

第一章 前言

中國農村信用合作社（以下簡稱農信社），以「合作」和「互助」為宗旨¹，由社員自由入股集資成立，提供當地發展農業相關貸款服務為主，具獨立法人資格，任何單位或個人不得干預。

1950年代的中國以建設社會主義國家為目標，與農信社互助理念不謀而合，在此發展背景下，農信社快速在各農村地區崛起。然而實際上，農信社歷經改革開放三十年，農民依舊很難從農信社中得到貸款，並且貸款條件相當嚴苛，根據S鄉農信社主任訪談：

一般民眾申請貸款必須夫妻一同前往，出示雙方實際收入證明以及身份證件，我們也會對貸款者進行信用調查，必須在一定信用程度之上才可以申請，也就是我們只貸款給有工作並且實際在當地的農民。

貸款條件乍聽很合理，但對照中國農村實際狀況卻並非如此。中國農民外出打工現象頻繁，特別是中西部地區的家庭，丈夫赴沿海打工甚至全家都在外地討生活比比皆是，筆者田野調查的地方幹部甚至提倡農民外出打工提高收入。真實的中國農村中，打工夫婦一同前往農信社申請貸款的可能性微乎其微，並且農信社必須對每筆申請的貸款進行信用調查²，在調查過程中存在模糊不清的認定問題，最後往往流於地方幹部自由決定信用等級³。農村中的婦女、老人、小孩及外出農民工很難通過農信社設立的貸款關卡，再加上2005年後，中央政府規定所有農信社貸款回收率必須達到百分之百⁴，此政策讓農信社更不敢輕易放貸給一般農民，寧願將資產存在人民銀行（以下簡稱人行），獲得更高的貸款利息（伍

¹ 合作制是一種社會經濟組織制度，以人的結合為主、資本的結合為輔，在合作組織之中每位社員地位平等並且採自願、自助、自動、自覺的結合，合作社可自由加入以及退出，並且不以營利為目的。參考自：中華人民共和國國務院[2007]498號「農民專業合作社登記管理條例、農經發[2006]1號「農民專業合作經濟組織示範章程」以及中華人民共和國農業法、馬忠富，「中國農村合作金融發展研究」，2000年，中國社會科學院研究生論文。

² 根據統計，農民不能獲得貸款的最主要原因是償債能力不足（佔所有因素的60%），除此之外農民自身收入低和缺乏抵押品等也是拒絕的原因。參考自：劉玲玲、楊思群等著，「中國農村金融發展研究」，清華大學出版社（北京），2007年，序言。

³ 透過實際訪談得知：縣聯社內的信貸員必須對全縣農民進行信用調查，以此調查為農民申請貸款的資格依據，將信用程度分成五類：優良、良好、一般、差和極差，信用程度超過一般才得以申請貸款，筆者實際訪談的縣內農民將近50萬人，但每個農信社的信貸員卻只有5-10人，連農信社主任都必須身兼信貸員，如此懸殊的比例要做到挨家挨戶各別農民信用調查絕對不可能，因此S鄉農信社主任談到：「這個制度我們（農信社）根本就不可能執行，我們（農信社）直接去鄉政府問幹部貸款申請人的信用和收入狀況，鄉幹部一定認識這些來貸款的人，我們就聽鄉政府給我們的建議，鄉政府是我們的領導，必須也當然要聽政府的，至於最窮困的農民，我們（農信社）只好對他們止貸」。

⁴ 透過實際訪談得知：中國中央政府有鑑於農信社壞帳比太高，規定農信社的貸款回收率必須達到百分之百，否則當初批准貸款的職員要負擔全額賠償。

樹乾 2007)。以上貸款條件皆不利於農信社原本應服務的對象—農民，應該是「支持農村金融主力軍」的農信社卻不願提供當地農民貸款，農信社實際在農村中發揮什麼作用？

從農信社整體發展來看，中國政府自改革開放以來，針對金融推行多次改革，其中對農信社的改革更是從未間斷過⁵，然而自 2004 年開始，中國政府卻連續六年針對農村金融問題發佈一號文件⁶，如：2004 年「改革和創新農村金融體制⁷」，鎖定農民和企業向金融機構申請貸款，以及金融機構經營不良和資金不足的問題；2005 年針對農村金融體制不健全提出「推進農村金融改革和創新⁸」；2006 年「加快推進農村金融改革⁹」，著重監管體系必須對農信社進行嚴格控管；2007 年「統籌推進農村其他改革¹⁰」，加速農村現代化並建立現代化金融體系；2008 年「加快農村金融體制改革和創新¹¹」，全面縮短城鄉差距建立社會發展一體化格局；以及 2009 年「加快發展地區性銀行及加大信貸支持¹²」，進一步完善農村金融機構和農企貸款的實現。改革開放三十年以來，為何農信社至今仍然改革失敗？

