

小额信贷的适用性 ——减缓贫困的小额信贷、捐赠和其它非金融措施

Microfinance, Grants, and Non — Financial Responses to
Poverty Reduction: Where Does Microcredit Fit?

本文将小额信贷视为创收、就业和减缓贫困(包括危机之后的临时贫困和长期绝对贫困)的多种措施中的一种。这样可以使我们比较容易了解小额信贷与其它金融和非金融措施的关系,以及选择适合不同情况的最佳扶贫手段。本文将讨论以下五个问题:

- 小额信贷在何时是适宜的手段?
- 成功的小额信贷需要什么?
- 储蓄和其它金融服务在什么时候更有益?
- 什么时候应当考虑捐助和其它金融工具?
- 能改善穷人生活的其它措施是什么?

概述

小额信贷是指为低收入家庭提供金融服务,包括贷款、储蓄、保险和汇款服务。在过去的20年里,实践者已经探索出可持续地提供这种服务的新方法。现在小额信贷作为帮助穷人的措施似乎更有吸引力,因为小额信贷被广泛地认为可以帮助穷人改善生活、减少脆弱性、促进社会和经济权利。

大多数捐助机构集中于上述服务中的小额贷款。尽管信贷本身不能创造经济潜力,但它能够释放这种潜力,能够使穷人更好地利用自己的人力资本和生产资本盈利和增加财富。除了信贷外,穷人也利用储蓄和保险服务,以应付将来一次性的资金需要并降低收入变化和意外开支的影响。

当目标是为穷人提供金融安全网时,小额捐款(用于保险、用于在政府缩减中失去工作的职工的临时性补助)也是一种值得考虑的方法。其它的方法包括就业项目、培训、市场建设、基础设施建设、法律或规章制度的改革。这些措施都能扩展穷人可利用的经济手段。

正是因为今天小额信贷是这样一种流行的方法,在决定什么时候和如何使用小额信贷时,我们需要将其置于一个广泛的可选的框架之中来考察。



世界银行
扶贫协商小组

作者
Joan Parke, Development
Alternatives, Inc. and CGAP

焦点系列是扶贫协商小组向政府,捐
赠机构,私人机构和金融机构介绍小
额信贷景优实践的主要工具

任何评论,建议,或需要其他材料,
请与下列地址联系

CGAP
The World Bank
1818 H Street, NW
Washington DC
20433
Tel: 202. 473 9594
Fax: 202. 522 3744
电子邮件: CGAP@Worldbank.org
网址: <http://www.cgap.org>



为贫困人口建立金融服务体系



对不同方法的检验

一、小额信贷在何时是适宜的手段？

小额信贷对已经有经营活动、有经营头脑和管理能力的客户是适宜的。但不具备这些条件的客户，可能不能从贷款中受益，并很容易陷入债务之中。在以下情况下客户可能不具备小额信贷所需的前提条件：

- 处于一种紧急状态刚刚结束的环境中；
- 对于长期贫困，没有先期的努力以降低其脆弱性和技能的培育、信心的树立以及最基本的资金，信贷很难成功；
- 在条件非常恶劣的农村地区，缺乏基础设施、服务和市场；
- 在疾病使人们无法从事生产活动的地方。一个极端的例子就是爱滋病，它使得人们很难从信贷中受益(见专栏1)。

即便当具备有经济活动、市场机会和经营能力时，一些其它限制条件也会影响规范的小额信贷方法和放贷机制，使小额信贷项目无法成功。这些限制条件包括：

- 人口过于分散，通常情况下成本太高而不能服务客户；
- 依赖于单一的经济活动，例如单一的农作物，对小额信贷机构会产生“相关的”风险；
- 依赖实物交换而非现金交易；
- 人口的高流动性和不稳定性，例如：人们由于国内冲突而暂时迁移；
- 未来危险的可能性，例如：国内冲突、自然灾害、恶性通货膨胀；

- 缺乏法律和秩序；
- 合法性或制度因素，或是强制性的环境构成了小额信贷活动的严重障碍；
- 缺乏社会资本或社会的凝聚力，有碍于使用非担保信贷方法。

这些限制条件甚至对有能力和有经验的小额信贷机构来说也是挑战，迫使这些机构进行调整，从而增加了风险和成本(有时是非常明显的)。

二、成功的小额信贷需要什么？

如果具备了开展小额信贷的条件，那么由什么样的组织来实施呢？经营比较好的小额信贷机构、承诺给穷人服务的银行、或国际小额信贷机构都是很好的选择。合适的机构应对高质量小额信贷需要遵循的四个基本原则作出承诺：

