



联合国国际贸易法委员会
第四十三届会议
2010年6月21日至7月9日，纽约

国际经济发展背景下的小额金融

秘书处的说明

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 定义和趋势	6-32	4
A. 定义	6-17	4
1. 小额金融的界定涉及各个方面	6-13	4
2. 小额金融所服务的人	14-15	6
3. 小额金融机构	16-17	6
B. 小额金融的一些演变趋势	18-32	7
1. 转型	18-24	7
2. 无网点银行业务	25-30	8
3. 商业银行的参与	31-32	9
三. 小额金融领域的立法和监管问题	33-59	10
A. 综述	33-35	10
B. 围绕小额金融的法律问题	36-59	10

* 因为需要完成磋商，本文件未能按规定在会前十周提交。



1. 小额金融活动的管理和监督方面	36-41	10
2. 对借款人的保护	42-44	11
3. 对小额金融机构的监管	45-52	11
4. 贷款的条件	53-56	13
5. 非政府组织的转型	57	13
6. 电子银行	58	13
7. 纠纷解决机制	59	14
四. 结束语	60-65	14

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，这项宗旨就是建设有利于发展的普惠性金融部门。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关键的法律和监管问题作出评价，并就讨论建立有利于小额金融的法律框架所需各项内容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的问题；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. 委员会似宜回顾，大会在1998年12月15日第53/197号决议中认识到发展小额信贷和小额金融服务的重要性。2005年，联合国发起了小额信贷国际年（“联合国国际年”）。总体目标是“寻求全球支持发展普惠性金融部门，让所有人都可以得到最充分发挥个人潜力所需要的金融服务”。特别注重三个目标。首先，联合国国际年着重于提高对小额金融及其发展条件的认识。其次，目的是改进小额信贷数据可获性，填补谁可获得金融服务、服务成本、对人民生活的影响及最终获得金融服务机会有限的原因等信息空白。第三个主要关切是争取政府的支持，即确保政府的财政、宏观经济、管理和监督政策有利于小额金融活动。认为要实现上述目标和改进小额金融的管理，就必须改进法律和监管框架。随后，联合国国际年顾问小组明确建议，政府应在有关多边组织协助下立即审查其条例，确保条例鼓励审慎并稳健地向穷人提供金融服务。³

3. 虽然联合国国际年对于促进小额信贷非常重要，但一致认为国际社会的支持应跨越2005联合国国际年，以产生长期效果。次年，联合国发表了“建设有利于发展的普惠性金融部门”⁴（被广泛称作“蓝皮书”），目的是就什么是金融普惠提出构想。蓝皮书讨论了可供国家一级小额金融利益相关者考虑的各种政策选择，不过并未明确提出任何具体建议。蓝皮书指出，多数发展中国家的金融服务只面向少数人，穷人中的许多潜在客户包括小企业则被排除在外，无法获得正规的金融服务，如贷款、银行账户、转账和保险等。金融普惠旨在纠正

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 联合国小额信贷年顾问小组在联合国建设普惠性金融部门论坛上的发言，2005年11月8日，纽约联合国总部。

⁴ 联合国出版物，“建设有利于发展的普惠性金融部门”，2006年5月，出售品编号：E.06.IIA.3。

这种不平等，可以为实现联合国千年发展目标作出贡献，如到 2015 年将全世界极端贫困人口比例减半的目标。

4. 大会在 2009 年 3 月 10 日第 63/229 号决议中请“各会员国考虑采取各种政策，促进扩大小额信贷和小额金融机构，以应对穷人对金融服务的大量未获满足的需求，包括确定和发展各种促进获得可持续金融服务的机制、消除体制和规章障碍、推广金融知识以及激励符合向穷人提供健全金融服务的国家标准的小额金融机构”。

5. 本说明寻求审查并概述与小额金融监管和法律框架有关的问题。秘书处编写本说明时参考了下列机构的研究资源：巴塞尔银行监督委员会；援助贫穷者协商小组，这是一个独立的政策和研究中心，设在世界银行；20 国集团金融普惠问题专家组创新带动机会分组；美洲开发银行；金融普惠联盟；国际发展法组织（发展法组织）；非洲开发银行；亚洲开发银行和国际货币基金组织（货币基金组织）。

