

## 第四章 J 縣農信社在當地發展與改革：田野經驗

### 第一節 J 縣簡介

J 縣位於湖北省西南部 N 自治州內，屬少數民族自治區，N 州下轄 8 縣市皆為貧困縣且生產總值遠低於湖北省平均<sup>1</sup>，J 縣總人口約 51 萬（其中約 11 萬的低收入戶和 8 萬的絕對貧困人口），全縣人均年收入約 2,018 元人民幣，列為國家級貧窮縣<sup>2</sup>，1998 年納入中國西部大開發計畫<sup>3</sup>。J 縣財政收入不同於非貧困縣市，縣政府內設有扶貧系統，經由扶貧辦公室與財政局結合當地銀行或農信社向中央申請企業發展資金，每年可獲得多項扶貧貸款以及財政補貼，並且當地農民享受糧食職補、土地補貼、退耕還林等多項中央補助款<sup>4</sup>。

J 縣下轄 10 個鄉鎮及 407 個行政村，全縣農民人口佔 9 成以上，是標準的農業縣，主要經濟作物為玉米、魔芋、茶葉、蔬菜、水果及藥材，雖然自然資源豐富（全縣含煤礦面積超過 73%），但受限於國家產業政策及地方政府財政不足等限制，至今尚未開發，當地企業多半為農產加工類為主。J 縣過去曾是蘇維埃老革命根據地<sup>5</sup>，在毛統治年代集體化程度高，長期受限於以農業扶持工業政策，過去對城市不斷進行物品的輸出<sup>6</sup>，遲遲沒有良好的發展，近年來 J 縣打出「工

<sup>1</sup> 根據 2004 年《湖北城市發展二十年》：2000 年湖北省全省綜合產值平均 1,377,671 萬人民幣，N 州綜合產值平均 282.725 萬人民幣，湖北省平均綜合產值超過 N 州近 5 倍。2003 年湖北省全省綜合產值平均 1,813.344 萬人民幣，N 州綜合產值平均 345,490 萬人民幣，湖北省平均綜合產值則是高出 N 州 5 倍之多。

<sup>2</sup> 中國劃分國家級貧困縣目的為：集中中央資源保證貧困縣的供給，防止扶貧資金分散使用，以縣為計算單位，1992 年為基期，人均收入低於 700 元人民幣的縣為國家級貧困縣，對少數民族自治縣的標準更為放寬（貧困人口在全國比例佔 60% 內，其中絕對貧困人口與低收入人口各佔 80% 與 20% 比例），經中國國務院批准後，目前中國大陸確定 592 個國家級貧困縣，大多集中在中西部少數民族自治地區、革命老根據地、邊疆地區和特別窮困地區。參考自：胡兵、賴景升、胡寶娣「經濟增長、收入分配與貧困緩解-基於中國農村貧困變動的實證分析」，《數量經濟技術經濟研究》，第 5 期，2007 年，頁 40-41。中國中部地區是農村貧困人口相對集中地區，在全中國 592 個國家級貧困縣中 151 個位在中部六省（湖南、湖北、安徽、江西、河南和山西），佔 25.5%，貧困人口以及低收入戶佔全中國將近三分之一，絕大多數貧困縣皆依靠中央財政移轉支付接濟，在地方財政困難下導致貧困地區基礎建設、教育、文化、衛生、經濟以及科技上皆與發達地區差距越來越大。參考自：黃鐵瓶、莫德儀，「中國貧困地區農業現代化的主攻方向分析」，《農業經濟問題》，第 343 期，2008 年 7 月，頁 51。

<sup>3</sup> 實際訪談 J 縣財政局預算部主任得知：1998 年 J 縣納入西部大開發計畫，當年即補貼 2000 多萬財政收入，J 縣主要依靠中央財政移轉支付，2007 年 J 縣全部財政收入 662,703 萬中，中央補貼就佔超過八成，稱為「吃飯財政」。

<sup>4</sup> 根據訪談當地農業局、統計局幹部得知，中國政府給予農民優惠補貼，包含住在山坡地上農民的退耕還林、每年定額糧食職補、針對農地在非平原地區的土地補貼等等，所有金額皆由中央銀行統一下劃至各地農民在農信社的帳戶中。

<sup>5</sup> 1933 年由賀龍領導工農紅軍於 J 縣建立革命根據地，並且先後成立鄉、縣蘇維埃政府。

<http://www.hbjs.gov.cn/Article/ZJJS/JSGK/2008/04/29/47674.html>

<sup>6</sup> 「農村、城市都要允許一部份人先富起來，勤勞致富是正當的……一部份先富裕起來，是大家都擁護的新辦法，新辦法比老辦法好」，參考自：鄧小平文選第三卷，人民出版社（北京），1993

