小额金融机构监管须谨防与服务低收入群体冲突

何光辉[1],杨咸月[2]

(1.复旦大学 国际金融系,上海 200433;2.上海社科院 部门经济研究所,上海 200020)

摘　要:以服务低收入群体为宗旨的小额金融机构(MFI)近年来在中国发展迅速,其监管制度正在探索之中。国际经验表明,接受监管与不接受监管的两类机构在业务深度上存在显著差异。监管似乎抑制了 MFI 对低收入群体的服务,违背了其创立初衷。充足资本有助于 MFI 拓展业务深度,是监管可能带来的积极影响。此外,MFI 的其他微观控制变量及所在国的宏观背景也会影响其业务深度。中国要防止简单套用传统金融机构的监管体制和方法,谨防业务出现漂移。

关键词:小额金融机构;监管;业务漂移

中图分类号:F832.39　　**文献标识码:**A　**文章编号:**1001-9952(2011)01-0124-11

一、引　言

以服务低收入群体为宗旨的小额金融机构(MFI)近年来在中国发展迅速,但如何在监管上确保实现这一业务目标仍然是一个突出问题。而印度始于 2010 年 10 月的小额信贷危机更警示了这一问题的重要性。

早在 1993 年,中国社会科学院农村发展所成立了扶贫经济合作社,将孟加拉国格莱珉银行模式引入了中国。随着中央政府对农村金融问题的日益重视,我国 MFI 发展非常迅速。央行数据显示,截至 2010 年 6 月末,全国已有 1940 家小额贷款公司,比上年末增加 606 家。根据银监会的统计,2009 年 6 月末,全国有 118 家新型农村金融机构开业,其中村镇银行 100 家,贷款公司 7 家,农村资金互助社 11 家;并计划于 2009—2011 年在全国 35 个省份(西藏除外)和计划单列市设立 MFI 1294 家,其中村镇银行、贷款公司和农村资金互助社分别为 1027 家、106 家和 161 家。此外,包括社科院扶贫经济合作社、中国扶贫基金会、儿基会、四川省乡村发展协会等非政府或半官方的 MFI 和国际项目目前约 300 家。

收稿日期:2010-09-03

作者简介:何光辉(1967—),女,安徽安庆人,复旦大学国际金融系副教授;
杨咸月(1966—),男,安徽枞阳人,上海社科院部门经济研究所研究员。

随着越来越多的 MFI 设立,其监管制度目前正处在探索中。2007 年 1 月,银监会就村镇银行、贷款公司和农村资金互助社这三类 MFI 发布了六个规范性文件,对其设立与退出、组织机构、公司治理及经营行为、组建审批的工作程序进行了规范;2008 年 5 月,央行、银监会出台《关于小额贷款公司试点的指导意见》,一些省市也先后出台了小额贷款公司管理办法。这意味着这些新型 MFI 基本上已纳入了不同形式的监管框架。而非政府组织或半官方非盈利机构基本上没有监管,在当地民政部门登记即可,有些则获得有关部门开展扶贫实验的同意批件。

中国是否应该以及如何对 MFI 进行监管一直争论激烈,一些观点甚至认为非盈利机构也应该纳入监管,成为真正意义上的金融机构。而银监会 2009 年 6 月出台的《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》似乎起到某种导向作用:小额贷款公司要向村镇银行看齐,然后进入更严厉的监管行列。这可能与一些观点认为要放开小额贷款公司或贷款公司只存不贷的规定有关。

事实上,要不要监管以及如何监管在国际上也存在极大争议。实践中,一些国家对 MFI 不进行监管,另一些国家则进行不同程度的监管,如审慎监管、市场准入监管、公司治理和股东要求、消费者保护和利率控制等。与银监会发布暂行规定引导小额贷款公司转制成村镇银行类似,目前在发展中国家,一些不受监管的机构已经或正准备转型为受监管的机构,如拉美早期发展起来的 MFI 就不断申请转型为受监管的机构。

然而,许多发展中国家的教训表明政府介入可能事与愿违。20 世纪 80 年代,受严格监管的发展银行欲通过利率和信贷控制实现社会目标,不仅没有达到预期目标,反而阻碍了农村金融市场的发展,并产生了收入逆向再分配,如印度综合农村发展项目、菲律宾目标信贷计划等。但有一些 MFI 从不受监管的机构转型为受监管的机构后经营非常成功,如哥伦比亚的 Finansol,这是否具有代表性还未曾可知。

