

社会资本与社会保护下的 城乡小额信贷政策评析

李 薇

(上海建设交通党校、上海城市管理学院,上海 200233)

[摘 要] 贫困是综合现象,只有将托底保护与脱贫发展结合起来,才可能彻底摆脱贫困,实现经济与社会的可持续发展。社会保护理论主张提高和动员贫困人群的自我发展能力,将社会资本看作影响贫困人群获取、利用各种资源的关键变量,并体现在小额信贷“经社并重”的理念和实践中。在为贫困人群提供综合性保障的同时积极培育独立、有能力的社会组织,构建政府-社会-个人的互信、合作的制度环境,长期看来是突破减贫项目瓶颈的关键。

[关键词] 社会保护 社会资本 小额信贷

[中图分类号] F830.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-4479(2008)03-0073-04

一、社会保护与社会资本视角下的消除贫困研究

兴起于上世纪70年代的国际社会保护政策框架是目前发展中国家和国际发展组织对抗全球性贫困问题的主要政策工具。通过提高公平,既满足穷人的基本需求又将其纳入主流社会,为经济改革获得社会支持,使经济增长更有效和可持续,促进社会融合和稳定。^[1]

社会资本作为政策工具同样兴起于经济增长与贫困加剧这一全球化困境下,至上世纪90年代中期,成为国际组织确认为消除贫困的主要战略之一。联合国教科文组织主张通过能力构建(capacity building)和组织构建,赋予穷人权利,调动

社会资源。国内引入社会资本用于贫困政策研究,如社会支持网络的结构、规模、类型^{[2][3](p105-118)}、社会排斥对贫困人群基本需求的剥夺^[7]、社会资本与人力资本对收入决定的共同效应,等等。近年来,主要集中于研究如何在单位向社区转型的社会变迁中实现社会资本重建,包括人际互信、集体行动组织、参与机制构建等。^{[8][9][10]}

二、贫困人群社会资本形成障碍及可能

研究表明,在发展中国家从传统的熟人社会向现代陌生人社会转型、从计划经济的强政府向市场经济的强社会转型、从单位人向社区人转型的过程中,利益再分配格局中处于不利地位的贫困人群,社会资本形成障碍重重,包括:

收稿日期 2007-11-15

作者简介:李薇(1981-),女,回族,上海市建设交通党校、上海城市管理学院学报编辑、硕士,主要研究方向为社会保障改革的制度经济学和政治经济学、发展型的贫困政策研究等。

1. 贫困人群保护性、生存性、被动性、不稳定的社会关系网；
2. 贫困人群在分层社会中遭排斥和隔离；
3. 社会资本与人力资本形成障碍的恶性循环；
4. 贫困人群政治和市民生活参与不足，导致政治上贫困。

但是，贫困人群之间为共同生存而形成的信任关系往往具有固定性^{[13](p11-15)}，这为社会资本形成提供了有利条件。丹麦学者马当·帕尔达姆(Martin Paldam)^[12]认为，社会资本的多少取决于两个方面：普遍信任的多少以及人们可以从某种信任或社会网络中得益(payoff)的多少，而人们之间的普遍信任感和合作受政府和制度环境影响。因此，笔者认为，消除贫困的社会资本重构应着力于两个方面：第一，构建“社会资本友好”的法律和政治环境；第二，提高小组或社区成员的学习能力和信任度，形成良性循环的社会资本，培育能够促成集体行动的最优社会网络。

三、培育良性社会机制的突破口——城乡小额信贷政策

笔者进一步对城市、农村兼具保护与发展效应的减贫项目——小额信贷——进行社会资本分析，考察这些项目在提高成员的学习能力和相互之间的信任度方面，在拓展和增加可依赖的社会网络资源方面，在消除法律和政治对贫困人群的社会资本构建的障碍方面，在提高贫困人群对政府和机构的信任度方面，有什么样的成效、缺陷以及改进的可能。

(一)农村小额信贷：社会资本培育不足与长期回报偏离

我国农村地区的医疗、养老等社会保障和济贫水平长期落后于城市地区，贫困人口人力资本(健康和文化水平)投入不足，扶贫资金常常被受助者用于满足最基本的生活消费。20世纪90年代后期，我国开始学习引进孟加拉“乡村银行”的

