

穷人的资本

Bootstrap CAPITAL Microenterprises and the American Poor

- ▲从零开始，还是从一开始？
- ▲穷人真的一无所有吗？
- ▲穷人有什么？
- ▲穷人怎么办？

本书提出了“自助资本”的概念，即通过贷款、项目 and 培训，赢得工作、房子和尊严。

〔美〕莉萨·J·塞文 著
徐静 译

新华出版社

穷人的资本

〔美〕莉萨·J. 塞文 著
徐 静 译

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

穷人的资本 / (美) 莉萨·J. 塞文著; 徐静译. - 北京: 新华出版社, 2001.12

ISBN 7-5011-5437-6

I. 穷… II. ①塞…②徐… III. 小型企业 - 企业管理 - 美国 IV. F279.712.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 079184 号

京权图字: 01-2001-4520 号

Bootstrap Capital

Lisa J. Servon

Licensed by the Brookings Institution,
Washington, DC, USA

©1999 The Brookings Institution

Chinese translation copyright © 2001 by Xinhua Publishing House

ALL RIGHTS RESERVED

中文版专有权属新华出版社

穷人的资本

[美] 莉萨·J. 塞文 著

徐静 译

新华出版社出版发行

(北京宣武门西大街 57 号 邮编: 100803)

新华书店经销

新华出版社激光照排中心照排

新华出版社印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 7 印张 130 千字

2002 年 1 月第一版 2002 年 1 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-5437-6/F·788 定价: 13.80 元

(若有印装质量问题, 请与印刷厂联系: 010-65895562 65897685)

献给亚历克，他开启了本书之门；

献给曼纽尔，他指引了道路。

致 谢

世界是由人世间悲欢离合的故事构成的，
不是干巴巴的原子。

——缪里尔·鲁凯泽

首先，我要感谢在工作中与我的研究计划有关联的人，他们允许我四处打探、提问、打断他们的工作，希望我没有给他们造成太大的麻烦。我特别感谢妇女自雇倡议项目（Women's Initiative）的埃蒂埃尼·莱格兰德和巴巴拉·约翰逊；流动资本项目的杰夫·阿什，金·威尔逊和卡伦·拜伦；纽约行动组织的德尔马·索托及赫克托·卡里诺；妇女住房与经济发展公司（WHEDCO）的南茜·比布曼和唐娜·鲁宾斯；以及社会与经济发展研究所（ISED）的贾森·弗里德曼和约翰·埃尔士。他们对工作兢兢业业，对自己的工作对所服务对象产生的影响充满了求知的好奇。他们让我去他们的办公室、他们的家，使用他们的档案资料。他们为我大开方便之门，让

我接近他们的服务对象及一些在其他条件下我几乎不可能接触到的人。他们还不惜费时间同我谈论成功的喜悦，挫折的烦恼和面临的种种挑战。

我之所以能够进行这次研究，是由于有来自几个方面的支持。阿斯彭学院非盈利部门研究基金（NSRF）的慷慨资助，不仅使我参加了 1994 年的非盈利组织及自愿者研究协会（ARNOVA）大会，还帮助我将工作归类于非盈利性研究。获得国际知识妇女和女经理联谊会（Soroptimist）的发起地奖学金对我既是激励也是经济资助。国际妇女和女经理联谊会的成员们是一群了不起的妇女，她们对我工作的价值坚信不移，为此我感激她们。美国住房与城市发展部对我博士论文研究的认可真正使我的工作同公共利益政策联系起来。在小企业及新兴企业研究所的资助下，我完成了将个体经营作为帮助福利救济者的一种策略一章的写作；在奥斯汀得克萨斯州立大学学习期间，我获得了迈克·霍格研究资助，这支持我完成了小企业发展战略中社会资本和社区发展潜力的写作。

我在纽约行动组织作研究期间，桑德拉·阿科斯塔是我出色的助手。她怀着 6 个月身孕，在炎炎夏日下，完成了 5 个行政区的采访工作，除了实在的工作，桑德拉还对我在纽约就人群和社团的研究工作提出了批评性见解。她本人在纽约行动组织的扎实工作也为我的工作增添了力量。在奥斯汀期间，西娅·凯恩同我一起工作