一般认为,吸收公众存款的 MFI 应该接受审慎性监管。监管可以降低由信息不对称和市场垄断而引致的效率损害和公众利益。信息不对称使存款人无法确知存款机构的状况,且由于分散而无力对机构进行约束。Dewatripont 等(1994)提出政府可代表存款人利益对银行进行清偿力监管。吸收公众存款的 MFI 如果不受监管将招致高昂成本。典型的例子发生在孟加拉国,许多穷人由于对不受监管的机构的欺诈行为知之甚少而损失了血汗存款。不吸收存款只使用捐赠资金的 MFI 则无需监管。而介于两者之间的应该接受不同形式的监管,如营业执照管理、与资金来源和客户相关的监督等。

但反对监管者并非少数。一方面监管给予监管者权利和机会,如阻止竞争者进入而产生寻租;另一方面没有监管,MFI 在开业和经营方面更自由灵活。确实,根据 Christen 等 (2000)的观点,没有监管的介入极大地帮助了

MFI在一些拉美国家的创业并助其形成了一个产业。

显而易见,监管必然增加MFI的经营成本,但最大担心来自对业务深度即服务低收入群体的不利影响。监管可能导致任务转移,即MFI为满足监管要求(如资本充足要求)或为降低因监管增加的成本而将服务对象由穷人转向富人,从而发生蜕变,由此降低其金融创新动力,而这正是MFI比传统银行更具活力的优势所在。MFI的宗旨是为低收入群体提供小额金融服务,与服务于富人不同,小额服务意味着较高的经营成本。在降低成本、扩大低收入客户基数和提高服务质量的压力下,MFI进行了金融创新,如无抵押小组贷款。监管诱导MFI发生蜕变可能与未将服务低收入群体作为一个监管标准有关。就像驴子是用来拉磨的,不当的管理却让它跑到了"赛马场",干起了赛马的活,不伦不类。

Rhyne(2001)对玻利维亚的PRODEM转型为受监管的机构进行了研究。Hartarska (2005)发现,中东欧和新独立国家受监管MFI的资产收益率较低,但监管与业务深度的关系较弱。Mersland等(2009)在研究MFI绩效与公司治理关系时涉及政府监管,认为监管对财务或社会绩效没有显著影响。

可见,国际上的相关研究多为案例分析或仅研究某个国家或地区的监管影响,且更关注对盈利的分析。就国内而言,仅有少量相关的定性分析,如何光辉等(2007) 对全球主要发展中国家进行了系统考察,就MFI不同于传统银行的监管独特性进行了全面比较,提出促进中国小额信贷健康发展的监管体系构想。本文的贡献在于参照传统银行绩效的跨国研究方法,运用一致有效的计量模型研究监管对MFI业务深度所产生的影响。由于中国MFI的发展时间较短,无法获得足够数据,故而利用小额金融产业发展较成熟的64个发展中国家的面板数据进行检验分析,得出具有普遍性的结论,并在此基础上探讨中国MFI的监管问题。

二、研究方法与变量选取

(一)研究方法

借鉴银行经营绩效的国际比较文献(Demirguc-Kunt等,2004),本文除了考虑监管变量外,还在模型中加入反映MFI特定特征的微观控制变量和所在国的宏观控制变量,原因是MFI的不同特征及其所在国的宏观环境(如通货膨胀等)可能对MFI服务低收入群体的绩效产生影响。其模型为:

$$Y_{it} = c + \alpha R_i + \beta X_{it} + \gamma Z_{it} + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中,Y_{it}为小额金融机构i在时期t的业务深度指标,R_i为i的监管变量,X_{it}是反映i特定特征的微观控制变量的向量,Z_{it}为i所在国宏观变量的向量,η_i是i未观测到的效应,ε_{it}为误差项。

