

《经济发展与促进就业》第 41 章

对小额信贷的监管要求

—对全球 11 个国家法律构架的比
较

德国技术合作公司

作者: Stefan Staschen
通讯电子邮件 s.staschen@lse.ac.uk

目录

表格及图解清单.....	II
缩写词汇表.....	III
第一部分. 目标, 方法论及范围.....	1
第二部分. 各国的比较.....	3
2.1. 法规与作用: 法规制订者与法规执行者.....	3
2.1.1 首要法规和次要法规.....	4
2.1.2. 法规的制定与监管机构.....	6
2.2 小额信贷与主流银行业务, 两者的差别及其对监管的影响.....	10
2.2.1 审慎与非审慎监管.....	11
2.2.2 对小额信贷框架的说明.....	12
2.3 数量要求与质量要求: 主要监管工具是什么?	20
2.3.1 最低资本金要求.....	21
2.3.2 资本充足率要求.....	22
2.3.3 资产质量.....	24
2.3.4 风险集中度.....	25
2.3.5 内部人贷款.....	26
2.3.6 存款准备金与流动性要求.....	27
2.3.7 所有权集中.....	29
2.3.8 制裁和纠正行为.....	30
第三部分. 展望: 对深入开展国别研究的一些建议.....	31
附录 1: 国别案例的总结.....	34
附件 2: 针对小额信贷法律框架的评估条件.....	68
附件 3. 主要法律原文的清单.....	73
参考资料.....	75

表格及图解清单

表格

表 1	执行小额信贷的法律文本	5
表 2	对单笔贷款金额的限制	17
表 3	最低资本金要求	21
表 4	资金充足性要求	22

图示

<u>图示1</u>	加纳对可接受存款的非银行金融机构的最低资本金要求	10
<u>图示2</u>	关于呆帐准备金的附录	25

专栏

专栏 1	最低资本金要求	8
专栏 2	加纳不同机构类型的区别	13
专栏 3	乌干达对小型储蓄机构的定义	19

缩写词汇表

ARB	农村银行协会
BI	印度尼西亚银行
BKD	村级信用机构
BoU	乌干达银行
BPR	人民信贷银行
CAC	开放式存贷款合作社
CAMEL	资金, 资产, 管理, 收益, 流动性
CAR	资本充足率
CEO	首席执行官
CGAP	扶贫协商小组
CNBS	国家银行及保险公司委员会
CONAPE	国家经济政策委员会
FFP	私人财务基金
FPDO	私人金融发展组织
GTZ	德国技术合作公司
IFC	国际金融公司
IRIS	机构改革与非正规部门中心
LDKP	农村基金与信用机构
MCO	小额贷款机构
MDI	小型储蓄机构
MFB	小额信贷银行
MFI	小额信贷机构
MFRC	小型信贷监管委员会
NBFI	非银行金融机构
NGO	非政府组织
SBEF	银行和金融实体监管部

第一部分. 目标, 方法论及范围

小额信贷监管已不再是一个新的领域。在此领域, 我们不仅已有不少新的想法, 并已把其中一部分付诸实践。¹ 许多国家已经修改, 甚至重新修订了小额信贷的法律构架。目前, 要掌握小额信贷机构监管方面最新的动向是非常困难的。²

起草法律文本是建立恰当的小额信贷法律构架的重要步骤。它既非第一步, 也不是最后一步, 但是其决定性的一步。建立小额信贷法律制度有以下三个要素: 在法律上, 应首先对现行法律进行评估; 在政治上, 只有充分的政治支持才能更新或修改法规; 更重要的是, 在机构上, 只有当监管机构有很强的能力和动力时, 监管才能有效。

这篇文章有限的目标是为小额信贷法律文本的起草人提供带有评论性的对小额信贷机构监管的要求。该研究不为制订小额信贷法律和修改现行法律提供样本, 因此它对于小额信贷来说是“友好的”。但它可能帮助一些国家起草小额信贷法律, 使之无须闭门造车, 也不必受到只参考一小部分国家小额信贷立法的限制。每个国家国情不同, 相应的小额信贷法律体系也不同。但如能全面了解各种可用的法律和政策选择, 决策者就可以集中考虑于本国有关的问题, 比如选择最适合该国的监管方法。

本研究有意省略了小额信贷监管的一些重要方面。本研究的分析完全建立在对世界上 11 个国家小额信贷法律文本的评估之上。我们没有到这些国家实地考察法律文本与现实的差异。³ 本研究并不涉及监管的实践, 比如监管能力和监管执行, 或选择不监管, 也不对这些国家的小额信贷业务的开展情况进行综述。这些已超出了这篇短短的论文所讨论的范围。

本文只研究那些据有针对小额信贷机构的法律体系或该法律体系较为先进的国家。我们可以把小额信贷法律体系分为专门或重点针对小额信贷机构的法律体系(波黑, 埃塞俄比亚, 加纳, 洪都拉斯, 尼泊尔, 巴基斯坦, 乌干达), 和在银行法下设立一个条款或若干规章(玻利维亚, 印度尼西亚), 或像南非那种独一无二的方式, 在“高利贷法”下设立一个免则条款。⁴ 对国家的选择我们既没有要求代表性, 也没有要求综合性, 地域上也不要求均衡。就本研究的目的而言, 这不应成为一个缺陷。

¹ 以下出版物是该领域较好的入门读物: Berenbach and Churchill(1997); Rock and Otero (1997); van Greuning, Gallardo and Randhawa(1998); Staschen(1999); Christen and Rosenherg(2000); Vogel, Gomez and Fitzgerald(2000)。

² 研究过程中, 我们听说 30 多个国家正在引入或讨论对小额信贷的专门立法。

³ 乌干达是特例, 笔者在该国的该领域担任长期专家, 因此对内部情况十分了解。

⁴ 我们非常了解, 我们的研究没有包括非洲说法语的国家, 这仅仅是因为我们无法获得他们相关的法律文本。关于菲律宾, 情况也是如此。

需要强调的是，我们偏重介绍独立的小额信贷法律构架，可能给读者留下深刻的印象。许多不同模式的机构提供小额信贷服务，各种机构模式适用于不同的监管法律，包括银行法，合作法，专门的小额信贷法或任何瞄准金融机构进行监管的法律。我们认为，调整已有的法律通常比颁布一部新法律要容易一些。我们选择现在这个样本，只是因为审视单独的法律比审视现存法律的适用或免则条款，更容易体现小额信贷要求的特点。

我们分析的方法首先是描述性的。我们不能假定存在的就是有效的。评估一个监管构架成功与否是一件十分困难的任务，我们不打算完成这个任务，但也不是说我们的研究就不做任何判断。

本文的步骤如下：首先，以表格形式创建一个国家模板，含有最重要的对小额信贷机构进行监管的质量指标和数量指标。在收集了所有相关的法律文本后，我们填写了这 11 个国家相应的表格，11 个 8 至 11 页长的表格供我们用于分析。相应国家的法律文本不久将合并发表在小额信贷网的小额信贷监管数据库专栏上 (www.microfinancegateway.org)。⁵ 小额信贷监管数据库也将包含所有完整的立法文本文件。本文的附录 1 中，我们只列了法律文本的简短概要，以取代冗长的表格。

本论文是许多人共同努力的结果。首先也是最重要的，我要感谢 Saliya Kanathigoda，他全程帮我收集法律文本，完成各国格式表和分析材料。我还要感谢来自机构改革与非正规部门中心的 Thierry van Bastelaer 和 Patrick Meagher，他们毫无保留地提供了大量小额信贷的法律文本。还有 Heike Fiedler 和她的团队，玻利维亚的德国技术合作公司，Christian Konigsperger 和 Gabriela Rosales，洪都拉斯的德国技术合作公司，Dominique Gallmann 和 Hendrik Prins，印度尼西亚的德国技术合作公司都为我提供了无价的帮助，为我提供了他们各自国家的概要表。最后还有该领域的许多专家，在此无法一一提及他们的名字，他们向我提出了宝贵建议并评审了初稿。⁶

⁵ 我们和机构改革与非正规部门中心分享我们长长的表格以便于进一步的制作，该中心正在代表“扶贫协商小组”建立“规范和监管资源中心”。

⁶ 特别感谢 Wolfgang Heupel, Roshan Shakya, Saleemullah, Teshome Yohannes 和 Timothy Lyman。作者文责自负。

第二部分. 各国的比较

在本研究中，我们通过对 11 个国家经验的调查分析来探讨小额信贷法律构架。我们无法对这些国家的法律构架做整体的评估，然而我们将根据各国的类别建立标准。这项研究的焦点是找出可能的监管模式，如果可能的话，还将说明这些不同模式的优缺点。

没有进行深入的国别调研，就不可能对监管构架的有效性做出判断。在一些案例中，我们可以参考其他国家已有的经验，⁷ 或参考传统银行部门的现行作法，⁸ 或审核可以获得的小额信贷监管领域的文件，⁹ 来评估单个的监管措施或方法。

我们根据三套不同的标准对列举的 11 个国家进行分析。在第 2.1 章节中，我们考察制定法规的不同方式，委托立法，监管者的责任，及监管跟踪。在第 2.2 章节，我们考察区分小额信贷监管框架与主流银行业和不受监管的小额信贷行业的不同方式，列举了许多专门针对小额信贷的监管条款。最后，第 2.3 章节详细阐述了最重要的监管数量与质量指标。通过审视国别案例，我们得到处理小额信贷机构监管具体问题的各种方式。

2.1. 法规与作用：法规制订者与法规执行者

在开始立法时，立法者必须确定在哪些“层次”上制订哪些监管要求。我们可以将法律要求区分为若干个层次，这些层次在民事责任，法律约束和修改的灵活性方面是不同的。

一种典型的监管法规制定权的模式（此指英国模式）可描述如下：

‘监管政策由政府制定；包含该政策的法律原则需要议会通过；通常授权部长通过法律工具来颁布法律，以实现这些法律原则；特定机构执行这些法规；法院则负责对争端进行判决与强制制裁。’（Ogus 1994:104）

基本法律，即法律条款，通常规定了金融机构从事业务的大框架。这一层面的主要焦点是标准而非法规，即给出大方向比描述具体的目标水平更重要。¹⁰ 从事小额信贷业务的总体标准长期以来保持相对稳定。政治学的理论告诉我们，建立小额信

⁷ Shiferaw and Amha(2001)的研究就是一个例子。

⁸ 世界银行在 2001 年完成了关于“银行规范和监管”的研究，参见<http://tinivurl.com/c23y>。

⁹ 扶贫协商小组的“一致的小额信贷政策指导：规范与监管”可能是该领域最重要的文件。该文件于 2002 年得到扶贫协商小组的捐赠成员的官方认可，即《扶贫商议团体》（2002a）。

¹⁰ 举个例子，一个标准可能要求金融机构“始终持有足够的流动资金”，而一条法规会规定具体的流动性水平，比如 20% 的流动性比例。参见 Kaplow(1992)。

贷的监管框架是一项真正的政治决策，这些标准必须服从于议会监督。

通常，被视为基准的法规应该比一般的标准更能频繁地根据变化了的环境进行调整。所以我们把大多数法规放在二级或是二级以下的法律中。我们可以不经过繁缛而耗费时间的法律程序修改二级或二级以下的法律条文。法规可以采用不同的形式和名称。我们一般使用“法律规范”这一名词来代表二级法律。¹¹

政府可以授权第三方来制订法规。对于法规制订权的授权存在很大的争议。首先，在金融规范和监管领域，法规执行机构，特别是监管机关通常比立法者有更多的专业知识。其次，授权可以减少直接的政治干预以及其他政治目的所产生的对金融监管的滥用。¹²过多授权的一个重要缺陷是政治责任的缺位与法规执行者和立法者之间权力分离的弱化。

除了一级和二级法律，监管机关还可以发表一些指导性意见的条例，其主要作用是进一步解释现行法律和法规。这些指导性意见的法律效应要小，但更容易修改。¹³

选择监管机关与授权制订法规的权力是相关的，但又不是同一件事情。正如我们在下面对最低资本金要求这个例子中所说明的那样，立法者往往保留着重要的法规制订权利，同时又在更大程度上授权监管任务。

下面的小章节将从以下三方面分析这 11 个样本国家的情况：一级法律和二级法律的区别，法规制订权的委派，以及对监管机关的选择。

2.1.1 首要法规和次要法规

表 1 是我们这次研究所涉及的 11 个国家主要法规和次要法规的一个综述。正如我们所看见的，大部分国家都专门或重点针对小额信贷机构构建了单独的法律框架。前面已经提到，这主要是因为我们的“选择偏好”：即选择对小额信贷机构有专门法律框架的国家，最容易了解典型的、专门针对小额信贷的要求。

表 1 只列出了主要的小额信贷法律框架。一些国家的小额信贷机构同时还要遵守通用的银行法，比如，乌干达的 CERUDEB 和玻利维亚的 BancoSol。我们也意识到这次调研所涉及的大部分国家都有针对合作社的单独的法律条款。作为一种不同于小额信贷机构的特殊的机构形式，合作社需要做专项研究，因此小额信贷机构的法规一般不包含有关合作社的法规。尼泊尔是一个特例，我们在 2.1.2 节中将做解释。

¹¹ 参见巴塞尔核心原则：“银行法的框架应制订银行必须遵守的最少的标准，必要时给予监管者充分的灵活性以制订用于管理的审慎性条款，以达到制定的目标并使用定性的判断。”银行监管巴塞尔委员会（1997）。

¹² 授权的最佳程度必然取决于国家的情况。在一些国家，中央银行在干预农村金融市场方面有着不好的记录，或者可能被看成是一个政治不独立的机构。

¹³ 各国所用的词汇又一次不一致。比如，在巴基斯坦，法律的三个层次被成为法律、法规和规章，每个层次所授权的法律制订权在程度上各不相同。

一些国家对被监管的小额信贷机构称呼不同，比如，洪都拉斯称它们为私人信贷发展组织（FPDOs），乌干达则称之为小额储蓄机构。但是判断一个机构应该隶属于哪个法律框架的依据是其机构在该层次的主营业务是否为小额信贷。¹⁴

尼泊尔有 3 个针对小额信贷的法律框架。《金融中介团体法案》明确的对象是非官方的小额信贷组织。《合作社法案》针对的是各种不同形式的合作社。最后，第三种机构形式就是发展银行，其中 4 家专门从事小额信贷业务。

埃塞俄比亚国会颁布的法律称之为公告，小额信贷法也被称作小额信贷机构公告。巴基斯坦总统在宣布紧急时期的时候可以独立签署发令。加纳的非银行业金融机构法定定义了 9 种不同形式的金融机构，其中只有一些开展小额信贷业务。

表一：针对小额信贷运行的法律文本¹⁵

针对小额信贷的不同法律		
国家	一级法律	二级法律
波黑	小额信贷组织法	法规
埃塞俄比亚	小额信贷机构公告 ¹⁶	规章
加纳	非银行金融机构法	商业法规
洪都拉斯	私人金融发展组织法	决议
吉尔吉斯共和国	小额信贷组织法	标准法令（未获得）
尼泊尔	金融中介机构法，合作社法，发展银行法	规章
巴基斯坦	小额信贷机构法	审慎性法规
乌干达	小额储蓄机构法	法规
只有针对小额信贷的二级法律		
国家	一级法律	二级法律
玻利维亚	银行与金融实体法	最高法令
加纳	银行法	法规
印度尼西亚	银行法	法规
南非	高利贷法	免则条款

在拉丁美洲，小额信贷机构通常受一般的银行法而不是单独的小额信贷法的制约。被称为法令的，专门针对小额信贷的条款只是二级法律的一部分。例如，玻利维亚的银行与金融实体法曾经引入了一种叫做私人金融基金的金融机构的概念，但没有详细说明这个机构类型指什么。后来，监管当局通过颁布不需要议会

¹⁴本研究使用的是小额信贷的广义概念。它“是在一个较大范围内为广泛的客户群体提供大量永久性的多种金融服务的、形式多样的机构”，其客户往往是穷人。参见《扶贫倡议团体》（2002b：4）

¹⁵ 这里必须强调，在乌干达和印度尼西亚，监管法规仍处于草稿的形式。

¹⁶ 在一些领域（比如，所有权限制），银行法（“对银行业务的许可和监管公告”）也是相关的，因为它针对所有不被小额信贷法管理的事情。

批准的发令来详细说明监管条例 (Rhyne 2001:119)。¹⁷印度尼西亚的银行法对两类银行进行监管——商业银行和人民信贷银行(BPRs)。印度尼西亚银行颁布的法规详细说明了人民信贷银行开展的小额信贷的监管要求。¹⁸

洪都拉斯最近实施了一部单独的针对私人金融发展组织的法律,该法律由一个议会的专门委员会在顾问的帮助下起草,并得到议会的通过。中央银行和国家银行与保险公司委员会均可以颁布监管法规,这些法规被称为“决定”。

加纳不仅有针对非银行金融机构的专门法律,也有制约为数众多的提供小额信贷服务的农村银行的一般银行法。这就是下面的表格里两个类型中都有加纳的原因。加纳针对农村银行详细制定了专门的法规,指示和指导意见作为附属法律。

作为一个特例,南非的小额信贷机构只是被间接监管。除非遵守高利贷法免则条款中的监管要求,否则小额信贷机构就必须遵守高利贷法中非常严格的贷款利率上限。其中一条监管要求是要向一家授权的监管机构注册,这样的监管机构如今只有一家,即小额信贷监管委员会。

2.1.2. 法规的制定与监管机构

赋与制定法规的权利与选择监管机构,是不同的但相关的两件事。这 11 个国家中,大部分议会即使保留某些权力,也都赋与监管机构制定法律条款的权力。尤其是贷款呆帐准备金的要求和贷款分类均由监管机构制定。当涉及到最低资本金要求时,情况就不一定是这样(见专栏 1)。但在我们讨论的所有 11 个国家案例中,对小额信贷的日常监管任务均指派给专门的监管机构。

大多数国家的中央银行既是监管机构,又拥有制定相应法规的权力。埃塞俄比亚,印度尼西亚,吉尔吉斯共和国和乌干达是如此,波黑的银行是如此,加纳的非银行金融机构也是如此。¹⁹

同样,尼泊尔(在发展银行和金融中介协会领域)和巴基斯坦的中央银行拥有制定法规的权力,同时也是监管机构。然而在这两个国家,政府保留了一些制定法规的权力,而且中央银行所制定法规必须得到政府批准。

一个有趣的例子是,尼泊尔的合作社只拥有一张有限银行交易的许可证,合作社

¹⁷ Shugart 和Haggard(2001)指出“拉丁美洲的总统们似乎在制定政策时广泛地使用法令地权利”,而这些法令往往具有法律地效力。必须以拉丁美洲国家的法律传统为背景来看这个问题。

¹⁸ 除了银行法,许多其他的法律条款针对小额信贷机构开设了法律窗口,但这不是本文研究的内容。这些条款是 20 世纪 30 年代早期创建了农村信用机构,即小农村银行(大约仍有 4,500 家)的政府法规,与 80 年代和 90 年代允许成立农村基金和信用机构——基本是农村银行或小型地方性银行(现有超过 1,600 家)的省级法规。财政部如今正在起草一部小额信贷法以规范吸取存款的非银行非合作社的小额信贷机构。

¹⁹ 在印度尼西亚,财政部正在起草一部法律,创建一个金融服务机关负责对整个金融部门(包括银行,退休基金,保险,货币市场,财务公司)的监管。这部法律有望在 2003 年开始实施。小额信贷在理论上也由这个机关负责。另一个选择是建立一个专门的小额信贷监管机构,负责监管规范银行,信用社和非银行的小额信贷机构,这个议题正在同样负责起草“小额信贷法”的财政部内部讨论。

受合作机构登记处的监管。中央银行于 2002 年发布一条法令，其中规定了获得有限银行交易许可的监管要求。该法令在不削弱合作机构登记处责任的情况下，将所有金融合作社纳入中央银行的监管体系下。中央银行现在有权对所有拥有有限银行交易许可的合作社发布法令，并监管这些机构。对于那些金融合作社从属于监管所有类型合作社的综合监管体系，从而缺少足够的金融监管的国家来说，尼泊尔的这种作法不失为一个有趣的方案。

在加纳，行政部门和中央银行之间的权力划分对银行和非银行机构来说是不同的。财政部部长(正式名称是临时国家国防委员会书记，在法律中仍是如此)负责发布银行监管法规。对其唯一的限制是他/她在发布此类法规前必须征询中央银行的意见，但监管权力属于中央银行。根据正在送议会审批的<农村银行协会总行法>中的一条法令，最近成立的农村银行协会总行将承担对农村银行的现场监管。²⁰

我们调查样本中有两个拉丁美洲国家的监管机构与中央银行分离，这是该地区所特有的。在洪都拉斯，中央银行是金融部门的最高机构。但国家银行与保险公司委员会，作为银行业与保险业的监管者，根据<金融私有发展组织法>被赋予监管金融私有发展组织的权力。²¹

波利维亚将制定法规和监管的工作分给不同的机构，国家经济政策委员会(CONAPE)是制定经济政策标准的主要部门，同时提出并编制针对银行，证券公司和保险公司的监管法令。银行和金融实体监督部(SBEF)是波利维亚的监管机构。

波黑的法律规定，在两个不同地区由不同的政府部门颁布对小额贷款组织进行管理的二级法律。在穆克联邦，由社会政策与难民遣散部负责制定法律条款。这个部没有专门的金融技术及人才。而在塞族共和国，这项工作是由财政部完成的。两个部门实际上都不监管小额贷款组织。²²两个地区的法律不尽相同，但有打算在将来对两部法律进行协调。²³