二. 定义和趋势

A. 定义

1. 小额金融的界定涉及的各个方面

6. 小额金融建立在以下想法的基础上，即利用适当的金融服务，特别是储蓄和信贷，可以改变得不到服务的人们的生活，并开辟摆脱贫穷的道路。⁵ Muhammad Yunus 被广泛视为小额金融的创始人，他认为全世界有三分之二人不能从常规金融机构得到金融服务，而排斥穷人使之不能享受金融服务，用他的话说来，“相当于金融隔离”。⁶

7. 最近的一项研究认为对于小额金融没有国际公认的定义，但提出了以下内容，似乎可作为有益的工作定义，即“向农村和城市地区的低收入家庭和小型、非正规企业提供金额有限的多种金融服务”。⁷ 如巴塞尔银行监督委员会在一份咨商文件中所述，小额金融从广义上讲可视为“可由提供一系列金融服务如借贷、吸纳存款、保险、支付和转账的范围广泛的机构开展的系列业务。”⁸ 微型企业家需要多种金融服务，如支票和储蓄账户、汇票、转账、国际支付和汇款。其最迫切的需要与获得短、中期贷款以便为生产活动和商业活动提供资金有关。⁹ 还有，有安全的储蓄地点是一个非常重要的方面，因为这样的地点提

⁵ 援助贫穷者协商小组和国际开发部，“2020 年无网点银行业务设想场景”，重点说明第 57 号，2009 年 10 月，第 25 页。

⁶ “欧洲 - 地中海小额金融会议纪要”，2005 年，第 122 页。

⁷ 国际清算银行，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”，2010 年 2 月，第 31-32 页。

⁸ 同上，第 32 页。

⁹ 美洲开发银行，“小额金融管理和监督原则和做法”，2004 年，第 15 页。

供了积累资本而不必负债的机会。小额金融的营业成本相对高于主流商业和消费借贷。因此，利率往往大大高于商业和消费贷款，才能抵销这类银行业务的较高成本。

8. 贷款通常金额小，期限短，要求经常周转。贷款面向往往具有高度地域分散性的大量借款人。贷款决定通常不是取决于是否有担保品（借款人很少有或没有担保物）或信用记录，而是取决于借款人的个人情况和预期偿还能力。贷款的管理成本因而较高，因为借贷方法要求信贷员进行多次现场走访，以对客户进行评估，并帮助客户起草文件，随后再密切监测发放的多笔小额贷款的偿还情况。

9. 小额金融借贷方法要求严格执行按时偿还，一是因为没有可变现担保品，增加了违约风险，二是为了防止出现“感染”效应，即小额金融机构被认为不追讨债务可能导致其他借款人违背还款义务，因为他们认为小额金融机构今后将不能进一步发放贷款。这一点非常重要，因为借款人按时还款的主要激励因素是今后还有希望得到贷款，也许得到更大金额贷款并（或）按更优惠条件得到贷款。

10. 小额金融的另一个共同特征是小组借款：“一些小额金融机构使用基于借款人小组的借贷方法，借款人相互为对方的贷款担保”（有时称作“团结小组”或“村级银行业务”）。¹⁰ 巴塞尔委员会在关于小额金融活动的报告中认为，在小组借贷中，“同伴压力也有助于确保高偿还率，因为一个小组成员违约可能对其他成员能否得到信贷产生不利影响。”¹¹

11. 小额金融合同可能须接受审慎或非审慎监管，对这些术语加以界定是有益的。

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可以利用存款人资金冒的风险。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。¹²

13. 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、预防欺诈和金融犯罪及信贷信息服务。¹³

¹⁰ 美洲开发银行，“小额金融管理和监督原则和做法”，2004年，第26页。

¹¹ 国际清算银行，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”，2010年2月，第11页。

¹² 联合国出版物，“建设有利于发展的普惠性金融部门”，2006年5月，出售品编号：E.06.IIA.3，第120页。

¹³ 同上。

2. 小额金融所服务的人

14. 不能获得正规金融服务的穷人数额庞大：估计在 25 亿至 40 亿之间。¹⁴这方面的研究仍然很不彻底，尽管最近在努力对金融普惠进行测算，但似乎没有一致的数据集，提示近几年这一比例是如何变化的。¹⁵