对模型(1)的估计使用Hausman-Taylor方法。由于本文的关键变

量——监管变量是不随时间变化的,微观控制变量——资金来源渠道和是否吸收存款以及宏观制度控制变量——是否有存款保险也是不随时间变化的,因此这里使用随机效应模型。然而,标准的随机效应模型有严格的假设:解释变量 R_i、X_{it}、Z_{it} 与未观测到的效应 η_i 不相关,即与 η_i 的协方差为 0。而 η_i 包括管理水平、治理结构等,也就是说,η_i 可能与 X_{it} 存在相关关系。实证分析中,可运用 Hausman 检验来判断标准的随机效应模型假设是否成立。Hausman 检验的结果表明该假设不成立,因而不能运用标准的随机效应模型。Hausman-Taylor 方法用以解决标准的随机效应模型假设不成立时的随机效应模型估计问题,该方法将解释变量分成两组:内生变量和外生变量;内生变量与外生变量再分为随时间变化和不随时间变化的变量。据此,模型(1)变为:

$$Y_{it} = a\ NTV_{it} + c\ XTV_{it} + d\ XTI_i + \eta_i + \mu_{it} \quad (2)$$

其中,NTV_{it}、XTV_{it} 分别为内生、外生随时间变化的变量,XTI_i 表示包括监管变量在内的不随时间变化的外生变量。通过与均值的离差变换,运用 GLS 方法即可估计出模型(2)中的参数。

(二)数据来源与变量选取

本文从全球 64 个发展中国家选取 337 家 MFI,构建 1999—2008 年间的面板数据。相关的微观数据取自国际知名的非盈利公司 MIXMARKET、MFI 网站及其所在国的相关网站,并进行整理计算;宏观数据来自于 IMF 和 Heritage Foundation。337 家 MFI 被评为 5 星级,表明其财务数据经审计公司审计,真实性较高。样本 MFI 广泛分布在全球各地区 64 个发展中国家,其中拉美加勒比海地区 146 家、东欧中亚 65 家、非洲 47 家、南亚 42 家、中东北非 19 家、东亚太平洋 18 家。

变量定义见表 1。MFI 与传统银行在业务上的主要区别是它们为低收入群体提供金融服务,通常用业务深度指标来衡量,国际上公认的指标为女性借款人占比(W)、每笔贷款平均额度(AL)和活跃借款人数量(NB)。妇女肩负养育孩子的重任,其贫困一般直接导致子女在身体和社会方面的发育不全。女性获得的收入通常都用于改善家庭福利,而且一旦能获得收入在家庭中的地位也会相应提高。因而女性获得贷款对于全球生活在贫困线以下的 12 亿人口的脱贫意义十分重大。AL 是一个非常直接的指标,越小越说明是小额贷款;NB 为间接指标,越大意味着越有可能为更多的贫困者提供服务。

表 1　变量定义

业务深度变量	W:妇女在活跃借款人中所占比例。 AL:经调整的借款人平均贷款余额/人均 GNI,其中 GNI 为国民总收入。 NB:活跃借款人数量的对数,活跃借款人指有未清偿贷款余额(经损失处理)的借款人。
监管变量	reg:接受监管取 1,不受监管取 0;为不随时间变化的外生变量。

续表1　变量定义

微观控制变量	fund:资金来源渠道(捐赠、贷款、储蓄、资本)数目;在成立之初确定,为不随时间变化的外生变量。 dep:吸收自愿存款取1,不吸收取0;在成立之初确定,为不随时间变化的外生变量。 age:经营年限;为随时间变化的内生变量。 capi:经调整的股权/经调整的总资产;为随时间变化的内生变量。 loan:贷款组合/经调整的总资产,为随时间变化的内生变量。 asset:经通货膨胀、贷款损失准备处理及冲销调整的总资产的对数;为随时间变化的内生变量。
宏观制度变量	di:MFI所在国有存款保险取1,无则取0;为不随时间变化的外生变量。 ffre:MFI所在国金融自由度指标,为不随时间变化的外生变量。
宏观经济变量	Gdper:MFI所在国人均GDP(以美元计价)的对数,为不随时间变化的外生变量。 cpi:MFI所在国通货膨胀(消费物价指数),为不随时间变化的外生变量。

监管变量reg为虚拟变量,假设在样本期内不变,且在MFI成立之始由所在国法规确定,可视为不随时间变化的外生变量。[①]