最后，南非的贸易工业部指派小额信贷管理委员会负责监管发放小额贷款的机构。小额信贷管理委员会发布相关法规，但其授权标准必须得到贸易工业部的批准。

²⁰ 潜在的利益冲突是，既然所有的农村银行也是这家银行的股东，农村银行协会总行所监管的正是自己的股东。然而所有农村银行的总股份部超过 3%。

²¹ 国际潮流也正是这个方向，越来越多的国家将其现存的监管机构合并为一个单独的包罗所有业务的监管者。最近的例子有英国的金融服务机关和德国的金融监管局。

²² 这是由于小额贷款组织属于非审慎监管；参见 2·2·1

²³ 我十分感谢 Timothy Lyman 对两部法律以下不同之处的审察：塞族共和国法律中，财政部拥有更多的制定法规的权力，而且对法规的执行具有明确的监管职责，这与穆克联邦是不同的。

专栏 1:最低资本金要求

我们可以用最低资本金的要求的例子来形象地说明委托及保留法规制定权力的不同方式。任何时候金融机构都必须拥有一定数目的资本金，这是一个重要的受到广泛关注的监管指标。²⁴我们研究的这些国家都引入了一套对小额信贷进行审慎监管的框架。其中对资本金数量的规定就是重要的准入标准。²⁵大多数情况下，立法机关认为这项监管要求非常重要，而不会委托其他机构来制定。

在法律上规定最低名义资本金的不足之处在于，随着时间的推移，最低资本金要求的实际水平逐步减少。在遭受高通货膨胀的国家这样的情况尤为严重。当通货膨胀存在且没有相应的货币贬值时，从外部来看最低资本金水平的下降效应尤为明显。比如，加纳在 1998 年，2000 年和 2001 年分别提高最低名义资本金的水平以抵消最低实际资本金要求水平的连续下降。我们可以从图 1 看出，如果名义水平的实际资本金要求不调高，最低资本金的实际水平和外部水平都在持续下降。然而随着时间的推移，最低资本金要求的提高，特别是 2002 年最低资本金从 10 亿徒升到 150 亿加纳元，使最低资本金实际水平和外部水平得到较大的提高。加纳最低资本金实际水平和外部水平的变化只是最低限度的。说明加纳元对美元的实际汇率是相对稳定的。在外汇市场相对不自由的国家，情况可能有所不同。²⁶

有趣的是，加纳银行法和非银行金融机构法用法律形式规定了当地货币表示的最低资本金，但允许中央银行在与财政部部长商讨之后对该数额进行调整。²⁷于是出现了法律中规定的数额比现在实际要求的数额低许多的情况。

巴基斯坦印度尼西亚根据金融机构的经营地域范围规定对最低资本金的要求。这两个国家均采用三种不同的分类。巴基斯坦对地区性的，省级和全国性经营的小额信贷机构进行区分，对全国性经营机构的最低资本金的要求最高。印度尼西亚的分类不是建立在地域大小之上，而是建立在城市集中程度上。以首都雅加达为基础的小额信贷机构必须拥有最高资本金。尽管法律(《法规》)中对最低资本金有规定，但中央银行可以规定更高的金额(巴基斯坦的中央银行须得到联邦政府的批准)。

乌干达用更巧妙的方式解决最低资本金实际水平下降的问题，在“小额储蓄机构法”里使用“货币点”而不使用本币作为规定单位。货币点不仅用来规定最低资本金数额，并用于规定各种违规行为的最高罚金。该法令的附录定义了一个货币点所代表的乌干达先令的数目。财政部可以在议会的批准下修订

²⁴ 比如在乌干达，这个数字是最受争议的问题之一。当“小型储蓄机构法”提交议会讨论时，该数额在法律制订者中产生了激烈的争论。

²⁵ 波黑和南非对小额信贷机构的监管框架是这方面的例外，因为他们不关注对储蓄机构的审慎性监管。

²⁶ 如今，8 家存贷公司中只有 1 家遵守最低资本金要求，农村银行没有一家遵守该要求。

²⁷ 总的来说，部长拥有银行监管的法规制订权(银行法 43 条)，而中央银行可能通过执行工具改变资本金要求，这两点似乎是矛盾的。

该附录。这种方式的好处在于可以简单地通过修改附录来修改该法律中的所有货币数字。然而修改最低资本金要求的权力并不像其他法规制定权力那样委托给某一机构，其修改权仍属于议会。²⁸

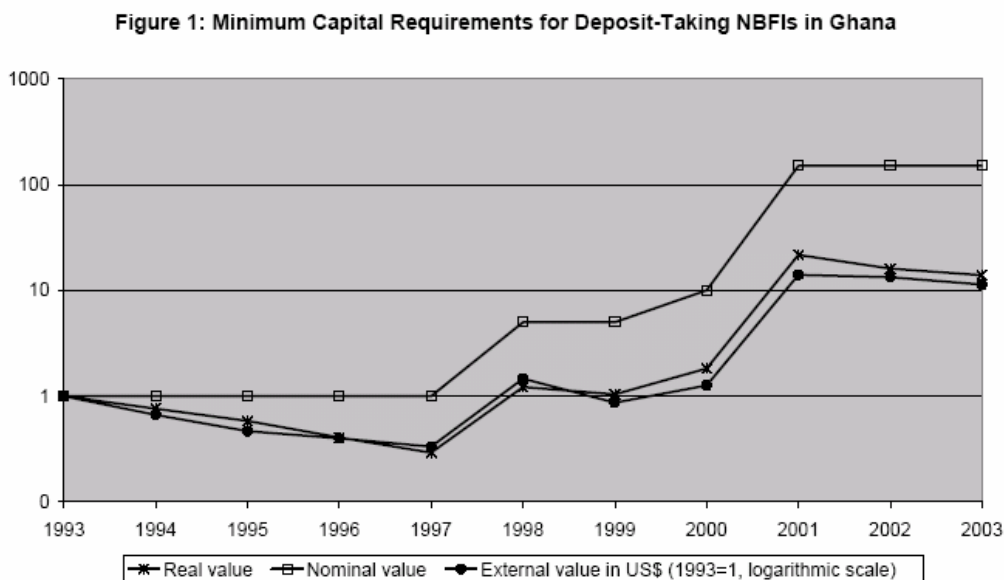
吉尔吉斯共和国，印度尼西亚和埃塞俄比亚把规定最低资本金要求的权力完全委托给各自的中央银行。吉尔吉斯针对小额信贷组织的法律仅仅规定了营业资金的最低标准。比如，营业资金必须是国家法定货币。一个潜在的风险是中央银行将营业资金的最低标准作为工具控制准入的小额信贷机构数量，而不是从审慎性监管的要求出发。中央银行承担着维护小额信贷机构健康运行的责任，机构数量越少，央行就越容易做到这一点。因此中央银行非常倾向于限制受其监管的小额信贷机构的数量。(参考:<扶贫协商小组 2002>)

玻利维亚利用特别提款权来规定最低的资本金要求，而特别提款权用主要国家一篮子的货币(美元，欧元，日元和英镑)来定价。这使该数值受某单一货币汇率的影响减小。与负责其他所有的审慎性条款一样，国家经济政策委员会(CONAPE)也负责制定最低资本金要求。

洪都拉斯在法律中具体规定最低资本金。有趣的是，议会，中央银行和国家银行及保险公司委员会都有权对规定的金额进行调整。议会可以通过发布特别的条款来改变该法律，中央银行和国家银行及保险公司委员会则通过发布不需要立法机关批准的二级法律来改变最低资本金要求。

²⁸ 原有的“小型储蓄机构法”首先授权中央银行修改货币点表示的最低资本金要求，又授权财政部部长在内阁授权的前提下修改货币点的定义。这两条规定在议会处理过程中得到严格的执行。

图一：加纳针对吸取存款的非银行金融机构的最低资本金要求



Source: Data from an unpublished paper of William F. Steel and David O. Andah. Logarithmic scale used on axis of ordinates for better visibility.

上线表示名义价值，下线表示实际价值。单位：用美元计算的外部价（1993=1，对数值）
 来源：数据来自 William F. Steel 和 David O. Andah 的一篇未发表的论文。
 对数值标注在纵轴以便于查看。

2.2 小额信贷与主流银行业务，两者的差别及其对监管的影响

小额信贷领域的专家一致认为必须监管所有动员公众存款的小额信贷机构。²⁹ 得到广泛认可的另一个观点是只经营贷款业务的小额信贷机构不必列入审慎监管的范围，审慎监管是金融当局对金融机构的安全经营承担责任而进行的监管。³⁰

即使这些原则听上去明白易懂，但执行起来遇到许多问题。首先，难以清晰地区分审慎监管和非审慎监管。南非是两种监管方式边界越来越模糊的好例子。其次，如何清晰地划分被监管的和不被监管的小额信贷机构(下界)，又如何划分小额信贷机构和商业银行（上界）？

如果不能清晰明确的描绘监管框架（常常被称为监管层次），就可能产生监管的随

²⁹ 如, Berenbch and Churchill (1997:26), Staschen (1999:43); Valenzuela and Young (1999:7); Hannig and Omar (2000:179), 对信用社成员的存款, 还没有一致的看法。但信用社并非本研究的重点。

³⁰如, vanGreuning, Gallardo and Randhawa (1998:11); Christen and Rosenberg (2000L10); Hannig and Omar (2000:180); Vogel, Gomez and Fitzgerald (2000:3)

意性，监管重复和监管含糊。小额信贷机构可能会选择一个其不应选择的监管框架，或其他金融机构比如消费信贷机构可以寻求小额信贷框架的监管，这些就是监管的随意性。一家机构属于不同的法律框架，所受的约束和监管可能互相矛盾，这就是监管重复。最后，不确定的条款使一些机构不知道他们是否应该申请执照，这就是监管含糊。我们所采样的 11 个国家情况的调查可以简单说明这些问题。

2.2.1 审慎与非审慎监管

在我们采样中的三个国家，其政府或者规章的制定者都在不同程度上参与了对只进行贷款业务的小额信贷机构的监管。最典型的是波黑，他们在其两个政治实体内都引入了一套针对小额贷款机构（MCOs）的法律。³¹最重要的问题在于我们应对这些小额贷款机构进行审慎监管，还是实行非审慎的报告制度。

仔细比较这三个国家的法规和决议（二级法律条款），我们可以发现这些法规在审慎监管要求方面存在空白，比如资本金标准水平，风险集中的限制，内部人借贷及贷款质量的分级和矫正。对小额贷款组织并没有采取现场监管，对报告的要求也是最低标准的。法律在这些方面规定的主要是允许进行的经营（见 2.2.2 节）以及禁止分配利润。总之，波黑只有银行受到审慎性监管，而小额贷款组织只是需要遵守部分的报告机制（相比穆克联邦，塞尔维亚共和国更是如此）以及一些对其经营活动的限制。³²

吉尔吉斯共和国最近颁布了一个“混合”法，该法定义了三种不同形式的小额信贷机构，其中两种是只发放信贷类型的。小额信贷中介是非盈利性的组织而小额贷款公司则是一种商业机构。这两种类型的小额信贷机构都不必接受审慎性监管，他们只需要中央银行发布的证书。³³法规定义的第三种形式即小额信贷公司，它需要中央银行发放的营业执照，另外还必须接受法律所规定的审慎性监管。作为回报，小额信贷公司被授权可以在经营期满两年之后承接定期存款业务。

基于对小额信贷组织相关法律的分析，吉尔吉斯的监管方法遵循了以上提到的两条共识。吉尔吉斯并未将仅从事贷款的小额信贷机构纳入审慎性监管的范围，并针对吸纳存款的小额信贷机构设计了一个可靠的监管框架。潜在的危险在于，如对所有类型的小额信贷机构均依照相同的法律进行监管就有可能造成混乱，甚至模糊对不同机构类型的定义，从而造成监管含糊。然而这个问题只有在该法律被充分执行后才会变得突出。

南非是政府介入对只发放贷款的小额信贷机构进行监管的第三个例子，但是一个十分特殊的例子。前面已经提到，《高利贷法》对利率的严格控制，促使政府建立针对所谓的“从事货币借贷交易实体”的监管体系。1999 年新的高利贷法免则条款实施，取代原有的自 1992 年开始执行的条法。新的免则条款的主要宗旨是限

³¹ 一个分开的但类似的法律在波黑，穆克联邦，塞尔维亚共和国通过

³² 一个不同的问题是，是否应由政府部门负责只能贷款的机构的注册和监测。这样的系统看上去没有效率

³³ 小额信贷公司必须在商业银行存放要求的最低资金，其数额由央行定。

制免于最高利率限制的贷款的规模和期限。

新的免则条款将小额信贷机构能收取覆盖成本的利率(在高利贷法的严格监管下,这对于小额信贷机构来说是不可能的)与许多条件联系在一起。其中最重要的条件是在贸易工业部批准的监管机构进行登记注册。到目前为止,存在的唯一此类监管机构是小额信贷监管委员会,它被称为混合机构,原因是它的理事会成员来自小额信贷和银行部门,来自中央银行,贸易工业部和国有大型的批发性金融机构。

南非拥有一套十分健全的非审慎性监管框架。尽管小额信贷管理委员会只监管不吸收存款的小额信贷机构,但它不论事前通知与否,都有检查贷款者的权利。而且,注册标准包括对该行业参与者的适当的标准,比如主管不能有包括欺诈在内的犯罪记录。非审慎性监管范围内的现场检查较少,但审慎性监管框架下的其他重要成分既不出现在免则条款里,也不出现在小额信贷监管委员会的法令里。关于资本金,资产质量,公司治理结构和所有权等,均无相应条款。³⁴总之,正如我们从对不吸收存款的机构的监管框架看到的那样,焦点是对行为的监管而不是审慎性监管。³⁵

2.2.2 对小额信贷框架的说明

监管层次的定义,或是“界限划分”是建立小额信贷监管系统的工作中最为精妙的部分。扶贫协商小组使用若干个标准划清审慎性和非审慎性监管之间的界限(参考《扶贫协商小组 2002》a:第四章 B)。本研究研究这 11 个国家的实例,但不讨论这些标准化的方法问题。

定义不同于其他法律框架的小额信贷监管框架是一项多维的工作。我们将会看到,没有一个国家用一个单一的方法来描述监管层次。正如小额信贷不同于其他金融服务一样,小额信贷监管在许多方面不同于银行监管。至少在理论上,对小额信贷监管要求的不同之处,使专为小额信贷机构设计的监管框架对于其他金融机构来说不应有吸引力。该监管框架针对小额信贷清晰的条款定义,不能吸引其他类型的金融机构,正可以引导着小额信贷机构进入最合适的监管框架。³⁶

现在我们需要介绍“机构性监管”和“功能性监管”这两个名词。在我们研究的 11 个国家中的大多数,小额信贷机构被认为是一个特殊的机构类型,并受一个单独的“小额信贷机构法”管理。这种方式被称为机构性监管。然而功能性管理则是不论机构结构,而是按照机构执行的经济功能来监管市场参与者。这样小额信贷被看成是一种金融活动而不仅仅是一个特殊的机构类型。

³⁴ 所有权问题可能在机构的法律形式的有关法律中规定,可能为私人或公共公司,非政府组织,合作社,银行,或托管基金。

³⁵ 埃塞俄比亚应看作政府监管只能贷款的机构第四个案例。根据小额金融机构法,法律覆盖所有的小额信贷机构。大多数的小额信贷机构吸收存款。

³⁶ 这种情况实际上不会发生。

有趣的是，只有南非的非审慎监管框架被描述为功能性监管。在南非，进行货币借贷交易的所有实体，比如公司，非政府组织，合作社，银行和互助银行，都可以向小额信贷监管委员会注册。这不同于审慎性监管框架，“由于破产的是机构而不是功能，因此审慎性监管框架必然专著于机构”（Goodhart 等人 1998：144）。我们采样的国家没有一个国家不考虑从事小额信贷业务的机构类型而规定对小额信贷的审慎性监管。因此尽管小额信贷机构自身可能采用不同的名字，将小额信贷机构看作是一个独特的机构类型仍是合适的。

专栏2，加纳不同机构类型的区分

加纳的案例说明了清楚区分监管层次的困难。加纳并没有实质性的针对小额信贷机构的法定框架，但是却定义了若干可提供小额信贷服务的机构类型。许多乡村银行都可以被认定为小额信贷机构，但他们却遵循和其他商业银行相同的法律法规（1989年制定的银行法）。乡村银行和商业银行主要的区别在于乡村银行的资本金要求更低（乡村银行的资本金要求为62,000美元，而商业银行的资本金要求为310万到620万美元）。加纳银行通过实行许可证制度来防止传统的银行获得乡村银行较低的准入门槛。乡村银行必须植根于其开展业务的地区，中央银行在发放许可证的时候也严格监控着这一标准。

此外，在1993年所制定的“金融机构（非银行机构）法”之下还有一个针对非银行金融机构（NBFIs）的单独的法律框架。这个法律框架包涵了受该法律限制的九种不同类型的非银行金融机构。非银行业金融机构被分为四组，即吸收存款的（不同于贴现公司）和不吸收存款的非银行业金融机构，贴现公司以及风险资本投资公司。不吸收存款的机构又可以被分为四种不同类型的机构。吸收存款的非银行业金融机构也可以继续细分为存贷款公司，建筑融资公司和信用社。加纳银行也针对吸收存款和不吸收存款的非银行业金融机构分别制定了一套规定。对于本次研究，我们尤其关注那些针对吸收存款的非银行业金融机构的法规。这些法规并不适用于信用社，中央银行最近草拟了信用社法，正在等待国会的通过。目前，已经有8家小额信贷机构注册成为存贷款公司。

加纳对于监管层次的描绘既不是机构性的也不是功能性的。虽然加纳从法规上确定了许多机构类型，央行甚至有些为一些机构制定了排他性的营业指针（例如对贴现公司和风险资本投资公司），但是最主要的区分方式仍然是功能性的，如对吸收存款的和吸收存款的非银行业金融机构的划分。这种机构性的和功能性的监管重叠产生了一系列的问题。针对吸收存款的非银行业金融机构来制定规章引入了另外一个概念，储蓄机构，指所有向公众或者会员吸收存款的非银行业金融机构。但是，这一定义并不适用于所有的储蓄机构，它只适用于存贷款公司和建筑融资公司（并不适用于信用社）。中央银行颁发3种形式的许可证，其中一种是针对存款类机构的。这一做法令人难于理解，因为人们原以为中央银行会根据机构的类型

来颁发许可证，比如颁发针对存贷款公司的许可证。让事情变得更复杂的是，针对不吸收存款的非银行业金融机构的法规同时也可以适用于其他特别授权的向社会吸收存款的非银行业金融机构。此外，这些法规的一部分不区分其是否吸收存款而应用于所有“信贷机构（ICBs）”，“信贷机构”是另一个没有明确定义的术语。另外还有一套针对不吸纳存款的非银行业金融机构的法规。但不清楚为何把这部分法规放在吸收存款的非银行业金融机构的法规之中。总而言之，同一法规下不同条款之间的扩展和不同规则适用性的重叠使针对非银行业金融企业的法律框架看起来相当复杂。究其原因就在于想把功能性监管和机构监管整合在一起。

是什么原因使一个机构更偏好两种监管框架中的一种？对这个问题的回答将有助于我们理解小额信贷行业和其他行业监管层次的区别。考虑到上界，商业银行更愿意分享小额信贷行业低得多的资本金要求。然而，下面将列出其他很多因素，这些因素会抵消对商业银行分享小额信贷行业监管的激励。而下界的界定对于是否需把社区性的只放贷的小额信贷机构纳入监管的范围至关重要。（参见 Christen and Rosenberg 2000: 11）。

得到许可的和被禁止的商业活动

监管层次之间最显著的区别就在于其获准经营的和被禁止的业务。要将我们所研究的11个国家所有的小额信贷机构所从事的商业活动一一列出是一件很困难的事情。举例来说，玻利维亚的私人财务基金就可以开展18种经营业务。更有趣的是各个国家的处理方式，有的国家规定允许的经营活动，有的国家列出了被禁止的经营活动，而其他一些国家对两者都做了定义。这主要取决于这些国家的法律传统。在某些国家，尤其是中欧、东欧以及那些新近独立的国家，没有明确被允许的东西都被视为禁止。另一些国家则是没有明确禁止的东西都被视为被允许³⁷。

在吉尔吉斯，“小额信贷公司所开展的业务”内只列出了定期存款，这也就意味着不允许活期存款甚至于存款和支票帐户。巴基斯坦对这方面的规定更加清晰，其小额信贷法规定小额信贷机构不可以经营任何法律未明确许可的业务。另一方面，乌干达的小型储蓄机构法包括一长串的“禁止开展的业务”列表。

在波黑，小额贷款组织不许涉及存款业务。这一规定的结果是，银行对获得禁止他们把储蓄作为重要资金来源的执照未必会感兴趣。相同的情况也发生在南非，只有银行被允许吸纳存款。另一方面，在波黑不存在下限。根据法律规定，即便是最小的小额信贷机构也包含在此监管框架内。但是，我们应该记住，这是一个非审慎的监管框架。

下面列出另外一些小额信贷机构被禁止开展的业务：

³⁷当然，这是一种粗略的简化。但是法规的制订者在起草法律条文的时候总是会谨记其国家的法制传统，并且他们在使用到其他国家法律模板的时候总会及其谨慎。

存款和支票帐户（比如：加纳的非银行业金融机构；印度尼西亚的人民信贷银行；乌干达的小额储蓄机构）

外汇交易（印度尼西亚的人民信贷银行；乌干达的小额储蓄机构）

买卖非机构自身运作所需要的房地产（尼泊尔的发展银行，巴基斯坦的小额信贷银行/小额信贷机构³⁸）

保险业务（印度尼西亚的人民信贷银行；乌干达的小额储蓄机构）；³⁹

投资业务（印度尼西亚的人民信贷银行）；⁴⁰

及担保以及其他表外业务（吉尔吉斯共和国的小额信贷机构；尼泊尔的合作社）

许多其他措施都是为了避免商业银行分享小额信贷行业监管低的准入门槛。当然，引入这些措施很大程度上是为了实现其他的目标，比如限制小额信贷机构的运行风险。但是这些措施的一个副作用就是限制了商业银行利用小额信贷机构所享受的较低的资本金要求。

