



联合国国际贸易法委员会
第四十四届会议
2012年6月25日至7月6日，纽约

影响小额金融的部分法律问题

秘书处的说明*

纽约州律师协会国际部的评论意见**

纽约州律师协会国际部就联合国国际贸易法委员会在小额金融方面的作用向贸易法委员会秘书处提交了评论意见。评论意见的案文作为本说明的附件按秘书处收到的原样转载，在格式上作了修改。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	2
二. 透明度是金融普惠不可或缺的组成部分	7-9	3
三. 未来机会的落实	10-11	5

* 秘书处于2012年4月30日收到本说明所附的纽约州律师协会的评论意见。

** 陈述中表达的意见系国际部的意见，并不代表纽约州律师协会的意见，除非且直到由纽约州律师协会代表会议或执行委员会通过。这些评论意见已得到小额金融透明组织和律师促进国际发展组织赞同。



附件

一. 导言

1. 小额金融和与金融普惠广泛相关的问题已成为就小额金融机构及其投资者的行为、做法和治理向政府和监管者提供指导意见的国际标准制定机构关注的核心。因此，贸易法委员会审议有关小额金融的法律和监管问题时机已经成熟，因为贸易法委员会的任务包括通过拟订国际标准促进商业法的协调和现代化。这项工作促进法治，并推动在实现《联合国千年发展目标》方面取得进展。贸易法委员会已启动该领域的信息收集工作，如 2011 年 1 月举行的小额金融问题学术讨论会，以及分发目前成员国正在填写的有关各自法域小额金融做法的问卷。
2. 贸易法委员会成功地为建立有效和可预测的法律框架提供指导意见，将尤其给发展中国家经济体带来惠益，这些国家小额金融部门的发展促使需要建立专门针对小额金融机构特点的法律结构；这方面的法律建设将促进经济增长和贸易。认识到小额金融对于这些国家的国民经济和减贫战略非常重要，贸易法委员会及时作出努力，可以创建有利的环境，促进形成以健全的法律原则和透明的监管制度为指导的市场。
3. 委员会第四十四届会议在 2011 年提交大会的报告中确定其他标准制定机构未处理的四个议题作为实质性法律领域。¹ 委员会选择开展进一步研究的议题（下称“所确定的问题”）是：(一)过度抵押和使用无经济价值的抵押品；(二)电子货币，包括其作为储蓄的地位；电子货币“发行人”是否在从事银行业务，因此应受到哪一类监管；存款保险计划对这类资金的涵盖；(三)为解决小额金融交易产生的争议提供公平、迅捷、透明和低成本的程序；(四)促进对微型企业和中小型企业使用担保借贷并确保其透明度。²
4. 委员会确定贸易法委员会不应当重复已在进行的与金融普惠有关的国际努力。事实上，其他标准制定机构的工作没有表明特别注重所确定的问题的全球协调。因此，贸易法委员会可在涉足这些领域方面发挥重要作用。
5. 秘书处 2011 年 4 月 1 日的说明³对处理普惠金融问题的八个标准制定机构进行了调查，援助贫穷者协商小组代表 20 国集团全球金融普惠伙伴关系编写的白皮书对另五个标准制定机构的工作进行了调查。⁴ 这些文献表明在保险、借贷和吸纳存款机构的审慎监管事项上存在交汇之处，但所确定的问题并未得到同

¹ 《大会正式记录，第六十六届会议，补编第 17 号》：贸易法委员会报告，第四十四届会议（2011 年 6 月 27 日至 7 月 8 日）A/66/17，第 246 段。

² 同上。

³ 贸易法委员会，第四十四届会议，“小额金融相关法律和监测问题”，秘书处的说明（2011 年 6 月 27 日至 7 月 8 日，维也纳）A/CN.9/727。

⁴ “全球标准制定机构与援助贫穷者金融普惠：提供相称的标准和指导意义”，援助贫穷者协商小组代表 20 国集团全球金融普惠伙伴关系编写的白皮书。

等的详细审查。⁵ 例如，金融行动特别工作组是一家政府间机构，负责制定并促进旨在打击洗钱和恐怖主义融资的国际政策。小额金融机构长期以来面临着将金融行动特别工作组的标准适用于小额金融计划所带来的问题，这些标准往往很不合适，阻碍了行业的发展。为此，金融行动特别工作组在用来监测潜在洗钱交易的“了解您的客户”标准制度中处理相称性问题。虽然金融行动特别工作组处理针对这些关切规范非正规商业的政策问题，但对核心法律问题的审查则不够。