小额信贷扶贫模式。

十多年的实践表明，在政府干预的惯性作用下，不少地区小额信贷政策的政策要点被严重扭曲，社会资本培育不足，偏离了长期目标。据中国社会科学院贫困问题研究中心小额信贷管理体制课题组的研究报告，1999年以来，“经社并重”的基本原则被严重弱化，越来越“重经轻社”；“有回到旧农贷老路上去的趋势”。^{[4](p117-118)}以效果较好的商洛地区为例，还贷率逐年下降，从1997、1998年的90%下降到75%左右。^{[11](p170-176)}对比研究表明，政府干预的小额信贷回收率必须依靠较高的管理成本来保障，而信贷决策由小组成员自己做出的草海项目，则管理成本低、贷款回收率高。商业银行的介入虽然部分降低了财务风险，但由于注重短期经济回报，加上人员、经费不足，对实现减贫目标没有明显推动作用，不能替代受贷者自我管理的社会组织。因此，要实现小额信贷的长期回报、降低管理风险和成本，必须提高受贷者自我组织、管理和决策的能力。

有人担心，原本用于支持生产的小额信贷常常被农户用于消费性开支，如子女上学、医疗费用、上缴政府收费等。笔者认为，这不是小额信贷本身的缺陷。一方面，贫困是个综合现象，贫困者面临的风险也是综合性的，小额信贷能否转化为脱贫发展的发动机，有赖于综合基本保障的完善。从社会保护理论看，贫困者支付教育和医疗费用属于人力资本投资而不仅仅是消费，能为他们获取长期回报。因此，在微观层面，应鼓励受贷者在互助合作信息共享中提高经营管理能力、拓展市场信息渠道；在中观层面，培育独立于政府的社会组织，降低小额信贷的运营成本和道德风险，提高项目的经济可持续性；在宏观层面，建立社会资本友善的政府管理和法律环境以及有助于人力资本投入的社会保障制度，提高贫困人群的主动性和持续性。只有同时致力于三个层面的综合性社会机制培育，才能实现小额信贷“经

社并重”的政策目标。

(二)城市创业和再就业:政府、社会、个人的合作共生

对于20世纪80年代城市转型过程中产生的下岗失业者来说,除了来自家庭的非正式支持网络之外,原来正式的社会网络支持几乎全部来源于“单位”。在向社会保障制转型过程中,“单位”对他们能否顺利获取新的正式的社会支持起到了重要作用。这一人群本来就学历低、技能低、职位低、非正式社会支持网层次低,转型中社会资本重构困难重重。

因此,以扩大就业、以创业促就业为目标的政府干预便成为转型期城市减贫的主要方式。其中,始于上世纪90年代的天津小额信贷模式与上海小额贷款模式各自都取得了一定的成效。两者在社会资本重构方面的起点和路径不同,但近年来,在促进政府、社会和个人三方融合的机制培育方面却有相互借鉴之势。

天津模式由国际组织给与资金和技术支持,由政府部门和社会组织实施,帮助天津下岗女工获得资金进行创业。从贷款客户定位、贷款产品设计、组织管理、资金管理等方面,项目始终将社会机制培育和个人信用积累作为重要目标。如在客户定位方面,首先满足符合社会标准而不是经济标准的人群的需要;在组织管理方面,减少政府对贷款决策的干预,致力于微型金融组织的能力培育,根据现代企业系统的基本原则设计可行的管理体系,增强管理的透明性,最终注册成为非政府组织;在风险管理方面,实行5%的保证金制,借贷前进行培训,贷款官员定期与小组成员联系,以分期还贷和小组担保或个人担保的方式进行,以提高贷款者的信用意识,并与银行合作,促使微型金融组织加强财务管理,提高贷款基金的自给率;在产品方面,为有良好信用记录的客户设计短期的季节性贷款。^[14]这些努力有利于在微观和中观层面形成和积累良好的社会

资本,该项目也成为中国城市第一个成功的小额信贷工程。

然而,在宏观的政策和制度建设层面,上海的小额贷款模式显然更胜一筹。

“上海模式”始于1996年,核心内容是发展非正规劳动组织以促进弱势群体就业。1999年、2000年,正值国有企业改革和下岗高峰之时,上海市政府出台促进小企业尤其是吸纳下岗失业人员的社区服务型小企业发展的政策,进一步扩大“以创业带动就业”的覆盖范围,并以制度形式加以规范。为解决创业融资难的问题,政府成立市开业指导服务中心并配以促进就业专项资金,为城镇户籍的原下岗、失业人员和农村富余劳动力提供贴息或再担保或补足不足担保,并于2002年5月颁布《关于促进就业专项资金担保开业贷款的实施意见》。

与“天津模式”相比,“上海模式”特点明显。首先,单笔贷款额度大。由于5万元以下免个人担保(2005年改为7万元),大部分贷款集中在7万元以下,截至2005年6月,平均每笔6.56万元。其次,要求全额担保或抵押。第三,政府全面负责。虽然在贷款申请和借新还旧的过程中,社会中介机构提供财务评估、跟踪管理等服务,但无论是贷款资金的管理、贷款的决策以及免于追索的决策,都由政府部门负责(市开业指导服务中心、市就业促进中心)。资金也来源政府的专项资金。第四,制度化保障。除了颁布规范制度外,还将个人信用纳入法律约束的范围。第五,贷款总规模大。截至2005年6月,累计贷款金额2.34亿元。^[15]

