

微型信貸高峰會與會心得報告

陶蕃瀛

靜宜大學兒童福利學系副教授

壹、會議緣起

首次的微型信貸高峰會議一九九七年二月於美國華盛頓特區召開。當時有來自一百三十七個國家二千九百多名代表與會。該次會議啟動了預計時程九年的「微型信貸推廣運動」，預期目標是「二〇〇五年結束之前運用微型信貸的方法至少幫助一億個最貧窮家庭」。

「微型信貸推廣運動」的第一年，參與運動的微型信貸機構組織運用微型信貸的方法幫助了七百六十萬極度貧窮者。公元兩千年年底的成績是一千九百三十萬極度貧窮者獲得微型信貸的協助。二〇〇一年的年底，亦即這個推廣運動的第五年年底，根據全球2186個微型信貸機構提交的成果統計，經由微型信貸已經協助五千四百九十餘萬人，其中接近半數約二千六百八十餘萬人在獲得首次貸款時是極度貧窮的家庭¹，這意謂一億三千四百萬人極度貧窮家庭的成員獲得微型信貸的服務協助。歷年來這項運動以每年百分之三十七的成長率持續進展，而未來幾年需要以每年百分之三十八的成長率推進，才能夠達成與

公元二〇〇五年幫助一億極度貧窮家庭的目標。

貳、何謂「微型信貸」

所謂的「微型信貸」在微型信貸高峰會和微型信貸推廣運動裡涉指的是提供給予貧窮者的創業貸款 (credit for self-employment) 以及其他的財務和商業服務 (包括儲蓄存款和技術協助)。綜合言之，微型信貸是對貧窮者提供的整套經營技術與金融服務，信用貸款只是服務的一個環節。

參、微型信貸推廣運動的推展原則與挑戰

微型信貸推廣運動一直遵循以下四個指導原則推展：

一、極度貧窮的家庭優先，二、協助婦女並增強婦女權能，三、建立財務自足的微型信貸方案和機構，四、具體改善微型信貸方案服務對象及其家庭的生活品

質，方案影響成效要能量度。

微型信貸推廣運動啓動初期，許多人並不看好。認為社區內極度貧窮的家庭很難協助，幫助他們的費用高昂，他們改善自身處境的動機和能力薄弱。因此認為幫助極度貧窮家庭的信用貸款方案財務上難以自給自足，方案本身就會是一個依賴補貼的貧窮依賴者。這類普遍存在著的看法使得許多脫貧方案沒有體察到微型信貸方案的潛力。聯合國二〇〇〇年千禧年高峰會設定的千禧年發展目標之一是二〇一五年將全球極度貧窮者人口數減半。而高峰會討論達成極度貧窮者減半目標之方法時，微型信貸並不被認為是主要手段。

肆、「2002年微型信貸高峰會」簡介

二〇〇二年微型信貸高峰會議，於11月10日到13日在紐約市曼哈頓希爾頓飯店舉行，與會的代表接近三千人，分別來自一百三十餘個國家。根據二〇〇二年微型信貸高峰會的資料和全程與會的經驗綜合來看，此次高峰會可以被視為「微型信貸推廣運動」的期中研討與團結誓師大會。個人歸納出幾項舉辦此一會議重要目的，陳述如后：

一、分享微型信貸機構(MFI)和相關方案之經驗，提升微型信貸機構服務貧窮者，特別是服務婦女的技術能力，以增強微型信貸機構幫助貧窮者脫離貧窮能力。

二、加強微型信貸領域實務工作者之間的溝通聯繫與經驗分享，強化微型信貸

社群與促進微型信貸推廣運動之推展。

三、尋求微型信貸服務方案經營管理技術之創新。

四、創造微型信貸在主流強勢媒體之曝光機會，提升社會政治菁英與慈善福利社群對微型信貸之瞭解程度，以加強他們對微型信貸方案的支持行動。

伍、會議心得

一、微型信貸是消除貧窮的核心工具

(一) 微型信貸和相關聯的教育訓練與服務是消除貧窮的各種策略方案之中的核心策略。好的銀行合理配置社區資源扮演一個社會裡經濟發展的動力中心，而好的微型信貸機構同樣能夠將各種幫助窮人脫離貧窮的方案統整配置資源，使得貧窮者得到支持脫離貧窮，進而使得整個社區脫離集體貧窮的循環。例如，孟加拉的農村銀行(Grameen Bank)²和農村銀行設立的基金會是一個成功的範例。孟加拉農村銀行以微型信貸為工具，促進農村社會組織的發展，引導貸款者參與公共衛生改善、教育、環境保護、社會習俗之改革，成功的幫助許多貧窮者和貧窮社區。