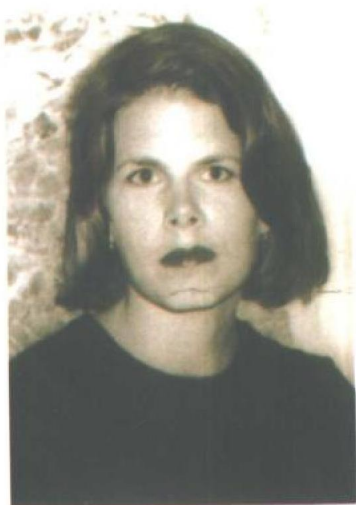
过。在新泽西州立拉特格斯大学工作时，杰夫里·多士纳给我的研究提供了重要帮助。

许多顾问，朋友和同事读了我的文章，并提出了他们对此项研究工作的意见。曼纽尔·卡斯特尔斯是我的良师益友，他从一开始就给我的文章指出了方向。迈克尔·泰茨，安娜莉·萨克西尼和特洛依·达斯特也提供了宝贵意见和指导。在拉特格斯大学城市政策研究中心工作期间，我同诺曼·格利特曼，苏珊·费里斯坦，南希·奈，斯蒂芬·菲姆及贝内特·哈里森一起就社区发展作过研究，同他们一起工作加深了我对将小企业计划作为社团发展计划的理解。拉特格斯大学地区与工业经济项目的安妮·马库森读书小组读了本书的第六章，并提出了意见，他们观察问题的视角使本章更加论点突出。在对企业家地位的宏观理解方面蒂姆·贝茨给了我很大帮助。重要的是，同他一起工作使我没有用随意想当然的办法来切入这个题目。

凯瑟琳·埃丁，迈克尔·卡茨，道格拉斯·马西，南希·登顿，梅尔文·奥利弗，迈克尔·谢拉顿，卡罗尔·斯塔克，及威廉·朱利叶斯·威尔逊的书加深了我对贫困和穷人生活的错综复杂性的了解。他们，还有其他许多人的著作既引出了我的问题又引出解答方法。另外，我在拉特格斯和得克萨斯大学组织过有关城市贫困及社区发展的研讨会，在会上，学生们不停地针对我在这些领域的见解提出他们自己的意见，这对我帮助很大。

我感谢我的家人和朋友们，感谢他们的支持，鼓励和耐心倾听。亚历克·格斯伯格将此书读了多遍，并在书的写作过程中始终支持着我。我父母是我最忠实的啦啦队长，他们总是无条件地用肯定的语气对我说“继续”。我的姐妹，莱斯利和乔迪，使我脚踏实地，并不断提醒我自己的身份。还有其他许多人在我写作的过程中以各种各样的方式帮助过我，他们激发了我的兴趣，提出了必要的批评和意见。在此我把他们的名字列出来，并向由于我的疏忽而没有提到的人道歉。他们是：鲍勃·博勒加德，爱德华·布莱克利，凯·博克，埃尔克·戴维森，凯西·埃丁，特德·伊根，吉利恩·哈特，玛丽·豪兰，萨拉·梅比，罗尔夫·彭达尔，奥斯曼·沙恩沙，卡思·施塔赫尔伯格。

最重要的是，没有我所采访的企业家们的参与，这项研究不可能完成。他们允许我到他们的家中，到他们的工作场所，从繁忙的工作日程中抽出宝贵的时间同我谈他们的经历，让我一起分享他们的胜利，挫折，奋斗与梦想。这本书是为他们写的有关他们的故事，有关他们所代表的城市和社团。希望我现在和将来的工作能在给他们提供机会过更好的生活方面有所帮助。



作者简介

莉萨·J·塞文, 新泽西州立拉特格斯大学爱德华·J·布劳斯坦计划和公共政策学院城市规划和政策开发系助理教授。

目 录

致 谢	(1)
第一章 引言：机会与限制	(1)
第二章 汲取历史教训	(20)
第三章 项目，企业，企业家	(39)
第四章 经济发展还是社会福利	(71)
第五章 个体经营与福利救济	(107)
第六章 人际关系，社会资本，社区发展	(137)
第七章 总结：潜力和隐患	(181)
附 录 方法论	(193)
缩略词	(208)
点 评	(211)

第一章 引言：机会与限制

在 1992 年的竞选中，比尔·克林顿号召美国人民“结束现行的福利政策”。这一时髦口号引起强烈反响，因为它简明扼要地反映了一种普遍看法，即：旧福利体制已不再有用，仅将贫困政策修修补补是不够的。其实，这类修修补补早就不管用了。20 世纪 30 年代制定的社会保障及其他政策在实施了如此长的时间后，财政方面已很难再维持下去。60 年代早期发起的对贫困宣战和大社会计划在政治批评的重压下已摇摇欲坠。但克林顿工作班子就福利改革的一次次冗长会议也就是说说而已，没有产生多少行动，直到 1996 年 8 月，为迎接即将到来的选举，总统才批准立法，用贫困家庭临时补助法（TANF）取代了对抚养子女家庭的救助（AFDC）法案。

