



第五十三届会议
临时议程*项目 101

微额信贷在消灭贫穷方面的作用

执行联合国第一个消灭贫穷十年（1997 - 2006 年）

秘书长的报告

摘要

本报告是对大会 1997 年 12 月 18 日第 52/194 号决议所载要求做出的响应。这是秘书长首次应邀编写的有关微额信贷问题和消灭贫穷的报告。突出这一问题反映了诸如孟加拉国农村银行等小规模贷款方案最近取得的成功。这些方案主要依靠向从事农业、销售、手工艺、贸易和类似活动的小企业提供贷款（通常几百美元）。这些项目的参与性质以及对女企业家和产生就业给予的重视，为以此种办法减轻贫穷带来了希望。

本报告调查了当前的经验，并着重介绍微额信贷办法的优缺点，包括行政上的困难和与面向穷人的其他服务缺乏联系。本报告还载有加强业务的建议，并特别请求确保在支助小企业部门这一更广泛的范畴内建立微额信贷项目。强调捐助国在这方面的责任。

最后，本报告着重介绍联合国系统和非政府组织支持微额信贷的活动，特别强调世界银行赞助的援助最贫穷者协商组。

* A/53/150。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一. 导言.....	1 - 3	3
二. 小额信贷在消灭贫穷方面的作用.....	4 - 41	3
A. 小额信贷与消灭贫穷.....	5 - 7	4
B. 小额信贷方案的特点和最新成就.....	8 - 25	4
C. 国际机构的最新事态发展.....	26 - 31	9
D. 为加强对小企业支助而努力.....	32 - 40	10
三. 对小额信贷贷款给予的国际支持.....	41 - 61	12
A. 联合国.....	42 - 52	12
B. 联合国各基金和方案.....	53 - 56	16
C. 联合国各专门机构.....	57 - 61	18

一. 引言

1. 大会 1995 年 12 月 20 日第 50/107 号决议宣布的联合国第一个消灭贫穷十年（1997 - 2006 年）的目标是，通过国家行动和国际合作，实现消灭赤贫的目标。题为“消灭贫穷国际年（1996 年）的举办和对十年其余期间的建议”的秘书长的报告（A/52/573）最终向大会报告了消灭贫穷阵线上的进展。还为本届会议编写了有关该十年的增订报告。

2. 大会 1997 年 12 月 18 日第 52/194 号决议注意到，许多国家均已证实微额信贷方案是使人民摆脱贫穷的有效工具，并有助于增强他们参与社会的经济和政治进程。除其他规定之外，大会呼吁联合国系统的相关机关、组织和机构，特别是联合国各基金和方案及区域委员会，以及参与消灭贫穷的相关国际和区域金融机构和捐助机构一起，探讨将微额信贷办法作为消灭贫穷的工具纳入其方案。大会请秘书长与联合国系统相关组织，包括各基金和方案及世界银行合作，向大会第五十三届会议提交有关微额信贷在消灭贫穷方面的作用的报告。

3. 1995 年 3 月在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议也强调增加农村或城市小生产者、无地农民和其他低收入或无收入的人获得信贷，同时特别注意妇女和贫穷阶层及易受害阶层的需要。呼吁各国政府审查限制生活贫穷者，特别是妇女，以合理条件获得信贷的国家法律体制、规章制度和组织结构；增进获得偿还得起的信贷的切合实际的目标，鼓励改善获得信贷和加强有组织的信贷系统能力以便向生活贫穷者和易受害阶层提供信贷和相关服务；及扩大金融网，依靠现有网络，增进有吸引力的储蓄机会并确保当地一级平等获得信贷。^{1/}

二. 微额信贷在消灭贫穷方面的作用

4. 这是秘书长首次应邀向大会提出的有关微额信贷主题的报告。在消灭贫穷的国际战斗这一更广泛的范畴内，本文着重介绍了微额贷款办法的优缺点，从中得出了有关今后行动方针的一些结论。按照大会的要求，本报告提供了有关联合国各基金、方案和机构行动情况，特别是实地情况的资料。

A. 微额信贷与消灭贫穷

5. 自社会发展问题世界首脑会议以来，消灭贫穷的优先考虑得到增强。正如秘书长上一次关于消灭贫穷的报告（A/52/573）所说，现在各方面广泛接受，劳动密集而公平的充满活力的经济增长，加上社会支出费用增大——特别是为穷人（现在估计为 13 亿人）——正成为消灭贫穷战斗中的联合致胜因素。

6. 几种因素致使人们对微额信贷促进更加公平的增长越来越感兴趣。人们日益认识到通过加强获得包括信贷在内的所有生产要素，使全体人民获得权力的重要性。此外，非政府组织在发展中的作用价值正受到更多的注意。

7. 正是在这种背景下微额信贷最近获得了--定程度的突出地位。这是基于一种认识：提供小额贷款将激发穷人企业家精神的潜能，并将他们引入小企业部门。这能使他们增强自力更生，创造就业机会，尤其是使妇女参与有经济效益的活动。目前，估计发展中国家约有 3,000 个微额供资机构。这些机构也帮助在这些国家里建立更深入、更普及的金融市场。