举几个例子，以下的三种措施是相对常见的。

- **商业性的和非盈利的机构：**在我们所研究的许多国家中，小额信贷机构是非盈利性机构（波黑的小额贷款组织，洪都拉斯的私人信贷发展组织）。在吉尔吉斯共和国，小额贷款公司（盈利性）和小额贷款中介（非盈利性）也正是以盈利性为区分标准的。除了洪都拉斯的私人信贷发展组织，其他这些机构都不吸收存款，同时也不接受审慎监管。在任何国家，把小额信贷机构限定为非盈利性机构对其所有权和公司治理结构都会产生深远的影响。⁴¹
- **分支机构：**印度尼西亚的人民信贷银行只允许在一个特定的省份内经营。在埃塞俄比亚，小额信贷机构可以获得全国性的或者特定区域内的经营许可。如果这些机构想要在原先的区域之外进行经营活动也需要预先得到批准。
- **支票清算：**在加纳，乡村银行和非银行业金融机构都不允许进入中央银行的清算系统。然而从2003年早些时候起，乡村银行可以通过新成立的农村银行协会

³⁸有趣的是巴基斯坦允许使用 *小额信贷银行* 这一名称。在大部分国家，这一名称都是在小额信贷法中被明令禁止的，以清楚的区分银行和非银行业金融机构。

³⁹这一条款潜在的限制了小额信贷机构将保险业务作为其市场的一个增长点。保险产品和其他金融产品的捆绑销售可使小额信贷机构在市场中处于一个独一无二位置。印尼的一些权威人士有望修改银行法，以允许人民信贷银行提供中介基础商的保险相关业务，这样人民信贷银行也可以不用承担保险业风险。详情可参阅 www.microfinancegateway.org/microinsurance。

⁴⁰印度尼西亚的权力机关有意改变银行法，使其允许人民信贷银行参与股票投资（投资额不超过资本金），投资范围为人民信贷银行工业协会或者整体上专注于工业稳定或融资的其他实体。

⁴¹有趣的是洪都拉斯的私人信贷发展组织是要缴税的，虽然他们是非盈利性组织。

总行参与支票清算业务。在乌干达，信用机构和商业银行同时受到《金融机构管理条例》管理，二者之间主要差别就在于能否参与支票清算业务。

限制产品特性：

几乎所有的小额信贷法律框架都通过这样那样的途径限定小额信贷的产品，并以此来区分小额信贷和其他金融业务。最通常的做法就是限制这些机构所能提供的储蓄类型。加纳除了储蓄机构和信用协会之外的非银行业金融机构只能开展定期存款业务。其他一些国家允许合作社从它们的会员那里吸收存款（尼泊尔持有有限银行经营许可的合作社，加纳的信用协会）。⁴²

尼泊尔规定了合作社储蓄和定期存款的期限均不能超过3年。乌干达只对有吸纳存款经验的小额储蓄机构定期存款的期限不做限制，允许其动用储蓄存款，并且通过详细的书面形式确认这些存款是能够偿还的。这样做的原因在于，管理有确定偿还日期的定期存款相比管理储蓄存款要容易得多。

在加纳，除了存款机构之外的非银行金融机构的定期存款都被限制在6—24个月之间。设置最短的期限可以使资金的来源更加稳定，设置最长的期限则限制了会随着期限而升高的利率风险（假设存款利率固定）。而且定期存款的最低额度为120美元。这条条款大概也是为了保证稳定的资金来源。

针对贷款业务，一些国家以法律形式规定了以资本的百分比或绝对额表示的最大贷款限额。⁴³

- 两个极端的例子是埃塞俄比亚和印度尼西亚。埃塞俄比亚的小额信贷机构只被允许向单个借款者贷出不超过600美元的贷款，而对印度尼西亚人民信贷银行的限制是总资本的20%（可能在将来降至10%）。另外，印度尼西亚银行正考虑用对最大贷款客户的限额来替代该限制，比如对5个最大的贷款客户的贷款不超过银行总资本的25%，或对20笔最大的贷款额不超过贷款余额的25%。
- 在一些国家，对贷款额的限制取决于抵押品的种类。洪都拉斯的私人金融发展组织在有担保人的情况下贷款限额为不超过资本净值的2%，在有其他方式抵押的情况下贷款上限可以达到资本的5%。在加纳，农村银行在有抵押和没抵押的情况下贷款上限分别为资本净值的25%和10%。⁴⁴
- 在乌干达，对小型储蓄机构贷款额的限制取决于该贷款是贷给个人（核心资本的1%）还是贷给小组（5%）。其原因是小组贷款往往金额较大，监管框架不应该特别偏向任何一种贷款方式。
- 尼泊尔允许贷款额随连续借贷次数而增加，即第二笔额贷款额是第一笔贷款的两倍，第三笔和所有此后的贷款额都可以达到第二笔贷款额的两倍。尽管这个要求考虑了许多小额信贷机构的渐进原则，但对于监管者来说可能难以控

⁴²在乌干达，这确实是小额储蓄机构框架的下限；详情见框图3中对乌干达的描述。

⁴³和通常一样，进行比较必须十分小心。必须先查看总资本和净资本的准确规定。

⁴⁴Wolfgang Heupel提出的一点十分重要，许多农村银行资金的严重不足，由于上限太低而缩小了贷款业务的范围。

制。

● 最后，巴基斯坦不论小额信贷机构\银行的规模多大，都把对单个借款者的贷款额控制在1,725美元之内。⁴⁵

我们在表二中列出了研究中其他一些国家对贷款额的限制。假设小额信贷机构拥有的资本金小到不足以用来表示对单笔贷款限额的要求，就只能用货币形式来表示最大贷款限额（该表格的第三列）。最大贷款限额的跨度很大，从埃塞俄比亚的600美元到加纳吸取存款的非银行金融机构的190,000美元。埃塞俄比亚的贷款上限很低，给予小额信贷机构很强的动力以扩张资本至120,000美元以上，这样就不再受600美元的贷款规模限制。表格里的最后一列考虑了各国之间的收入差异。例如，以国家收入总值作为衡量收入的手段，埃塞俄比亚的贷款限制相比巴基斯坦或洪都拉斯都较松。

表2：对单笔贷款金额的限制

国家	以资本百分比衡量的最大贷款金额	以美元衡量的最大贷款金额	以人均国民收入总值的倍数衡量的最大贷款金额 ⁴⁶
玻利维亚	开放存贷款合作社1-4类为1%（无担保）	2,050-76,000	2.2-81
埃塞俄比亚	固定金额	600	6.0
加纳	对农村银行为10%（无担保）	6,200	21.4
	对吸取存款的非银行金融机构为10%（无担保）	190,000	655
洪都拉斯	2%-5%取决于担保类型	1,200-3,000	1.3-3.3
印度尼西亚	人民信贷银行：10%（提案）	5,500-22,000(取决于地区)	8.1-32.4
尼泊尔	持有有限银行业执照的合作社：第一次、第二次和此后的贷款分别为5%，10%，20%	650-2,600（农村合作社） 6,500-26,000（城市合作社）	2.6-10.4 26-104
巴基斯坦	固定金额	1,725	4.1
乌干达	对个人贷款和小组贷款分别为1%和5%	2,700和13,500	9.6-48.2

* 假设机构持有的资本正好为法律规定的最小值。

限制贷款规模的主要原因是限制风险集中。几笔数额巨大的坏帐可能对一家小额信贷机构的安全带来很大的风险。然而这些限制的一个重要的副作用是使大银行缺少申请该窗口执照的动力。

⁴⁵ 另外，小额信贷机构/银行的客户向小额信贷机构/银行，银行，非政府组织和其他金融机构的总贷款额度也被限制在1,725美元之内。由于这个原因，客户会收到借款证明。

⁴⁶ GNI是根据地图方法的人均国民收入总值。数据来自2001年世界发展指标。

埃塞俄比亚是一个有趣的例子，值得进一步研究。埃塞俄比亚小额信贷法要求所有的小额信贷机构一旦其流动的存款量达到120,000美元，都必须重新申请执照。中央银行最近颁布指令，对重新注册的小额信贷机构（在准备金，资本充足率，流动性和报告等方面）规定不同的审慎性监管条款，从而引入了另一个层次。然而直到2001年，重新注册的要求还未实施，一些小额信贷机构已经动员了一千万美元以上的存款却没有被要求重新注册(Shiferaw 和 Amha 2001)。实际上，许多小额信贷机构已经向中央银行提出了重新注册的申请。可以推测，中央银行要等到充分并详细地阐述重新注册内容的综合指导方针出台之后才将启动此程序。

重新注册的小额信贷机构将面对较为宽松的贷款额限制，它们向单个借款者贷款量可以达到总资本的0.5%。然而除非小额信贷机构持有5倍于法定最低资本金的资本，600美元的贷款限额仍旧存在。

另一条款将任何一年的贷款总额增量限制在前一年贷款发放总额的20%之内。这样的限制措施对新兴的小额信贷机构又可能限制很大，而这样的新兴机构在其他国家的贷款年增长率达到甚至超过100%。

最后，除了贷款额度，贷款期限也被限制。如贷款期限不得超过2年。重新注册的小额信贷机构的贷款可以有5年的偿还期。在乌干达，小型储蓄机构的贷款期限也限制在两年之内。

定义目标群体

详细说明客户特性是区别小额信贷机构和传统金融机构的另一个标志。大多数小额信贷法或多或少地包括对目标群体的明确规定。从法律的角度来看，执行这样的规定比执行其他规定要困难得多，其他规定的执行也易于确认。比如，小额信贷机构偏离法律中规定的目标群体的具体是在什么时候？

以下我们引用了一部分小额信贷法，这些法明确地表明这些小额信贷窗口的设立是使穷人受益。

“本法律所认定的小额信贷组织是一种无存款的非赢利组织，其基本活动是向社会上陷入困境的人提供小额信贷，提高他们发展企业的能力。”（小额贷款组织法，波黑联邦）

“一个小额信贷机构应该...为了消除贫穷而向小型企业提供帮助，以支持的方式向穷人特别是贫穷妇女提供小额信贷服务。”（小额信贷法，巴基斯坦）

“私人金融发展组织是私人公司，其成立目的是为帮助微型或小型企业开展的经济活动而提供金融服务。”（私人金融基金法，洪都拉斯）

“发展银行与特定部门的发展联系在一起，旨在为农业、工业、服务、贸易和其他商业上可行的生产性的企业的创建、发展、扩张提供所必需的金融资源和技术，从而为国家工业、贸易和农业部门的发展提供活力，为农村和城市地区的

发展动员可利用的技术、劳动和资本。”（发展银行法导言，尼泊尔）

必须注意到，尽管建立监管框架的目标应该在法律中得到阐述，但更重要的是使监管要求的扶贫目标与小额信贷业务运行的特点有机的结合起来。

专栏3：乌干达对小型储蓄机构窗口的定义

我们可以把乌干达作为一个有趣的例子来形象的说明如何区分小额信贷层次和其他金融层次。作为第一步，乌干达银行(乌干达的中央银行)在1999年起草了关于小额信贷监管的政策：“乌干达银行关于小额信贷监管的政策公告”。这个政策区分了四个层次，其中第三个层次是针对“小额储蓄机构”。小额储蓄机构被允许从公众吸取存款并转贷这些存款，而第四层次不归乌干达银行监管。根据该政策，第四层次包括两种机构，即不吸取存款的机构和很小的基于会员的组织。

第二步是起草小型储蓄机构法规，该法规得到议会的通过，只在2002年11月作了微小的修改。

对小型储蓄机构上界的界定似乎是为了有效地防止第一和第二层次利用第三层次低的多的资本金要求。以下是禁止小型储蓄机构从事业务的列表，其中一些属于商业银行的核心业务。

- a) 开办和操作见票即付的支票帐户
- b) 自营或接受委托，直接或间接地从事贸易、商业、工业、保险或农业，除非在这些企业有欠债未还的情况下。
- c) 直接或间接地获得或持有超过其自身核心资本25%的贸易、商业、工业或农业企业的股份或投资，除非在这些企业有欠债未还的情况下；但在这种情况下，所有的股份和利息都必须及早处理掉。
- d) 承诺支付和对外担保
- e) 用计算机网络或电子商务进行交易
- f) 参与信托操作
- g) 从事外币存贷款
- h) 代理贷款保险基金⁴⁷
- i) 向缺乏流动性的情况下贷款
- j) 从本机构或任何关联机构的董事、官员或与他们有关系的人员手中购买不良贷款
- k) 从事金融派生业务。而且“小额信贷业务”被规定成一种特殊活动
- l) 接受存款
- m) 通过向贷款人提供超出他们偿还能力的的贷款，确或延展信用方式全部或部分地动员这些存款，包括向微型或小型企业和低收入家庭以小组担保或强制储蓄之类的担保替代方式提供短期贷款
- n) 从事其他中央银行可能指定的业务

⁴⁷ 贷款保险基金是强制存款，该存款是获得贷款的前提条件。

正如以上提到的，对小型贷款的定义是个人贷款小于小型储蓄机构核心资本的1%，小组贷款小于核心资本的5%，而且短期贷款的最长期限为2年。

存款不包括“以为执行合约进行担保的方式支付的货币”。这意味着只有强制存款并将其用作担保替代品的小额信贷机构不需要申请执照。

较早一个要求将比较大型的金融合作社并入第三层次的提议被否定，因为这些机构由另一个部门——贸易、旅游和工业部监管。小型储蓄机构法对于以会员为基础的机构的规定不很明确。它们不被排除在小额信贷业务之外，而且根据该法律的条款4（1），在乌干达只有拥有有效的小型储蓄机构执照的公司才能从事小额信贷业务。⁴⁸ 然而条款10规定小型储蓄机构的主要活动是从公众吸取定期存款并用于贷款业务，这可能被理解成会员存款可以不受以上条款的限制。

总之，乌干达从正面规定了小额信贷的贷款期限和贷款额度以及存款的类型。同时也从反面列举小型储蓄机构不准从事的所有活动的清单。

乌干达方法的另一个有趣的方面在于，小额信贷被认为是“业务的一条线”，即银行（第一层次）和信贷机构（第二层次）都可以从事小额信贷业务。然而第三层次必须接受对机构的监管，因为该层次是专门为吸取存款的小额信贷机构保留的。可以预见中央银行将颁布针对从事小额信贷业务的银行和信贷机构的监管法律。

2.3 数量要求与质量要求：主要监管工具是什么？

选择小额信贷机构监管工具与选择传统金融机构并没有很大的差别。法律条款通常针对市场准入，平稳运行，自愿或监管机关强制的有序退出做出规定。尽管工具相同，监管对小额信贷机构的要求仍是不同的。这方面最有名的例子是对小额信贷机构资本金的要求比普通商业银行要低的多。

大多数国家综合使用数量和质量指标来衡量小额信贷机构的平稳运行。只有印度尼西亚引入一套严格的分级系统来衡量人民信贷银行的安全水平。如今这套系统采用 CAMEL（资本、资产、管理、收益及流动性）的评价方法来衡量资本充足率（资本），不良贷款占贷款总额的比例（资产），在最近一次现场检查的基础上对管理质量的主观评估，支出占收入的比例（收益），及流动资产占现时负债的比例（流动性）。然后赋予这五个部分不同权重并计算出综合等级。由于对管理的评估似乎太主观，印度尼西亚银行打算将该系统缩减成为CAEL方法。

这篇研究的范围不允许我们对研究的11个国家的所有监管要求进行综合的概述。⁴⁹我们将挑选形成小额信贷机构风险控制核心的那些监管条款。⁵⁰

⁴⁸ 小型储蓄机构法的早期版本定义“小额信贷业务”是“从公众中接受存款和其他可偿还的基金”，这个定义可能明确的多。

⁴⁹ 请参见详细的国别表格，这些表格不久之后将发表在“小额信贷网”上，作为“规范监管资源中心”栏目的一部分。

2.3.1 最低资本金要求

表3是对小额信贷机构最低资本金要求的一个总结。我们应非常仔细地阅读这张表，因为表中包括了在差异很大的环境下操作小额信贷的不同类型的机构。利用国民收入总值作为衡量该国经济发展水平的一个粗略的指标，各国之间的差异又发生变化。比如，用国民收入总值的倍数来表示，玻利维亚对私人金融基金的最低资本金的要求只略微高于乌干达对小额储蓄机构的要求，而印度尼西亚对农村人民信贷银行相对较低的资本金就更加明显。巴基斯坦是一个特例，因为它要求小额信贷机构拥有和银行类似的资本。根据其中央银行一个官员的说法，这么做的一个原因是巴基斯坦的小额信贷银行可以提供几乎所有的银行金融服务，包括经常帐户。另一个原因在于中央银行不希望小额信贷机构遍地开花，而希望该部门的发展有所克制。⁵¹

表3：最低资本金要求

国家	机构类型	以美元表示的绝对量	以人均国民收入总值的倍数表示 ⁵²
玻利维亚	私人金融基金	870, 000	1, 280
	开放存贷款合作社 1—4 类	从 207, 000 到 7, 600, 000	从 300 到 11, 180
埃塞俄比亚	小额信贷机构	24, 000	240
加纳	农村银行	62, 000	210
	吸取存款的非银行金融机构	1, 900, 000	6, 550
洪都拉斯	第一层次的私人金融发展基金	60, 000	70
	第二层次的私人金融发展基金	600, 000	670
印度尼西亚	农村地区的人民信贷银行	56, 000	80
	省会的人民信贷银行	112, 000	160
	雅加达的人民信贷银行	224, 000	320
尼泊尔	拥有有限银行业经营执照的合作社	从 13, 000 到 130, 000	从 50 到 520

⁵⁰ 之前提及的世界银行数据库提供一些针对商业银行的数据，对这些数据和小额信贷机构的数据进行比较十分有趣：<http://tinyurl.com/b32g>。

⁵² 人均国民收入总值，Atlas方法。数据来自 2001 年世界发展指标。

巴基斯坦	地区性的小额信贷机构	1, 700, 000	4, 050
	全省性的小额信贷机构	4, 300, 000	10, 240
	全国性的小额信贷机构	8, 600, 000	20, 240
乌干达	小额储蓄机构	270, 000	960

2.3.2 资本充足率要求

1988年发表的第一部巴塞尔协议建议对所有在国际上从事经营的银行要求8%的考虑风险的资本充足率（银行监管巴塞尔委员会1988）。从此以后，该比例被世界各国广泛接受为对所有金融机构资本充足率的最低标准。对小额信贷机构，一般认为对其资本充足率的要求应该比传统银行的更严格。⁵³资本充足率是一个比最低资本金要求更成熟的指标，因为它实际上将资本金和不同资产的风险程度相联系。

表4总结了不同国家对资本充足率要求。这张表格同样需要仔细阅读。尽管我们在表中试图解释资本金和资产，但读者仍需注意这些名词的确切定义。而且，各国对不同类型资产的风险权重的规定也不相同。比如，加纳的银行法只使用了两个重要指标——不包括在资本要求计算里的资产，以及6%的法定资本金的要求。乌干达的小型储蓄机构和尼泊尔的合作社使用的是0%，20%和100%的权重；而巴基斯坦和加纳的非银行金融机构法以及印度尼西亚的人民信贷银行法规赋予有抵押担保的贷款又一权重，50%，在巴基斯坦该权重只针对对政府股票的投资。总的来说，对资产的分类似乎遵从了1988年的资本协议，但使用了简单的版本。

⁵³ 扶贫商议团体列举了支持和反对更严格的资本充足要求的许多言论；扶贫商议团体（2002a:16f）。

表4：资本充足要求

国家	对不同类型机构考虑风险的资本充足率	评论
玻利维亚	私人金融基金，8%	净资产占考虑风险的总资产和意外费用总和的比率
	开放存贷款合作社1-4类，从10%到20%	
埃塞俄比亚	小额信贷机构12%	最低资本充足率；适用于重新注册的小额信贷机构
加纳	农村银行6%	一级和二级资本占调整后的资产的比率
	吸取存款的非银行金融机构10%	附属和核心资本占考虑了风险的资产的比率
印度尼西亚	人民信贷银行8%	一级资本和附属资本，后者不超过前者
尼泊尔	拥有有限银行业执照的合作社，5%和10%	分别针对核心资本和总资本
巴基斯坦	在小额信贷机构法管理下的提供小额信贷服务的机构，15%	净资产（已付资本，股票收益，准备金和未划拨的利润）占考虑风险的资产的比率
乌干达	小型储蓄机构，15%和20%	分别针对核心资本和总资本

在埃塞俄比亚以外所有的国家，小额信贷机构必须持有至少8%的资本。乌干达显然使用了更严格的要求，核心资本15%（巴塞尔委员会建议4%），总资本20%。

尼泊尔是个有趣的例子，它既使用融资比例又使用资本充足率。所有存款和信用社成员的预付款的总额不得超过核心资本的10倍。在这个比率要求下仍有通过借款提高可使用资金的可能，因为它并没有包括债务。这个比率是一个比资本充足率更粗略的衡量方式，并没有使用风险权重来反映不同资产的风险。因此规定5%的核心资本充足率没有太大意义。⁵⁴

对印度尼西亚人民信贷银行资本充足率的要求较低，为8%。现在的草案鼓励人民信贷银行持有更多的资本，比如达到12%-15%的资本充足率就可以获得更高的评级并可以开设新的分支机构。

⁵⁴ 以下的计算说明了两种比率之间的联系：假设所有的资产权重都是100%，合作社不对外借款，1:10的债务对净资产的比例代表着9.1%的资本充足率。对外借入一笔和已动员的存款一样数额的资金，将导致资本充足率为4.7%。因此可以假设债务对净资产的比率是约束性的衡量方式。