1. 提供长期的金融服务，或称持久性；
2. 服务于大量的客户，或称规模；
3. 服务于穷人，或称服务的深度；
4. 实现金融自负盈亏。

不幸的是，调查显示，现存的机构在这些方面是欠缺的，或者将重点放在其它方面。银行往往缺乏主动性和灵活性做出调整以满足小额信贷的需要。业绩良好的国际小额信贷机构很少，无法覆盖全部地区，他们可能会避免在高风险或低成功可能性的环境中经营。

在这种情况下，捐助机构可能会鼓励非小额信贷机构转入到小额信贷领域。这种方法需要充分的技术支持和机构发展，并把发展可持续的小额信贷

专栏1 URWEGO 项目为爱滋病感染者提供小额信贷服务的试验

URWEGO 小额信贷项目成功地在冲突后的卢旺达极具挑战性的条件下开展，“世界救助”组织通过国内的技术顾问和国际工作小组为项目提供技术支持。最近，当地的一个教派要求该项目为那些丈夫死于爱滋病的妇女提供贷款，这些妇女中的大多数也是爱滋病毒阳性，加入项目几个月后她们就出现明显的临床症状。一些借款人病倒了，她们停止参加会议，并最终无法还贷。这导致了小组其他成员停止还款，整个项目很快崩溃了。

在项目的评估中，URWEGO 工作人员指出：客户的短期打算和她们明显地缺乏从事生产活动的的能力，以及项目只以单一的、高风险的客户为服务对象，给项目带来了无法承受的风险。URWEGO：将不再为与爱滋病人生活在一起的客户提供服务，但项目仍承诺在一些客户不可避免受到影响的社区开展项目。

机构作为最终目标。资金和能力建设的支持需要与明确的、便于监测的业绩指标相联系。捐助方需要将优先领域放在开发国家的专门技能和领导能力上。对同时提供非金融服务和金融服务的机构，在各个操作层面(客户、体制、帐目和管理)需要将其明确分开。

当小额信贷被当作专门的银行业务来开展，有长期的承诺并投入大量的资源，这时小额信贷更有可能成功。富有经验的观察者推测：在每20个考虑把小额信贷作为一种新的服务的非金融机构中，只有一个能够或者愿意支付高的成本，以满足持续性所要求的操作原则。“孟加拉乡村促进会”(BRAC)，1974年增加小额信贷作为其救济活动的一个部分。回顾这一过程，BRAC的创始人Fazle Abed评论到：

“小额信贷系统工作自身带入了新的要素…如果小额信贷方法持续且有效的话，福利性组织软心肠的方法必须让位于硬心肠的专业方法，这种转变…可以在一个机构内产生压力，因此，机构需要接受和吸纳必要的变化。…机构的领导必须清醒地认识到机构需要承受的变化，并要求工作人员做好准备。”¹

成功的小额贷款依靠两个基本原则：客户的纪律和机构的纪律。

客户纪律意味着穷人对他们的决定承担责任，同意并且按时偿还贷款的本金和弥补全部服务费用的利息。通过履行贷款合同，穷人以自己的能力指导他们的未来。正如“乡村银行”的创始人尤诺斯1998年所说：“没有严格纪律的信贷不是信贷而是慈善行为，慈善行为不能帮助穷人克服贫困。贫困是一种疾病，对人们的心灵和躯体有麻痹作用。有意义的扶贫项目应能够帮助人们鼓起斗志、集中力量，冲破包围他们的壁垒。”²

客户纪律不人仅适用于单个客户，而且有利于其他客户、未来的客户和小额信贷机构。当不需要承担其他借款人的债务时，客户的事业就会蒸蒸日上；当资本不断地循环，覆盖到更多的贫困户时，

