



大会

Distr.: General
1 April 2011
Chinese
Original: English

联合国国际贸易法委员会
第四十四届会议
2011年6月27日至7月8日，维也纳

小额金融相关法律和监管问题

秘书处的说明

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	1
二. 有关金融普惠的政策、法律和监管举措	6-27	2
A. 某些国际举措	9-20	3
1. 联合国系统	10	3
2. 其他国际机构	11-20	3
B. 某些区域举措	21-27	7
三. 小额金融的法律和监管问题	28-52	8
四. 结束语	53-56	15



一. 导言

1. 委员会第四十二届会议（2009 年 6 月 29 日至 7 月 17 日，维也纳）听取了一项建议，认为贸易法委员会现在就应当与已经活跃在小额金融领域的主要组织密切协调，就国际经济发展背景下的小额金融展开研究。该研究的目的是，确定是否需要建立一个以保护和发展小额金融部门为目的的监管和法律框架，从而在不违背小额金融宗旨的前提下允许其持续发展，这项宗旨就是建设普惠金融部门以促进发展。¹ 委员会该届会议请秘书处在资源允许的情况下编写一份详细的研究报告，其中包括对小额金融领域相关法律和监管问题进行评估，并就讨论建立有利于小额金融的法律框架所需各个要素的参考文件的形式和性质提出建议，为协助世界各国的立法者和决策者，委员会今后不妨考虑编写这样一份参考文件。据指出，发展中国家和经济转型期国家正在考虑是否及如何对小额金融进行监管；因此，对正处在小额金融业发展的现阶段的国家来说，拟订以协商一致为主导的法律文书具有十分重要的价值。委员会请秘书处与专家协同努力，并尽可能寻求其他有关组织给予合作，酌情共同编写这类研究报告。²
2. 委员会在第四十三届会议上收到了秘书处的一份说明，其中按要求载有一份研究报告和建议（A/CN.9/698）。该说明试图审查并概述与小额金融监管和法律框架有关的问题。³ 与会者认识到，为便利目前享受不到正规金融系统服务的许多穷人获得金融服务，小额金融作为减轻贫穷和实现《千年发展目标》的手段，可以发挥重要作用。还注意到适当的监管环境有助于小额金融部门的发展。⁴
3. 经过讨论，委员会商定，秘书处应召集一次学术讨论会，可能的话应有积极参与这一领域工作的其他组织的专家参加，以探讨属于贸易法委员会任务授权范围的小额金融相关法律和监管问题。学术讨论会应产生一份报告，提交委员会下届会议，其中概述相关的问题并载列贸易法委员会可在这一领域开展有益工作的建议。⁵
4. 根据上述请求，秘书处于 2011 年 1 月 12 日至 13 日在维也纳举办了一次学术讨论会，学术讨论会包括关于小额金融相关关键问题的专题介绍和小组讨论。发言者、小组成员和与会者包括来自世界各地的各政府、国际组织、非政府组织、私营部门和学术界的小额金融专家。⁶
5. 本说明载有学术讨论会议事情况和所确定的关键问题的摘要。第一部分概要介绍国际、区域和国家各级为处理小额金融促进和监管问题而开展的各种举

¹ 《大会正式记录，第六十四届会议，补编第 17 号》（A/64/17），第 432 段。

² 同上，第 433 段。

³ 《大会正式记录，第六十五届会议，补编第 17 号》（A/65/17），第 275 段。

⁴ 同上，第 276 段。

⁵ 同上，第 280 段。

⁶ 学术讨论会的议程和文件可查 www.uncitral.org/uncitral/en/commission/colloquia/microfinance-2011.html。

措。第二部分概述提出的法律和监管问题，供委员会审议。

二. 有关金融普惠的政策、法律和监管举措

6. 在学术讨论会上，与会者注意到小额金融已经从一种捐助者推动的非政府组织办法迅速演变成一种全球认可的金融形式。⁷ 根据现有数据，⁸2009 年有 9,240 万名小额借款人，贷款组合总余额 650 亿美元（相比之下，2006 年为 240 亿美元）。用来支助小额金融的承付额达到约 2,130 亿美元，⁹ 小额金融跨境投资达到约 120 亿美元。同期，小额金融投资工具管理的外国资本投资估计约为 62 亿美元。¹⁰

7. 小额金融还正在进入一个更具活力的新时期。小额金融在全世界不断发展，正在扩及新型、高端金融产品。然而，法律、监管和市场方面的差距使该行业无法如愿地顺利运作。¹¹ 这种情况加上投资者在向小额金融企业供资方面发挥越来越大的作用以及跨境小额借贷中出借人和借款人直接接触的出现，表明需要制定国际法律和监管标准，以便确立整个行业的共同做法和原则。¹²

8. 学术讨论会上还注意到小额金融与金融普惠之间的区别。强调金融普惠是一个比小额金融更宽泛的概念，因为认识到仅仅获得信贷不足以消除贫穷。需要一套有用、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。因此，金融普惠不仅面向微型企业，而且意在通过向各阶层人民提供适当产品和服务的一系列金融机构并通过各类服务提供者增加对家庭的惠及。¹³ 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。¹⁴ 在学术讨论会上，认识到小额金融具有与客户关系密切、程序简化和采用专门的信贷办法等特点。A/CN.9/698 号文件的重点（见上文第 1 和 2 段）是小额金融。

⁷ 另见 Deutsche Bank, “Microfinance: An Emerging Investment Opportunity”, December 2007, www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000219174.pdf.

