

微信、社區發展與社區發展儲蓄互助社



□于躍門
逢甲大學社會事業經營管理研究中心主任

儲蓄互助社是社會的血庫
點點滴滴流入，點點滴滴流出，
取之於社會，用之於社會，
化為社會的大愛

壹、前言

一九〇八年美國第一家儲蓄互助社——聖瑪莉 (St. Mary) 成立後，美國儲蓄互助社即以服務低所得的人為己任，是為美國儲蓄互助社運動最大的特色。1974年社區發展儲蓄互助社 (community development credit union, CDCU) 的概念引入後，美國儲蓄互助社運動始由以雇工為主 (employee-based) 的儲蓄互助社運動步入了社區發展的領域，扮演社區微型融資 (microfinance) 的角色，經歷數十年的努力，深獲各界重視，甚至前總統柯林頓 (W. Clinton) 先生亦在競選時承諾，希望在全美開創100家如同儲蓄互助社的社區發展銀行

(community development bank)，建構必要的資源網絡，解決貧困社區的就業問題，為社區發展帶來新的契機。

美國雖是資本主義發達的國家，但對貧困社區的關注仍有一套微型融資的措施，運作順遂，值得我們借鏡。

貳、我國社區發展概況

我國社區發展由內政部統籌負責，依相關的法規作為推動的依據。在諸多法規中，〈社區發展工作綱要〉(民國88年12月14日修正) 被視為主要的規範之一。綱要的設立，目的「為促進社區發展，增進居民福利，建設安和融洽，團結互助之現

代化社會」(第一條)。由此觀之，我國社區發展涵蓋了兩個層面的問題，一是如何提昇社區居民的福祉，另一是如何達成具有向心力的社區社會。無疑地，在這之中，「團結互助」應為社區發展最為重要的意識內涵，亦是社區發展成功的關鍵所在。

配合〈社區發展工作綱要〉的實施，規劃的重要內容如下：

一、社區業務：加強警政、民政、工務、國宅、教育、農業、衛生及環境保護等事務 (第三條)。

二、推動單位：透過輔導居民設立社區發展協會，作為推動社區發展的重要組織之一 (第六條)。

三、工作項目：社區發展協會指定的工作項目為公共設施建設、生產福利建設與精神倫理建設 (第十二條)。

四、經費來源：為推動生產福利建設，可設置生產建設基金，以為資助 (第十二條第二項第二款第一目)；同時，亦可經由社區發展協會之經費收入作為各項建設的經費來源之一，至於協會的經費收入則包括：會費收入、社區生產收益、政府機關補助、捐助收入、社區辦理福利服務活動收入、基金及其孳息以及其他收入。(第十七條)。

綜觀上述內容，其發展策略不外是藉由社區居民的共同參與以及政府的計畫性協助，達成社區建設的最終目標。社區居民共同參與是公民社會 (civil society) 的主要特性之一，亦為二十一世紀人類社

會發展的新趨勢，凸顯了自助、互助、責任與民主的內涵，可在政府組織、營利組織兩個部門之外，另行發揮第三部門—非營利組織應盡的社會責任。

然深一層分析瞭解，我國社區發展的策略並未關注到自主融資系統的建立；換言之，作為推動社區發展的資金，並未完整地建立在居民的身上，除了少部分資金靠會費收入外，多數的資金還是仰賴外在的資助，長期觀之，經費來源的不確定仍是潛在的發展問題。理想的社區發展模式，應以自我發展的機制作為運作的基礎，透過該項機制，不但要能培育自我發展的人才、確立自我發展的認知，更要建立自我發展的融資系統，方能維持永續經營的動力。

鑒於上述需要，美國儲蓄互助社運動已在1970年代有了深刻的體認，認為微型融資可將儲蓄互助社的經營理念結合貧困社區的發展，提供較為完善的自我發展機制。

參、社區微型融資的類型

社區微型融資係在微信基礎上發展出的平民融資制度，主要目的是透過小額貸款 (small loans) 及一些金融性服務，提供經濟力薄弱的人有自行創業的機會，增加所得，照顧到本人與家庭。依發展的經驗顯示，其過程有兩種不同的類型，一是克拉敏模式 (Grameen model)，另一是社區發展儲蓄互助社模式。