未来的客户就会充满希望；当小额信贷机构能够覆盖成本并建立起稳健的、不再依靠公共补贴的金融基础时，小额信贷机构就会繁荣昌盛。

机构的纪律是指一系列可实现项目的持续性、服务质量和经营效率的工作原则，具体包括：³

1. 收取能够覆盖全部成本（包括对捐助或补贴进行市场利率的调整）的利率
2. 要求客户完全、按时还款，以及定期且经常地追踪记录还款
3. 建立适合客户的产品和贷款发放回收方法
4. 对管理信息系统进行投资，对工作人员和管理者提供及时和适当的指导
5. 根据业绩对基层工作人员进行激励
6. 引入充分的地方分权，容许灵活性，最终扩大规模
7. 从能力、增长和持续性出发制定计划

这些客户和机构纪律的概念提供了一个“试金石”，如果客户或机构将纪律视为过多的限制或不可能执行，机构在小额信贷方面的尝试就很可能失败。

三、什么时候其它形式的金融服务更有益？

信贷只是金融服务中的一种，穷人也需要储蓄和保险服务。尽管有各种非正规渠道，穷人通常可利用的正规渠道却只有金融合作社和国家银行。这里就储蓄和保险对穷人的作用进行简短的综述。

储蓄

不管多么贫困，穷人总是想要并且能够以现金或实物的形式（牛和首饰是常见的非现金储蓄方式）储蓄。贫困户储蓄是为了应付风险和为将来的投资

¹ 小额信贷高峰会议网站报道的 Countdown 对 Fazle Abed 谈，
www.microcreditsummit.org/newsletter/action3.htm

² 孟加拉乡村银行的穆罕默德·尤诺斯1998年4月25日在马德里 Complutense University 的 Club de Debate 做的题为“迈向没有贫困的世界”的演讲

³ 最近的一本为小额信贷提供了明确的操作指南的书是 Joanna Ledgerwood 所著的《小额信贷手册：制度和金融角度》（华盛顿特区：持续地向穷人提供金融服务，世界银行，1999年）。

准备现金。⁴通过储蓄，穷人能降低他们的脆弱性并减轻自然灾害、作物减产、失去工作、疾病和死亡的打击。充足的储蓄还可使穷人通过“平滑消费”来帮助自己度过收入较低的季节，也可以用于家庭和经营项目的投资。

当储蓄服务对储户来说是安全和便捷的，当穷人可以频繁地储蓄小额度资金时，储蓄工具就可最大限度地帮助家庭管理风险。为了实现存取款的完全自由，金融机构必须管理良好并有充足的准备金以应对由自然灾害或经济危机引起的挤兑。受监管的金融机构一般是唯一的允许提供自愿存款的机构，这对决策者提出了一个问题：为了增加适合穷人需要的存款产品，可能需要技术支持和投资来帮助受监管的金融机构加强信息系统、管理和物质基础设施，并帮助不受监管的机构（例如许多存款和信贷协会）转变为受监管的合法形式（如注册的信贷联盟）。

对于本文前面提出的不适合小额信贷的情况，或者是在小额信贷受到限制的地方，提供自愿储蓄服务可能是有效的方式（但缺乏法律和秩序同样是限制储蓄的因素）。不幸的是，许多贫困的社区仍然缺乏安全、便利、流动的储蓄服务。虽然有一些非政府组织和小额信贷机构提供非正规的储蓄服务，但大多数此类机构不能满足监管的要求。另一种选择是，这些小额信贷机构可以通过代理贫困客户和业绩良好的受监管的金融机构之间的储蓄业务而发挥重要作用（包括信贷联盟）。

小额保险

储蓄可使穷人应付未来的事件或紧急情况，而小额保险则通过在众多穷人之间分摊不确定事件的成本提供了一种应付特殊风险的方法。小额信贷机构现在越来越关注小额保险，但信贷合作社已经提供生命和健康保险多年，并且非正规的葬礼协会已经在众多发展中国家经营了好多代。⁵

像储蓄一样，直接提供保险服务需要相当的技能、体系和制度上的持续性。由于这个原因，非政府组织可以通过帮助穷人得到已经建立的、有实力的保险公司的服务来再一次最大限度地服务贫困户。FINCA，乌干达的一个非政府组织，通过担当一个正规的健康保险的代理将健康保险带给其客户。⁶

对小额保险的讨论有一个告诫：这种产品可能在最难实施的那些情况下最有用，如：自然灾害频繁发生的地区，或者目前正遭受艾滋病折磨的人群。不幸的是，保险在处理社区范围内的风险或预测结果方面作用很小，这使那些试图帮助穷人缓解由危机导致的金融负担的人们感到失望。