微观控制变量选取6个。其中,资金来源渠道(fund)、是否吸收自愿存款(dep),是根据所在国的规定,在MFI成立之始就已确定,假定在样本期不变。之所以将是否吸收存款作为控制变量,是因为有些国家对吸收存款的机构不进行监管,如亚美尼亚、洪都拉斯、肯尼亚、马里、莫桑比克、尼加拉瓜、菲律宾、斯里兰卡、土耳其、乌干达等;而有些国家恰恰相反,如阿尔巴尼亚、玻利维亚、埃及、约旦、墨西哥、蒙古、巴基斯坦、菲律宾、秘鲁等,接受监管的MFI不一定吸收存款。随时间变化的微观内生变量有经营年限(age)、反映是否专注于贷款业务的贷款比率(loan)、反映规模的总资产(asset)和资本充足率(capi)。有观点认为,充足的资本有助于MFI拓展业务深度;还有观点认为,提高杠杆率可以使MFI服务于更多的低收入群体。

本文还选取宏观制度变量和宏观经济变量以控制MFI的总体经营环境。外生制度变量选用存款保险(di)和金融自由度(ffre)。在没有存款保险的国家,为确保金融安全监管可能更为严厉;ffre值越大,金融自由化程度越高,其经济发展水平可能也越高。宏观经济变量选取人均GDP(gdper)和消费物价指数(cpi)。MFI的总体经营环境差异非常大。半数以上的观察值有存款保险。ffre从最高90点到最低10点不等,前者为亚美尼亚在2004—2005年的金融自由化程度,后者包括乌兹别克斯坦在1999—2006年、波黑在1999年、多哥在2001—2002年、塔吉克斯坦在2003—2005年、孟加拉国在2005年的金融自由化程度。人均GDP存在显著差异,特立尼达和多巴哥在2008年达到20723美元,而埃塞俄比亚在1999年只有443美元。阿塞拜疆1999年的cpi为−8.5%,埃及和厄瓜多尔在2000年则高达96.1%。为此本文在每个模型中分别同时选取一个制度变量和一个经济变量作为宏观控制变量,对MFI的经营环境加以控制。

三、受监管与不受监管的小额金融机构差异显著

(一)业务深度指标差异

两类机构在反映业务深度的3个指标上均存在显著差异(见表2)。样本中受监管的机构多于不受监管的机构。监管虚拟变量的全部3370个观察值中有2060个受监管,1310个不受监管。从女性借款人占比看,有些机构不贷款给女性,有些则只为女性提供贷款。从整体看,64%的借款人为女性,但不受监管的女性借款人占比平均值高达71%,显著高于受监管的59%的平均水平,意味着不受监管的机构更愿意贷款给妇女。从每笔贷款平均额度看,全部观察值中最大值超过人均GNI的112倍,均值为0.73倍;而不受监管的MFI均值只有0.52倍,低于全部观察值的均值,更显著低于受监管机构的均值0.93倍,表明与受监管的机构相比,不受监管机构的贷款额度更"小"。活跃借款人数量显示,不受监管机构的客户显著少于受监管机构的客户,意味着不受监管机构的规模较小。

(二)机构特征指标差异

两类机构在反映机构特征的一些指标上也存在显著差异。表2显示,只有贷款比率差异不显著,其他都存在差异。不受监管MFI的平均经营年限为11.36年,显著长于受监管的10.15年,也长于全部样本的10.63年。不受监管MFI平均有1.97个资金来源渠道,显著低于受监管的2.33个渠道,也低于全部样本的2.19个渠道。从是否吸收存款看,在全部观察值中,不吸收存款的多于吸收存款的;在不受监管的观察值中,吸收存款的均值为0.24,显著低于接受监管的均值0.51,也低于全部观察值的均值0.41。从资本充足率看,全部观察值的均值为0.38,大大高于1988年巴塞尔协议对传统银行所建议的8%的最低要求;其中不受监管的机构显著高于受监管的机构。从总资产看,不受监管的平均规模显著小于受监管的,且小于全部观察值的均值。