▶ 克拉敏模式

是低所得的國家或地區，由有識之士說服當地的商業銀行（local commercial bank），提供一項實驗性的貸款計畫，協助貧窮者，給予求生的機會，脫離貧窮的宿命。1978年孟加拉齊他貢大學（University of Chittagong）教授育勒斯（M. Yunus），爲了改變該國部分地區貧窮的惡況，即說服當地的商業銀行，籌措一筆資金作爲實驗，貸給經濟生活極度貧窮的人，期望透過少許資金的貸放，爲其展開自謀「生存」的道路。如今，這種經營方式已具成效，不僅在孟加拉成立了克拉敏銀行（Grameen bank），並且每年經由一〇五〇個分支機構在三萬五千處農村貸放出五億美金，讓二百萬人受益（Walker, 1996）。整體觀之，克拉敏模式顯示出的特徵爲：

- 貸放金額小，平均每筆65美元，故常以好友借貸（peer-lending）稱之。
- 要求借款者加入一個由數人組成的小團體—貸款圈（a loan circle），以便審查每位申貸人過去還款的情形。
- 平均還款率95%，可降低營運成本。

克拉敏模式目前已廣受世界各地注意，漸次引介他國，形成可觀的微信運動（microcredit movement）。1983年加拿大非營利組織—柯美多（Calmedow）將此模式引入加拿大後，即作爲失業者或無正式工作者藉以改善生活的方法。柯美多發展出社區微信計畫（community microcredit program），以鄉村、城鎮及原住民社區作

爲服務的對象，所需資金則由儲蓄互助社、銀行、企業、非營利團體、政府及私人贈予等方式籌措。運作之初，由4個人（或可再多一點）組成一個貸款圈的小團體，透過借款—還款—再借款之循環方式穩步經營，貸款額度也因之逐年增加，目前平均額度爲500美元至5,000美元。

誠如一位加入貸款圈的書店老闆認爲，這種微型貸款的意義不只是借錢，而是讓借錢人有機會與社區的事業結合起來（Walker, 1996）。

▶ 社區發展儲蓄互助社模式

美國社區發展儲蓄互助社屬儲蓄互助社運動中的一種類型，組織的使命即在服務低所得的人士與社區。本質觀之，社區發展儲蓄互助社亦爲一般的合作組織，如具有一人一票、社員教育等合作內涵，但由其提供的商品來看，卻異於一般的信用合作社，最大的差別在資金的貸放。社區發展儲蓄互助社爲了強調微型貸款與社區發展的關聯性，貸放的對象可包括信用不完全、信用有限或完全無信用紀錄可查的社員；換言之，這類型的儲蓄互助社看中的是社區內居民對小額資金的需要，認爲儲蓄互助社運動應協助社區長期發展，故而首先應對社區內的失業者、婦女給予融資的機會，協助他們具備自謀「生活」的能力，以脫困頓。

大多數的社區發展儲蓄互助社屬低所得儲蓄互助社（Low-Income Credit Union），但是很多低所得儲蓄互助社卻不

是社區發展儲蓄互助社。凡冠以低所得字樣的儲蓄互助社，可享有一些特別的權力，如接受非社員的存款及在次級市場籌集資金；但是社區發展儲蓄互助社並無上述權力，僅冠有低所得字樣者方享有低所得儲蓄互助社的各項權力。

爲了籌集社區發展儲蓄互助社需要的資金，1982年美國社區發展儲蓄互助社全國聯合社（The National Federation of Community Development Credit Union, NFCDCU）開始推動資本化計畫（The Capitalization Program），接受基金會、銀行、宗教團體及其他機構的資金投入。經過20年的發展，目前社區發展儲蓄互助社全國聯合社已吸收了2,500萬美元的可貸資金，提供110家社區發展儲蓄互助社運用。

社區發展儲蓄互助社全國聯合社除了提供資金給社區發展儲蓄互助社外，並負責教育與培訓的工作，舉凡儲蓄互助社的職員、理事、委員及工作人員皆需定期接受訓練。訓練方式不一，如對專業人員開設專業課程，或利用年會期間舉辦研討會，針對儲蓄互助社的營運、管理、籌資及公共政策等議題作深入的討論。值得注意的是，社區發展儲蓄互助社全國聯合社在南新罕布夏大學（Southern New Hampshire）設有社區發展儲蓄互助社研究所（The CDCU Institute），爲儲蓄互助社職員與理事提供三年期的專業訓練計畫，教授內容包括財務管理、人力資源管理、募集資金及社區經濟發展等課程，結業時頒發社區發展儲蓄互助社經營管理證