針對農信社的發展背景，本研究深入探討後社會主義體制下的農村金融組織—「農信社」在轉型過程中所面臨的困境，身為支持農村金融主力軍的農信社實際在農村地區發揮什麼作用？農信社與地方政府和地方企業在農村中呈現何種運作模式？

⁵ 自改革開放以來，中國中央政府幾乎每年都針對農信社發佈改革條例，例如：1996 年國務院 33 號文件頒佈「關於農村金融體制改革的決定」，將農信社恢復到農民入股，脫離農行不良體制等，1997 年下發「中共中央、國務院關於深化金融改革，整頓金融秩序，防範金融風險的通知」明確定位農信社其合作金融組織地位，1998 年「關於進一步做好農村信用社改革整頓規範管理工作的意見通知」等每年皆有改革政策出爐。參考自：張震宇，「溫州模式下的金融發展研究」，中國金融出版社，2004 年，頁 174。

⁶ 1982 年中國中央曾針對農村問題發佈一號文件，隨後即將焦點轉向城市，直至 2004 年起連續對農村發佈五年一號文件。一號文件改革內容相當廣泛，包含農村財政、醫療、建設、糧食、土地、金融等議題。

⁷ 2004 年中共一號文件「改革和創新農村金融體制」：加速建立商業性金融、合作性金融以及政策性金融，建立更完善金融體系，並且放寬農村金融機構信貸條件，加大中央對農村金融政策的支援的力度。

⁸ 2005 年中共一號文件「推進農村金融改革和創新」：由於中國農村金融機構少且能力弱，不足以滿足農村和農戶的信貸需求，必須加快建構功能完善、產權明晰且監管有力的農村金融機構，並進一步增加縣域內各金融機構對三農的支持力度，深化農信社在治理結構上的改革。

⁹ 2006 年中共一號文件「關於推進社會主義新農村建設的若干意見」中，明確指出「加快推進農村金融改革」鞏固農信社改革試點成果，保證縣域內各金融機構資金安全到位，相關部門必須嚴加控管，並推動駐農村其他金融機構（農行、農商行、農發行、郵局）多項政策指示，進一步建立農村金融多元化體系。

¹⁰ 2007 年中共一號文件以發展「現代農村」為重點，解決農村基礎環境問題、建立完善的農村市場體系以及良好的金融體制為任務。

¹¹ 2008 年中共一號文件以「建設新農村」統籌城鄉發展為重點，中央財政劃出 5,625 億加強對農村各項補貼以及消除各類歷史積欠債務。

¹² 2009 年中共一號文件持續在加強監管及防範風險前提之下，以縣域為範圍推動多元農村金融組織及服務農村為主的地區中小銀行，發展小額信貸和涉農貸款，施行稅收減免和費用補貼。

中國農村經濟的發展，有賴於地方政府在農村地區以企業家的模式經營 (Oi 1992)，透過地方幹部調配當地具優勢的資源和協助籌措所需的財源，使得農村經濟得以起飛。但是，如果從金融和財政的角度檢視此現象卻得到不同結果，實際中國各地方政府財政困窘，並且赤字問題十分嚴重¹³，地方幹部使用各種方式「找錢」擴充自身預算外收入¹⁴。綜合以上兩種論述發現矛盾，地方政府如何在資金匱乏的貧困農村中另闢財源？地方政府擴充預算外收入的方式有：農民、企業和金融機構。一、農民部分：地方幹部增設各種名目向當地農民亂收稅費¹⁵。二、企業部分：中國在 1980 年代依靠鄉鎮企業發展所帶動的農村經濟成長，由於集體性質的鄉鎮企業內部管理混亂且缺乏明確產權歸屬，導致 1990 年代末出現鄉鎮企業大規模集體破產¹⁶，進一步影響地方政府來自企業的稅收。三、金融機構部分：順著鄉鎮企業的討論，過去中國銀行改革最大瓶頸即是三角債 (chain debts)¹⁷問題，由於軟預算 (soft budget) 弊病 (Kornai, Maskin and Roland 2003)，出現鄉鎮企業缺錢找地方政府、地方政府缺錢找銀行的混亂現象，中央政府有鑑於此，改革軟預算問題，但過去所積累的不良資產 (non-performing loan) 已債臺高築，成為中國銀行改革中難以擺脫的沉重包袱。