2.3.3 资产质量

小额信贷机构最重要的资产是贷款。因此贷款分类和对贷款呆帐准备金要求的具体内容是重要的监管工具。一般而言，由于小额贷款比传统贷款更频繁的使用分期付款，对小额贷款呆帐准备金的要求应比传统银行更严格。图2详细说明了不同的呆帐准备金的规定。许多国家根据贷款余额确定一个总的呆帐准备金比率，然后再根据贷款拖欠的天数制订具体的准备金比率。准备金规定相差很大，以乌干达最严格，埃塞俄比亚最宽松。

3个国家的准备金系统十分有趣。以乌干达的小型储蓄机构为例，对于展期或重新签定合同的贷款呆帐准备金的要求比正常贷款要高，若贷款偿还延期30天以上，则要求50%的准备金。另外，对展期或重新签定贷款合同有许多限制条件。这种方法考虑到未能按时偿还的贷款风险较高。

玻利维亚的私人金融基金对于展期或重新签定合同的贷款也提出了更高的准备金要求。根据该系统，贷款调整一次、两次或三次后就自动分类为风险较高的贷款，即使该贷款还未到期。比如，经过3次调整的贷款即自动归类为损失，相当于过期90天以上未偿还的贷款。

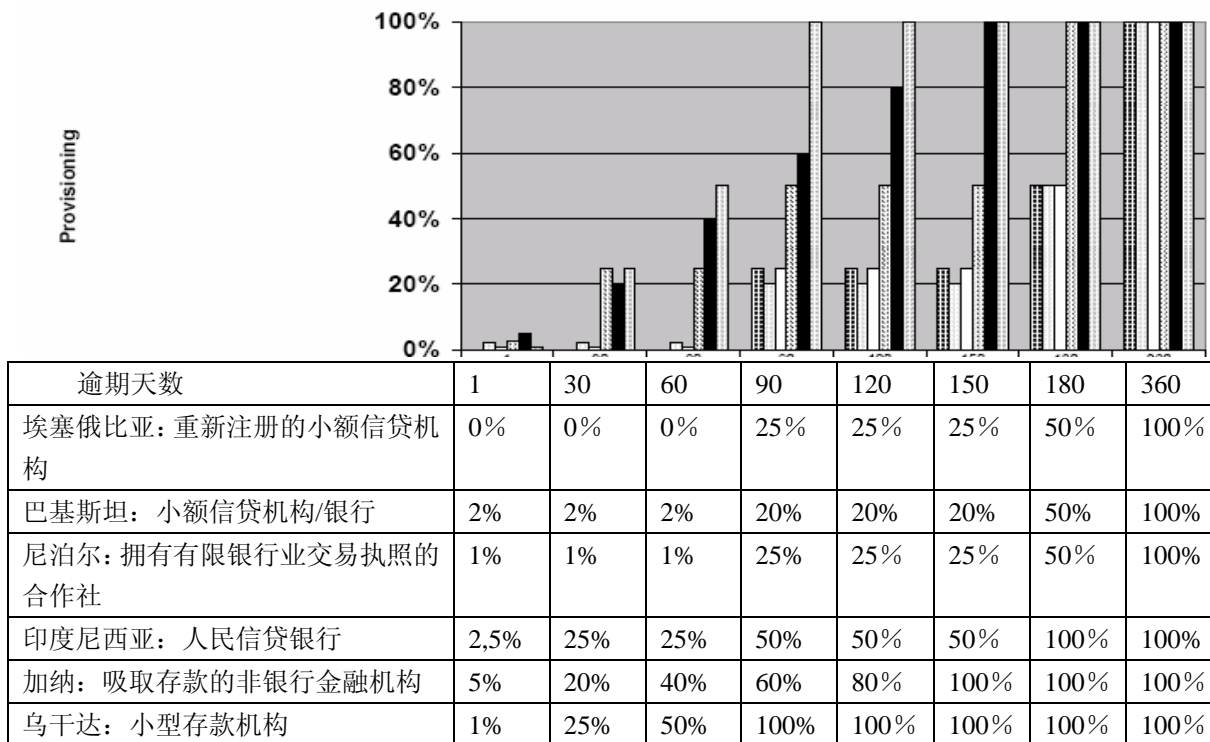
在加纳，对吸取存款的非银行金融机构呆帐准备金的要求是“一揽子”的而不是针对各种不同贷款的。这意味着呆帐准备金是根据贷款的风险等级（次级、怀疑和损失）来计算的。这个程序简化了计算准备金的过程。对农村银行准备金的要求和银行法监管下的其他任何银行相同，未考虑其频繁的分期付款，因此比较宽松。⁵⁵

印度尼西亚打算改变对人民信贷银行呆帐准备金的计算方法。根据草案，呆帐准备金可能不再基于贷款逾期的天数或月数，而是基于有拖欠本金或利息的分期付款的次数。这可能是个更好的风险指标。根据该草案，对于不到一个月的分期付款的贷款将有更严格的准备金要求。

⁵⁵ 总体准备金为1%。必须根据以下规定建立专门的准备金：10%（1—3个月），25%（<6个月），50%（<18个月）和100%（>18个月）。

图二：呆帐准备金规定

Figure 2: Provisioning Schedule



图中纵轴为呆帐准备金，衡轴为逾期天数

2.3.4 风险集中度

资产多样化能够减小金融机构的总体风险。贷款通常是小额信贷机构最具风险的资产。限制对单个借款者的贷款额是对传统的金融机构和小额信贷机构的典型的监管要求。尽管发展中国家的许多传统银行严重依赖少数大的借款者，但拥有许多小额贷款的小额信贷机构并非如此。⁵⁶

监管者防止风险集中的一个方法是规定考虑了风险的资本充足率（参见2.3.2）。对于不同资产类型的不同权重促使机构利用可获得的资源进行贷款以外的活动，从而减少了必须持有的资本量。举个例子，根据1988年的巴塞尔资本协议，用资本要求来表示，投资财政债券为零，而贷款为100%。

另一个显然的方式是限制单笔贷款额度，这已被当作区分小额信贷层次和其他层

⁵⁶ 这不意味着风险集中对于小额信贷机构来说不是一个问题。其客户在相同的地理地区工作，属于类似的团体，而且/或者在相同的行业工作（比如：贸易），这个现实所带来的风险之间的关联性，相比对单个借款者集中贷款的可能是个更大的问题。

次的衡量标准在表格2中做了介绍。在玻利维亚，这个规定对于向其他金融机构的贷款有所放松。开放存贷款合作社可以向其他金融机构贷款其净资产的20%，而不是一般3%的限制。另外，开放存贷款合作社的贷款余额不得超过其净资产的两倍。

除了贷款余额，向其他公司投资或固定资产投资在分散金融机构风险中也扮演了重要角色。⁵⁷

- 埃塞俄比亚将对单个企业的投资限制在资本的3%之内，而对其他金融机构的投资可以达到资本的10%。
- 在加纳，农村银行的单笔投资被限制在资本的15%之内，总投资不超过35%。
- 类似的尼泊尔合作社的数字分别为5%和15%。合作社只能向已进入股票市场的公司投资。
- 巴基斯坦只允许向为穷人提供小额信贷服务的公司投资，数额不超过资本的15%。
- 乌干达将小型储蓄机构向从事多个领域业务的公司（不包括金融公司）的投资额限定为不超过核心资本的25%。

最后，加纳的吸取存款的非银行金融机构不得持有超过其净资产50%的固定资产。这个要求主要不是为了减小金融机构的风险，而是为了保证可用资金中的大部分投资于可以获得收益的资产，比如贷款。

2.3.5 内部人贷款

根据小额信贷网的词汇表，内部人贷款是“发放给贷款机构内部具有影响能力的人，或向与此人有关的其他人的贷款”。内部人贷款在发展中国家的许多金融机构里是个十分严重的问题。由于这类贷款利益的内在冲突，它们通常属于收益最差的资产。在一些情况下，其贷款条件比外部贷款优惠许多；在其他情况下，这些借款人要重新安排贷款期限甚至免除债务，就简单的多。

有人可能认为小额信贷机构中内部人贷款的问题比传统银行小的多，因为贷款规模较小——特别在有严格的贷款规模上限的情况下——这使内部人向机构借款得到的好处不那么诱人。然而我们没有关于此观点的确切证据。

首要问题是：谁是内部人？其定义差异很大。以下是最普遍使用的词汇列表，读者应仔细查看其准确定义以对这些定义有个清晰的概念：董事，官员，雇员，附属人员，创建者，管理人员，在一些可能的情况下，还是他们的配偶亲戚。在一些国家，关联企业也被当作内部人处理。在印度尼西亚，关联企业的定义是内部人拥有35%以上股份的企业；在乌干达，类似的定义是超过50%的所有权。

⁵⁷ 限制对其他公司投资的另一个原因是防止通过相互持有股票而产生联合企业。相比小额信贷机构，这与银行更相关。

在我们研究的国家中，可以区分出处理内部人贷款的两个主要方法。第一个是直接禁止内部人贷款，比如玻利维亚对私人金融基金、合作社和银行，尼泊尔对合作社，以及洪都拉斯对私人金融发展组织。这当然是防止利益冲突的最有效的方式，而且很容易控制。

第二个方法是将内部人贷款的金额限制在资本金的一定百分比之内。采纳这个方法的有加纳，吉尔吉斯共和国，乌干达和印度尼西亚。⁵⁸ 在加纳，若贷款没有担保则上限会比较低。在乌干达，当贷款被充分担保，以及/或者贷款条件“在包括信誉、期限、利率和担保价值在内的所有方面都是非优惠性”的情况下，该上限不具有约束力。

在1997年的金融危机期间，印度尼西亚的许多人民信贷银行的资本迅速缩水。其结果是对于他们在危机之前的贷款，法定贷款约束（对于一般贷款和内部人贷款）难以遵守（法定贷款约束用总资本的百分比来定义）。印度尼西亚银行因此而区分了贷款之日对法定贷款约束的故意违例，和此后资本缩水导致的对这些约束的无意违例。无意违例受到的制裁没有故意违例那么严重，因为对于人民信贷银行董事来说，无意违例更难控制。

有时对于雇员贷款有着不同的上限。在加纳，这样的贷款不得超过职员年度工资的200%，在乌干达是年度薪水的100%。因为这些贷款是相对有保障的，不禁止向职员贷款的做法似乎是有道理的。

在吉尔吉斯共和国，（除了遵守还未明确由法律规定的上限）任何对内部人的贷款都必须由董事会批准。如果内部人贷款是发放给董事会成员，则批准的程序就没有什么意义。

2.3.6 存款准备金与流动性要求

不仅破产（负净资产）而且没有流动资金也可能导致一个金融机构的倒闭。当小额信贷机构从事存款业务时，流动性管理变得重要的多。处理银行或小额信贷机构流动性风险的标准方法是对存款准备金或者流动性比率提出要求。然而由于金融机构被迫持有可利用的资金作为闲散资金而不是将他们投资于收益性资产，高流动性的要求就带来一定的代价。如果流动性或存款准备金比率与存款金额联系起来，就意味着该比率越高，小额信贷机构越不愿意动员存款而是求助于商业借款之类的其他资金来源（参见扶贫商议团体2002a:D.8.）。

● 在巴基斯坦，小额信贷银行必须至少持有定活期存款的10%作为流动资产，流动资产指现金、黄金和不用于抵押的核准的有价证券。

⁵⁸ 以下是能获得的数据：加纳吸收存款的非银行金融机构向关联企业贷款额不超过其净资产的10%（有担保）和5%（无担保）。在乌干达，这个限制是核心资本的1%（无担保）。在印度尼西亚，人民信贷银行可以贷款给关联企业的限制是总资本的10%。所有这些数据都是整体数据。

- 加纳对存款准备金的要求相对较高。农村银行必须持有农村银行协会总行存款总额的5%，其一级准备（现金和在其他银行的帐户余额）要求为8%，二级准备（政府和加纳银行发行的票据、债券和有价证券）要求为20%—30%。对二级准备的百分比要求取决于贷款回收率。⁵⁹ 这意味着农村银行只能把一美元存款中的57到67美分用于贷款。吸取存款的非银行金融机构必须遵守分别为10%和15%的一级和二级准备。

- 在尼泊尔，合作社必须持有占总存款债务7%的流动资产，流动资产指现金、在中央银行授权的金融机构的帐户余额，以及政府和中央银行发行的债券。流动资产的2%必须是现金。对于定期存款的流动性要求比较宽松，在计算流动性要求时，定期存款以90%折算成存款债务。

- 乌干达的小型储蓄机构必须遵守总存款债务15%的流动性要求。纸币、硬币，在中央银行和乌干达拥有执照的金融机构里的帐户余额、随时可以收回的存款和财政票据都被认为是流动资产。

- 在埃塞俄比亚，对于重新注册的小额信贷机构的最低流动性要求是20%。⁶⁰

- 印度尼西亚对于人民信贷银行流动性采用了一个有趣的方法。2001年的一个法规要求如果其前6个月的流动性（流动资产比短期负债）低于3%，就要将该人民信贷银行置于特别监视的状态。现在的CAMEL为基础的安全评级系统将5%的流动性比率评为最高的100分；新的安全法规草案将把基准的流动性比率提高到10%。⁶¹

除了将存款的百分比作为存款准备金的要求，一些国家还要求其金融机构从其利润中拨付逐步建立累计的准备金。这个基金通常也必须作为流动资产而存在。这么做的好处在于小额信贷机构有时间来建立它们的储备。然而这个基金随着时间积累最终变得非常庞大，可能成为一种负担。⁶²

- 在加纳，农村银行和非银行金融机构都必须利用它们净利润的一部分作为内部准备金。根据已有准备金的规模，农村银行净利润的12.5%到100%，非银行金融机构净利润的15%到50%必须划拨进入该基金。

- 尼泊尔拥有有限银行业经营执照的合作社必须将年利润的25%存入一般准备金。发展银行将净利润的20%存入准备金，直到该基金总额达到已付资本的200%之后他们只需拨付利润的10%。该基金只能用作安全投资。

最后，一些国家要求其小额信贷机构将其储备的准备金存入中央银行。这个准备金要求是货币政策的一个常用的工具。由于小额信贷机构相比传统银行较小，对于小额信贷机构的准备金要求对于稳定货币市场的利率是不太重要的。如果这些基金不能获得利息，这个条款会使小额信贷机构的盈利能力下降。

⁵⁹ 这个比例是，对于收回90%及其以上的贷款为20%，对于收回75%到90%的为25%，对于收回低于75%的为30%。由于缺乏贷款收回的数据，在许多情况下监管者提出52%的二级储备的要求，这个比例是2002年4月之前的法定要求。

⁶⁰ 如要比较，可以在<http://tinyurl.com/aw8u>上找到一些针对商业银行的流动性比率。

⁶¹ 印度尼西亚银行正在考虑引入一种或者一条储备要求。过去，印度尼西亚的许多人民信贷银行拒绝支付货币罚金。印度尼西亚银行正在考虑的可能的替代方式是要求人民信贷银行在商业银行开设强制性的不收取利息的存款。印度尼西亚银行对于这些帐户拥有代理人的权力。罚金在这些帐户中扣取。

⁶² 在这个问题上做更深的研究将十分有趣。

- 巴基斯坦的小额信贷银行必须在巴基斯坦国家银行维持其定活期存款5%以上的现金储备。
- 尼泊尔的合作社将其存款和预付金的1%存入NRB基金作为法定储备。

2.3.7 所有权集中

对单个所有者所能拥有的资本最高百分比的规定是另一个标准的适用于所有类型的金融机构的监管条例。⁶³ 这个要求的道理在于防止所有权的集中，所有权的集中使单个所有者有可能不用参考别人的意见做出为自己利益服务的决策。而且，规定最少的所有者的人数便于平衡各种利益，这对于面临扶贫和利润最大化这两个潜在矛盾目标的小额信贷机构来说是十分重要的。

- 对于巴基斯坦的小额信贷银行来说，法律条款不允许一个执行董事（除了总经理）和他/她的相关人员或关联企业一起持有已付资本的5%以上。类似的对总经理的股份的限制没有被提及。根据国际金融公司的说法，这样的法规设计是为了将小额信贷银行的所有权和管理权分开。⁶⁴
- 在吉尔吉斯共和国，考虑到大股份持有者只有同时被赋予对该机构的控制权时才起关键性的作用这个事实，股份限制用投票份额的百分比来表示。法律实体一般不能持有超过小额信贷公司20%的投票份额。将要出台的监管法规将对拥有直到100%投票份额的法律实体的所有权制订标准。对自然实体的所有权限制还未出台。在埃塞俄比亚，小额信贷机构的所有权（和其他任何金融机构一样）也被限制在投票份额的20%之内。
- 在乌干达，也存在类似的针对小型储蓄机构的条款。小型储蓄机构的所有权被限制在30%以内。对于这条规则有两个例外，都需要中央银行的预先核准。由中央银行授权的银行的全资分行，和著名的金融机构或者，在特殊情况下，著名的公共公司（指财务十分雄厚的公司，其所有权广泛分散且拥有良好的公众基础）可以持有这些股份的100%。这背后的原理是允许商业银行设立小额信贷分支机构，利于那些促进小额信贷非政府组织发展的国际小额信贷网络持股。

在许多国家，股权的易手都需要得到中央银行的批准。乌干达小额信贷机构超过10%股权的易手需要批准，而印度尼西亚人民信贷银行的所有股权易手都需要批准。

⁶³ 再一次，世界银行关于银行规范和监管的数据库，是包括许多国家银行监管法规的很好的参考点：<http://tinyurl.com/azjz>。

⁶⁴ 根据国际金融公司的信息（参见<http://tinyurl.com/azoe>），第一小额信贷银行的主要出资人为Aga Khan经济发展基金（20%），Aga Khan农村支持项目（60%）和国际金融公司（20%）。他们让他们所提名的人员参与董事会代表他们发表意见，这些被提名者既不是执行董事，个人也不从持股中获利。

2.3.8 制裁和纠正行为

制裁和纠正行为有两个主要的作用。首先，它们阻止机构违反监管要求。其次，它们帮助改正因违反监管要求而出现的问题，在这里纠正行为比制裁更重要。对制裁和纠正行为来说很严重的一个问题是监管缓刑：一旦威慑作用没有达到效果，监管者可能不将该问题公布于众，而是刻意隐瞒问题。防止监管缓刑的一种方式明确公布即时纠正行为，这些纠正行为是对确认的事件作出反应而必须采取的。（参见Goodhart 等1998：52ff.）。

若不更深入地研究监管行为，关于制裁要说许多并不是件易事。以下是我们所研究的国家所使用的制裁方式一览。

- 罚款，或最高达到一定金额，或取决于某些指标（比如，流动性储备不足水平的一个百分比，或取决于应该上交的报告迟交的天数）。最近印度尼西亚正在考虑一个有趣的草案，对某些违规的货币制裁以总资产的百分比（比如0.1%）为基础。这将弥补很大的人民信贷银行对小额的货币惩罚无动于衷，导致完全不存在有效“惩罚”的缺点；
- 监禁，有时作为罚款的替代品，有最高年限的限制。
- 暂停或取消某个董事或整个董事会的权力。
- 发出警告，之后发出带有具体指令（比如禁止分红，禁止发放新贷款，要求核销坏帐或保持足够的储备，禁止新设分支机构等）的政策指导；
- 接管；
- 将该机构纳入破产管理；
- 收回执照；和
- 对该机构进行清算。

乌干达和印度尼西亚是我们研究的国家中唯一引入即时纠正行为的国家。这些行为对于监管者和各自的中央银行都有约束力，因为它们优先于任何任意的纠正行为。在乌干达，引发这种行为的主要是巨额损失和资本的耗尽。在印度尼西亚，过去六个月小于3%的流动水平或不足4%的资本充足率会引发即时纠正行为。

在一些国家，监管机关不能自己执行所有的制裁，当需要法院的命令。比如在加纳，对一个银行进行清算必须向高级法院提出申请。

另一个有趣的问题是谁将被制裁。答案可能是机构（支付罚款，执行具体指令等等）也可能是个人。在印度尼西亚，人民信贷银行的所有者常常要求管理人员和/或职员，为部分或所有的监管者加于该机构的惩罚向人民信贷银行赔偿。

关于比如隐瞒机构的真实状态之类的犯罪，经理或董事要承担个人责任（比如在洪都拉斯）。

第三部分. 展望：对深入开展国别研究的一些建议

给定这个主题的动态性本质之后，类似这样的研究就不可能做到完全最新或者充分完备。正如介绍章节所提到的那样，我们的方法是限于分析现有的法律，并不对法律的实际运用进行太深入的探究。在最后一章，我们将简要指出对小额信贷法律框架如何进行更深入的评估。在我们的工作期间，已经浮现了对小额信贷法律框架主要成分的一个更为清晰的描述。然而为了在特定国家对小额信贷监管开展全面评估，人们还要进行更进一步的努力。

首先，必须在相关国家的背景下评估其监管要求的合适性。附录 2 的表格有助于做这个事情。这个表格列出了最重要的监管要求并指出了每一个要求为什么有利于监管小额信贷机构和包括这些条款的基本原理⁶⁵。

第一步的结果给分析者提供了对影响小额信贷机构开展业务的现存法律体系的一个综述。这在本质上不足以说明一个法律框架的优点和缺点。

第二步是考虑法律条款的执行，比如，在监管实践上法律条款的执行。这里将分析对有效监管要求至关重要的一些因素。下面的列表只提出了一些宽泛的分类，还需要分解得更加深入。

- **能力：** 监管当局执行法律条款的能力如何？对监管实践的一个详细分析可以清楚明白的说明这个事情。将要回答的问题是，例如，有多少人在监管部门中工作？他们的背景怎么样？他们使用什么资料（如监管手册之类）？这些资料的质量如何？对于已发现的问题，他们是如何追踪处理的？等等。另一方面，受到监管的机构有足够的的能力来满足所有相关条款吗？小额信贷行业是否足够成熟？是否有足够多的小额信贷机构值得引入一个针对小额信贷的法律框架？

