当地银行给予偿还贷款者的奖励是给予更大数目的贷款，并且强调长期获利能力和共享利益，顾及社区需要，我们不应忽视这种银行的价值。以简单和容易利用的银行作业办法满足当地需要，重视了解客户，提供长期价值，透明经营，确保客户了解自己的权利和责任，所有这些方面都可以成为新金融模式的平台。²⁶ 小额金融机构贷款损失低，这表明，这些原则在金融方面是可行的，在社会方面也是负责的。

四. 增强小额金融对消除贫穷努力的影响

A. 从小额信贷到普惠金融

38. 要从小额信贷和小额金融向普惠金融转变，首先就应该认识到，仅仅获得信贷还不足以消除贫穷。还需要一套有用的、灵活的服务和可靠的交付机制，以满足各种不断变化的经济和社会需要。

39. 普惠金融办法设想，建立向各阶层人民提供适当产品和服务的一系列金融机构，向未曾得到服务和得到的服务不足的家庭以及向微型、小型和中型企业提供服务。这种办法需要考虑产生金融排斥的许多原因、穷人和低收入客户以及各类提供金融服务的机构对负担得起的金融服务的需求多样性和私人、公共和政府部门的各种考虑，例如公司治理和监管。普惠金融的另一个特点是，机构健全，财政和机构皆有可持续能力。²

40. 与富人一样，生活贫困的人也寻求各种金融工具组合，以便灵活地管理其各种脆弱性。他们努力使自己的金融工具组合多样化，以分散风险，避免依赖任何一种工具。普惠金融办法强调的是确保所有家庭和企业都能获得各种金融服务。根据这种高瞻远瞩的愿景，加强向弱势群体和优先部门提供贷款的工作可促进提供体面工作，减少贫困，实现普惠经济增长。特别是，小型农户获得有助于提高农业生产力的服务的机会有限，主流金融机构忽视市场底端中小企业。孟加拉国中央银行最近推出了若干再融资支持方案，以增加对农业和中小企业以及对太阳能、沼气和可再生能源项目和其他部门的贷款。

41. 孟加拉银行首次为银行和非银行金融机构设定了向中小企业发放贷款的目标。目前优先考虑的是农村居民和生产及服务部门的从业妇女。此外，2010 财政年度农业信贷方案要求所有银行为农场内外全方位的农村经济活动贷款。中央银行与商业银行一道，推出了若干措施，以便向农民、包括向无地农民和被边缘化的农民提供易获得的贷款，中央银行并且在全国开展活动，宣传这些措施。应该评估这项政策改变产生的效力，并且应评估复制的可能性。

²⁶ “全球金融危机：对小额金融有哪些影响？”（援助贫穷者协商小组，2008年12月15日，哥伦比亚特区华盛顿）。

42. 据估计，非政府组织发放的贷款额不足商业小额金融银行发放贷款额的四分之一，这种情况导致经营成本较高，从而增加向非常贫穷者（假设贷款额度显示客户的贫困度）提供服务的难度和费用。因此，各组织只能依靠补贴或者收取较高的利息，他们指出，拓展小额金融范围和效率之间必须有所折中。这些因素与获利能力、监管和竞争等其他因素之间也需要有所折中，这突显了在调和社会目标和金融效率方面存在的挑战。在制定小额金融战略和建立普惠金融制度时必须考虑到这些因素。²⁷

B. 各国政府为有效提供小额金融服务而采取的措施

43. 各国政府在建设普惠金融部门方面可以扮演许多角色。政府通过健全的货币和财政政策维持宏观经济稳定，发展基础设施，促进获得金融服务的机会，保护客户。有些国家政府直接提供金融服务，有些则制定奖励银行的方案。

市场数据

44. 一项研究发现，在调查的 139 个国家中，只有不到 70% 的国家收集关于银行存款账户数目的信息，收集关于受监管非银行金融机构贷款笔数或存款账户数目信息的国家则更少。有必要定期收集关于所有受监管金融机构标准指标的准确信息，包括关于存款账户数目和贷款笔数、客户数目和借款方数目以及金融服务网点数目的信息，以指导政策设计，确定优先事项和目标，评估进展。监管机构可通过制定明确的报告准则，做到这一点。²⁸

