



第六十三届会议

临时议程* 项目 56(a)

消除贫穷和其他发展问题：
联合国第二个消除贫穷十年
(2008-2017 年)的执行情况

小额信贷和小额融资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 61/214 号决议的要求提交。报告根据最新研究重新评价了小额信贷和小额融资在消除贫穷方面的作用。报告还介绍了小额融资方面的最新情况，包括新提供者的出现。最后，报告提出一些建议，包括推广普惠金融机构。

* A/63/150。



目录

| | 段次 | 页次 |
|-----------------------------|-------|----|
| 一. 导言 | 1-4 | 3 |
| 二. 小额融资普及率和客户要求 | 5-14 | 4 |
| A. 人口普及率 | 5-8 | 4 |
| B. 了解对小额融资的需求 | 9-11 | 5 |
| C. 新客户群 | 12-14 | 5 |
| 三. 小额信贷和小额融资对穷人的福祉的影响 | 15-28 | 6 |
| A. 收入和就业 | 15-18 | 6 |
| B. 平滑消费和小额保险 | 19-20 | 7 |
| C. 对贫穷妇女和赋权的影响 | 21-26 | 7 |
| D. 社会绩效审计 | 27-28 | 8 |
| 四. 小额融资机构的发展 | 29-60 | 8 |
| A. 小额融资机构的成长和转变 | 29-34 | 8 |
| B. 小额融资的商业化 | 35-38 | 11 |
| C. 竞争加剧 | 39-40 | 12 |
| D. 小额融资的创新 | 41-44 | 13 |
| E. 技术的影响 | 45-46 | 14 |
| F. 小额融资机构所面临的挑战 | 47-50 | 14 |
| G. 决策者和监管当局面临的挑战 | 51-54 | 15 |
| H. 普惠金融的远景 | 55-60 | 16 |
| 五. 结论 | 61-67 | 17 |

一. 引言

1. 小额融资的广义定义是，向通常无法获得传统银行和金融服务的穷人和低收入人士提供所涉数额非常小的金融服务，如信用、储蓄、保险和其他基本金融产品。小额融资的起源是小额信贷，即向特别贫穷的人士提供小数额的信贷，往往不需要任何抵押品。一般认为小额信贷是穆罕默德·优努斯在孟加拉国创始的。他注意到贫穷妇女不能获得正规金融服务，因为她们无法拿出抵押品，被认为是高信用风险的借款人。作为取代抵押品的要求，穆罕默德·优努斯尝试“团体贷款”，根据团体债务安排给予信贷。贷款是给予个人的贷款，但偿还是有关个人所属团体的集体责任。这些贷款的高偿还率为其后演变出来的格拉米银行的成功铺好道路。根据现有资料，格拉米银行是最早为提供小额信贷而开设的正规机构。从1970年代中期创立开始，其成员人数到1991年已增加至100万人，2002年增至240万人，2006年690万人。¹除了格拉米银行，小额信贷的早期先驱包括带头推动拉丁美洲小额信贷的国际行动社以及印度的自营职业妇女协会。

2. 小额信贷先驱组织的成功引发了小额信贷活动的全球性扩张。提供的金融服务项目扩展到提供信贷以外，增加了存款服务、储蓄户口、小额保险和汇款等服务，因此创造了“小额融资”一词以反映这个变化。各国国家元首和政府首脑在2002年发展筹资问题国际会议上通过的《蒙特雷共识》²明确承认，为了加强金融部门的社会和经济影响，必须实行小额信贷和向微型及中小型企业提供信贷，以及实行全国性储蓄计划。大会第53/197号决议定2005年为国际小额信贷年，以消除使得人们不能充分参加金融部门的制约因素。国际年的主要成果之一是出版了“蓝皮书”——《为促进发展建立普惠金融部门》，³提供一个指导框架，协助制定国家政策，向所有人提供价廉的金融服务。此外还成立联合国普惠金融部门问题咨询小组，协助利益攸关方设法扩大穷人获得金融服务的途径。

3. 近年来，小额融资在客户人数和提供的金融服务项目方面大量增加。除了客户和产品/服务项目的增加外，小额融资提供者（通称“小额融资机构”）的数目也大大增加。广义来说，小额融资机构包括各式各样在法律结构、任务、方针方面各异的组织。但所有这些机构的共通点是，向一般不属于传统金融机构服务对象的穷人和社会经济地位脆弱的人提供金融服务。现在，小额融资机构包括非政府组织、信用社、合作社以及银行和非银行金融机构。

¹ B. Armendariz and J. Morduch, *The Economics of Microfinance* (Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 2005), p. 6.

² 《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。

³ 联合国出版物，出售品编号：E.06.II.A.3。

4. 小额融资通过增加收入、自营职业和赋权，在扶助穷人方面普遍获得好评。越来越多人认识到小额融资对穷人生活的正面影响，但扩大其影响范围仍然是一项艰巨工作。小额融资成功的部分原因是人们日渐认识到穷人可以成为顾客，以及主流金融机构开办小额融资业务，为小额融资提供了其他的资金来源。通过适用新技术，小额融资拓宽了接触范围，减少了客户和小额融资提供者的费用。但逐渐令人关注的是小额融资日益商业化和以营利为目的的趋势。这种情况导致有人提倡作出根本性变革，从小额融资转向普惠融资的概念。

二. 小额融资普及率和客户要求

A. 人口普及率

5. 小额信贷峰会运动指出，2006 年全球共有 3 316 家小额信贷机构向 1.33 亿个客户提供贷款，1997 年为 618 家机构 1 300 万个客户。⁴ 进一步分解数据显示，其中 9 200 万个客户在申请第一笔贷款时属于生活在本国贫困线下最底层一半的人。