綜上所述，目前中國政府已取消對農民稅費的課徵、鄉鎮企業大部分已完成私有化，在中央政府加重對金融機構的控管之下，增設監管單位嚴格執法，禁止

¹³ 中國地方財政赤字並沒有官方公佈的統一數據，只能從零星文獻中整理，但所查到的資料都顯示中國地方政府財政赤字問題嚴重，並且實際數字相當驚人。根據統計，中國在縣及縣以下地區的基層債務總數已經超過 8,000 億人民幣，在 2000 年鄉村兩級淨債務至少超過 300 億人民幣。目前中國鄉鎮的平均債務高達 400 萬人民幣左右，村債務平均為 20 萬人民幣左右。參考自：段應碧、宋洪遠主編，「中國鄉村債務問題研究」，中國財政經濟出版社（北京），2006 年 11 月，頁 3。汝信等主編，「2005 年：中國社會形式分析與預測」，社會科學文獻出版社（北京），2004 年，頁 15。劉樹人，「農村稅費改革存在的問題及其政策思考」，經濟師，2002 年第 2 期。

¹⁴ 在中國鄉鎮政府財政收入的構成中，分稅制改革前預算內收入居於主導地位，預算外收入所佔的比例較小，但自從分稅制之後，預算內收入佔全鄉鎮政府財政收入的比重逐年下降，預算外收入則是明顯大幅提升，實際數據 1986 年預算內收入和預算外收入約 83% 比 17%，1994 年約 63% 比 37%，2000 年約 61% 比 39%，2002 年約 68% 比 32%。參考自：朱剛等著，「聚焦中國農村財政」，山西經濟出版社，2000 年，頁 15。鄧農儉、吳業苗，「稅費改革：農村治理模式的躍進」，社會科學文獻出版社（北京），2007 年，頁 39。

¹⁵ 在中國現有財政體制下，中央政府要求鄉鎮財政必須自我平衡，當縣鄉鎮財政無法從體制內得到保證時，就迫使地方政府向農民亂收稅費，例如過去的兩稅、附加、三提五統還有普九、普六、小康等，以及支應地方政府的達標項目，和隨意添加的費用讓農民負擔相當沉重。參考自：鄧農儉、吳業苗，「稅費改革：農村治理模式的躍進」，社會科學文獻出版社（北京），2007 年，頁 21-33。

¹⁶ 1990 年代為中國鄉鎮企業轉型至私營企業過渡時期，根據劉雅靈研究的蘇南模式：由於鄉鎮企業失去競爭優勢出現發展屏障，最後被迫導致私有化。參考自：劉雅靈，「經濟轉型的外在動力：蘇南吳江從本土進口替代到外資出口導向」，台灣社會學刊第 30 期，2003 年 6 月，頁 94-95。並且鄉鎮企業大規模虧損破產並非蘇南地區獨有，而是同時期全中國各地區鄉鎮企業普遍面臨的現象。

¹⁷ 針對三角債實際數字中國一直沒有官方公佈依據，文獻資料皆顯示過去中國累計出「非常驚人」的三角債，但確實數字卻無法得知，中國國務院於 1991 年針對銀行三角債開始清理，目前各金融機構皆有合作的資產清理公司專門接受掛帳。

地方政府從中干預金融機構的經營¹⁸。地方政府各項預算外收入管道都被中央政策封鎖，在財政收入仍得不到滿足之下，現今中國基層的地方政府該採取何種方式替自我財政問題紓困？本研究將焦點集中於農信社，以及農信社與地方政府之間的互動關係。

在文獻檢閱過程中，中國農村地區有各種不同「功能」的銀行，例如專職政策的政策性銀行、以營利為主的商業銀行和「不以營利為前提，但須考量經營績效並協助發展三農的農村信用合作社」，政策性銀行和商業銀行考量投資報酬率，很少在農村地區設立分行，讓結合政治與商業考量的農信社肩負起中國農村金融的命脈。

中國改革開放前，以社會主義為依規的金融制度獨樹一格，並未遵循市場原則。改革開放後，中國政府雖積極針對金融體系市場化和制度化做出調整，但既有的社會主義色彩並未完全退出，在金融機構市場化的過程中出現許多難題，若將此問題複製在尚未開發的中國農村地區，則更是嚴峻的改革挑戰。本研究透過經濟社會學中「制度 (institution)」的概念貫穿全文，解釋農信社在發展與改革過程中所面臨的問題。農信社在改革開放前扮演地方政府小金庫的角色，受地方政府行政干預甚深，縱使改革開放後，中央政府對地方政企問題制定多項政策，仍無法阻止地方政府對農信社的干預。中國基層政府財政困窘，在中央有限的財政收入結構下¹⁹，地方幹部只能自行籌措預算外資金支應開銷，地方政府除了前述向農民收費或企業徵稅來填補以外，向銀行等金融組織貸款也是管道之一，特別在中國貧困地區的農村中，從農民身上徵收的稅費只是零散收入，不足以支應地方財政的龐大需求，隨著鄉鎮企業 1990 年代大規模破產，更讓地方政府的財政問題雪上加霜，在各種條件都受到限制之下，隨時都有資金流動的金融組織便成為地方政府尋租的目標。