業復興」的口號，希望得以發展經濟脫離貧窮。

## 第二節 J 縣農信社現況

J 縣農信社成立於 1952 年，當時與生產合作社和供銷合作社為當地三大合作社，屬於集體性質的合作金融組織。現今 J 縣農信社改制為農村信用合作聯社（以下簡稱縣聯社），經銀監局批准在工商局註冊登記的股份合作制金融企業，以辦理存款、貸款、票據貼現、國內外結算業務、買賣承銷政府債券以及各項農業相關代理業務等。截至 2008 年統計，J 縣內有 14 個信用社機構（其中包含最大的縣聯社 1 個以及下轄 10 個信用社、3 個分社），員工共計 243 人，J 縣農信社內部組織（參閱圖 3）。

縣聯社為股東大會所有<sup>7</sup>，每三年選舉一次理、監事成員，理監事會為縣聯社最高的權力中心，並且由理事會委託縣聯社主任執掌聯社經營。J 縣縣聯社股東大會成立於 1999 年，但直到 2006 年中央將縣聯社交由省聯社管理後才開始實際運作，經訪談得知過去 J 縣縣聯社股東大會和理監事制度形同虛設，現今雖啟動股東大會機制，但仍不完全，依照農信社的組織章程，縣聯社股東應該為分散在全縣各地區的農民大眾，由於無法將所有農民集合召開股東大會，J 縣以選舉代表替代農民執行股東的權利及義務，縣城外各鄉鎮必須推派 2-3 名選舉代表，縣代表由縣聯社推薦產生，召開理監事會議選舉領導幹部攸關縣聯社經營的命運，透過 S 鄉農信社訪談：

推派的選舉代表不存在不懂經營或不識字的問題，農民根本就不懂不可能把他們推出去，能在鄉鎮當選代表的都是文化素質高、有知識並且具有一定社會地位的人，例如縣城裡的股東代表都是我們當地大公司的老闆。

J 縣縣聯社副主任得知：

縣聯社訂定選舉代表的時間，在交通要道張貼選舉日期公告，候選人的產生都是我們（縣聯社）推薦參選的，我們（縣聯社）的人去各家發選票或在某些機構設立領取選票地點，大家回去圈選後，交回來依少數服

---

年，頁 23。

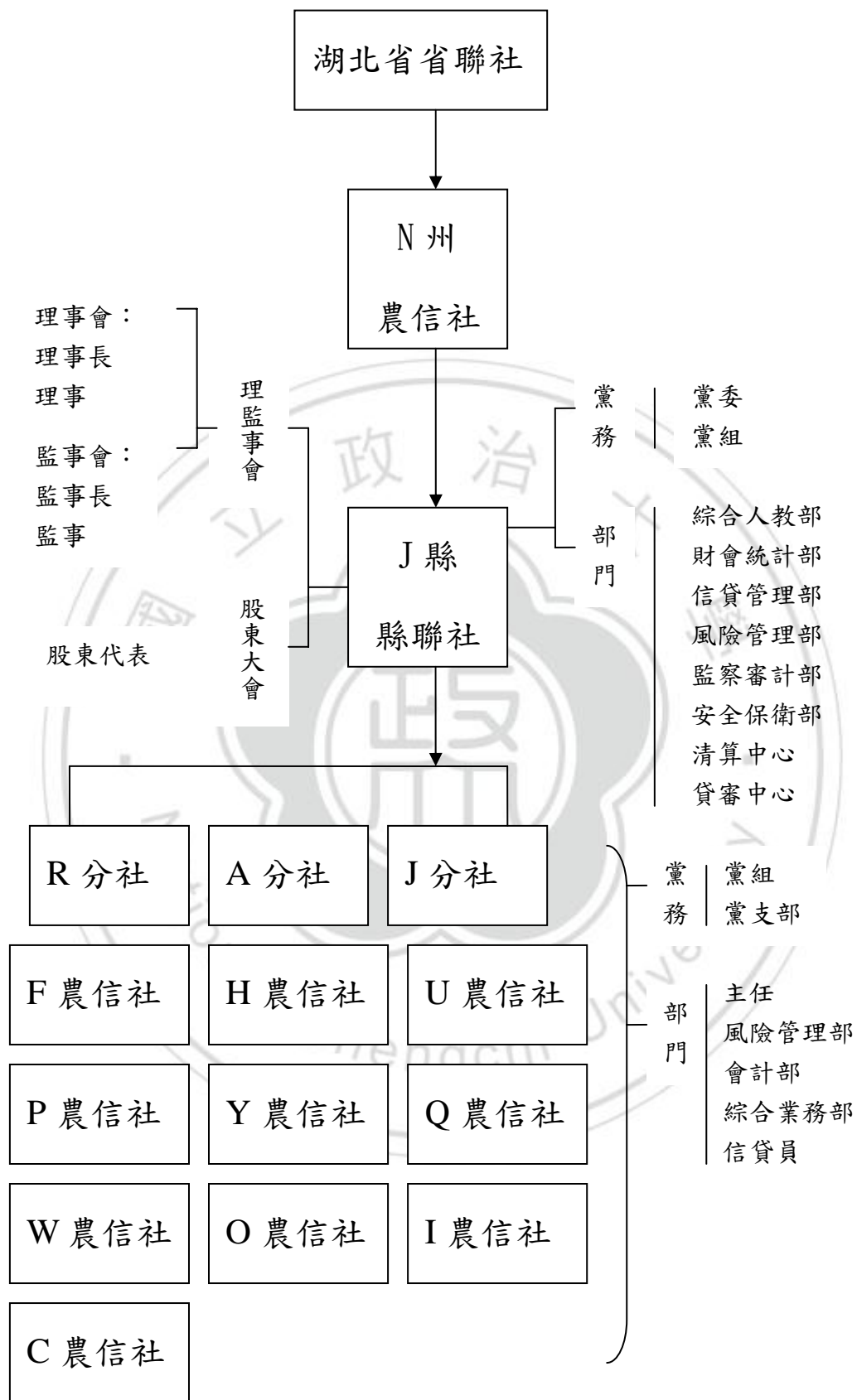
<sup>7</sup> 農信社股東大會下設立理監事會，理監事由股東大會選舉產生，並且股東大會握有選舉和罷免權，理監事必須對其負責。參考自：鄧虎，「對農信社外部理事、非職工監事的履職監管考量」，《中國農村信用合作》，第 236 期，2008 年 11 月，頁 40。按照銀監會「關於農村信用社以縣為單位組建統一法人工作的指導意見」規定：農信社理事會成員中必須超越二分之一為自然人理事，內部職工理事不得超過三分之一，監事成員中，職工監事和非職工監事比例為 2：1。