書；此外，尚可安排相關人員至大學或研究所修習學分。這種具有整體性的教育與培訓制度實爲美國社區發展儲蓄互助社運動最爲凸顯的特色之一。

由發展的過程觀之，美國社區發展儲蓄互助社貸放對象大多爲微型企業（micro enterprise）。當社區內微型企業向社區發展儲蓄互助社申請貸款時，社區發展儲蓄互助社全國聯合社即在該社區發展儲蓄互助社內開立微型企業存款（micro-enterprise deposit）帳戶，撥入所需款項，由社區發展儲蓄互助社擔保轉貸給借款的微型企業。到期時，社區發展儲蓄互助社除了償還社區發展儲蓄互助社全國聯合社原始借款中未附擔保的款項外，微型企業尚需償還原始借款中已附擔保的款項。爲了照顧更多的社區人士，微型企業貸款的額度不會超過25,000美金。至於社區發展儲蓄互助社與社區發展儲蓄互助社全國聯合社承擔的風險，則係透過微型企業存款帳戶來分攤，比率爲貸款額的25%—33%。

社區發展儲蓄互助社全國聯合社在社區發展儲蓄互助社內開立的微型企業存款帳戶的目的是什麼？主要是分攤兩者承受的風險；其次，每筆微型貸款中附擔保的比率會有多少？應看社區發展儲蓄互助社全國聯合社願意承擔的比率而定；此外，微型企業存款帳戶以2至4年爲一期限，利率（季）爲3.5%至4%之間。

社區發展儲蓄互助社一如一般的儲蓄互助社，可從社員募集資金作爲貸放，但這對低所得社區卻是一大難題，因此，

1970年美國國會通過低所得儲蓄互助社可向非社員吸收資金，非社員包括個人或組織，如基金會、銀行、宗教團體，通過這些個人或團體的資金投入，低所得社區發展儲蓄互助社即可獲得必要的資金貸放給失業者；換言之，美國社區發展儲蓄互助社對微型企業放款所需資金的來源有兩種：屬一般社區者，可透過社員存款或社區發展儲蓄互助社全國聯合社的微型企業存款帳戶為之；屬低所得社區者，另可經由非社員的投入資金為之，相較之下，比一般社區發展儲蓄互助社多了一個資金來源的管道，這個管道亦屬於社區發展儲蓄互助社的資本化計畫。整體觀之，在社區發展儲蓄互助社的資本化計畫下，社區吸收外來資金的途徑可謂有兩種，一是從社區發展儲蓄互助社全國聯合社，另一是直接從社區發展儲蓄互助社。兩者相輔，目的同一，值得我們瞭解。

歸納克拉敏模式及社區發展儲蓄互助社模式，可得到下列看法：

一、微信運動已與社區發展相結合。在低所得國家係協助貧窮者謀求生存的機會，脫離貧窮；在低所得地區則係協助困頓者謀求生活的機會，脫離困頓。兩者都具有協助創業的內涵。

二、微型貸款屬生產性的社區小額貸款，透過自我發展機制，建立起社區型的融資體系。

三、自我發展機制可導引社區外的資金流入社區內，增加社區發展資金的供給，利於社區永續經營。

四、微型貸款不僅重視成員的借款與

儲蓄，同時更會輔以金融性的服務，為成員提供經營管理的課程，提昇借款者專業知識的技能。

我國是否可從上述經驗中體認出什麼？實為值得探究的問題。

肆、社區發展微型融資方案

為了因應全球化的浪潮，我國相關的經濟政策與金融政策逐漸向規模化的道路修正，非但要求組織規模要大，進一步要求資金規模也要大，以利國內大廠商、大銀行能與國際併軌，提昇競爭力。無可諱言，這種發展策略似可協助大企業在國際市場生存、發展，但實施至今又有多少回饋資金流向社區供社區發展之用？如今，我們看到的原住民社區部落仍是嚴重缺少發展資金，亟待注入；我們看到的一般社區仍有不少失業的人，亟待解決；存在的問題為何？是否社區發展欠缺了自我融資的機制？