6. 在全球范围内，小额融资的普及率因地区而异。亚洲和拉丁美洲的贷款人数最多，中东、北非和中亚得到小额融资惠益的人较少。在拉丁美洲，小额融资的客户主要在城市，也就是穷人聚居之处，亚洲的绝大多数客户则居住在农村地区。

7. 总的来说，小额融资普及率（小额融资业内通用的衡量标准，定义是得到小额融资的穷人数相对于总人口数的比例）仍然有限。在小额融资最流行的国家，普及率通常在总人口数的 3 至 4.5% 之间。普及率在人口众多的国家一般低得多，例如：巴西、印度和尼日利亚为 0.1%，巴基斯坦 0.3%，墨西哥 0.4%，印度尼西亚 1.3%。⁵ 孟加拉国最为突出，普及率达人口的 9.2%。

8. 虽然小额融资原来的构想是以穷人为对象，但援助贫苦者协商小组对孟加拉国、玻利维亚、菲律宾和乌干达七个小额融资机构的客户基础进行的一项深入研究发现，大多数小额融资客户是中度贫穷的人（即生活在贫穷线下高层的一半人），很少是极度贫穷户（即贫穷线下底层的 10 至 50%），赤贫户（在最底层的 10%）一个也没有。⁶ 该项研究也发现，一个以较贫穷阶层为服务对象的小额融资提供者（孟加拉国的孟加拉国农村促进委员会）成功地接触到较多的极度贫穷户。但总的来说，在极度贫穷和赤贫户中推广小额融资仍然是一项挑战。

⁴ S. Daley-Harris, State of the Microcredit Summit Campaign Report 2007, pp. 2 and 22.

⁵ E. Rhyne and M. Otero, "Microfinance through the next decade: visioning the who, what, where and how", (Boston, ACCION International, 2006) Table 3, p. 12.

⁶ Brigit Helms, Access for All: Building Inclusive Financial Services, (Consultative Group to Assist the Poor, World Bank Publications, 2006), p. 20.

B. 了解对小额融资的需求

9. 小额融资发展大部分是供应驱动的，但近年来日益强调了解穷人对金融借贷的需要。对客户行为的认识是设计新的小额融资产品的关键。一项研究认为，许多贫穷户因为对债务的恐惧而不敢借款。⁷ 此外，还发现最贫穷的人通常是净储蓄户，向他们提供服务的最有效的办法是提供储蓄户口。

10. 关于小额融资包括客户行为的研究，也说明了客户在什么时候和为什么将自己排除在金融服务之外。在孟加拉国，一项关于贫民窟贫民的研究认为，如果在会费或存款的要求方面提供一定的灵活性，这一个潜在的客户群就会利用小额金融服务和产品。⁸ 由于担心不能按严格规定的时间偿付借款，他们就把自己排除在这些服务之外。同其他的消费群体一样，穷人也希望在他们寻求的金融服务中有所选择。如果小额金融服务机构所提供的产品种类有限，或者条件严苛，他们就没有这样的选择。

11. 研究团体贷款的动态也让人更深入地了解较贫穷客户退出率高的情况。⁹ 提出的一个解释是，当团体其他成员借款的数额超出个人认为自己能够承担或偿付的数额时，他们就会对担保这种借款感到犹豫。同时，对于在团体中情况较好的客户来说，团体贷款也可能不划算。这些客户面临的风险是，如果团体一些成员拖欠债务，他们就可能迟迟得不到较大数额的贷款。有一些人也觉得借款人的集体会议不胜其烦。

C. 新客户群

12. 由于小额融资早期在妇女客户方面取得了成功，而且给妇女贷款也产生了积极的社会经济效应，所以小额融资向来针对贫穷妇女，尽管并非专为贫穷妇女而设。近来的发展表明，这种情况在发生改变。新的小额融资机构争取为更多穷人和新客户提供服务，而不再那么强调主要针对妇女。

13. 小额融资的一个新客户群是青年人。年青小额借款人的情况与现有的小额融资客户不同，因为青年客户往往流动性强，多在城市而且掌握技术知识。有人担心团体贷款对这一群体可能不适用，因为他们的需求与传统客户的需求也可能不一样。乌干达的一项研究发现，青年人对储蓄服务的需求大于对信贷的需求，提供满足他们需要的金融产品带来了积极的成果。此外，青年人更可能去海外就业，由此产生了对汇款服务的需要。虽然青年人的高流动性可能使小额融资机构不愿

⁷ D. Johnston and J. Murdoch, "Microcredit vs. microsaving: evidence from Indonesia", 在世界银行关于融资途径的会议上发表，2007年3月15和16日，哥伦比亚特区华盛顿。

⁸ Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note No. 18, "Exploring client preferences in microfinance: some observations from SafeSave", September 2000.

⁹ Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note No. 16, "Those who leave and those who don't join: insights from East African microfinance institutions", May 2000.