從多數原則，得票最高的當選，這種方式在鄉鎮操作比縣更容易一些，鄉鎮長都是確定時間後把當地人召集起來舉手就好，我們還要去發選票。

現今J縣縣聯社擁有股東代表39名，由股東大會選舉產生理、監事，理、監事成員為：9名理事（含理事長）和7名監事（含監事長），由理事長委託縣聯社主任經營。此管理制度相當不公平，經訪談得知縣聯社股東大會最後流於幹部和企業家聯合把持，地方政府和農信社組成成員高度重疊，彼此之間「一套人馬兩塊招牌」，使得懲罰制度完全失效，縣聯社幹部無法拒絕「政策性貸款」要求，上級監管單位也未執法禁止地方幹部干預，導致農信社經營始終處在危險邊緣，並且不僅是J縣縣聯社慘淡經營，整個湖北省農信社因為內控薄弱導致違規經營，形成大幅度虧損，成為湖北省農信社最大的包袱，從統計數據中得知：1997-2000年期間虧損59.93億元，2000-2004年間虧損23.22億元，2005年為農信社經營績效分水嶺，開始轉虧為盈，2005-2007年壞帳107億元，並且逐年減少，截至2008年統計，湖北省農信社總資產2,213億元，貸款722億元<sup>8</sup>。農信社如何在短短幾年內轉虧為盈？2005年的發展分水嶺是否意味著農信社改革成功，並且朝向市場化獨立經營發展？

---

<sup>8</sup> 參考自：徐春培、朱思爽、孫寶軍，「希望之路-湖北農信社三年改革發展採訪實錄」，《中國農村信用合作》，第234期，2008年9月，頁50。



資料來源：作者自行整理

圖3 J縣縣聯社關係圖

### 第三節 J 縣農信社的發展與改革

J 縣為老蘇區，在毛統治時期受制於農村支持城市、重重輕輕和價格剪刀差等國家政策影響<sup>9</sup>，發展進度始終落後。改革開放初期，J 縣農信社被劃入 J 縣農行之中，1984 年以前，J 縣農信社兼任 J 縣人行和 J 縣政府財經局的基層單位，是中央人行下劃財政經費的暫存機構，地方政府財經局也將農信社納入編列之中，農信社成為地方上「出納」的角色，身為金融機構卻擔負著政府基層單位的責任，再加上地方政府和銀行都是農信社的上級單位，造成各機構缺錢都找農信社融資，實際發生問題卻無人承擔的情況，透過訪談得知：整個 1980 年代是農信社受政府干預最嚴重的時期<sup>10</sup>，無論鄉鎮、縣甚至到州級政府都進來分一杯羹，根據 S 鄉農信社主任：

過去農信社就是當地政府的左右手，（地方政府）要繳稅費先把農信社裡面的錢拿出來往上應付，之後再去向上級政府申請補助把錢撥下來。過去中國是政企不分的，鄉要繳稅時，沒錢就來找我們貸款，這種貸款他們是絕對不可能還，這種情況 1996 年之前特別嚴重，之後稍微好一些。

