

人力资源开发与就业

以金融创新促进城市再就业^{*}

——以天津市妇联小额贷款扶助下岗女工项目为例

安合祥, 黄树青

(天津财经学院, 天津 300222)

摘要: 本文从理论和实践相结合的角度, 对天津市妇联小额贷款扶助下岗女工项目的运作机制和成功诱因进行了剖析。认为项目在推进资源配置方面实现了“帕累托改进”, 城市具备推进该项目的环境条件是其成功的基础。文章阐发了小额联保贷款对提高城市扶持再就业资金使用效率, 培养下岗女工再就业的自立、自尊、自信、自强意识, 推动了城市新型合作机制的建设和全面提高妇女素质的重要意义。

关键词: 小额信贷; 再就业; 资金使用效率

中图分类号: F83; F241.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)05-0032-04

Financial Innovation Facilitates Urban Reemployment

——A Case Study for the Lay-off Women in Tianjin

AN He-xiang, HUANG Shu-qing

(The Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300222)

Abstract: Combining theories with practices, the article analyzes the operation mechanism and success reason of the micro-credit project aiming at the laid-off women by the Tianjin Women' Union. The authors think that the project realized the "Pareto Bettement" in the aspect of pushing resource allocation. The key to success is the urban environmental condition in the course of promoting this project. The article explains the significance of micro-credit on enhancing the fund efficiency, bringing up laid-off women' consciousness of independence, self-respect and confidence, pushing the construction of new municipal cooperative mechanism, and improving women' all-around ability.

Keywords: micro-credit; reemployment; fund efficiency

下岗职工再就业是城市扶贫的重要组成部分, 下岗职工创业过程大多需要资金支持, 其

还款能力存在不确定性, 限制了他们从亲友那里得到资金。下岗职工财产相对较少, 可供抵

收稿日期: 2002-12-27

* 本文的调研得到了天津市妇联项目办的大力支持, 在此深表谢意。

作者简介: 安合祥(1943-), 男, 河北晋州市人, 天津财经学院金融系投资教研室主任, 教授。研究方向: 投融资、农村金融、就业。

押的财产更为缺乏，对其个人资信状况银行无法了解，贷款额度不大也会带来相对高昂的管理成本，他们也很难得到银行贷款。下岗女工作为城市贫困阶层中的弱势群体，获得银行贷款的难度更大。天津市妇联借助金融创新将农村扶贫中的小额联保贷款机制引入城市扶贫，较好地解决了下岗女工创业的资金支持问题。自1999年底至今，他们已向下岗女工发放小额贷款3100多笔，累计发放贷款已超过1300万元，直接间接支持6000多名下岗女工成功实现再就业。贷款户中双下岗职工户占75%，单亲家庭占15%。贷款回收率达到99%以上。仅2001年一年贷款户就实现利税200万元，一批贷款户已成为企业家。

一、天津市妇联小额贷款扶助下岗女工模式的运作机制

天津市妇联小额贷款扶助下岗女工项目于1999年底开始运作。其启动资金由联合国开发计划署（UNDP）、澳大利亚计划发展署（AUSAID）、天津市政府联合提供，金额为90万美元。市妇联项目办公室负责管理，天津商业银行具体负责贷款的发放和本息回收。其具体运作机制是：

1. 提供小额短期贷款和连续贷款。每个下岗女工家庭初次贷款额为人民币4000元。按期偿还后再次贷款时在4000元的基础上递增。贷款周期不超过1年。设计小额短周期贷款的依据是下岗女工贷款额不宜过大，因为他们长期缺乏资金，没有机会尝试多种投资活动，贷款额大了反而可能给她们造成负担。下岗女工创业的资金使用期都不太长。例如她们在春节长假期间从事商业活动需要钱，节假日过后就可以归还。以往，一些地方曾将大额扶贫资金贷给重点户和示范户，贷款周期也很长，现在看来这种做法是不妥当的^[1]。

2. 联户贷款，联户担保。要求贷款者4~7户组成贷款小组，若干小组组成一个中心。小组成员互相帮助、互相监督、互相担保，一户不能按期还款时其他几户有义务帮她还上。这样做的依据是相信下岗女工的信誉。传统观点认为扶贫是政府的事情，对被扶助者则是一

种救济和福利，受扶助者由此会产生“等靠要”思想，会懒惰而没有信誉。小额联保贷款项目则认为下岗女工贫困是暂时的，她们同样有责任心、有信誉，贫困会使她们珍惜来自社会的帮助和支持，珍惜来之不易的发展机会；再一个依据是相信小组内部的监督压力要强于外部监督。小额贷款的联户担保把监督权交给下岗职工自己，让她们自主决定谁可以参加联保、谁可以获得贷款，并监督担保彼此的还款情况，从而产生一种“不能因为自己难为大家”的压力^[2]。