补贴

45. 在补贴问题上一直存在不同意见，但由于私人投资大量增加，存款得到更好利用，这个问题的关联性或许已经降低。越来越多的小额金融机构已达到或接近可持续能力。有一种观点认为，国家不应提供补贴，这些资金可在其他方面发挥更好的作用。其他人则认为应该提供短期补贴，以支持各机构，直到它们达到足够的规模和效率，他们对可能导致低效率的过度依赖风险也保持着警惕。援助贫穷者协商小组在其捐助者准则中建议以 5 年为限。另一种立场则反对仅从金融角度衡量小额金融的影响，认为金融可行性目标可能不符合消除贫困的使命。还有一种观点认为，经过精心设计而且持续时间有限的补贴可以既取得市场效率结果，又取得社会惠益。越来越多的人认为应改变做法，由捐助者或政府与小额金融机构签订较长期的合同。这种合同规定，各机构应实现效率目标，并就此接受问责。在非常贫穷者“有能力进入”小额金融方案之前，可以利用关于使用补贴的较广泛的协议，以满足他们的基本需求。

²⁷ Robert Cull、Asli Demirguc-Kunt 和 Jonathan Morduch 著，“小额金融的折中：监管、竞争和融资”，第 5086 号政策研究工作文件（世界银行，2009 年 10 月，哥伦比亚特区华盛顿）。

²⁸ “2009 年金融服务网点：衡量世界各地金融服务网点”（援助贫穷者协商小组，2009 年，哥伦比亚特区华盛顿）。

监管

46. 在决定对小额金融领域实施何种程度的监管时，必须考虑到，既需要增加获得金融服务的机会，又需要确保安全，两者必须平衡。尼泊尔和菲律宾等国家实施比例相称监管办法，根据这种办法，监管程度与存款服务范围 and 规模挂钩。²⁹ 与此同时，还需要着力建设监管能力，以确保具有实际意义的金融系统安全。除简化监管工作并增强其灵活性外，各国政府还可以考虑允许银行设立移动分行，为获得金融服务提供便利。在肯尼亚和其他国家，这种做法已见成效。

47. 许多辩论的焦点是利率问题，许多人认为，利率高得离谱，不符合普惠金融目标。证据显示，在规定利率上限的国家，获得金融服务的机会增长速度较慢。相反，应推动制定政策，通过实施各种措施，例如实行透明定价和消费者教育等规定，提高效率和降低费用，鼓励竞争。柬埔寨采取这些措施后，利率从高于 60% 降至约 30%。²⁹

政府向个人支付款项

48. 政府能够通过电子转账向个人支付款项，这是在生活贫困人民中实施普惠金融办法的有前途的工具。若干国家政府已采取电子转账方式进行社会福利金转账，支付工资和退休金，不需要人亲自领取。这种机制为收款人提供方便，减少欺诈和腐败的可能性。经过一段时间后，这种机制还能降低管理成本。巴西一家政府拥有的金融机构提供电子福利卡，将提供家庭补助金工作的费用降低了 5 倍以上。资金可安全存放在金融机构，而且金融机构可以提供交易能力，这是普惠金融服务的重要组成部分。无分行银行服务还可确保无障碍环境。在世界范围内，各国政府定期向约 1.7 亿生活贫困的人发放资金。然而，在多数国家，划入普惠金融账户的比例不足四分之一。研究显示，如果向这些资金的收款人提供金融服务，他们会加以利用。³⁰

市场基础设施

49. 健全的市场基础设施能够定期提供金融业绩信息，帮助降低小额金融服务的风险。可进行投资，以建立信用信息局并确立业绩披露标准、外部评级和外部审计标准。小额金融机构使用社会绩效管理和投资组合测试工具的情形越来越多，可促进外部评价。有些机构对有小金额金融业务的银行进行评级，菲律宾中央银行最近核准了关于认可这些机构以及关于取消其认可的规则和条例，为第三方进行准确和客观评级创造有利环境。³¹

²⁹ 联合国资本发展基金，“扩大获得金融服务的机会，促进平衡经济增长”，2009 年 5 月。可查询以下网址：http://www.unctf.org/english/news_and_events/index.php?record=72。

³⁰ Mark Pickens、David Porteous 和 Sarah Rotman 著，“通过政府向个人支付款项为穷人提供银行服务”第 58 号焦点说明（援助贫穷者协商小组，2009 年 12 月，哥伦比亚特区华盛顿）。

³¹ Lailany P. Gomez，“菲律宾中央银行颁布小额金融服务评级规则”，《马尼拉时报》，2010 年 3 月 31 日。见 www.manilatimes.net/index.php/business-columns/14442-bsp-issues-microfinance-rating-rules。