J 縣縣聯社副主任：

以前農信社的管理相當混亂，農行接管的時期最嚴重，好處都被農行拿去了，連農信社的補貼也被農行拿去了。除此之外，好的業務都是農行在做，差的都給我們（農信社），我們（農信社）就是出納，除了要當農行的出納還要當政府的出納。

農信社打著「服務三農」的名義，又無法市場化經營，其中的灰色地帶成為各級政府從中尋租切入點，農信社不斷貸放出鉅額壞帳，擺脫不掉地方政府小金庫的陰霾，雖然中央改革政策讓 J 縣農信社改制為聯社的經營模式，但上述既有問題並未因此獲得緩解，直至 1996 年 J 縣農信社內部進行第一次大規模的清算，由 J 縣農行出面接收帳面壞帳，並且其餘的壞帳本金交由縣政府負責，但 J 縣財政收入困窘，只好採取掛帳的處理方式，並且至今仍然無力償還帳目，根據農行幹部訪談：

<sup>9</sup> 改革開放前的中國為了趕超經濟發展，進行扭曲產品和要素的相對價格政策，動員資源和降低重工業發展的成本，建立相應的資源計畫配置制度，保證資源優先流向重工業部門，稱重重輕輕。參考自：林毅夫、蔡昉、李周，「中國的奇蹟：發展戰略與經濟改革」，上海人民出版社（上海），2002 年，頁 72。

<sup>10</sup> 透過訪談得知，1978 年改革開放至 1984 年是 J 縣農信社受政府干預最嚴重時期，在 1978 年前由於農信社直接隸屬於人民公社體系之中，在政府內的農信社並無政府干預問題。

從 1979 年至 1995 年農信社的帳面虧損由我們（農行）全額負責，其他的像不良債本金就跟我們無關，當時我們給農信社支持款來清掉這些壞帳。其實過去雖然農信社在我們農行底下，但它們（農信社）仍然是一個獨立核算和獨立經營的金融組織，我們只是給他們指導，它們是集體性質，我們是國有性質，我們也管不動它（農信社）。

清算壞帳和農行分家後，J 縣農信社進入 J 縣人行體系之中，當時縣政府經管局和當地基金會在農信社內有很高的債務和呆帳，J 縣基金會於 1990 年代末宣告全面破產倒閉，所有在農信社的欠款直接成為壞帳，事逢中國金融改革期間，中央政府再次對農信社的不良債務進行清算，由中央出面接手清出的壞帳。

綜上所述，1996 年進入人行後的農信社在經營績效上未見起色，當時的縣聯社資產被地方政府、企業和基金會等幾乎提空，上級人行為了確保縣聯社的營運正常，提供再貸款協助，但此管道卻被 J 縣政府濫用，由於 J 縣財政收入長期依靠中央補貼以及地方稅收才得以勉強打平，稱「吃飯財政」，其中高比例來自地方上集體經營的菸廠，每年向中央上繳的稅費約 95% 都靠菸廠貢獻，但 2000-2001 年間，由於國家調整政策等因素<sup>11</sup>，中央政府無預警的下令關閉菸廠，當時 J 縣每年稅收直接損失至少一億人民幣<sup>12</sup>，並且菸廠歷年來在農信社的貸款直接成為收不回的壞帳，經訪談當地財政局主任：

過去 J 縣最大的債務問題就是菸廠的一億多呆帳，當時菸廠向銀行已經借錢借到最高額度了，所以來我們（縣政府）這邊借錢，借了財政的錢還不出來變成呆帳，菸廠雖然已經關閉被合併，但我們（縣政府）還有這個債權，只是這是『絕對』收不回來的帳目，我們（縣政府）的赤字只好一直放著，2003 年有拿縣政府的專項資金還一部份債，但之後的專項資金就不能這樣挪用了，上級政府也知道我們縣的債務問題，也就是讓我們一直欠著。

根據縣聯社副主任訪談：

過去歷史的包袱太重，我們（農信社）有大量收不回來的呆帳，包含政府的也有、鄉鎮企業的也有，過去這邊的菸廠、水泥廠都積欠了一堆債務在我們（農信社）這邊，特別是集體性質的企業我們根本就不能拒絕給他們貸款，幹部找上門來要我們拿錢就只好想辦法挪出資金給他們

<sup>11</sup> 在中國國家政策-抓大放小的改革中，針對鋼鐵、石化、糖業建材等上述浪費資源、環境污染、質量低劣、技術落後且不符合安全生產條件項目，下令要求關閉，最後一任煙廠科長由於鉅額來入不明的財產在關閉前夕入獄。參考資：黃娜，《南風窗報導》，2001 年 12 月，頁 50-51。