⁸ Microfinance Information Exchange, 可查 www.mixmarket.org。

⁹ www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.45737/。

¹⁰ 援助贫穷者协商小组，“小额金融投资者面对更严峻的市场条件调整战略”，2010 年 6 月，可查 www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf。

¹¹ 另见 Economist Intelligence Unit, “Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2010”, 可查 <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35379430>。

¹² 另见援助贫穷者协商小组，“二十国集团确定创新性金融普惠的九项原则，行动计划预计在 11 月推出”，2010 年 6 月，可查 www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13722/。

¹³ 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（A/65/267），2010 年 8 月，第 38-39 段，第 12 页。

¹⁴ 同上，第 7 段。

A. 某些国际举措

9. 提到了参与制定国际和区域法律和监管标准的各政府机构和非政府机构的活动。讨论注意到，其中一些机构并非完全或全面专注于小额金融；另一些机构则主要关心审慎问题的监管，而不处理非审慎问题的监管。看来显而易见的是，在国际上明确澄清对几个问题的认识将对小额金融的跨境提供者起到鼓励作用。

1. 联合国系统

10. 联合国系统一直支持小额信贷向小额金融演变，并进而向现在的金融普惠演变，认为金融普惠对于实现《千年发展目标》至关重要。联合国的活动目前并非直接针对制定标准，而是涉及促进小额金融，即协助秘书长普惠金融促进发展问题特别顾问促进更大程度的金融普惠，以及向会员国提供相关技术援助。指出广泛的联合国系统可在增进金融普惠方面发挥更大作用，并指出了今后行动的四个优先事项。这些优先事项包括：(一)不同国家的决策者和监管者之间以及各种标准制定国际机构尤其是处理金融普惠、金融稳定和金融健全问题的国际机构之间更大程度的协调；(二)建立有效的普惠金融体系，为各类客户提供服务，从个人到微型、小型和中型企业，均包括在内；(三)在国家一级建立有利的金融基础设施，尤其是在支付服务领域；^{15(四)}保护客户，防范滥用，据指出这一点可通过综合使用行业标准和自律加上适当的客户保护监管和监督来实现。倡导提高产品的透明度并需要增强客户就金融产品和资金管理做出知情和明智的决定的能力。

2. 其他国际机构

11. 在学术讨论会上，讨论其他国际咨询机构的某些举措时指出，任何监管制度都需要平衡兼顾监管和监督成本与不加监管造成的风险，并需要与所涉交易的类型和规模相称。还强调了审慎监管和非审慎监管之间的区别。

12. 审慎监管旨在保护整个金融系统，包括在持照金融机构存放资金的安全性。对银行贷款组合进行监督的目的是限制银行利用存款人资金冒险。这类监管包括资本充裕规范和流动性要求，通常由专门的金融监管机构进行管理。非审慎监管重点不是保护金融系统和所存放资金本身，而是金融企业的行为，包括登记、消费者保护、利率披露、支持担保交易、设定外国所有权、管理和资本来源等限度、从一类机构转变成另一类机构、预防欺诈和金融犯罪及信贷信息服务等事项。

13. 在学术讨论会上，普遍认为审慎监管对于不吸纳存款的小额金融机构而言是不适当或不必要的。不过，指出应当允许小额贷人吸纳存款，使它们能够

¹⁵ 支付服务包括账户持有人之间的资金转移，例如地理位置分散的家庭成员之间转移资金，支付公用设施账单，接受付款，例如接受政府方案或在拍卖市场出售小农户产品的烟草交易商的付款。

在获得贷款供资方面减轻对捐助者和资本市场的依赖；这就提出了此类出资人是否应当服从某种程度的审慎监管的问题。

巴塞尔银行监督委员会（“巴塞尔委员会”）

14. 巴塞尔委员会最近就《巴塞尔有效银行监督核心原则》¹⁶（“《核心原则》”）适用于小额金融活动提出了指导意见¹⁷（因为《核心原则》本身最初并非针对小额金融设计的）。该指导意见不应被视为最佳做法摘要或《核心原则》的修订：其目的是强调每项核心原则适用于传统零售银行业务和适用于小额金融的关键差异，指出需要有针对性地加以调整的领域。¹⁸

15. 指导意见旨在协助各国制定一致的小额金融部门监管和监督办法。指导意见认为需要高效地分配监督资源，发展监督机构的专业知识以有效评价小额金融活动的风险，并认识到有一些可能不同于传统银行业务、但可能适用于小额金融的业经证明的控制和管理做法。指导意见认为，虽然一些核心原则同等适用于银行和从事小额金融业务的其他吸纳存款机构（“其他吸储机构”），而不管其活动性质如何（或者其他吸储机构的复杂性和规模），但多数原则需要加以调整才能适应该部门。不过，指导意见只涉及存款性小额金融机构（“小额金融机构”）并处理其活动的审慎监管。指导意见不适用于非吸纳存款小额金融机构（这些机构占多数）¹⁹并且不处理非审慎监管问题。

二十国集团金融普惠问题专家组创新带动机会分组

16. 2010 年 6 月在多伦多举行的二十国集团首脑会议核可了二十国集团九项“创新性金融普惠原则”，²⁰ 学术讨论会上介绍了这些原则，这些原则旨在就创新性金融普惠的政策方针和监管方法提供指导意见。其目标是：(一)促进安全和可靠地采纳创新、适当、低成本的金融服务提供模式；(二)帮助制定鼓励有关银行、保险和非银行从业者的框架，同时确保所有金融服务提供者之间的公平竞争条件；(三)促进在质量和范围方面满足客户需要的负担得起的金融服务。