表2 小额金融机构的特征

	不受监管			接受监管			F值	P值	全部样本				
	观察值	均值	标准差	观察值	均值	标准差			观察值	均值	标准差	最小值	最大值
reg	—	—	—	—	—	—	—	—	3370	0.6113	0.4875	0	1
W	816	0.71	0.249	1240	0.59	0.26	104.02***	0.00	2056	0.64	0.26	0.00	1
AL	866	0.41	0.52	1384	0.93	3.44	19.59***	0.00	2250	0.73	2.73	0.01	112.77
NB	892	4.03	0.64	1425	4.14	0.72	13.90***	0.00	2317	4.10	0.69	1.28	6.55
fund	1149	1.97	0.86	1816	2.33	0.89	119.21***	0.00	2965	2.19	0.90	1	4
dep	1300	0.24	0.43	2026	0.51	0.50	248.09***	0.00	3326	0.41	0.49	0	1
age	1242	11.36	6.80	1883	10.15	7.01	22.73***	0.00	3125	10.63	6.95	0	45
capi	879	0.41	0.275	1419	0.36	0.29	15.23***	0.00	2298	0.38	0.29	−1.57	1
loan	895	0.76	0.16	1436	0.77	0.16	0.52	0.47	2331	0.76	0.16	0.02	1.40
asset	895	6.66	0.626	1452	6.99	0.82	108.93***	0.00	2347	6.87	0.77	4.41	9.49

注:*** 表示在1%的置信水平上显著。

四、监管对小额金融机构服务低收入群体的影响

受监管与不受监管的MFI在服务低收入群体的业务上存在显著差异,这

些差异是由监管造成的还是由反映机构特征的微观控制变量或所在国宏观经营环境造成的,或这些因素都对其产生显著影响?

监管与相关控制变量对MFI服务低收入群体的影响见表3。模型W(1)、AL(1)和NB(1)分别运用存款保险与人均GDP作为外生制度控制变量与外生宏观控制变量;在W(2)、AL(2)和NB(2)中则换成金融自由度与物价指数。6个模型的Hausman检验均不拒绝原假设,表明变量与个体未观察到的效应之间可能存在的相关性通过Hausman-Taylor方法得到了修正,模型构建都很恰当。除了AL(2)外,其他模型的Wald检验均具有非常高的显著性。

(一)监管和相关控制变量对女性借款人占比的影响

表3显示,无论在模型W(1)还是W(2)中,监管均显著降低了女性借款人占比。与不受监管的MFI相比,受监管的机构显著减少了为妇女提供的贷款服务,尽管W(2)中的监管仅在10%的水平上显著。其影响系数在-0.07至-0.08之间,表明监管将使MFI的妇女借款人在活跃借款人中的比例降低至7%-8%。如果按照样本观察值计算,活跃借款人的均值为12448,女性借款人占比为0.6386;那么,在样本期内,监管将使MFI平均减少600左右的女性活跃借款人。以举世闻名的孟加拉国格莱珉银行进行测算,该银行不受监管,由2006年诺贝尔和平奖获得者尤努斯创立。2008年,其女性借款人占比为96.88%,如果接受监管,这一比例将可能降至90%左右。也就是说,监管不利于MFI为妇女提供贷款,而妇女是低收入群体中极具影响的人群,其脱贫致富对孩子、整个家庭乃至社会的未来发展都具有重大意义。国际小额信贷峰会运动(MCSC)的一个任务就是通过小额金融服务改善妇女的经济社会地位,而监管似乎与此相悖。