⁴关于穷人储蓄策略的进一步解释，请参见Stuart Rutherford所著的《穷人和他们的钱》（印度：牛津出版社，2000年）。

⁵详见Warren Brown和Craig Churchill所著的《向低收入家庭提供保险：第一部分——保险原则和产品入门》1999年11月，和《向低收入社区提供保险：第二部分——最初的来自于向穷人提供小额保险的试验的教训》，（USAID小企业最佳实践项目，2000年5月），见www.mlp.org/pubs/mbp-def.htm。

⁶对小额信贷机构采取的利于其开发小额保险产品的各种方法的分析感兴趣的读者可参见Michael McCord所著的《小额医疗保险：乌干达、坦桑尼亚、印度和柬埔寨四个医疗保险项目案例综述》（非洲小额储蓄，2000年）。

专栏2 一个使人气馁的关于客户纪律的匿名案例

非洲的一个社会项目被小额信贷所吸引，但又考虑到客户纪律的要求对他们的贫困客户来说过于困难。为了不公开表明其从事的是一个赠款项目，他们标榜该项目提供小额信贷服务，但在给客户贷款时，并不指望客户还款。实际上，这可称之为“不要求偿还的”贷款。结果正如所预料的：

- 客户不偿还贷款——无论是一开始还是过了很长时期；
- 项目很快就缺乏资本金，只能依靠捐助机构额外的资金；
- 其它那些要求客户纪律的当地小额信贷机构失去吸引力和客户，客户从这些项目退出，并加入到这种“不要求偿还的”贷款项目中；
- 在这个项目结束后，新开始的小额信贷项目发现，在受到这个项目影响的社区执行一个严格要求按时还款的项目十分困难。

四、什么时候应考虑捐赠？

这里考虑两种类型的捐赠：失业补偿和小额赠款。

失业补偿

失业补偿是替代小额信贷的一种手段，可帮助那些正规部门或政府部门的失业人员实现自我就业。失业人员的管理能力和技术水平参差不齐，所以小额信贷无论对失业人员还是小额信贷机构可能都意味着高风险。特别是试图在高风险和缺乏经验的群体中造就企业家的小额信贷项目，很可能面临损失并给客户造成债务负担。后文专栏5中提供了关于这方面的一个例子。

另一方面，失业补偿是非债务机制，如果仔细设计的话，也能促进合理的投资。例如：补偿机制可以设计成允许受益人用这笔资金来杠杆化更多的资金，从而鼓励受益人为将来存款和计划。失业补偿可以放到专门的存款账户，从而降低风险并鼓励资金的谨慎使用。还可以培训受益人，使他们利用或提高其现有的技能来实现自我就业或申请到其它部门工作。这些例子表明：在失业人员缺乏必要的技能和就业计划时，有非常多的措施可以帮助他们实现自我就业，而不必把他们推向信贷——进而陷入债务之中。

失业补偿是一种比较复杂的赠款形式，可与非金融服务(详见后文非金融措施)有效地配合起来。另一种更复杂的失业补偿形式是养老基金，可以为那

些被分流的工作人员提供更长期的基本生活保障。但养老基金需要精心设计，并且需要很多年才能付诸实施。

小额赠款

小额赠款提供一种安全网，是帮助穷人摆脱贫困、实现经济自立战略的第一步。那些危机中的人们需要一种临时性的安全网。对冲突中或冲突结束后的难民，或那些受到如地震、水灾等自然灾害影响的人们来说，这种以“安全网”为目标的一次性赠款可能是适宜的，因为这使他们能够重建家园。小额赠款项目与小额信贷机构的协调是必要的，虽然有些小额信贷机构可能实力较强、经营比较灵活，能够按商业原则给其客户提供类似的服务。孟加拉小额信贷机构ASA对1998年水灾的反应是给客户提供一个机会：取回自己的存款或者贷一笔消费贷款。⁷

对赤贫或患爱滋病的人们来说，小额赠款可能构成一个更长期的安全网。这些人不大可能把贷款用于生产：贷款可能被用于基本生活消费或医疗需要，而不是投资于创收活动。确实，采取以债务为

⁷ 详见 W. Brown 和 G. Nagarajan G. 所著的《调整金融服务应付水灾的孟加拉经验：对小额信贷业的启示》(USAID 小企业最佳实践项目，2000年8月)。