政府已经削减了主要的穷人补助项目，例如抚养子女家庭救助法，食品法，针对老年人及残疾穷人的增加保障收入，及多数给合法移民的补贴，并准备继续削减

下去。福利的结构也在发生巨大的变化，现在发放救济金的有效期限是 5 年，而且至少 35% 没有年幼孩子抚养的接受救济者必须在 1999 年之前找到工作，这一比例到 2002 年将升至 50%。对一直关注着福利立法进展的人来说这些早已不是什么秘密，但这一政策的巨大意义及长远影响值得人们深思。

按新右派的说法，旧福利体制使接受救济者依赖政府的资助，没有鼓励他们自给自足。其实，问题不在于有没有鼓励刺激，而是现行的政策和计划没有为如何摆脱依赖指明一条道路。遗憾的是，在根本没有考虑如何用教会福利救助者更完全地融入主流经济的策略取代旧福利法的情况下，新福利法则就削减了现行的救助计划。或许，最重要的是，旧福利体制和新近的改革都没有做最需要做的，这也是其他发达国家已经做了的：花足够的钱以实现收入的再分配。要使接受救济者从依赖救济到经济自给自足是一个复杂漫长的过程，其间政策制定者们有很多东西要学。发展小企业，一个相对来说比较新的策略，清晰地勾绘出这一过程对一些持久贫困者来说意味着什么。自 20 世纪 30 年代以来，反对贫困政策几乎一直依赖资助。

在福利改革之前，社会上就普遍存在这样一种共识，即 20 世纪 30 及 60 年代的反贫困政策需要认真修改，新保守派利用批评来达到最终取消公众安全网的方式是不可接受的。福利体制改革，加上最近经济运行

方法的改变，这样培训人们去适应这些变化就显得很重要，而不是仅仅教给他们一些可能在5年内都派不上用场的技能。

这些变化中最重要的一个就是，没受过职业培训的人将逐渐从美国的劳动力队伍中退出，这一趋势同工作地点的变化也有关系。人们对这些变化褒贬不一，有的支持开设计算机培训课程，有的呼吁重新安置低技能人员，将他们从老工业区安置到对低技能工人需求比较大的地区。但人们没有认识到，经济结构已发生了根本性变化，变得更加灵活，人们首先必须通过这种新结构和新工作方式建立一种联系，然后才能进入其中。学到技能固然重要，然而人们首先应该学习的技能是怎样突破新经济的束缚，即使用信息技术，熟谙经济知识，适应多变的工作环境。实现这一目标所需要的比仅仅教给人们一些特定的技能更重要。它更是一种许可，允许个人创造条件以摆脱贫困。人们需要这样的帮助才能摆脱贫困（新保守主义者持这种观点），政府也需要它来为人们摆脱贫困创造条件（历史上的福利体制结构一直是这样的）。

本书研究了一种新策略，即小企业计划。它的目标是帮助减轻贫困，促进其他经济发展目标的实现。美国长久贫困地区最需要的两个东西是贷款和培训。小企业项目则提供了这两样东西，所以这种需求很快就刺激了项目的发展。一般认为贷款是一种资源，穷人很难得

到。阿斯彭学院 1996 年的美国小企业项目名录介绍了 46 个州的 328 个项目，仅在 1995 年 1 年时间里这些项目就帮助创立了 36000 个企业，而这些企业大部分是由低收入人群创立的^①。小企业计划无论在城市和乡村都适用，它帮助的目标是不同层次的人群，其借贷标准不同于主流金融机构。它共同的惟一标准是做最后的借贷者，给那些想自食其力但通过传统渠道得不到贷款的人提供贷款。这些项目小放贷者们承担了传统银行没有承担的风险，并将之作为自己的使命。小企业计划想打破这样一种观点：穷人之所以穷是因为他们懒惰，或者他们就应该得到这样的经济地位。

由于国际小信贷会议在华盛顿的召开，由于希拉里·罗德曼·克林顿在克林顿政府第二届任期开始时对此问题的极力倡导，小企业战略终于在 1997 年的早些时候被提到了美国政策议程的最前面。决策者及新闻界将小企业战略奉为在美国和发展中国家减轻贫困、创造工作机会的一种办法。来自 110 个国家的 2000 名代表参加了在华盛顿召开的国际小信贷会议，全世界的新闻媒体对此作了前所未有的报道。在会上，美国承诺要更最大限度地利用国内、国外资源来支持小企业战略。美国说它将把目前在此项目的支出增加 3 倍，并在未来 5 年内

