



大会

Distr.  
GENERAL

A/50/490  
6 October 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议  
议程项目24

1990年代联合国非洲发展新议程的执行情况

促进非洲的金融中介活动

秘书长的报告

供行政首长参阅的摘要

本报告审查非洲金融体系和作法,包括非正式和半正式传统体系和作法的现况。报告将各国归入三大中介活动阶段--初级、中级和高级,并提出今后的行动步骤,包括国际社会为使非洲国家能够迈向较先进的中介活动阶段可以提供的支助措施。报告签定到达这三个阶段的必要先决条件,并建议在现有非洲面向市场改革方案框架内如何达成这些先决条件。

一些非洲国家已进行了金融部门改革,一般来说是在稳定和结构调整方案的范围内进行。结果若干非洲国家内的金融体系已见稳定,而另一些国家则在加强金融中介活动和金融体系效率方面取得明显的进展。这个地区在金融部门和有形部门的表现也大大改善,这可以从国内生产总值(国内总

产值)、储蓄和投资比率提高以及通胀水平下降等情况看出来。尽管取得进步,在这些国家内,金融体系仍是最薄弱的环节,而且仍处于初级或中级中介活动阶段。因此这41个国家中将近20个仍处于初级阶段,19个处于中级阶段,只有2个可以说是处于高级阶段。非洲金融体系仍面临若干限制,第一,非洲金融改革至今为止几乎只是着重于正式金融部门而忽略了非正式部门,后者除了具备以有效方式为微观企业提供资金的能力外,还拥有巨大的储蓄潜力,有待调动。第二,非洲各中央银行的业务独立性有限,拟订和执行货币政策的能力也不足。第三,改组和振兴银行和非银行的工作仍未完成,管理不善的情况有待解决。最后,有形部门改组,例如私有化以及公共部门,甚至是一些私营部门企业金融业绩的改善仍需大规模解决,以便可以防止非洲各国金融部门陷入经常性财政困境。

要推进金融中介活动的方面的可持续进展及提高其持续效力就必须满足某些先决条件。其中最重要的是恢复和保持合理的宏观经济稳定程度。其他先决条件还有:发展人类资本和管理制度,这种制度对于有效发挥金融机构的功能、在维持适当的财政资产配搭方面培养专门知识以及建立信息渠道来说是极为重要的。力求符合这些先决条件的进程是很费时间的,而取得成效的速度却只能逐步渐进。不过,推进金融中介活动的措施不应拖延,而应与朝向创造这些先决条件的努力同步进行。

促进非洲金融中介服务的工作应包括正式和非正式体系及它们之间的相互关系。与非正式部门有关的政策建议的主题是以节省费用的方式尽可能发挥这个体系的储蓄和信贷潜力;增强调动来自处于较边缘境况的人口储蓄的能力,并鼓励分散借款,例如在正式金融体系基本上没有触及的地

区。报告接着建议采用一项三重战略来发展正式金融部门：巩固和加强各种银行和非银行金融机构、设计和促进编写各种金融文件，提出和执行间接性的货币政策文书。其中第一项或许也是最重要的一项。可以通过一个综合性的、设计巧妙而且有效执行的慎重管制框架及银行监督来提高金融体系内的可信度。慎重标准指导各金融机构以稳重的态度管理其证券，而银行监督则确保金融机构在监督人员发现弱点和漏洞时迅速采取经常性的后续行动。所有这些情况，结合附加强制处罚制裁的相称许可证政策，大大有利于提高金融体系的可靠和安全程度。

拟议的战略考虑到非洲各国政府已进行的金融改革，但进一步建议使这些措施更全面，同时针对机构，资产和旨在满足每一中介活动阶段需求的文书这三个领域内的问题，并建议将促进其可持续性所需先决条件根据已到达的中介活动阶段摆在适当的地位。根据这一战略提出的详尽建议载于本报告第六章。

\* \* \* \* \*

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 5	5
二、 金融中介活动的概念 .....	6 - 20	6
A. 导言 .....	6 - 8	6
B. 定义 .....	9 - 12	6
C. 金融中介活动各阶段：先决条件、机构和文书 ..	13 - 20	7
三、 非洲局势：概况 .....	21 - 36	10
A. 最近事态发展和金融部门改革 .....	21 - 27	10
B. 按照各中介阶段的分类及其共同特征 .....	28 - 34	13
C. 未完成的议程 .....	35 - 36	15
四、 非正式财政系统 .....	37 - 79	16
A. 系统及其重要性 .....	37 - 66	16
B. 政策提议 .....	67 - 79	24
五、 促进非洲金融媒介活动的战略 .....	80 -111	28
A. 一般考虑 .....	80 - 87	28
B. 可能的战略 .....	88 -111	30
六、 综合建议 .....	112 -120	37

附 录

表1 .....	41
表2 .....	42

## 一、 导言

1. 本报告是应大会1993年12月23日关于1990年代联合国非洲发展新议程的第48/214号决议的要求编写的,该决议请秘书长同有关金融机构协商,进行一项关于非洲各国金融中介活动体系和作法的研究,并连同适当措施的建议提交大会第五十届会议。上述决议是根据1993年10月举行的非洲发展问题东京国际会议发表的宣言内的声明通过的,宣言指出“需要进一步改善金融体系和作法以鼓励国内储蓄投资并防止和扭转资本外逃的情况”。《宣言》还注意到非洲发展伙伴誓言“继续提供援助以求改善有所作为的环境,而这需要……发展金融中介活动”。

2. 这项工作的目标是,根据对现有非洲各国金融体系,包括地方一级现有资本形成传统体系和作法的一项深入审查提出政策建议,以求标别着关于私营部门发展的切实有效措施来改善这些各国的金融体系。这些建议应包括促进中介活动的政策。财政和技术措施,以及国际社会所能够提供的必要支助措施。

3. 非洲和最不发达国家事务特别协调员办事处受委托进行这项研究。一个由国际和非洲驻地顾问组成的研究小组负责进行这项工作。审查金融体系旨在签定影响及金融体系发展的各种因素--经济、法律、体制和规章。在这方面,研究工作审查了各非洲国家最近进行的金融改革的工作。金融体系被广泛地确定为包括各种非正式、半正式和正式机构,包括商业银行和发展资金以及储蓄机构,例如邮政局、保险公司、养恤金和贴现中心。

4. 本报告是根据研究小组的研究结果编写而成的,报告纳入了各主要金融和国际机构提出的意见,这些机构包括:联合国开发计划署、非洲经济委员会、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、世界银行、国际货币基金组织、国际农业发展基金、非洲开发银行、以及非洲统一组织。

5. 提出一系列的建议供大会审议,其中包括各种政策和业务措施,目的在于发展特别旨在通过调动和引导储蓄来奖励私营部门的金融中介活动。

## 二、金融中介活动的概念

### A. 导言

6. 非洲金融部门的特点是：中介活动水平低，金融机构和文书的范围狭窄，这个体系分为正式和非正式中介部分，每一部分都掌管大量资源但它们之间的关系不多，非洲金融体系面临一些内部和外部限制，包括技术和管理能力不足、法律和规章框架陈旧、宏观经济政策不当以及政府明显干预，这不但妨害其增长，而且实际导致一些国家的明显无中介活动情况。人们普遍认识到，这样的—个体系已导致储蓄调集和分配不足、以及缺乏适当金融，特别是微观金融等情况。同时也限制了货币当局执行有效货币政策的能力。

7. 近年来，一些非洲国家已进行金融改革，设立机构、以及采用各种手段来推进金融中介活动。不过，非洲各金融体系在实现通常由金融中介活动完成的各项目标、在进行调整以适应特殊环境并应付非洲的各种需要方面，道路仍然遥远。

8. 本报告旨在审查非洲金融体系和作法的情况，将各国归入三大中介活动阶段——初级、中级和高级——并提出未来行动步骤，包括国际社会可以提供的支助措施，以使非洲国家可以进入较高级的中介活动阶段，报告鉴定到达三个中介活动阶段中每一阶段的先决条件并建议如何满足这些条件。作为起点，本报告同意非洲各改革方案的大多数主题，这些方案面向市场，其目的是为了在宏观经济稳定的环境内建立一个奖励框架。

### B. 定义

9. 金融中介活动包括向储蓄者筹集款项并借给贷款者。此外，付款制度的运作、各种危险性和偿付能力的管理、保险和其他服务也是金融中介活动的重要部分。金融体系包括大量机构和文书，它们协助在一个经济制度内或在各国之间重新分配资源。金融中介活动的目的有三：调集储蓄并加以有效分配；利用以市场为基础

的政策手段协助有效执行货币政策；巩固私人部门发展。参与机构包括中央银行、各商业银行、商品银行、贴现商行以及许多其他金融及非银行金融机构，包括资本市场及各种各样的非正式金融。政策手段包括利率政策、再贴现政策、开放市场业务、储备和周转能力需求、以及重新集资方法等。各机构和政策手段之间的联系是各种各样金融文书，例如存款、短期国库证券、中央银行票据以及其他各种不同偿还期的有价票据。

10. 金融中介活动是一个进程，不是短期内可以完成的；在拟定促进这一进程的先决条件、设立各机构、拟定政策和金融文书并加以执行时，必须不时进行审查。在这个进程中，储蓄者和投资者从个人的、不连贯的及双边的关系变为非个人的、连续的和普遍的关系。一方面，储蓄者在各金融资产之间挑选出一些资产作为其保存储蓄的方式方面的选择越来越多，另一方面，投资者也发展出更完善的债务方式，他们创造出这些方式来借取资源并提高其投资生产率。

11. 从历史上看，一个国家的金融中介活动的发展与经济发展同时并进，这样才符合经济制度的金融需求。在这个进程中，中介机制的发展更加多样化，更加复杂，其范围涵盖包括体制和官方管理金融轨道外的所有合法金融活动，以至更为复杂的现代体系，这种体系由中央货币当局监督，有助于国家之内和各国之间大量货币的转移。

12. 因此，有用的做法是，根据可确定的阶段来看待金融中介活动，并为每个阶段规定确定这个阶段及维持其可持久能力所必须具备的先决条件、最适合这个特定阶段的政策手段、以及维持这个阶段所需金融机构和文书的最起码基本设施。

### C. 金融中介活动各阶段：先决条件、机构和文书

13. 为本报告的目的，金融中介活动可分三个阶段：初级、中级和高级。当然，中介活动进程是一种不断推进的发展过程，各国不一定经常明显地处于这三类之中的某一类。但为本报告的实用目的，有用的办法是根据对普遍存在经济/金融情况、