⁸ 来自 Syed Hashemi 的《把小额信贷和安全网项目相结合以覆盖最贫穷者：孟加拉为贫困群体的发展创收项目》(CGAP，即将出版，2001年)，还可参见 Gilgin 的《安全网联接小额信贷：BRAC 的为贫困群体的发展创收项目》(BRAC，2000年)。

专栏 3 一个转变的例子

——“孟加拉乡村促进会”(BRAC)的“为贫困群体的发展创收”项目(IGVGD)

IGVGD 项目开始阶段为风险很大的穷人无偿提供18个月的食物(得到了世界粮食计划署和政府的支持)。要求该项目的成员参加与创收活动相关的技能培训，如家禽饲养、织丝技术等。IGVGD 项目还为赤贫者提供 BRAC 的基本医疗保健服务，从而解决了生产用钱和医疗用钱的矛盾。在这期间，BRAC 帮助成员学会存款，为未来的投资和风险建立一项“应急储蓄”。然后绝大多数成员加入到同一部门的个人创收活动中。在开始的两年中，大约80%的成员实现了转变——通过小规模创收活动和积累的储蓄成为 BRAC 小额信贷项目的正式借款户。这一系列扶贫服务——从捐赠到培训到储蓄到自我就业，看来能够打破以前束缚穷人自我就业的壁垒——极端贫困、孤立无援、缺乏生产技能、缺乏自信。⁸

基础的措施，如小额贷款，可能会进一步恶化他们的经济状况。而以赠款为基础的项目却可以为他们恢复正常生活水平(能够制订计划或考虑投资)提供一个起点。赠款是降低脆弱性、使赤贫者能够投入时间和资源学习技能并打下资金基础的第一步。

BRAC的“为贫困小组的发展创收”项目(IGVGD)为这一转变过程提供了一个样板。以绝对贫困的孟加拉乡村妇女为对象，该项目帮助参与者从绝对贫困走向经济自立。10年后，有近百万的参与者实现了这一转变。

由于BRAC在救济、小额贷款、倡导和其它领域的经营都很单纯，BRAC的IGVGD项目就显得具有独特性。大多数促成这种转变的努力是通过机构内部或项目内部的合作伙伴进行的，每个合作者在其各自的领域都有比较优势。IGVGD的例子清楚地表明成功的转变需要时间，这可能会限制短期项目成为这种转变的倡导者的合作伙伴。

赠款支持会造成长期的依赖性和小额贷款市场的扭曲，专栏4提供了小额赠款的指导原则以确保赠款对商业性金融服务和生产性投资起到补充而不是挤出的作用。⁹

要求接受赠款者提供配套现金有助于确保经营者将资金用于指定的经济的用途，而不是因为是赠款就简单地将其花光。配套的现金可作为指定项目的最初投资。短期内能带来收入的投资，最好由小额贷款机构提供贷款。因为若采取小额赠款，则不但会产生“挤出”长期的贷款机构的风险，还会造成经济活动的成本结构不合理，给其未来的成功带

来风险。

应该首先向该地区的小额信贷提供者和小额信贷专家咨询，以确保小额赠款项目没有与当地小额信贷机构产生竞争或损坏当地小额信贷机构(最坏的情况)，并且谨慎地与小额信贷合作，为最终不依赖赠款提供途径(最好的情况)。非正规的小额信贷提供者，如村银行或存贷会，也需要包括在咨询范围内，因为这些机构虽然资产和规模很小，但对穷人却极其重要。

五、其它什么措施能加强穷人的经济地位？

金融手段，无论是信贷、储蓄、保险或捐赠，都只是缓解贫困的多种措施中的一种。为了使穷人能够从金融服务中受益，一些其它措施可能是必要的，这里概述如下：

改善基础设施

基础设施和公共服务的匮乏对经济活动是一种制约，在这些地区进行社会性投资(道路、通讯、教育等)可以为自我就业提供一个平台。此外，灾害的预防或预准备系统、灾后生产、通讯设施的重建也需要投资。

