

第六章 結論

中國改革開放至今三十年，除了近年亮麗的 GDP 成長率之外，國內差距問題依然嚴重。筆者田野調查的中部 N 州貧困縣—J 縣，至今仍深受社會主義意識型態所影響，強烈集體化思維的地方進行金融機構市場化改革，兩種截然不同的制度轉換挑戰著農信社的改革發展。

在改革過程中，農信社面對不同層級的政府和民間機構有著不同的功能和重要性。對中央政府而言，農信社是財政體系上重要的中介機構，農信社是中央對農村地區財政轉存的唯一路徑。對地方政府而言，農信社是支應其財政及各項開銷的出納小金庫。對地方企業而言，農信社是少數能提供貸款的金融組織，如果少了農信社幾乎斷了融資來源。對農民而言，農信社是中央補貼款存入的金融機構，也是提供農民小額貸款、支持三農的金融組織。

農信社的宗旨應當是服務農民，但實際發展卻偏離原本的軌道，反而讓地方幹部介入扣留中央補貼資金，在鄉財縣管的政策下，縣政府控制縣聯社即掌握住全縣域的財政收入，鄉鎮財政自主性完全被剝奪，目前縣政府採取鄉鎮財政簡單化，除了人事和公共資金獨立定額下劃以外，其餘由鄉鎮政府統籌項目後直接往縣裡報，縣政府核准後即可給錢，否則鄉鎮政府必須自行籌措財政缺口，此規定讓各鄉鎮為了爭取自身財政收入，出現各種賄賂和買稅¹的惡性競爭，反觀縣政府，縱使鄉財縣管掌握全縣域的財政收入，仍不足以解決財政短缺的問題。自改革開放以來，地方財政內的預算外收入始終佔據舉足輕重的角色，1994 年分稅制後將主要稅種往中央政府集中，導致基層地方的財政更加困難，在稅收問題得不到解決的情況下，地方政府只好另闢財政管道，農信社的資產（其中包含人行對農信社的再貸款）即成為其中之一，縣聯社因為特殊的財政轉存地位，在「地方政府有權、農信社有錢」的情況下，成為地方政府尋租的白手套，被戲稱為地方政府小金庫。

中國改革開放三十年，農信社仍然無法斷絕既有次佳的制度包袱，地方政府習慣將農信社視為「出納」，讓農信社成為披著資本主義的外衣、打著政企分家的名號，實際卻服從於社會主義軟預算弊病的金融組織，並且地方政府把持著農信社的黨務系統，地方幹部和農信社組成成員高度重疊，彼此之間「一套人馬兩塊招牌」，懲罰制度完全失效，並且成立擔保公司替地方企業申請貸款躲避中央政策的限制，出現在地方上環環相扣的次佳發展模式，最終仍是農信社服務的主

¹ 透過訪談 J 縣財政局幹部得知：1994 年分稅制之後衍生出很多問題，包含鄉鎮政府欠發幹部工資，鄉鎮政府向縣政府惡性爭稅，鄉鎮長虛報金額，縣政府雖然知道多少比例是實際、多少比例是虛報，一併送到更上一級政府申請補貼，再將虛報的一部份回饋給縣政府中飽私囊，另一部分鄉鎮政府自行收下，稱為買稅。

體—農民損失最大。

農信社改革過程中，面對過去的歷史制度、不良債務和地方政府干預惡習，讓既有制度抵抗新改革運行，中國中央政府不斷加強農信社的監管機構力度和數量，仍無法割除舊制度的劣根，新舊制度在轉換調和的過程中始終不成功，地方農信社無法落實改革，並且地方政府藉由調度農信社的黨務系統，表面退出農信社的經營，達到地方政企分家的目標，實際仍持續箝制農信社的發展，將欲化開的政企關係再度凝結起來，農信社始終不具獨立經營的自主性，雖然1978年以來歷經多次改革，卻是一場從未在正常軌道上「出軌的改革」。

農村金融和三農問題已是中國大陸重要的政治與社會問題之一，近年來中國中央政府針對農信社做出多項改革，但至今尚未出現明確的發展方向。針對農信社的研究，學界多半聚焦在產權議題上，雖然中國政府不斷增強農信社在中央層級的監管力度，但對農信社實體本身的改革仍然不足，產權的模糊不清，至今仍為「集體性質」成為改革絆腳石，導致地方政企皆干預其資金，但實際發生問題卻無單位願意負責。

農信社在整個金融體系中，始終處於半市場和半政策之間搖擺不定，中國中央政府為了改善三農問題，不願意將農信社完全交由市場運作，並且農信社的體質小，在市場上面對其他銀行的夾殺，未必能持續存活，無論在規模或管理上，農信社皆不具備市場化的條件，近年來中國政府有意將農信社一分為二，讓農信社在農村中輔導農業發展以及農民技術，將金融業務交由其他機構辦理，讓農信社在農村中專職政策性功能，但農信社內部並不具備農業技術人才，並且農村中已有專職政策的農發行，兩者業務在一定程度上重疊。農信社的發展陷入進退兩難困境，究竟該市場化？政策化？或是走出一條介於市場與政策之間的「第三條路」？成為目前中國中央政府改革的關鍵，至今仍未有解。

各種錯綜複雜的問題挑戰農信社的改革發展，目前中國政府寄望農信社朝向過去台灣農會的改革路線，暫時把金融問題擱置，先將農業推向現代化行列，再回頭處理金融貸款問題，但至今仍處在試點階段。綜上所述，對後續研究的建議，除了持續關注中國農村金融改革和農信社改革之外，還可從台灣農會改革經驗借鏡比較兩岸之間的差異，從大陸農信社對照台灣農會的比較研究，觀察出中國在三農問題上的改革發展，以及進入宏觀中國整體發展領域中，大陸農村未來趨勢及金融問題的解套，皆是後續研究的重要議題。