体制运作以及所采用的手段的审查结果将国家归入分立的类别。

14. 宏观经济稳定是贯穿整个金融中介活动进程的无所不在的先决条件。以下两种截然相反的经验足以证明这一点：东南亚的金融中介活动是在宏观经济相对稳定的环境内培养出来的，而若干非洲国家的进程则在1980年代出现动摇，因为政府或没有成功执行或无法执行适当的政策，因而出现严重通货膨胀、汇率定价过高以及宏观经济不稳定等情况。

15. 金融中介活动初级阶段的最重要条件是：将由放款者和借款者之间直接进行个人交易的一个大规模非正式部门、一个货币制造当局（中央银行或货币局）、以及数目有限的类似商业银行的存款收集和信贷机构等结合而成。在这个阶段内，通货是交易的主要金融渠道，也是储蓄者所拥有的资产。一般来说，这个中介活动阶段内的投资都在产生储蓄的部门进行，而在储蓄不足的地区，投资会疲弱不振。

16. 货币当局通过信贷机构以固定利率来管制货币供应，并通过规定商业银行放款的最高额来直接管制其他信贷；不过，非正式部门仍在各当局直接管制的范围之外。在这个阶段，经济的特点往往是：按人口平均的银行分行数目少、通货与国内总产值的比率高，而储蓄则大多数以通货及银行存款的形式存在，这个金融中介活动阶段只需满足少数简单的先决条件：设立基本管制和监督框架以适用于存款借用者、具备最起码的体制和技术能力以履行发行通货和提供信贷的职能、以及收集和解释有限的货币资料。

17. 在金融中介活动中级阶段内，放款者和借款者之间接触的个人性质较小，直接的放款和借款方式日益由间接渠道取代。同时，经济制度内的资产组合多样化，除了通货及活期存款外，还包括定期银行存款，以及存单一类的一些其他金融资产和其他短期货币市场资产。这一金融中介活动阶段所反映的现象是比起中介活动第一阶段的普遍情况而言，M2（通货加存款总额）与国内总产值的比率较高，M1（通货加活期存款总额）与国内总产值的比率较低。除了中央银行和在这个阶段开展业务的（许多）商业银行外，占支配地位的机构是贴现公司、商品银行、出租公司、租借/购买



商店以及其他短期金融资产持有人,这些单位加在一起形成货币市场。各类金融机构以不同的信用票据经营业务,信贷市场势将成为有组织的实体并一体化,同时要面对各种市场力量。利率成为货币政策的主要手段,而货币当局则采取面向市场的利率政策,使得持有金融资产比持有非金融资产更具吸引力。

18. 这个阶段的利率政策较少依赖直接调节利率的水平和结构,较多依靠间接的政策手段,例如国库券拍卖及中央银行票据投标。货币市场的设立和发展促进了这种情况,货币市场是国库券和其他短期票据买卖的场所。不过,这个比较完善的金融中介活动阶段的可持续能力取决于一些先决条件,其中包括适当的调控性和监督性法律框架、各银行(以及非银行金融机构)之间的竞争、稳定的外汇市场、以及货币管理能力获得加强、内部资料流通及会计标准完善的中央银行。非正式部门的体制结构和金融作法也相应改善,但其作用和重要性一般来说则逐渐减少。

19. 金融中介活动的第三个阶段,即高级阶段的特点是:各种金融资产,包括私营部门发行的证券和股票以及各类货币和资本市场票据的扩散和多样化。在这个阶段内,设立新的金融机构以涵盖互助基金、证券市场、及养恤和保险基金,以及与发展国库券和政府证券次级市场和完善资本市场有关的其他金融机构。它们全都加入金融市场,然后通过采用间接政策手段来推行货币政策,这是自由化利率结构和自由化外汇买卖所必不可少的条件。金融体系深化和多样化的先决条件包括:不断走向宏观经济稳定、建立一个面向市场、回应奖励及可以适应内外冲击的经济制度、适当加强的调控性稳妥框架、有活力的金融机构、复杂金融资料的妥善流通、以及与金融业务有关的管理技术(见附件表1)。

20. 金融中介活动的改善并非从一个阶段直线前进到下一个阶段,因此,设立任何特别机构或执行任何具体政策手段并不一定与达到对应的金融中介活动阶段相吻合。在亚洲、拉丁美洲和非洲,相当常见的情况是,被指明属于某中介活动阶段的国家所具有的机构及所采取的手段往往属于为一阶段所经常拥有的机构和手段,例如,某些国家被归类为属于初级阶段,但却设立了债券和证券市场及冒险资本市场。同

样地,若干非洲国家即使在货币市场参与者数目有限,市场条件也远非竞争性的情况下执行利息自由化政策。在适当防护下,这些趋势应受鼓励。除其他利益外,它们确有助于进一步发展体制结构及为储蓄者和投资者培养正确的动机,并使各国能够在金融中介活动深入发展的情况下较易应付额外工作。由于强调必须同时力求为局部倡议创造支助性体制和政策环境,上述分类显示出,没有了它们,这些局部步骤可能无法可持续的方式推进中介活动。

### 三、 非洲局势:概况

#### A. 最近事态发展和金融部门改革

21. 除了少数例外情况外,非洲的金融体制仍然相当简单,既窄又浅。对于这种情况,虽然可以用诸如非洲人的收入很低和本国专门技术知识和能力不足等历史因素部分地加以解释,但是一般人也认为,主要的障碍是宏观经济政策不当,而且法律、管理和咨询框架既陈旧又毫无效率。直至最近,许多非洲国家由于相信政府干预政策,采用直接的货币管制手段,包括利息管制和指定信贷。这种政策对于这些国家的决策者似乎很有吸引力,但是后来也发现造成金融机构的作用预想不到地减少。

22. 此外,中央银行作为货币稳定的监护者,从总体来说一开始就很薄弱;它们没有自主权,成为政府和经济的第一个而不是最后一个贷款人。在非洲,营业的商业银行没有几家,而且它们按照政府的指示把贷款主要发放给公营部门和被确定为“优先部门”的项目。非洲银行系统的普遍特征是商业银行到处开设分行,而不论是否盈利,特别是在非洲仍然占主导地位的国营银行。为了鼓励资本投资,利息人为地压得很低,而存款利息就更低。但是,这种情况只能使人不愿意储蓄。此外,由于银行处于垄断地位,它们在设计中介手段、顾客服务和培训专业银行工作者方面都没有创新办法。再加上“优先借户”业绩不佳,政府赤字持续出现,这些因素导致了下列问题:

- (1) 中央银行的资产负债表弱且僵,没有多少创收资产,重估帐目多和累积损失大,最终导致会计和信息流动方式不可靠;

- (2) 银行系统更是薄弱和不健全，国营部门对它们的依赖非常严重，它们的有价证券有很多不创收的资产，情况最为严峻者是贝宁和几内亚--它们的金融体系已完全崩溃，科特迪瓦、塞内加尔、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的经历也说明这种极严重的情况；
- (3) 正规金融体系与本土经济部门明显地分离，特别是在农村地区以及在城市非正规部门和小型企业。

23. 非洲金融体系的一个重要特征是，专门提供资金帮助具体部发展的国营银行同私营长期金融机构共存。在几乎所有国家里，开发银行的资金来源主要是政府和外国捐助者提供的股本和贷款。因此这些银行不去动员国人储蓄，对可转让票据的发展毫无贡献。此外，由于它们的债务全以外国货币为单位，当其本国货币大幅度贬值时，损失就非常惨重。象商业银行那样，它们也因国营部门企业管理不善业绩很差而受到进一步打击。

24. 另一个重要特征是，在正规金融体制之外同时存在庞大的非正规金融体制。在非正规体制里经营的机构所提供的服务需求继续很大，特别是在农村居民和城市低收入者和微型企业中间。它们动员人民储蓄的潜力很大，借贷手续和条件按互相信任和君子协定进行，虽然利息极高。据报它们的贷款中有一不合比例的份额作家庭消费用途。

25. 许多非洲国家的金融深化过程陷于停滞，有些国家甚至发生深重的金融非居间化。当然，这并不意味着现有各种机构或手段都一一消失了。例如，短期国库券仍然是金融机构的有价证券的一个重要部分，中央银行继续“经管”货币政策和货币控制。相反地现实情况是，这些经管工作连最低限度的经济效益都达不到，致使大众对本国银行体制的信心继续大跌。

26. 面临着这样一种局势，若干非洲国家的金融部门进行了改革。这些改革一般是在货币基金组织和世界银行提供的财政和技术援助支持的稳定化和结构调整方案下进行的。中央银行的货币管理能力加强了，它们的内部信息流动和会计做法改

善了。几乎所有非洲国家在控制货币方面都不再使用直接手段而改用非直接手段，取消对利率的限制，为政府票据开发市场。例如在加纳、肯尼亚、马拉维、摩洛哥、乌干达、赞比亚和津巴布韦等国，中央银行都采取步骤，通过拍卖短期国库券过渡到非直接控制货币办法。此外，除了属于非洲法郎区货币联盟--西非经济和货币联盟和中非经济和货币区--的国家外，许多国家也不再采用固定汇率制度，而是通过拍卖和外汇局采用浮动汇率。1994年，即使西非经济和货币联盟和中非经济和货币区国家也将它们的货币按外币计算贬值百分之50。在体制方面，正在发展金融市场并使之多样化，通过放宽新银行成立的条件，改革和加强现有银行和其他金融机构以及结束清理其他问题银行或使之私有化等办法，促成一种竞争性更强的环境。它们采用更多的货币票据和手续，正在加强监督和审慎的条例。根据世界银行的一项研究，1994年经调查的34个撒南非洲国家中，超过一半在按这些办法进行财政改革方面获得进展。

27. 由于这些努力，许多非洲国家的金融体系稳定下来，一些国家在加强金融中介和提高金融体系的效率方面取得显著的成绩。这些国家还同时推行宏观经济政策改革，并检讨处理那些以前导致各种问题的政策上的失误。这些政策很明显已经产生良好的结果，不仅金融部门如此，而且实际部门也如此。因此，在日内瓦举行的经社理事会1995年常会上分发的一份报告中，货币基金组织非洲部说，随着越来越多撒南非洲国家作出全面强有力的调整努力，该区域的经济业绩有所改善。这些国家的国内生产总值实现了较高的增长率，储蓄和投资率较高，通货膨胀率较低。<sup>1</sup>不过，局势还是很脆弱，表明这些国家需要继续作出调整努力，而且那些尚未进行必要的经济改革其他非洲国家也需要作出调整努力。