17. 《创新性金融普惠原则》以这样的认识为基础，即创新（例如无网点银行业务技术）以及全球投资者和捐助者在金融服务机会方面的作用增强了国际标准制定机构和咨询机构对于促进在全球范围内改进金融服务机会的重要性，有

¹⁶ 《有效银行监督核心原则》，巴塞尔委员会在 1997 年首次出版，2006 年修订，是各国用来评估国家银行监督体系的质量的基准。可查 www.bis.org/publ/bcbs129.htm。

¹⁷ 巴塞尔银行监督委员会，“小额金融活动与《巴塞尔有效银行监督核心原则》”，2010 年 8 月，由巴塞尔委员会小额金融工作组编写，可查 www.bis.org/publ/bcbs175.htm。

¹⁸ 巴塞尔银行监督委员会，“小额金融活动与《巴塞尔有效银行监督核心原则》”，2010 年 8 月，第 1 页。

¹⁹ 世界上一些最大的小额金融机构如印度的 SKS 是非吸纳存款机构。

²⁰ 二十国集团金融普惠问题专家组创新带动机会分组，“创新性金融普惠、原则和创新性金融普惠报告”，2010 年 5 月。

可能提高该部门的效率和透明度。例如，其中一项原则表明，监管框架应当反映国际标准。

全球金融普惠伙伴关系（“金融普惠伙伴关系”）

18. 全球金融普惠伙伴关系（“金融普惠伙伴关系”）是 2010 年 11 月在首尔举行的二十国集团首脑会议商定的金融普惠行动计划的主要执行机制。金融普惠伙伴关系设立了一个分组，重点是二十国集团《创新性金融普惠原则》和与各标准制定机构接触。金融普惠伙伴关系的优先事项之一是建立一个金融普惠数据和衡量工作队，以提高个人、家庭及微型至小型企业相关数据的质量和数量；并为各国制定金融普惠指标提供工具和方法。

援助贫穷者协商小组

19. 援助贫穷者协商小组²¹是一家独立的政策和研究中心，专注于增进全世界贫穷者获得金融服务的机会，设在世界银行。2002 年 9 月，援助贫穷者协商小组 29 个成员捐助机构通过了“小额金融共识指导方针—小额金融监管和监督指导原则”。²² 该《指导方针》由小额信贷从业人员编写，以世界各地从事小额金融监管和监督的各种评论人员提供的信息和经验为依据。《指导方针》概述了小额金融部门审慎和非审慎监管—和监督—的几项原则。该《指导方针》认为，为充分发挥潜力，小额金融最终必须进入受到审慎监管的持照金融中介领域，需要制定有关条例以允许这种发展。²³

世界银行

20. 世界银行在小额金融领域的工作除其他以外强调高效的金融基础设施对于增进穷人获得金融服务的机会的重要性。在这类金融基础设施的各种要素中，强调了抵押品强制执行措施的重要作用。²⁴ 抵押品登记处和担保交易制度可解决金融机构不愿接受动产作为抵押品的问题。因此，现代担保交易和抵押品登记处制度可通过增加信贷额和降低信贷成本而促进金融普惠。

²¹ 援助贫穷者协商小组也是 Smart Campaign 的共同创建者，Smart Campaign 是一项向小额金融机构提供工具和资源使其能够为所有客户提供透明、可信和审慎的金融服务的全球努力。Smart Campaign 包含一套对待小额金融客户的核心原则—客户与小额金融机构有业务往来时预期受到待遇的最低限标准。这些原则包括：避免过度负债、透明而负责任地定价、适当的收款做法、工作人员行为合乎道德、纠正冤情机制、客户数据保密。有关信息可查 www.smartcampaign.org/。

²² 学术讨论会上提到，正在对《指导方针》进行修订，将于 2011 年晚些时候发布。

²³ R. Christen, T. Lyman, R. Rosenberg, “Microfinance Consensus Guidelines — Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance”, CGAP, June 2003, page 30.

²⁴ 例如，见 S. Fardoust, Y. Kim and C. Paz Sepulveda, eds. “Post crisis Growth and Development: A Development Agenda for the G-20” at chapter 10 “Toward Universal Access: Addressing the Global Challenge of Financial Inclusion” (by, P. Stein, B. Randhawa and N. Bilandzic), World Bank, October 2010, pages 457 ff.

B. 某些区域举措

21. 区域和国际机构更多地参与小额金融和金融普惠领域似乎再次凸显了考虑在全球一级制定法律和监管标准的重要性。

欧洲联盟

22. 欧盟委员会于 2007 年推出“欧洲发展小额信贷支持增长和就业举措”，²⁵ 以便增进小型企业和想自主创业的受社会排斥人员获得金融服务的机会。认识到小额信贷是促进经济增长和就业的手段，该举措建立在四个支柱的基础之上，其中包括改善小额金融的法律和制度环境以及加强有利于创业的环境。²⁶

23. 欧盟委员会指出小额信贷与创建或扩大创收活动存在联系，鼓励欧盟成员国：(一)促进银行和非银行通过各种方式提供小额信贷服务；(二)放松小额信贷业务的利率上限；(三)根据小额金融的特点调整本国的监管和监督；以及(四)改进有关自营职业和微型企业的制度框架。欧盟委员会促请成员国采取措施，使失业人员和福利领取人员能够过渡到自营职业，并增加新建微型企业的成功机会。学术讨论会上指出，小额信贷不仅关乎发展中国家，也关乎发达国家，工薪人员为主的发达国家要想切实得到发展，小额信贷和微型企业法律和监管框架改革至为关键。