对商业性或生产性基础设施进行社会性投资，如交易中心、商品集散地、加工点、磨坊、或小型

⁹世界银行的William Steel为世界银行农村战略文献《行动的角度》所写的一篇国际背景论文《资助小额信贷的社会基金的战略》提到了这些指导方针。

专栏4 小额赠款指南

小额赠款应当：

- 非常谨慎地提供给那些由于特殊情况而不能得到小额贷款服务的群体（如绝对贫困人口和临时性的难民）；
- 只提供一次，并且包括一个“转变”到市场机制(如小额贷款)的过程；
- 周密地组织和监控，确保赠款用到指定的用途；
- 当赠款打算用于生产目的时，应附带提供培训和指导；
- 接受赠款者至少需要提供赠款额的5—10%的配套现金；
- 非金融投资带来的收入可以用来偿还小额贷款机构的贷款。

灌溉设施，也是很重要的，因为这样可以为企业经营活动提供便利。促进这些投资的机制包括：社会基金和农村投资基金的社会捐赠机制、私人与公共部门的合作和非政府组织的项目。许多基础设施和公共服务的投资具有“公共品”的特征；而商业设施的投资具有“私人物品”的特征，不大适合接受捐赠。它们可能由一个单独的实体或所有者(可以是个人、小组、社区协会、或公司)管理，因此可以根据实体的经济效益获得贷款。捐赠机制有可能会与私人金融部门产生竞争或“挤出”私人金融部门。

如果私人部门在投资方面是消极的或没有投资，那么可能需要担保机制或配套赠款来吸引私人投资。但是，首先需要明确，这种额外的激励要确保公共资金或捐助者的资金不被用来使已经有吸引力的投资变得更具盈利性。

缺乏金融中介机构的地区无法利用贷款来投资商业基础设施这种情况下可以通过社会性的收入创造项目来提供资金，产生的收入可用于建立社区存贷协会并同时提供技术支持和能力建设。协会可通过在正规金融部门(如银行)的一个账户管理来自项目的收入，并利用该收入进行资本运作，为其成员提供借贷服务。¹⁰在存贷协会不合法的地方，信贷联盟可能是一种比较灵活的类似存贷协会的组织。

基础设施和社区发展项目为没有就业的人提供了工作和就业的机会，正如专栏 5 所显示的。这就引出另一种措施：就业项目。

就业项目

自我就业所需要的技能不是所有人都具备的，例如：把握机会的能力、承担资金风险、克服困难的决心，等等。对于那些不具备这些特征的人，就业项目能提供更合适的方法。这种方法使穷人从事低技能的活动，并得到现金报酬或实物补助，同时还能获得工作经验和技能。以工代赈项目和公共建设项目符合这一模式。在很多情况下资金短缺的政府无法开展这些项目，但捐助者有能力做到。例如：由联合

国粮食计划署和 14 个私人志愿机构首先提出的“全球为教育提供食物”的倡议，已经开始了“以学代赈”项目，孩子只要做他们的“工作”——去上学——就可以带定量配给的食物回家。¹¹

与传统的以工代赈项目类似，这一做法的目标是造就长期的、有生产能力的劳动力，但重点放在更年轻的劳动大军上。

非金融服务

非金融服务的范围很广，包括从“社会中介”到在社区内培育社会资本和基本技能，再到为经营者提供“商业发展服务”。社会中介通过文化或基本财务技能培训、提高群体能力和提供可利用的金融服务信息来帮助穷人和弱势群体利用经济机会。“商业发展服务”(BDS)主要针对企业经营者或潜在的企业经营者，BDS 则解决经营项目创办和发展中的限制因素，并包括：

- 培训、指导和咨询服务；
- 通过营销机构、数据库、出版物、参观和其它途径提供市场信息；
- 在企业经营者与潜在的购货商和市场之间建立联系；
- 建立经营网络以促进公司之间的合作；
- 开发低成本或高附加值的技术

人们现在希望 BDS 的提供者在日益增加的商业性基础上提供服务。¹²服务收费有利于提高服务的质量和适宜度，因为经营者不会为没有价值的服务付费。而且，这还有利于弥补成本和持续性。这与社会中介活动形成鲜明对比，后者具有“公共物品”特征，相应的，其弥补成本的预期和可能性都较低。