<sup>12</sup> 參考自：J 縣調研組，「黨建工作是民營企業發展的助推器-J 縣民營企業黨工作調查與思考」，《清江論壇》，第 2 期，2007 年，頁 45。

（集體性質企業），他們（集體性質企業）經營的很差，很多一下子就倒閉或是一直虧損，別說還本金了，連利息都不要想！我們（J縣）這邊的幹部輪調非常普遍，舊幹部離開新幹部上來，他們（新幹部）是完全不會認過去的舊帳，新幹部來了又弄出一堆新債，亂七八糟欠了一堆。

菸廠倒閉後幾年是J縣政府財政最嚴峻的時期，也是縣聯社經營最困難的幾年，除了體制和帳目混亂外，縣聯社為支應縣政府和地方企業的各项貸款幾乎瀕臨破產，並且同時期全中國的縣聯社也都經營告急<sup>13</sup>，中國政府有鑑於此，對農信社開啟另一波新的改革，將縣聯社交由省政府管理，並且針對各地農信社的帳目進行全面清查，J縣縣聯社在2003年前後清出7,800多萬人民幣的壞帳，分別由省聯社（省政府財政）和J縣政府（縣政府財政）各自承擔一半的責任，由於J縣的財政本身已經自身難保，無力支付3,800多萬人民幣的金額，只好掛帳拖欠，J縣縣聯社依靠省聯社（省財政中）撥下另一半3,800多萬人民幣保障其信貸功能正常運作，讓縣聯社得以撐過此次倒閉危機。然而省所投注3,800多萬人民幣資金並非用來填補縣聯社的過去舊債，只是保證其信貸業務正常運作，縣聯社必須將之後所收回的利息盈餘用來填補過去7,800多萬人民幣的壞帳黑洞。經訪談J縣縣聯社得知：自2005年起，縣聯社已出現「資產高於負債」的良好經營績效，並且從統計年鑑查到的數據也得到同樣結果<sup>14</sup>，為何短短幾年內農信社得以擺脫過去龐大的虧損，並且經營績效迅速提升？根據F鄉農信社幹部訪談：

農信社的資產有分報表內和報表外，這兩者不同，報表外是『內部核算』，不良資產只會顯示在這裡，一般人所看到的報表屬於報表內，報表內顯示的是『當年』農信社營運狀況。

各統計數據只顯示農信社「當年度」經營情況，對於過去舊帳一律既往不究，不顯示在報表之中，因此J縣清出的7,800多萬人民幣壞帳，使用「掛帳<sup>15</sup>」消

<sup>13</sup>本研究將討論範圍鎖定縣聯社及縣以下基層農信社，在大陸學者相關研究報告中指出：經過實際調查的農信社，除了浙江省以外，其他省份農信社幾乎都呈現虧損經營，尤其是歷年的債務讓農信社經營舉步維艱。參考自：宋洪遠、段應碧主編，「中國農村改革重大政策問題調研報告」，財政經濟出版社（北京），2004年6月，頁34。截至2002年底，全中國農信社不良貸款5,147億人民幣，占總貸款的37%，農信社歷年累積虧損呆帳初步估計1,314億人民幣。參考自：冉璐，「農村信用社支農目標與產權改革目標的衝突與調和」，《農村經濟》，2006年1月，頁67-68。根據中國國務院發展研究中心課題組報告，2003年農信社當年資本充足率為6.75%，不良貸款率為29.72%，帳面虧損5.47億元。參考自：國務院發展研究中心推進社會主義新農村建設研究課題組，「新農村調查-走進全國2,749個村莊」，2007年7月，頁284。

<sup>14</sup>2007年中國銀監會年報中指出：約2004年起各地農信社資產已大於負債，統計數據顯示2005年淨資產約177億人民幣，2006年約295億人民幣，2007年約410億人民幣。參考自：2007年中國銀監會年報。

<sup>15</sup>透過實際田調訪談得知：中國大陸使用「掛帳」處理不良資產，單純把壞帳掛到另一份報表中，實際上並未解決此筆呆帳，由於公司報表中的呆帳已經被掛到另一個報表去了，因此就算是帳已結清，實際上並未解決任何實質壞帳，但銀行認為既然已經有了掛帳這個動作，就代表已經解決。