---

<sup>1</sup> 货币基金组织，“通过健全的宏观经济和结构性政策促进撒南非洲经济的发展以及货币基金组织的作用”；又见同上，“世界经济概览，1995年5月”，（华盛顿特区，1995年），其中回顾了1986-1994年期间撒南非洲的经济业绩。

## B. 按照各中介阶段的分类及其共同特征

28. 尽管这些国家最近在进行金融改革方面取得了进展,但是金融体系还是最弱的部门,仍处于初级或中级中介阶段。根据对若干指标例如广义货币同国内生产总值的比率和以广义货币形式持有的存款所占比例(见附件表2)以及各机构和积极采用的手段的审查,可按照前面讨论的三大金融中介类别来对非洲国家进行分类。在按照这种办法分类的41个国家中,几乎一半(20个)仍然处于初级阶段,19个处于中级阶段,只有两个(毛里求斯和南非)可以说达到高级阶段。

29. 在这三个阶段中的每一个阶段,非洲国家的大体特征可概述如下:

30. 在初级阶段,这些国家的货币供应和国内生产总值的比率一般低于0.2。准货币票据主要表现为有息存款和定期存款,但是它们在调动资金方面的作用非常有限。商业银行数目有限,按人口计算的银行分行比率极低。这些银行在减少行政障碍方面没有表现出多少灵活性,手续烦琐,许多边际存款者对银行设施裹步不前。因此,若干非正规和半正规金融中介机构应运而生,它们主要是满足城市和农村的家庭和小存款者的需要。这些国家还有定约存款机构,也是一些中期和长期资金供应的好来源,不过这些机构主要设在首都,通常没有庞大的分行网络。贷款手段也很有限,主要是商业银行发放的贷款。由于这些国家比较喜欢流动资产,因此预付款、短期贷款和少量以商业银行的有价证券形式发放的短期国库券就占统治地位。(例如,在西非经济和货币联盟里,短期贷款平均占国家经济总贷款的百分之50以上,而在尼日尔,比率高达百分之90)。由于它们比较喜欢流动资产和短期贷款,所以它们向商业活动和服务行业提供自动清偿贷款,这些贷款平均占银行贷款的百分之50到60。因此,中小型企业以及农村和农业项目往往就依赖非正规和半正规机构。如所预期那样,许多处于初级阶段的国家一般采用直接的货币控制手段。

31. 在中级阶段,有关的非洲国家往往促进竞争,提高效率和扩大现有票据的适用范围。虽然在这一中介阶段商业银行继续控制着金融体系,但是,在调动储蓄和发

放贷款方面有越来越多的竞争。在这些国家里,银行数目一般有所增加。货币和活期存款同广义货币供应的比率大约是百分之60。广义货币同国内生产总值的比率从百分之20到40不等,虽然在一些国家如加纳等,这一比率在此范围之外。一些国家的政府制定法律增加银行的资本基础(例如尼日利亚)和/或建立保证金制度(例如肯尼亚和尼日利亚),以便向存款者提供保障和增加奖励。其他措施包括对银行进行较严格的监督,中央银行提供再贴现贷款以满足银行的清偿需要。定约存款以及证券和其他可交易的票据也越来越流行起来。非正规部门保持其创新和充满活力的特征,在半正规分部门里新的机构和机制涌现就是明证(见下文第四节)。因此,这些机构仍然是调动家庭储蓄的重要促进者,也是向消费者和微型企业发放贷款的资金供应者。此外,正规部门的机构同非正规部门和半正规部门的机构之间建立了联系,特别是采取了后者在前者存放闲置存款的形式。

32. 与此平行的是,这些国家现在有种类更多的供资办法,从而调动了存放期限更长的存款和允许发放金额更多和偿还期限更长的贷款。新的机构如贴现行、商人银行、进出口银行(在尼日利亚)和冒风险资本公司等一一出现,从而方便了借款的期限转换。连同以前所有的金融机构,这些新机构为这些国家提供了基石,可以建立一个促进证券市场的发展的基础体制设施,它的两个组成部分是货币市场和资本市场。但是,必须先建立货币市场,主要经营的是短期政府票据例如短期国库券。货币市场的发展还有利于采用其他票据,例如银行同业存款、银行承兑、存款证书和非金融公司签发的商业票据。建立资本市场没有建立货币市场那样精细复杂,少数处于中间阶段的国家建立了资本市场。但是,那些建立资本市场的国家(包括博茨瓦纳、科特迪瓦、加纳、肯尼亚、尼日利亚、赞比亚和津巴布韦)所调动到的资本数额很少。至于票据问题,这些国家由于建立了货币市场,因此方便执行间接的货币控制,大多数国家都减少了其所需的储备金,采用公开市场的营业方式和提高利息的灵活性。一些国家(例如加纳)将中央银行票据拍卖,以补充短期国库券,它们的中央银行也设立了贴现窗口直接地或通过贴现行间接地向银行提供协助。

33. 高级阶段的金融中介在非洲仍然如凤毛麟角,严格地说只有南非可以说是属于这一类。不过,埃及和毛里求斯也具有属于这一高级阶段的体制结构和票据,可视为接近这一阶段。这两个国家的特征是,它们有一系列的机构和票据,反映在通过各种票据高度调动起来的储蓄和投资资金供应,特别是在私营部门。因此,在南非,发放给私营部门的贷款比率很高,还可获取各种票据来为私营企业提供资金。而且还存在许多金融机构、新建的企业、资本市场和先进的股票交易所。但是,对于南非,有一个值得注意的有趣特点是,非正规储蓄方案(循环存款和贷款协会一类)的数目据报在1989年至1994年期间急剧上升。

34. 在非洲金融共同体两个法郎货币区:西非经济货币联盟(由贝宁、布基纳法索、象牙海岸、马里、尼日尔和塞内加尔组成)和中非经济货币区(由喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、赤道几内亚和加蓬组成);可以看到与国家分类有关的一个有趣特点。每一个货币区都由其各自的共同中央银行提供服务,它们发行共同货币,在各自的成员国里自由流通。每一货币区都推行共同的货币政策,各货币当局制定其他共同货币规则条例以及建立全区范围的银行同业市场。在这两个货币区,金融改革方案都列入一些措施,通过设立银行委员会来加强对银行的监督,使这些国家的金融结构改革取得进展。但是尽管有共同的机构和票据,在中非经济货币区只有喀麦隆和在西非经济货币联盟只有象牙海岸和塞内加尔,其金融深化程度属于中级阶段,而其他国家仍处于初级阶段。这种形成强烈对比的现象说明,金融深化不仅是建立机构和票据的问题,而且还要通过宏观经济和其他措施,例如调整实际经济和改革国营企业等措施,在实际部门进行相应的改革。对于非洲金融共同体的国家,非洲金融共同体法郎平价最近改变,连同其他结构性和稳定化措施,创造了深化金融中介的机会,这个机会正是这些国家的当局极力去追求的。

### C. 未完成的议程

35. 非洲国家在追求推进其金融中介程度的目标时面临着若干制约因素。首先

是中央银行业务领域的制约因素,涉及其独立性、研究和政策的拟订和实施、内部组织和信息流动以及决策。其次是金融机构领域的制约因素,涉及尚未完成的结构改革,加强商业银行和非银行金融机构,鼓励银行间的竞争,减少政府在金融机构的所有权,改善这些机构的管理,改变它们的“文化”,重新建立其对动员储蓄和分配贷款的态度(包括对妇女客户的态度)和做法,以适应非洲经济的具体情况。最后是实际经济领域的制约因素,例如鼓励以市场为基础的结构、结构改革、私有化和改进国营企业的财政业绩。

36. 除了上述制约因素外,还可注意到非洲迄今为止进行的金融改革往往几乎完全集中在正规金融部门,而忽视非正规部门。这一部门在动员储蓄、为微型企业提供资金和对其他被忽视部门和人群提供资金方面的潜力仍有待政府去发掘,国际捐助者和机构需将这个问题当作优先事项和金融改革方案的一个组成部分来处理。本报告在下列关于非正规部门有一节中就此提出了若干建议,接着提出一项三叉政策来发展正规金融体系。

#### 四、非正式财政系统

##### A. 系统及其重要性

37. 在多数非洲国家,非正式的财政系统对大批的财政交易(存款和贷款)进行仲介。这个系统的参与者的经营方式来自本国的传统和当地的文化以及根据适合该国情况的仲介财政技术。交易一般带有个人性质,并且根据信赖和对顾客的深入了解进行。这个部门灵活地满足了某些财政需要,因为如果完全依靠现有的正式系统,就不能满足这些需要。

38. 非正式系统由两个广泛的分系统组成:一个分系统是不属于货币或管制当局直接管辖范围的、纯粹的非正式机构和安排,另一个分系统包括根据许可证经营的并与正式财政系统有一些联系的半正式机构和安排。这些分系统受到国家货币政策的影响,因此,可能受到货币当局一些有限的管辖。



(a) 非正式财政系统

39. 非正式系统中有各式各样的安排。至少有6种这种系统在多数国家很常见,包括基本上社会性和个人的交易以及至少部分是商业性和非个人的交易:朋友和亲戚;金钱保管人;依照信贷预支贷款和销售货物的商人和贸易商;金钱出借人,两项广泛类型的以群体为基础的存款和贷款安排(循环储蓄和信贷协会及累积储蓄和信贷协会)。

(一) 朋友和亲戚

40. 尤其是在大家庭安排很普遍、公共社会安全网不健全和不容易获得财政保险的非洲,朋友和亲戚是取得财政援助的第一选择。值得注意这些交易的五项特点:互惠性(“有需要时我帮助你,你帮助我”),交易费用很少,很多这些财务合同具有开放性(没有固定的到期日期),提供贷款时所使用的审查办法非正式(个人认识出借人),履行合同使用非正式制裁(例如在社会上孤立拖欠者)。1988年在尼日利亚北部进行的一项调查结果证明,按价值计算97%的非正式部门贷款是在朋友与亲戚之间进行,这点说明了这些贷款的普遍性。很少使用抵押,而且几乎所有的贷款局限于极小的社会群体内,明显非常依赖人际间的信息流通,而且依靠亲戚关系和本村的制裁作为执行偿款的一项办法。