15. 不过，世界范围内小额金融的服务人数和提供这类服务的实体数量有了指数倍增长。“按照某些衡量标准，2008 年底”小额金融机构“为接近 1 亿有效贷款客户提供了服务”。¹⁶虽然小额金融机构贷款总额在发展中世界贷款总额中仍占较小比例，但有证据表明，在许多国家，小额金融机构发放贷款笔数和服务客户数量已超过了银行。¹⁷

3. 小额金融机构

16. 国际政府组织如联合国开发计划署（开发署）或联合国资本发展基金（资发基金）参与小额金融活动并为小额金融机构提供支持。可注意到有各种机构在提供小额金融服务。这些机构包括：以小额金融为唯一目的的实体；作为更大规模业务的一部分提供小额金融服务的银行和金融公司；以及信贷联盟和合作社。它们可以提供哪些服务在很大程度上取决于其规模、组织形式、规范性法律和条例及其资本来源。

17. “发展中国家有很大比例的……小额金融机构作为非政府组织或作为国际非政府组织的项目开展业务”。¹⁸ 这些机构大部分是非营利机构，以向穷人提供金融服务为目的。但是，对这类实体可以提供的服务有一些限制。它们不是银行，通常不允许吸纳公众存款，这可能限制它们可用的贷款资本。这些实体可能采用不同的法律形式，例如：协会、基金、非营利公司、担保有限责任公司、公益公司。这类实体不能分配利润，非国家所有，其成员系自愿加入。”¹⁹ 小额金融的一个主要趋势是许多此类非政府组织自我“转型”，成为营利机构，包括成为受监管的金融机构。这类转型通常有两个主要目的：“(一)除信贷以外，还向客户提供一系列金融服务，包括储蓄和转账服务，(二)增加获得资本的机

¹⁴ 有关提示数见 20 国集团金融普惠专家组创新带动机会分组，“供讨论工作计划草稿”，第 2 页；援助贫穷者协商小组和国际开发部，“2020 年无网点银行业务设想场景”，重点说明第 57 号，2009 年 10 月，第 3 页。

¹⁵ 例如，见援助贫穷者协商小组和国际开发部，“2020 年无网点银行业务设想场景”，重点说明第 57 号，2009 年 10 月，第 3 页。

¹⁶ 有关提示数见“欧洲 - 地中海小额金融会议纪要”，2005 年，第 125 页。

¹⁷ 国际清算银行，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”，2010 年 2 月，第 9 页。

¹⁸ 援助贫穷者协商小组，“非政府组织小额金融机构转型：要考虑的关键所有权问题”，不定期文件，第 13 号，2008 年 6 月，第 17 页。

¹⁹ 同上，第 3 页。

会，通过商业借款（许多非政府组织小额金融机构仍然无法获得商业借款）、存款、提高股本，或者同时采取这三种办法。”²⁰（见下文，第 18 至 24 段）。

B. 小额金融的一些演变趋势

1. 转型

18. 传统出贷者是银行。它们能够吸纳账户持有人的存款，为借贷业务提供资本。然而，在多数国家，非银行实体被禁止吸纳公众存款。多数小额金融机构没有取得银行牌照。其中原因包括对银行的规模和资本总额要求、较严格的管理标准和高度监管，以及所要求的管理专长水平。所有这些因素都被认为是保护公民的存款和整个金融体系的健康必要条件。

19. 提供小额信贷的非政府组织小额金融机构必须要么在商业市场借贷资本，要么依赖捐助者提供资金，这就限制了其发展能力。为此，许多小额金融机构进行了转型，或正在寻求转型，变成开展业务所在法域内持照并受监管的吸纳存款金融机构。有关该问题的一项大型研究发现，1992-2007 年期间在 35 个国家内发生了大约 84 例此类转型。²¹ 转型造成几个法律和监管问题。