B. 微额信贷方案的特点和最新成就

8. 世界许多地区，特别是农村地区，很早就出现的非正规小型贷款安排现在仍然存在。适当的实例包括加纳、肯尼亚、马拉维和尼日利亚的办法（“互助会”、“esusus”等）。这些方案为农村人口提供了在本地区内获得储蓄的渠道并对经济波动起某种缓冲作用，还鼓励建立--种协作的社区情感。组成的小组提供联合担保，并成为传播有益于经济和社会进步的宝贵资料的工具。

9. 所有经济形式都依赖金融中介功能，将资源从储蓄者手中转到投资者手中。在市场经济中，这种功能由商业银行和资本市场来履行。金融媒介活动的更加普及以及深度和种类的日益增加就是不断发展的标志。但在许多发展中国家，资本市场仍处于初级阶段，商业银行不愿意向穷人贷款，主要

因为缺乏担保和交易费用高。穷人贷款的金额较小，向他们贷款的手续和监督行政费用与贷款金额相比过高。国际农业发展基金会（农发基金）的一项研究证实，复杂的贷款程序和日常文书工作，加上缺乏会计经验，限制了穷人获得正规信贷来源的机会。其他报告引述这一事实：农村地区的商业放款人宁愿主要与大型务农者打交道。

10. 缺乏商业银行导致非常规贷款形式的产生。最近对微额信贷给予突出地位主要是因为数量较少的微额方案取得成功及其规模越来越大。孟加拉国农村银行取得的成功最显著，该行现已覆盖 200 多万人，累积贷款约 21 亿美元。拉丁美洲也有类似的成功实例（如玻利维亚团结银行），非洲次之（肯尼亚农村企业方案是一个恰当的实例）。几个转型经济体也取得了进展，一些实例中情况有好有坏。此类机构不仅取得了一定程度的成功，而且还设法吸引了捐助国的支助和新闻界的关注。

11. 这些办法的特点是，贷款规模较小，最多几百美元。偿还期较短，约一年左右。妇女是该活动的主要受益人，基金的目标主要包括农业、销售、贸易、小手工艺和加工业。行政机构普遍较简单，整个过程具有参与性。微额信贷贷款的影响在农村地区与城市地区之间差异较大。

12. 在许多发展中国家，整体利率开始时较高，所以当加上风险溢价时，微额贷款办法收取的利率非常高。许多此类微型机构要求较高的偿还率。这可归因于非正规的参与结构，创造了债务人尊重其义务的气氛。尽管这种现象在经营较好的机构中的确存在，但不能核实这是否具有普遍性。通过该领域里的“全球”研究，也几乎无法核实，尽管近年来微额信贷的文献较多。

13. 应该注意，迄今为止，尽管就微额信贷方案对家庭收入的影响所做的大量研究显示，此类方案的参与者通常比他们在参加方案之前获得更高、更稳定的收入，但一些从业人员仍对研究调查结论持保留意见。此外，有财政能力进行影响评估的微额信贷方案并不多，这是因为评估一般昂贵并且耗时。专家们对一些出版研究报告中使用的方法的有效性存在着严重分歧。在一些情况中，甚至更严谨的研究也产生了不确定的结果。一些研究显示，使

用这种信贷作为消灭贫穷的工具受到限制,包括确定穷人和确定信贷目标以触及穷人中最贫穷者方面的困难。此外,还有一种情况:许多人,特别是穷人中的最贫穷者,通常无能力从事经济活动,一部分是因为他们缺乏商业技能,甚至缺乏从事商业的积极性。

14. 此外,依然不明确的是,微额信贷扩散范围,或有可能扩散的范围能否对全球贫穷产生重大的削弱影响。最起码,此类贷款的实际使用比较适中:例如,世界银行的整体业务量只有 2.18 亿美元。最近的国际会议声称,到 2005 年覆盖 1 亿个家庭的目标需要每年补充约 25 亿美元的费用。这应与所有发展中国家全部国内生产总值进行比较,后者现在约为 6 万亿美元。看来微额信贷方面最好形成一定比例。

15. 此外,管制这些机构的行政结构一般薄弱或处于起步阶段,通常需要大量交易费用。例如,经济合作与发展组织(经合组织)进行的研究发现,许多专门的农业机构未被指定担当金融中介。金融媒介活动成功与否在任何时候都主要取决于如何有效地完成交易。如果交易费用加上高利率,要求该业务产生大约 30%至 50%的利润率,不知在经济上这是否合算。在许多微额贷款业务中,周转快且利润率高的交易活动占主导地位并不令人惊奇。

16. 在许多情况中,微额信贷方案是独立业务。现在达成了大量的共识:向穷人贷款只要同时提供其他服务,特别是培训、信息和获得土地,就能成功。例如,经合组织的研究强调,信贷需要由获得土地和适当技术来补充。但是,此类活动要求公共部门的有力支持。在一些最低收入的国家里,农村贫穷的最严重唯一原因就是得不到土地,在这些国家里,这是贫穷境况的主导面。但是,几乎没有国家执行了重要的土地改革方案。

17. 此外,在微额贷款机构激增方面,非政府组织和外国捐助者起了越来越重要的作用。非政府组织的素质和实力各不相同。研究表明,当发展中国家政府和非政府组织携手合作时,便产生最佳成果。尽管捐助国参与是积极的,但应该注意,近年来,官方发展援助总额已减少。