3. 还款周期短，次数多。一般每两周还款一次，每笔贷款25次还清。这一措施的出发点是，下岗女工创业通常从事餐饮、商贸、加工等社会服务性经营。这些项目见效快、周期短，不能承担长期投资风险。另一点考虑是，每次还款的金额不大，还款负担较轻。小组成员、银行和项目管理办公室也可根据其还款情况及时观察借款人的资质信誉。

4. 定期中心会议。每两周一次的还款时间，也就是中心开会的时间。会议内容是交流还款经验，讨论困难和问题，提供信息，这也是小组成员的社交机会。

5. 小额贷款以下岗女工为设定目标。下岗女工有几个特点：第一，她们对家庭的责任心普遍高于男性，往往更关注家庭成员的生活和家庭发展，一般没有赌博、酗酒等恶习。第二，女性从事更多的家务劳动，下岗降低了生活水平，使她们更注意节俭，生活和生产上比男性更有计划性。第三，她们更愿意做一些收入不多，但又能成为脱贫基础的小事。如摆个菜摊、卖早点等等。这些往往被男性所忽视，却可以满足分批多次小额还款的需要。

6. 小额贷款的申请者要交纳相当于借款额5%的保证金。借款本息全部还清后将保证金退还给借款者。这种保证金实质上是一种强制储蓄^[3]。它为银行发放更多贷款提供了财务基础。另一方面，银行、项目管理办公室、小组其他成员可以借此观察申请者的挣钱能力、储蓄能力，这可以在一定程度上避免骗贷、逾期不还等道德风险的产生。此外，为满足组建小组、宣传动员、技术培训的要求，弥补管理

成本，每笔贷款收取 30 元管理费。

二、小额贷款扶助下岗女工项目顺利运作的经济学分析

小额贷款扶助下岗女工项目成功的原因是多方面的。

1. “帕累托改进”增进了社会福利，减少了运行的摩擦成本

“帕累托改进”是指改进资源配置，使得一些人的效用水平提高而不损害另一些人的效用，从而增进社会的福利水平。小额贷款扶助下岗女工项目的运行机制实现了“帕累托改进”，政府、金融组织、社会公众的效用水平均有所增进，因而推行较为顺利。

充分就业是政府重要的宏观经济政策目标，世界各国政府均对其十分关注。我国政府将其作为城市反贫困的重要一环给予特别关注，曾采用财政贴息、再就业者新创办企业税收减免、花钱买公益性岗位等办法加大对再就业的支持力度，但受到财政资金不足的约束。小额贷款扶助下岗女工模式虽仍要财政提供启动资金，但数量已经不大。政府职能部门主动为已得到贷款的下岗女工提供市场信息、政策法规、技能培训等方面的跟踪服务，并及时加以指导，其依据即是政府效用水平的提高。

银行作为正规金融机构，不能不考虑贷款的安全性、收益性和流动性。因此，在我国企业和个人征信系统尚未建立、贷款实行有关人员全程负责制的条件下，一般是贷富不贷贫、贷大不贷小。小额信贷扶助下岗女工模式的运作却是贷贫不贷富、贷小不贷大，并且实现了高回收率，目标群体是收入低下的下岗女工，未与银行争夺传统客户。今后，小额信贷规模扩大，商业银行还可以借此改变自己的存差状况，提高资金的使用效率。因此，银行对小额信贷扶助下岗女工模式是欢迎的。

至于广大下岗女工，他们对项目的欢迎不仅仅在于得到了创业资金，而且在参与创业脱贫过程中通过小组活动培育自身的民主管理意识和自律意识，逐步增强公共责任感，学到了生产和管理技能。因而对项目更是十分支持，参与的积极性越来越高。下岗女工将项目的支

持通过友缘、亲缘、业缘、地缘关系传导到更广的人群中，使小额贷款扶助下岗女工项目在社会公众中得到更大范围的认同。

2. 小额信贷项目的制度设计诱致了贷款户之间重复博弈的纳什均衡

理想的纳什均衡是指博弈参与者的最优策略同时导致帕累托最优。达到理想的纳什均衡有四个条件：参与者的违约行为可以被迅速发现；参与者有充分的动力和能力惩罚违约者；博弈过程重复进行；参与者重视自己的长远利益。小额信贷项目的制度设计满足了这几个条件。

小额信贷项目双周还款的制度使违约者可以迅速被发现，小组成员之间互督互助互保，使她们有充分的积极性惩处违约者，同时对确有暂时困难的小组成员予以帮助，小组和中心会议使小组成员之间的了解深化，在项目办支持下惩处违约者的能力也会迅速上升；分期还款和连续贷款意味着重复博弈；下岗女工从其他途径得不到资金，才转而求助于小额信贷，使她们珍惜自己的声誉，项目办对贷款户的网上监控和信息披露也使她们不能不考虑违约的后果，这样，贷款户的最优策略同时又导致了帕累托最优。