50. 信用信息局向贷款方提供借款方的信用记录，正在成为风险管理的重要工具。拥有较高质量信用信息系统的国家个人借贷比率也较高。监管机构越来越多地推广并要求通过收集受监管机构数据的公共登记局，或者通过收集受监管机构和不受监管机构信息的私营登记局，共享信用信息。由于许多不受监管实体为生活贫困的人提供服务，公共登记局与私营登记局的合作至关重要。在厄瓜多尔和秘鲁，公共登记局与核准的信用局分享其信息。²⁸

保护消费者

51. 随着越来越多的商业银行进入小额金融业，寻求投资回报，加强保护消费者的工作日益受到重视。小额金融客户可能特别脆弱，因为许多人以前没有机会获得金融服务，而且其文盲率超过正常比率。各国政府可以将重点放在制定措施方面，对披露规定、禁止的贷款做法、关于贷款方的规定、投诉和纠纷作出规范。大多数国家要求披露贷款利率，而且也可能要求披露关于罚款、贷款条款和条件以及贷款条款的变动等事项的规定。秘鲁监管机构要求贷款方贴出还款时间表样品，一些国家规定必须使用“浅白语言”。²⁸ 虽然执行这些要求有困难，但可以提高透明度。

52. 禁止的贷款做法和关于贷款方的规定往往努力防止对潜在客户施加接受贷款的压力，并防止恶劣收债做法。应建立处理投诉的机制，以处理出现的问题。例如，南非小额金融监管委员会有一个免费呼叫中心，消费者可通过该中心与负责投诉的人员联系。³²

理财知识

53. 理财知识帮助客户更好地管理风险和利用金融服务，加强金融活动对消除贫困作出的贡献。各国政府可以通过设置学校课程、在全国开展宣传活动和利用信息和通信技术渠道，以及通过促进和明确界定金融机构提供理财教育的要求，普及理财知识。乌干达中央银行最近宣布一项计划，将与教育部合作，将理财知识方案纳入学校课程。

54. 许多小额金融机构和非盈利组织提供理财知识培训。墨西哥孔帕塔莫斯(Compartamos)银行自上市后就开办了课程，第一年里就有 60 000 客户参加这些课程。³³ 阿福拉通(Aflatoun)计划在 41 个国家的学校和非正规教育场所向少年儿童提供社会和理财教育。

基础设施和技术

55. 技术进步促使小额金融活动增长。目前有一些扩大生活贫困者获得金融服务机会的发展，其中最具有前途的是无分行银行服务。这些银行服务无需实体分行，

³² David Porteous 和 Brigit Helms, “保护小额金融活动中的借款方”, 第 27 号焦点说明(援助贫穷者协商小组, 2005 年 5 月, 哥伦比亚特区华盛顿)。

³³ 《经济学家》, “善事做到家”, 2008 年 6 月 26 日。

可通过手机、银行卡和银行代理商，提供各种金融服务，特别是在农村和偏远地区提供这种服务。代理商是已在社区立脚的当地合作伙伴，例如，零售商店、加油站、自助服务亭或邮局。通过利用现有基础设施，极大地降低了经营成本，客户也省时省事。互联网正在进一步扩大小额金融活动的服务范围，任何人都可以通过若干网站，与小额金融机构连线，提供小额贷款。

56. 目前，全世界有 65 个称为移动银行的移动资金系统，不久将再增加 80 多个。³⁴ 多数方案由电信公司操作，并且由移动电话或通话费商家等非银行代理商提供支持。这种系统通常允许转移资金，这对汇款特别重要。这一功能对非洲地区意义重大，因为该地区 30%至 40%的汇款都是汇到农村地区，但由于支付汇款的地点有限，转移资金的成本很高。³⁵ 最近，肯尼亚m-Pesa移动资金转移服务公司与股权银行(Equity Bank)合作，提供称为m-Kesho的储蓄服务。用户可以申请开立储蓄账户，赚取利息，获得信贷和保险。

57. 无分行银行服务给监管机构提出了新的挑战，监管机构必须处理对客户的赔偿责任、代理商可以提供服务的范围、保护客户、流动资产管理 and 代理安全性等问题。在接受调查的 139 个国家中，40%的国家监管机构允许通过代理商提供银行服务，其中一半以上允许提供与支付相关的服务。非银行参与者也利用代理商提供金融服务。允许专业金融服务机构开设邮政分支机构可以极大地扩大金融机构的服务面，节省大量成本，并为邮政系统创造收入。印度邮政储蓄银行的零售网络通过 155 000 个分支机构提供支付和储蓄服务，90%的分支机构在农村地区。²⁸

