

F832.35
15

农村 金融转型与创新

关于合作基金会的思考

张晓山 何安耐 主编

NONGCUN
ZHUANXING YU CHUANGXIN
JINRONG

山西经济出版社



PDG

2

前 言

本书是中国社会科学院农村发展研究所和德国维滕大学共同开展的国际合作研究项目“关闭合作基金会对中国农村金融发展的影响”的最终成果。全书分上、中、下三篇,作者们分别从金融部门、政府部门、企业和农户等不同的侧面考察和分析农村合作基金会事件对农村金融市场发育以及对整个农村发展的影响。全书的理论分析和案例研究提出了农村金融体制改革历史和现实方面的若干重要问题。

一、合作基金会的由来

有的同志认为,合作基金会不是自然发育的合作组织,是地方政府工业化初期发展冲动的产物,这种提法不够准确。20多年的旧体制给农村改革留下的历史遗产除了集体所有制的土地关系外,还有几十年的集体公共积累,这部分资金包括20世纪50年代合作化时农民将大牲畜入社折股的老股金及以后20多年集体的自有资金,它们是近30年农村合作化历程的历史积淀。在实行联产承包责任制前,许多地区原生产队自有资金大多被社员欠款、干部欠款和外单位欠款所占用。“大包干”后生产队解体,账目到村,出现部分生产资料变卖分光的情况。为使几十年集体形成的财富免遭破坏,一些地区的村庄通过清产核资,在原集体积累折股到户的基础上成立了农村合作基金会,其资金来源主要是“欠转贷”及代管金。正如本书第一部分所说,建立农村合作基金会的初衷、最直接的目的是为了回收和管好用好农村集体经济组织的原有的资金,使集体资金保值增值。

以“欠转贷”方式作为集资的主要手段往往难以较大规模地使用资金,如在黑龙江尚志市,村合作基金会的资金主要来源于原集体自有资金折股到户后农户拥有的股金,而这部分自有资金大多被“三欠款”所占用,可供周转的股金很少。据 1988 年统计,尚志市农民合作基金会资金总额为 2760 万元,其中“欠转贷”资金为 2110 万元,能直接使用的资金仅占资金总额的 30.8%。同时回收“欠转贷”资金在具体操作上又存在许多困难,因此,这类基金会金融运作的能力非常有限,很难为地方政府工业化的目标服务。只有在合作基金会扩大了资金来源,将增量的集体股金、个人股金,尤其是土地的占用补偿费等都纳入合作基金会,融资总额和可用资金额有了较大增长,才有可能为地方工业化提供金融支持。如四川彭县天彭镇合作基金会 1988 年 9 月成立,当时集资额仅 38 万元,其中大部分是农村集体的积累,此外有少量的个人股金。此后,镇政府决定将企管办账上的农村集体所有的土地占用费都转入合作基金会账户,截至 1992 年 5 月,该合作基金会的集资总额已达 908.25 万元,集资规模为全省第三,集资额中村、社集体股金为 546.87 万元,其中大部分是土地占用费(占 70%~80%),此外有单位股金 137.8 万元,个人股金 131.81 万元。^①

在大的制度环境发生变化,地方工业化进程加快,已有的农村合作基金会才会在功能和融资规模上发生较大的变化,成为地方政府有力的金融工具。书中详细阐述了 1992 年邓小平南方谈话以后,全国各地兴起了大办乡镇企业的热潮,各级政府竞相招商引资,各种金融机构纷纷变相高息揽存,在这种环境的压力下,合作基金会突破了原有的以集体股金为主,管好用好集体资金的规定,个人股金迅速增长,成为主要的资金来源。这期间,基金会贷款对

^① 详见张晓山等:“强制性的制度变迁与农地征用费的使用及权属”,《中国农村经济》,1993 年第 2 期。

象也以乡镇企业为主,大额贷款增长很快。为了竞争,农村合作基金会的存款和贷款利率均高于当地的农村信用社。在组织体制方面,农村合作基金会的融资范围继续扩大,达到县一级,成立了县合作基金会联合会。高利率是合作基金会与农村信用社竞争的主要手段。通过高利吸储,农村合作基金会在农村存贷款市场上的份额迅速扩大,个人存款额迅速增长,成为一种准金融组织。