美洲银行监管者协会/美洲开发银行

24. “小额金融业务有效监管和监督原则指导方针”发布于 2010 年。²⁷ 在承认《巴塞尔核心原则》可适用于小额金融部门的同时，《指导方针》还主张需要扩大其适用范围，以便建立有助于小额金融机构有效监管和监督的补充性监管和法律框架。²⁸

25. 《指导方针》所载的原则包括最佳做法，适用于小额金融机构，包括不受监管的机构以及含银行在内有小额信贷资产组合的所有金融机构。涉及的主要领域有：(一)小额金融机构有效监管和监督的前提条件；(二)小额金融机构的监管和监督；(三)小额信贷业务的监管。《指导方针》将小额信贷界定为向小企业主发放的小额贷款，贷款将主要利用企业销售货物或服务的现金流偿还。

²⁵ 欧洲共同体委员会，COM (2007)708 号文件定本，“委员会提交理事会、欧洲议会、欧洲经济和社会委员会以及区域委员会的呈文—欧洲发展小额信贷支持增长和就业举措”，2007 年 11 月 13 日。

²⁶ 第三个支柱涉及传播最佳做法（包括培训）；第四个支柱是为非银行小额信贷机构提供更多金融资本。

²⁷ 《指导方针》由美洲开发银行和美洲银行监管者协会发布，由银行监管者小额金融工作组在顾问协助下编写。派代表参加工作组的国家有玻利维亚、巴西、哥伦比亚、萨尔瓦多、美国（通过联邦存款保险公司）、墨西哥和秘鲁。该《指导方针》是由拉丁美洲和加勒比参与的两年期工作的成果。

²⁸ 美洲银行监管者协会，“小额金融业务有效监管和监督原则指导方针”，2010 年，第 9 页。

26. 《指导方针》强调需要一个稳定的小额金融法律和监管框架，该框架除其他外要有利于收回借款并有利于解决担保问题的确定性，并包括迅速解决客户与小额金融机构之间小争议的机制。利率、小额金融服务所有用户（而非仅仅受监管小额金融机构的用户）可得到信息、客户保护、小额金融用户的权利和义务、产品价格透明度以及存款保险等方面的政策属于《指导方针》所强调的系统的其他前提条件。

27. 《指导方针》建议法律或条例明确界定金融监管者对于小额金融机构的责任。法律框架应处理向小额金融机构发放执照事宜（向新的小额金融机构发放执照的程序不得较其他金融机构宽松），监管框架应包括风险管理概念，如信贷和业务风险管理、战略性风险管理、流动性和市场风险。过度负债限制、反洗钱和打击资助恐怖主义行为也应作为监管的议题。最后，《指导方针》建议在条例中对小额贷款（或小额信贷）作出明确界定，以便明确界定客户的特点和所使用的信贷方法。²⁹

三. 小额金融的法律和监管问题

28. 关于各国经验的专题介绍和讨论有助于了解小额金融部门的一些关键问题以及各国立法者和监管者必须面对的一些挑战。如上所述，自律本身已经不够，越来越多地就遵守负责任金融原则的必要性达成共识。提到以共识为主导、述及建立有利于小额金融的法律框架所要求的各要素的法律文书对于世界各地尤其是发展中国家和转型期经济国家的立法者和决策者非常有价值。

监管环境的性质和质量

29. 讨论了小额金融机构监管环境的质量。几个国家查明的一项挑战是如何监管种类繁多的提供小额金融服务的机构。例如，在印度，目前有若干正规和非正规实体——它们分属不同监管者监督——提供此类服务，从而使决策和监督变得更加复杂。现在有一项立法建议，³⁰ 即建立一个“单一监管者”以监督小额金融机构及其活动的各个方面。在秘鲁，监管涉及基于贷款地位（而非机构类型）的贷款损失准备金计提、现场视察程序以及关于内部控制的严格要求等问题。菲律宾有一个立法和监管框架，主要适用于由中央银行（菲律宾中央银行）监管的小额金融机构。³¹ 不得吸纳存款的小额金融非政府组织不受任何政府机构监管。³²

²⁹ Economist Intelligence Unit, “Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2010”, page 66.

³⁰ 《小额金融（发展与监管）法案》。

³¹ 该国立法框架中特别重要的是第 8791 号《普通银行法》（颁布于 2000 年），该法试图在审慎监管与确保向微型和小型企业及贫穷家庭提供金融服务的必要性之间建立平衡。见 D. C. Valdemar、R. A. Encinas 和 M. D. Imperio，菲律宾的小额金融活动，国际发展法组织小额金融工作文件第 2 号，2007 年 10 月 2 日，第 11 页。

³² 另见 www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13745/。

30. 巴西由于过去十年来实施了一些立法措施，现在有两大类接受不同监管的小额贷款机构：(一)非营利机构，其中一些须遵守利率限制，另一些则利率不受限制；(二)利率不受限制的营利机构。肯尼亚于 2006 年颁布了《小额金融法》，以减轻提供小额金融服务的机构数目众多、种类繁杂的状况（正规、半正规和非正规），并改进业务规范性。该《法》涉及吸纳存款小额金融机构（尽管有些部分可能在今后宣布适用于非吸纳存款机构）；³³ 颁布了一些立法和条例以规范半正规机构的问题，而关于非吸纳存款金融机构发放执照和监管的条例正在讨论中。³⁴

利率

31. 国家尤其在设定小额金融贷款利率限制（“利率上限”）方面干预的程度和影响，已查明是一个令人关心的问题。一些法域例如哥伦比亚适用上限，而另一些国家则没有规定上限。法国有关于小型企业和中型企业的特别立法，其中规定取消向个人企业发放贷款的利率上限。³⁵ 指出与主流商业借贷和消费借贷相比，小额金融的营业费用较高（贷款通常数额小、期限短、周转次数多；借款人数目庞大，地理位置往往较为分散）。为此，通常要求利率远高于商业贷款和消费贷款利率，才能弥补提供小额信贷的较高成本。