(二) 金钱保管人

41. 在非洲、特别是在农村地区很多人把他们的储蓄交给金钱保管人。金钱保管人一般是村子里一名受到尊重的人。一般对存款不付利息,而且存款人可能要向金钱保管人交付保管费用。在某些情况下,资金是由有亲戚住在村外边的个人存放,这些亲戚定期向村子汇款。在其他情况下,存款者可能累积资金购买财产或投资企业。

42. 这种安排的优点是防止盗窃、保密、有流动性和金钱保管人可能愿意向储蓄者提供的免费咨询和其他服务。缺点很明显：失去了从存放储蓄所得的收入和呆帐的风险。如果金钱保管人很活跃，就强烈证明财政系统在提供存款服务方面工作表现极差。

#### (三) 商人和贸易商

43. 非洲另一重要的非正式财政方式是市场制度的参与者提供的贷款。很多商人和贸易商经常以信贷销售其货物。可以见到多数的销售系统包含了这种贷款，而且都能够在系统中下上流动。举例说，加纳的一名肥料进口商可从一商业银行取得信贷限额资助他的活动。接着，他可能以信贷向批发商销售肥料，批发商也按现金或信贷条件向零售商销售，然后零售商按现款和信贷向农民销售肥料。事实上，进口商使用的正式财政限额至少部分资助批发商品和零售商进行的第二级和第三级非正式贷款。

44. 虽然较少发生，可是有一些非正式的贷款是倒过来进行，即一名农民可能把他的货物交给一名经纪寄售，然后经纪按照递付货款的方式把货物卖给批发商和批发商再卖给零售商。

45. 这种筹资方式有几项特色。在销售系统中的企业家通过提供不同的财政和销售服务能够达到规模经济。作为出借人，他们又可以利用他们与可能的借用人的非财政交易中累积的知识审查借用人的信贷信用。

#### (四) 金钱出借人

46. 一般来说，非洲的金钱出借人只有很少的顾客，短期提供小笔贷款，并收取很高的利息。在很多情况下，金钱出借人在商业中心或市场中秘密经营。有些非正式的贷款也与典当挂勾，因为典当向出借人提供贷款的安全抵押。举例说，据称加纳的农民把使用他们可可树的权利典当给出借人。然而，在非洲，典当没有世界上其他

地区那么常见。

(五) 以团体为基础的储蓄和信贷协会

47. 非洲有很多人参与两类自助的财政团体：一种定期收集资金并立即将收集的资金轮流拨给其中的一名团体成员(循环储蓄和信贷协会)，另一种从团体成员累积资金作不同的用途，包括出借(累积储蓄和信贷协会)。常常使用相同的总名称标明非洲的两种协会。在南非，这些团体称为斯托克弗尔斯(STOKFELS)，在加纳称为苏苏斯(SUSUS)，在喀麦隆和尼日尔称为汤蒂内斯(TONTINES)，在埃及称为加梅亚(GAMEYA)，在埃塞俄比亚称为埃库布(EKUB)(为循环储蓄和信贷协会的伊克库布斯 IQQUBS和为累积储蓄和信贷协会的伊德迪斯IDDIRS在名词上有明显的差别)，在尼日利亚称为埃苏苏斯(ESUSUS)，在突尼斯称为桑杜克 SANDUK)。

48. 循环储蓄和信贷协会虽然从成员获得储蓄，可是由于收到的现金立即分配给轮流的成员，所以不保留现金。轮流一般是通过抽签决定，首先抽中的人从团体其它成员获得免息贷款，然后在以后的轮流中通过缴款每期平均偿还贷款，直至在最后一次轮流时全部偿还贷款。在轮流中最后获得金钱的个人是明显的储蓄者，例如第一个获得金钱的人是群体储蓄的明显使用者，在中间的人作为净储蓄者的地位将取决于他们在轮流中的名次。从技术上来说，循环储蓄和信贷协会在轮流中的最后一个人获得他的金钱和所有其他个人偿付了贷款时就自我解散。然而，在实际上循环储蓄和信贷协会往往通过新的轮流周期继续下去。

49. 累积储蓄和信贷协会是由于各种原因组成，它们定期或临时收集资金，并将资金用于大量目的，例如向成员提供紧急贷款，作团体用途，成员或非成员用于小型投资项目的贷款。与循环储蓄和信贷协会不同的是，累积储蓄和信贷协会不是自我清理结束的，有一些这些团体发生变化并与正式的财政系统挂勾或成为其一部分。

50. 有各种原因说明为什么这些自助团体受欢迎。他们对成员收取的交易费不多，建立互信，提供保险或互惠，使成员能够得到以其它方式较难筹集得到的较大笔

的资金以及提供一种合理的强迫性储蓄方式。各种机构及其组织结构的存在这点证明,它们在提供服务方面实际上又表现了很大的灵活性和创新的能力。作为金融机构,它们综合了商业银行和短期金融市场的特点。这些团体受到欢迎这点证明,较穷的人也能够储蓄,他们愿意勤勉地履行他们的财政义务,当地社区能够发明和处理满足其财政需要的方式。事实上,这些集体储蓄协会作为储蓄的重要筹集者或作为有效分配的促进者具有最大的发展潜力。

#### (b) 半正式财政系统

51. 半正式财政系统包括有执照的、但一般不属于中央银行或其它指定的政府机构的管制和监督权力范围的机构。它包括邮政系统、存款互助会、其它合作社、非政府组织管理的各种金融机构、以农村和社区为基础的银行、财务公司和商业冒险资本公司等。即使在小的国家,可能也有一打这些组织提供贷款和筹集存款。在过去十年,很多非洲国家财政系统的这一部分迅速增加,一方面是通过新的加入者,另一方面是通过非正式部门组织变成半正式机构。

##### (一) 邮政系统

52. 在多数非洲国家,尤其是在农村地区,邮政系统提供大部分人口能够获得的唯一正式的存款实施。只能够获得的少数国家邮政系统的零星资料可以说明这些系统的当前情况。举例说,1988年,冈比亚邮政储蓄系统约有35 000个储蓄帐户,在坦桑尼亚,邮政储蓄系统约保留该国所有正式存款的10%;在纳米比亚,邮政系统在1994年约有67 000个储蓄帐户。

53. 作为一般的惯例,邮政系统接受小笔的存款并将这些资金直接送交财政部、中央银行或属政府所有的储蓄银行。例如是在加纳,通过一个旧的邮政储蓄系统成立了一家全国储蓄和信贷银行。在多数讲法语的非洲国家,邮政系统在流动资金和帐户间转帐方面遇到困难。然而在乌干达等其它国家,通过长期疏忽和式微后,

邮政系统基本上奄奄一息。

54. 邮政储蓄系统有几项优点和缺点。它对蓄储者收取小额的交易费；它地理广泛的网络减少存款的时间以及通过其内涵的政府担保向储蓄者提供信心和保障。它的缺点主要是与政府及其官僚机构的联系，造成较长的提款手续和拖延，冷漠的顾客服务和存款利息低。

### (二) 存款互助会和合作社

55. 自1993年底截止，非洲有20 000个注册的存款互助会，会员超过500万。它们筹集了约相当于5亿美元的存款和股本，并具有数目较少的未清偿贷款。28个国家具备与区域存款互助会组织(ACCOSCA)联系的国家存款互助会联合会。如尼日尔等其它几个国家有存款互助会，可是缺少一个能够与 ACCOSCA 联系的国家组织。约有四分之一至三分之一的这些存款互助会财政稳固，另有三分之一在挣扎图存。其余的三分一奄奄一息或无偿债能力。在1980年代后期，几家最稳固和最大的存款互助会是设在喀麦隆、卢旺达和多哥。

56. 除了存款互助会外，一些合作社也在非洲提供财政服务。例子是肯尼亚的多种用途合作社、冈比亚的农民合作社、莫桑比克的农村合作社。然而，这些合作社现在可能比几年前提供较少的财政服务，而且参与筹集自愿存款的合作社相对很少。

57. 存款互助会和合作社有几项受欢迎的特色。它们是基层组织，有效地提供小笔贷款和筹集小型储蓄。它们也具备经过发展的管理和监督技术在不同的文化中运作。通过借助自愿劳工和捐助的设施，它们一般维持较低的间接费用。多数这些小型存款互助会和合作社也经营贷款和储蓄；个人必须首先储蓄才能获取贷款。

58. 虽然这些机构具备几项受欢迎的特色，但也有一些弱点。组织的所有权常常是不明确的，董事会行事方式往往不一定符合成员的通盘利益。由于与一个更广泛的财政网络没有联系，较大的存款互助会还可能碰到流动资金管理问题。从参加的经济活动的群体中吸收成员的存款互助会也可能受到影响多数成员的不利事件的

损害。

59. 经验证明,存款互助会需要时间和耐心建立,可是衰退起来却很快。举例说,尼日尔最近的一项试办项目用了几年时间通过完全着重筹集存款为大约48家新的存款互助会谨慎地建立基础。只有在建立了股本和存款的基础后存款互助会才开始提供贷款。

### (三) 非政府组织

60. 近年来,在非洲很多地区出现了很多提供财政服务的非政府组织。在很多国家,一般通过捐助(国内外的)资助的非政府组织现在构成财政系统中变化最快、进行最多试验的部分。他们发展了短期和小数额贷款的办法,作为财政仲介,对非洲的财政系统是一项有用的增添。

61. 只有关于少数国家零星的资料部分记录非政府组织在数字方面的重要性及其提供的财政服务。举例说,在1980年代后期和1990年代初期,约有300个发展的非政府组织在肯尼亚活动,加纳约有350个,塞内加尔有126个,冈比亚有108个,斯威士兰有44个,津巴布韦有数百个。然而,其中只有少数(例如在斯威士兰登记的44个中有4个)参与信贷方案。

62. 非政府组织在其信贷业务中使用各种财政方法和惯例。很多的非政府组织试行各种的集体贷款,有些使用贷款担保资金鼓励商业银行向目标团体如妇女贷款。乌干达妇女财政和信贷信托和肯尼亚妇女财政信托是在非洲从事这种业务的很多妇女信贷方案中的两项。几个非政府组织也在试行采用格拉米银行式的做法,例如在布基纳法索。很多非政府组织在拟订其方案方面从非正式财政系统吸取经验教训,例如冈比亚的乡村银行(visacas),另一些非政府组织则重复和仿效正式财政系统的做法。有些非政府组织以接近或高于市场的利率提供贷款,尽管另一些非政府组织对贷款提供优惠利率;津巴布韦的西维拉屋农民信贷项目是后一种做法的例子。