18. 在过去的十年里，微额供资机构采取了向穷人企业家提供信贷和储蓄服务的创新办法。对于信贷在减轻贫穷方面的作用，曾提倡两种办法。尽管创收办法的支持者坚持认为，主要应向穷人企业家提供信贷，使之有能力资助具体的私人创收活动以提高其收入，但所谓新最低限度主义办法的支持者争论，信贷方案仍将帮助穷人消灭贫穷，方法是向能够偿还贷款的任何穷人都提供信贷，但不向他指明如何利用该贷款且用在何处。一些研究指出，最低限度主义办法主张的非生产性利用信贷的问题在于这种情况：用贷款消费而不是投资，此类借款人的行为如果被其他穷人效仿，将对微额信贷今后的发展产生负面影响。

19. 几家微型金融机构通过拟订创新战略成功地帮助了穷人中最贫穷者。这些战略包括向穷人提供小型贷款，特别是在农村地区，实行全部成本利率，无担保，能够以频繁的分期付款偿还。借贷人组成小组，这减轻了拖欠风险。这些战略还成为传播有关提高穷人的健康水平、法律权利、卫生和其他关注事项的宝贵资料的有效机制。首先，许多微额信贷方案以社会中最易受害阶层之一——生活在资产甚少或根本没有资产的家庭中的妇女——为目标。许多研究得出结论，通过提供自营职业机会，这些方案极大地增强了妇女在家庭中的安全、自主、自信和地位。

亚洲

20. 亚洲区域的微额信贷已发展到最大程度。农村银行信贷提供系统成功使用的创新办法是“同等人群体监督”，以减轻贷款风险，但一些研究建议，农村银行偿还率高的部分原因也是采取了偿还贷款分期付款和收集储蓄的公众每周会议的做法，出席会议是强制的。据报告，会议增强了纪律文化、例行偿还及工作人员责任制。并非所有微额供资机构都使用同等人群体监督做法。其他机构，如为 250 万客户和 1200 万小型储蓄者服务的印度尼西亚人民银行等其他机构依靠品行证明人和在当地招聘的贷款代理人以取代实物担保。

21. 泰国农业和农业合作银行为大约 100 万微额借款人和 360 万微额储蓄者服务。诸如拥有 50 万客户的孟加拉国社会促进协会和拥有 20 多万成员

或客户的越南人民信贷基金,等新机构却成为在该行业中有增长潜力的另一些实例。据报告,其他机构,如柬埔寨地方经济发展协会、孟加拉国 Buro-Tangail、自管职业妇女协会、印度银行、及马来西亚 Amanah Ikhtiar 也取得了可喜的进展。

22. 各种机构参与了微额供资服务,其中包括正规商业银行、农村银行、合作机构、信用合作社和非政府组织。他们做生意的办法范围从农村银行风格的团结小组和与个别客户打交道的机构到自管自助小组不等。报告指出,一些机构已超出提供保险和其他金融服务的信贷范围。农村银行和孟加拉国农村促进委员会提供了非金融服务,如为其客户产品提供零售销路便利。

拉丁美洲

23. 据报告,在拉丁美洲,非赢利发展机构国际行动社及其分支机构在过去五年里已向穷人企业家拨给 10 亿美元贷款。其首次贷款为 100 至 200 美元,总的偿还率在 98%以上。其拉丁美洲和北美洲的分支机构网络--年向穷人企业家(其中 56%是妇女)提供 3 亿美元贷款。自 1987 年以来,国际行动社网络的积极借款客户从 13,000 人增至 285,000 人。现在,最大的六家分支机构每月提供 100 万美元贷款。玻利维亚团结银行从一家提供信贷的非政府组织发展成许可证齐全的商业银行,向 67,000 人提供金融服务,占玻利维亚整个银行系统全部客户人数的一半以上。据报告,多米尼加共和国微型企业发展协会和秘鲁社区行动社已实现了可持续发展。

非洲

24. 在微额供资机构仍在初始阶段的西部非洲,世界银行九个微额供资方案个案研究得出结论:全部九个方案完全进入微额供资领域最佳做法的主流中。这些方案是: Pride, 几内亚农村信贷和互助信贷; 塞内加尔互助信贷和塞内加尔 Nganda 农村银行; 布基纳法索人民银行网和萨赫勒行动促进农村小型信贷项目; 及马里 pays dogon 和 Kafo Jiginew 农村银行。就可持续地向微观企业家贷款而言,研究根据以下理由对各方案给予很高的评价:全

部九个方案设在客户附近，并尽可能在最大的流域地区；它们使用简单的、针对文化环境设计的贷款技术；而且对贷方和客户价格便宜；他们采用获得高偿还率的有效技术；大多数都包括储蓄；这满足了许多人的关键需要，它们将贷款订价远远高于商业贷款利率，尽管未能以全部成本收回。

25. 最近对 11 个主要微型企业金融方案——塞内加尔私人企业信贷机构、多米尼加共和国 Mujer 发展协会、玻利维亚团结银行、印度尼西亚 Kredit Desa、印度尼西亚人民银行和 Lambaga Perkreditan Desas、尼日尔 Bankin Raya Karkara、哥伦比亚团结行动合作社、哥斯达黎加公司一体化联合会、孟加拉国农村银行和肯尼亚农村企业方案——所做研究表明，其中 10 个方案具有业务效率。五家机构全部获利，产生了资产方面通货膨胀调整的积极收益。据报告，1993 年，塞内加尔私人企业信贷机构、玻利维亚团结银行和印度尼西亚 Lambaga Perkreditan Desas 分别收回其费用的 100%、103% 和 137%。鉴于微额供资机构的知名度越来越高，其中一些机构现在探讨是否可能调动存款或利用商业资本，据报告，在玻利维亚、加纳、肯尼亚和秘鲁及其他国家中，银行管理者为这一类新机构制订了法律或专门条例。在玻利维亚，据报告，团结银行——一家私人商业性微型企业银行——由银行主管部门管理，遵守与传统银行相同的财务和报告要求，但贷款文件和风险分类细则更简单。在试图鼓励新的微额供资机构的玻利维亚，据报告，政府开始为一种名为私人借款基金的新类型中介颁发许可证，接受与银行相同的破产和储备要求，但资本最低要求降低。