过度负债

32. 据说一个新出现的常见现象和问题是客户过度负债。认为这是信贷供应过多和该部门竞争过于激烈的结果，从而导致客户从不同小额金融来源多重借款。³⁶ 小额金融提供者则需要一些程序来监测/防止客户过度负债。因此，认为需要制订适当的立法和条例支持征信所的建立并予以适当监管，征信所可在向出贷人提供准确财务信息以帮助减少非审慎借贷方面发挥重要作用，从而限制损失，并使人人可享受较廉价的信贷。

33. 据指出，一个也被视为与竞争压力有关的监管问题是贷款违约数日益增多，因为小额金融市场有大量提供服务的机构，导致偿还贷款的动力减弱。³⁷

抵押品的使用

34. 指出一些小额金融机构越来越多地使用抵押品，导致滥用性收款做法（在缺乏适当立法框架的情况下），这是监管的一项重要内容。在这方面，提到在印

³³ 见 www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44949/。

³⁴ 见 www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13733/。

³⁵ Loi no. 2005-882 en faveur des petites et moyennes entreprises。

³⁶ 另见 Centre for the Study of Financial Innovation (CSFI), “Microfinance Banana Skins 2011”, page 11, 可查 www.cgap.org/gm/document-1.9.49643/Microfinance_Banana_Skins_2011.pdf。

³⁷ 同上，第 28 页。

度的一个邦禁止小额金融借贷使用任何担保，从而对小额金融机构收回贷款方面的业务作出限制。³⁸

35. 滥用性收款做法的现象表明，有担保小额贷款的借款人需要在达成交易之前注意到潜在违约的后果。应予考虑的问题可能包括抵押品的使用限制于在市场上有某种经济价值的资产；³⁹ 专为小额金融贷款制定法律，以节约成本和时间。⁴⁰

外汇风险和国际资本市场

36. 查明了需要在外汇风险领域制定法律和监管标准，外汇风险出现在下述情况下，即小额金融机构以外币从国外借来出贷资金，从而可能因小额金融机构接受贷款的货币与小额金融机构开展业务所用的当地货币之间的汇率变化而承受损失或得到收益。需要对此事加以考虑，以避免小额金融机构遭受巨额损失的可能性。虽然一些当局已经禁止金融机构的资产组合出现货币不匹配现象，但许多国家仍没有适当的法律框架处理此类复杂的小额金融跨境筹资问题。

37. 如上所述，国际资本市场正在成为许多小额金融机构的主要筹资来源。对于估计占多数的不得吸纳存款的小额金融机构而言尤其如此。在许多国家，遵守适用于吸纳存款机构的条例代价昂贵、程序复杂，小额金融机构也很难变成吸纳存款机构。因此，今后小额金融机构从存款中获得更多资金似乎不大可能。⁴¹ 此外，也不能预期发展中国家的商业银行和其他机构行为者会为小额金融提供大量资金，因为它们往往不愿借贷给小额金融机构，或者法律限制它们大量投资于小额金融。⁴² 因此，调动所需规模资金的主要来源是国际资本市场。⁴³ 担保债务凭证⁴⁴ 和小额贷款证券化是用来获得国际资金的其中两种手

³⁸ 安德拉邦第 7 号法令，可查 www.cgap.org/gm/document-1.9.48097/Andhra-MFI-Ordinance.pdf，其中规定：“小额金融机构不得寻求借款人以典当物、抵押品或其他担保方式为贷款提供担保。本法令开始生效之前由借款人提供的任何此类担保应立即以有利于借款人的方式予以解除”。

³⁹ 另见《美洲组织美洲担保交易示范法》。

⁴⁰ 例如，允许以可合理辨认小额金融担保资产的方式描述该资产，以促进交易（见《贸易法委员会担保交易立法指南》建议 14(d)）。

⁴¹ B. Swanson, “The Role of International Capital Markets in Microfinance”, 2007, page 2, 可查 www.dwmarkets.com/media/pdf-international-capital-markets.pdf。

⁴² 同上。

⁴³ 同上，作者提出应当筹集 2,000 亿美元才能满足潜在需求。

⁴⁴ 担保债务凭证为投资者提供风险和回报组合各不相同的各种资产担保证券。这类凭证主要由私营机构投资者供资，具有平均投资规模大、小额金融机构债务期限长以及集中于大型小额金融机构等特点。见援助贫穷者协商小组，小额金融投资者面对更严峻的市场条件调整战略，2010 年 10 月，第 4 页，可查 www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf。

段。⁴⁵ 不过，许多国家没有完备的法律框架来约束此类复杂交易。⁴⁶

小额金融机构评级机构

38. 一些法域还出现了小额金融机构评级机构（菲律宾目前有四个），有关立法需要考虑到此类机构的监管。例如，菲律宾中央银行最近发布了关于此类评级机构的承认和取消承认的通报。⁴⁷

汇款

39. 所查明的对于穷人——尤其是移民——非常重要的一种跨国金融服务是便利迅速、低成本地发汇收汇。有大量人在本国以外工作，他们经常使用国际转账企业的服务。小额金融机构越来越多地通过其网点参与汇款市场，这些网点发挥转账业者汇款支付点的作用。似宜审查可否在比目前更广泛的基础上向小额金融机构发放办理国际汇款的执照，以便它们能够向客户提供这种重要服务。