20. 每一例转型的性质在很大程度上取决于当地法律和做法。可能产生几个问题，转型所在法域的监管者也许设想到、也许设想不到这些问题，如原来的非政府组织可否作为新实体的唯一所有者，或者是否必须引入外部投资者。在此，关切的问题包括所有者提供小额金融机构发展所必需的资本的能力、非政府组织管理层的经验和能力以及管理吸纳存款金融机构的雇员。

21. 对于个人或实体在转型后小额金融机构中所占所有权的百分比可能有法律限制，或者对金融机构的外国所有权有限制（许多非政府组织本部设在运营所在国之外，并由运营所在国之外的捐助者和金融机构供资）。

22. 就转型过程提出的关切涉及为收购目的确定实体的公平市场价值，因为几乎没有公认的小额金融机构估价方法。²²

23. 转型后小额金融机构的管理，包括其董事会规模和构成，可能对当地法律造成问题。“如果负责谈判非政府组织资产价格的非政府组织负责人个人想从转型中获益”，转型可能造成“特别严重的利益冲突问题。”²³ 还就“使命偏移”提出关切，即转型后小额金融机构的长期使命从帮助穷人转向所有者利润最大化。²⁴

²⁰ 同上，第 1 页。

²¹ 援助贫穷人协商小组，“非政府组织小额金融机构转型：要考虑的关键所有权问题”，不定期文件，第 13 号，2008 年 6 月。

²² 援助贫穷人协商小组，“非政府组织小额金融机构转型：要考虑的关键所有权问题”，不定期文件，第 13 号，2008 年 6 月，第 6-12 页。

²³ 同上，第 13 页。

²⁴ 同上，第 15-16 页。

24. 尽管有这些关切，但必须确定事实，即转型可以带来增强客户服务和改善获得资本的机会等好处，从而增加可用于借贷的资金。在此，外部所有者的影响可能是有益的，可以带来“……金融专业知识、与资本提供者的重要联系以及促进有效管理的潜力。”²⁵

2. 无网点银行业务

25. 为惠及更多无法求助于银行的穷人，特别是在偏远地区，并扩大服务种类，降低服务成本，许多国家的小额银行服务提供者在转而开展无网点银行业务。这种情况包括通过使用移动电话提供支付和其他银行服务，以及利用遍布全国各地并可在当地提供服务的代理人。

26. 无网点银行业务可界定为使用信息和通信技术和非银行零售代理人在传统银行分支机构之外提供金融服务，例如，利用卡片网络或利用移动电话。²⁶ 如 20 国集团工作计划草稿所述，据说无网点银行业务“有可能大幅降低服务成本，提高对客户的便利性。无网点银行业务可以增加穷人获得金融服务的机会”，其中包括“转账、付款、信贷、储蓄和保险。”²⁷

27. 援助贫穷者协商小组和国际开发部最近开展的一项设想场景编拟项目探讨了今后十年政府和私营部门在推动使用无网点银行业务方面的作用。²⁸ 一项结论是，“面向穷人的无网点银行业务处于早期发展阶段”，虽然一些报告可能表明不是这样。²⁹ 立法者和监管者需要面对这一领域的许多问题。有利的监管框架可鼓励无网点银行业务的发展。政府可考虑要求金融机构向低收入个人提供基本银行账户。它们可以允许或防止银行使用代理人：多数国家不允许银行雇用代理人开设账户或办理其他业务，这种情况如果不改变，将意味着“依赖代理人的无网点银行业务根本无法启动。”³⁰

28. 政府本身也许可以通过利用无网点渠道向公民提供各种社会方案下的付款而激励和同意无网点服务市场的发展。总之，项目得出的结论是，“政府手中掌握促进更广泛和更全面使用无网点渠道提供金融服务的几种手段”。³¹

29. 电子资金（也称电子货币、电子现金、数字资金）指仅仅以电子方式交换的价值。一般来说，这要求使用计算机网络、互联网和数字存储价值系统。要使用移动支付服务，客户可将实际资金转换成电子资金或在贷款时收到电子资