C. 国际机构的最新事态发展

26. 最新讨论结果之一表明，如果微额信贷要比现在预期需要的规模更大和取得成功，则要求做出更加协调和协同的国际努力。牢记这一前景之后，世界银行主要通过设立援助最贫穷者协商组来领导国际协调过程，该小组将一些西方捐助国和国际机构聚在一起。该小组拥有确保非政府组织和借款人普遍享有咨询的辅助机构。

27. 援助最贫穷者协商组由包括联合国各机构在内的 25 个成员组成，是努力解决微额供资遇到的问题多边捐助者。其中最重要的问题是缺乏获

得信息、对贷款拖欠的衡量、利率的确定、贷款程序的设计和商业项目的制订。援助最贫者协商组的目标是促成良好的捐助做法，包括业绩标准。

28. 有关向微额信贷机构供资的水平问题，在最初两年半内，援助最贫者协商组向微额供资机构提供约 1800 万美元赠款，并在过去三年里向微额供资活动承诺了 4 亿美元款项。这些款项金额比较适中。赠款直接提供给各机构和从业人员网络。资格标准如下：(a)各机构必须为 3,000 以上非常贫穷的客户服务，其中至少 50%必须是妇女；(b)各机构必须在业务上自给自足，并正在实现财政自给自足；(c)各机构必须正在调动国内商业资源。

29. 援助最贫者协商组进程的一项重要事态发展是各种成功的事例及其特点现在更为人所知。将这些最佳微额信贷做法传播到世界不同地区——其情况通常大不一样——现在成为国际社会和发展中国家面临的中心挑战。

30. 在国际社会中，联合国许多机构现在开始支持微额信贷，特别是在联合国开发计划署（开发计划署）的领导下进行。提供实际财政资源比较有限；相反，联合国各机构强调能力建设和机构加强、培训和协商，以传播最佳做法。依据大会第 52/194 号决议的规定，要求所有联合国机构提供有关活动的资料；这一情况载于下文第三章。

31. 应该牢记，世界官方发展援助总额在缩减，联合国机构的资源特别紧张。因此，更好地利用现有资源成为更加迫切的先决条件。重要的是，要将资源提供给具有潜力的部门，特别是农业、基础设施和教育。如果新形式发展活动的实验导致浪费援助将是十分遗憾的事。

D. 为加强对小企业支助而努力

32. 上文讨论表明，如果微额信贷将在发展中起有力的作用，需要达到某些要求。最关键的要求是，将微额信贷贷款视为对小企业部门支助的综合方案的一部分。根据援助最贫者协商组的估算，该部门已雇用 5 亿穷人；它构成了众多发展中国家中加强私人部门的积极基础。这要求发展中国家政

府制订计划和方案以普遍支持小企业，其中微额信贷应成为一个组成部分。此外，规章制度应令小企业可以接受。发展中国家的许多微额借款人都抱怨这一具体缺点。

33. 经合组织国家有许多有利于小企业的成功干预实例，其中首要实例是美国小企业管理局。该局是比较著名的组织，完全由政府支持，通过私人部门经营，为小型商业部门提供范围广泛的支助服务，包括信息和培训。（当然，该方案中以商业利率为主。）

34. 发展中国家可从制订类似的综合方案中受益，这些方案最终让私人部门参与，并且适用时让效率高的非政府组织参与。联合国可在该方面提供更有活力的技术援助方案。既照顾到让穷人最终进入市场经济和享有商业贷款利率，又照顾到在其创业最初阶段向他们提供低成本援助的重要性，这是很微妙的事。

35. 确定目标是特别棘手的议题。有人断言，非常贫穷的人太脆弱，无法从微额信贷中受益，受益的是“境况较好的穷人”。尽管需将所有穷人列入该方案，但缺乏基金迫使组织者做出特别努力，使穷人中境况较差者受益。微额信贷应被视为对提供基础服务的补充，如教育、住房、保健和营养。后者在消灭贫穷的战斗中必不可少。

36. 今后任何努力的关键部分都应该是加强现有微额信贷机构的行政机构，而不是让多种相互竞争的机构激增。在微额贷款中，规模经济可能很重要。充满活力的领导和付酬管理人员可能很关键。有关提供给穷人的现有服务的资料提供尤其至关重要。即使在一些先进的发展中国家中，目前也未能实现。有关面向穷人的服务的资料很少便捷可得。

37. 在这方面，微额信贷业务的长期金融可持续性值得特别关注。在较成功的方案中，偿还率高，但许多形象不佳的业务并非如此。如果缺乏长期可持续性，微额信贷业务则成为福利或慈善业务。尽管在某些情况中，后者在发展中拥有自己的地位，但它们不应成为微额信贷机构的特点。