(二) 微型信貸已經發展成爲一種專門幫助貧窮者的產業，是一個看得到希望的產業。微型信貸機構過去十幾年的努力，以事實證明：「貧窮者的信用風險

高，微型信貸幫助窮人是行不通的辦法」是過度簡單的說法。貧窮者和有錢人都一樣有信用風險，窮人和富人一樣都不能承擔超過自己能力的信用擴張。微型信貸產業在如何控制管理貧窮者的信用風險方面，已經累積許多經驗，並且在實踐中發展出適合微型信貸的風險評量、風險控管技術與成本控制能力。有一些微型信貸組織已經能自給自足，不再仰賴慈善捐款。

(三) 單靠微型信貸不足以幫助窮人脫貧，微型信貸要結合公共衛生、健康服務、教育、企業經營、生產技術訓練等等配套措施，才能夠有效的幫助窮人脫貧。

(四) 微型信貸不太可能交給商業銀行承作。小額貸款的成本高只是原因之一，並不是主要原因。商業銀行的運作習慣和人員價值信念不信任窮人，才是原因。微型信貸需要專門的非政府非營利組織與人才來操作。這些組織與工作者以幫助窮人為使命，相信窮人只要得到信任與機會就有可能脫離經濟與信心的貧窮。

(五) 想要幫助窮人的微型信貸方案需要積極外展的策略。窮人經常被主流的社會經濟組織排除，他們隱藏在社會的暗處，以拒絕來避免被歧視和傷害。因此，微型信貸方案需要在實踐中發展因地制宜的服務方式。首先要辨識出各地的文化習慣、社會經濟制度、政府政策中不利於貧窮者的情形。其次，發展各種方案設法接觸窮人、與貧窮者建立信任關係、鼓勵窮人改變、支持窮人學習新技術。

(六) 地方社區裡經常存在著一群人，他們操弄窮人而累積財富和政治權力。他們從貧窮者身上獲取許多利益，微型信貸方案威脅他們的利益，他們會很大聲、很技巧的努力反對微型信貸。鼓吹微型信貸不可行，經常是他們維護自身利益最安全且有力的說辭。而窮人的聲音經常是微弱的、聽不到的。

(七) 對於窮人的了解和關懷是微型信貸方案成功的基礎。有效的脫貧方案需要對窮人的生活方式、他們的社會政治經濟網絡關係、他們的發展限制有真實的了解，並且相信他們，且以具體行動付出關懷。

(八) 微型信貸不免會有失敗的案例，脫離貧窮的成功案例，也不表示沒有其他問題。微型信貸不是解決貧窮問題的唯一方法，也不是保證成功的方法。但是，微型信貸是各種脫貧方案中的核心方案，對於其他方案如教育、職訓、工作福利等方案而言都可以有加乘效果。

(九) 儲蓄互助社與信用合作社是百年多以前的社會產物。當時非資本控制的社會網落關係或非資本之社會力猶當強大，一般人以此種組織團結互助，免於陷入貧窮的社會陷阱。其中許多原則和運作方法仍然有效，如規律儲蓄，明智借貸，不過度擴張信用之原則。但是隨著社會政治經濟的變化，儲蓄互助社和信用合作社都需要順應變化，發展幫助貧窮者的新途徑與新策略。

(十) 微型信貸是幫助窮人的工具，不應該淪為只是幫助有錢人賺取利潤的工具。貧窮者接受貸款應該是個人自由意志下的決定，沒有壓力強迫、沒有不當的誘導。貧窮者是在充分的自由與資訊下，自己選擇以貸款來處理貧窮和相關聯的問題。

(十一) 微型信貸產業已經發展出許多方式掌握貸款者的財務狀況，提高還款率，例如團體貸款就是微型信貸常用相當有效的方法。但是，貸款如何對貧窮者改善生活品質最有幫助和如何藉信用貸款方案接觸和幫助最貧窮者則還沒有比較成熟的技術。這方面仍然需要更多的實踐和研究。

二、微型信貸需要友善支持的政策環境

有許多滿懷信心與決心希望脫離貧窮的人需要機會、信任、支持與協助。微型信貸的提供正是提供貧窮者機會、信任、支持和協助。但是微型信貸面對的是一個並不十分友善的政策環境。許多人不相信微型信貸的可行性；有些人因為自身的利益不支持微型信貸方案；銀行業者可以輕易的挑戰微型信貸機構經營銀行業務的適法性，加重微型信貸機構的困擾和經營成本；社會福利方案嚴格規定接受福利補助者擁有的財產與收入上限，因此一旦福利人口接受微型信貸立刻喪失福利補助支持。這類規定使得許多可以經由微型信貸機構支持協助脫離貧窮的福利人口錯失微