- **激励：** 若缺乏主观愿望，仅有能力还不够。对监管者和被监管者而言，他们执行和遵守法律要求必须有很强的动机。对监管当局而言，最主要的动机应该是政府有责任为金融业的稳健负责。审视监管者的历史表现能够对动机的合适性得出一些启示。被监管机构遵守监管要求的主要动机是违背法律将被发现、追踪并受到制裁。

- **自主性和责任：** 监管和管理当局在其日常工作中不受到直接的政治影响是非常基本的。另一方面，监管者必须能对其所作所为进行负责。必须有适当的机制来挑战监管决策。

第三步是发展一些清晰的针对提高小额信贷法律框架的建议。对所有有影

⁶⁵ 建议不仅查看金融法律，也查看支持性法律，诸如关于产权、土地所有权、合同执行等等的法律。CF.Funk和Lyman（2001）。

响的小额信贷参与者进行分析是一个先决条件，因为只有这样才能提出修改现行法律环境的合理建议。在大多数情况下，建议的一部份将会是一种获得支持的策略，向那些尚未关注这个问题的小额信贷参与者解释进行小额信贷监管的要点，这对变化后的法律框架的执行至关重要。

附录

附录 1：国别案例的总结

附录 2：小额信贷法律框架的评估标准

附录 3：主要法律原文的清单

附录 1：国别案例的总结

国家：玻利维亚（所使用的汇率：1 特别提款权（SDR）= 1.38 美元）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	在玻利维亚，很多法律适用于提供小额信贷的机构。私人金融基金（FFPs）、公开储蓄贷款合作社（CACs）和商业银行由下列法律监管：银行和金融实体法（1993）、玻利维亚中央银行法（1995）、产权和普通信贷法（1998）、标准强化和金融监管法（2001）和团结债券法（2002）。私人金融基金（FFPs）窗口由最高法令 # 24000（1995）所定义。对公开储蓄贷款合作社（CACs），也存在一个合作协会普通法（1958）和最高法令 # 24439（1996）。
用来区分法律框架的门槛/基准	任何提供金融中介活动或者附属金融服务的机构都被要求遵从以上法律。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	目前，有 8 个私人金融基金（FFPs），24 个公开储蓄贷款合作社（CACs）和 13 个商业银行在以上所提的法律监管之下（在这之中，只有团结银行这一家与小额信贷活动有关。）

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	国家经济政策委员会（CONAPE）负责批准国家金融体系的审慎性监管规范（除玻利维亚中央银行 BCB 之外），也是银行和金融实体监督（SBEF）、股票监督、养老金及股票及保险监督（SPVS）的协调者。银行和金融实体监督（SBEF）负责监管玻利维亚所有金融机构，并且对那些机构拥有完全的、绝对的检查权力。

准入要求	
最低资本要求	对于私人金融基金（FFPs），最低资本要求是 630000 特别提款权（870000 美元）。对于银行，最低资本要求是 5500000 特别提款权（7600000 美元）。对于公开储蓄贷款合作社（CACs），根据不同类别，有不同的要求。对于类别 1 的公开储蓄贷款合作社（CACs），最低资本要求是 150000 特别提款权（207000 美元）；对于类别 2，最低资本要求是 250000 特别提款权（345000 美元）；对于类别 3，最低资本要求是 630000 特别提款权（869000 美元）；对于类别 4，最低资本要求是 5500000 特别提款权（7600000 美元）。
法律形式	私人金融基金（FFPs）和银行都是公司，而公开储蓄贷款合作社（CACs）是有限债务公司。
其他关键标准	任何机构获得执照所需的文件包括经济和金融可行性报告，任职人员适当的证据和金融信息。申请还必须刊登在全国流通的报纸上。

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活动定义	
法律上允许的和禁止的活动	<p>银行被允许开展所有金融中介和附属性服务活动</p> <p>私人金融基金（FFPs）被允许开展几乎大部分银行的金融和附属性服务活动，除了保理、国际贸易交易、对企业证券的资本市场投资，支票簿存款和信用卡。最后两种业务将在银行和金融实体监督（SBEF）的特别允许之下才能开展。</p> <p>根据不同类型，公开储蓄贷款合作社（CACs）被允许开展好几种金融中介和附属性服务活动。</p> <p>归入类型 1 或者 2 的公开储蓄贷款合作社（CACs）能够吸收存款、发放贷款、国内支付和国内的货币汇兑服务，为他们自身操作开展特定的支付服务和外汇交易。</p> <p>归入类型 3 的公开储蓄贷款合作社（CACs）能够开展与私人金融基金（FFPs）的业务范围类似的操作，除了那些涉及金融租赁的业务之外。</p> <p>归入类型 4 的公开储蓄贷款合作社（CACs）能够开展被动的、积极的、偶然的以本地货币或者外汇来标价的金融服务操作，除了那些旅行支票和信用卡、外汇远期和期货操作、提供背书、注意和其他抵押操作以及开立、通知、承兑和议付信用证。</p>

建立分支机构	所有的金融机构都被允许在全国范围内开展业务。
其他关键限制	对于所有金融机构来说其营业时间都被监管：从星期一到星期五的特定时间框架，在星期六有选择的营业。
所有权和公司治理	
正在进行的资本充足或杠杆比率要求	<p>私人金融基金（FFPs）要求净权益比（总资产/风险权衡后的权益）最低为 8%。银行要求净权益比最低 10%。对于类型 1 的公开储蓄贷款合作社（CACs）权益最低 20%，对于类型 2 的是 15%，对于类型 3 和 4 的是 10%。</p> <p>风险权衡如下：</p> <p>对于现金、在中央银行存款、对中央银行或者财政部发行的证券投资、由其他国家中央银行所确认的信贷、预先支付的有特定条件的信贷以及由该银行自身现金存款所担保的信贷，其比率为 0%。</p> <p>对于由财政部担保的信贷，其比率为 10%；对于由评级为“一级”的银行所担保的信贷、由金融实体确认的向这些银行和那些托收中现金款项的信贷，其比率为 20%；对于由金融中介实体向个人所作的房屋抵押贷款，不包括那些为获得、建造、改造和对现用/租用的房屋进行改进的房屋抵押贷款，其比率为 50%；对于金融实体来说，其所有的代表了风险或者任何类型的金融义务的资产、操作和服务，其比率为 100%；</p>

关于所有权的要求	对于银行和私人金融基金（FFPs）的股东来说，要求进行行为合适和正确的测试。这些股权的转移必须向银行和金融实体监督（SBEF）进行报告。对于公开储蓄贷款合作社（CACs）来说，规定了其成员的年龄和缴款要求。
公司治理	对于私人金融基金（FFPs）和银行来说，规定了其董事会的最小和最大规模。对所有的管理层官员开展一个行为合适和正确测试。对于任何变化，都必须通知被监管者。对于公开储蓄贷款合作社（CACs）和会员大会来说，一个管理委员会和经理（们）、警惕委员会也对该机构的治理负责。要求提供文件证明管理和警惕委员会成员、内部审计组成员和管理层官员的智能
审计	所有机构必须既受内部审计，也受外部审计。对于所有的金融机构（除了中央银行），都有一个由银行和金融实体监督（SBEF）所建立的外部审计登记处。至少每一年和第一个金融年度，都得进行外部审计。
其他标准（如果适用的话）	对于公开储蓄贷款合作社（CACs）来说，管理委员会负责执行由会员大会同意的目标。
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	对于商业信贷、房屋抵押信贷、消费信贷和小额信贷来说，已经建立了不同的分类。坏账在一年以后被核销。
对内部人贷款/向关联方贷款/风险集中度	金融机构可以不向任何关联方贷款。公开储蓄贷款合作社（CACs）和银行最高只能向（关联方）贷款他们净价值的 200%。对于公开储蓄贷款合作社（CACs）来说，向个人借款者/集团的（担保）贷款最高只能是其净价值的 3%，或者在借款者只有个人担保的情况下最高只能是 1%。公开储蓄贷款合作社（CACs）可以以最多为其净价值的 20% 向其他金融机构贷款。
关于投资的要求	
首次或者二次立法所规定的其他数量标准	没有
报告要求	将要设立
其他标准（如果适用的话）	金融机构对固定期限存款必须至少支付伦敦同业市场拆借利率（LIBOR）。固定利率由贷款者和客户之间确定。对于有不同利率的借贷活动来说，金融机构有义务运用符合特定先决调整方法的中央银行确定的“参考利率”。

执行	
制裁/处罚	若不符合所有的监管要求，任何金融机构的执照都能被收回。银行和金融实体监督（SBEF）也有权力发起管理层接管。除了中央银行之外，银行和金融实体监督（SBEF）能够使任何金融机构进入破产在管。
纠正措施	
清算	对私人金融基金（FFPs）或者银行的主动清算只有在银行和金融实体监督（SBEF）认可的情况下在所有存款都偿还以后才能进行。公开储蓄贷款合作社（CACs）只有在银行和金融实体监督（SBEF）认可的情

	况下才可以在会员大会同意后解散。
其他标准（如果适用的话）	玻利维亚正努力将其现行存款保险体系转变为一个清楚有限的担保体系，以减少道德风险。现行的存款保险体系对存款进行了 100% 保险。银行和金融实体监督（SBEF）也向私人金融机构和信贷征信局提供信息。

国家：波斯尼亚—黑塞哥维那（所使用的汇率：1 美元=1.90 兑换马克=0.97 欧元）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	在波斯尼亚和黑塞哥维那联盟（称为联盟）以及塞尔维亚共和国（称为 RS），小额信贷组织（MCOs）受每个国家各自小额信贷组织法的管理（2001 年通过的）。这两个国家的这两个法律是非常类似的。银行受仍旧有待于塞尔维亚国会通过的塞尔维亚共和国银行法的管理，受（一样的）修改版本的联盟银行法的管理。
用来区分法律框架的门槛/基准	由不接受存款和非盈利机构提供的小额信贷不是明确受银行法的管理。它们由关于小额信贷组织的法律来管理。在塞尔维亚，术语小额信贷已经被定义为专门向产生固定收益经营活动融资的信贷。在联盟，这个术语没有被严格定义。适用对贷款规模的限制。所有接受存款的机构都必须申请银行执照。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	1 家小额信贷银行；（在两个实体中）小额信贷组织的数目大约是 18 家。

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	对于来自联盟的小额信贷组织（MCOs），社会政策、难民和流亡者部负责登记和业绩管理，但是不负责审慎性管理。在塞尔维亚，规则和报告要求都由该部设立，但是在联盟不要求报告。在塞尔维亚，财政部履行着同样的职能。联盟和塞尔维亚的银行管理机构负责银行的监督管理，包括发放执照、设立业绩标准、风险管理的报告要求和标准。

准入要求	
最低资本要求	对于小额信贷组织（MCOs），在其申请执照的申请中必须报告最初资本，但是没有设立最初资本标准。对于银行，最小资本是 15,000,000 兑换马克（7,900,000 美元）。
法律形式	所有机构都必须是法庭登记簿上的法律实体
其他关键标准	提交给该部的小额信贷组织条例包括主要管理者和领导者以及使用资金的信息（也在其他要点之间）。要求银行提交创立合约、董事会、管理层及股东信息和金融数据。

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活动定义	

法律上允许的和禁止的活动	小额信贷组织（MCOs）可以向“受社会危害的群体”发放小额信贷和提供其他有关诸如咨询的服务。第一笔贷款不应该超过 2600 美元，连续贷款不能超过 15800 美元，期限不能长于 36 个月。联盟的小额信贷组织（MCOs）也能被允许运用他们的资产（包括贷款组合）作为对他们借款的担保。银行可以提供贷款、流动存款，开展一系列银行通常开展的其他金融活动。
建立分支机构	基于联盟之外其他地方的小额信贷组织（MCOs）可以在该部同意的情况下在塞尔维亚建立分支机构，反过来也一样。在类似情况下的银行可以在银行管理机构的允许下设立代表办公室
其他关键限制	对于小额信贷组织（MCOs），任何盈余都必须被资本化。
所有权和公司治理	
正在进行的资本充足或杠杆比率要求	要求银行最低净资产是他们风险权衡资产的 12%，最低净资产的一半必须是核心资本。对于小额信贷组织（MCOs）而言，没有诸如此类的要求。
关于所有权的要求	在联盟和塞尔维亚，小额信贷组织（MCOs）要求三个自然人（不考虑其国籍）作为发起人；在塞尔维亚，小额信贷组织（MCOs）要求一个额外的法律人。要求银行至少有两个所有者，设定百分比的投票权的变化使银行管理机构的允许变得必要。
治理	小额信贷组织（MCOs）不需要一个会员大会，但至少需要一个管理层。这个管理层有权决定与其他小额信贷组织（MCOs）的合并或者自我清算。银行理事会成员要有合适的教育背景和工作经历。银行的治理结构遵循两层董事会的德国模式。设定了监事会、管理层董事会和审计董事会的职责。也要求银行为其股东设立一个 AGM。
审计	对于小额信贷组织（MCOs），没有审计要求。银行要受内部审计，也要受外部审计。内部审计报告直接给审计董事会。银行管理机构有权指定外部审计者。
其他标准（如果适用的话）	
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	在银行的决定（由银行管理机构采用的规则）中，清楚的讲明了坏账准备金和核销程序；他们不仅基于过期的天数，还取决于抵押的质量。
对内部人贷款/向关联方贷款/风险集中度	银行必须向贷款的关联人员提出与非关联人员一样的条件。对单个借款人或者借款人集团，存在核心资本 40%的限制。如果是没有担保的贷款，那么这个限制就是 5%。当贷款超过核心资本的 25%时，就要看抵押品的质量了。所有信贷风险暴露被限制在核心资本的 300%之内。从单个来源的存款规模最大限是整日存款的 20%。
关于投资的要求	对于银行来说存在很多限制。银行不可以拥有超过 49%的非金融实体，并被禁止从事特定业务的投资。银行也不可以在没有银行管理机构许可的情况下向法律实体进行超过 5%的投资（单独一个投资），或者是超过 20%（所有投资）。对于非金融实体投资的绝对限制是核心资本的 10%（对于所有投资是 25%），对于金融实体，这些数字是 15%和 50%。
首次或者二次立法所规定的其他数量	对银行的其他数量性审慎要求由银行管理机构的决定和规则来规定。

标准	
报告要求	要求银行保持精确的账目，准备年度金融报表。
其他标准（如果适用的话）	在波斯尼亚—黑塞哥维那存款保险法还没有确定下来。关于小额信贷组织（MCOs）的运作，没有要求。

执行	
制裁/处罚	<p>该部有权对不符合相关条件的小额信贷组织（MCOs）征收罚款。在联盟，罚款介于 520 美元和 5200 美元之间；在塞尔维亚，罚款介于 900 美元和 9000 美元之间。</p> <p>若银行违反了任何条件，银行管理机构可以征收罚款，指定一个临时管理者，暂停银行管理董事会，最终收回银行执照。银行管理机构可以指定一个临时管理者来管理层，或者指定一个接受者来出售、合并或者清算银行。</p> <p>可以对银行征收介于 2600 美元和 8800 美元的罚款。</p>
纠正措施	
清算	在清算时，已经为银行设立了优先索偿权。
其他标准（如果适用的话）	

国家：埃塞俄比亚（所使用的汇率：1 美元=8.3 埃塞俄比亚比尔）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	在小额信贷机构文告（No.40/1996）和各种命令管理下的小额信贷机构（MFIs）。对于重新登记的小额信贷机构（MFIs）即所有接受已超过 120000 美元储蓄的小额信贷机构（MFIs），存在单独的审慎性标准。
用来区分法律框架的门槛/基准	在理论上，除了合作社之外，所有小额信贷机构（MFIs）都在这个法律框架下被监管。“小额信贷业务”被定义为“以现金或者实物，向农民或者城市小企业提供信贷的活动”，信贷规模限制在 600 美元以内，信贷期限限制在 2 年以内。对于重新登记的小额信贷机构（MFIs），信贷规模是其全部资本的 0.5%，最大信贷期限为 5 年。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	18 个（到 2001 年 1 月为止），所有开展储蓄和贷款业务的，每个有 190,000 名顾客的两个小额信贷机构（MFIs）

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	埃塞俄比亚国民银行（中央银行）是发放执照、监督和管理的机构，可以“为了正确执行布告而发布命令”；另外，中央银行在其他活动中应该促进工业发展，提供技术支持，为小额信贷机构（MFIs）提供或者帮助培训，促进小额信贷业务上的投资。由于缺乏能力，实际监管是脆弱的，特别是在现场监管上。

准入要求	
最低资本要求	24,000 美元（在命令中所描述的）
法律形式	由埃塞俄比亚国家全额拥有的股份公司
其他关键标准	若接受的储蓄存款达到了 120,000 美元，要求小额信贷机构（MFIs）重新登记。对于重新登记的小额信贷机构（MFIs），中央银行已经表明了不同的审慎性标准；重新进行登记的要求还没有被执行，因为一些已经接受了超过 10,000,000 美元储蓄存款的小额信贷机构（MFIs）还没有被要求重新登记。

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活动	
法律上允许的和禁止的活动	允许的活动：信贷、储蓄、定期存款和活期存款，以及其他通常由小额信贷机构（MFIs）承担的活动；“每一个小额信贷机构可以设计并执行这样一个政策。通过这个政策，社会特别是乡村地区的低收入群体可以有途径得到信贷。这个政策到最后可以通过执行为财产担保要求

	进行替代集团保证的类似方式（本部分通常被解释为对个体贷款的禁止，即使没有明确颁布集团贷款）
建立分支机构	中央银行必须仅仅被通知分支机构开业的消息，尽管中央银行必须在至少三个月前同意分支机构的关闭。
其他关键限制	对于储蓄存款和定期存款的最低利率被设定在 3%（以前是 6%），1998 年提高了贷款最高利率（在命令中所描述的）。
所有权和公司治理	
正在进行中的资本充足或杠杆比率要求	12% 的风险权衡资产（对于重新登记的小额信贷机构（MFIs），在命令中所描述的）。
关于所有权的要求	最大所有权是投票权股票的 20%。资本将被“完全由埃塞俄比亚国家所拥有或者完全由埃塞俄比亚国家的组织所拥有，在埃塞俄比亚法律之下登记，其总部设立于埃塞俄比亚”。股东必须是从他们自己的资源购买股票的投资者；在现实中，大部分小额信贷机构（MFIs）仍旧由捐赠资本所融资。
治理	由三个至十二个董事所组成的董事会。对于董事会成员和首席执行官的教育背景和实际工作经历最低要求（在命令中所描述的）；破产和有犯罪记录的人需要中央银行的特别批准。
审计	对于内部审计没有条款；年度外部审计将在支付股利之前进行；外部审计者必须是中央银行所能接受的；在实际中，外部审计很少每年进行—只有大约四个小额信贷机构（MFIs）曾经进行了外部审计。
其他标准（如果适用的话）	
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	坏账准备金要求跟资产分类有关系；可疑类贷款（逾期 180 天）坏账准备金 50%，坏账（逾期 360 天）坏账准备金 100%；当贷款逾期 360 天以上和借款者没有能力做进一步偿还时，贷款就被认定为损失了。
对内部人贷款/向关联方贷款/风险集中	
关于投资的要求	对“联合行动”的投资，诸如金融机构、农业投入分配、和农产品运输，被限制在权益性资本的 10%；对任何单独企业的投资限于净价值的 3%。
首次或者二次立法所规定的其他数量标准	重新登记的小额信贷机构（MFIs）的流动性比率为 20%。
报告要求	关于盈亏声明的季度报告、资产负债表、信贷和储蓄业绩及坏账准备金的报表；在金融年度结束之后最近 6 个月的外部审计报告。
其他标准（如果适用的话）	

执行	
-----------	--

制裁/处罚	小额信贷机构（MFIs）违反公告或者任何命令的要求的罚款是 360 美元。
纠正措施	没有执照就开展业务的小额信贷机构（MFIs）（在中央银行申请的情况下）由最高法院责令归还所有款项；当一个小额信贷机构（MFIs）已经被三次处罚后，可以由中央银行对其首席执行官作出免职。
清算	
其他标准（如果适用的话）	

国家：加纳（所使用的汇率：1 美元 = 8200 加纳塞地）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	对于小额信贷来说，没有一个外在的和唯一法律框架。乡村银行受银行法（1989 年）的监管，并为加纳提供了主要的正规小额信贷服务。他们像任何其他银行一样被监管，除了他们的最低资本要求要低得多和他们只能通过 ARB Apex 银行进行支票清算之外。从总体上说，他们是由社区拥有的地区性机构。 由非银行金融机构企业规则详细说明了的金融机构（非银行）法（1993 年）为接受存款金融机构和不接受存款的非银行金融机构（NBFIs）定义了法律框架
用来区分法律框架的门槛/基准	加纳的监管体系遵循机构法。在理论上，所有有关银行一定义为或者接受存款或者贷款一的机构都在银行法之下登记。然而依据非银行金融机构（NBFIs）法和企业规则，还经营着好几种不同类型的非银行金融机构（NBFIs）。在非银行金融机构（NBFIs）法下，对于小额信贷来说，储蓄和贷款公司以及信贷协会（两者中的后者不是本研究的一部分）是最重要的。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	115 个乡村银行，8 个储蓄和贷款公司。

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	加纳银行（BoG）负责向所有机构发放执照。对于银行来说，财政部必须在咨询加纳银行后批准新执照，制定条例。加纳银行有权为非银行金融机构（NBFIs）制定规则，只要他们“不符合法律”。加纳银行负责所有正规金融机构的监管。

准入要求	
最低资本要求	对于乡村银行来说是 62,000 美元（作个比较，对于加纳商业银行来说这个数字是 31,00,000 美元，外国商业银行是 6,200,000 美元，发展银行是 8,600,000 美元）。 对于接受存款的非银行金融机构（NBFIs）和不接受存款的非银行金融机构（NBFIs）来说，各自最初已付资本分别大约是 1,900,000 美元和 1,200,000 美元。在法律和规则中提到了更低的金额，但是加纳银行改变了这些金额。
法律形式	银行是“在加纳组成公司的法人团体”。非银行金融机构（NBFIs）采取不同的法律形式；所有依据非银行金融机构（NBFIs）法取得执照的现行小额信贷机构（MFIs）都是储蓄和贷款公司。
其他关键标准	