²⁵ 同上，第 6 页。

²⁶ 援助贫穷者协商小组和国际开发部，“2020 年无网点银行业务设想场景”，重点说明第 57 号，2009 年 10 月，注 1。

²⁷ 20 国集团金融普惠专家组创新带动机会分组，“供讨论工作计划草稿”，第 2 页。

²⁸ 援助贫穷者协商小组和国际开发部，“2020 年无网点银行业务设想场景”，重点说明第 57 号，2009 年 10 月。

²⁹ 同上，第 1 页。

³⁰ 同上，第 13 页。

³¹ 同上，第 24 页。

金。客户然后可在各参与的商务伙伴那里使用电子资金，或进行国内或国际个人交易。

30. 一些观察者指出，移动支付系统可帮助增加服务机会，因为客户可以省去往返银行的旅途费用，直接与附近受委派的中间人打交道或进行远程交易，收入较低的小额金融机构客户因而有机会利用适用于小额支付的系统。移动设备相对容易使用，不需要较高的教育或文化程度。从移动支付服务供应商的角度看，移动支付为客户提供了附加值，同时又以低成本扩大了供应商的服务营销渠道。发展中国家使用电子资金的例子不胜枚举，其中有菲律宾³²和肯尼亚³³的例子。

3. 商业银行的参与

31. 可以注意到，过去十年来商业银行也涉足小额金融部门，主要原因是业务多元化、盈利能力和该部门快速发展的前景。从提高小额金融对全球贫穷的影响来看，商业银行的参与被认为非常重要，因为私有商业银行在多数国家的金融市场占支配地位。与本部门的其他业者相比，商业银行在几个领域具有潜在的竞争优势，包括现有的基础设施和系统，当然还有获得资本的机会。

32. 先已存在的私有商业银行开展小额金融业务的案例相对而言仍然很少。有一些成功的事例——例子包括斯里兰卡的 Hatton 国民商业银行，以及印度的几家私人银行通过国家农业和农村发展银行启动的方案——但尝试发展小额金融业务的许多商业银行面临很多问题，而没有实现必要程度的扩展。不过，这种情况似乎在变化。发展中国家的许多商业银行开始研究小额金融市场。虽然最初的贷款资源往往来自捐助者资助的信贷方案，但商业银行已开始利用自身的存款来源来提高小额贷款在其资金总额中所占份额。³⁴

³² 菲律宾的 GCASH 采用非银行模式，这种模式允许与其他网络的当事人交易：截至 2005 年 8 月，已拥有逾 120 万用户，并被菲律宾国内外数千家零售伙伴和中间商接受，（Globe Telecom，“移动电话革命：发展小额金融的机遇”，在世界银行和援助贫穷者协商小组“小额金融在南亚的今天和明天”会议上宣读，2005 年）。

³³ M-PESA 是肯尼亚自 2007 年投入使用的一种移动电话银行服务，截至 2008 年，拥有逾 450 万个有效客户，以及遍布全国各地的 4,230 个代理人（金融普惠联盟，“为移动转账创造条件，肯尼亚中央银行对待 M-Pesa 的办法”，案例研究，2010 年 2 月，第 1 页）。有关肯尼亚、菲律宾和其他法域的最新分析，见 <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1/11/1772>。

³⁴ 援助贫穷者协商小组，重点说明第 26 号，商业银行与小额金融：不断变化的成功范例。

三. 小额金融领域的立法和监管问题

A. 综述

33. 世界各国对小额金融采取不同的做法。例如，肯尼亚《小额金融法》（2006年）的首要目的是为整个小额金融业包括吸纳存款和不吸纳存款的小额金融机构提供法律、管理和监督框架。该法授权由肯尼亚中央银行颁发牌照的吸纳存款小额金融机构向大众吸纳存款。秘鲁采取不同做法，建立了金融业消费者保护法律和管理框架。最近于 2008 年修订的《金融和保险系统一般法律》为所有银行和金融机构确立了规则和条例，并寻求通过确保构成秘鲁金融体系的各公司的稳定性和偿还能力而保护公众利益。秘鲁为保护金融服务客户作出的最全面努力是在 2005 年增补了《金融服务客户消费者保护法》。

34. 委员会似宜注意到，《贸易法委员会担保交易立法指南》涵盖无论贷款数额多少、也无论用何种资产作保的担保融资交易。因此，它提供了一种可为多种交易提供便利的现代法律框架，其中包括小额金融交易。