二、如何评价合作基金会的历史作用? 究竟应不应该关闭合作基金会

有的同志认为:关闭合作基金会使地方政府为地方工业迫不得已选择的融资方式全部都不存在了,中断了地方政府工业化的进程,导致县域经济凋敝。政府是经济主体,中央与地方作为经济主体是有矛盾的,由于有大量的资产,地方政府也是理性经济人,经济人的行为转变不成政治人行为。

在农村合作基金会融资总额和可用资金额有较大增长,能够为地方工业化提供金融支持后,它成为国家控制权限范围外的一种规模化金融资本的载体,与地方工业化、尤其是乡村集体企业的发展有密切的联系。农村合作基金会和信用社的强烈的行政依附性实际上源自于乡村集体企业的行政依附性,有关合作基金会历史作用的问题就变成如何评价农村中行政干预经济的历史事实这一问题。

中国农村工业化进程的鲜明特征是地方政府领办或倡导办乡村集体企业。这种企业具有两个鲜明的特性:第一是社区性,企业并不是以追求利润最大化为单一目标,而是既要追求利润,又要安排本社区剩余劳动力就业,为本社区居民提供福利。第二是行政依附性,乡镇政府和村领导要控制企业,管理企业。国外一些学者将乡镇企业的成功归之于这种模式,称之为“地方政府公司主义”(Local State Corporatism)。他们认为中国的地方政府将其行政范围

内的企业视为一个大公司整体的一部分,政府与企业的关系如同公司内部的关系,地方政府充当的是董事会的角色,而政府的干预对企业的成功是不可缺少的因素。^①国内有的研究者也认为农村社区政府在发展乡镇企业中具有不可替代的作用,“完全排他性产权”现阶段不完全适用于中国农村社区经济现实。^②

“地方政府公司主义”这种模式的产生有其深层次的经济体制方面的原因。在财政体制改革中,由于中央与地方各级政府的事权划分滞后及多渠道的政府预算,地方政府预算内的财政收入往往是“吃饭财政”,一些地方连行政事业费、人头费等项开支也难以保证,更无法正常履行政府职能,造成财权与事权的分离。为了正常运转,履行职能,完成上级交办的各项任务,各级地方政府只好从制度外财政收入(预算外收入及各级政府的自筹资金收入)想办法。乡镇企业,尤其是乡(镇)办工业企业的上缴利润则成为制度外财政收入的主要来源,这是“地方政府公司主义”产生的历史背景,也是地方政府办乡镇企业的直接动因。

但应指出,财权与事权相分离的扭曲的预算机制对地方政府职能的转换构成种种障碍,使乡镇政府及村社区组织在保护企业的同时,又要控制企业,向企业索取,这就使以下种种弊端凸现出来:第一,行政干预经济,盲目决策、瞎指挥使乡村集体企业效益下降,不良债务增多。第二,乡镇政府及各行业主管部门以各种名义向企业收费,很多是属于没有财权为依托的社会性支出,这种非规范性的制度外财政收入随意性强,透明度低,缺乏有效的监督,易于引发腐败行为,群众反映的乡镇企业成为干部的“小金库”便是一例。第三,农村基层政府与乡镇集体企业之间的直接的利益关

① Jean Oi, *Local State Corporatism: The Organization of Rapid Economic Growth*, Ch. 4, *Chinese Rural Industry Takes Off: Incentives for Growth*, Univ. of California Press, 1995.

② 张德修:“社区政府在乡镇企业发展中的地位和作用”,《中国乡镇企业报》,1996年8月27日。

系使得地方政府从各方面来保护企业,从而导致企业的种种有碍于建立社会主义市场经济体制的行为难以杜绝。乡镇企业到期不归还贷款和拖欠银行贷款利息等逃避银行债务的行径在很多情况下得到当地政府的默许;为了保持地方财政收入的稳定增长,地方政府有时亦放松对污染企业的监控,容忍企业将内部成本转化为社会成本从而破坏生态环境的行为;至于假冒伪劣产品的屡禁不止更是与地方保护主义有直接关系。