电子资金

40. 广泛讨论了金融服务越来越多地使用移动技术的问题，这是一种无网点银行业务。特别注意到随之而来、需要在国际一级制定标准的新的监管问题和漏洞。与会者注意到该部门的迅速变化及其在确保金融普惠方面的潜力。根据学术讨论会上提供的数字，2012 年可能约有 3.64 亿得不到银行服务的低收入者使用移动金融服务；这意味着同期无银行账户但有移动电话的人数预计将从 10 亿人增加到 17 亿人（即占全世界得不到银行服务人口的大约 70%）。⁴⁸ 还预期 2012 年移动支付用户将超过 1.9 亿，⁴⁹ 到 2013 年，全世界通过移动设备进行的交易和转账可能产生超过 6,000 亿美元的交易。⁵⁰

41. 学术讨论会上介绍了两种移动支付模式，⁵¹ 即基于银行的模式和非基于银

⁴⁵ B. Swanson, “The Role of International Capital Markets in Microfinance”, 2007, page 3.

⁴⁶ 例如，见 S. L. Schwarcz, “Disintermediating Avarice: An Inquiry Into Commercially Sustainable Microfinance”, pages 29-32; IFC, “Pakistan: microfinance and financial sector diagnostic study — final report”, April 2008, page 28, 可查 [www.ifc.org/ifcext/mifa.nsf/AttachmentsByTitle/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf/\\$FILE/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/mifa.nsf/AttachmentsByTitle/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf/$FILE/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf) (“Microfinance banks find it difficult to raise secured financing because they cannot pledge their loan portfolios or assets, and are therefore left with unsecured and expensive financing options.”)。

⁴⁷ 第 685 号通报，2010 年颁布，可查 www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44803/。

⁴⁸ 见援助贫穷者协商小组，“移动银行业务：从概念到现实（2009 年 6 月 25 日）”，可查 www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.10806/。

⁴⁹ 见 Gartner newsroom available at www.gartner.com/it/page.jsp?id=995812。

⁵⁰ <http://juniperresearch.com/viewpressrelease.php?pr=106>。

⁵¹ 移动支付界定为使用移动电话等移动设备进行的金融交易；移动银行业务包括移动支付，但也涉及通过移动设备使用更广泛的银行服务。

行的模式。基于银行模式的一个例子是菲律宾的“智能钱”，这是一家银行和一家无线服务供应商之间的伙伴关系。⁵² 网络内各伙伴银行负责确保“智能钱”遵守反洗钱和消费者保护条例。

42. 非基于银行模式的一个例子是菲律宾的 GCASH。在这种模式中，一家移动网络运营商发行 GCASH，作为向其 GCASH 中间商预付资金的一种形式，中间商通过移动技术平台或经逐个授权的代理将 GCASH 转给客户。⁵³ 非银行模式的另一个例子是肯尼亚的 MPesa，⁵⁴ MPesa 基于一个由移动网络运营商拥有的低值账户系统，移动网络运营商的用户可通过 SIM 卡使用移动电话访问该系统。MPesa 最初是一个国内电子资金系统，最近（与联合王国境内的部分代理合作）开始办理国际转账服务，在联合王国和肯尼亚之间开展这种服务，资金直接打到收款人移动电话上。指出需要针对这类转账业务制定一项国际法律制度，将此作为应当关注的项目。

43. 如讨论中所指出，围绕电子资金性质尚未解决的法律问题包括电子资金是否应作为储蓄对待，与此相关的考虑是对这类资金支付利息；电子资金“发行人”是否在从事银行业务从而应受银行业务条例约束；这类资金是否应为存款保险计划所涵盖以降低风险。一些国家如菲律宾已颁布条例规范电子资金的使用，这类条例同时适用于银行主导的移动服务供应商和非银行主导的移动服务供应商，而在另一些国家，则没有界定如何监管移动金融服务供应商和用户。⁵⁵ 更普遍而言，指出目前对于纯支付、储值工具和存款之间的“灰色地带”没有任何指导，从而提出了可制定标准的另一个潜在领域。

44. 如上所述，在创建有利于移动金融服务的法律环境方面缺乏共同标准，导致各国采取的监管做法各不相同，从而使账户提供者所处的业务环境互不一致，有时还对能够提供的服务造成限制。⁵⁶ 委员会在 2010 年第四十三届会议上一致认为，通过移动设备进行通信可视为委员会通过的相关立法标准所涉及的

⁵² 通过该伙伴关系，银行可发行电子资金，即“智能钱”，除各网点和自动取款机网络外，还可使用移动技术平台和营销点作为提供服务的渠道。

⁵³ 为使用 GCASH 系统，客户首先需要通过发送短信（即短信息服务）进行注册，此后通过受委派的中间商将实际现金兑换成电子资金（即打入现金）。客户一旦打入现金，即可以短信方式使用电子资金支付账单和进行转账。如客户收到电子资金，可将电子资金兑换成实际现金。

⁵⁴ MPesa 由一家移动网络运营商发起，除其他以外用来付账单、发工资和缴学费。

⁵⁵ 例如，在肯尼亚，在学术讨论会举行时还没有具体条例规范提供移动金融服务的非银行公司。肯尼亚中央银行国家支付系统司对 MPesa 和其他小额金融服务供应商进行监督，重点是信息技术和服务提供系统的完整性，目的是保护客户免受供应商业务故障和财务失败之害。在本报告编写之时，肯尼亚中央银行公布了两套条例草案，一套涉及电子零售转账，另一套涉及电子资金发行人，除其他以外，目的是：便利提供零售转账和提供电子支付服务；规范电子资金的发行；界定对电子资金发行人客户的适当保护。见 [//www.centralbank.go.ke/downloads/speeches/2011/Launch%20of%20Draft%20Electronic%20Payment%20Regulations.pdf](http://www.centralbank.go.ke/downloads/speeches/2011/Launch%20of%20Draft%20Electronic%20Payment%20Regulations.pdf)。