在此，本文提出三個基本概念，即：

一、全球化與在地化是相輔相成的觀念；

二、發展大企業、大銀行與發展微型企業、微型融資應是並行不悖的道理；

三、建立健全的社區發展體系，應為國家建設的基礎工程。

為考慮我國社區發展的實際需要，同時也考慮我國儲蓄互助社運動業已深耕於城鄉社區，值此全球化來臨之際，政府是該正視社區發展存在已久的盲點，賦予儲

蓄互助社新的時代使命，此為當前政府必須面對的課題。

考之國外微型企業貸款與社區發展的經驗，應可援引用於國內，作為我國社區發展的借鏡。可行規劃如下：

- 方案名稱：社區發展微型貸款實施計畫。
- 主管機關：內政部為中央主管機關，行政院青年輔導委員會、原住民族委員會及財政部為中央目的事業主管機關。
- 協辦機關：各縣市政府。
- 執行機關：中華民國儲蓄互助協會。
- 權責劃分：中央主管機關職政策規劃、督導，中華民國儲蓄互助協會資金募集與調配，各地儲蓄互助社職窗口作業。
- 業務性質：政府委辦或指定辦理。
- 業務種類：社區建設、社區創業等社區生產性業務貸款。
- 貸放對象：社區內個人、微型企業與法人團體。
- 資金來源：中華民國儲蓄互助協會與各地儲蓄互助社自有資金；此外，中華民國儲蓄互助協會亦可開立社區微型貸款專戶，向社會大眾募集資金。
- 貸款利率：以不超過銀行利率為原則。
- 貸款金額：個人每筆最多30萬元，組織100萬元。
- 貸款期限：4至6年。
- 法令依據：依〈儲蓄互助社法〉第九條

規定，簽請中央主管機關同意辦理。

初期，不宜全面實施，可選擇數十處社區及儲蓄互助社試辦，具有成效再行推廣。

上述社區發展微型貸款方案具有下列特色，即：

- 健全社區發展，建立永續經營的公民社會，符合國家發展政策。
- 重視各地社區生產建設，有助平衡城鄉發展差距。
- 政府不需編列大量經費即可解決社區建設、社區創業等問題，有利提昇社區經濟福祉。
- 建立社區自我融資體系，協助社區募集外來資金，並可防止社區資金外溢他處。
- 導引儲蓄互助社運動與社區發展密切結合，成為社區發展重要的融資機構。
- 靈活運用儲蓄互助社資金，提昇儲蓄互助社經營管理的技能。

伍、結論

貧困始終圍繞著人類，是人類的老問題，亦是各國草根性的難題。從事草根性的社會經濟學者紐曼（Neumann, 2003）認為，為了解決貧困的問題，經濟學家常以刺激景氣的方法為之，如創造新的工作機會或透過租稅減免促進投資，策略雖好，但利益還是在富者手中；這種由上而下的發展政策，往往會加大貧富的差距。另一種方法則是由下而上發展的途徑，經由工



作機會的提供、工作技能的養成訓練以及創造自主就業的激勵，給予基層民衆適宜的條件，讓其在自助互助的環境下擁有自我發展的機會，不但可解決政府失靈的問題，亦可解決市場失靈的問題。克拉敏模式與社區發展儲蓄互助社經營成功的例子，實值得效法。

爲了重視各地貧困的問題，1998年12月15日聯合國大會通過了53/197號決議(Resolution 53/197)，訂定2005年爲國際微信年(International Year of Microcredit)，希望結合各國政府、聯合國體系以及非政府組織，共同推動微信運動，以期在2015年全世界貧窮人數能夠減少一半。在這之中，對素來從事服務經濟弱者的儲蓄互助社可以做什麼？是否有相應的配合計畫付諸實施？

第五屆世界微信高峰會議(the Microcredit Summit)舉辦時，墨西哥總統，同時也是微信高峰會議主席致詞表示，克服貧窮，微信可能是最好的工具之一。的確，微型貸款不僅是克服貧窮的關鍵性工具，亦是人力資源的聰明投資，它創造出的價值可直接反映在個人、家庭與社區，這對失業者、婦女同胞而言，確實是開創了新的工作機會。

法制化後，我國儲蓄互助社運動來到了新的里程碑，在新的開始之際，面對的外在環境是：

- 經濟不景氣，社區建設停滯；
- 失業率居高不下，生活品質趨降；
- 資產大量縮水，信用微弱；
- 微信不受銀行家認同，融資不易。

然而，儲蓄互助社運動卻已經：

- 在偏遠城鄉及原住民地區深耕發展；
- 建構了完善的融資網絡；
- 樹立了民主經營的機制；
- 具備了健全的教育培訓制度；
- 累積了足夠社區發展的可貸資金。

這時，似乎應請政府認真考慮，如何再提昇儲蓄互助社的社會責任，以落實公民社會的政策。切記，儲蓄互助社是社會的「血庫」，點點滴滴流入，點點滴滴流出，取之於社會，用之於社會，化爲社會的大愛。



參考文獻

- Walker, G.,1996, Investing in People : the 'Micro-Credit' Movement.
http://www.chebucto.ns.ca/Community_Support/CUSO/micromove.html.
- Neumann,G.E.2003,Banking On Micro-Credit,
http://www.innerself.com/Money_Matters/Banking_On_Microcredit.htm