型信貸給予的機會。微型信貸機構需要明確的政策支持和政府並肩協助貧窮者實現他們脫離貧窮享受富足的盼望。

三、微型信貸機構需要致力於自身的財務健全

微型信貸的貸款金額小，從貸款中賺取的利息相對較少。貸款對象是貧窮者，他們多數需要加強經營知識技能，才能有效運用貸款，因此微型信貸必須提供訓練，而這當然增加了微型信貸的成本。而微型信貸企圖要幫助的貧窮人口數量龐大。微型信貸機構需要有效能的經營管理和穩健的財務支持，才能夠面對服務成本高、需求大過供給，但只能努力提升服務供給而不能提高利潤的現實環境，使得微型信貸機構達到損益平衡的服務量比較高。傳統的儲蓄互助社 (credit union) 服務五百個社員已經能夠在財務上自立自足，但是微型信貸方案如果沒有低成本的資金來源就不可能辦到。對微型信貸機構而言，政府或慈善組織基金會提供低成本的循環基金是相當重要的財務協助。其次，微型信貸機構的財務結構也需要不同於商業銀行的會計控制標準。

四、微型信貸機構的使命是建立「自助人助的互助生活網絡」

幫助貧窮者脫離貧窮是微型信貸的任務，但是如果只是如此製造貧窮的社會體制，依然會產生新的貧窮者服務體制的需要。貧窮的根本原因是有人佔有太多，於

是其他人能夠有的太少。深入觀察微型信貸幫助人脫離貧窮的機制將可以發現：成功的微型信貸方案同時需要政府與慈善基金資助、優秀的方案經營者、有勇氣承擔風險的貸款創業者、創業者成功的服務一群顧客。這四類人政府和慈善基金會、微型信貸實踐者、貸款者、顧客，每一個人付出自己所有的資源、時間、能力使得微型信貸成功。在這個生活的網絡裡，每個人履行自己的角色任務，滿足自己的需要。大家共同合作固然幫助貸款者改變生活不再貧窮，但更重要的是每個人自願的付出，使得自己的生活更令自己滿意，也使得自己和別人的付出有可能獲得回報。這四類人共同組成一個自助人助的互助生活網絡。

五、台灣地區的微型信貸需要在實踐中摸索出自己的路

微型信貸高峰會主要的與會國家是經濟發展落後國家和在聯合國裡積極主導經濟發達國家。他們的經驗固然值得學習，但是台灣畢竟有自己的社會經濟條件，在推展微型信貸方案時有自己獨特的議題要面對。美國在其國內推動的微型信貸方案揉合協助印度、孟加拉、中南美、非洲國家推動微型信貸之經驗和自身六〇年代以降經濟機會貸款、小企業行政局、機會均等貸款、銀行社區再投資法案等不盡成功的經驗。美國正式推動微型信貸策略的指標起點是1997年二月柯林頓總統夫婦共同參與在華盛頓特區舉辦的首次微型信貸高峰會。此後政府投入許多資金經由結合南

岸銀行(South Shore Bank)²、行動資本、流動資本等早已經投入此一領域之民間組織合作，積極資助微型信貸幫助窮人脫貧。微型信貸在美國福利改革中工作福利趨勢的發展上也扮演重要角色。

台灣地區小企業一向生機活潑。農會、信用合作社、儲蓄互助社、民間互助會一直都是微型資金的供給者。過去的小康計畫也頗有微型信貸的特色，低收入戶的創業貸款、青年創業貸款、中小企業貸款也都有過一定的貢獻，無論其成敗如何評價，都累積了寶貴且必須被我們學習的經驗。

台灣地區正經驗企業轉型、政治結構與文化轉型的陣痛，成為世貿組織之一員也帶來許多衝擊。新的政經情勢裡，失業率上升，經濟不振，需要幫助的貧窮人口也在增加。微型信貸是重要的協助策略工具，而我們需要在自己的歷史經驗裡鼓舞士氣、呼吸理想，才能消化外國的經驗，走出自己的路。

附註：

1. 極度貧窮的家庭指在貧窮線以下所有家庭裡最後百分之五十的家庭。
2. 關於孟加拉農村銀行的介紹，可參閱：陶蕃瀛(2001)孟加拉農村銀行。儲蓄互助社雜誌，61：4-18頁。
3. 南岸銀行1973年成立於芝加哥衰敗的南岸社區。從一開始就是一個致力於社區經濟發展和活化老舊社區的社區發展銀行。柯林頓在阿肯色州州長時期即引南岸銀行模式入阿肯色州，1992年入主白宮後更擴大推展。