35. 一些机构³⁵审议了围绕小额金融的法律和监管问题。显而易见，如联合国出版物“建设有利于发展的普惠性金融部门”³⁶所指出，各国的情况有所不同，必须根据自身条件加以处理，但似乎就决策者在拟订小额金融立法时需要处理的一系列问题存在广泛的共识，许多情况下此类问题是，特定情况下什么是优选办法或方案。下文概述其中一些考虑因素。

B. 围绕小额金融的法律问题

1. 小额金融活动的管理和监督方面

36. 似宜考虑国家在监管小额金融某些方面问题时所采取干预措施——如贷款免除和利率封顶——的影响及其对小额金融发展的影响。³⁷在这方面，似宜考虑监管影响评估可否有助于各国确定所通过的法律和条例在多大程度上对促进金融普惠产生预期影响。

37. 如本说明前几节所强调，小额金融活动有独特的特点，似宜考虑如何最好地查明这些特点，以确保有效地管理和监督这类活动。

38. 还应当处理如何最好地分配宝贵的监管资源问题，因为有效监管对于小额金融部门顺利运作至关重要。

³⁵ 这些机构包括援助贫穷者协商小组、巴塞尔委员会、美洲开发银行；本节所载资料来自美洲开发银行、《援助贫穷者协商小组共识指导方针》和《巴塞尔报告》。

³⁶ 联合国出版物，“建设有利于发展的普惠性金融部门”，2006 年 5 月，出售品编号：E.06.IIA.3。

³⁷ 例如，见美洲开发银行，“小额金融管理和监督原则和做法”，2004 年，第 16 页。

39. 还似宜考虑推荐一种分层管理办法，这种办法可能有助于最高效地利用监管资源。分层金融管理办法可能是适宜的，管理程度和强度可以根据小额金融机构的不同而不同，其中考虑到其提供的产品和服务、所服务的市场以及因此而造成的风险程度。³⁸

40. 征信机构—负责收集客户金融交易历史信息，并用于交换这类信息—作为小额金融借贷人了解其潜在客户信用程度的信息来源发挥着关键作用，并证明对于客户建立信用历史非常有益，该历史将有助于其今后获得贷款。³⁹应考虑促进这类机构的发展。与此同时，特定法域内小额金融机构间分享信用信息似乎成了一种日益普遍的现象，特别是在不存在正规征信机构或建立正规征信机构代价太高的情况下。

41. 防止通过金融系统实施犯罪是非审慎监管的一项重要目标。在反洗钱和打击恐怖主义融资领域，要求金融机构“了解客户”的国际规范和国家规则可能难以以合理费用在贫穷且往往非常分散的小额金融客户中间实施；这可能表明需要对小额金融机构采取不那么严格的遵守标准。

2. 对借款人的保护

42. 作为一项原则，似宜考虑应保证被排除在外不能获得金融服务的穷人开立存款账户的基本权利。

43. 贷款申请要求应尽可能简单明了，贷款文件程序不应当过于正规（例如，签名必须经过公证的要求），因为这将把许多贫穷且没有受过教育的人排除在外，并抬高了贷款的管理费用。

44. 在许多国家，专门针对金融部门的消费者保护立法还不是很完善。除其他要求外，需要向借款人提供基本信息，以帮助他们避免多重借款和过度负债的风险。⁴⁰

3. 对小额金融机构的监管

45. 如下文关于转型的一节（见下文第 57 段）所述，应当考虑促进并规范非政府组织向经注册并受监管的小额金融机构转型所涉及的各个方面。

46. 审慎监管的主要目的是“保护存款人及金融和支付系统的健全。”⁴¹ 这类监管仅对于向公众吸纳存款的小额金融机构是必要的。因此，应当考虑是否应当

³⁸ 联合国出版物，“建设有利于发展的普惠性金融部门”，2006 年 5 月，出售品编号：E.06.IIA.3，第 127-128 页。

³⁹ 国际清算银行，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”，2010 年 2 月，第 31 页。