6. 贸易法委员会有机会促使成员国就附有小额金融相关交易标准合同条款的示范法达成共识，同时处理具有技术性质的各种法律问题，如新的支付方法。相关关切包括国际转账转出和转入国法律的相对适用性；在法律上储蓄的构成；以及制定均衡处理保护国际投资者、小额金融机构及小额借款人和当地社区这些相互冲突利益的标准法律规范。委员会也可视需要与海牙国际私法会议（海牙会议）和统法协会协调，制定相关的法律选择专门规则。小额金融将受益于贸易法委员会在移动资金领域发挥的领导作用，因为在发生违约情况下，这类替代支付系统可简化用来偿还未偿贷款的转账的手续，因而将鼓励投资。⁶ 这项工作可以包括借鉴贸易法委员会现有的电子商务工作制定标准的电子交易条款。贸易法委员会在这方面提供指导意见，将既帮助正在费力地处理这几类模式的国家，也提高投资者的信心，从而促进贸易。

二. 透明度是金融普惠不可或缺的组成部分

7. 在所确定的问题中，借贷透明度尤其适合由贸易法委员会进行审议。许多法域没有制定旨在规范主要服务于小额借款人的金融机构的完善法律。小额金融所服务的经济弱势群体提出了制定公平借贷标准在道义上的必要性。考虑到世界各地小额金融活动不断增多，⁷ 委员会起草一部示范法或立法指南将为发展中经济体提供宝贵的资源。如秘书处所指出，“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。”⁸

⁵ 一些非政府组织在倡导与类似议题有关的最佳做法，其结果可为委员会提供信息依据。例如，见小额金融透明组织（www.mftransparency.org）；另见 Smart Campaign，“客户保护原则”（www.smartcampaign.org）；又见小额信贷峰会卓越徽章（www.microcreditsummit.org/about/the_seal_of_excellence）。

⁶ See, *Throwing in the Towel: Lessons from MFI liquidations*, Daniel Rozas (September 20, 2009) at <http://www.microfinancefocus.com/news/wp-content/uploads/2009/09/Throwing-in-the-Towel.pdf>

⁷ “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。”贸易法委员会，第四十三届会议，“国际经济发展背景下的小额金融”，秘书处的说明（2010年6月21日至7月9日，纽约）A/CN.9/698，第15段。

⁸ 同上，第63段。

8. 关于金融产品和服务的透明度：

(一) 强制性储蓄账户。⁹ 一些小额金融机构要求借款人将其贷款的一部分存入在出贷小额金融机构开立的强制性储蓄账户。这些账户往往被锁定（即借款人无法任意利用这些账户），而不是可由借款人“在需要时”使用。多数小额金融机构在计算向借款人披露的费用时不将存入储蓄账户的款项计算在内。此外，一些小额金融机构还收取这些储蓄账户的维护费，也并不总是披露这种费用。当地法律在处理这些储蓄账户是否为贷款抵押品时各不相同；即使将其视为抵押品，许多国家并没有切实有效的登记处，使此种抵押对投资人不那么有用。¹⁰ 此类缺点是显而易见的，因为在小额金融机构失败或破产时，抵押品是借款人还款的一个影响因素。¹¹ 因此，储蓄账户问题涉及所确定问题中的几个问题。由贸易法委员会牵头在附有标准合同条款的示范法中制定一套关于信息披露标准的准则，可解决使用强制性储蓄中的问题，并实现小额金融机构一致地将储蓄账户视为抵押品。此种解决办法将使所有各方受益，并促使该行业实现负责任增长。