⁵⁶ 见 USAID, Kenya School of Monetary Studies and Booz Allen Hamilton, “Mobile Financial Services Risk Matrix”, July 2010, 可查 <http://bizclir.com/galleries/publications/Mobile%20Financial%20Services%20Risk%20Matrix%20July%202010.pdf>。

电子通信的一部分。委员会还认为，通过适当的立法标准之后，使用移动设备完成的交易的法律地位的可预测性将大大提高。发展中国家尤其如此，因为在这些国家，更广泛地使用移动设备可大大有助于扩大电子通信手段的普及范围。委员会指出，支付服务是移动技术一个特别重要的领域，移动支付可支持金融普惠，特别是在农村地区。⁵⁷

代理银行业务

45. 无网点银行业务作为一种特别是在偏远农村地区增加穷人获得金融服务的机会以及扩大服务种类和降低服务费用的手段得到大力提倡，这种业务的另一个方面是代理银行业务。代理银行业务指的是使用遍布全国各地、可在当地提供服务的代理。代理银行业务涉及考虑是否应当允许银行雇用非银行零售代理开立账户、接受存款以及与客户开展其他银行业务（一些国家已开始采用这种做法，尽管多数国家不允许为此雇用代理）。巴西有一个庞大的银行业务代理（又称代理人）网络。⁵⁸ 巴西中央银行授权金融机构和非金融机构征聘此类代理以便利开立账户、办理银行转账和支付贷款。在哥伦比亚，*Banca de las Oportunidades* 促进设立非银行代理，⁵⁹ 作为一种低成本金融服务营销渠道（以便利小额金融客户就近使用银行服务、交易和支付）。提到巴塞尔银行监督委员会最近的指导意见，根据该指导意见，使用新的提供服务渠道要求有针对性的业务风险标准，这种标准既要不妨碍创新性模式，又要确保机构自身和客户资金的安全和稳健。按照行业趋势调整有关标准要求监管人员深入理解新业务模式的运作方式，并设计专门的工具和程序以查明小额金融业务面临较高业务风险的迹象。⁶⁰

客户保护和金融知识推广

46. 向小型企业主提供信贷不同于消费信贷，有其特殊要求。⁶¹ 一个经常出现的主题是需要采取措施以确保对客户保护，包括防止不道德做法和向广大公众推广金融知识。“捆绑”金融服务的做法（例如要求客户在提取贷款时购买其他金融产品如保险并付费）可能导致客户承担其没有充分认识的债务和费用。据指出，需要抑制其他负面做法，如为贷款提供过多抵押，包括强迫借款人将其所获得贷款的一定百分比存在出贷人处。更普遍而言，指出小额金融部门需要透明度（例如，利率披露、投诉程序）。指出根据最近一项调查，有大量经济体没有限制不公平的高压销售做法和滥用性收款做法的法律规定（另见第 44

⁵⁷ 《大会正式记录，第六十五届会议，补编第 17 号》（A/65/17），第 249 段。

⁵⁸ 见 2003 年 7 月 31 日第 3.110 号决议和 2003 年 12 月 17 日第 3.156 号决议。

⁵⁹ 见 2006 年 7 月第 2233 号法令；金融监管局 2006 年第 26 号对外通报；2006 年 11 月 10 日第 3965 号法令；2008 年 1 月 17 日第 086 号法令；金融监管局 2009 年 11 月第 053 号对外通报。

⁶⁰ 巴塞尔银行监督委员会，“小额金融活动与有效银行监督核心原则”，第 23 页。

⁶¹ 美洲银行监管者协会，“小额金融业务有效监管和监督原则指导方针”，第 2.4.1 段，第 28 页。

段)。⁶² 举例说明了一些国家具备客户保护制度。秘鲁有关于金融客户保护的全面监管和监督框架，注重透明度和公平待遇。各金融机构可自由确定利率、收费和费用，但滥用性条款和条件以及销售和营销做法受到管制。菲律宾同样注重金融客户保护，重点也是交易透明度、公平借贷做法以及建立向客户提供补救渠道的机制。肯尼亚正在考虑制定国家立法，以建立可以处理针对信贷提供者的投诉的法庭。总体而言，指出需要以透明的方式使潜在客户知悉利率和借款的真实成本、向他们提供的其他金融产品的性质和成本以及强制执行还贷时他们拥有的权利。

47. 由于小额金融客户中间文盲率较高，认为应当要求为他们服务的金融机构遵守（较商业银行）更高的问责标准，各国应考虑将金融知识推广纳入发展议程。提到南非的例子：根据该国的《国家信贷法》（2006 年），为过度负债者举办了债务咨询课程。

非诉讼争议解决

48. 据指出，客户保护的一个重要方面是需要客户能够利用公平、迅捷、透明和低成本的程序解决小额金融交易产生的争议（包括必要时得到法律咨询），不管是关于偿还贷款还是其他事项。普遍认为传统的法院程序不适合，过于冗长而昂贵。此外，指出小额借款人往往不了解自身权利及如何自我保护，因为与小额金融供应商的合同往往是他们订立的第一份正式合同。举例介绍了秘鲁实行的一项举措，该举措提倡使用非诉讼争议解决方法。成本较高以及地理、语言和文化障碍给利用正规司法体系造成困难，从而给该国的小额金融供应商和客户都带来特殊挑战。高违约率加上不可能通过司法途径有效收款，妨碍降低利率从而妨碍更广泛地获得信贷。因此，该国一个地区制定了一个项目，以促进使用仲裁解决小额金融供应商和客户之间的冲突。该项目由当地的商会和主要小额金融机构合作实施，目的是促进获得公正解决的权利、控制交易成本并使利用仲裁解决低值案件制度化。