63. 很多这些方案碰到问题,包括收回贷款的困难、经营费用高、缺少财政管理技能、信息系统不充分和缺乏慎重的监督。除了津巴布韦的储蓄俱乐部外,很少非政府组织真正重视筹集存款。

64. 收回贷款是非政府组织能否维持的问题的一部分,而保留及时或全面贷款组合记录的非政府组织较少。随着贷款数量的增加,贷款的再筹资可能掩饰了收回贷款的问题。由于非政府组织非常依赖起伏到达的外来资金,在某一信贷方案成熟后,借用人偿还贷款的意愿可能减少,而且他们能够再次向非政府组织借款的可能减少。由于非政府组织的贷款着重在经济上脆弱的个人,因此,在宏观经济情况恶化时,收回贷款的问题加剧。

#### 四 商业冒险资本公司

65. 在少数国家,新的商业冒险资本或冒险资本公司有时候由于以当地为基础的创业活动和有时候通过捐助者的筹资而产生。这些公司一般很小,只资助几家企业,而且常常提供短期贷款补充产权投资。乌干达发展财务公司是这种公司的一个例子。另一例子是喀麦隆的共同储蓄和投资基金,他创新地建立了投资俱乐部,把成员的存款分成“援助基金”和“投资基金”。援助基金只向成员贷款,可是根据拍卖的原则,因而在贷款决定中加进了“市场”考虑。另一方面,投资基金向成员拥有股份的一个商业冒险资本基金提供资金。喀麦隆的“业务71”是将其业务扩大到投资活动的另一个例子。然而,随着企业业务范围的扩大,这种财务的发展在财务深化的通盘进程的后期出现。

66. 由于缺少关于上述非正式和半正式系统的财政业务的全面和有时间次序的数据,无法确定地评估其规模和逐步的增长。取而代之的是,研究人员通过使用代替的指数,例如存款与货币供应的比率、银行信贷与私人部门和与国内总产值的比率以及日常的证据等,估计其重要性。这些指数证明,财务活动中的非正式和半正式部门的比例在非洲远远高于其它发展中国家。因而,1988年在喀麦隆非正式和半正式财务系统几乎占了农村财政资产的四分之三,比该国正式银行系统拥有的存款约多

了20%。在赞比亚和津巴布韦,约有85%的小农可以获得非正式信贷;在马拉维据报非正式财政系统约比正式系统大三倍,加纳的非正式系统约为正式系统的四至五倍。<sup>2</sup>非正式信贷也许是经济中唯一的消费信贷来源,和正式机构比较,它在创办和扩大费用的筹资方面的作用较大(如马拉维、乌干达、坦桑尼亚、联合共和国和赞比亚)。

## B. 政策提议

67. 非正规金融系统的继续存在和发展<sup>3</sup>要归结于许多因素。在此部门的机构(或个人)从地理范围来说更接近顾客,包括存款人和借款人,因此使用其服务方便,能够提供更快的服务并在贷款时一般不要求可出售的抵押资产,资料和交易的费用一般较低,能在贷方和借方之间建立互信;许多时候还提供保险和互惠。此外,该系统还可以满足正规金融系统无法满足的一些需要,或替代撤走或收缩的正规系统。但另一方面,非正规金融部门也有一些局限性,如没有一定规模带来的节省,职能范围较窄,资金结构中资产和负债种类有限,存款人和借款人风险选择不相称,有时对借款人收费较高。发放高风险贷款的非正规市场收取极高的利息,比正规市场的利息能高出20余倍。这种高利率阻碍生产企业借钱,它们很难期望获得相应的高利润以支付这些利息。

68. 上面简述的对比给政策制订人出了一个大难题。应当保存非正规系统或通过扩大正规系统逐渐取而代之;除少数例外情况,各国当局和中央银行至今倾向于忽视非正规金融部门,而集中努力促进正规部门。但非正规金融机构除上述优势以外,在动员储蓄和满足小企业以及妇女和无地农民等目标群体的需要方面,表现出特有的实力。这些部门和群体正是非洲各国的优先目标,而且是其减轻贫困战略的组成部分,这些战略更多地依靠国内、而不是国外资金,目标是创造更多的生产就业。

---

<sup>2</sup> 见Ababe Adera:“非洲正规和非正规金融部门间的有效联系:一项建议”,载于《储蓄和发展》,1995年第1期,第十九卷。

<sup>3</sup> “非正规部门”一词,此处和以后各节也包括半正规金融部门。



69. 因此有充分的理由保存和鼓励非正规系统,通过适当的政策措施克服其局限性,同时发展和加强正规金融系统。如果各中央银行成为国家的中心机构并建立各自的国家金融系统以服务于当地经济的需要和环境,就能取得上述最好的结果。但对两种非正规金融系统必须作出明确的区分,一种是为回应条例管制或填补正规系统空缺而发展的,另一种是基于传统做法。前一种可能会随着正规金融系统的扩大而逐渐缩小,而将后一种正规化通常并不可取。

70. 拟议的政策措施的基本目标是,尽最大可能并以成本效益的方式利用非正规和半正规金融系统的储蓄和信贷潜力,加强其在不太富裕的口中动员小额储蓄的能力,鼓励在分散的领域、即正规金融系统一般触及不到的领域放款。

71. 非正规系统的许多参加者不在当局考虑的范围。如亲友、放债人和甚至商人,一般使用其个人储蓄放债;他们并不动员(别人)的储蓄,他们的放款活动近似于对个人生产资产的投资。因此严格来说,只有积累储蓄和信贷协会、信用社和合作社、非政府组织设立的信贷机构才需要纳入本倡议的范围,作为动员一组成员储蓄并借钱给另一组成员的金融媒介。如布基纳法索、喀麦隆、尼日尔和若干其他非洲国家的情况所显示,这些机构还有可能扩大其业务范围至更多的存款人和借款人,调整其业务的性质和规模,加强与正规金融系统的联系而不失掉其特点或对正规系统现有的比较优势。

72. 本政策倡议首先是要求各国作出努力,力求确定非正规部门各机构的总业务量和作用,了解其工作情况,非成文的规则和社会习俗如何发挥作用,和帮助这些机构应付金融交易中的固有风险。还需要进一步研究以了解非正规部门各种行为人的储蓄和投资方式,比较喜欢哪种金融手段和服务,其经济期望、对风险的评价、对冒险的不同风险与报酬的态度。

73. 此部门的发展在很大程度上取决于国家和区域(如CFA法郎区国家)对积累储蓄和信贷协会、信用社与合作社等机构业务的支持。可以通过颁发执照和注册使这些机构有一个确定的名称,鼓励它们同银行加强联系,从各银行得到更多的商业信

贷,然后转借给它们的顾客。应当鼓励这些机构组成更广泛的“协会”或合作系统,以使各成员组织能从协会的身份受益,还应推动商业银行向它们发放信贷。为实现后一种可能性,这些机构可以发展一些能转让和贴现的资产/负债文件(如“团体责任”)作为抵押,并帮助发展与正规金融系统的联系。此外,力图同正规金融系统联系的有希望成为媒介的机构,应给予管理协助和提供较好的技术。建立这种联系有两方面的好处:改进非正规部门的财务管理和媒介活动,并可以使正规金融系统了解城乡非正规经济的需要和资源,并熟悉正规金融系统可以仿效的非正规金融系统的“最佳做法”。

74. 还可以鼓励半正规机构按照“业务71”的类似办法参与投资资本。这种业务的规模扩大以后,应允许此类资本投资基金从商业市场借钱。然而,在邀请政府和国外捐助者干预时必须谨慎从事。这种干预应以需求为基础,随着非正规机构的发展逐渐进行;与“业务71”的成功实例相对照,喀麦隆也提供了另一个实例,即一个行之有效的储蓄团体因捐助者干预和企图扩大业务而跨台。

75. 中央银行为帮助加快这项工作可以发展一种“协会条款”的一般通用框架,鼓励诸如储备金和定期公布帐目等规定。各合作社、信用社或其较大的协会可以自愿(或许最终要作出法律要求)参加。作为一种鼓励办法,有关的中央银行可向同意按照这些条款开展业务的机构提供免费的监督和管理服务。中央银行还可以对这些机构的高级职员进行实际的培训,如在各商业银行和中央银行进行在职培训,为这些机构的人员举办有关管理办法、会计和财务管制程序的技术讲习班和研讨会。是否一开始就要求这些机构登记并由中央银行正式管理,或等待这些机构有所发展后再提出此类要求并逐渐扩大<sup>4</sup>到全体信用社和合作社,应由各国根据各自的情况,

---

<sup>4</sup> 在过渡时期,成员和股份持有人自己可制定“自我管理”规定。还应注意不要以过多的法律和报告要求给小型非正规业务造成过大负担。只有在法律和物质基础设施经过改进足以支持有效监督时,才应将银行监督扩展至非正规部门实体。

包括中央银行本身的技术和人力资源加以决定。

76. 国际社会可根据需要补充中央银行的资源和能力,如帮助制定总倡议,包括拟订合作社的业务规则和条例,组建技术人员队伍和举办技术讲习班。

77. 拟议的倡议还可包括半正规系统的另外两个部分:邮政系统和发放信贷的非政府组织。

78. 邮政系统作为金融储蓄的动员者具有很大的潜力。为实现这种潜力,需要对该系统作出改革,以便使其成为能在商业基础上管理其储蓄帐户和用这些储蓄进行投资的独立的系统。邮政储蓄要得到大众的欢迎,需要提供吸引人的和有竞争力的投资回报率,要有不同的存款偿还期,取款程序和资金的转帐要方便顾客。一种可能的办法是在中央银行的积极协助下将邮政系统变为储蓄银行,并在商业基础上进行经营。

79. 鉴于非政府组织日益重要,以及上文列举的各项弱点,拟议的政策倡议也应包括开展金融媒介业务的非政府组织。经验表明,如果只使用赠款,回收率必然很低,一个重要的机构能否维持,要取决于调动存款的能力,这种存款如果不是其总财政资源的主要部分,也应是一个重要部分。这些机构得以维持,可以循环地使用提供给它们的资金,最终能够自筹资金,能确保向其顾客提供经常的信贷,这既符合国家的利益,也符合提供资金给这些非政府组织用于转贷的捐助方的利益。为此目的,准备长期开展贷款业务的这些由非政府组织领导的机构,应当取得执照,并应定期公布有关其业务的某些最低限度资料。此外,一个金融非政府组织或许不能从一开始就动员到存款,但发放许可证的当局(以及初期资金的提供者)如果不是要求,也应鼓励这些机构以贷款业务一定比例的存款指标为基础,朝此方向发展。当非政府组织经营商业活动以后,就应接受中央的某些审慎管理和监督。在帮助非政府组织朝此方向发展时,各中央银行应参照上文指出的对信用社和合作社的类似方式,向非政府组织提供援助。