38. 确保这些业务的长期可持续性的唯一最重要因素可能是，业务中包括调动储蓄功能。目前也并非全是这种情况。向穷人贷款的业务也应迎合其储蓄需要。在许多发展中国家，储蓄习惯非常普遍，但体制结构不完全迎合这些习惯。应一直探讨是否有可能在某种形式的信用合作社组织中将储蓄和贷款业务结合起来。再次声明，经合组织国家的信用合作社运动可以被发展中国家效仿。国际组织能够为确定信用合作社的框架和加强管理提供技术援助。

39. 捐助国肩负的特殊责任是，确保金融媒介活动方案基础坚实，通过有实力的当地实体经营，并让公共部门参与，确保监测是该进程的一个重要部分。在某种程度上，最近给予这些业务的突出地位是由捐助国推动的；捐助国方面因此责任重大。尤其重要的是，捐助基金，无论是赠款或贷款，不应被受援国视为简单的转让。

40. 在许多环境中，捐助国之间的协调被视为薄弱环节，因而在发展中国家导致重复性项目和现有机构能力被破坏。援助最贫穷者协商组的进程应得到极大的加强并旨在改善捐助国的协调。联合国系统能够帮助这一进程，尤其是在实地一级。联合国系统还需要传播更切合实际的微额信贷办法潜力概念，将之置于消灭贫穷战斗这一更广泛前景中。

三. 对微额信贷贷款给予的国际支持

41. 本节载有联合国系统的活动总结。

A. 联合国

42. 在联合国秘书处，援助社会发展问题世界首脑会议后续活动的执行和所涉政府间机构的服务由经济和社会事务部负责。该部也是联合国第一个消灭贫穷十年的联络中心。根据任务，对非洲和妇女地位的提高给予特别注意。

43. 1997年2月6日，由非洲和最不发达国家特别协调员办公室主办、

前政策协调和可持续发展部与发展支助和管理事务部及联合国几个机构共同赞助题为“非洲宣传论坛：微额信贷与消灭贫穷”的一日论坛。该论坛的议程侧重于与消灭贫穷战略重要方面有关的五个问题。这些问题包括微额信贷对粮食安全的影响；赋予妇女经济权力；提供社会基础服务；就业/自营职业；及传统的银行体系。

44. 1997年7月，非洲和最不发达国家特别协调员办事处与日本和泰国政府及开发计划署一起主办了在曼谷举行的赋予妇女经济权力问题亚洲-非洲论坛。该论坛通过了行动纲领，包括一项建议：通过改善获得信贷和金融情况并通过促进微额供资方案，包括不担保的分组供资和储蓄及信贷设施，促进赋予妇女经济权力。

45. 非洲和最不发达国家特别协调员办事处也参加了1997年9月16日至19日在阿克拉举行的第六届国际女企业家会议。此次会议的主题是“技术与交流：女企业家对全球经济的影响”。该办事处还将参加第二次非洲发展问题东京国际会议，此次会议将讨论使非洲微额信贷概念合理化和制订在整个非洲区域适用的模式这一问题。有关出版物，该办事处在挑选出的14个国家中进行了有关消灭贫穷的研究，介绍改变贫穷和不发达的创新努力经验。研究显示微额信贷办法如何能够促进社区发展。

46. 有关微额供资的另一项研究正由公共经济和公共行政司完成。该研究将探讨微额供资机构的各个方面，包括与微型企业的财政活力有关的问题，并探讨使微额供资与商业贷款区别开来的因素。

各区域委员会

47. 作为社会发展问题世界首脑会议的后续行动，并作为对大会关于微额信贷在消灭贫穷方面的作用的第52/194号决议的响应，各区域委员会在微额供资领域里正执行一些倡议。在非洲经济委员会（非洲经委会）的情况下，其微额供资工作计划的主要目标是，通过创造有关微额供资对私人发展的作用的意识并就如何阐明政策、战略和机制以鼓励微额信贷和所需金融媒介活动向成员国提出建议，促进微额供资成为维持微型企业运行的战略工

具。在这方面，1997年非洲经委会就调和非洲本地非正规和正规微额供资系统和做法进行研究，并向政府、金融机构、非政府组织、私人部门和基层组织提出建议。1998-1999年工作计划还包括有关微额供资对中小型企业可持续发展的作用的研究。自1992年以来，非洲经委会一直在埃塞俄比亚和赞比亚执行有关促进非洲经济发展中的非正规部门的实验项目。预计下一步将在科特迪瓦和加纳执行该项目。非洲经委会计划今后几年在非洲国家中推广该实验项目的成果，方法是：出版有关经过试验的参与性办法手册、举办分区域讲习班；及增强提供给非洲经委会成员国的咨询服务。在这方面，非洲经委会还打算采取措施，加强与双边和多边伙伴的合作。

48. 如同其他区域委员会一样，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）提供了有关国家之间交流微额信贷设施方面的经验的机制，并提供了拟订最佳做法和评估模式及提出新办法的方法。在筹备加强农村金融机构的区域协商会时，亚太经社会在1997年下半年进行了五国研究（不丹、印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾和越南）。研究和协商的目的是，严格审查非正规信贷组织向农村穷人提供信贷的效率，审查微额供资活动，并建议替代政策，以便在下一个十年里覆盖众多缺乏信贷的农村贫穷家庭。

