

## 參、技術轉移 永續發展—微額貸款

隨著全球經濟發展與地區間、人際間收入差距的急遽增大，降低貧窮已成為當前各發展中國家與國際開發援助機構主要的工作目標，本年度在南非約翰尼斯堡舉行的地球高峰會再度宣誓：「在二〇一五年之前讓平均每天生活費不到一美元的人口減半」，與會一百八十九國亦重申將致力帶領世上最貧窮的二十億人口脫離貧窮。

在扶貧的目標下，提昇教育、醫療普及率、改善人民生活及對微小型企業提供貸款，即成為重要之計畫項目。貧窮常為低經濟成長率伴隨高人口成長率及可使用資源分布不均等現象之綜合產物，而此現象在非正規經濟部門又更顯嚴重，故透過對非正規經濟部門迅速提供資金，廣泛且深入地資助微小型生產活動，對於促進微小部門發展、創造就業機會及提高所得分配公平性均有顯著效益。鑒於微額貸款計畫具有「微」、「小」的特性，透過微額貸款計畫可協助貧戶取得資金使其轉型達成自立營生以脫離貧窮，因此微額貸款對扶貧之效益倍受政策決策者的重視。

### 一、微額貸款如何降低貧窮

扶貧計畫所欲協助的對象一為缺乏工作機會的無收入者，一為雖有工作但收入卻不足供其維持基本的溫飽生活需求的貧戶。傳統金融體系不願為信用風險及交易成本高的小額借貸設計適當的微額貸款制度，致使無法取得資金但卻有意參與經濟活動以達自立的人，在跳出貧窮巢窠的起始點就遭受缺乏抵押品及不易取得商業貸款的挫折。雖然貧戶可轉向地下金融取得資金，但其收取的高利率與不穩健的經營方式，並不能減輕貧戶遭遇的困難。

即便許多國際組織與各政府施行許多措施來解決貧窮問題，但礙於種種因素，扶貧計畫成效甚微，實際上只有小部分的扶貧款被落實到貧戶身上。因此如何將有限的扶貧資源用在刀口上乃成為一迫切的課題。然而在過去許多失敗的經驗中，裕南博士 (Dr. Yunus) 以小額貸款額度搭配扶貧目的的「Grameen Bank 微

額貸款計畫」卻脫穎而出創造顯著成效，讓世人正視一項設計良好的微額貸款計畫對降低貧窮確實可產生重大效果。

微額貸款計畫主要目的即正視正規金融機構之不足，以小額的、深入非正規部門的金融服務方式，透過特別的貸還款管理設計及合理的利息收取，提供資金予貧戶與微小型企業，用較小的投入協助大量的貧戶脫離貧窮，其創造出之效益對鄉村地區、偏僻地區及婦女之協助尤其明顯。

### 國際成功案例：

#### 【Grameen Bank】

Grameen Bank 為裕南博士於一九八三年在孟加拉成立的金融機構，經過短短十幾年的發展，已從一小小的實驗性組織發展成為遍及孟加拉全國的大型金融機構。該機構以協助貧戶為目標，提供正式金融途徑受理微額貸款與存款，在運作上以團貸 (group loan) 方式進行，除可免除對抵押品的要求，亦可有效降低交易成本；在組織經營的永續性上，則以推廣儲蓄觀念及強迫會員儲蓄，以降低對外來援助資金之依賴。該機構直接提供金融服務予微小型客戶，並透過貸款團體進行部分社會性服務。興辦至今，貸款回收率及存款吸收率高，經營成效頗受好評。

孟加拉全國銀行業貸款回收率只有百分之廿五，然Grameen Bank 貸款回收率卻高達百分之九十，貸款對象中有百分之九十四為婦女。Grameen Bank 創新的設計、貸款普及於婦女的做法以及降低貧窮的潛力等，各方面的成功引起各國政府及有關扶貧組織重視，因此Grameen Bank 經驗很快地傳播出去，並廣泛成為其他國家規劃微額貸款計畫時之參考圭臬。

## 二、微額貸款運作方式

一個成功的扶貧計畫應滿足兩條件，一為貸款資金能真正落實到貧戶手中；二為資金要做到即時的回收並能達到自我循環。過去失敗的經驗顯示，補貼性的優惠貸款並不能達到照顧貧民及微小企業的預期政策目的，在資源有限的情況下，政府提供的低利貸款雖能減輕貧戶的貸款負擔，但卻同時刺激借貸者的貸款慾望，資金反而流向與金融關係較好的企業，微小企業或貧民則被排擠在外，對於微額貸款服務的廣度及所得重分配效果並無太大助益。即使一部分資源能落到貧戶手中，但由於偏重資金的貸放忽略鼓勵當地的儲蓄意願，在還款率不佳的情況下，往往導致補貼性資金規模日益縮小，無法維繫永續性運作；或因配合政府政策執行優惠貸款的國營銀行缺乏經營效率，多只被動式的將資金貸出而缺乏對借款者與借款計畫的管理，致使金融服務品質低落，優惠貸款資金受蝕而終。