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活动定义	
法律上允许的和禁止的活动	乡村银行能够进行信贷和储蓄活动。对于接受存款的非银行金融机构（NBFIs），有三种类型的执照：类型 I 是接受存款的机构（非银行金融机构（NBFIs）接受零售存款，诸如储蓄和贷款公司），这些机构可以开立储蓄账户、接受定期存款和连续存款、在储蓄账户上的“内部支票”工具，但不能开立经常账户或者支票账户。类型 II 是贴现公司。类型 III 是不接受公共存款的其他机构。类型 II 和 III 的机构需要加纳银行额外的存款许可，得到许可后能够接受有限金额和期限的定期存款。不接受存款的非银行金融机构（NBFIs）接受基于他们“核心业务”类别的特别执照。对非银行金融机构（NBFIs）的支票清算只能通过较大商业银行进行。
建立分支机构	银行只被允许在加纳银行许可下开立分支机构。
其他关键限制	
所有权和公司治理	
正在进行的资本充足或杠杆比率要求	银行要求先付资本和储备比风险调整后资产（包括资产负债表外项目）的比例为 6%。类型 I 的接受存款非银行金融机构（NBFIs）要求最低风险权衡资产的 10% 作为未受损害自有资金。次级资本不应该超过核心资本。风险权衡如下：对于现金、向政府/加纳银行投资、有良好评级银行的余额和存款为 0%；在贴现公司的存放为 20%；住房抵押贷款为 50%；对于不接受存款的非银行金融机构（NBFIs），存在一个 10:1 的借入资本与总资本比率。
关于所有权的要求	法律上没有规定。
治理	类型 I 的接受存款非银行金融机构（NBFIs）的董事会必须有至少 5 名成员，其中两位或者两位以上成员必须有相关工作经历。
审计	对于银行和接受存款非银行金融机构（NBFIs）而言，需要外部审计，并且审计必须由特许会计师协会成员进行（除非加纳银行同意的另外人员）。银行和接受存款非银行金融机构（NBFIs）必须每年向加纳银行提交经审计后的账户和审计报告。
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	对于接受存款非银行金融机构（NBFIs）的小额和小企业贷款的坏账准备金是利用如下权衡作出的：1%（总则）；5%（1-30 天）；20%（<60 天）；40%（<90 天）；60%（<120 天）；80%（<150 天）；100%（>150 天）。 对于其他类型的贷款，还有其他坏账准备金计划。所有的坏账准备金都是在“篮子基础”而不是对每单笔贷款所作出的。 对于乡村银行的坏账准备金根据下列计划：1%（总则）；10%（30-90 天）；25%（<180 天）；50%（<540 天）；100%（>540 天）。

对内部人贷款/向关联方贷款/风险集中	<p>风险集中：银行可以（向单独借款者或者集团借款者）根据有担保或者没有担保以他们净价值的 25% 或者 10%（与有无担保相应）发放贷款。对于接受存款的非银行金融机构（NBFIs），这个水平是 15%（若有担保）和 10%（若没有担保）。</p> <p>内部人贷款：银行向关联企业的贷款根据有无担保，贷款最高限分别是企业净价值的 2% 或者 1/3 %。加纳银行决定向董事会成员的未担保贷款的最高水平。接受存款的非银行金融机构（NBFIs）向关联企业的贷款根据有无担保，贷款最高限分别是企业净价值的 10% 或者 5%。董事会成员可以接受最高限为 2% 的未担保贷款。官员和雇员能接受他们年工资 200% 的贷款（对于银行和接受存款的非银行金融机构（NBFIs）这个限制也一样）。</p>
关于投资的要求	银行不可以涉及商业、农业或者个人活动或者房地产投资之中，除非这是子公司所进行的。关于股权投资的限制是单个子公司净价值的 15% 和所有子公司净价值的 35%。类型 I 接受存款 的非银行金融机构（NBFIs）的固定资产不可以超过他们自有资金的 50%。
首次或者二次立法所规定的其他数量标准	流动性比率（加纳银行在向部长咨询后所确定）：对于乡村银行来说，在 ARB Apex 银行的存放为 5%，第一次储备要求为 8%（在其他银行的现金和余额）和第二次储备要求为 20-30%（政府和加纳银行券，债券和股票），对于类型 I 的非银行金融机构（NBFIs）而言是分别是第一次储备 10% 和第二次储备 15%。12.5%-100%（对银行而言）和 15%-50%（对于非银行金融机构（NBFIs）而言）的净利润必须（根据基金的规模）支付给内部储备基金。加纳银行有权发行有关乡村银行借款和贷款利率、手续费以及其他收费的规定。
报告要求	乡村银行：每周的流动性；月度的资产负债表、大额风险、外汇敞口头寸；作为必要的一贷款、透支和其他预付款的分析，资本充足率，对资产负债期限的分析，合并的资产负债表（月度）；银行支行和代理机构的开业、关闭、更换位置。类型 I 接受存款 的非银行金融机构（NBFIs）可以被要求报告贷款和存款利率。
其他标准（如果适用的话）	银行和 接受存款 的非银行金融机构（NBFIs）必须保持正常的账户。任何有关潜在销售、合并或者重组银行的协议都必须提交给加纳银行审批。

执行	
制裁/处罚	加纳银行有权处罚银行和 接受存款 的非银行金融机构（NBFIs）。违反法律的任何条款都是一种犯罪行为。
纠正措施	<p>若没有达到资本充足要求，可以不被允许银行和接受存款的非银行金融机构（NBFIs）支付股利。加纳银行也可以向银行发布政策命令、控制一家银行或者委托一家指定代理机构来控制银行。</p> <p>加纳银行也可以否决接受存款的非银行金融机构（NBFIs）的新贷款。加纳银行有权辞退单个董事会成员，也可以辞退整个董事会。</p>
清算	加纳银行可以向高等法院递交诉状，以清算一家银行。
其他标准（如果适用的话）	接受存款 的非银行金融机构（NBFIs）：从清算储备要求中（每周）剩下金额的 0.05% 的罚款。

国家：洪都拉斯（所使用的汇率：1 美元=17 洪都拉斯伦皮拉）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	金融私营发展组织，简称为 FPDOs（基本上与转型金融非政府组织同义）依据金融私营发展组织法（2001）年监管。第一级金融私营发展组织（FPDOs）和第二级金融私营发展组织（FPDOs）之间是相当不同的。第一级金融私营发展组织（FPDOs）直接贷款给小额信贷客户，与此同时第二级金融私营发展组织（FPDOs）是第一级金融私营发展组织（FPDOs）的批发商贷款者。不允许第二级金融私营发展组织（FPDOs）从事零售贷款。
用来区分法律框架的门槛/基准	不像银行，金融私营发展组织（FPDOs）是非盈利组织。顾客应该是利用从事诸如商业、服务和生产的生产性活动的小额信贷创业者和小企业主。小额信贷创业者至多可以有 5 个雇员。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	大约 12 个第一级机构和 2 个第二级机构。在中期，期望最多有 20 个第一级机构。

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	由银行和保险公司国家委员会（CNBS）的一个特定部门开展。银行和保险国家委员会源自于中央银行的一个部门，但是现在是一个独立的实体。司法部必须批准金融私营发展组织（FPDOs）的执照，还能指定一段时期。在这段时期内金融私营发展组织（FPDOs）必须开始营业。现场检查被委托给银行和保险公司国家委员会（CNBS）批准的审计事务所或者咨询机构。

准入要求	
最低资本要求	对于第一级金融私营发展组织（FPDOs）是 60,000 美元；对于第二级金融私营发展组织（FPDOs）是 600,000 美元。
法律形式	金融私营发展组织（FPDOs）必须是私营的非盈利机构。以前的非政府组织必须转变为股份公司。利润每年都将被资本化，但是不能被分配。
其他关键标准	在其他信息中间的下面这些信息必须与申请一起提交：建立证明和会员大会同意的公告、权益性资本的证明、创立者、董事会成员和执行官的详情、可行性报告、金融计划和经审计的账户。

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活动定义	
法律上允许的和禁	允许第一级金融私营发展组织（FPDOs）在以本币和外币进行贷款、接

止的活动	受储蓄存款和定期存款、向 SMEs 的贷款捐赠和其他资金、从事金融租赁、在股票和证券上进行投资、进行他们借款人的汇票及本票的贴现。除了第二级金融私营发展组织 (FPDOs) 必须以小额信贷机构 (MFIs) 而不是以个人为客户之外, 他们能够进行同样的活动。
建立分支机构	分支机构的开业必须报告给银行和保险公司国家委员会 (CNBS)。若金融私营发展组织 (FPDOs) 被认为脆弱或者金融不稳定, 那么银行和保险公司国家委员会 (CNBS) 可以拒绝分支机构的开业。
所有权和公司治理	
正在进行中的资本充足或杠杆比率要求	对于第一级金融私营发展组织 (FPDOs) 来说, 债务一权益比率最大可以到 5, 对于第二级金融私营发展组织 (FPDOs) 是 7 (分别相当于 16.7% 和 12.5% 的资本与资产比率)。仍旧有待于银行和保险公司国家委员会 (CNBS) 指定一个资本与风险调整后资产的比率。
关于所有权的要求	或者是自然人或者是法人, 最少要 5 个股东。法人必须有为 SME 行业提供资金的明显目标; 自然人必须是适当的。股权的转让必须经会员大会批准。
治理	股东在会员大会上拥有投票权。两个董事会的结构: 董事会必须至少有 5 名成员 (成员人数是奇数); 该董事会由会员大会选举产生。另外, 有一个监管董事会, 同样由会员大会选举产生。法律和规章详细说明了这些不同组织的职责。
审计	权益资本超过 600,000 美元的金融私营发展组织 (FPDOs) 必须建立内部审计体系。也就是说, 所有第二级金融私营发展组织 (FPDOs) 和较大的第一级金融私营发展组织 (FPDOs) 都必须建立内部审计体系。银行和保险公司国家委员会 (CNBS) 出版一个确定的经批准的审计事务所名单。金融私营发展组织 (FPDOs) 能够从这个名单中选择他们的审计事务所。这些也会是代表银行和保险公司国家委员会 (CNBS) 进行现场检查的事务所。
其他标准 (如果适用的话)	总经理必须为第一级机构提供总计 3000-30,000 美元的保证, 为第二级机构提供 60,000-600,000 美元的保证 (比如, 以产权、债券、股票的形式)。关于什么时候能运用这些保证的明确规则仍旧存在。
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	对于规范的讨论正在进行中。
对内部人贷款/向关联方贷款/风险集中	对于由保证人担保或者由其他形式抵押担保的贷款, 最大贷款规模分别是权益资本的 2% 或者 5%。第一级机构对于创立者、股东、董事会成员、经理、雇员的贷款是不允许的, 对于这些人员的配偶或者其他相关人员也一样 (第二级金融私营发展组织 (FPDOs) 不做任何个人的贷款)。
关于投资的要求	
首次或者二次立法所规定的其他数量标准	金融私营发展组织 (FPDOs) 的贷款年利率不可以超过国家银行体系主要最大利率三个百分点。
报告要求	
其他标准 (如果适用的话)	金融指标手册还没有最后定稿。它将最终包括对流动性、信用评级、在险投资组合、盈利性和管理实绩的定量和定性标准。

执行	
制裁/处罚	提交了错误信息或者开展/批准了隐瞒金融私营发展组织（FPDOs）真实状况操作的董事会成员、经理或者其他人员将根据刑法典进行处罚，也就是说，要蹲 6 到 9 年的监狱。给予贷款或者开展其他有利自身操作的董事会成员或者经理要被处罚蹲 4 到 7 年的监狱。对于处罚，金融私营发展组织（FPDOs）法提到了关于金融体系机构的普通法。在那个普通法里，对机构和诸如经理、雇员和董事会成员的个人的处罚更进一步明确了。
纠正措施	没有详细说明。
清算	或者是由会员大会大多数人投票同意且经银行和保险公司国家委员会（CNBS）批准进行自愿清算，或者是在破产或丧失顾客存款的条件下，在银行和保险公司国家委员会（CNBS）明确说明的情况下被强制清算
其他标准（如果适用的话）	必须提交信用信息给银行和保险公司国家委员会（CNBS）的征信管理局。

国家：印尼（所使用的汇率：1 美元=9000 印尼卢比）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	BPRs（人民信贷银行，该银行在乡村和城市地区经营业务）受银行法（1992）和中央银行关于 BPRs 法令（到 2003 年 5 月为止的现今的版本和草案）的监管。还有其他的小额信贷机构（MFIs）。诸如 BKDs（超过 5000 家）和 LDKPs（大约 1600 家），这些不是本部分研究的内容。
用来区分法律框架的门槛/基准	只有有执照的金融机构被允许进行接受公众存款。目前，这包括商业银行和 BPRs。另外，小额信贷法正在制定之中，这部法律将同意由非银行和非合作社小额信贷机构（MFIs）进行有限的接受存款工作。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	大约 2200 家 BPRs。印尼 Rakyat 银行（BRI）有大约 3900 个单位，从存款量来讲，这已经达到了最大程度。印尼 Rakyat 银行（BRI）是印尼最大商业银行之一，没有被包括在本部分研究之中。

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	印尼银行（中央银行）负责监管和管理 BPRs。在将来的一些年里，印尼银行作为监管者和管理者的任务将会被一个新的金融服务监督机构来接替。

准入要求	
最低资本要求	在首都以外区域是 5 亿卢比（56,000 美元）；在首都地区是 10 亿卢比（112000 美元）；在大雅加达地区是 20 亿卢比（224000 美元）（对于商业银行是 3 万亿卢比即 3.3 亿美元）。
法律形式	BPRs 可以是有限公司，合作社或者省政府拥有的公司。大部分是有限责任公司。
其他关键标准	在申请执照时，要提交关于所有者、关键雇员、组织结构和经济可行性的报告。

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活动定义	
法律上允许的和禁止的活动	储蓄账户、定期存款、贷款；安排与其他银行的盈余资金交易。禁止：经常账户，外汇活动，股权参与，保险业务。注意将来在特定条件下可能允许进行股权参与和保险业务。
建立分支机构	分支机构只能建立在 BPR 已经建立的特定省份。
其他关键限制	目前对于 BPRs 的操作性条例（1999 年 5 月）要求任何新分支机构拥有与其总部一样的资本。印尼银行认识到这个规定限制了乡村的最大发展，准备在 2003 年取消这个限制。

所有权和公司治理	
正在进行的资本充足或杠杆比率要求	资本充足率：风险权衡后资产的 8%（一级和次级资本）。在其间有四个不同的风险权重：现金、印尼 Sertifikat 银行、由相关 BPR 的借款人存款所担保的贷款是 0%；对其他银行的到期时间小于一年的债权是 20%；对住房贷款是 50%；对所有其他资产是 100%。资本充足率高于 8%会得到如下好处：(a)会被认为处于一个更好的整体风险水平，(b)更容易建立新分支机构（仍处于讨论之中）。
关于所有权的要求	关于所有权的股票上没有限制，但不允许外国人成为股东。股权转让必须由印尼银行批准。印尼银行很可能修改银行法，以使经批准后的国际机构可以在 BPRs 中占少数外方股权。
治理	董事会成员至少要有 2 人，其中 1 人要有银行运作经验。至少要有 1 个委员（类似于内部监管者）。董事会成员和委员要经过印尼银行的合适和正确的测试。
审计	因为大多数 BPRs 都非常小（平均总资产是 40 亿卢比，450,000 美元），所以不需要内部审计。一旦总资产超过 100 亿卢比，就有必要每年（由登记了的印尼银行同意的审计者）进行一次外部审计。
其他标准（如果适用的话）	
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	<p>提议中的新贷款分类和坏账准备金体系要比现在的严格很多。现在的贷款分类和坏账准备金体系是基于商业银行实践的。贷款被分类为正常、次级、可疑和损失。现行的坏账准备金体系如下（括弧中为提议的新体系）：正常 0.5%（2.5%）；次级 10%（25%）；可疑 50%（50%）；损失 100%（100%）。</p> <p>贷款分类体系中对每月或者更多期的分期付款贷款是这样的（括弧中为提议的新体系）：正常 ≤3 个月（≤1 期）；次级 >3 个月，≤6 个月（>1，≤3 期），可疑 >6 个月，≤27 个月（>3，≤6 期），损失 >27 个月（>6 期）。提议中新体系的一个显著特点是计算坏账准备金金额时不能考虑抵押（除非以在 BPR 存款的形式）。</p> <p>注意新体系是基于逾期期数而不是逾期支付的天数或者月数。</p>
对内部人贷款/向关联方贷款/风险集中	<p>提议中新体系将适用下列法定贷款限制：对单个借款人最大贷款为总资本的 10%（目前是 20%）。印尼银行仍旧还在考虑对最大借款人加以一个总体限制，比如 5 个最大借款人限制在总资产的 25%，或者 20 笔最大借款 ≤ 在外总未回收贷款的 25%。向私营商业银行的贷款被限制在 50%，向其他 BPRs 的贷款限制是 BPR 总资本的 25%（总计是 25%）。</p> <p>向关联方（包括本公司内部人持有超过 25 % 股权的公司）的贷款被限制在总资本的 10%。</p> <p>由于拨付贷款后资本的消耗而违反设定的限制会被认为是一种“犯罪”，要受到比违法更轻一些制裁。对于完全由现金或者储蓄以及定期存款所担保，且将这些抵押给 BPR 且由 BPR 持有的贷款不设限制。</p>
关于投资的要求	在这个阶段， BPRs 不被允许进行投资。在将来这有可能会改变。
首次或者二次立法	在目前， BPR 的稳健评级由 CAMEL 体系来计算。权重和标准如下：

所规定的其他数量标准	资本充足率 30% ($\geq 8\%$), 不良贷款与总贷款比率 30% ($< 10\%$ =, 管理 20% (这是基于最近的现场检查的主观评价), 收入 10% (成本与收入的比率 $< 92\%$ =, 流动性 10% ($> 7.5\%$), 。印尼银行正考虑这样一个体制: 在这种体制下若 BPR 的资本充足率实质上超过了最低限制 8%, 那么就给予该 BPR 一个更高的稳健水平。
报告要求	BPRs 准备一个详尽的月度报告, 大约是 20 页, 对金融状态、贷款、资金来源、不良贷款、贷款和存款规模、分行业的贷款、贷款人的类别等等进行详细的说明。这个极度详细的报告基于商业银行实践。印尼银行正考虑对这个报告进行改进和简化。
其他标准 (如果适用的话)	利率是完全自由化的。 存在如下一些基准: 在险投资组合 ($< 10\%$ =, 流动性比率 ($> 5\%$, 但是有可能增加到 10%), 营业费用比率 ($< 92\%$ =。 一个普遍适用的存款人保护计划目前保护了所有的银行存款人, 但是除内部人存款之外。

执行	
制裁/处罚	如果 BPR 违反银行法或者条例, 印尼银行能够限制其活动、改变其管理层或者收回其执照。将来对违反特定条例的制裁也许会基于总资产的比例 (这仍旧在讨论中)。
纠正措施	印尼银行能够向 BPR 发出警告, 将其置于监视之下, 给其时间来纠正状况。当 BPR 变到先前确定的稳健水平或者还算稳健水平之下后, 对整体稳健水平的综合评级会引发即时修正措施。
清算	印尼银行不能清算 BPR, 但是能够使其分理处特别监视状态之下, 能够收回其营业执照。后者将有效的引发 BPR 依据公司法或者合作法的清算。
其他标准 (如果适用的话)	印尼银行正评估要求 BPR 在商业银行进行强制存款的优点。印尼银行能够控制商业银行。那样印尼银行就能通过借记 BPR 的存款账户来支付金融罚款。

国家：吉尔吉斯共和国

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	小额金融公司(MFCs)、小额信贷公司(MCCs)和小额信贷机构(MCAs)都由吉尔吉斯共和国小额金融组织法(2002)所监管。法律的额外条款也适用于小额金融公司(MFCs)，因为他们是小额金融组织(MFO, 作为通称来使用)中最终被允许接受存款因而要进行审慎性管理的唯一类型。其他金融和信贷机构(包括信贷协会)的活动被“信贷协会法”和其他法律规范所管理。
用来区分法律框架的门槛/基准	要求小额信贷机构(MCAs)和小额信贷公司(MCCs)从中央银行得到开展小额信贷活动的证明。小额金融公司(MFCs)开展信贷和接受存款的两种活动，要从中央银行得到一个证明和一个执照。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	至今没有，因为标准法案(二级法案)至今还没有被设计出来。

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	吉尔吉斯共和国国民银行(中央银行)是吉尔吉斯共和国发放执照、监督和管理的机构，有权制定针对小额金融组织(MFOs)的标准法案，设定金融标准，进行制裁和处罚，要求报告和文件。可以授权某个人起草标准法案。

准入要求	
最低资本要求	仍旧有待于中央银行确定。对于所有的小额金融组织(MFOs)，最低许可资本必须存放在一家商业银行的账户中。
法律形式	除了任何政党、专业协会或者宗教组织之外，小额信贷机构(MCAs)是任何从中央银行得到证明的非商业组织的法定形式。小额信贷公司(MCCs)是任何从中央银行得到证明的商业组织的法定形式。小额金融公司(MFCs)是股份公司。
其他关键标准	只有小额金融公司(MFCs)必须提交一个可行性和业务计划。对小额信贷机构(MCAs)和小额信贷公司(MCCs)关注的焦点是管理层成员名单。小额金融公司(MFCs)支付执照发放费。所有的小额金融组织(MFOs)都有在法律制定的6个月内遵从法律的义务。

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行活动的定义	
法律上允许的和禁	所有的小额金融组织(MFOs)都可以开展一般小额信贷活动，在商业