## 五、促进非洲金融媒介活动的战略

### A. 一般考虑

80. 第三章对非洲金融市场的现有结构和作法进行了简要的考察,其中指出非洲各国一般缺乏完备的金融市场,这种市场可以帮助最佳调动和使用储蓄,并能有效地执行货币政策,这两者都是经济增长的重要条件。因此,非洲应将金融市场的深化和多样化作为政策制定者的最高优先事项。

81. 金融媒介活动要取得可持续的进展,宏观经济需要有合理程度的稳定。然而,许多非洲国家虽然在其经济改革方案中在降低通货膨胀、预算赤字和汇率估价过高等方面最近取得了进展,但仍存在许多宏观经济的失调问题。尽管仍有这些失调现象,不应当延误促进金融媒介活动的努力,而应当与旨在实现宏观经济稳定的政策同步进行。包括加纳、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国和乌干达等的经验在内,有充分的证据说明金融改革和宏观经济政策改革是相辅相成的,应当同时进行。

82. 金融部门的改革可以逐渐进行,也可迅猛进行。在非洲,权衡各种考虑似乎倾向逐渐进行。这由于首先需要建立某些初步的条件,如要准备一批人力资本和建立管理制度,建立金融资产的适当组合以及各种信息渠道。发展人力资本和管理制度尤其重要,没有一批业务熟练和勤奋工作的工作人员,最佳的银行资产组合也会无利可图,但这项工作需要时间,而且只能逐渐见效。

83. 市场经济的两个基本要素必须具备,金融部门才有可能取得发展的动力:即治理的质量和财产权的明确陈述。从一般的意义上来说,治理就是在平民社会中建立秩序的一切作法。选择的自由和交易的非个人性是市场经济的标志。非洲的治理也应包含同样的价值。为此,各国政府需要创造一种正确的环境,应当承担市场经济的促进者、而不是监护的人作用。

84. 要使市场现代化并得到加强和扩大,还必须正式肯定财产权。为作到这一

点,要使财产权体现于人人可以取得的、标准化的交换文书之中,并在一个具有可实施的法律规则的中央系统内登记。这样财产权就可以以一种适于交换的方式进入市场,例如支票、股分证书、期票、证券与合同,以便于将这些资源转为其最高的使用价值。

85. 非洲可采取下列备择作法:演进的作法,或基于先导政策的作法。演进的作法是让金融市场自然发展,取决于全面经济发展的步伐和现有的奖励制度,当局主要通过对环境许可时改进或修改法律和规章进行事后的干预。另一方面,先导作法则由各当局事先提供一个法律、规章和审慎的框架,旨在推动和当可行时加快金融市场的发展。它帮助制定促进和便利这一发展的机制、机构和手段。

86. 先导作法可能更适合非洲各国的实际情况。有如下一些理由。第一,在非洲各国市场的力量经常没有强大到能通过本身发展金融市场。多年的金融萧条妨碍了市场的革新和创意,限制了金融多样化并形成不利于市场机制运作和私人部门的若干偏向。第二,金融市场发展速度和力度的一个决定因素是国家的机构建设能力,需要通过官方和捐助方的援助在非洲积极培育这种能力。例如,肯尼亚通过这种作法成立了一些贴现银行,并成为货币市场发展的中心。第三,采取先导作法可以使用最有效的计划机制,采用适合当地条件和发展水平的技术,和在当地组织所需的培训基础设施。例如,在毛里求斯,证券交换所长期以来实际上只是一家经纪人协会。在这种情况下后来将其制度化成为一柜台市场是很自然的,因为起初交易量不足和缺少合格的经纪人,正式的票据交换所不可能稳固。

87. 先导政策应当解决若干问题,如从何处开始,所采取的最佳建立道路,建立新市场、新手段和资产组合的最佳办法,如何组织金融资料的流动和传播,以便市场参与人能有效行事,以及必须采取何种鼓励办法。这些问题的答案将取决于一个国家金融媒介活动已经达到的阶段。但主要点是这种政策引导金融机构朝着市场取向的方向发展,因为它排除前进的障碍,鼓励约定储蓄机构,使新的储蓄手段为储蓄者喜闻乐见,并引导银行改变业务作风以使其适应非洲的当地条件。

## B. 可能的战略

88. 促进非洲金融中介服务的努力应包括发展非正规和正规系统以及两者之间的关联。前一节谈到了非正规系统。本节提出了一个发展正规系统的战略。

89. 非洲国家不妨考虑推行一个三方面的战略来发展正规的财政部门：加强和促进各种银行和非银行的金融机构，设计和提倡发展各种不同的金融票据，以及发展和执行货币政策的间接工具。应对旨在为每一个中介阶段的财政目标服务的各种机构、资产和工具的适当配合给予仔细的考虑。

90. 提议的战略考虑到了非洲各国政府已经采取的各种财政改革，但它建议进一步的措施应更为全面，应同时处理到那三个领域的问题，以及根据所达到的中介阶段，确保具备了可持续发展所需的先决条件。

91. 在财政的每个中介阶段上，各当局将面临到三个至关重要的问题：中央银行的地位和技术能力，银行和非银行金融机构的财政健康状况，和法律、管制和审慎财政的架构。

92. 中央银行在每个财政中介阶段上将发挥的一个关键作用是培养和监督以及发展财政制度。中央银行本身应处于一个不断演变的阶段上：使自己有能力履行作为经济金融警察的任务。因此，恢复非洲中央银行在金融管理上主要地位应是被认为是最关键的工作。人力资源和技能的核心应首先用来改善中央银行的作业和管理能力，配合金融市场的发展。

93. 银行的财政健康对于进一步的金融深化是同样关键的。商业银行是金融深化的基础。就像亚洲的经验显示的，脆弱的银行会减低公众对金融系统的信任，破坏中介服务。改革失败的银行是一项很费钱的工作，银行管理方面和中央管制当局必须随时警惕，确保银行的作业是审慎的，是在商业基础上进行的，并加强会计和审计标准。非洲的经验也显示出，如果没有在实质部门内进行相对应的调整，譬如改组公营企业，银行的改组和资本调整往往是不会成功的，甚至导致倒退。

94. 还必须不断审查审慎行事和监督性的管制架构,以确保金融系统的力量。这些管制的内容和复杂性必需能够配合现有的金融中介的发展程度,限制既不太严,从而防止了竞争和发展新的体制和做法,也不太宽松,从而允许设立了可疑的和成问题的财政机构。某些非洲共同体法郎国家,以及像加纳和坦桑尼亚联合共和国等其他国家的经验显示出,审慎行事的架构的改善,同时加强监督必须按相同的比例,与金融深化同时并进。区域的考虑因素也可能会影响非洲国家可能采取的管制架构的类型。共同货币区域内的成员资格将会要求其成员国采取一个共同的、全区域性的管制架构。甚至对于不属于共同货币区的国家而言,为了避免“争相”引入外国银行,以及为了允许国家间/银行间有更大的资金流动,以便有利于在非洲出现地理范围更广泛的金融市场,类似的管制和审慎架构也可能是可取的。

95. 非洲各国之间在金融中介服务的发展程度上差异很大,因此采取的任何一般性战略必须要能配合每一个国家的情况。以下提案突出了同每一个中介阶段阶段有关的关键步骤,需要对它们进行进一步的调整,以配合特定国家的需要。应根据区域内有关发展特定体制和工具方面的最佳做法在每一个国家执行该战略。

96. 在发展中介服务的第一阶段期间,中央银行的主要目标是通过发行和流通足够数量的货币,以满足经济对流动资金的需要,以及确保商业银行的偿付能力。中央银行是政府以及商业银行信用的主要来源。利率是由中央银行决定的,向经济提供多大数量的信用也是由它决定的。由于在此中介阶段还不可能有“市场”,中央银行需要估计出对货币的需求量(在货币和收入之间得出简单的统计关系),以及对基本货币的对应需求(通过货币倍数)。为此目的,中央银行必须要具备适当的研究和作业能力。此外,它们应拥有充分的人力,监督各商业银行,以确保存款的安全,培养人们对银行系统的信任。为了有效地履行这些职责,中央银行应不受政府的干扰,本身维持健康的资产负债表。

97. 非洲的许多中央银行,特别是处于财政中介第一阶段的国家的中央银行并没有显现出这种理想的情况。因此第一优先的事项必须是改革和加强各个中央银行—

从体制上和从财政上。应适当修改中央银行的立法,明白确认它们的自主性,从它们的业务中排除掉各种发展性的银行业务和其他半财务性的职责。从财政上加强它们必须使它们不需要担负起对政府和处境困难的金融机构,影响它们资产负债表的?积债务。在加纳和坦桑尼亚可能可以找到如何这样做的良好例子。在加纳,中央银行的重估价户由财政部发行的债券取代,其中有一项了解,即对重估价户的所有新增加额都将由财政部以现金了结。债券利率低于市场利率,以便对中央银行提供收益流动,确保其财政自主性。不履行义务的公营企业贷款所引起的坏资产是通过各种方法来消除的。坦桑尼亚联合共和国的新坦桑尼亚银行法使坦桑尼亚银行实际上独立于政府之外,创造了各种机制和义务,确保适当的责任制度,将达到货币稳定作为银行的主要目标。同时改革了银行的组织,制定了更好的会计和审计程序。在中央银行仍然脆弱和财政困难的国家里,沿着这些路线的改革将为推进中介服务奠定基础。

98. 在许多处于财政中介初级阶段的国家的银行系统是同样脆弱的,它们承担了大量不履行义务的资产。因此除了加强中央银行外,对银行进行改组和调整资本对于创造一个有动力和有竞争力的金融系统是必不可少的。虽然许多非洲国家已经经过了这一过程,但某些国家由于这种改组的内在成本和政府面临的预算限制,这一过程停滞不前。各捐助国和国际金融机构可以提供适当的财政支助,解决这一改组过程的最初费用。

99. 各银行改组应以以下方面作为基础:对各帐户进行全面审计,将它们不履行义务的资产转移给其他的追偿机构和由政府债券代替。然后各银行应调整资本,逐步达到国际清算银行的资本:资产比。同时,它们必须达到严格的报告要求,受到中央银行的密切监督。改组脆弱银行的同时应改革国有银行,方法是分散它们的业务,并放松新银行开业的限制从而使它们必须面对竞争。此一努力的目标应是恢复各商业银行的偿付能力和公众对银行系统的信任,从而为进入银行领域创造需求和机会。一个相关的问题是有关需要为存款提供保险的。一方面,这种保险可以建立人