意向他们贷款，但小额融资机构越来越多地提供受到青年人青睐的移动银行服务和无分行银行业务。

14. 另一个新兴客户群是农业生产者。传统客户更多是从事家庭工业或经营买卖，与之相反，农业生产者容易受气候条件的影响，需要小额保险以减少出现损失和因而无力偿还小额贷款本息的风险。

三. 小额信贷和小额融资对穷人的福祉的影响

A. 收入和就业

15. 有充分证据表明，许多穷人因获得信贷而得以使收入来源在一定程度上有所增加、多样化和获得保护。小额信贷对穷人的生活有着直接和间接的影响。最直接的影响方式是通过提供收入和自营职业机会。此外，小额融资机构一向报告说其客户的食物消费水平较高。小额贷款尤其对妇女而言还会产生间接影响，转化为使儿童获得更好的健康和教育。

16. 目前还没有全面的定量研究能准确说明小额信贷对收入和就业的最终影响。在拉丁美洲、亚洲和非洲的七个国家所做的一项小额信贷计划的影响研究表明，对大部分借款户而言，收入的增加在初始改善后便停滞或保持稳定。¹⁰ 缺乏企业经营技能和对微型企业的产品和服务需求有限似乎是导致这一结果的原因。例如，来自玻利维亚BancoSol的证据表明，大多数客户没有将贷款用于生产性活动的企业经营能力，25%的客户借款后收入大幅增加，而60-65%的客户收入没变，10-15%的客户破产。¹¹ 至于收入的增长幅度有多大，在加纳进行的一项影响评估发现，客户的收入平均增长了36美元，而对照组增长了18美元。¹² 对印度、秘鲁和津巴布韦的小额融资机构的调查进一步发现，只有印度和秘鲁的借款人收入有净增长，意味着所期望的小额融资对收入的影响并非总能实现。¹³

¹⁰ D. Hulme, and P. Mosley, *Finance Against Poverty* (London, Routledge, 1996), vol. I, p. 114. 样本国家是孟加拉国、玻利维亚、印度尼西亚、肯尼亚、马拉维和斯里兰卡。

¹¹ Armendariz and Morduch, 前引书, p. 200, 引用 P. Mosley, “Metamorphosis from NGO to commercial bank: the case of BancoSol in Bolivia”, 载于 *Finance Against Poverty*, David Hulme and Paul Mosley, eds. (London, Routledge, 1996)。

¹² Barbara McNelly and Christopher Dunford, “Impact of credit with education on mothers and their young children’s nutrition: Lower Pra Rural Bank Credit with Education Program in Ghana”, Research Paper No. 4 (Davis, California, Freedom from Hunger, 1998), as reported in Jonathan Morduch and Barbara Haley, “Analysis of the effects of microfinance on poverty reduction”, report prepared by RESULTS Canada for the Canadian International Development Agency, November 2001.

¹³ Armendariz and Morduch, 前引书, p. 199, 引用 Snodgrass and Sebstad (2002)。

17. 虽然同样难以获得全面数据说明小额融资对就业的影响，但个案研究在一定程度上证明这种影响的存在。小额信贷帮助创建微型企业，并使微型企业家能为本社区的其他人创造非正规经济部门的工作。肯尼亚、南非和乌干达的案例表明，给非穷人提供小额融资有助于这些小额融资的客户雇用很穷的人，从而为他们创造就业。

18. 总体来讲，小额融资有利于改善穷人的生活和福祉。但是，能否将其作为一种减贫工具，即使人们持续脱贫，现有资料反映的情况并不明确。关于格拉米基金会赞助的小额融资项目的影响，根据文献资料得出的结论是，尽管小额融资对增加家庭收入、改善儿童营养和提高入学率是有效的，但不能说小额融资是一项有效的全球减贫战略。¹⁴

B. 平滑消费和小额保险

19. 几项研究发现，小额信贷也被用来平滑消费。平滑消费使得穷人和脆弱群体能应对突发医疗 / 健康疾患、自然灾害或家庭成员死亡所造成的短期经济困难和收入中断情况。这种暂时的资金再疏通可对穷人的生活产生实际影响，通常可防止他们陷入赤贫。

20. 为了满足防止收入中断的需求，一些小额融资机构现在提供小额保险产品。这种产品的灵感通常来源于传统减缓风险的形式。比如在贝宁、布基纳法索、马里、塞内加尔和多哥，由合作社运作的基于 takaful 这一伊斯兰保险概念的小额保险计划为借款人提供死亡或永久伤残保险。

C. 对贫穷妇女和赋权的影响

21. 小额融资框架以妇女为对象有三重理由。¹⁵ 首先，妇女在穷人中的最贫穷者中所占比例特高。其次，妇女的贷款偿还率高。第三，妇女往往更关心孩子的健康和教育。

22. 量化小额融资对贫穷妇女的总体社会效益仍然是困难的。然而，从使用小额融资的妇女的人数上看，小额融资给她们以及她们的孩子们的生活带来了变化。所有估计都显示妇女在小额融资客户中占大约 75-80%。¹⁶

23. 由于小额融资使数以百万计的妇女成为经济活动的积极参与者，她们承担了收入赚取者和家庭收入管理者的新角色。因此，这些贫穷妇女变得更自信、更果断、更有能力克服文化上的不平等。她们的成功提高了自己的社会地位，使她们

¹⁴ Nathanael Goldberg, *Measuring the Impact of Microfinance: Taking Stock of What We Know*, (Grameen Foundation USA Publication Series, December 2005), p. 46.

¹⁵ Armendariz and Morduch, 前引书, pp. 179-183.