上海模式是典型的政府主导和推动型,利弊兼具。一方面,在社会发育不足、政府掌握大部分资源的中国,正式法律制度和行政、财政资源方面的强大支撑有利于增加社会资本的有效供给,在短期内迅速扩大济贫融资规模。但另一方面,这一模式发展到一定阶段便遭遇瓶颈。至

2005年,上海小额信贷的组织获贷率只有10.4%。此外,贷款使用中的道德风险仅靠政府一方难以防范,对恶意逃废者追究法律责任缺乏可操作性,对经济困难的逾期贷款者进行追索又难以获得社会认同。

2005年上海出台的新政策借鉴了天津模式“小组+社会”的管理和组织方式,在社区层面建立由开业专家、就业援助员、社工以及街(镇)劳动保障部门、居(村)委会等组成的“逾期贷款社区合议小组”,对借款人及家庭是否符合贷款免追索条件进行合议。合议小组制虽然无法从根本上改变政府主导特征,但毕竟将“社会”一方纳入了信息获取渠道和决策过程,有助于政府、社会、受助者的相互理解和加强信任,共同实现政策目标。

近年来,我国农村最低生活保障制度、医疗和养老保障制度逐步建立和完善,在法律和制度层面赋予了农村人口更有利的社会和政治环境;减贫政策也趋向综合,如天津模式增加了教育贷款项目。这些都为小额信贷模式的“发展之翼”起飞提供了综合性“托底”保障。如《海口宣言》再次强调的,小额信贷不仅是一种经济行为,更重要的是它还体现出一种社会责任,是经济效益和社会效益的有机统一。可以预见,致力于社会组织能力培育的小额信贷模式,或将在建立政府、社会、个人三方合作的宏观社会结构方面产生更为深远的影响。

注释:

2004年12月,中国国际经济交流中心(CIETE)和天津市妇联以及天津市妇女创业发展促进会签署了《天津下岗女工再就业小额信贷合作谅解备忘录》,使促进会从妇联独立出来,拥有更多的经营自主权,自负盈亏并扩大服务规模。

2007年12月27日,孟加拉格莱珉信托、海南省农村信用社联合社、中国小额信贷发展促进会等机构在中国(海南)农村小额贷款国际论坛上共同签署发表了共同致力解决全球农村贫困人口问题的《海口宣言》。

参考文献:

- [1]吴国宝.中国小额信贷扶贫研究[DB/OL].<http://www.adb.org/Documents/Translations/Chinese/>, 2001: 170-176.
- [2]洪小良,尹志刚.城市贫困家庭的社会支持网研究[DB/OL].<http://www.sociology.cass.cn>, 2005.
- [3]唐钧,朱耀垠,任振兴.城市贫困家庭的社会保障和社会支持网络——上海市个案研究[J].社会学研究, 1999(5): 105-118.
- [4]小额信贷管理体制课题组.关于改进和完善政府实施小额信贷扶贫管理体制的研究报告[J].当代中国史研究, 2001(5): 117-118.
- [5]上海市开业指导服务中心.关于2005年上半年开业贷款担保情况的汇报[EB/OL].<http://www.12333sh.gov.cn>, 2005.
- [6]侯龙龙.人力资本、社会资本与收入决定——一个综述[J].北大教育经济研究(电子季刊), 2003(1): 1-9.
- [7]唐钧.社会排斥与城市贫困群体的生存状态[DB/OL].<http://www.sachina.edu.cn>, 2005.
- [8]杨荣.社会资本的缺失与重建——以中国城市社区发展为视角[J].山东科技大学学报(社会科学版), 2004(3).
- [9]吴光芸,杨龙.社会资本视角下的社区治理[J].城市发展研究, 2006(4).
- [10]郝彦辉,刘威.转型期城市基层社区社会资本的重建[J].东南学术, 2006(5).
- [11]Norton, Conway & Foster. Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development [A]. http://www.odi.org.uk/Publications/working_papers/wp143.pdf, 2001, pp. 21-24.
- [12] Martin Paldam. Social Capital: One or Many? [J]. Journal of Economic Surveys, 2000(12).
- [13] Else Oyen. Social Capital Formation as a Poverty Reducing Strategy? [DB/OL]. http://www.unesco.org/most/soc_cap_symp.pdf, 2002, pp. 11-15.
- [14] Hendricks & Associates. Tianjin Women Self-Employment & Job Creation Workshop [DB/OL]. http://www3.sympatico.ca/hendricks/tianjin_women.ppt, 2001.

(责任编辑 刘华安)