们对金融储蓄的信心。另一方面,如果没有对银行业务进行严格监督,没有发展法律架构,这样做可能费用很高。

100. 非洲各国最近几年在停止和扭转成为 1980 年代特征的财政中介倒退和财政困难方面取得了显著进展,它们现在能够进一步推进它们的财政制度,进入金融中介第二阶段。在此过程中可以设想到四个逐步采取的步骤:建立一个清算机构,设立一个银行间存款市场;创立一个国库券和其他短期私人票据的初级市场,然后发展一个这些票据的次级市场。成功地执行这些步骤需要有更多的银行和其他非银行金融机构进入金融系统,创造和促进新的金融资产,在制定货币方案的工作中,少利用直接信用,多利用间接货币政策的工具。当然这些行动必须成为持续努力的一部分,以改善一般的经济效率,在自由的,有利于市场的经济架构内实现宏观经济的稳定。这项努力的一个重要的补充因素是,改革国营企业,以期恢复它们的金融活力,从而增加它们作为贷方和作为借方参与金融市场的潜力。

101. 在此阶段内,中央银行的工作将比金融中介初级阶段更多样化和更复杂。它必须着手和鼓励发展灵活和面向市场的金融票据,进一步正式确定它同商业银行的关系,拥有更大的监督和管制各银行和其他金融中介的权力,能制定和执行货币方案,为取得中央银行的信用确定精确的规则,包括再筹集资金设施的挂牌利率。

102. 建议一个适当运作的清算机构是银行间交换支票、汇票、旅行支票等初级债权和其他短期付款工具的绝对必要条件。一般而言,银行通过可能不会出现在银行资产负债表上的支付系统被欠或欠有大量金钱,如果借方银行破产就可能使个别银行面临到支付系统的风险。这项风险是随着付款的大小和清付所需时间的长短而变化的。银行将更愿意拥有对彼此的短期债权,如果在金融上它们是强大的,不会被人们认为它们可能存在清偿和偿付能力困难,而且如果存在作业良好,效率高的清算机构的机制,从而避免交换和结算时间过长的情况,并因而避免了大量流动和偿付的风险的话。清算机构应有一套透明的规则和条例,明白规定清算的过程、向受款人结算资金的最长时间,以及成员银行对中央银行维持正面的现金结存,

103. 有了一个运作良好的清算机构后,下一个步骤将是建立一个银行间存款市场,让商业银行互借短期(隔日)资金。为了使此一市场发展起来,中央银行应停止其调节的作用,从而使商业银行必须通过订立以流动和履行义务的资产担保的重购合同彼此满足其短期银根需求。中央银行可以成为发展此银行间市场的促进者;它可以根据市场自由决定的费率,就剩余资金接受卖方和买方的出价,它可按需求支配该剩余资金。在区域货币安排的情况下,例如在非洲共同体法郎区内,已设立了区域银行间市场。在不属于同一货币的区域内的国家间也可以试探建立类似区域银行间市场的可能性,特别是在制定了平行的金融和审慎管制办法,并放宽了外汇市场的情况下。

104. 这一发展的关键是利率自由化。这最好是由中央银行进行国库券拍卖和(或)中央银行票据拍卖。国库券市场必须通过各阶段加以培养。最初时目的应是为国库券发展一个初级市场,让商业银行,并最终由其他机构和个人对发行的国库券数额出价。拍卖过程要成为可信的,必须是充分透明的,定有明白和正式发表的规则。国库券可以以比较小的面额发行,并可以有各种不同的到期时间(例如,三个月到两年),应鼓励非银行的投资者参加这种拍卖。这些拍卖应定期举行,间隔不应太长,以便让投资者能计划它们的资产,将国库券资金筹措率变成为经济体内利率结构的基础。虽然发行国库券是财政部的特权,但必须同中央银行协商进行,并在一个由中央银行不断更新的货币方案的范围内进行。为此目的,应考虑建立一个中央银行—财政部联合货币政策委员会,由其制定和监督货币政策,并由中央银行执行该政策。

105. 中央银行在国库券方面的业务最终可以成为货币管理的工具。为此目的,国库券拍卖的收益不应自动地交给财政部(记入政府帐户,或国营部门的净借款额应在全面货币方案的范围内加以确定)。这些收益应存入一个冻结的财政部和中央银行的帐户,由中央银行利用它来向经济体注入和从其中撤出流动资金。作为国库券拍卖出售的的补充,中央银行应在适当阶段制定一个反向重购国库券的机制。

106. 国库券初级市场一旦顺利作业后,当局将可以开始促进国库券的次级市场,

在该市场上,各银行将愿意就国库券采取开放立场,发挥市场的功能,并提供次级交易设施。中央银行应开始逐步发行期限较长的国库券,同时确保有条理地制定其价格。应减少直接贷款中的任何补助因素,并以逐步方式将其取消,以避免利率结构的扭曲。存款责任最低清偿能力比(通常以现金和国库券的形式)的要求也应逐步取消,就像对所有政府证券的利息收益的任何优惠税率都应取消一样。

107. 然后应扩大国库券市场,进行一般的政府证券的交易,以此作为进入金融中介第三阶段的一个步骤。战略应是发展一个指定的初级证券商系统,其主要目的是提供充分的包销能力,确保有秩序地对新发行的证券进行初级分配,成为准备买卖那些未上市证券的经纪人;从而传递所需的流动资金。为此目的,中央银行应促进在自愿的基础上建立一个关键数量的初级证券商,他们必须满足某些最低的标准(例如符合最低资本标准),拥有金融能力,支持政府证券市场,并鼓励竞争。为了确保该系统的安全、健全和透明性,以及确保证券商维持充分的流动资金以满足它们包销和买卖未上市证券的义务,初级证券商还应满足有关调动资本方面的各项要求。应允许初级证券商进行重购交易,能以出借人或贷款人的身份进入活期贷款市场。中央银行当然还将向初级证券商提供最后的清偿支助。

108. 虽然国库券将是发展短期货币市场的基础,但应预期该市场将逐渐扩大其业务,将会包括以下方面的交易:短期商业汇票、银行承兑汇票、流通存单、和其他短期负债单据,例如(改革或改组的)国营企业以及私营公司的负债单据,特别是在银行系统扩大,包括新的实体进入银行系统,以及在出现了其他非银行金融机构的情况下。体制上一个必要的补充将是建立贴现商行,它们最初时将进行国库券的交易,但逐渐还将进行非政府债券的交易。加纳成立了两所贴现商行——一所为商业银行和保险公司联合拥有,它是银行间在货币市场上短期资产的中介机构,另一所是在金融公司的协助下成立的,为商业票据提供了次级市场。加纳在这方面的成功经验是值得其他非洲国家模仿的例子。

109. 自1980年代中期以来,非洲就已开始采取了各种不同形式的由市场决定的

汇率制度,包括银行间和(或)拍卖系统和外汇局。应建立一个竞争性的银行间外汇系统,允许各种金融中介继续发展市场做法和工具,以满足客户的需求,从而进一步支持沿着上面说明的路线扩大和加深金融市场的工作。在此种银行间市场上,银行(和外汇局,在有外汇局的地方)之间应能活跃地进行外汇的交易,中央银行在市场上买进和卖出外汇方面的作用将会减少,它的活动将限于管理官方外汇准备和代表政府进行外汇交易。不过它可能可以对市场进行干预,减少汇率过大的起伏,或推行某些具体的,预先决定的货币目标。此外,中央银行应积极向各参与者提供有关外汇市场作业方面的教育,坚持收到关于交易商外汇交易的报告,改善通讯基础结构,使各参与者能在拖延最少的情况下收到相关的资料,例如各交易商所报的汇率。就像国内银行间市场一样,各参与者必须对彼此清偿其义务的能力具有信心。

110. 发展金融中介第三阶段将涉及成立资本市场,它有两个明显的部分:证券部分和非证券部分。虽然倾向活跃的政策似乎对发展非洲金融系统货币市场这一部分是恰当的,但资本市场的发展可能最好根据个别非洲国家的经济发展,同时并进。在发展该市场的证券部分方面尤其如此。在此阶段,专门的开发银行的作用将显著减少,因为它们的功能将由资本市场取代。股票、证券和债券等金融工具,和同产权有关的债券的发行将取决于是否出现了得到充分公众信任而愿意把他们的储蓄交付给它的企业。在体制方面,虽然可以在短期或中期内正式成立证券交易所那样的机构,但成立证券交易所本身并不会产生产权市场。在可以发展出一个成功的证券交易所之前,一组相关的机构、工具、和财政、税务和法律问题必需得到解决并已制定好。在某些非洲国家里,例如科特迪瓦、加纳和肯尼亚当然已经存在证券交易所,那里已经具备了某些必要的机构和工具。但是,它们还没有发挥它们应发挥的积极作用;譬如在加纳,市场资本化的程度一直很低。到1993年底时,新发行的证券只占到交易所业务的一小部分;当时在交易所注册的15家公司中只有一家有新股票上市。这些国家的当局正在采取步骤,通过扩大成员,放宽金融工具的范围,把国库债券和其他金融工具包括进去,和促进提高股票的流通性等方法,鼓励扩大它们的证券交易

所的活动。

111. 上面描述的战略的基础包括四个基本成分(利率自由化、取消信用上限、改变中央银行筹资的作用、和外汇自由化),三项政策工具(国库券、开放的市场作业、外汇拍卖和(或)银行间外汇市场),和某些体制的建立(银行的改组、审慎和监督架构、和建立配合创造货币和资本市场的机构和机制)。非洲国家在制定政策,促进金融活动的深化和多样化时,可能愿意把这些因素考虑进去。

## 六、综合建议

112. 一些非洲国家正在进行金融部门的改革,旨在改变其金融系统过去缺乏媒介活动的情况,并推动金融的深化和多样化。但非洲国家中金融系统仍属于最弱的部门,各国政府应将发展金融媒介活动作为决策人的最高优先事项。

113. 非洲的金融改革至今仍集中于正规金融系统,而忽略非正规系统。非正规金融系统促成了大量的金融交易,并灵活地解决了否则无法解决的一些金融需要,包括对小额资金的需要。鼓励和发展非正规系统,利用传统的习惯和作法,加强与正规金融系统的联系应是非洲促进金融媒介活动今后努力的组成部分。