49. 因此，对小额金融用户而言，透明的监管框架要求监管者既要确保金融机构内部程序中有追索机制，又要确保可通过第三方争议解决机制（例如监察员、调解等）解决争议。⁶³

担保融资

50. 随着微型企业成长和购置资产，担保融资提供的种种可能性对于其作为中小型企业进一步发展越来越重要。但是，低收入/中等收入国家中小型企业 and 微型企业拥有的往往被要求作为信贷抵押品的财产很少。不过，它们确实有一系

⁶² 援助贫穷者协商小组/世界银行：“2010 年金融服务覆盖状况”，第 2 页。该报告发现，在对调查作出答复的 142 个经济体中，有 118 个实施了某种形式的金融消费者保护立法。但这些经济体中只有半数订有限制不公平的高压销售做法和滥用性收款做法的法律规定。

⁶³ 同上，第 31 页。

列生产性资产，可以很容易地用作抵押品。妨碍公司利用这些资产为贷款作保的往往只是国内立法。⁶⁴ 因此，对担保交易法律框架进行改革以允许使用动产和定着物将有助于它们获得信贷。对任何特定借款人或特定贷款额而言，有抵押品作保的贷款往往可享受较无担保贷款更优惠的条件。

51. 世界银行指出，虽然小额金融机构依赖抵押品以外的手段（例如，同伴压力、重复贷款机会、收款机制），但担保法改革给它们带来的好处要大于给传统银行带来的好处，尤其是如果立法允许使用动产和定着物作为抵押品的话。⁶⁵ “在有些已进行担保交易改革的国家，小额金融机构最初从使用担保权益登记制度中得到的好处要大于商业银行。”⁶⁶

52. 制定确保小额金融担保借贷透明度的监管框架时，应当认识到多数经济体对于金融客户保护只有基本的法律和监管框架。⁶⁷ 除前面几段已经提到的问题（例如，见第 34 和 37 段）之外，这些制度通常未考虑针对欺诈广告、违背为客户保密义务、金融产品和服务价格、条款和条件等信息透明度给予保护。⁶⁸

四. 结束语

53. 强调虽然一些国家实施了举措，以处理学术讨论会上查明的一些问题，并且往往取得了成功，但是没有一套一致的全球法律和监管措施，可供希望按照国际最佳做法进行立法的国家作为标准。如一些与会者所指出，目前许多国家在想方设法寻找适当的监管框架，以通过小额金融机构促进金融普惠。本文早些时候提到的全球和区域标准可以在这方面为委员会提供有益的指导。

54. 提到贸易法委员会各种法规对于加强可满足小额金融业需要的立法和监管框架至关重要。提到的议题包括跨境供资；小额金融担保交易，以增加尤其是没有足够资本或无法获得其他类别信贷的中小型企业或客户获得信贷的机会；电子资金的使用；处理小额金融用户投诉的争议解决机制。委员会似宜考虑贸易法委员会各种标准在这些领域是否适当和相关。

55. 注意到其他组织正在处理小额金融方面一些关键的法律和监管问题（例如，《巴塞尔核心原则》中讨论的审慎监管）；贸易法委员会开展的任何工作应当避免在这方面重复工作，委员会似宜考虑是否应当进一步在小额金融领域开展工作。

⁶⁴ 可查 <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821364901>。

⁶⁵ H. Fleisig、M. Safavian、N. de la Peña，“改革担保法以增进获得金融服务的机会”，世界银行，2006 年，第 20 页，可查 <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821364901>。

⁶⁶ 同上。

⁶⁷ 援助贫穷者协商小组/世界银行，“2010 年金融服务覆盖状况”，第 24-26 页。

⁶⁸ 另见 Centre for Study of Financial Innovation，“Microfinance Banana Skins 2011”，page 11。

56. 设计一种有利于小额金融的法律和监管框架，提出了各种需要考虑的问题，前述文件提到其中一些问题。委员会似宜考虑就下列事项进一步开展工作：

- (a) 监管环境的性质和质量，包括哪些机构、由哪些监管者进行监管，以及应当按活动类别（例如小额信贷）还是按所监管实体的类别进行监管；
 - (b) 对小额金融贷款收取利率设限的适当性；
 - (c) 处理过度负债问题的措施；
 - (d) 征信所的建立和监管；
 - (e) 过度抵押和使用无经济价值的抵押品；
 - (f) 滥用性收款做法；
 - (g) 小额金融机构从国外获得贷款资本时的外汇风险；
 - (h) 促进小额金融机构以更低廉的价格更高效地办理国际汇款；
 - (i) 电子资金，包括其作为储蓄的地位；电子资金“发行人”是否在从事银行业务，因此应受到哪一类监管；存款保险计划对这类资金的涵盖；
 - (j) 对使用移动设备完成的交易加强其法律地位的可预测性（例如，在支付服务领域）；
 - (k) 促进使用代理银行业务和其他形式的无网点银行业务，作为扩大金融服务覆盖面的手段；
 - (l) 推广金融知识和增强客户保护使其免受滥用性或不道德借贷做法之害的措施；
 - (m) 为解决小额交易产生的争议提供公平、迅捷、透明和低成本的程序；
 - (n) 促进使用担保借贷并确保其透明度，尤其是向微型企业和中小型企业借贷。
-