¹⁶ 同上。

成为在贫穷和弱势中成长起来的众多年青女孩的重要榜样。研究表明，这些妇女的成功往往会与有效的计划生育和孩子，特别是年青女孩，有较好的营养、健康和求学机会。

24. 但一些结果也对妇女有不利的影响，包括工作负担加重和身心疲惫，因为母亲和妻子需要承担传统的家务劳动以及从事自营职业活动和对小额融资机构承担责任的双重负担。此外还有“过手贷款”的情况，即妇女申请小额贷款只是为了把资金交给丈夫，移作他用。

25. 此外，文化偏见和障碍往往把妇女局限在特定类型的经济活动中。她们通常只能从事低生产力活动，创新或者进入更赚钱的事业的机会有限。

26. 妇女经营的微型企业增加的收入通常用于健康和教育。这促使一些小额融资服务将提供保健知识方案作为服务的一部分，几个拉丁美洲国家的 ProMujer 方案提供的服务即是如此。因此，据观察，小额融资客户中的儿童免疫率和使用计划生育的比率都高于非客户群。一些研究还表明，小额融资客户的孩子更有可能上学，而且就学时间较长，辍学率较低。

D. 社会绩效审计

27. 公众日益关注小额融资在消除贫穷方面的效果，这促使小额融资机构开发出管理自身社会绩效的工具。社会绩效审计审查机构的目标以及为实现目标所提供的服务。绩效指标包括贷款评估标准、性别制约因素、客户教育和投诉管理以及是否有效向贫困户提供服务。小额融资支助和评级机构开发了一些方法，将社会绩效指标纳入内部管理信息系统并提供外部审计。

28. 可以从文献看到，很多小额融资机构财力有限而社会绩效监督成本过高的问题。但也有人担心只要求小额融资机构报告财务业绩会诱使它们强调财务自给自足，忽视对减贫的影响，从而偏离了最初的使命。

四. 小额融资机构的发展

A. 小额融资机构的成长和转变

29. 过去 30 年，小额融资机构取得了显著增长和普及，最近几年更是如此。据德意志银行称，2004 年至 2006 年，机构和个人对小额融资的投资增长了一倍以上，达到约 44 亿美元，而放贷总额增至 250 亿美元。¹⁷ 在印度，有报告称，2006 年，1 000 家小额信贷机构和 300 家商业银行共向 1 750 万人贷款 13 亿美元。另外，印度的主要小额融资模式——自助团体——通过强制储蓄机制向大约 3 300 万印度贫困户提供了贷款，而且与其他传统小额融资模式相比，它们的推广速度

¹⁷ J. Surowiecki, “What microloans miss”, The New Yorker, 17 March 2008.

快、成本低。¹⁸ 据报道，在孟加拉国过去 10 年，格拉米银行已向 700 万借款人发放了 40 亿美元的小额贷款。

30. 伴随着小额融资的增长，小额融资机构也在激增，从团结互助组织和非政府组织到合作社和农村银行，近来又有商业银行。此外，还有大量处于非正规地带的小额融资机构，比如邮政银行、非正规的轮流储蓄和信贷协会以及商业机构，包括贷款人、典当行、消费者贷款人、零售商和移动电话公司。

框表 1

印度的自助团体

在印度，由 10 至 20 名贫困妇女组成的自助团体正迅速成为小额融资的主要形式。自助团体是以社区为基础，由成员管理的贫困妇女协会，旨在汇聚资源以提供金融和社会服务。除了汇集财务资源以外，自助团体还通过提供包括脊灰炎防疫和计划生育信息在内的保健服务及扫盲培训、以工代赈机会和午餐方案，为妇女和她们的家庭提供服务。

2006 年 3 月，估计共有 220 万个自助团体为大约 3 300 万成员提供金融服务。研究表明，运作良好的自助团体在财务上有可持续性，且成员的偿还率高达 95% 左右。它们还能惠及最贫穷客户和边缘客户。在初始获得捐助方出资后，自助团体转向商业银行作进一步筹资。自助团体与商业银行的联系是由政府关于优先部门贷款配额的规定驱动的。这一方案由国家农业和农村发展银行管理，允许自助团体向银行借款再贷给其成员。

资料来源：国家农业和农村发展银行网站（<http://nabard.org/pdf/stmt1.pdf>）和 Consultative Group to Assist the Poor, “Sustainability of self-help groups in India: two analyses”, Occasional Paper No. 12, August 2007.

31. 随着更多的金融机构向穷人提供金融服务，几家先驱小额融资机构因客户大幅增加而扩充业务。在这方面，一些非营利小额融资机构已发展成为主流金融机构或特许银行。比如玻利维亚的 BancoSol 最初是一个名为 PRODEM 的非营利性小额贷款实体，后来与国际行动社和其他金融实体一道建立了 BancoSol，成为世界上第一家专门做小额融资的私人商业银行。

32. 通过转型为特许金融机构，过去的非营利小额融资机构可以通过吸收存款和商业融资来获得新的资金来源，并通过提供更多产品寻求多元化的收入来源。这

¹⁸ Consultative Group to Assist the Poor, “Sustainability of self-help groups in India: two analyses”, Occasional Paper No. 12, August 2007.