49. 有关加强最不发达国家的妇女获得正规信贷和金融机构的多年项目已完成。该项目涉及改善妇女获得正规信贷和金融机构方面的一系列国家个案研究和国家讲习班、一次区域研讨会和两份出版物。该项目打算评估妇女从像银行这样的正规金融机构获得信贷时面临的主要限制的可能性，以确定成功的正规信贷方案的特色并拟订建议。由于这一项目，现在亚洲区域六个最不发达国家中央银行和主要金融机构更加意识到妇女面临的问题。

50. 拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）完成了七个国家中小型企业供资问题的项目（玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔和墨西哥）。该项目显示，目前小企业供资办法基于侧重于信贷补贴的以前政策经验而且业绩不佳。小企业的新办法是面向市场政策的组成部分。这些办法对较小的企业获得技术培训及技术和财政援助供资方面经常提出不明确的目标。不过，实际执行这些措施仍在试验阶段。

51. 西亚经济社会委员会（西亚经社会）开展了一些促进小企业家精神的活动，包括向该区域的国家和机构提供援助。其中一项主要活动是，为创业提供支助并建设国家培训能力。自1990年以来，与当地机构合作，为潜在的企业家和潜在的培训师开办了一些“创业”培训班。为此目的，西亚经社会编写了有关创业的阿拉伯文培训师手册。1996年年初，西亚经社会与联合国妇女发展基金（妇发基金）达成谅解，西亚经委会向约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和巴勒斯坦领土上题为“加强妇女企业发展的机构”的妇发基金项目提供技术援助。西亚经委会对妇发基金项目的援助属于企业家精神培训和商业咨询、信息和商业人才培训场所领域。西亚经委会与妇发基金和约旦发展就业基金合作，于1997年12月6日至11日在安曼主办了“模拟练习和学习实验室发展营地”。该营地的主要目标之一是，更新培训师技能，改编现用培训资料并设计新资料，以满足城市和农村地区各种目标群体的需要，重点为穷人。特别考虑到对微型企业的发展。在1998 - 1999年工作计划中，西亚经委会正在扩大提高生活质量次级方案下面的微额信贷活动。该次级方案侧重消灭贫穷问题，以微额信贷作为一种可能的工具。将涉及以下领域：创收活动在消灭贫穷和提高当地社区的生活水准方面的作用；非正规部门在社区发展中的作用；结构调整的社会影响，特别是对失业问题的影响；及向农村和城市地区贫穷妇女提供微额业务信贷贷款设施。

52. 欧洲经济委员会（欧洲经委会）在评估微额信贷在转型经济体中的作用时强调这一事实：即尽管许多国家，包括捷克共和国、匈牙利、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚，认识到需要发展微型企业，尤其要在面临高失业率的领域发展微型企业，但企业家的财政来源受到限制。原因如下：(a)金融机构认为向微型和小型企业贷款有风险，因为其破产率高、经济不稳定且缺乏担保；(b)商业银行和信贷银行没有与微型企业打交道的经验，处理小额贷款涉及的行政费用高；(c)贷款评价缺乏透明度，金融机构缺乏与微型企业打交道的技巧；(d)几乎在该区域所有国家，国家清算系统贫乏且过时，因此，由于电子货币转移系统遇到不确定情况和延迟，其绝大多数交易都以现金结算；及(e)缺乏市场方面的可靠数据。为帮助消除这些问题，欧洲经委会正支持以下活动：(a)微型企业和微额信贷组织方面有利的国家政策；(b)通过调查和讲习班评价目前的经验；(c)拟订中长期能力建设方案，成立节省成本和自立的微额信贷组织；及(d)设立长期的国家和国际赠款和基金以

执行国家方案。

B. 联合国各基金和方案

1. 联合国资本发展基金

53. 联合国资本发展基金（资发基金）自 1966 年创立以来，作为开展计划署综合机构下面的资本供资窗口，成为开发计划署资助微额供资干预措施的渠道。迄今为止，资发基金已核准 1 亿美元以上的投资信贷活动，绝大多数与微额供资有关，余额供给中小型企业。目前，资发基金拥有约 4000 万美元积极的微额供资业务量，其中非洲占 70%、亚洲占 20%、拉丁美洲占 10%。资发基金通过各种伙伴执行微额供资项目，伙伴范围从国有金融机构到信用合作社和非政府组织。该基金还使用几种金融机制支助这些项目，包括资助创业费用和业务支出的赠款、为贷款提供资本及用作银行再筹集资金“零售”微额供资机构鼓励措施的担保设施。1996 年，资发基金出版了题为“微额供资和消灭贫穷战略”的政策文件，强调资发基金通过提供信贷和储蓄服务，尤其是在农村地区，帮助恢复基本金融媒介活动所使用的政策和工具。资发基金在准备其捐助国 1999 年基金评价时，委托对其方案进行中期评估，包括当地发展基金、经济发展项目和微额供资业务量。自 1997 年 11 月开始，业务量的评估是与援助最贫穷者协商组密切合作完成的。评估侧重于从资发基金主要干预措施中挑选的七个微额供资项目，其中非洲莱索托、马达加斯加、马拉维四项，西非一个区域项目，亚洲（不丹和老挝）两项和拉丁美洲（玻利维亚）一项。