3. 竞争压力保证了联保小组成员的高还款率

联保小组成员是缺乏资金的下岗女工。小额信贷项目开始运作之后，希望参与项目得到资金的下岗女工纷至沓来。项目办通过居委会、街道、下岗女工原就业单位的同事等渠道搜集信息，对贷款申请者加以甄别筛选，力求将懒惰和无信誉的人员排除在外。贷前培训以及贷后的小组和中心会议交流，使小组成员认识到参与机会的珍贵。项目外的大量下岗女工与项目内的联保小组成员客观上存在一种竞争关系，形成一种不能履约将被排除在项目之外的压力，从而保证了高还款率，也保证了小组成员的相对稳定。天津市和平区的联保小组和中心连续三年还款率为 100%，还清全年贷款后第二年、第三年续贷的小组成员达到 80% 以上。

4. 城市具有小额信贷运作的有利条件

城市贫困人口素质较高，商品意识较强，居住集中，组织联合担保小组难度相对较低，中心会议两周一次可利用双休日进行，小组成员集合的交通条件方便，平时也可借助现代通讯条件沟通生产经营信息，互相帮助、互相监督，因而较之于农村地区的联保小组有更低的管理成本。

城市金融业较为发达，联合起来的下岗女工通过与银行之间平等谈判，可以选择合适的合作伙伴，扩大项目规模，项目可以在以市场利率发放贷款的情况下获得盈利。迄今为止项目贷款利率一直执行央行规定，远低于农村扶贫中16%的小额贷款利率。

城市的社会化服务条件和水平较高，下岗女工获得贷款后进入小商品生产加工和商贸流通行业的难度低于农村。流动人口和城市居民收入水平提高后在外就餐频率上升，为下岗女工进入餐饮业创造了条件，使她们能够较快地创业成功，贷款回收也较有保障。

与农村不同，城市小额贷款扶助下岗女工项目中联保小组的成员不一定生活在同一社区。她们不像农村的联保小组成员一样联合的基础是社区地缘关系，而是更多的基于业缘、友缘、亲缘关系，从而有可能使相互监督的能力弱化。为此，项目办公室在2002年7月建立了客户征信系统，强化对贷款的监控和信息披露。这样做管理成本提高并不明显，却使贷款回收更有保障。

三、小额贷款扶助下岗女工项目的启示

小额信贷扶助下岗女工再就业项目的实践证明，政府扶助下岗职工再就业可以通过市场化运作来提高资金使用效率。近几年来，我国各地对下岗职工再就业的资金支持力度逐步加大，但不同支持方式的效率却相差悬殊。政府贴息贷款和低息贷款的动机是减轻下岗职工负担，但因为贴息降低了资金成本，往往会导致权力介入，也会诱使非目标客户参与资金争夺^[4]。花钱买公益性岗位对下岗职工再就业确

有短期效果，但资金难以收回。税收减免关系到财政收入的增长，力度不可能太大。小额信贷项目实行市场利率，通过市场化运作，屏蔽了权力介入，保证了资金的高效率运用，从而实现了政府就业目标与效率目标的统一。

项目的实践也说明，政府在反贫困行动中可以设计自上而下的参与型治理结构，使贫困人口由仅是被动的受益者变为经济发展和自我脱贫的决策者^[5]。将贫困者组织起来，使他们通过互相帮助、互相监督来实现自律与他律。这样做既可以实现资源的优化配置，也有利于人的能力的培养。

项目的实践还说明农村扶贫中的小额贷款机制对城市扶贫是同样适宜的。如果操作得当，可以对下岗职工再就业提供有力的支持。从长远看，它将对城市反贫困的制度创新产生深刻的影响。由联保小组的有效运作可以推断，在城市以贫困人口为基础组建生产、加工、销售、运输型的合作组织，把下岗人员组织起来，利用集体力量和分工优势进行生产自救，也应该是可行的。建议尽快开展试点。

该项目的实践还说明，妇女是贫困人口中最重要的目标群体。她们能吃苦耐劳、勤俭持家、精打细算，对子女教育的作用无可替代。她们的下岗比例较大，但只要合理组织起来可以在创业中发挥重大作用。城市反贫困要特别重视开发下岗女工这一人力资源。

参考文献：

- [1] 杜晓山，刘文璞．小额贷款原理及运作[M]．上海：上海财经大学出版社，2001．
- [2] (美) 乔安娜·雷格伍德．小额信贷手册[M]．北京：中国工商出版社，2000．
- [3] (美) 约纳森·莫达奇．小额信贷的可持续性问题的[J]．中国农村经济，1998(9)．
- [4] 杜晓山，刘文璞．小额贷款原理及运作[M]．上海：上海财经大学出版社，2001．
- [5] 杜志雄，唐建华．有关小额信贷的几个主要问题讨论综述[J]．中国农村观察，2001，(2)．

[责任编辑 崔凤垣]