种转型通过规模经济改善成本结构，并提高可持续性和长期可行性。但是，伴随转型而来的是更加以利润为导向，偏离了这些机构最初的社会目标。

33. 最近基于包括大约 25 家小额融资机构的一个对照组所做的一份研究报告表明，在五年时间里，已转型的小额融资机构，其借贷者数量的增长率（30%）高于没有转型的小额融资机构（15%）。¹⁹ 此外，已转型的小额融资机构还看到开设储蓄账户的客户人数在激增。然而，一个令人不安的结果是，已转型的机构，其妇女客户的比例大幅下跌，从平均 88% 降至 60%。考虑到许多小额融资机构的传统目标是为贫穷妇女服务，问题就在于：利润动机是否掩盖了原本小额融资为穷人服务的社会使命，从而导致原始使命走样，通过为较富裕的客户较大笔的贷款，赚取更高的回报。

34. 尽管使命走样是小额融资机构转型时常有的一种担忧，但是也有一些转型的实例表明，使命走样并不是问题。就菲律宾农业和农村发展中心而言，转变成为正规的金融机构并不需要外部资金。它继续靠其成员的储蓄和留存的盈余作为资本，并恪守其对成员的承诺。²⁰ 在其转型的经验中，两个问题起了重要作用：它最初的目标和董事会的姿态。中心最初的目标之一就是要成为一家有妇女客户为股东的正规金融机构。此外，董事会致力于履行其社会使命。波斯尼亚和黑塞哥维那的MI-BOSPO有类似的经历，也设想要在不让最初使命走样的情况下实现转型。对于巴基斯坦的Kashf基金来说，转型是因未能从大多是妇女的客户群筹措到资金而促成的。然而，它信守其服务贫苦妇女的诺言，推出了适合其客户的储蓄产品。这些小额融资机构的实例表明，在转型的同时仍然恪守承诺，为最初的客户服务并履行使命是有可能做到的。

框表 2

康帕图银行的首次公开上市

最近一个小额融资非政府组织转型为营利性商业金融机构。这个上了头条新闻的实例是墨西哥的康帕图银行。2007 年 4 月该银行首次公开上市，让最初的投资者向公众售出其部分投资，套现获利。

康帕图银行 1990 年以一个村庄银行试验项目起步，是一个非政府组织支持微型企业的组成部分。1995 年在业务上实现了自给自足。2000 年它脱离了该非政府组织，而且从国际金融公司、国际行动社门户基金、ProFund International 以及创立它的非政府组织和墨西哥私人投资者等方面吸纳了

¹⁹ Christina, Frank, “Stemming the tide of mission drift: Microfinance transformations and the double bottom line”, Women’s World Banking, 2008.

²⁰ 同上，第 18 页。

600 万美元的股本投资，成为一个受管制的金融实体。2002 年它开始进入资本市场，发行债券为其发展融资。2006 年它领到了商业银行执照，正式成为康帕图银行。

从 2000 年以来，康帕图银行客户年增长率介于 31% 和 56% 之间。截至 2006 年，共有约 62 万个客户，几乎是其 2000 年 64 000 个客户的 10 倍。该银行的领导认为，银行有能力扩大其客户的规模，很大程度上要归功于银行的商业性质以及在商业市场上筹措资金的能力。

在康帕图银行的支持者看来，首次公开上市是该银行商业化的一个高潮而且论证了小额融资的商业模式。而对于它的批评者而言，公开上市则又一次表明，这家银行偏离其帮助穷苦者的最初使命走得有多远。对他们而言，康帕图经营业务，是为其投资者的利益，而不是为了它的借贷者，其利息收入的 20% 以上锁定为利润而且平均股本收益率达到墨西哥商业银行平均收益率 15% 的三倍以上。

资料来源：ACCION International, “The Banco Compartamos Initial Public Offering”, Insight, No. 23, June 2007, 和 Elisabeth Malkin, “Microfinance’s success sets off a debate in Mexico”, The New York Times, 5 April 2008.

B. 小额融资的商业化

35. 近年来有一项重要的事态发展既提高了利益攸关者的兴趣又加重了他们的关切：小额融资如何吸引了包括商业和投资银行及其他金融机构在内的主要主流金融机构的注意力。正是这些机构，长期以来排斥穷人，不让他们获取金融服务，认为穷人的信用度低而且为穷人服务无利可图。然而，卓有成效的小额融资机构，其盈利能力和可持续性最终让商业金融机构相信：穷人是银行能接受的；鉴于穷人愿意为小额贷款支付高额利息，商业参与小额融资所取得的收益还是实实在在的。

36. 商业经营者和投资者发现，小额融资部门虽说小点，但在那个领域，信用利差和回报都有着更加宽广的余地，增长前景看好。有些商业银行以针对较底层金融服务客户的方案直接进入小额融资市场，而其他一些商业银行则与专门服务市场较低层级的机构建立联盟和联系。

37. 这些新加入的商业实体包括对冲基金、风险资本公司和其他大投资者。他们的参与为小额融资的资金筹措带来了新的方法。例如，美利坚合众国的一个教师养恤基金（教师保险及年金协会-大学退休证券基金）打算在小额融资方面投入 1

亿美元，以期获取丰厚的回报。²¹ 该协会还买了总部设在德国法兰克福的一家公司（ProCredit Holding）价值 4 300 万美元的股份；这家公司管理在厄瓜多尔到塞拉利昂等 20 个国家的小额贷款公司，其股本回报率预期为 15%。另一个案例中，华尔街投资银行摩根斯坦利公司在 2007 年初把十几家营利贷款公司一批价值 1.08 亿美元的小额贷款证券化，向投资者提供高达 7.7% 的诱人回报。此外，零售商店做起了小额融资业务。美国的大零售商沃尔玛在墨西哥经营着 1 000 多家商场，通过其设在商场的沃尔玛银行向客户提供小额贷款，开发 250 万没有银行户口的忠实客户这一核心群体的商机。²² 与传统金融机构的竞争预计会压低借贷的交易成本。

38. 尽管新加入的业者无疑帮助扩大向穷人提供小额资金的规模，但是令人忧虑的是：小额融资商业化会舍弃小额融资机构对社会负责的贷款原则并使借贷者面临贷款人可能胡作非为的风险。偏离早先小额融资机构非营利的方向正在成为一种趋势，而且还激起了一场辩论，探讨究竟哪种模式最适宜于满足穷人的需要。