表3 监管与小额金融机构的业务深度

	W(1)		W(2)		AL(1)		AL(2)		NB(1)		NB(2)	
	系数	P值	系数	P值	系数	P值	系数	P值	系数	P值	系数	P值
常数项	0.809*	0.08	0.736***	0.00	4.290***	0.01	-0.617	0.64	-0.792	0.20	-1.234***	0.00
不随时间变化的外生变量												
reg	-0.079**	0.05	-0.065*	0.07	0.345***	0.02	0.373	0.32	-0.158**	0.02	-0.128**	0.04
fund	0.006	0.85	0.032	0.18	-0.144	0.20	-0.137	0.54	0.032	0.52	0.047	0.24
dep	-0.052	0.27	-0.045	0.28	0.000	1.00	0.080	0.85	0.116	0.14	0.106	0.14
di	0.069*	0.08	-	-	-0.493***	0.00	-	-	0.230***	0.00	-	-
随时间变化的内生变量												
age	0.006	0.12	0.010***	0.00	0.007	0.61	-0.056	0.18	5.55E-05	0.99	-0.005	0.18
capi	0.073***	0.00	0.075***	0.00	-0.024	0.76	-0.128	0.69	0.060**	0.04	0.069**	0.01
loan	0.048	0.17	0.005	0.86	0.403***	0.00	0.656	0.19	0.511***	0.00	0.488***	0.00
asset	-0.031**	0.03	-0.031***	0.01	0.216***	0.00	0.236	0.29	0.739***	0.00	0.721***	0.00
不随时间变化的外生变量												
gdper	-0.021	0.88	-	-	-1.427***	0.00	-	-	-0.220	0.22	-	-
ffre	-	-	-0.001***	0.03	-	-	0.001	0.85	-	-	-0.001***	0.00
cpi	-	-	-0.002***	0.00	-	-	-0.003	0.68	-	-	0.000	0.93
观察值(MFI数量)	1319(217)		1747(287)		1428(219)		1905(290)		1427(219)		1905(290)	
Wald chi2(P值)	37.46(0.00)***		78.73(0.00)***		68.64(0.00)***		6.9(0.65)		467.16(0.00)***		6569.79(0.00)	
Hausman检验(P值)	0.07(1.00)		2.81(0.83)		0.01(1.00)		1.15(0.98)		1.27(0.94)		2.9(0.82)	

注:*、**和***分别表示在10%、5%和1%的置信水平上显著。

对于微观控制变量,表3显示,是否吸收存款、资金来源渠道与女性借款

人占比没有显著关系,贷款占比也不显著影响女性借款人占比,而经营年限、资本充足率和资产规模基本上都影响女性借款人占比。在模型 W(2)中,机构经营年限越长,妇女借款人比例越高,意味着早期成立的 MFI 更愿意为女性客户提供贷款,可能与其成立之初的业务定位有关。例如肯尼亚成立于 1982 年 1 月 1 日的 KWFT、菲律宾成立于 1984 年 1 月 1 日的 NWTF 均是非政府组织,专注于通过信贷方式增强妇女的经济社会地位。资本充足率在模型 W(1)和模型 W(2)中均与女性借款人占比呈显著正相关关系,表明资本充足率越高的机构,其妇女借款人比例越高,越强调为低收入群体提供服务。同时也意味着资本充足的 MFI 无需为吸引更多资本金而转移既定的经营目标,而且股东或资金捐助者也更愿意为不改变既定经营目标的 MFI 提供股权资本,这也是监管关注资本充足水平可能带来的一个积极影响。在模型 W(1)和模型 W(2)中,贷款占比与女性借款人占比之间没有显著关系,而资产规模与女性借款人占比之间具有显著的负向关系,表明为妇女提供贷款的机构规模相对较小,规模越大的机构可能越不愿意给女性贷款。

从宏观控制变量看,MFI 所在国的宏观制度因素和通货膨胀对女性借款人占比产生显著影响。存款保险正向影响女性借款人占比,尽管其显著性只有 10%,这与放松监管对女性借款人占比的影响一致。其原因在于有存款保险的国家监管越松越有助于 MFI 为更多的妇女提供融资服务,这从另一个角度证实了监管不利于 MFI 拓展金融服务的深度。另一个制度变量金融自由度与女性借款人占比存在显著的负向关系,可能是金融自由度与经济发展水平有关,金融自由度越高的国家经济发展水平也越高,因而通过 MFI 减贫的意愿没有经济发展水平低的国家强烈,这是 MFI 只出现在发展中国家的一个主要原因。通货膨胀则不利于 MFI 向妇女提供贷款。