⁴⁰ 美洲开发银行，“小额金融管理和监督原则和做法”，2004 年，第 16 页。

⁴¹ 同上，第 62 页。

只允许经注册、股东所有的小额金融机构和合作社吸纳存款。非吸纳存款实体可通过鼓励“自我监管或债权人和捐助者外部监督”来处理。⁴²

47. 对小额金融机构的资本充裕要求应根据企业的规模和所造成的风险加以调整，使其既不至于高到妨碍业务，又不至于低到企业不能适当承受风险。对于信贷联盟和合作社，只有在对于成员股份的退出有限制时，才需要将这些股份视作实体的资本。

48. 如果小额金融机构以外币在国外借入放贷资本，可能产生汇率风险。风险是“[对小额金融机构]贷款货币与小额金融机构运作使用的当地货币之间汇率的变动可能导致损失或收益。”在发达国家，可以使用复杂的机制对冲这类风险，但这类机制往往不能为发展中国家的金融机构所用，或者费用太昂贵。因此，需要对这一方面加以考虑，以避免本法域的小额金融机构遭受巨额损失的可能性。一些当局已在这方面走得很远，例如禁止金融机构各种组合的“货币错配”。⁴³

49. 小额金融出借人的纳税待遇也可能对其生存能力产生重要影响。在一些国家，银行和其他正规金融机构准予享受优惠的纳税待遇，如较低的所得税和扣除贷款损失准备金的权利，而小额金融机构也许不能享受这些好处。可能需要考虑是否利用税法帮助为金融服务业创造公平的竞争环境，以便不使主要向穷人借贷的机构处于不利地位。⁴⁴

50. 为了惠及最需要服务的公众群体，应当考虑是否允许银行和吸纳存款的小额金融机构雇用代理人办理开立账户事宜，这是通常的银行业务做法的例外。与此类似，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。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牌照，以便它们能够向客户提供这种重要服务。

51. 继续与转型后小额金融机构保持关系的非政府组织管理者、工作人员和董事会成员需要掌握运作这样一个金融机构所需的适当知识和技能。⁴⁵

52. 为确保该部门的长期发展和生存，政府需要考虑如何最好地促进战略性私人投资者参与小额金融机构。⁴⁶

⁴² 同上，第 22 页。

⁴³ 联合国出版物，“建设有利于发展的普惠性金融部门”，2006 年 5 月，出售品编号：E.06.IIA.3，第 88 页。

⁴⁴ 同上，第 113-114 页。

⁴⁵ 美洲开发银行，“小额金融管理和监督原则和做法”，2004 年，第 58 页。

⁴⁶ 国际清算银行，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”，2010 年 2 月，第 32 页，联合国出版物，“建设有利于发展的普惠性金融部门”，2006 年 5 月，出售品编号：E.06.IIA.3，第 120 页。

4. 贷款的条件

53. 有一个共同认识是，利率及其计算方法必须向借款人作明确解释，不得单方面改变利率，⁴⁷ 需要考虑违背这一点时的纠正措施。

54. 现在似乎许多小额金融机构要求通过“强制存款”的方式提供贷款担保，即出贷人扣留贷款的某个百分比，借贷人经常不为扣留的款项支付利息。这会影​​响总体有效利率，尽管借款人往往不能充分认识到这一点。

55. 可以考虑制订计算有效利率的标准办法，公布于众，以便借款人能够全面掌握信息并在提供者之间作出比较。

56. 对于低值账户，可能应当采取包含风险管理在内的简化的客户尽职调查（包括在反洗钱/打击恐怖主义融资等事项中）。⁴⁸

5. 非政府组织的转型

57. 在非政府组织转型方面，立法者需要注意一些法律和监管问题（见上文，第 18-24 段），其中可以注意下列问题：

- 非政府组织的贷款组合可否转给新的金融机构以换取该机构的股份；如果可以，贷款组合可否作为监管资本，实质上是符合当地银行监管标准的资本净值；⁴⁹
- 与前非政府组织有关联者（管理层、雇员、董事会成员等）是否被给予新实体的股份（或由非政府组织给予折扣价格），这可能有问题，因为涉及非营利组织给予私人个人资产；
- 给予赠予资金有可能基于这样的认识，即指定由非营利机构使用，目的是帮助穷人。赠予资金可否继续用于业务中，其结果可能会是以利润形式给予私人所有者利益。这个问题可能取决于被转型机构的股份是否以公平市场价值出售。