C. 竞争加剧

39. 随着新业者进入该部门，贷款提供者之间的竞争加剧，导致价格降低、利润紧缩而且把提供产品的范围扩大到借贷之外。此外，竞争加剧导致借贷更多基于个人，从而改变了借贷以团体为基础的传统做法。尽管小额融资机构在过去依靠团体的压力来偿还贷款，但是近些年来，贷款提供者越来越多地依靠抵押物作为偿还贷款的担保。一般认为，小额融资的做法（无抵押物品而依靠团体压力）麻烦，因为这种做法要求组织团体并且要花费更多的精力协调团体成员。较新做法是传统金融界的标准做法，为担保和提供信贷提供了更便捷的方法。然而，基于抵押的借贷的缺点是，这种做法不利于抵押物少或根本没有的穷人，完全与采用团体借贷的初衷背道而驰。此外，能够借贷的那些人也面临风险，一旦无法偿还贷款，他们就会丧失仅有的财产。

40. 此外，尽管较新的借贷办法能够使小额借贷较快地发展，但贷款提供者方面越来越感到关切的是，抵押物的提供没有适当的法律管制，同一件抵押物可用来担保由相互竞争的不同贷款提供者提供的多笔贷款。总之，竞争对客户既有正面也有负面的影响。从正面说，客户得益于以较低费用获取范围更广泛的各种产品，情况较好的借贷者和小企业所有人可以有机会借到金额较大的贷款。而从负面看，基于抵押物的借贷，由于竞争的压力，可能对那些只有少量或没有抵押物的人造成差别待遇。

²¹ 这里所引用的实例摘自 K. Epstein, “Microfinance draws mega players”, BusinessWeek, 9 July 2007.

²² BusinessWeek, “Wal-Mart banks on the ‘unbanked’”, 13 December 2007.

D. 小额融资的创新

41. 小额融资在全球扩展，随之而来的是向穷人提供的金融服务多样化和创新以及更多地仰仗通讯技术。小额融资提供的产品现在包括储蓄账户、保险、汇款和除小额贷款以外的小规模租赁。为更好地满足穷人对金融服务的潜在需求而采取的三大创新做法是：为青年人提供小额融资服务；把安全网与金融服务连接起来的“毕业模式”；以及将传统的农业融资与标准的小额融资办法结合的农业小额融资。这些创新做法有助于更好地满足穷人对金融服务的潜在需求。

42. 在菲律宾，由于没有商业银行愿意向青年人提供贷款，为青年人提供小额资金的机构之一YouthWorks应运而生。YouthWorks 让青年人有机会获得小额开办贷款和小额资金，作为工作安置和技能培训方案的组成部分。²³ 经验表明，青年人不仅偿还贷款靠得住，而且他们还把贷款投资于带来社会和环境利益的企业。其中有一家企业回收广告牌所用的帆布来生产时装手袋和钱包，出口欧洲和美国，为大约 300 人创造了就业机会。

43. 毕业模式的目的在于向赤贫户提供社会保护，并使他们最终从赤贫状态“毕业”，减轻贫穷的程度。²⁴ 具有开拓意义的毕业方案实例是孟加拉国的孟加拉国农村促进委员会“为弱势群体发展创收活动”的模式。孟加拉国农村促进委员会的这个模式 使得参加该方案的赤贫妇女有三分之二毕业，参加正常的小额融资方案。总的来说，这一模式不仅在帮助穷人方面具有潜力，而且表明必需较长期地提供基本的社会保护。另一个成功的实例是孟加拉国援外社的一个方案；在该方案中，小额融资与政府担保的就业计划相联系。从该方案毕业的那些人中，有 79% 的人在方案周期结束后三年就在小型企业活动中自谋生计。然而，在马拉维等国仿效这一办法的尝试没有成功。

44. 历来被认为风险大，具有偿还率低的特点的农业小额融资是另一个创新的领域。²⁵ 贫穷农民的农业小额融资办法结合团体借贷办法与传统的农业金融服务，诸如基于生产周期/收获时节的还贷安排、设备租赁和作物/牲畜多样化借贷等等。参与这类小额融资的既有如合作社等小额融资机构，也有采用农业小额融资办法的非小额融资机构。例如，在马达加斯加，CECAM（一个本地银行和信用社网络）提供平均价值 450 美元的资本设备和牲畜小额租赁，根据客户的生产周期做出灵活的还款安排。

²³ S. Murray, “Microfinance: lending where a little can go a long way”, Financial Times, 24 January 2008.

²⁴ 24 本节实例引用自 Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note No. 34, “Graduating the poorest into microfinance: linking safety nets and financial services”.

²⁵ 本节资料来源是 Consultative Group to Assist the Poor, Occasional Paper No. 11, “Managing risks and designing products for agricultural microfinance: features of an emerging model” (August 2005), pp. 3-5, 20 and 26.