掉，將舊有的債務壓進箱底不列入資產負債表計算，並非縣聯社實際已轉虧為盈，只是中國的會計結算制度不同於其他國家。

J縣政府以地方企業法人模式（Oi 1992）發展J縣經濟，使得縣聯社和縣政府、鄉鎮農信社和鄉鎮政府之間的關係密不可分，彼此同為一家人，J縣政府需要農信社支持其財政收入和各項開銷，J縣企業需要農信社提供貸款資金融通，使得農信社在當地成為「被需要」的角色，整個J縣各級政府缺錢即將目光投向當地農信社，農信社出現虧損後再向人行申請再貸款救助，這種垂直體系內層層向上級要錢的發展模式，累積出高額的不良三角債，讓農信社和地方政府的關係緊緊被綁在一起，最後仍是中央財政下劃經費消掉債務，並且中央補助款經過各級政府和單位層層的干預，最後才進入基層農信社之中。單J縣縣聯社即清算出近8,000萬人民幣的壞帳，並且全中國各地農信社幾乎皆為虧損經營<sup>16</sup>，在以上種種次佳條件之下，中國政府為何持續投注大量資金，挽救經營績效低落又負債累累的農信社？

#### 第四節 J縣農信社在地方發展的困境

中國中西部和東部欠發達地區幾乎沒有商業銀行的分行，農信社是許多鄉鎮唯一的金融機構，因此，農信社在農村金融地位中佔有舉足輕重的份量，從田野經驗得知：J縣是農業大縣，2000年前後中國針對國有銀行進行商業化改制，轉向集中經營城市業務，當時湖北省國有銀行開始大規模從農村地區撤出，又以N州地區農村撤的最徹底，由於N州下轄縣市全列為國家級貧困地區，地方上只有少數零星的農產加工企業，數量和業務量皆不具規模經濟，目前尚留在J縣的國有銀行已縮減規模，縣聯社成為支持J縣最重要的金融機構。

除了上述縣聯社的重要性以外，農信社在行政上的功能更為關鍵。中國財政系統採「結算窗口制<sup>17</sup>」，全中國各銀行都在中央人民銀行開設帳戶，各地區財政經費聽從中央財政部下達指令，從中央人民銀行劃到各指定地區的人行分行，再由人行分行轉劃到地方政府開設帳戶的金融機構暫存，中央財政預算多半有指定用途和對象，在資金到位後由指定接收單位赴農信社提領。基層縣政府大多在當地縣聯社中開設戶頭，鄉、鎮、村地區沒有人行支行，財政經費只能進入當地農信社，在「鄉財縣管<sup>18</sup>」政策下，地方基層財政分配由縣政府財政局負責，現

<sup>16</sup> 同註釋 38、63。

<sup>17</sup> 透過訪談J縣人行幹部得知：結算窗口制是中國過去以來的財政撥付方式，中央政府為了改善基層財政經費受各級政府的層層干預，在2002年改制為單一窗口制，直接從中央人行劃入縣級金融機構，不再通過中間的其他政府行政層級，但此政策造成縣權力過大，以J縣為例，縣聯社擁有全縣（包含各下轄鄉、鎮和村）經費，縣政府控制住縣聯社即掌握全縣的財政經費。

<sup>18</sup> 中國部分的省、市在2004年前後開始對鄉鎮財政體制進行改革，將財政管理體制簡化，鄉鎮



今採單一窗口制，例如：假設單筆款項要給 X 村，財政局將中央財政下劃至縣聯社的資金，指定轉至 X 村所屬的上級鄉鎮農信社分行之中，村長再去農信社提錢。

綜上所述，縣聯社不存在「沒有錢」的問題，雖然 J 縣尚有其他銀行機構，但與縣政府合作最密切的仍是縣聯社，縣財政收入皆存在縣聯社內，下轄的鄉鎮地區只有農信社，所有鄉鎮政府的錢都存放在農信社中，因此縣政府只要掌握縣聯社即掌握住全縣域的財政收入。由於 J 縣是國家級貧困縣，縣財政局和統計局必須合力上報項目申請中央的財政補貼，農信社隨時有大量資金在其中流動，經訪談得知縣聯社內資金以縣政府所佔的比例最高，因此農信社不會出現破產情況，並且中央政府也不會放任它倒閉，無論是農民存入、國家下劃，或是既有和匯入的資金隨時支撐著農信社的營運，根據農行幹部的訪談：

扶貧貸款是各企業上報到農行（或農發行），經由銀行和扶貧辦一起考核後，往上通報到省一級單位，這是以項目來看的，有就放款，報多少放多少，一般這些錢是中央往下批准後，經過財政局審核撥入農行中，再讓企業來提款，這些扶貧的項目是要看企業企畫書內容，如果只報幾十萬基本上是沒有競爭力的，所以一報就是幾百萬。

根據 J 縣縣聯社副主任訪談：

我們這裡中央劃歸到人民銀行，中央人民銀行再轉進來的款項非常多，財政款、代劃工資、糧食支付、支農資金、交通拆解資金、農業補貼……等），只要有關農業、政府的財產都在農信社，所以一個鄉鎮一個農信社。