(二) 定价透明度和标准化信息披露表格。为增进小额金融机构之间的竞争，借款人需要了解有助于适当获得小额金融机构所提供产品的信息。就小额信贷而言，年利率可提供协助借款人对贷款产品进行比较的有益方法。借贷法有关提供真实情况的规定可以要求，小额金融机构在计算年利率时不仅包括为贷款支付的利息，而且包括所有费用、强制性保险（要求此种保险时）的价格以及强制性储蓄账户的费用，这种储蓄账户实际上可发挥保证金的作用。而且，为便利对各种小额金融机构产品进行比较，当地法律可以要求小额金融机构提供标准化信息披露和还款表格和合同。贸易法委员会通过在示范法下统一借款合同条款和相关法律法规规范，可以促进借贷方面更大程度和更加一致的透明。这类工作促进对小额金融机构的国内和国际投资，因为法律可预测性降低风险，而这些又给小额借款人带来经济上的好处。

(三) 余额固定与余额递减利率计算法。余额固定利率计算法是出贷人在整个期限内按照初始贷款额向借款人收取利息，而不论借款人已经偿还多少。递减利率法考虑到偿还额，按递减贷款本金收取利息。为便利借款人在各小额金融机构之间比较价格，所有小额金融机构需要使用相同的利率计算法。从借款人的角度看，余额固定利率计算法意味着借款人为一笔贷款支付的数额多于原

⁹ 见同上，第 54 段：“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，出贷人经常不为扣留的款项支付利息。这会影响到总体有效利率，尽管借款人往往不能充分认识到这一点。”

¹⁰ 贸易法委员会如果处理小额金融议程，应当利用第六工作组（担保权益）目前就担保权益登记制度立法指南开展的工作。另见，*Disintermediating Avarice: A Legal Framework for Commercially Sustainable Microfinance*, Steve L. Schwarcz, *University of Illinois Law Review* (Vol. 2011, p. 1165)。

¹¹ 见 Rozas, 前引文，脚注 6。尽管小额信贷的基石是非抵押贷款，但 Rozas 对小额金融机构清算的研究表明，抵押确实鼓励偿还贷款，即使是对于小额借款人而言。他指出“……在本研究中，事实证明有效的抵押品是小额金融机构停止发放新贷款之后预测客户还款的最可靠工具。”

来在广告中登出的数额。例如，按“月息 2%”促销的贷款如果按照递减余额计算，年化实际价格为 24%，但如果按照“固定”余额计算，年化实际价格在 40%到 48%之间，接近翻番。贸易法委员会有关小额金融的工作可以考虑用哪些办法鼓励一致地使用余额递减利率算法，或至少做到明确披露信息，以避免掠夺性行为。¹²

9. 贸易法委员会可采取各种方式促进普惠金融，包括制定示范法和立法指南，以及采用重点针对具体行业交易和合同、涵盖并促进向享受服务不足的各方提供金融服务和产品的其他方法。

三. 未来机会的落实

10. 小额金融的跨学科性使得有各种机会在贸易法委员会内处理这个问题。在贸易法委员会成员国就有关法律问题达成共识时，将小额金融议程分配给一个特定的工作组，由其酌情制定立方案文、指南、标准和合同条款，这是下一个可取的步骤。不过，如果贸易法委员会认为组建一个新的工作组时机尚不成熟，则委员会应考虑推动该议题的最佳替代办法，包括利用外部组织的资源并在标准预算机制之外争取专门资金。作为其他选择，委员会可考虑将其中所确定的问题中的一些问题分开，交不同的工作组审议；召集另一次学术讨论会或另一个专家组；或与其他标准制定机构合作制定促进小额金融的示范规则和合同。

11. 许多利益相关者可对这项工作作出贡献，其中包括专业律师组织、学术界和宣传界。贸易法委员会应当利用这些当事方的知识和专长，连同其问卷结果和委员会相关决定，以推动其旨在制定促进小额金融的法律工具的努力。

¹² 有些法域已经规定使用固定利息为非法。见 http://www.mftransparency.org/pages/wp-content/uploads/2011/10/Case-Study_Cambodia_Regulation-Outlawing-Flat-Interest.pdf