6. 电子银行

56. 这里的问题包括人们担心移动网络营运商提供的服务使它们参与银行/金融部门，而不一定将其置于与其他业者同样的监管之下。还有，反洗钱/打击恐怖主义融资标准要求遵守“了解客户”规则，该规则适用于移动服务客户时可能更加困难。“银行可以吸纳存款然后贷出，但几乎普遍不允许电子货币发行者这

⁴⁷ 美洲开发银行，“小额金融管理和监督原则和做法”，2004 年，第 32 页。

⁴⁸ 国际清算银行，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”，2010 年 2 月，第 33 页。

⁴⁹ 关于监管资本的完整定义，见巴塞尔银行监督委员会，（***）。

样做，例如，不给它们信贷额度。⁵⁰ 可能需要考虑围绕非银行开立电子货币账户、“电子钱包”和利用移动电话进行人对人交易的法律问题。⁵¹

7. 纠纷解决机制

59. 利用在法院提起法律诉讼的方式追回违约贷款往往费钱、耗时，特别是相对于负债金额而言；可以考虑用其他手段解决纠纷，包括非诉讼纠纷解决方式。⁵²

四. 结束语

60. 《蓝皮书》⁵³ 明确指出，各国在金融普惠方面环境和经验有很大差异。没有哪一种解决办法适用于所有国家，必须量身定做有关对策，以适应本国现实，同时要利用其他国家的经验。

61. 大会在 2007 年 12 月宣布的第二个联合国消灭贫穷十年（2008-2017 年）的目的是通过国际发展合作，支持建立一个广泛的消除贫穷框架。

62. 小额金融是一种减轻贫穷手段，已证明能够改变穷人的生活。获得信贷和其他金融服务是经济发展和减轻贫穷的推动力量。尽管如此，全世界的金融服务仍然只能为比例较低的人利用。

63. 在小额金融机构监管中，权衡代价和好处是立法者面临的一项困难任务，要求就上述复杂问题进行分析并作出政策选择。然而，如果小额金融有可能提高生活标准，促进更广泛的教育，并帮助减轻贫穷，那么建立一个稳定的小额金融业的好处可能会证明远远大于相伴的代价。贸易法委员会的法定任务是考虑委员会成员国代表团的意见和制定基于共识的法律文书，类似贸易法委员会这样的机构提出关于小额金融监管的实用的指导意见，可能会证明对于监管制度不完善、可用于考虑颁布小额金融法规所涉问题的资源又较少的国家具有很大的价值。

64. 本文力求查明已渗入世界各地体系中的小额金融的特点和挑战，包括迫切需要向小企业提供金融服务。因而强调了各国可能共同面临和需要进一步指导意见的小额金融立法和监管问题。委员会编写一份参考文件，列出这些问题并提出指导意见，可能证明各政府考虑如何开展这项重要活动的监管工作非常有用。

⁵⁰ 同上，第 14 页。

⁵¹ 同上，第 19 页，关于此事的更多考虑，见 A/CN.9/692 号文件，“电子商务现行工作和今后可能开展的工作”，关于在电子商务中使用移动设施的第 67-74 段。

⁵² 美洲开发银行，“小额金融管理和监督原则和做法”，2004 年，第 42 页。

⁵³ 联合国出版物，“建设有利于发展的普惠性金融部门”，2006 年 5 月，出售品编号：E.06.IIA.3。

65. 必须认识到已在这一领域开展了大量研究和分析工作以及技术援助，一些举措目前仍在进行，并认识到有必要避免重复工作。委员会似宜考虑，贸易法委员会设想在小额金融领域开展任何工作都应与活跃在本领域的关键国际机构密切合作，包括本文件导言第 5 段所列的机构。委员会似宜考虑是否应举行一次专家组会议，进一步探讨—在本领域专家帮助下—如何在国际一级处理围绕小额金融的法律和监管问题。
