

小額信貸與婦女發展的實踐及探索

尹向麗

赤峰市昭烏達婦女可持續發展協會辦事處主任

壹、前言

赤峰市昭烏達婦女可持續發展協會敖漢旗辦事處自 1998 年開始實施小額信貸扶貧專案，該專案的實施，不僅有效的補充了當地信貸資金的不足，促進了地方經濟的發展，更重要的促進了婦女的发展。具體表現為：為貧困婦女提供了參與發展的機會，提高了他們的綜合素質；幫助貧困婦女增加收入，提高了家庭及社會地位；轉變了貧困婦女的觀念，使她們走出家門創市場；婦女的變化帶來了家庭的變化，影響了社區的發展；提高了專案管理人員的綜合能力，擴大援助組織及婦聯在群眾中的影響。

貳、小額信貸專案實施的背景與環境

一、背景

1997 年，隨著以扶貧和滿足弱勢群體金融服務的小額信貸在中國的產生，赤峰市婦聯借著第四次世界婦女大會在北京召開的有利契機，爭取和實施了聯合國開發計畫署（UNDP）援助、中國國際技術經濟交流中心執行的“內蒙古扶貧與婦女參與發展項目”，項目額度 100 萬美元，其中，小額信貸扶貧是核心部分，安排了 40 萬美元的迴圈金。該專案借鑒了孟加拉模式的要素，並結合當地實際進行了創新。1998 年 11 月，小額信貸扶貧工作開始啟動，1999 年 1 月 7 日開始放款。2001 年，聯合國開發計畫署和中國國際經濟技術交流中心又執行了“可持續的小額信貸扶貧專案（SMAP）”，赤峰是四個項目點之一。與前一期項目相比，SMAP 項目不提供本金，只提供技術支援，更多地關注機構建設，關注小額信貸的可持續發展。為實現專案到機構的轉變，2001 年 1 月 5 日赤峰市婦聯在當地民政部門註冊，成立了赤峰市昭烏達婦女可持續發展協會，專門運作和管理小額信貸工作。

協會成立之初覆蓋三個旗縣：敖漢旗、巴林右旗和寧城縣，後因寧城縣出現拖欠已於 2003 年關閉，2006 年又在松山區建立了辦事處。

敖漢旗小額信貸辦事處是赤峰市昭烏達婦女可持續發展協會的分支機構，對協會負責。現有全職工作人員 10 名，無償為婦女服務的中心主任約 100 名（隨著中心的關閉和開放，中心主任人數會隨時變化）。截至目前已累計放貸 6200 余萬元，並一直保持著 100% 的還款率和零拖欠的業績。

為了保證專案有效安全的運行，我辦事處在協會和專家的指導和幫助下制定了 20 多項管理和獎懲制度，並堅持嚴格按制度執行。主要借鑒了孟加拉鄉村銀

行模式，突出體現了貸女不貸男，貸貧不貸富，整借零還，小組聯保、中心會議、不用抵押、強制儲蓄、專案自選等特點。為了控制風險，嚴格堅持“三到位”、“九不貸”原則，“三到位”，是指管理人員“三到位”，即管理人員必須在篩選客戶、放款、收款時到場監督操作，以保證程式的規範性和資金的安全性；“九不貸”，即不是本地戶口的不貸、民政救濟戶不貸、家庭不和的不貸、戶主不同意的不貸、超過年齡的不貸、沒有生產項目的不貸、信譽不好的不貸、家有重病的不貸、長期不參加中心會議的不貸。

二、環境

小額信貸專案不僅有效的補充了當地信貸資金的不足，促進了地方經濟的發展，更重要的是提高了婦女地位，促進了社會公平。在專案運行中，婦女還借款的特殊方式，每兩週一次的中心會，為貧困婦女提供了參與發展的機會，成了真正的參與者、決策者和收益者，綜合素質明顯提高。貧困婦女不用出門就能得到發展生產的啟動資金，她們在經濟上有了主動權，在家裡自然就多了財產的支配權和重大事物的決策權，從而使她們的家庭和社會地位明顯提高。小額信貸最大的優勢是將貧困婦女集中到一起學習技術、交流致富資訊，喚醒了她們的市場競爭意識、誠信發展意識和節儉創收意識，使一年四季圍著鍋臺轉的家庭婦女走出家門闖入市場。社區隊員來自婦女群眾，經過多次強化培訓，學會了小額信貸知識、金融財會知識以及與國際接軌的記帳方法，她們學會了溝通交流的技巧，使她們經濟上有了一定的收入，社會實踐經驗不斷的豐富和完善。婦女的變化帶來了家庭的變化，影響了社區的發展。在專案運行中提高了專案管理人員的綜合能力，擴大援助組織及婦聯在群眾中的影響。