¹⁰把社区型小额信贷机制和收入创造项目联系起来的概念已被世界银行的 William Steel 进一步推广。

¹¹见世界粮食计划署及其合作者提出的“全球为教育提供食物的倡议”[WWW. wfp.org](http://www.wfp.org)。

¹²见小企业发展捐助机构委员会出版的“蓝皮书”——《小企业商业发展服务：捐助者行动指南》(2001年2月)，该书介绍了对 BDS(现在越来越被捐赠机构和从业者所接受)的深入思考和方法。

<http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/guidc.htm>

图1根据成本弥补程度列示了从社会中介到BDS的各项非金融服务。

法律和制度的改革

注册和开办微型企业所需的繁琐的官僚程序严重影响了企业的创办和发展。人为的贷款利率上限会给小额信贷项目实现持续性带来阻碍。有关的规章制度，例如：对使用非抵押担保的限制、在拖欠中关于债务人和债权人的规定、以及债务的收取程序等，对客户和提供小额信贷的机构都有直接的影响。产权和登记财产的成本限制了穷人获得通常非常有限的小额贷款之外的贷款。

支持法律改革，或者为制度改革进行疏通，对穷人获得经济机会和便捷、安全的金融服务具有重要意义。捐助机构在推动和支持制度改革和政策变化中起着积极的作用，而非政府组织则起着倡导者的作用。“妇女自我就业协会”（SEWA）为机构如何代表穷人的利益推动制度变革提供了一个例子。SWEA在印度组织成员，为街头妇女商贩疏通公共场地、进行对话，最终达成了能够满足市政当局和妇女需求的解决方案。¹³

六、一个说明性的案例

专栏5举例说明了本文关键性的几个主题，如成功的小额信贷需要的前提条件和设计要适合目标客户的能力和 demand 以及经营环境的方法的重要性。在这个案例中，最初选用的小额信贷服务被证明不适合参与者和当地的环境。而其它选择，包括非金融服务，更适合当地的环境、客户以及项目的最终目标。通过最后的分析可以看出，小额信贷的作用较小，而且最好是由专门的按商业原则运作的机构提供，而不是由以提高权利为目标的短期项目来提供。

七、结束语

本文概述了用于扶贫的一系列金融和非金融服务措施，将小额信贷只视为多种可选择方案中的一种。小额信贷能够而且应该与能创造新的潜力的其它措施相互补充，从而使更多的人加入到创收过程中。

捐助机构和政策制定者在避免提倡“万能模式”、支持更细致地了解客户需求和促进服务机构之间在特定情况下开展合作方面起着重要作用。对有效的、需要相互合作的扶贫措施而言，这种在特定机构之间建立沟通和联系的战略方案是必要的。

¹³见Martha Chen编的《超越贷款：促进妇女企业的分部门方法》（渥太华：Aga Khan Foundation Canada，1996年）。

图 1： 非金融服务集合



专栏 5 为刚果 / 布拉扎维的退伍士兵重新发展提供途径

2000年,“国际移民组织”(IOM)和联合国开发署在刚果首都布拉扎维进行了一个试验性项目,帮助退役士兵自我就业,同时回收小型武器。项目打算利用小额信贷帮助退役士兵创办企业。贷款优先考虑提供给那些交回武器的士兵和能降低管理和监督成本的小组项目。经过两个月的试点,专家组对这一方法进行了详细考核,发现大多数退役士兵缺乏经营经验,制订的经营计划不可行。专家组建议项目计划在执行前进行重大修改。

因此,专家组将战略重点转到培训(非金融服务)方面。培训后有两种可供选择的方案:首先,继续提供小额贷款给那些有经验或能力的人开办企业。专家组建议项目与当地的小额信贷机构结成战略伙伴来提供小额信贷,而不是建立新的小额信贷机构。对大多数退役士兵来说,自我就业仍意味着高风险,因此项目的目标是在已经存在的企业中创造就业岗位,或者是作为为当地政府服务的转包商,通过一系列的激励措施提供工作岗位。

由于对客户能力有了更切合实际的认识,专家组不再给小额信贷机构施加压力——当不能保证客户或机构纪律时仍要求它们提供贷款。在修改后的方案实施的前10周,项目为4000名退役士兵的重新发展提供了支持。最初的项目资金用完后,基于初期的成效,项目能够募集大量的后续资金。¹⁴

¹⁴Maximo Halty 先生, 国家退伍士兵重新发展项目项目经理, 刚果 / 布拉扎维, 国际移民组织, 2001年3月通过电户信件提供了该案例。





