

第二章 文獻回顧

討論中國農村金融改革失敗的文章不勝枚舉，經過文獻檢閱和理論回顧，對於農信社的改革問題，大致可歸類為：(一) 地方政府干預經營，導致管理體制混亂（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）；(二) 既有負債問題及歷史包袱嚴重（林克倫 2000, 嚴谷軍、何嗣江 2002, 張杰 2003, 姜柏林 2004, 劉民權、徐忠 2003, 王曉輝 2006, 谷慎 2006, 冉璐 2006, 韓俊 2007, 李釗閣 2007, 王曙光 2007）；(三) 農村金融制度不完善，農信社並非以服務農民為主要業務（Ong 2006, 王曙光 2007）；(四) 管理體制不良且內部產權不明確（謝平 2001, 何嗣江 2001, 劉斌、張兆剛、霍功 2004, 劉錫良 2006, 朗百暢 2007）等。

經過文獻檢閱，學者們對農信社相關研究已提供豐富的資料，但筆者經過文獻閱讀之後，並未在「地方政府如何在中央嚴令政企分家並擴大監管機構之下，持續控制著農信社的經營？」此問題得到完整回答，因此，本研究使用制度分析解釋農信社的改革與發展，由農信社內部的黨組織名單切入，經由黨系統解釋地方政府如何控制農信社的資產資金和經營策略，以及農信社與地方政企之間的關係和運作模式。本研究以下列理論解釋農信社的改革與發展，並且結合田野調查資料對應佐證研究成果。

(一) 制度、路徑依賴與制度變遷

制度 (institution) 是社會中的遊戲規則，用以約束人類的互動行為 (North 1990:8)。制度往往被視為理所當然不易察覺，因此難以進行具體化分析。但在經濟生活中，制度與路徑依賴無所不在 (Campbell 2004:66)，運用制度分析解釋路徑現象以及歷史發展十分重要。

在 North 研究中，經濟制度的形成是漸進演化的發展，在制度運作過程中出現報酬遞增 (increasing return) 與回饋 (feedback process) 機制，並沿著既定路徑 (path) 運行且自我增強，制度會因為報酬遞增而順著特定路徑發展，並且將其他路徑棄之形成慣性被鎖住 (lock in) (North 1990:113)。

在制度研究範圍中，North 認為制度變遷是制度架構中的規則、規範和執行體系各種邊際的調整 (North 1990:101)。Campbell 則是將制度變遷分成演化式改變 (evolutionary) 和革命性改變 (revolutionary) 兩種型態，演化式的制度變遷

具有緩慢、穩定且微小調整不易被察覺的特性。如果制度變遷屬於革命性，則是制度同時呈現劇烈變動，通常是突然發生，相對於長時間漸進式的改變，革命性改變耗時較短。

針對制度變遷，Campbell 進一步使用 Bricolage¹ 概念加以解釋。改革者將制度先行拆解，某些舊制度會延續至新制度，並針對需要改變的部分進行調整，因此，新制度不會以全新的面貌呈現，是建立在既有制度遺產上的一種混合型態。在制度變遷過程中，一般行動者可能受過去舊制度的惰性或既有的習性所制約，改革者必須設計懲罰機制強迫行動者跟著改變（Campbell 2004）。

Huang 將制度研究運用在中國改革發展中，Huang 認為中國經濟的起飛基於政治制度改革，但是在中國仍然有許多不具效率的政經制度，並且許多無效率的制度即是中國的政經制度基礎，例如過去的城市農村價格雙軌制，對農村課徵重稅支持城市經濟，導致農村地區發展進度落後。中國的改革雖然在宏觀領域取得成效，但各別微觀領域未必有效率（Huang 2008）。

由路徑形成、路徑依賴、制度變遷以及懲罰機制來研究中國金融體系—農信社的改革，依此透視出幾個現象：農信社自毛統治的年代，即埋下管理體制混亂、經營不善和負債累積的問題，成為往後改革的既有歷史包袱。1979 年後，中央政府對農信社進行管理體制（自農行、人行至今三位一體）和經營模式（聯社經營）等多次調整，成效卻始終不彰。農信社由於既有制度影響，縱使加入新的改革政策，由於次佳制度已形成惰性，讓此發展路徑被鎖住反覆複製並且抵抗新制度的運作，因此，中央政策制訂多項政策嚴格控管農信社的經營獨立性，仍無法切斷自毛統治年代即埋下的地方政府干預問題。

（二）地方政府企業法人

針對農村發展，Oi 提出地方政府企業法人（local state corporatism）概念，試圖解釋中國農村經濟如何起飛。自毛統治年代開始，地方上出現社隊企業，改革開放後，由於財政分權改革—財政包乾制引起地方發展的激勵誘因，使地方政府發揮積極性，以地方政府為首扮演企業家角色推動當地的經濟發展，將上繳中央後的稅收留成，由鄉鎮政府出面替鄉、鎮、村辦企業提供擔保及資金援助。這種由地方政府起頭整合各部門，鄉鎮村政府配合經營監督當地的企業，積極發展具地方優勢的鄉鎮村企業帶動當地經濟起飛，進一步達到農村經濟成長（Oi