58. 最近的一项研究发现，虽然大部分小额金融机构对信息和通信技术感兴趣，但采用这种技术的比率却较低，其部分原因是电力供应不足。约 70%机构的分行存在偶尔至经常断电的问题，非洲 17%的机构没有电力供应。³⁶ 虽然无分行银行服务具有潜力，但许多发展中国家缺少可靠的基础设施，抑制了其发展，这说明需要进行辅助小额金融活动的各种投资，以充分发挥其社会和经济影响，减少贫穷。除能源基础设施外，投资领域还必须包括交通、医疗保健、技术创新、就业和创业技能培训。

五. 结论和建议

59. 本报告强调说明，小额金融可使消费实现均衡，促进自谋职业，从而发挥社会保护作用，促进减少生活贫困者的脆弱性。获得保健和教育的机会等较广泛的

³⁴ Jane Wakefield, “移动银行服务填平贫穷鸿沟”, 2010 年 5 月 28 日。见 www.bbc.co.uk/news/10156667。

³⁵ 《汇款回非洲的家：汇款市场、有利环境和前景》(国际农业发展基金, 2009 年 11 月, 罗马)。

³⁶ Asako Matsukawa, “信息和通信技术正在促进小额金融活动增长吗?” 小额金融摸底调查报告(知识资本咨询服务社, 2010 年, 印度孟买)。

减贫方面比收入的多少更能反映小额金融的影响。这种观点强调，必须实施以建设人力资本和创造有利环境为中心的其他发展战略，以辅助小额金融服务，最大限度地发挥小额金融活动消除贫穷的潜力。

60. 普惠金融系统提供获得一系列服务的机会，这些服务能够照顾到所有家庭和中小企业的不同需求。必须进一步研究和分析理财做法、特别是贫困家庭的理财做法，以提高金融产品的质量、结构和供应。小额金融有很大的空间，可进一步促进消除贫穷和其他发展目标，特别是在环境、保健和社会融合等领域促进这些目标。因此，小额金融可以成为一个较广泛的发展平台，推动实现千年发展目标。

61. 在金融和经济危机之后，小额金融的基本原则可以为较稳定的新金融模式提供经验教训。小额金融以当地小银行为重点、提供简单和便于利用的服务、了解并教育客户、具有透明度和长期盈利能力等原则和特点可以促进以对社会负责和可持续的方式提供金融服务。在全世界聚焦金融政策改革之际，各国政府应抓住机遇，扩大金融服务的范围。

62. 实施的政策应建立监管框架，准许不同机构和银行代理商提供各种创新金融服务，条件是，这些机构和代理商满足充分保护消费者的相应要求。还应采取其他措施，包括定期收集和管理关于获得金融服务机会的数据，发展健全的市场基础设施，普及理财知识。政府还可以考虑以电子方式向个人支付款项，将其作为促进获得金融服务机会的具有成本效益的手段。应与制定其他社会、经济和环境政策的工作协调，以制定普惠金融政策，确保充分重视保健、能源、教育和生活技能、技术和运输等领域，并在这些领域进行投资，这种重视和投资可以补充和增强小额金融服务的积极效果和潜力。

63. 各国政府不妨考虑有利于加强普惠金融的以下建议：

(a) 调整监管框架，以扩大获准提供储蓄和其他非贷款服务机构的范围，途径是，进行相应监管，以加强竞争和扩大生活贫困者获得金融服务的范围；

(b) 扩大监管框架，以便使代理商能够在实施均衡和适当控制和保护的条件下提供代理银行服务，以支持扩大无分行银行服务；

(c) 为受监管金融机构制定明确的报告准则，同时支持发展有效市场基础设施、特别是信用局，并与其协调，以定期获得准确的市场数据，便于开发产品和进行监管；

(d) 扩大伙伴关系，协调在就业和发展创业技能以及基础设施等方面的投资，将其作为小额金融活动在排挤家庭和企业中取得成果的重要手段；

(e) 建立机制，加强金融政策协调，改进对贫穷、气候变化和社会排斥等复杂和相互关联的发展挑战的应对；

(f) 加强对地方和社区银行以及理财知识计划的支持，促进了解客户原则，以确保长期金融可持续性；

(g) 鼓励进行关于小额信贷和小额金融对加速减贫和扩大社会保护努力的影响的实证研究，包括改进收集数据的工作，以从事这些研究。