根據 J 縣縣聯社主任訪談：

農信社的資金不斷在流動（政府資金佔很大比例），不可能沒有錢，也不可能倒閉或是經營破產，無論是農民存入的、國家下來的、既有的、匯入的資金都一直在農信社中流動運轉。

農信社肩負著中央財政的重責大任，又扮演著地方政府小金庫，中國政府為了避免各級政府層層干預財政經費，在 2002 年前後將財政撥付改為單一窗口制和鄉財縣管，縣政府有權決定各鄉、鎮、村的財政經費，縣聯社即成為全縣唯一

---

財政權交由縣政府管理，但造成鄉鎮預算編制與執行脫節，並且和上級政府之間的財權和事權不明，以及會計核算制度被縣政府所把持，造成鄉鎮稅收系統混亂。參考自：耿中太，「鄉財縣管存在的問題必須解決」，《中國監察》，第 20 期，2007 年，頁 50。

的財政撥付金融機構。此改革造成鄉鎮政府的財政資金完全被縣政府架空，縣政府掌握比以前更大的權利，各鄉鎮為爭取財政收入，出現惡性競逐和各種尋租的現象，透過 J 縣政府財經局幹部訪談：

鄉鎮目前對於村有權力但是沒有財力（財權是直接對口，不經過鄉鎮政府，但是經過鄉鎮農信社），縣政府現在對於下轄的鄉鎮財權是很簡單化了，人事和公共資金都是獨立下劃（這個絕對動不了），其他的就由鄉鎮統籌後和村一起往上報，我們核可就給錢，而且這個金額現在是給全額，他們（鄉鎮政府）不需要自籌款項，我們知道他們也沒錢，所以會一次給足。

根據 S 鄉書記訪問：

一年 S 鄉（財政）只剩下 30 幾萬，這是不夠的，有些上級指標我們達到了，這樣我們就可以多拿一些補助，但一年頂多也是幾 10 萬吧，仍然不夠開支，所以我們（鄉政府）的工程款就是欠著，今年能還一點就先還一點，如果不能反正就是擺著，而且現在上級是給多少錢做多少事的情況，如果上級只給百分之五十修路錢，我們就修百分之五十的路，其餘先放著。

農信社網點深入中國各農村地區，縱使債台高築、經營效率低落，但卻是中央政府在基層農村地區唯一的財政流轉管道，農信社背負著農村財政體系正常運作的重責大任，讓中央政府屢次投入大筆資金挽救瀕臨破產的農信社。由於農信社有來自中央各種不同的財政款項，這些在農信社內不斷流動的資金創造出地方政府更多的尋租空間，地方政府仗著中央對農信社在財政功能上的依賴，對農信社恣意妄為的干預。自改革開放以來，農信社雖然有上級監管機構，並且在 2003 年擴增為省聯社、人民銀行和銀監會，為何眾多監管單位都無法限制地方政府對農信社的行政干預？為何監管單位無法發揮其職責，對地方政府進行遏止與懲罰？為何無論改革前後，J 縣縣聯社仍是政府的小金庫？

## 第五節 J 縣農信社改革中的玻璃天花板

1978 年以前，J 縣農信社沒有監管機構，直接聽命於上級人民公社。改革開放後，J 縣農行未執行監督之責，擅自挪用農信社的資金款項，將次等業務和行員家屬安插進農信社內，對縣政府的干預則選擇視而不見。1996 年農信社改制為人行管理，依然未見起色，縣聯社在產權界定上屬於集體性質，地方政府濫用此名義介入縣聯社的經營，再加上 J 縣地處中國中部偏遠自治區山中，與湖北省

政府相距甚遠，當地的幹部和民眾極少離開縣城，與中央政府更是天高皇帝遠，J縣縣政府成為縣聯社在地方上不可挑戰的權威，集大權於一身。

2005年成立省聯社是農信社發展的分水嶺，監管機構瞬間增加為N州農信社、省聯社、人民銀行和當地銀監局<sup>19</sup>，但實際訪談J縣人民銀行卻得到監管失效的答案：

農信社每年都會和我們（人行）申請再貸款融資，這個額度我們其實不會審核，他們（農信社）報上來的數字是多少就是多少，可以相信這個數字，而且我們（人行）也沒辦法直接去查農信社的帳，查帳或報帳的時候通常縣政府都會幫忙背書。