自分稅制以來，中國農村處於「中央政府補貼有限、地方政府財政慾望無窮」的供需失衡狀態，農信社無法擺脫地方政府的干預陰霾，文獻資料顯示：地方政府對農信社的介入是影響其改革成敗的最大關鍵（劉民權、徐忠王 2003, 張杰 2003, 段應碧、宋洪遠 2004, 林毅夫 2005, 谷慎 2006, Ong 2006, 王曙光 2007, 韓俊 2007, 李釗閣 2007, 朗百暢 2007）。本研究在此基礎上更進一步追問：在中央政府嚴令政企分家的同時，地方政府依靠何種方式躲避中央政策持續掌握農

¹⁸ 中共十二屆三中全會通過「中共中央關於經濟體制改革的決定」中指出：要實行政企分開，所有權同經營權分開。在國發[2003]15 號「關於深化農村信用社改革試點方案」中強調：明晰農信社產權獨立性。

¹⁹ 中國國家預算收入在 1978-1985 年間呈現平穩發展，無論是企業利潤分成改革或是利改稅制度皆擴大地方政府的自主權，1985 年後中央政府的預算收入佔全國財政預算收入比重有下降的趨勢，1994 年分稅制後中央和地方政府之間稅收逆轉，中央財政收入迅速上升。參考自：胡書東著，「經濟發展中的中央與地方關係-中國財政制度變遷研究」，上海人民出版社（上海），2001 年，頁 126-134。

信社的經營？應該服務於農民的農信社卻不對農民貸款，究竟農信社在農村地區實際發揮什麼功用？

本研究架構安排為：首先，檢閱制度理論、中國農村發展歷程、中國國企銀改革問題等，結合大陸學者對農信社實際研究的觀點，從「為何農信社改革失敗？」切入，解釋地方政府如何箝制農信社的發展，以 2003 年銀監會改革為分界，集中討論 2003 年後農信社在農村實際發揮的作用。再者，介紹中國金融體系結構以及農村中的金融組織，為何在眾多金融機構中選擇農信社為研究目標？在農村中的重要性為何？介紹農信社的發展歷史與改革歷程。最後，透過筆者實際赴中國大陸田野調查的經驗，提出資料論證上述問題，負債累累的農信社為何沒有倒閉？中央政府為何不斷投入資金挽救瀕臨破產的農信社？農信社為何經營績效如此低落？地方政府用何種方式躲避監管機構並且持續鉗制農信社的發展？地方政府、地方企業和農信社三者在中國農村中呈現何種互動關係？

本研究於 J 縣進行田野調查²⁰。農信社以服務農村、農民和農業「三農」為主要對象，因此在田野地點選擇上以「農村」為首要考量。相較於東部沿海已開發的農村，當地工業、貿易或其他商業活動頻繁，不再是單純的農村地區，J 縣地處中國中部地區，是典型的高度農業化縣城，工業化程度低，全縣超過九成以上皆為農民，相較於其他地區 J 縣更具代表性。在已開發的農村地區，農信社貸款用途相對未開發地區更多樣化，例如：工業、企業或是私營經濟的融資貸款，除此之外，許多東部沿海農村歷經土地變更之後，當地民眾已並非只是純粹依靠務農為生的農民。因此，筆者赴中部湖北省自治區深山中的 J 縣進行田野調查，透過訪談 J 縣縣聯社正副主任、S 鄉農信社主任、F 鄉農信社幹部、J 縣農業銀行幹部、J 縣人民銀行幹部、J 縣政府農業局、統計局、扶貧辦、發改局、財政局、商務局等幹部，以及 T 村村書記、S 鄉書記、F 鄉書記、G 擔保公司總經理和當地農產加工企業、工業區以及專業合作社，透過 J 縣的訪談驗證農信社在當地所面臨的困境、發展和改革成效，以及農信社和地方政府、當地企業的運作模式。

²⁰ 本研究於 2008 年 7 月 26 日至 8 月 9 日與政治大學社會系劉雅靈老師、國際關係研究中心王瑞琦老師、陳永生老師以及于有慧老師同赴湖北省 J 縣進行田野調查。