114. 金融改革和宏观经济稳定是互相依存和相互推动的,必须同步进行。

115. 采取逐渐但先导的做法发展金融市场最适合非洲的情况。这将保证创造必要的先决条件,如建立适当的人力开发能力,以支持金融系统的可持续发展。

116. 如果能具备市场经济的两个基本要素,即高质量的治理和财产权的明确规定(如资产所有和转让的规则),就会进一步便利金融部门的发展。

117. 各中央银行在发展、培育和监督金融系统、包括非正规系统方面可发挥重要作用。因此,应健全各中央银行使其行使经济货币警察的任务。使非洲各中央银行重新取得金融管理中的首要地位最为至关重要,人力资源和技能的核心部分应当用于加强管理和业务能力。

118. 发展非正规系统的政策,首先应作出努力力求确定该系统总的业务量和作

用。本倡议虽然不触及纯粹的非正规系统(如包括亲友、放债人、商人和理论上自动清偿的储蓄和信贷协会,如循环储蓄和信贷协会),但应当包括邮政系统、累积储蓄和信贷组织,如累积储蓄和信贷协会,信用社与合作社、非政府组织主办的信用机构等。本倡议主张:

(a) 邮政储蓄系统应改革和发展为独立的邮政储蓄银行,提供具有吸引力和竞争性的存款回报率,并将其资金谨慎地投入商业市场。信贷和存款职能相结合可以鼓励调动储蓄和存款。此外,在商业银行系统不健全或不存在的地区,邮政储蓄银行可为非正规部门机构间的资金转让规定一些补充办法;

(b) 应鼓励集体储蓄机构,如累积信贷和储蓄协会,以及信用社和合作社组成范围更广的协会,并在适当时通过颁发执照和在中央银行登记取得自己的名称。还应鼓励这些机构通过存款和借款活动加强与正规系统的联系:这些扩大的组织如能依法取得可以执行的“团体责任”文件,就会便利借款活动。为帮助这一程序,中央银行可以制订一个“协会条款”的共同框架,包括有关储备金、公布帐目等规定,由各信用社和合作社自愿参加。作为鼓励措施,可以向它们免费提供监督和管理服务和在职培训,并为其人员举办技术研讨会和讲习班。这些机构的登记和管理应当是多层次的,从自我管理到中央银行的正规管理和监督;

(c) 本政策倡议也应包括从事金融媒介活动的非政府组织。为能保持发展并能在循环基础上转借提供它们的资金,也应对这些机构颁发许可证并要求他们经常提供某些最低限度的业务活动资料。此外,还应鼓励它们朝动员存款的方向发展,因为提供信贷经常可以有利地推动储蓄;

(d) 国际社会可以帮助非洲各国政府发展农村的动员存款和发放小额信贷的机构,可以根据建立机构的成功经验,提供适当的财政和技术援助和其他援助。

119. 关于正规金融系统,要在可持续的基础上加快其发展,各国需采取一个三管齐下的战略,即加强和促进各种银行和非银行金融机构,规划和制订各种金融规章以及按照各国的具体情况发展和执行一些间接的手段。在此大框架内,可能需要采取

下列行动：

(a) 恢复破产和经营不力的商业银行和其他金融机构，同时相应调整特别是国营企业的实质部门；

(b) 制订一个发放营业执照、谨慎和监督的管理框架，既不要限制太严而阻碍竞争，也不要过于放任而吸引不健全的金融机构。应鼓励新的银行参与而促进竞争。然而，新的银行必须取得营业执照；符合透明的和普遍适用的标准，以确保该系统的健全。为促进区域的一体化和扩大非洲的金融市场，为避免代价高昂的竞相吸引外国银行的做法，各国最好也制订类似的管理和审慎的框架；

(c) 采取措施成功地设立票据交换所，设立银行间的市场，建立国库券的初级市场，然后再建立一个二级市场，并将这种市场扩大到私人的商业和贸易票据和长期政府证券；

(d) 以放宽利率作为发展金融市场的必要步骤，开展国库券的拍卖活动，要做到可靠、透明和吸引大众参加；

(e) 发展国库券的拍卖活动作为货币政策的一种手段，国库券拍卖的收益不应作为弥补政府赤字的取之不尽的资源，而应当列入冻结的国库帐户；

(f) 继续许多非洲国家目前的努力，采取面向市场的外汇制度。因为货币的自由兑换将进一步有助于金融深化和吸引外国资本流动，包括过去流出资本的回流；

(g) 鼓励建立一些机构，如证券交换所，作为发展资本市场的基础，但这项工作只能逐渐取得成效，同时要发展国家经济和解决有关机构、手段、财政和法律制度等相关问题。

120. 非洲各国在努力发展其金融系统时将会遇到其本身特有的问题，亚洲和拉丁美洲国家在进行金融改革时也是如此。应作出努力使非洲各国政府了解亚洲和拉丁美洲的经验，特别是这些国家如何克服它们所遇到的障碍。在这些国家所遇到的问题中，可以举出不稳定的宏观经济条件、寡头卖主垄断的金融市场和开放金融以后节节升高的利率。这些国家作为回应，对其改革方案的主要内容作出各种灵活的和实际的调整。

附录

表1. 媒介活动各阶段的机构和规章制度

表2. 非洲:金融深化尺度



表1. 媒介活动各阶段的机构和手段表

	机构	政策手段	财政手段
1. 初级阶段	1. 中央银行 2. 商业银行 3. 开发银行 4. 半正规机构, 邮政储蓄银行、信用社、积累储蓄和信贷协会等 5. 非正规机构、循环储蓄和信贷协会、存钱人、放债人等	最高信贷额、控制利率、贴现、法定准备金、管制信贷	货币、国库券 定期、活期存款、贷款和预付款(短期为主) 贷款和预付款(短、中、长期股) 存款、贷款(短期、消费信贷为主)
2. 中期阶段	1. 中央银行 2. 商业银行 3. 开发银行 4. 非银行金融机构、贴现银行、商业银行、保险公司、养恤基金、单位信托和资本投资公司 5. 半正规机构、邮政储蓄银行、信用社、积累储蓄和信贷协会等 6. 非正规机构、循环储蓄和信贷协会、存钱人、放债人和商人	部分开放利率、最高信贷额、流动和储备比率、国库券拍卖收回、外汇局 参加国券拍卖、存款保障办法 票据交换所 参加国库拍卖、商业贸易规章 贷款(中、长期)、参股	货币、国库券、债券/中央银行票据 存款、贷款、各种偿还期的预付款 定期存款、商业票据、银行间(隔夜)贷款和存款 债券、贷款和预付款、私人 and 国家企业参股 存款、股份、保险政策 集体保证、存款和贷款 存款、贷款(短期、消费信贷为主)
3. 高级阶段	1. 中央银行 2. 商业银行 3. 非银行机构 4. 半正规机构 5. 非正规机构	完全放开利率、货币管理、经常性市场业务、储备汇率、需求为基础的再贴现、外汇自由兑换 参加短期和长期证券的一级和二级市场 参加股票交易和国库券和政府证券市场 同中级阶段、非正规部门重要性降低, 一些半正规部门逐渐成为正规部门	国库券、政府证券、中央银行票据 私人部门债券和股票

表2. 金融深化尺度

	M2/国内总产值	M1/国内总产值	C/国内总产值	活期存款/M2	M2/储蓄
<u>初级阶段</u>					
贝宁	0.28	0.22	0.31	0.45	3.2
布基纳法索	...	...	0.62	0.27	0.34
布隆迪	0.18	0.12	...	...	...
中非共和国	0.16	0.14	0.89	0.16	16.49
乍得	0.18	0.17	0.77	0.25	-0.52
刚果	0.22	0.16	0.53	0.34	0.91
赤道几内亚	0.07	0.06	0.43	0.46	0.14
加蓬	0.15	0.09	0.39	0.37	0.22
几内亚	...	...	...	...	...
几内亚比绍	0.15	0.19	0.66	0.23	...
马达加斯加	0.23	0.16	0.36	0.46	3.27
马里	0.22	0.16	0.56	0.31	0.27
毛里塔尼亚	0.27	0.21	0.41	0.43	...
莫桑比克	0.12	0.08	...	...	...
尼日尔	0.20	0.11	0.58	0.30	1.13
塞拉利昂	0.15	0.10	0.60	0.27	0.65
苏丹	0.28	0.23	...	...	...
多哥	...	...	0.32	0.26	1.63
乌干达	0.80	0.06	0.48	...	...
扎伊尔	0.16	0.14	0.60	...	...
<u>中级阶段</u>					
阿尔及利亚	0.59	0.41	0.20	0.30	0.36
博茨瓦纳	0.31	0.10	0.27	...	...
喀麦隆	0.21	0.14	0.46	0.31	0.29
佛得角	0.47	0.29	0.32	0.40	-3.12
科特迪瓦	0.31	0.17	0.54	0.29	...
吉布提	0.79	0.36	0.30	0.39	...

表2(续)

	M2/国内总产值	M1/国内总产值	C/国内总产值	活期存款/M2	M2/储蓄
埃塞俄比亚	0.64	0.44	0.65	0.25	-17.06
冈比亚	0.22	0.13	0.48	0.32	-2.22
加纳	0.17	0.12	0.49	0.35	2.22
肯尼亚	0.72	...	0.37	0.21	0.51
莱索托	0.35	0.17	0.11	0.41	-0.07
马拉维	0.22	0.11	0.40	0.29	1.34
摩洛哥	0.60	0.45	0.15	0.50	0.27
纳米比亚	0.37	0.18	...	...	...
尼日利亚	0.27	0.15	0.38	0.31	0.36
塞内加尔	0.23	0.16	0.48	0.30	0.12
塞舌尔	0.41	0.13	0.41	0.17	0.34
斯威士兰	0.32	0.09	0.24	0.21	0.25
坦桑尼亚	0.41	0.28	0.51	0.32	0.10
突尼斯	0.46	0.20	0.08	0.25	0.47
赞比亚	0.22	0.10	...	0.28	0.18
津巴布韦	1.02	...	0.24	0.22	0.50
<u>高级阶段</u>					
埃及	0.80	0.22	0.11	0.10	0.80
毛里求斯	0.74	0.13	0.55	0.11	0.47
南非	0.75	...	...	...	1.12

资料来源：货币基金组织国际金融统计，各期

C=货币, DD=活期存款,

M1=货币+活期存款,

M2=M1+定期存款,

M2=M2的变化

有关机构和手段的补充资料见表1。