

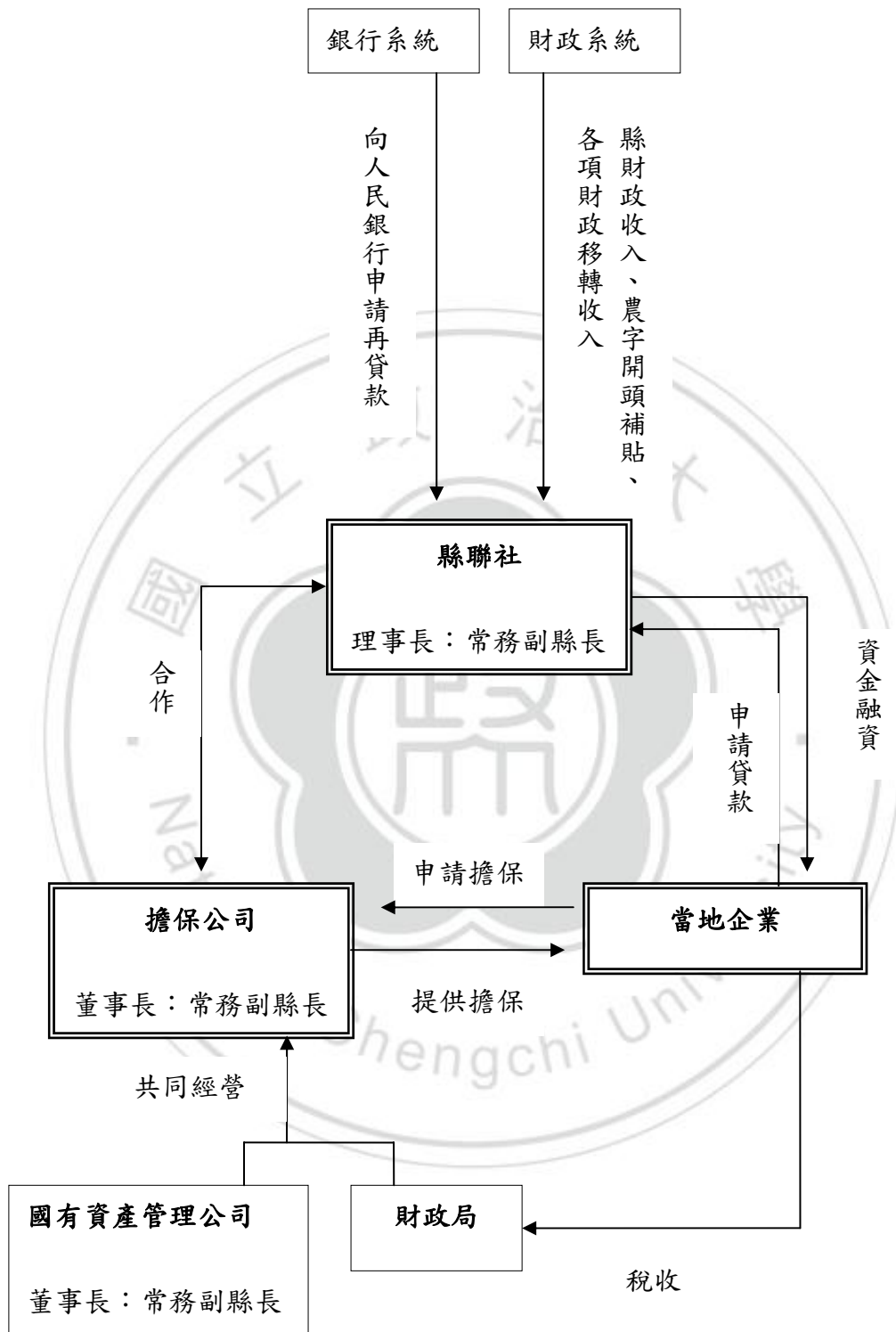
第五章 農信社環環相扣發展模式

農信社雖然成立已久，但始終缺乏具體法律規章，中國體制向來是「政強於企」，並未因改革開放而完全市場化，缺乏懲罰機制的農信社面對財政困窘的地方政府，地方幹部以自身最大利益來治理地方，出現地方政府、企業和農信社環環相扣（nested）的發展模式。