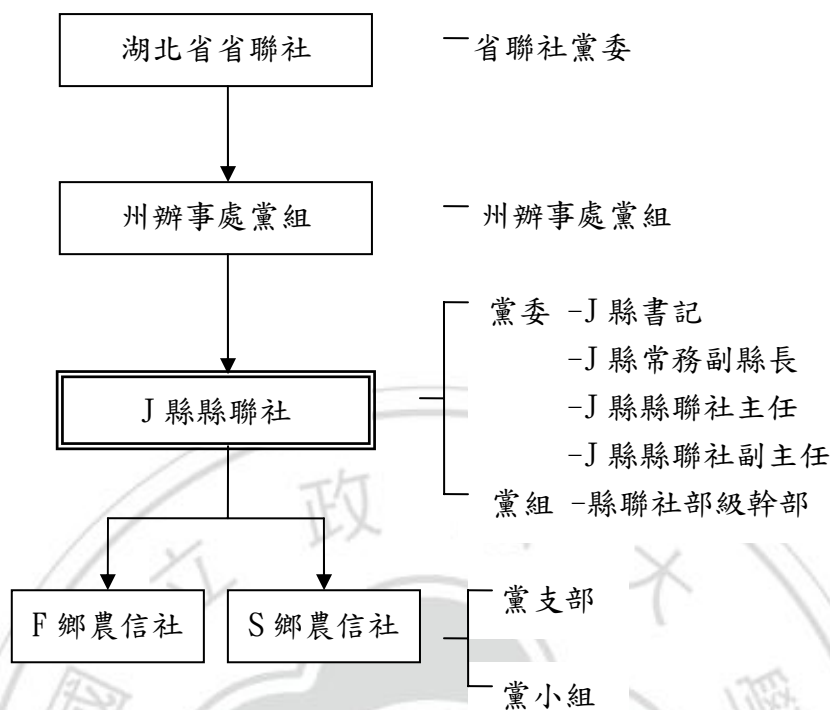
身為上級監管機構的人行只能對縣聯社上報的資料採取被動相信，為何不能查縣聯社的帳？縣政府的背書有何重要性？

中國政府雖嚴令地方幹部退出農信社的經營，但地方政府道高一尺魔高一丈，仍有躲避上級命令的方式。2006年左右，J縣政府對縣聯社內部重新進行整頓，在縣聯社原有的黨務系統內增設一黨委，縣聯社內同時擁有黨組和黨委兩大黨務組織，最大的區別在於組成成員結構，成員越具影響力其組織權力越大。

縣聯社的黨組為內部科級主管組成，新成立的黨委共計4人，分別為J縣縣委書記、J縣常務副縣長、縣聯社主任以及副主任，其中常務副縣長除了是黨委成員以外，身兼縣聯社理事長一職，縣書記則兼任監事長，J縣政府將縣域內重要幹部皆納入縣聯社黨務系統一黨委之中，在此條件下，縣聯社的黨組成員在行政決策上並沒有任何發言權，一切聽命於黨委。在中國以黨領政的政治氛圍之中，縣政府透過安插黨系統穩穩抓住縣聯社的經營，如（圖4）所示：

---

<sup>19</sup> 由於J縣位在N自治州內，因此縣和省之間還有州。



資料來源：作者自行整理

圖 4 J 縣縣聯社黨系統

縣聯社並未達到被期待的政企分家，無法回歸獨立的條條金融體系內，由於農信社內部處於「黨政合一」狀態，並且黨委成員具絕對影響力。地方政府雖然在改革過程中從縣聯社退出，卻置入黨務系統，形成「隱形」的塊塊壓制條條的現象，縣聯社和地方政府由於內部黨系統的人事重疊，彼此緊緊的被綁在一起。縣聯社的股東皆為縣政府幹部或當地的有錢企業<sup>20</sup>，其中最大的股東即是縣政府，透過訪談縣聯社主任得知，J 縣當地的股東大會只是橡皮圖章性質，並沒有實權，重點在於入股越多講話就越大聲。

綜上所述，農信社並未發揮原本被期待的功能，在 2005 年省聯社改革之前，各地農信社依附地方政府而生，隨著鄉鎮一級農信社撤銷法人併入縣聯社之後，鄉鎮農信社層級地位的改變，目的也隨之有所變化，因為人行等國有銀行並未深入至農村地區設分行，有一鄉一社綿密佈局的農信社，看似平凡卻職小權大，在鄉鎮農信社被併入縣聯社之後，縣聯社成為關鍵的財政轉存機構，聯社制度和鄉財縣管政策不僅讓縣聯社無法履行原創立的服務宗旨，還造成農信社的發展扭曲

<sup>20</sup> 一般農民存款可以選擇入股，但由於農民存款金額相對小筆，佔全農信社比例相當低，並且選擇轉成股份的存款利息較低，一般民眾不會選擇入股。

並且債臺高築，雖然中央政府三令五申要求地方政府停止介入金融機構的經營，依舊無法斷絕縣政府對縣聯社的干預，地方政府和農信社處於「一套人馬兩塊招牌」的關係，J縣經濟發展建立在犧牲縣聯社資產上<sup>21</sup>，最終損失最大的仍然是當地農民。



---

<sup>21</sup> 根據訪談J縣民眾得知，所有農民都在農信社中有戶頭，中央政府將農民的各種補貼（例如糧食職補、退耕還林等）撥至農信社戶頭中，但卻出現地方政府將農民在農信社中的補貼鎖住或是凍結資金的現象，引發民怨四起。