E. 技术的影响

45. 信息和通讯技术，特别是移动电话技术，在促进小额融资的发展中发挥了越来越大的作用。在发展中国家，移动电话无处不在，甚至在穷人中也是如此。这给越来越多的穷人带来利用小额融资的机会。例如，在菲律宾，全国的两个移动网络运营商向大约 550 万顾客提供相当于银行小规模交易业务的服务。同样地，在肯尼亚，移动电话公司Safaricom 提供的M-PESA服务在 10 个月时间里吸引了 100 万人注册，而该国有银行账户的人不足 400 万。²⁶ 考虑到全世界现在使用的移动电话有 20 亿部，以移动银行服务帮助穷人和在偏远地区的人的潜力可观。尽管移动电话流通量达到第 10 亿部花了 12 年，但达到第 20 亿部只用了两年半年时间，而在后 10 亿部移动电话中，有 82%是在发展中国家。

46. 无分行银行服务是又一个以技术为基础的创新，大大拓展了小额融资服务城市和乡村穷人的范围。无分行银行服务利用杂货店、邮局、药房、彩票销售点、加油站以及种子和肥料零售店等配有可以刷卡和读条形码的销售点终端机以及自动取款机的地点提供服务。先行的国家有巴西、印度、肯尼亚、南非和菲律宾。例如，在巴西，银行在 1 600 个没有金融服务点的巴西城市（全国四分之一的城市）设了 95 000 多个银行代理点。在南非，WIZZIT在银行服务有限的部落和农村地区，提供基本的移动电话和银行服务。²⁷ 在乌干达，一个基于网络的非营利创新做法是Kiva集团构想的对等小额贷款。只要有互联网，网络就能让普通人把小额的款项（少到 25 美元）按灵活的贷款条件借贷给需要的人。²⁸

F. 小额融资机构所面临的挑战

47. 小额融资机构继续面临一些挑战，包括扩大业务规模、不依赖补贴实现可持续性、获得资金来源以及遵守金融部门的一般规则和条例。

48. 小额融资机构面临的挑战是在确保其方案的可持续性的同时增加其对外拓展，同时要面对降低成本和更有效率地运作的压力。小型小额融资机构运营的间接费用高，很难与由多得多的客户和账户分担固定费用的较大机构竞争。一些小机构也需要分散在小地理区域内提供有限产品以及客户基础有限等相关经营风险。此外，大多数小额融资机构进入金融市场融资的机会有限或根本无此机会。

²⁶ Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note No. 43, “Regulating transformational branchless banking: mobile phones and other technology to increase access to finance”, January 2008.

²⁷ G. Ivatury, “L’avenir de la microfinance repose sur la techonomie”, Dossier l’alter-banque, Revue Banque, No. 692, June 2007.

²⁸ Foundation for P2P Alternatives 的网站 (http://www.p2pfoundation.net/P2P_Microfinance), 2008 年 7 月 7 日访问。

49. 小额融资机构在获得主流资金来源方面继续面临着一些制约因素。²⁹ 许多小额融资机构仍然是不具备法人法律地位的非营利机构，从而引起有关收回拖欠贷款的法律依据的关切。信贷评级机构也对小额融资业务没有足够的了解，因此，小额融资机构被视为风险较高。此外，商业银行认为，许多小额融资机构的借贷组合没有足够的担保，这可能会促使监管机构作出较严格的规定。最后，较近期的新融资办法，如证券化、发行债券或票据等，鉴于金融市场目前的信贷紧缩，很可能会受影响。

50. 很多小规模机构发现难以达到足够的营业额，以支付其贷款业务、进行技术投资、支付专业管理和业务人员的工资，并有足够的缓冲来消化经济增长放缓期出现的信贷损失的偶尔增加。无论如何，如果小额融资机构想要成长，超出援助和补贴的资金来源，它就需以提供存款服务或从商业机构获得批发资金等手段来开发非援助资金来源。

G. 决策者和监管当局面临的挑战

51. 决策者和监管当局需要解决补贴、不道德的贷款做法、建立普惠金融结构，包括组建信贷局或信用评级服务和跨越不同金融机构的支付系统等相关问题。

52. 援助贫穷者协商小组在其关于小额融资的良好做法的准则中建议，在开办阶段以补贴支持小额融资，但小额融资机构最终应使其业务摆脱依赖，实现可持续性。这项建议反映了对过度依赖补贴的忧虑，过度依赖补贴会造成低效率、推诿责任和寻租行为，最终会削弱小额融资机构的可持续性。不过，也有证据表明，一定程度以内的补贴可促进提高效率和可持续性。³⁰ 经验表明，补贴已成为小额融资与社会服务相结合模式成功发挥社会影响的一部分因素（见上文第 43 段所述孟加拉国农村促进委员会的脆弱人群毕业方案）。补贴也有助于吸引更多的资金，产生“挤进”而不是一般所想的“挤出”效应。例如，在印度ICICI银行同SHARE Microfin间的证券化交易案例中，补贴使另一个捐助者——格拉米基金会提供了资金。³¹ 看来，只要补贴是有时间限制和经严格评估的，补贴可在小额融资中发挥重要作用。

²⁹ 《为促进发展建立普惠金融部门》，（联合国出版物，出售品编号：E.06.II.A.3），第78至85页。

³⁰ Marek Hudon and Daniel Traca “On the efficiency effects of subsidies in microfinance: an empirical inquiry”, Université Libre de Bruxelles, Solvay Business School, Centre Emile Bernheim, Working Paper NO.06-020. RS, October 2006.

³¹ J.Morduch, “Smart subsidy for sustainable microfinance”, Asian Development Band, Finance for the Poor, vol. 6, No. 4, December 2005.