止的活动	银行开立结算账户，从国际捐赠机构、银行、金融和信贷机构借入资金。小额信贷公司（MCCs）也可以在中央银行批准的情况下开展保理业务和租赁业务，尽管这会导致将来额外的监管要求。更进一步，小额金融公司（MFCs）可以开展抵押和未抵押的贷款业务，接受定期存款（在得到执照两年以后），开展保理和租赁业务，发行股权和债权证明。不允许小额金融公司（MFCs）接受储蓄存款。
建立分支机构	在建立分支机构和代表办公室时必须通知中央银行。
所有权和公司治理	
正在进行中的资本充足或杠杆比率要求	只有小额金融公司（MFCs）必须遵从资本充足标准（仍旧有待于中央银行确定）。
关于所有权的要求	对于小额信贷公司（MCCs）和小额信贷机构（MCAs）没有限制。对于小额金融公司（MFCs）法人实体最多可以持有投票股权的 20%（大概物理实体的所有权是不受限的）。标准法案中描述的达到标准的法人实体最多可以持有 100% 投票股权。要检查拥有超过 5% 股票的投资者的名声和金融状况。若股权合并导致控制小额金融公司（MFCs）的权力出现，那么必须在事先 30 天向中央银行作出声明，请其批准。
治理	对于小额信贷公司（MCCs）和小额信贷机构（MCAs）没有限制。小额金融公司（MFCs）：董事会成员不能同时成为任何其他关联公司或者小额金融公司（MFCs）的董事会成员或者雇员，不能是任何国家实体的执行官员或雇员。中央银行能够确定董事会成员、大结构部门经理和总会计师的必要资格。
审计	小额金融组织（MFOs）要被内部审计，也要被外部审计。内部审计部门应该符合账户的真实性，并且评价内部控制体系的恰当性和有效性。由独立审计者做出的年度外部审计的结果提交给中央银行。中央银行可以将开展现场检查小额金融公司（MFCs）的权力委托给专业的独立审计者。
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	贷款损失储备的设立以及核销都依照中央银行标准法案进行。关于小额金融公司（MFCs），外部审计者有权提出准备核销的指令。
对内部人贷款/向关联方贷款/风险集中	法律定义了术语“关联人”。对于小额金融公司（MFCs）来说，与任何关联人的交易都要经过董事会的同意。与单个关联人交易的百分比和所有这些交易（与资本和储备相比）的总金额仍旧有待于中央银行来确定。
关于投资的要求	有关存款资金使用、投资数量等等要求仍旧有待规定。
首次或者二次立法所规定的其他数量标准	至今还没有确定。
报告要求	中央银行可以要求得到任何他们认为合适的信息。这在标准法案中会详细说明。
其他标准（如果适用的话）	小额金融组织（MFOs）有权规定他们自己的利率。中央银行将会对付给任何一个实体的信贷金额设立一个限制。

执行	
制裁/处罚	至今还没有确定。
纠正措施	若小额金融组织（MFOs）违反了任何法律或标准法案或者没有提交必要信息，中央银行可以暂停/限制其的交易或者暂停/收回其执照。 为了确保小额金融组织（MFOs）和小额金融公司（MFCs）符合标准法案，中央银行有权重组小额金融组织（MFOs），可以给予小额金融公司（MFCs）特定指令（诸如核销坏账，保持足够储备，拒绝设立新分支机构的批准申请等等）。
清算	当中央银行收回小额金融组织的执照或者当它破产时，该小额金融组织就要进入清算了。

国家：尼泊尔（所使用的汇率：1 美元=77 尼泊尔卢比）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	对于开展小额信贷活动的机构存在三个不同的法律框架。具有有限银行交易执照的合作协会（CS）最初由合作法（1992）监管，现在由更进一步的、更详细的指令（2002）所监管。发展银行（DBs）被发展银行（1996）所监管，金融中介协会（FIS）被金融中介协会法（1999）所监管。
用来区分法律框架的门槛/基准	（从其成员）接受存款和为生产性活动提供信贷便利的合作社受第一级中法案的监管。对于发展银行（DBs）仍旧还没有明确的定义。任何提供小额信贷的中介机构被归入金融中介协会（FIS）法。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	目前在合作法和发展银行法监管之下的各有 34 个合作协会（CS）和 4 个发展银行（DBs）。

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	尼泊尔拉斯特拉银行（NRB，中央银行）是尼泊尔所有金融机构的发放执照、监督和管理机构，可以对任何这些机构进行管理。合作协会登记员也对合作协会（CS）（包括那些没有有限银行交易执照的合作协会）有监督和管理职责。

准入要求	
最低资本要求	对于合作协会（CS）来说，要求的最低资本根据机构经营的地区不同，从 13000 美元（乡村）到 130000 美元（城市）之间变化。由尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）根据银行功能范围的不同来设定发展银行（DBs）的要求。对于金融中介协会（FIS）来说，没有要求。
法律形式	发展银行（DBs）是有限公司。金融中介协会（FIS）适用于任何提供小额信贷的机构。
其他关键标准	合作协会（CS）必须就他们股权认购情况提交工作计划和信息，并且成员最少必须为 25 人。要求发展银行（DBs）提交可行性研究。要求金融中介协会（FIS）提交登记证明和他们的官员、成员和资产、他们计划营业的地区的信息。尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）已经规定合作协会（CS）交执照费。

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活	

动的定义	
法律上允许的和禁止的活动	合作协会（CS）可以接受储蓄，向其成员发放贷款，也可以在尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）的批准下从事银行业务。禁止他们从事的活动包括在信用不足和抵押不足的限制下提供信贷。发展银行（DBs）可以发放信贷，接受存款、交易金融工具，也可以开展其他一系列银行活动。允许金融中介协会（FIS）向集团或者集团成员以及以促进广泛就业为目标的企业提供小额信贷，
建立分支机构	合作协会（CS）被限制在特定的地区内营业。对于合作协会（CS）和发展银行（DBs）两者来说，建立新分支机构需要尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）的批准。
其他关键限制	金融中介协会（FIS）的执照必须每年更换。
所有权和公司治理	
正在进行的资本充足或杠杆比率要求	合作协会（CS）要求最低核心资本为其风险加权资产的 5%（包括二级资本则为 10%）。对于发展银行（DBs）和金融中介协会（FIS）不存在这些要求。
关于所有权的要求	合作协会（CS）成员必须是生活在营业的特定地区的尼泊尔人。尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）仍旧对发展银行（DBs）详细设定了股票限制。没有尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）的事先同意，不可以转让发展银行（DBs）的股权。
治理	合作协会（CS）和发展银行（DBs）的董事会都必须至少有 7 名成员。对于合作协会（CS）来说，规定了董事会中一定比例成员的教育背景和工作经历的最低要求，对于首席执行官规定了合适和正确测试。对于发展银行（DBs）来说，董事会成员都要开展合适和正确测试。
审计	合作协会（CS）必须接受内部审计，但是可以被允许以三个一组来进行审计。所有金融机构都必须由尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）批准的审计者进行外部审计，审计报告适时提交给尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）。
其他标准（如果适用的话）	有关于发展银行股东的强制性年会（AGMs）的条款，规定了出席人数和程序。
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	对于金融中介协会（FIS）来说，核销必须由尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）批准。金融中介协会也必须按一个设定比例为其全部未偿还贷款设立一个风险承受基金。 对于合作协会（CS）和发展银行（DBs）来说，没有核销政策。只有合作协会（CS）存在一个贷款分类体系（见坏账准备金比例法）。
对内部人贷款/向关联方贷款的限制/风险集中	对于合作协会（CS）和发展银行（DBs）来说，不可以向董事会成员和或者他们的关系人发放贷款，并且先前所做的任何这些贷款都必须在就职前还清。 合作协会（CS）向单个人和他们家人的第一次信贷规模限制在核心资本的 5%，第二次是 10%，之后是 20%。
关于投资的要求	合作协会（CS）对尼泊尔证券交易所上市公司的投资受到限制。最多可以向一家单独的机构投资核心资本的 5%，总计是 15%。对于发展银行（DBs）来说，仍旧不存在这些限制。

首次或者二次立法所规定的其他数量标准	对于合作协会（CS）和发展银行（DBs）来说，都存在储备要求，要求将每年一定百分比的净利润放入一个储备基金，直至一个事先确定的水平。合作协会（CS）还必须符合流动性要求。 尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）可以为协会设定一个管理费用最高限。
报告要求	合作协会（CS）有义务定期向尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）发送金融和相关业绩信息，以及董事会信息。发展银行（DBs）的报告水平还有待于尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）明确。对于金融中介协会（FIS）来说，尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）可以要求任何有关其小额信贷操作的信息，必须接到其年度功能报告和收入支出报表。
其他标准（如果适用的话）	对于所有的机构来说，在特定的情况下，利率是自由化的。 合作协会（CS）必须向尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）提交整个操作政策范围，以获其批准。借款成员必须为他们自己方案提供 20% 的融资。金融中介协会（FIS）必须在商业银行持有单独的小额信贷基金，从这个基金来支付他们的费用。

执行	
制裁/处罚	在不符合设定要求的情况下，尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）可以向金融机构发布命令和制裁措施，诸如罚款、暂停职务和关押。尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）也可以收回再三违规的金融中介协会（FIS）的执照。尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）可以阻止资本基金不足的合作协会（CS）支付股利。
纠正措施	尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）有权接管发展银行（DBs）和金融中介协会（FIS）的管理层。
清算	所有金融机构都要在尼泊尔拉斯特拉银行（NRB）批准之后才清算。
其他标准（如果适用的话）	

国家：巴基斯坦（所使用的汇率：1 美元=58 巴基斯坦卢比）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	Khushhali 银行 (KB) 受 Khushhali 银行法令 (2000) 的监管。小额信贷银行 (MFBs) / 小额信贷机构 (MFIs) 受小额信贷机构法令 (2001) 的监管 (有计划将来合并两个法律); 与小额信贷行业有关的非政府组织/企业 (NGOs/Projects) 也可以申请执照。Khushhali 银行、小额信贷银行 (MFBs) / 小额信贷机构 (MFIs) 所适用的审慎性监管是一样的。
用来区分法律框架的门槛/基准	Khushhali 银行法令是为 Khushhali 银行特设的。小额信贷机构法令监管提供小额信贷服务并希望从公众吸收存款的 <u>所有</u> 机构。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	2 家 (Khushhali 银行和第一小额信贷银行), 期望在 2003 年早些时候再多 2-3 家。

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	巴基斯坦国家银行 (SBP) 有权制定规则来执行现行的法令 (在其他事情上, 对由小额信贷机构 (MFIs) 提供的小额信贷服务设立期限和条件, 为良好的公司治理设立操作标准和操作原则, 设立审计和会计需要)。对于 Khushhali 银行来说, 其董事会能在巴基斯坦国家银行 (SBP) 的批准下发布条例。巴基斯坦国家银行 (SBP) 也负责监管所有有执照的机构, 可以在任何时间检查其账户/记录、调查其事务。

准入要求	
最低资本要求	全国范围、特定省份和特定地区营业的分别为 5 亿卢比 (860 万美元), 2.5 亿卢比 (430 万美元), 1 亿卢比 (170 万美元) (作为比较: 商业银行是 1720 万美元)。依其应有的勤勉, 一家创立中的小额信贷非政府组织能最多以其小额信贷投资组合的形式捐献 50%。
法律形式	股份有限公司
其他关键标准	

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活动定义	
法律上允许的和禁止的活动	允许的活动: 小额信贷机构 (MFIs) 可以发放贷款和吸收存款, 开展包括开立支票账户的很多其他活动。禁止从事外汇交易和外贸交易。关于这些机构的法律通过允许机构从事许多金融和咨询活动来帮助“穷人”, 并促进广泛的经济发展, 以此来消除贫困。

建立分支机构	发放执照给小额信贷机构 (MFIs)，允许其在特定区域 (行政区、省或者整个巴基斯坦) 营业。需要巴基斯坦国家银行 (SBP) 的认可才能变换主要办公地点，在其指定营业区域建立新分支机构。小额信贷机构 (MFIs) 必须向巴基斯坦国家银行 (SBP) 提交至少未来 30 天之内的将来分支机构/代理机构的年度计划。有执照的流动银行是可以在未核准区域开展业务的唯一形式。
其他关键限制	没有巴基斯坦国家银行 (SBP) 的认可，不可以移动记录/文件。覆盖所有地区的操作政策必须在操作开始的 6 个月内提交给巴基斯坦国家银行 (SBP)。
所有权和公司治理	
正在进行中的资本充足或杠杆比率要求	权益 (已付资本、股票溢价、储备和未分配利润) 比风险加权后资产的比例为 15%
关于所有权的要求	Khushhali 银行 (KB) 的股权销售/转让依据巴基斯坦国家银行 (SBP) 的批准。 创办人/发起人成员必须提供至少 51 % 的小额信贷机构 (MFI) 的已付资本由巴基斯坦国家银行 (SBP) 持有。 除最高领导之外，由执行董事会持有的资本 (包括关联人员/关联公司的所有权) 最多为 5%
治理	Khushhali 银行 (KB) 至少要 7 个董事会成员，其中至少要 2 位女士；对有关教育背景和工作经历有要求；董事会成员任期最多 6 年。 对于小额信贷机构 (MFIs) 来说，存在一些有关公司治理的定性条款，比如，董事会必须“依照良好治理机制”来管理公司，首席执行官 (CEO) 必须“全职工作并为小额信贷机构的日常管理负责”。
审计	Khushhali 银行 (KB) 的账户要由一个或者更多的注册会计师审计。这些注册会计师是由巴基斯坦国家银行 (SBP) 所提出的，是已批准审计者名单中的成员。
其他标准 (如果适用的话)	
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	小额信贷机构 (MFIs) 必须保持相当于未偿还债务净额 2% 的一般坏账准备金，同时：30 至 89 天为 0%；90 至 179 天为 20%；180 至 364 天为 50%；365 天以上为 100% (所有的不良贷款将在一年后被核销)。
对内部人贷款/向关联方贷款的限制/风险集中	向单个借款人的最大贷款是 100,000 卢比 (1725 美元)。一个借款人从所有金融机构 (小额信贷机构 (MFIs)、银行和非政府组织) 所获利的最大贷款不可以超过 100,000 卢比 (1725 美元)。
关于投资的要求	小额信贷机构可以向任何为穷人提供小额信贷服务的公司进行最高为该公司股权 15% 的投资。
首次或者二次立法所规定的其他数量标准	Khushhali 银行 (KB) 必须保持一般储备基金。每年 Khushhali 银行 (KB) 至少 20% 的年度税后利润要贷记给该基金，直到该基金等于银行的已付资本为止，从那时以后至少是每年利润的 5% 贷记给该基金。

	Khushhali 银行 (KB) 也必须保持一个其账户上的定期存款和活期存款金额至少 5% 的现金储备。另外, 至少 10% 的定期/活期债务必须以流动资产 (现金、黄金和无保留的已核准债券) 的形式持有。
报告要求	小额信贷机构 (MFIs) 必须每两个星期提交一个“事件声明”(资产负债表), 每季度提交一个“情况声明”(更详细的)。通过每月提交给巴基斯坦国家银行 (SBP) 的报告来证明其流动性。该报告表明了每个月末周六停业时的资产和定期/活期债务情况。
其他标准 (如果适用的话)	要求小额信贷机构 (MFIs) (在其第一个年度资产负债表日期的 5 年内) 建立并保持一个存款人保护基金或者计划, 来减轻存款人风险。小额信贷机构 (MFIs) 应该每年贷记其年度税后利润的 5% 给该基金或者计划。

执行	
制裁/处罚	巴基斯坦国家银行 (SBP) 有权对雇员 (该雇员也有可能被关押) 进行罚款或者开除, 并对小额信贷机构 (MFIs) 的不适当行为和不服从小额信贷机构法令要求的行为进行罚款。 最后, 巴基斯坦国家银行 (SBP) 有权收回小额信贷机构的执照。
纠正措施	
清算	
其他标准 (如果适用的话)	

国家：南非（所使用的汇率：1 美元=10 兰特）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	所有机构开展货币借贷业务（消费信贷和小企业信贷），都在 1999 年高利贷法案豁免公告 713 的监管范围（1968 年高利贷法案）。
用来区分法律框架的门槛/基准	所有从会员或公众接受存款的机构必须要么是有执照的或者在 1990 年银行法案或 1993 年共同银行法案中豁免的。大多数银行不特别限于小额信贷。所有小额信贷机构（MFIs）必须符合高利贷法案对于利率的限制，除非他们的行为与高利贷法案豁免公告相一致。这些要求中的其中一点是在小额信贷监管委员会（MFRC）登记。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	1304 家货币借贷机构（截止 2002 年 5 月）。

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	小额信贷监管委员会（MFRC）是依据高利贷法案豁免公告所唯一认可的监管机构。它不是一个审慎性监管者，而且它的确监控高利贷法案豁免公告的执行和它自身的规定和文件的执行。它在权在其自身判断之下检查贷款人和注销贷款人。小额信贷监管委员会（MFRC）是一个混合的机构，它的董事会成员来自于工业（小额信贷和银行联合组织），公众机构（中央银行，产业贸易部和金融批发机构）和消费者代表。产业贸易部部长能够废止小额信贷监管委员会（MFRC）的命令。另外，产业贸易部允许通过检查非注册的贷款人来验证他们是否遵循高利贷法案。

准入要求	
最低资本要求	无
法律形式	小额信贷机构可以是私营公司或者是公众公司，会员公司（大约 80% 为注册借款人），非政府组织，合作社，银行或共同银行，或信托机构。合作社也需按照合作社法案组成公司。
其他关键标准	有一个已通过部长同意的正式注册标准，设计用来保证该行业参与者是“合适和正确”的业务处理者（例如，董事会成员应该没有涉及不诚实行为的犯罪记录）。小额信贷机构支付年注册费和分支机构费给小额信贷监管委员会（MFRC）。根据贷款人的规模不同，这些费用也有所不同。资格认可必须每年更新。

正在进行中的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活	

动的定义	
法律上允许的和禁止的活动	允许所有小额信贷机构办理借贷活动。尽管在小额信贷监管委员会（MFRC）的注册是自愿的，但有很强的动力去注册因为注册以后就允许货币借贷机构收取更高的利息。最大的借贷金额为 1000 美元，最长的贷款期限为 36 个月。
建立分支机构	
所有权和公司治理	
正在进行中的资本充足或杠杆比率要求	无
关于所有权的要求	由管理各自法定形式的法律来确定。
治理	董事会成员，受托人或会员和执行雇员不得有任何涉及不诚实的犯罪记录。
审计	由管理各自法定形式的法律来确定。
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	
对内部人贷款/向关联方贷款的限制/风险集中	
关于投资的要求	
首次或者二次立法所规定的其他数量标准	
报告要求	借款人必须保留所有贷款记录。向小额信贷监管委员会（MFRC）必须上报季报：包括贷款、借款人和合并年收益的信息。贷款数据还必须递交国家贷款登记机构。小额信贷监管委员会（MFRC）可以指定利率计算的规则。
其他标准（如果适用的话）	小额信贷监管委员会（MFRC）必须认可每个借款人的标准书面借款合同。这个合约清楚确定了还款时间表。小额信贷监管委员会（MFRC）已经建立了一个国家贷款登记机构，所有贷款必须在此登记且借款人展期前必须确认。协议签署后必须有三个工作日的冷静期。在此期间，可以终止所有货币借贷约定，可以收回所有的贷款。

执行	
制裁/处罚	小额信贷机构可以取消他们的委派，若取消委派后那就必须履行在高利贷法案下的最高利率限制（目前低于 1000 美元的贷款为 29%，更大额信贷为 26%）。违反高利贷法案会被课以罚金或入狱。若向小额信贷监管委员会（MFRC）的报告迟交了，那么就必须支付已被明确定义的罚金。
纠正措施	
清算	
其他标准（如果适用）	消费者可以向小额信贷监管委员会（MFRC）报告对贷款人的意见（例

用的话)

如，有关未披露期限和条件，不谨慎的贷款收回方法，等等)。小额信贷监管委员会 (MFRC) 随之会追究处理这些意见。

国家：乌干达（所使用的汇率：1 美元=1, 800 乌干达先令）

对小额信贷机构的法律框架的类型	
法律框架的名字	小额接受存款机构（MDIs）由小额接受存款机构法案监管（2003 年 4 月 30 日制定，作为第三级），银行（第一级）和信贷机构（第二级），由金融机构法令进行监管（1993 年，预计修正稿将出现在 2003 年）；还有每种法律下的许多条例。
用来区分法律框架的门槛/基准	只有受监管的机构才被允许接受公众存款；小额接受存款机构（MDIs）是开展小额信贷业务的机构，例如接收存款并通过贷款发放和贷款展期来应用这些存款。“包括对中小企业和低收入家庭提供短期贷款，主要的特征为提供替代抵押品，如团体保证或强制存款”；短期定义为小于 2 年。对于个人，小额贷款定义为贷款金额低于核心资本的 1%，对于团体借款人，小额贷款定义为贷款金额低于核心资本的 5%；只从会员中接受存款的会员机构并不受任何一部法律的监管。
受不同法律框架监管的小额信贷机构数目	1 家银行，1 家信贷机构，2—4 家小额接受存款机构（MDIs）（预计小额接受存款机构将在 2003 年获得执照），在中期至多增加 5 家小额接受存款机构（MDIs）

监管的机构性组织	
监管当局和其职责	乌干达银行（中央银行）是发放执照，监管和管理的机构；它可以制定条例和发布公告；只有在获得议会同意后，小额接受存款机构（MDIs）的最低资本要求才能由财政部进行改变。合适和准确标准的定义由财政部单独制定，也就是说，不需要议会的许可。

准入要求	
最低资本要求	对于银行，最低资本要求是 220 万美元。对于信贷机构，最低资本要求是 55.5 万美元。对于小额接受存款机构（MDIs），最低资本要求是 27 万美元。
法律形式	银行和信贷机构必须是公司（不需要进一步的规范），而小额接受存款机构（MDIs）应该仅限于股份公司。
其他关键标准	小额接受存款机构（MDIs）条例：这个框架遵循基于风险的方法。这个方法对于如下事项有很强的关注：取得执照的过程；有经营战略和金融分析的全面可行性研究。这个可行性研究是取得执照所要求的