(二)监管和相关控制变量对贷款平均额度的影响

在表 3 的模型 AL(1)中,监管显著增大了每笔贷款的平均额度,意味着受监管的 MFI 发放的贷款平均额度比不受监管的要高,倾向于发放较大额度的贷款,为较富裕的群体服务。监管对 AL 的影响系数约为 0.3,意味着监管使得 MFI 的平均贷款余额占人均 GNI 的比例增大了约 0.3。以观察值的均值计算,监管将使平均贷款余额占人均 GNI 的比例从 0.7 左右提高到 1 左右。以格莱珉银行为例,其借款人 2008 年的平均贷款余额为 103 美元,与孟加拉国人均 GNI 之比为 0.22。根据本文的测算,如果格莱珉银行受监管,其借款人的平均贷款余额将升至 139 美元,与人均 GNI 之比将上升到 0.30。监管可能使格莱珉银行偏离已有的为穷人服务的宗旨。尽管格莱珉银行吸收公众存款,按常理应该受监管。

从微观控制变量看,是否吸收存款、资金来源渠道、资本充足率、经营年限与每笔贷款平均额度的关系不显著。规模越大的机构越倾向于提供大额贷

款,因而越有可能背离为低收入群体提供服务的初衷,尽管客户基数相对较大。

就宏观控制变量来说,存款保险与AL呈显著的负向关系,这与放松监管对其影响是一致的。这从另一个角度证实了监管倾向于使MFI转向更富裕的客户,可能的原因是没有存款保险的国家为确保金融安全有可能进行更严厉的监管。人均GDP负向影响AL,表明经济越贫困的国家,其MFI提供的贷款额度越小,越是名副其实的"小额贷款机构"。

(三)监管和相关控制变量对借款人数量的影响

在模型NB(1)和模型NB(2)中,监管显著降低了NB,与不受监管的MFI相比,受监管的机构显著减少了贷款客户数量,其影响系数在-0.13至-0.16之间,原因可能是受监管的机构倾向于发放较大额度的贷款,在可用贷款资源既定的情况下,整体上会减少贷款客户数量。这也说明监管没有使更多低收入者从MFI获得所需的金融服务。

就微观控制变量来说,模型NB(1)和模型NB(2)显示,是否吸收存款、资金来源渠道、经营年限与NB之间不存在显著关系。资本充足率与其存在显著的正向关系,这可能是监管对MFI业务深度带来的一个积极的间接影响。贷款占比同样正向显著影响NB,这一结果可能源于机构将更多资源用于发放贷款从而满足更多人的借款需求。资产规模也与NB有高度显著的正向关系,由于其规模较大,贷款客户规模也相对较大。

宏观控制变量显示,存款保险与NB存在显著的正向关系,与放松监管对其影响是一致的。金融自由度与NB存在负向关系,原因与上文对女性借款人占比的影响一致。

五、结论与建议

本文的结论为:(1)监管容易导致MFI直接或间接减少为低收入群体提供金融服务,显然背离了创立MFI的初衷及其基本业务宗旨。(2)微观控制变量对业务深度产生不同影响。一是资本充足率越高的机构妇女借款人占比越高,越能够服务于更多的借款人,这是监管关注资本充足水平可能带来的一个积极影响。有观点认为提高杠杆率可以使MFI服务于更多低收入群体,本文对此并不支持。二是贷款占比对活跃借款人数量产生显著的正向影响,经营效率的提高有利于满足更多人的借款需求,间接拓展其业务深度。三是资产规模越大的机构越不愿意贷款给女性且越倾向于提供大额而非小额贷款,从而越有可能背离为低收入群体提供服务的初衷,尽管其客户基数较大。四是是否吸收存款和融资渠道不影响为低收入群体提供服务。(3)宏观背景对服务低收入群体有一定影响。一是人均GDP越低国家的MFI越是名副其实的"小额金融机构"。二是通胀不利于为低收入群体提供金融服务。三是是否

有存款保险制度与金融自由度显著影响业务深度。前者有助于 MFI 拓展业务深度,原因是有存款保险的国家监管可能越松,这从另一个角度证实了监管不利于 MFI 拓展业务深度。金融自由度与业务深度呈负向关系,可能是金融自由度越高的国家经济发展水平一般也越高,因而通过成立 MFI 减贫的意愿没有经济发展水平低的国家强烈,这是 MFI 出现在发展中国家的一个主要原因。