^① 实际的数字可能会更高一些，因为阿斯彭学院发表的数据的依据是调查结果，不是项目的完整资料。

向美国社区发展项目拨款 10 亿美元，这其中包括给小企业的贷款。此外，一个由 20 个国会议员组成的两党小组提出了 1997 年自力更生小信贷法，提议拨款 3.5 亿美元给美国国际开发署，以帮助发展中国家的小企业。

小企业战略真的是一种行之有效的办法（silver bullet），能解决世界的贫困问题吗？当美国各级政府机构工作人员喧嚷地寻找办法，让穷人由依赖政府资助转向自给自足时，小企业战略，以它自力更生的方式和在发展中国家所取得的显赫成绩，在新观点竞争中成了最具有希望的获胜者。然而，贫困问题并不那么简单，创办小企业的解决办法也不是那么容易。

针对小企业项目如何工作，它适用的范围及在美国经济发展和减轻贫困历史中所占的地位，它服务的对象等问题所作的研究很少。尽管多数有关小企业战略的新闻报道是正面的，但这一战略所引发的广泛争论正两极分化。一方面，许多人对它印象深刻，因为它有两党支持的背景，在现有的贷款项目中享有高资金回收率，并且声称，至少从理论方面，能自己养活自己。支持者还断言该计划为没有特权的人群融入主流经济提供了一个切入点；由此而产生的新企业和新工作同样能帮助低收入阶层恢复活力。另一方面，有人辩论说该计划花费昂贵，不能创造许多工作机会，而且创造出的工作也不是什么好工作。这些不同的立场观点混淆了项目的复杂本

质，服务人群的生活状况，以及贷款与借款人之间的关系。两种立场都有一定道理。这些复杂问题要求人们作更仔细观察以便确认项目计划到底是怎样工作的，它在传统政策领域的适用范围，以及在减轻长期贫困的政策重组中所起的作用。

本书满足了这一需求。它调查了当前美国实施的 5 类小企业项目：针对旧金山和奥克兰地区低收入及中等收入妇女的妇女个体经营倡议（Women's Initiative）；服务纽约市区拉丁美洲人的纽约行动（Accion New York）；针对波士顿周边贫困地区低收入企业家的大波士顿市流动资本项目（Working Capital Metro Boston）；正在爱荷华全州通行的社会与经济发展协会项目（ISED）和为居住在纽约近郊的南布朗克斯区妇女服务的妇女住房与经济发展社团项目（WHEDCO）。

妇女个体经营倡议

妇女个体经营倡议项目兴起于 1998 年 9 月，由旧金山妇女基金会赞助成立，旨在增加居住在旧金山湾区妇女的经济选择。该计划为低收入妇女提供企业家培训，业务支持服务及个人贷款。它的宗旨是强调培训有利于客户发展、壮大业务。该项目提供 4 种类型贷款，从 500 美元的研究贷款到 20000 美元的发展贷款。申请者（申请研究贷款者除外，他们在学习的同时就可申请

贷款) 必须完成 14 周的培训, 才有资格申请贷款。

纽约行动

该行动计划成立于 1961 年, 目的是促进拉丁美洲人社区的发展。国际行动项目是倡导小企业资助计划的先锋。当它认识到美国正在经历的困难同发展中国家的企业家们遇到的困难相同时, 就以布鲁克林为基地发起了它的第一个美国信贷项目, 纽约行动计划。目前在美国实施的类似项目有 6 个。纽约行动计划开始于 1991 年 7 月, 按照市场利率给在纽约的低收入拉丁美洲人社团提供贷款, 为个体经营者提供基本的业务培训。贷款既对团体又对个人。该项目是一个大的以信贷为指导的工程, 主要给没有接受过多少培训, 通过传统渠道得不到贷款的人提供贷款。美国的纽约行动项目不接受公共资助, 这样它就能鼓励由地方来掌握这些项目。此外, 这 6 个项目的 6 个组织还组建了一个网络, 旨在给每个项目提供原动力和集体的智慧。

流动资本

流动资本项目于 1990 年 9 月最初在新罕布什尔州的农业地区开始实施, 随后扩展到缅因州、佛蒙特州、新罕布什尔州、马萨诸塞州、佛罗里达州及特拉华州等