正在进行的监管要求	
对于企业活动的限制和允许进行的活	

动的定义	
法律上允许的和禁止的活动	小额接受存款机构 (MDIs): 禁止性的活动或产品包括支票账户、外汇交易、作为强制储蓄的中介、电子商务、衍生产品交易。
建立分支机构	小额接受存款机构 (MDIs): 开立或撤消分支机构, 代理机构和代表处需要中央银行的批准。
其他关键限制	小额接受存款机构 (MDIs): 对营业时间进行调整需要批准。
所有权和公司治理	
正在进行的资本充足或杠杆比率要求	小额接受存款机构 (MDIs): 全部资本与风险加权后的资产的比率为 20% (15%), 核心资本 (已付股权加上保留准备金) 与风险加权后的资产的比率为 15% (8%) (括弧中指的是银行和信用机构的数据)。中央银行可以给单个小额接受存款机构 (MDIs) 规定任何其他比率。
关于所有权的要求	所有权限制: 对于个人或关联人集团说, 在银行和信贷机构中最大股权为 49%, 在小额接受存款机构 (MDIs) 中最大股权为 30%, 在全额拥有的银行分支机构或知名的金融机构中 (在中央银行允许的条件下) 最大股权为 100%。股权转让必须征得中央银行的批准 (需要中央银行批准的股权转让比率对于银行和金融机构是 5%, 对于小额接受存款机构 (MDIs) 是 10%)
治理	小额接受存款机构 (MDIs): 最少 5 个 (由中央银行批准) 董事会成员, 主席必须为非执行官; 对首席执行官、高级/最高管理人员和董事会成员有合适和正确测试;
审计	小额接受存款机构 (MDIs): 由中央银行批准的审计者进行内部审计和外部审计; 内部审计者提供报告给董事会; 外部审计者提供有益于中央银行的审计报告, 并对中央银行有特定的义务。
其他标准 (如果适用的话)	
关于机构操作的条款	
坏账准备金和核销	小额接受存款机构 (MDIs): 一般坏账准备金为 1%; 特别坏账准备金为 2.5% (31-60 天)、50% (61-90 天) 和 100% (90 天或以上); 对于重新安排的贷款有更加严格的坏账准备金标准: 5% (8-30 天)、50% (31-60 天)、75% (61-90 天)、100% (>91 天); 贷款被归入“损失”类的 6 个月后必须被核销。
对内部人贷款/向关联方贷款的限制/风险集中	小额接受存款机构 (MDIs): 内部人贷款 (董事会成员 / 员工 / 关联企业) 总计限于核心资本的 1%, 除非贷款是在非优先的条件下发放的并且贷款有充分的抵押担保; 对个人限于核心资本的 1%, 对于团体贷款限于核心资本的 5%。
关于投资的要求	小额接受存款机构 (MDIs): 对从事贸易、商业、工业或农业的企业的投资限于核心资本的 2.5%。
首次或者二次立法所规定的其他数量标准	小额接受存款机构 (MDIs): 流动性比率 (流动资产 / 所有存款债务) 为 1.5%。
报告要求	小额接受存款机构 (MDIs): 每年的报表: 审计后的资产负债表和损益表。每月的报表: 关于资产和负债、资本充足率、收入和支出、坏账准备金安排、内部人贷款的报表; 每周的报表: 流动性报表。

其他标准（如果适用的话）	
--------------	--

执行	
制裁/处罚	大量处罚措施，具体是将要（用货币）支付的最大罚金或入狱或者两者兼有。
纠正措施	对任何相机抉择的行为在使用过程中及时采取强制纠正措施；修正措施的主要触发器为资本的大量流失或损耗；中央银行可以进行管理层接管；收回执照和关闭机构，将金融机构处于破产管理和清算金融机构；小额接受存款机构（MDIs）：首席执行官和财务主管个人对一些将要发生的问题负责。
清算	法律规定了支付的顺序；详细说明了清算者的义务和权力。
其他标准（如果适用的话）	

附件 2：针对小额信贷法律框架的评估条件

关注的主题	描述	为何要关注这个问题？
应当分别描述每个监管窗口或监管“级”。一些国家对小额信贷引进了一套特别的法律框架，其他国家改编了一些现有法律来为小额信贷服务或根本还没有关于小额信贷的特定的监管条例。		
1.法律框架的主要特征是什么？		
2.一级或二级立法的名称、制定和修正日期	从总体上讲，一级立法是由国会所通过的法律，二级立法是特定的监管代理机构发布的法定规则和指导方针	也许对于一个相对新的法律仍旧没有很多经验。没有修正的旧的法律，可能过时了
2.1 依据本法取得执照的小额信贷机构（MFIs）	专门从事小额信贷的机构和（在其他方面）服务于小额信贷市场的那些机构都应该被包括在内。在新法律的情况下，有望在不远的将来说明共有多少（小额信贷机构的）执照	执照数量很大说明监管当局的成本很高或者缺乏监管执行
2.2 监管当局	在大部分国家，监管当局或者是中央银行或者是一家专门的监管机构	能力、政治独立性和小额信贷行业的知识是监管体系有效的重要决定因素
2.3 规则制定权的授权程度	在大部分案例中，制定法规法令的权力被授权给了监管当局。然而为了一些审慎性要求，政府或者政府代理机构也许保留了一些规则制定权	规则制定权的授权程度决定了监管体系的弹性和责任
2.4 描绘监管级/窗口	一种描绘监管级的典型方法是定义小额信贷业务与传统银行业务不同的特征。一个比较弱的标准是描述小额信贷机构（MFIs）的主要目标群体。另外，更低的最低资本要求和更高的资本充足率要求也许可以明确将小额信贷级从商业银行级中分离出来	不同级之间混乱的关系会导致监管套利或者监管模糊。一个分级的领域要求对不同类型的机构进行不同的监管
3 新小额信贷机构（MFIs）的进入要求		
3.1 最小资本的绝对金额	考虑细节：这个最小资本是如何确定的？它支撑的是那些资产？对于转型中的非政府组织来说：现有的贷款组合能	将最低资本用作评级工具是有危险的。另一方面，太低的最低资本导致弱小的小额信贷机构（MFIs）的扩散

	依靠这些吗？与其他级的最低资本要求金额作个比较，与小额信贷的市场领导者的资本化作个比较。考虑改变最低资本金额的方法	
3.2 申请执照时提交的主要文件	典型文件是包括金融预期、地理扩张和准备提供的金融产品类型这三种内容的企业计划；职员资格的证明；以前年度经审计的账户；等等	一个严格的申请执照过程可以减少正在进行的监管的需要。在很多国家，一旦机构申请到执照之后，很难关闭这些机构。申请执照过程中的质量体现了很多机构中未来主管人员的资格素质
3.3 特定法律形式的要求	为了得到一个执照，小额信贷机构（MFIs）也许会被要求获得一个特定的法律形式，诸如股份有限公司或者其他类似的盈利组织	对于小额信贷来说，规定的法律形式必须合适，甚至有足够的弹性来容许不同的企业模式
4 监管机构主要的信息来源		
4.1 非现场报告的内容和频率	通常情况下，必须要提交很多不同次数的不同报告。重要的是到期日、迟交所带来的潜在惩罚。例如，如果没有一个充分发达的电子传输设施，每日的流动性报告就很难提交	报告的内容必须是能使监管当局对于所监管机构的金融业绩得到一个正确和及时的信息
4.2 有关现场检查的条款	不管在监管当局的鼓动下存在的特别检查选择，不管检查是未经宣布的以及检查者可以不受限制的检查重要文件，重要的是检查的频率	有效审慎监管依靠的是通过现场检查来对非现场报告的验证和确认
5 对于小额信贷机构（MFIs）业务活动和允许的活动的限制	依靠国家的法律传统，这个不是所有准许产品的清单，就是禁止产品的清单。包括产品按照类型（例如，储蓄产品的类型）、规模、期限等等的的所有详细说明是重要的	这些详细说明应该符合小额信贷机构（MFIs）的主要特征。他们明确的将小额信贷级从其他金融级中分离出来
5.2 建立分支机构的限制	考虑关于分支机构申请执照的要求，有关安全、营业时间以及类似事情的条款。允许流动性分支机构吗？	从潜在的意义上讲，有关小额信贷机构（MFIs）建立分支机构的条款是非常有限性的，因为小额信贷机构（MFIs）在乡村地区或不安全的区域或两者兼有的地区经营
6 所有权和公司治理要求		
6.1 正在进行的资本充足率或	大多数法律框架描述了资本	这是最重要的审慎性要求之

者杠杆比率	对风险加权后资产的比率。若可能的话,包括不同资产种类的风险加权。一些法律框架也许简单的描述了债务对权益的比率	一。资本可以用作风险的缓冲物。权重必须反映资产的风险差异
6.2 对所有权合并和股权转让的限制	在一些国家,外国人被排除在所有权之外。在有些国家,法人和自然人的所有权是严格区别的。可能对最大所有权金额设立了限制。所有者可以接受合适和正确测试。转让股权也许需要监管当局的同意	面对限制性的所有权规则(例如,低的最大所有权金额,排除外国所有者), 小额信贷机构(MFIs)也许觉得遵从这些规则有困难。如果针对所有权金额没有限制,公司控制就可能软弱
6.3 有关董事会成员和委员会成员的规定	考虑这些条款,诸如董事会成员最少人数, 主管人员投票权, 董事会非执行会员, 董事会中所有者的代表, 强制性委员会(包括其成员和职责)	劳动力中管理层和所有者的区分对小额信贷机构(MFIs)的内部控制是重要的。委员会必须有明确职责,并且是独立的(例如,首席执行官在审计委员会中没有投票权)。一些国家利用有两个董事会的德国模式(监管董事会和管理董事会)
6.4 对于内部审计和外部审计的条款	可以发现的有趣方面是外部审计的频率, 审计者指定的职责(很多国家使用经批准的审计者名单清单的做法), 审计报告的披露要求。对于内部审计来说, 最重要的问题是: 是否存在单独的、独立的审计功能, 审计报告应该向董事会还是向管理层报告	良好的内部审计和外部审计能够帮助(但不能代替)外部监管者的工作。很多国家面临的一个制约是在小额信贷上有经验的审计者太少
7 有关小额信贷机构(MFIs)运作的主要规则		
7.1 坏账准备金和核销要求	根据支付逾期的天数描述一般坏账准备金和特殊坏账准备金计划。对于重新计划的贷款有不同的坏账准备金计划吗? 能将坏账准备金基于全面的基础而不是单笔贷款的基础吗? 对逾期贷款的核销政策已经明确了吗?	坏账准备金要求必须考虑小额信贷分期付款相对较高的频率。重新计划的贷款不应该被赋予一个更低的坏账准备金要求
7.2 对于内部人贷款的限制	考虑内部人、(有可能有关系的)关联企业的定义以及向内部人贷款的限制。检查是否有特殊规则适用于向雇员的贷	在小额信贷机构(MFIs)中, 内部人贷款会成为一个严重的问题, 因为贷款主要不是按照经济条件来发放的

	款	
7.3 对于风险集中的限制	限制风险集中的方法是限制贷款规模或者要求对大额贷款更严格的报告制度,限制投资(金额、将要投资的公司类型或者资产)	风险集中导致了对一部分资产(例如,向大额借款人的贷款,在其他企业中的大额投资)表现的依赖
7.4 储备和流动性要求	在一些国家,一个特定比例的存款必须以流动资产的形式持有。确定存款和流动资产的定义是重要的,比如,在那么持有货币(例如,现金,在中央银行的账户上,其他流动性资产)?另一个选择是将货币在不产生利润的储备上集结起来(这种资金的规模有限制吗?)	最小金额的流动性资产对于满足任何时候的提款需求都是很重要的。另一方面,太高的流动性比率削弱了小额信贷机构(MFIs)的盈利能力。若与吸收的存款总金额有关联,那么这将减小小额信贷机构(MFIs)吸收存款的努力程度
7.5 潜在的利率管理	限制能够以最小存款利率或者最大贷款利率的形式存在	若最小存款利率高于市场利率,对吸收存款有阻碍作用。贷款利率低于市场利率导致贷款金额的定量配给,并使得小额信贷机构(MFIs)不能收回成本
7.6 小额信贷机构业绩的任何其他标准	一些国家也许为下列事项规定了定量标准:营业/金融自足,在险投资组合,营业成本等等	在相关国家的背景下评估这些标准是重要的。至于自足比率,只有有利可图的机构才应该被容许吸收存款
8 制裁和纠正措施		
8.1 违背法律的制裁	大部分法律含有对许多犯罪的制裁。看看制裁的类型(罚金、关押、免职,等等),法律基础(民法还是刑法),不同个人集团的个人责任的定义(例如,审计者,高级管理人员,等等)和起诉的启动	制裁的有效在很大程度上是依靠法律体系的有效(能向法庭起诉、利用法律体系的成本、审判的速度)。人们有可能不得不检查制裁是否足够有效防止犯罪
8.2 不符合审慎性要求(例如,最低资本要求)的改正措施	可能的改正措施是召回资本、解雇董事会成员或者解雇管理人员、由指定的代理机构进行管理接收,破产管理及最终的清算	改正措施应该有威慑力量和保护作用。他们必须治愈这些症状(例如否决新贷款也许会使状况更差)
9 其他支持机构/体系		
9.1 存款保险体系	存在(强制性)存款保险体系的法律条款吗?对小额信贷机构(MFIs)的存款保险体系与对银行的是分开的吗?	在这个问题上仍旧没有很多经验。当必须关闭有管理的小额信贷机构(MFIs)时,至少应该部分偿还小借款人的

	若没有这个体系,政府在以前的破产中全额支付给存款者了吗?	存款。全额偿还导致了道德风险问题
9.2 信贷信息服务	存在诸如征信管理局这样的私营或者公共的信贷信息体系吗?	这样一种体系能够帮助防止出现通过两次贷款而产生的过度欠债,增加偿还的动力
9.3 最后贷款人或者其他短期流动性支持措施	银行通常都可以向中央银行的公开市场再贴现窗口办理业务。小额信贷机构(MFIs)也许可以有短期流动性支持的类似体系,诸如流动性池,或者来自最高组织的短期支持	一直确保合适的流动性

附件 3. 主要法律原文的清单

国家	文件名称	年份
玻利维亚	合作协会通法	1958
	银行和金融实体法 No.1488	1993
	玻利维亚中央银行法 No.1670	1995
	最高法令 No.24000 (基金型金融私人机构)	1995
	最高法令 No.24439 (存款和贷款合作机构)	1996
	财产和普通信贷法 No.1864	1998
	标准强化和金融监管法 No.2297	2001
波斯尼亚-黑塞哥维那	小额信贷组织法 (联盟)	2000
	小额信贷组织法 (塞尔维亚共和国)	2000
	保持小额信贷组织登记的内容和行为规定手册 (联盟)	2000
	对于批准设立小额信贷组织、批准拥有波斯尼亚和黑塞哥维那联盟席位的小额信贷组织办公室开业的公告有必要的文件的决议, 关于小额信贷定义的决议 (塞尔维亚共和国)	2001
	银行法 (对塞尔维亚共和国和联盟一致)	2001
埃塞俄比亚	小额信贷机构取得执照和监管的文告	1996
	小额信贷机构企业取得执照和监管命令 No 小额信贷机构 (MFI) 01 至 06	1996
	IFAD 备忘录中关于修订法令后的新监管条例	2002
加纳	银行法	1989
	金融机构 (非银行) 法	1993
	接收存款的非银行金融机构经营条例	2000
	非接收存款的非银行金融机构经营条例	2000
洪都拉斯	金融私营发展组织法 (FPDOs), 法令 No.229	2000
	金融私营发展组织法下的监管条例	
	会计、监管和指标手册	
印度尼西亚	银行法案	1992, 1998 年修订
	关于评估 Perkreditan Rakyat 银行稳健水平确认方法的监管条例	2003 草案
	关于对 Perkreditan Rakyat 银行合法借贷限制的监管条例	2003 草案
	关于对 Perkreditan Rakyat 银行生产性资产的质量和和生产性资产储备形成的监管条例	2003 草案
	关于对 Perkreditan Rakyat 银行维持最小资本的要求 (资本充足率) 的监管条例	2003 草案
吉尔吉斯共和国	吉尔吉斯共和国小额信贷组织法	2002
尼泊尔	农业发展银行法案	1967
	商业银行法案	1974
	金融公司法案	1985
	合作社法案	1992

	发展银行法案	1996
	金融中介社团法案	1999
	尼泊尔拉斯特拉银行法案	2002
巴基斯坦	Khushhali 银行法令	2000
	2001 年小额信贷机构法令对成立小额信贷银行/机构的应用	2001
	小额信贷法令	
	附件：资产负债表中风险加权资产科目	2001
	附件：小额信贷银行/机构惩罚尺度	2002
	对小额信贷银行/机构的审慎监管条例	2002
	对小额信贷银行/机构移动银行业务的指导意见	2002
	成立小额信贷银行/机构执照准许的标准和条件	2003
南非	高利贷法案	1968
	银行法案	1990
	共同银行法案	1993
	高利贷法案解除通告 No.713	1999
	对于机构活动不在“银行经营”意思的说明（“金融服务合作”）公告 No.1422	2000
	小额信贷监管委员会条例	2002
乌干达	金融机构法案（政府公报版本）	2002
	乌干达银行（BoU）小额接受存款机构规定：管理小额接受存款机构取得执照的政策和指导方针	2002 草案
	乌干达银行小额接受存款机构规定：小额接受存款机构对乌干达银行报告要求	2002 草案
	乌干达银行小额接受存款机构规定：小额接受存款机构资本充足率要求	2002 草案
	乌干达银行小额接受存款机构规定：小额接受存款机构审慎性要求和范围—流动性	2002 草案
	乌干达银行小额接受存款机构规定：小额接受存款机构资产质量审慎性标准	2002 草案

参考资料

- Basel Committee on Banking Supervision. 1988. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. Basel: Bank for International Settlements (BIS). Available from <http://www.bis.org/publ/bcbs04A.pdf>.
- Basel Committee on Banking Supervision. 1997. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Basel: Bank for International Settlements (BIS). Available from <http://www.bis.org/publ/bcbssc102.pdf>.
- Berenbach, Shari, and Craig Churchill. 1997. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Experience from Latin America, Asia and Africa, Occasional Paper No. 1*. Washington, DC: The MicroFinance Network.
- Christen, Robert Peck, and Richard Rosenberg. 2000. *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance, Occasional Paper 4*. Washington, DC: CGAP. Available from <http://www.cgap.org/assets/images/En4occ.pdf>.
- Consultative Group to Assist the Poorest. 2002a. *Consensus Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervision*. Washington, DC: CGAP. Available from <http://tinyurl.com/anbm>.
- Consultative Group to Assist the Poorest. 2002b. *Consultative Group to Assist the Poor: Phase Iii Strategy 2003-2008*. Washington, DC: CGAP. Available from <http://tinyurl.com/c7ch>.
- Funk, Kathryn, and Timothy R. Lyman. 2001. *A Diagnostic Kit for Analyzing the Legal and Regulatory Environment for Microfinance Institutions in Countries and Regions in Central and Eastern Europe and Central Asian*. Washington DC: The World Bank. Available from <http://tinyurl.com/b6kw>.
- Goodhart, Charles, et al. 1998. *Financial Regulation: Why, How, and Where Now?* London: Routledge.
- Hannig, Alfred, and Nelleita Omar. 2000. The Emerging Consensus in the Regulation and Supervision of Microfinance: Synthesis of the Debate. In: *How to Regulate and Supervise Microfinance: Key Issues in an International Perspective*, edited by A.
- Hannig and E. Katimbo-Mugwanya. Kampala, Uganda: Bank of Uganda – German Technical Cooperation, Financial System Development (FSD) Project: 131-182. Available from <http://www.ids.ac.uk/download/RegUganda10.doc>.
- Kaplow, Louis. 1992. Rules Versus Standards: An Economic Analysis. *Duke Law Journal* 42: 557-629.
- Ogus, Anthony I. 1994. *Regulation: Legal Form and Economic Theory, Clarendon Law Series*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhyne, Elisabeth. 2001. *Mainstreaming Microfinance: How Lending to the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Rock, Rachel, and María Otero. 1997. *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance, Monograph Series No. 11*: ACCION

International.

- Shiferaw, Bekele, and Wolday Amha. 2001. *Revisiting the Regulatory and Supervision Framework of the Micro-Finance Industry in Ethiopia, Report No. 13*. Aas, Norway: Drylands Coordination Group. Available from <http://tinyurl.com/c7cf>.
- Shugart, Matthew Soberg, and Stephan Haggard. 2001. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In: *Presidents, Parliaments, and Policy*, edited by S. Haggard and M. D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press: 64-102.
- Staschen, Stefan. 1999. *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: State of Knowledge*. Eschborn, Germany: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Available from <http://tinyurl.com/anc5>.
- Valenzuela, Liza, and Robin Young. 1999. *Consultation on Regulation and Supervision of Microfinance: A Workshop Report*. Bethesda, MD: Microenterprise Best Practices (MBP) Project. Available from <http://tinyurl.com/c7cb>. References 68
- van Greuning, Hennie, Joselito Gallardo, and Bikki Randhawa. 1998. *A Framework for the Regulation of Microfinance Institutions, Policy Research Working Paper 2061*. Washington, DC: Financial Sector Development Department, World Bank. Available from <http://tinyurl.com/c7c5>.
- Vogel, Robert C., Arelis Gomez, and Thomas Fitzgerald. 2000. *Microfinance Regulation and Supervision: Concept Paper*. Bethesda, MD: Microenterprise Best Practices (MBP) Project. Available from <http://tinyurl.com/c7c7>.