¹ Campbell 認為 Bricolage 具有兩種型態：實質的（substantive）和符號的（symbolic）bricolage，前者是在有既定目標下進行制度改革，例如公司為提高獲利所訂定新的目標為前提所做得制度變遷，後者的制度變遷需要文化來加以協助推動改革，例如日本社會中的關係網絡改革或韓國企業的威權結構改革等。

1992)。

根據 Oi 的觀點，地方經濟發展立基於地方政府的行政效能，地方政府形同企業家帶動農村企業發展進而出現經濟起飛。同樣觀點，Huang 指出雖然在大躍進、文化大革命等時期，資本主義被嚴格禁止，但是農村地區仍有資本主義的殘留影子，改革開放後中國政府大力支持，讓鄉鎮企業蓬勃發展，成為 1980 年代農村地區的成長關鍵 (Huang 2008)。針對農村發展的研究，Ong 認為 1980 年代中國財政體系自財稅承包制度推動地方集體經濟成長，但 Ong 進一步指出，地方集體企業無法達到經營收支平衡。尤其 1990 年代中國財政體系改革——特別是 1994 年實施分稅制 (tax sharing system)，將主要稅種向中央政府集中，地方財政空間受到壓縮 (黃佩華 2003, 段應碧等 2004, 廖洪樂、宋洪遠 2005)，進而影響地方集體企業的財源，再加上 2000 年之後，農村稅費改革以及取消農業稅政策的實施，讓地方政府的財政問題更是雪上加霜。在中國一系列財政體制改革中，中央與地方政府財稅重新分配，地方財政自立性誘因受到挑戰 (徐斯勤 2004)。自分稅制開始，各地方政府紛紛各自尋求財源，銀行以及農信社成為地方政府紓困的管道之一 (Ong 2006, 段應碧等 2004)，因此，在農信社改革過程中，始終無法切斷與地方政府之間的不良關係。

(三) 企業與銀行改革困境

延續制度觀點以及 Oi 地方政府企業法人概念，由於地方政府擁有當地行政權，犧牲銀行資產對當地進行資金再分配 (redistribution)。1980 年代，地方政府透過行政手段蓄意向地方金融機構貸款發展地方經濟，在地方政府申請擔保貸款、金融機構提供資金挹注之下，使地方企業得以生存發展，最後企業又將部分利潤回饋給地方政府支持地方財政，在此循環過程中，銀行雖未直接對地方政府融資，卻透過企業利潤間接支持地方財政，導致地方發展出現環環相扣的困境 (nested problems dynamic)，並形成自我增強循環 (self-reinforcing cycle) (Steinfeld 1999, 林毅夫、蔡昉、李周 2002)。Steinfeld 認為在改革開放初期，中國銀行體制一向具有軟預算 (soft loans) 弊病，雖然中央政府欲採取銀行硬預算 (hard budget) 方式解決地方政府尋租 (rent-seeking) 問題，但效果不彰 (Steinfeld 1999)。透過 Steinfeld 對地方政府、國有企業以及國有銀行的研究結果，同樣可理解農信社與地方政府、地方企業之間的不良關係。

在地方政府干預經濟的研究中，Zweig 認為，1979 年後的中國並非遵守市場化原則發展，而是地方官僚 (bureaucratic) 控制地區內的資源、生產、遷移和經濟活動 (Zweig 1992)。Huang 研究指出，地方政府掠奪資源讓農村地區發展更加不自由 (Huang 2008)。Ong 進一步認為，地方政府利用財政收入支援集體企業，以自身名義為企業向地方上正式 (銀行、農信社) 或非正式金融組織 (基金

會)申請擔保貸款，而農信社實際的管理權由地方政府所掌握，並無制衡機制，企業營運收入上繳地方政府，形成地方不良發展循環(Ong 2006)。由於地方金融能力薄弱，地方政府擁有主導控制權，不需實質抵押得以恣意移動資金。Ong指出，地方政府累積大量債務的五種形式：(一)直接向國有銀行貸款或借貸；(二)使用掛帳解決地方政府行政開支、學校教師的薪水等；(三)向地方金融組織融資，例如過去出現在中國農村的基金會；(四)地方政府運用其行政權進行擔保，向其他機構申請融資服務；(五)向非正式金融機構或國營事業融資。以上五種形式皆為向正式或非正式金融機構貸款，形成當地金融組織積累的負債。

改革開放初，由於地方政府握有地方行政權，犧牲農信社資產推動當地經濟發展，為農信社的經營埋下更深一層的隱憂，由於中國財政體制呈現政企不分的高度集權型態，在此體制之下，政府預算、銀行信貸和國企財務合為一體，「財政是國家的帳房、銀行是國家的出納、國營經濟是國家的車間、集體經濟是國家的作坊、公民是國家的奴工」(楊光 2008)，1990年代末鄉鎮企業爆發大規模破產，讓農信社無法收回壞帳持續升高，成為日後改革一大瓶頸。2000年後，中國政府有鑑於地方政府的干預問題嚴重，將監管機構擴大為銀監會、人行以及省聯社三位一體，卻仍然無法切斷受既有不良制度路徑鎖住的農信社與地方政府之間的不佳關係。