54. 资发基金受到微额供资特别股的积极支持，该股创立于 1997 年 9 月，被分配了在资发基金微额供资固有经验与开发计划署国别办事处全球网络日益增长的需要之间建立协同作用的任务。该股还向在 1997 年 2 月华盛顿特区举行的微额信贷问题首脑会议上发起的微创方案提供质量技术支持，并被分配了帮助创业和新兴倡议的任务。该股在海地、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克和巴勒斯坦领土上发起或支持项目拟订活动。该股还帮助重新设计与西非开发银行合作的区域微额供资项目，以增强其影响和可持续性。该股还向援助最贫穷者协商组准备业务量评价提供关键性支

助。最后，该股帮助资发基金确定专门知识、为审计和评价拟订标准职权范围及界定微创股也将使用的标准监测和影响评价工具，从而帮助改善开发计划署内部的微额供资做法并使之合理化。

2. 联合国儿童基金会

55. 联合国儿童基金会（儿童基金会）将微额信贷纳入被确定因缺乏小额贷款而阻碍改善妇女和儿童境况的国家方案中。在这些国家，儿童基金会与社区、非政府组织和政府合作：(a)激励扩大面向妇女的微额信贷的国家努力；(b)加强提供小额贷款和社会基础服务的国家和当地能力；及(c)监测和评价对微额信贷的支助以提高其效能和效率并为推广最佳做法做出贡献，从而确保可持续地减轻贫穷。在这方面，儿童基金会支持孟加拉国、贝宁、巴西、柬埔寨、中国、埃及、加纳、危地马拉、印度、肯尼亚、尼泊尔、坦桑尼亚联合共和国和越南各国的微额信贷方案。最近在埃及和越南两个国家进行的评价和影响评估显示，微额信贷能够改善借款人的福祉，当信贷与对获得社会基础服务的支助结合时，其影响最大。

3. 联合国妇女发展基金

56. 作为核心战略的一部分，联合国妇女发展基金（妇发基金）认识到需要向妇女提供信贷，作为加强基层一级妇女机构的一种方法。在这方面，妇发基金对西亚的一系列项目投资以确保妇女的能力和技能得到发展并使之能够成功地经营小型企业。这些倡议包括在国家机构内发展商业咨询服务、建立信贷方案网络和支助为加沙、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国几百名女企业家举办的商业和金融管理方面的商业技能培训班。妇发基金与联合国几个机构和其他组织合作，在妇女经济权力有限的区域建立妇女商业网络。在拉丁美洲和加勒比区域，妇发基金与国际行动社协作，努力赢得私人部门支持发起对性别问题敏感的倡议，并帮助促成了拉丁美洲微额贷款组织与银行之间的伙伴关系，利用 120 万美元信贷支持哥伦比亚和智利的妇女企业。在非洲，妇发基金与开发计划署和发展中国家间技术合作特别股协作，促成非洲微额供资网络——一个 42 家微型企业非政府组织网——的建立，向撒哈拉以南非洲 17 个国家的妇女提供小型贷款。在全球一级，妇发

基金还促进形成国际信贷联盟，该联盟由世界领先的 32 个微额信贷和商业非政府组织组成，其分支组织有 200 多个。

C. 联合国各专门机构

1. 国际劳工组织

57. 国际劳工组织（劳工组织）许多年前就通过与发展非正规部门有关的活动，特别是促进合作社，包括储蓄和信贷合作社，参与了微额供资。为对其支持者——各国政府、工会和雇员组织——的需要做出响应，劳工组织制定了国际劳工规范，为其支持者界定有关如何支持贫穷劳动者的企业活动的标准，拟订了技术合作规范以帮助支持者调整政策并改善机构业绩，及制订研究模式帮助解决信息短缺问题、影响决策者并确定最佳做法。劳工组织通过其国家目标审查发现，其支持者认为微额供资是对付减轻贫穷挑战潜在有力的工具，而通过自营职业和微小型企业发展尤其如此。审查呼吁管理机构为正规和非正规微额供资创造更有利的环境，建立补充性微额供资机构并促进微小型企业获得微额供资服务，及帮助妇女获得这些机会（例如，通过使用担保替代物代替贷款担保）。

58. 劳工组织对填补信息短缺、影响决策者和确定最佳/优秀/不良做法的微额供资的各个方面进行研究。劳工组织正在进行的工作涉及如下问题：失业者创办企业；微额供资在工业化国家中的作用——劳工组织 1998 - 1999 年行动纲领：金融部门自由化对微小型企业获得金融服务的影响；性别与财政资源的控制；在贷款担保中使用担保代替物；及降低向微小型企业提供银行贷款的交易成本的战略。

59. 有关技术合作，最近对涉及 1996 - 1997 年间劳工组织技术合作进行的审查确定 52 个项目具有微额供资成份。其中 19 项完全侧重于微额供资，其余项目含有其他干预成份。52 个项目的预算总额为 6780 万美元，其中 610 万美元拨给微额信贷基金，估计 3010 万美元用于微额供资领域里的研究和咨询及能力建设服务。这些项目设在非洲、亚洲和拉丁美洲。冲突后国家，如柬埔寨、前南斯拉夫，和中美洲和撒哈拉以南的非洲等区域也越来越