為解決上述問題，微額貸款機構經過特殊的制度設計，限定小額的貸款額度，讓資金確實流到只借貸得起小額貸款的貧戶手中。另以強迫存款、集體借貸或生財器具抵押等方式，以降低金融機構的交易成本，減少信用資訊的不完全性；並搭配各種刺激措施（如逐步增加貸款額度等），以提高借款者的還款誘因。微額貸款機構有較強的地域性，貸款業務承辦人員需與借款人建立較為密切的關係，了解其資金需求與用途以及收入來源，並利用同儕壓力形成「社會性抵押品」，以加強貸款回收保障並使資金能長期循環使用。施行團體借貸計畫之金融承辦人員甚或必需參與村民組織之運作，協助建立簡易會計帳務系統以及團體決策規範。若干貸款機構亦提供其他技術訓練及教育方面之協助，以提昇其借款人還款能力。因此注重借款人自立營生目標的達成而非對特定對象的補貼，將貸款機制回復到基本的市場功能，及在市場需求導向下兼顧金融機構的管理與經營能力，才能提高微額貸款計畫執行的成功率以嘉惠貧戶。

## 三、微額貸款推行成效

微額貸款計畫從一九七〇年代至一九九〇年代已將其服務的人數從數千人擴大為一千萬人左右，貸款本質也從補助方式逐漸轉型為商業性貸款。現今國際組織採用的微額貸款計畫在服務品質及貸款管理方面得到的成果較過去之補貼性貸款為佳。一般而言，微額貸款機構可以提供較其他地下金融管道為低的貸款利率。近年在國際援助機構的資金與技術協助下，開發中國家微額貸款機構對於非正規經濟部門發展之重要性與日俱增，許多微額貸款機構亦能逐步成長成為正規金融體系之一環。依據美洲開發銀行之研究報告更顯示拉丁美洲地區有若干微額貸款機構之獲利率甚至高於商業銀行。

根據經驗累積，微額貸款有下列數項特點：

- (一)貧戶（尤其是婦女）之信用及還款率頗高，尤其為與金融機構建立長期關係以獲得不易取得的貸款資金，貧戶更加珍惜其信用。
- (二)當微額金融服務增加後，證實貧戶不興儲蓄的想法是錯誤的。儲蓄服務之提供亦強化了金融機構的財務穩健性。
- (三)貸款利率與市場利率配合可提供增加產能的誘因。當貸款利率比補貼利率高時，借款者將更努力於生產，以儲備還款來源。且市場利率亦可篩檢出具有生產效率的貧戶，讓欲進行生產事業的人真正以借貸方式取得資金。
- (四)雖借款者未提供擔保品，但透過適當的金融管理，金融機構亦可達到經營的利潤性。在金融環境準備尚未完善時，開發機構應先以強化金融體系為主要工作，再提供貸款計畫，以確保計畫執行績效。
- (五)協助貧戶從事生產活動以達自立，並訓練貧戶熟悉金融常識以進入金融體系建立個人的金融信用，達成機制構成效（institutional-building effect）及經濟機會均等的長期目標。
- (六)微額貸款與儲蓄服務可加強協助貧戶之社會資源及人力資源的投入，進而提供貧戶多方面的協助。

#### 四、本會進行之微額貸款計畫

一九九〇年國際間興起對降低貧窮的討論風潮，認為降低貧窮對經濟發展具有相輔相成之關係，「扶貧」不應獨立於發展之外而應為一項不容忽視的議題，因此扶貧隨即成為許多國際開發性組織之援助計畫的最終目標及最高指導原則。本會成立宗旨之一即為協助合作國家之發展，並輔導其解決發展障礙，因此本會在關懷人類福祉的驅動下，亦積極參與國際降低貧窮之行列。

鑒於貧富不均為開發中國家普遍面臨的問題，以及發展過程中資金往往不易由大型或中型企業流向小型及微型企業，為使本會有限的援助資源能落實於貧戶，本會特規劃推動微額貸款及初級農工產業微額貸款等，以協助貧戶及微小型企業取得就業機會並確保其工作所得足以供養自己的基本權力。

本會之微額貸款以協助微小型企業發展為重要業務，於非洲、加勒比海地區、中南美及亞洲等地協助個人或微小型企業取得金融機構與非政府組織融資以從事經濟活動。此外，本會亦特別提撥小農貸款基金，配合農業技術合作之輔導計畫，提供小額貸款協助貧農或農民合作社取得使用新技術與生產投入，以擴大生產計畫所需之資金，期使鄉村地區之小農達到自立與永續經營的目標。同時，為確保適切的金融服務可以永續存在，本會亦透過金融機構體質強化（含非政府組織之金融系統）計畫，協助微額貸款金融機構達到財務永續性及增加其金融服務的普及度（outreach），以建立良好的微額貸款金融機構，進而協助達到增進所得與降低貧窮的目的。而透過非政府組織進行之微額貸款合作計畫則強化了服務貧戶的廣度與深度。

#### 五、結語

本會辦理微額貸款計畫的方式為逐步漸進的，先於金融服務不足地區協助建立體質良好的金融機構或進行功能提昇，俟後再提供融資資金供其進行微額貸款，甚或在辦理微額貸款計畫時一併將相關機構的金融功能強化納入計畫中，藉以提昇微額貸款計畫之整體品質。小農貸款計畫及部分微額貸款計畫則強調生產技術訓練搭配融資資金的雙軌援助，加速綜效產生以有效提高所得收入。以目前融資比例觀之，本會的微額貸款計畫與小農貸款計畫已漸漸推行到二分之一的合作國家，雖然微額貸款計畫之融資總額佔所有融資計畫總額之比例不高，但透過微額貸款的高度槓桿效用，本會有限的援助資源仍可有效地擴張到廣泛的受益群眾身上。未來本會仍將與各國家進行對話，針對各國家不同的貧窮結構及扶貧策略，規劃適合該國的微額貸款計畫，將本會的扶貧資源落實在創造就業機會及提高貧民所得上，以達降低貧窮及永續發展之長期策略目標。



▲透過本會推動之微額貸款，許多婦女得以參與生產活動