就中国而言,MFI 的监管和发展应该着力关注以下几个方面。(1)大力发展小额金融业务。中国是发展中国家的这一客观现实,意味着应该大力发展这一产业,尤其是在人均 GDP 低的欠发达地区特别是农村应该重点加大发展力度,为从正规金融体系难以获得服务的低收入群体积极通过自我发展脱贫乃至消除贫困提供有效途径,并为此创造诸如控制通胀等良好的宏观经济环境。(2)鼓励和引导更多的小规模机构投身于小额金融事业。资产规模越大的机构可能越不愿意为低收入群体提供服务。因此,与其强制大型机构如中国农业银行发放小额贷款,还不如鼓励和引导小型机构如农信社、农村和城市商业银行等提供小额金融服务,这在实践中确实可行,如哈尔滨银行、包商行、海南农信社在这方面做得较为成功。(3)防止简单套用传统金融机构的监管体制。监管可能具有保护存款人利益、防止发生系统性风险等潜在收益,但传统的监管方式却不利于 MFI 按照其业务宗旨稳健发展。因此,监管在考虑其他收益的同时,有必要兼顾小额金融机构的经营特点,应该放开无需监管的部分机构或业务,尽可能减少 MFI 因监管而背离其基本业务宗旨,并将服务低收入群体作为一个监管标准,防止出现“拉磨的驴”跑到“赛马场”,否则小额金融将名存实亡。(4)监管部门不必鼓励不吸收存款的机构转制为吸收存款的银行。国际经验表明,除了涉及公众利益和社会安定外,MFI 吸收存款并不意味着能够服务于更多的低收入者。(5)通过规则和标准积极引导 MFI 稳健发展。强化资本约束,确保有充足资本向低收入群体提供服务;加强内控机制,改善经营效率,强化自我风险约束。

注释:

①笔者还用监管的替代指标官方银行监管指数(OSP)乘以 MFI 的监管虚拟变量(ospreg)做了稳健性检验,得出了一致的结论。

参考文献:

[1]何光辉,杨咸月,小额金融机构监管的独特制度框架——来自发展中国家的最新经验考察[J].金融研究,2007,(7):1—13.

[2]Christen, Robert Peck, Timothy Lyman, Richard Rosenberg. Microfinance consensus guidelines: Guiding principles on regulation and supervision of microfinance institutions [R]. Washington, DC: Consultative Group to Assist the Poor, 2003.

[3]Dewatripont M, Tirole J. The prudential regulation of banks[M]. MIT Press, Cam-

bridge, Massachusetts,1994.

[4]Demirguc-Kunt A, Laeven L,Levine R. Regulations, market structure, institutions, and the cost of financial intermediation[R]. Journal of Money Credit and Banking, 2004,36:539—622.

[5]Hartarska, Valentina.Governance and performance of microfinance institutions in central and eastern Europe and the Newly Independent States[J]. World Development, 2005,33(10): 1627—1643.

[6]Hausman J,Taylor W. Panel data and unobservable individual effects[J]. Econometrica,1981,49:1377—1398.

[7]Mersland Roy,R ϕystein Strϕm.Performance and governance in microfinance institutions[J]. Journal of Banking and Finance,2009, 33(4): 662—669.

[8]Rhyne E. Mainstreaming microfinance: How lending to the poor began, grew and came of age in Bolivia[M].Kumarian Press, Hartford, Connecticut,2001.

[9]Sarmishta P. Household sectoral choice and effective demand for rural credit in India [J].Applied Economics,2002, 34:1743—1755.

The Conflict between the Regulation of MFIs and the Objective of MFIs as Serving Low-income Group

HE Guang-hui[1], YANG Xian-yue[2]

(1.*Department of International Finance, Fudan University, Shanghai* 200433, *China*;
2.*Institute of National Economy, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai* 200020, *China*)

Abstract: With the rapid development of MFIs in China, the regulation system of MFIs is under discussion. The international experience shows that there are significant differences between regulated MFIs and unregulated ones from the angle of operational depth. It seems that the regulation of MFIs curbs their financial services to the low-income group, which contradicts the target of the foundation of MFIs. Adequate capital is beneficial to MFIs' extension of operational depth, which may be the positive effect of the regulation. In addition, other MFI-specific and country-specific variables also have effects on their operational depth. Therefore, China should avoid the copy of the regulation of traditional finance institutions and guard against mission drift.

Key words: microfinance institution; regulation; mission drift

(责任编辑　喜　雯)