53. 小额融资机构正日益面临着的责任是，解决不道德贷款做法和保护弱势群体防止“掠夺性”的高利贷款做法。也需要行为守则来解决快速增长和过度扩张可导致穷人过度负债和破坏小额融资本身的长期增长及前景等风险。

54. 更一般地说，作为整个金融业的一部分，小额融资机构需要解决管制及保障消费者权益的问题。在小额融资机构与较大的商业金融机构竞争时，它们需要面对另一套监管标准和规定。遵守这些标准和规定会带来额外的资源需求，这对有许多小账户的小规模机构来说可能非常昂贵。

H. 普惠金融的远景

55. 多年来小额信贷和小额融资的成功展现了小额融资机构在帮助穷人和促进社会经济发展进程方面的潜力。小额融资面临的挑战和多年来吸取的经验教训勾画了未来的一些重要方向。

56. 必须重新评估主要通过小额信贷向被排除在小额融资之外的最贫穷人口提供资金的做法。因为穷人并不是单一的群体，因此，需要探索满足穷人的多元化金融需要的金融产品，例如，最贫穷人口可能更喜欢将储蓄作为一种替代形式的保险。也应评估同小额融资机构的转型和扩展有关的各种挑战的政策。

57. 认识到小额融资机构面临的各种挑战以及各国需要分配有限的融资资源来帮助穷人的问题，促进了提倡普惠金融，作为适用于服务穷人及更广泛的社会的金融部门的新模式。这涉及到为中小企业以及微型企业提供足够的金融服务。2005年国际小额信贷年的成果文件（题为《为促进发展建立普惠金融部门》的“蓝皮书”）表示，建立普惠金融的理由是获得运作良好的金融系统的服务可在经济上和社会上增强个人能力，特别是穷人的能力，让他们能够更好地融入本国经济，积极促进其发展和保护他们抵御经济冲击。³²

58. 要实现普惠金融的目标，为穷人和低收入的人提供金融服务应被视作金融部门一个重要和不可分割的组成部分，各类金融机构，根据各自的比较优势，应将此视为新出现的商机，普惠金融也应成为任何金融部门发展战略的一部分。³³

59. 联合国普惠金融部门问题咨询小组与各国政府、监管和监督机构、中央银行、学术界和私营部门合作，以确定和界定制约获得金融服务的关键问题。该小组就扩大所有人获得金融服务的机会的战略和具体步骤向联合国系统提供咨询意见。该小组向各国政府提出的主要讯息是，他们必须确保普惠金融成为任

³² 联合国出版物，出售品编号：E.06.II.A.3，第4页。

³³ 同上，第17页。

何金融部门发展策略不可分割的一部分，并创造一种可以扩大获得服务的人群的政策环境。³⁴

60. 普惠金融是建立在小额融资基础上的，希望能使较小的小额融资机构实现规模经济和可持续性，同时还让各类金融机构通过提供更多元化的产品和服务满足穷人和准穷人的需要。普惠金融也希望能在交易规模和还款计划等方面提供更多选择和灵活性，并更能满足穷人的需要。

五. 结论

61. 本报告所述显示出，小额信贷在减缓世界上生活贫困的 1 亿多人的贫困状况方面作出了重大贡献，同时也需要拓展小额融资机构的机构能力、重点和方法。

62. 小额融资向穷人推广的横度和纵度，尽管给人留下深刻印象，但在地方及全球范围内仍然非常有限。提供小额融资服务方面的创新、对穷人的多样性的了解和越来越多商业性机构的参与，可能会促成增加对不同人口群体的接触。

63. 不过，现在已经很清楚，小额融资目前的贡献在于改善穷人的生活，而不是一条摆脱贫困的途径。小额贷款所产生的自营职业活动是低生产率性质的，很少会促成小型企业的发展。在很大程度上，原因在于穷人，特别是农村穷人，住在通常缺乏经济机遇的地区。此外，大部分的小额融资机构没有能力提供中小型企业所需的与微型企业不同的金融服务。

64. 正如经济及社会理事会在其 2008 年关于促进充分就业和人人有体面的工作的决议中重申的那样，中小型企业发展是创造生产性就业的关键，对消除贫穷至关重要。

65. 满足中小型企业财务需要应被看作传统贷款的理由的延伸。因此，较可取的做法似乎是，成功的小额融资机构与其他金融服务机构结成联盟，以便建立健全、可持续和普惠的全国性金融部门，可以满足从最贫穷户到企业等所有人的需求，并大规模促进商业机会和生产性就业。

66. 各国政府可在提供有利环境促进实现包括穷人在内的普惠金融部门中发挥重要作用。“蓝皮书”³ 已全面谈及政府的作用，政府的作用一直是联合国普惠金融部门问题咨询小组工作中的一个关键领域。咨询小组已拟订关键讯息，总结各国政府在发展可以帮助促进减少贫困的普惠金融部门时不妨考虑的一些关键行动。

³⁴ 《小额信贷、小额融资、普惠金融：在成功的基础上更进一步》，联合国普惠金融部门问题咨询小组的建议，2008 年 6 月。

67. 在这方面，会员国不妨考虑以下建议：

(a) 建立一个促进发展普惠金融机构的框架，为所有人口，包括穷人提供适当的金融产品和服务，并大幅度增加针对得不到金融服务或得不到充分服务的企业和家庭的拓展活动；

(b) 与小额融资机构协商，制定有系统的金融监管框架，有效保护金融体系的稳定，并增加穷人和微型及小型企业获得金融服务的机会，同时考虑到小额融资机构的不同类型和它们所提供的产品和服务的多样性；

(c) 制定保障消费者，特别是穷人的监管标准，以防止掠夺性和违规的借贷做法，因为他们的金融知识有限；

(d) 将针对穷人的金融和消费者教育服务作为促进了解小额融资方案的框架的一部分；

(e) 支持通过促进创业发展方案，包括微型、小型和中型企业发展方案，扩大小额融资及其客户群。