民間組織小額信貸，按照我國《商業銀行法》的規定，面臨著其提供服務的合法性問題，沒有界定非政府組織小額信貸的合法地位的法律，也享受不到 2008 年 5 月 4 日人民銀行和銀監會頒佈的《關於小額貸款公司試點的指導意見》所提供的政策保護。不僅制約了非政府小額信貸自身的發展，而且來自捐贈人和批發性委託貸款者管道的資金支持也較少。目前大陸民間組織開展的以扶貧為目標的非盈利小額信貸，政府還是很支持的，尤其是體制內的像婦聯這樣組織，能借助她健全的組織網路和巨大的號召力把小額信貸扶貧工作做的很出色，因為一旦出現拖欠的問題，他可以在依法處理的過程中，利用一些行政手段，當然前提是不能摻雜有任何的宗教色彩和威脅執政黨地位的言論等政治目的。

叁、議題分析與探討

一、要堅持以扶貧和婦女發展為目標。

與婦女發展相結合是協會小額信貸生命力所在。小額信貸是因扶持婦女發展而產生，婦女發展是婦聯的核心工作，兩者相互促進、共同發展。如果離開了扶貧與婦女發展，協會小額信貸就失去了存在的價值。

二、要建立產權明晰的組織化、機構化、獨立運作的專業性小額信貸機構

組織化、機構化、獨立運作的小額信貸，是實現可持續發展的基礎。同時，只有產權明晰、治理結構健全和完善，才能建立起責權利明確的運作機制，更有益於機構的可持續發展，進而有益於更進一步推動婦女發展。

三、要建立和完善有效的監管機制

建立起內部監督、外部監管相結合的監管機制，是小額信貸合法性可持續發展的基礎。協會小額信貸資產，是由捐贈者資助或由國際多邊組織發展援助形成的，雖然是實行理事會決策和委託管理，但是，理事會各成員所代表的各方，實際上均不擁有對資產的所有權，其治理結構問題上表現為所有者缺位和資金產權不明晰，其產權結構中沒有真正的所有者或所有者缺位。在缺乏委託人有效監督的情況下，機構或專案管理者的行為主要取決於管理者自身的責任感，缺乏有效的約束機制來制約他們的行為。

四、要培育協會小額信貸實現可持續發展的組織機制

協會小額信貸只有實現可持續發展，才能實現長久地為更多貧困婦女服務的目標。而實現可持續發展的基礎是實現機構的可持續發展，只有功能獨立、財務獨立和管理獨立的機構，按照企業化管理、市場化運作的小額信貸機構，才有可能培育起可持續發展的自組織機制，才能吸引更多的投資者和捐助者，才能吸引更多的人才，才能真正實現可持續發展。

五、可以嘗試建立多元化的融資管道。

就趨勢上看，依靠捐贈資金而發展的小額信貸組織，其資金來源越來越有限，資金規模的擴張、服務群體的擴大，必須依賴於包括自我積累、捐贈、股權融資、債務融資、證券融資、政府扶持等在內的多元化的融資管道。

六、借助小額信貸，組織婦女發展綠色有機農業，引領公平貿易。

七、充分利用小額信貸游離於政策和法律邊緣的有力條件，做大做強小額信貸的市場，擴大社會影響力。

八、減少專案運作環節，降低專案管理費用

目前小額信貸運作方式是經過市級婦聯協會，然後再到旗縣級婦聯，這樣的運作方式無形中增加了管理費用，不便於援助單位瞭解一線工作情況，建議援助單位直接和旗縣級對接，以降低工作量和管理費用。

九、信貸方式設計應靈活多樣，以適應不同人群的發展需求。

目前協會小額信貸產品主要是小組聯保貸款，根據市場需求特點進行的產品、機構創新方面有些滯後。如貸款週期最長不超過一年，與農戶生產週期和收入的周轉期限不相適應。不適應城鄉婦女群體經營微小企業的需求，不利於進一步提高資金的使用效益等。建議根據客戶信譽程度和發展的需要增加帶快額度並

適當延長貸款週期。

肆、結語

中國的小額信貸目前正處於不成熟的發展時期，基本上以兩種形式存在：一是以扶貧為目標的民間組織小額信貸，二是以盈利為目的的小額信貸公司。前者沒有合法的地位，也享受不到國家相關政策的支持；後者則是國家支持且具有合法地位。無論其以哪種形式存在，都是為了滿足日益增長的金融市場需求和減少民間高利借貸。希望我們的實踐與探索能為中國的扶貧與婦女發展創造出一些可以複製的成功經驗，進而推動社會的進步與發展。