2005 年省聯社成立後，農信社相關條文規章才開始擬定，朝制度化方向發展，但法律條文的制訂跟不上農信社的發展進度，中央所訂定的政策無法在地方上落實，受限於既有的財政需求，地方政府只是「名義上」從表面退出，再從黨務系統進入農信社規避法令，實際上縣聯社仍在縣幹部的掌握之中，中央政府針對申請貸款增加更多限制，除了不得用政府或地方幹部的名義赴縣聯社借款之外，還必須提出保證或抵押，但都沒有起到阻止的作用，J 縣縣政府為解決貸款限制問題，拿出 1,500 萬人民幣資金（其中 1,000 萬現金資本挪用縣財政收入，其餘皆為實物資本），將 1,500 萬人民幣的擔保基金存在縣聯社中創立 G 擔保公司，目前 G 擔保公司最大的股東為 J 縣國有資產經營管理公司（以下簡稱國資公司），次為 J 縣財政局，縣政府內其他的部門也有零星小宗入股。G 擔保公司為「完全官股」的企業，公司由縣政府人事室直接任命人事安排，國資公司總經理同 G 擔保公司董事長皆為 J 縣常務副縣長，透過訪談地方幹部中得知：J 縣領導班子的權力大小依序為：縣書記、縣副書記、縣長、常務副縣長以及其他五位副縣長（副縣長共六位），其中常務副縣長在副縣長中權力最大，掌管 J 縣的經濟、金融等所有「和錢相關」工作，其餘五位副縣長分別掌管其他不同事務，有的則是暫時輪調過來，在當地沒有實權。

常務副縣長一手掌控 J 縣資金的流向，並且 G 擔保公司唯一合作的金融機構即為縣聯社，經訪談 J 縣其他金融機構（國有銀行）幹部得知：

擔保公司的業務我們銀行根本就不敢做，它們（擔保公司）要求貸款最高可放大至五到六倍，這對我們來說風險太高，而且他們和縣聯社有自己的處理方式，我們銀行是必須聽命於上級銀行的領導，財源也都是上面的指令，根本沒什麼錢怎麼去應付五到六倍的的貸款，風險太高也做不起。



資料來源：作者自行整理
圖 5 J 縣環環相扣發展模式

J縣是農業大縣，縣域內欠缺商業活動且企業數量稀少，縣政府採取龍頭企業帶動其他中小型企業的發展模式，J縣有13家龍頭企業，筆者訪談其中的6家，發現當地龍頭企業幾乎皆與縣政府有直接或間接的關係，例如：當地三大魔芋企業是供銷社職員出來開設，製酒企業總經理是糧食局幹部，J縣最大農產加工企業為現任財政局幹部所有，並且在13家龍頭企業中，有幾家為同樣經營者。J縣的企業欲向縣聯社申請貸款，必須視其與縣政府關係的親疏遠近而定，經訪談J縣工商局幹部得知：

一般縣內經濟要依靠政府往上協調找錢，縣內的電力和水力公司都是政府有入股，所以他們的融資必然容易。

訪談J縣農業局幹部：

J縣依靠龍頭企業來帶動農業產業化發展，但是這些農業加工企業根本就在亂搞，被評選為龍頭企業的標準就是看跟縣政府關係好不好。

雖然中央明文規定地方政府不得投入商業行為，並且不得干預金融機構的經營和資產，但實際地方政府發展當地經濟需要投入大量資金，在中央財政不足以支應的情況下，地方政府只好尋求其他的融資管道：自行成立擔保公司向農信社調出資金，不僅解決縣內企業的貸款問題，也擴充縣政府的財政收入，縣聯社的資產則是在其中被犧牲，再加上鄉財縣管政策讓縣政府的權力放大，鄉鎮經費被架空，出現「肥了縣、瘦了鄉鎮」的情況，各鄉鎮為了向縣政府爭取財源而互相競逐，其中的尋租問題相當嚴重。

總上所述，J縣最佳的制度結合地域的封閉性，形成環環相扣（nested）的發展模式，並且被最佳的制度牢牢鎖住（lock-in），在縣政府、縣聯社、擔保公司和龍頭企業之中，以J縣常務副縣長為核心，彼此緊密相結合，在縣聯社條塊體系內，縱向的垂直條條資金支應橫向的水平塊塊尋租，懲罰和監督機制完全失效，重複複製最佳發展路徑的結果，導致中央政府對農信社的改革政策無法在地方上落實，農信社的改革呈現失敗的情況。