越要求获得劳工组织的专门知识来促进可持续的微额供资业务。

2. 世界银行

60. 援助最贫穷者协商组创始成员决定将秘书处设在世界银行内的一个原因是，加强世界银行日益增长的微额供资贷款业务量。援助最贫穷者协商组期望世界银行在与各国政府合作为微额供资机构创造有利的商业环境和在整体宏观经济框架和微额供资之间建立联系中起关键作用。援助最贫穷者协商组与微额供资中所涉的世界银行集团实体结成联盟，其中包括面向穷人倡议的可持续银行业务、非洲研究方案和农村微额供资及中小型企业专题组。每个联盟都推出共同产品，如微额供资实用指南和微额供资机构个案研究。在世界银行含有微额供资成份的项目方面，据报告，1997年，19个国家中有21个此类项目已拟订或正在拟议中，包括13个低收入非洲国家。几乎在各种情况中，援助最贫穷者协商组在早期便参与，审查金融媒介活动、产品和服务、能力建设活动及计划贷款或信贷的其他特点。援助最贫穷者协商组还在几个国家就银行项目进行协作，利用世界银行创造有利的政策环境的能力。在过去两年里，援助最贫穷者协商组秘书处和世界银行工作人员就40多个现有和计划的微额供资贷款业务和区域活动举行技术协商会。这种合作改善了许多贷款业务的设计，解决了业务和技术问题并加快了一些国家的金融部门改革，包括安哥拉、阿根廷、亚美尼亚、巴西、摩尔多瓦共和国、斯里兰卡和越南。

3. 国际农业发展基金会

61. 在过去的二十年里，许多财政援助是通过面向发展中国家农村穷入中最贫穷者的微额信贷方案提供的。国际农业发展基金会（农发基金）坚信，穷人“可获得银行担保”。其行动计划基于三项根本主张。第一项源于农发基金的任务：通过承认微额供资的重要性来解决农村贫穷问题，因为它是确保改善世界最贫穷家庭、尤其是这些家庭中的妇女的收入和可持续家庭粮食安全的重要授权工具。第二项承认这样的事实：尽管获得信贷和储蓄设施是关键，但通常确保农村穷人的可持续发展其本身还不够，因为农村穷入也需要为了生产与有效的销售系统建立联系，包括进入市场可行的道路、获得适当的技术、技术培训、投入的公平价格和有利的管理气候。第三，农发基金的主要目标不是向穷人提供临时服务，而是制订可行的、财政上可持续的农村金融制度，特别是为了许多发展中国家生活在边远地区的非常贫穷者制订这些制度。尽管农发基金继续主要侧重于穷人，但还强调需要捍卫贷放基金，提高整个部门的业绩水准及加强非金融服务的提供。在区域和当地一级，农发基金正帮助培养一批微额供资技术专家，加强培训中心并增进与商业资本的持续联系，同时试图确保有利的管理环境。农发基金是援助最贫穷者协商组的积极成员，迄今为止，在提供给农村穷人的金融服务和信贷中承诺款项达 10 亿美元以上，约占其迄今贷款总额的四分之一。估计 2000 万人从这些服务中受益。

注：

^{1/} 见 《社会发展问题世界首脑会议报告，哥本哈根，1995 年 3 月 6 日至 12 日》（联合国出版物，出售品号 E.96.IV.8）。

微额供资及有关问题最新文献选编

联合国各实体

国际农业发展基金会，《世界农村贫穷状况：其根源和后果调查》（纽约，纽约大学出版社，1992年）。

联合国资本发展基金，《微额供资与消灭贫穷战略，捐助国的观点》（1997年）。

援助最贫穷者协商组和世界银行

援助最贫穷者协商组，《微额信贷问题首脑会议报告》，国家元首和政府首脑理事会在1997年微额信贷问题首脑会议发表的公报。

____，《援助最贫穷者协商组的政策纲领——微额供资方案》

____，《重点说明》，第1、2和10期。

____，“微额供资：新兴市场？”，莫希尼·马尔霍特拉著，《通讯》第3期。

____，“为创造一个消除贫穷的世界而努力”，穆罕默·尤努斯著，《通讯》第1期。

____，“孟加拉国的三个创新机构：孟加拉国农村促进委员会、ASA和Buro-Tangail”，格列高利·陈著，《通讯》第5期。

____，“加强亚洲的多边金融机构”，于伊塔·慕克吉著，《通讯》第5期。

世界银行，《微额供资中的个案研究，津巴布韦：ZAMBUCO信托》（1995年）（行政摘要节选）。

____, “西非的非正规部门与微额供资机构”, 《区域和部门研究》, 莱伊拉·韦伯斯特和彼得·菲德勒等, 1996年。

其他

Buckley, Graeme, “Microfinance in Africa: is it either the problem or the solution? ”, World Development, vol. 25, No. 7, (1997).

Currie, Antony, “Small lenders count too”, Euromoney, (July 1996).

Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development, Microfinance for the Poor, Hartmut Schneider ed. (1997).

Johnson, Susan, and Ben Rogaly, “Microfinance and poverty reduction”, Oxfam (UK and Ireland) and ACTIONAID (1997).

MkNelly, Barbara, and Christopher Dunford, “Are credit and savings services effective?” A Literature and Analysis, Freedom from Hunger, Research Paper No. 1.

Mosley, Paul and David Hulme, “Microenterprise Finance: Is there a conflict between growth and poverty alleviation ?”, World Development, vol. 26, No.5(1998), pp. 783 - 790.

United States Agency for International Development, “Assessing the impacts of microenterprises interventions: a framework for analysis, managing for results ”, Working Paper No. 7(March 1995).

____, Microenterprise Development Brief No. 18(September 1995).