还应指出,地方政府除了要干的事多,预算内财政拮据外,由条条领导所形成的机构林立、人员严重超编、办事低效亦是一大顽症,正所谓“食之者众,生之者寡”,这更促使地方政府向企业伸手,攫取更多的非规范性的收入来解决行政经费问题。显然,地方财政体制和行政体制如不改革,谈论地方政府的职能转换是毫无意义的,这也必然影响乡村集体企业的发展,未改革的财政体制和行政管理体制必然要与农村金融体制搅合在一起,无论是官商性质的信用社还是起源于集体经济的合作基金会都无法逃脱,这就为以后灾难性的后果埋下了祸根。本书第一部分指出,从合作基金会性质上看,它从来就不是一个独立的经济组织,没有自主行为的能力。它的产生、发展、经营管理从来就没有独立过。农民只是名义上的股东,实际上是由政府所有和控制,它只是政府行政部门的附属品。

回顾这段历史,可以说,合作基金会是政府行政体制未能成功地与经济相分离的一个例子,在谈到地方政府与地方经济的关系时更是如此。硬预算约束和任务的加码促使地方政府用合作基金会为本地的金融目标服务。这样一来,合作基金会就成为中国改革进程中两个悬而未决问题的核心:第一,财政自治和地方政府的自我管理;第二,建立一个具有可持续性的金融体系,尤其是农村金融体系。这两个问题在一定程度上似乎是相互关联的,只能用一种简捷的方式一揽子加以解决。

随着市场由无序向有序进化,企业亦不断发展壮大,企业对地方政府的需求逐渐减少,而由于企业规模越来越大,技术及产品的档次越来越高,乡镇领导对企业的管理及监控能力越来越弱,干预所产生的负效应越来越大,超过了保护所产生的正效应。在这一形势下,乡村集体企业的产权改革成为必然的趋势,也就宣告了“地方政府公司主义”时期的终结。但这一时期地方政府与经济活动相结合的后果直接导致乡镇政府和村级组织债台高筑,无力归还;而乡镇政府和村级组织所欠的债其中相当一部分便构成农村金融机构(包括合作基金会)的不良资产。本书中指出,农村一些合作基金会甚至已经到了资不抵债的地步。政府公益性借款和乡镇企业借款构成了不良资产的绝大部分,其中,政府借款主要是事业性借款,如教育,政府根本就没打算归还,只是把合作基金会作为政府的出纳;而乡镇企业借款多是由政府提供担保,乡镇企业破产后,乡镇政府的担保也只是一纸空文。这些不良资产成了农村合作基金会的巨大负担,它所带来的金融风险也注定了合作基金会清产关闭的最终命运。合作基金会的关闭使当地政府为其行政干预金融和经济生活的行为付出了沉重的代价。

课题组调查的J县是一个财政穷县,目前全县一共负债3.77亿元,其中县财政负债2.88亿元,乡镇财政负债0.8548亿元。这些债务的构成是(到2000年底):清理整顿合作基金会时向上级政府借的统借统还资金1900万元;为乡镇企业贷款提供担保而形成的对金融机构的债务15 826万元,欠当地单位和个人9456万元;粮食企业亏损挂账4716万元;向上级政府借的财政周转金1903万元;清理供销社股金会形成债务1270万元。J县2000年的财政收入只有5000多万元,仅仅依靠财政收入,这些债务连每年的利息都还不了。

书中提到,四川J县合作基金会关闭后,县审计局的审计结果显示,全县合作基金会的资产负债率是102.1%,在未能移交信用

社的不良债权中的 82.5% 是滥用权力、违规放款造成的。S 镇信用社接收基金会的 1 393 797 元贷款中,核实的农户贷款只有 22 户,38 197 元(平均每户 1736 元),仅占 2.7%;其余皆为企业贷款,共贷给了 15 家企业,平均每家企业贷款 90 373 元。政府的干预破坏了基金会的资金使用管理:(1) 改变资金的投放方向。县乡政府通过行政权力的介入,以政府借款的形式,使基金会资金中的很大一部分用于“普九”教育和财政借款,脱离了基金会投资的宗旨。截至 1999 年 3 月 16 日,J 县县乡两级基金会的教育和财政借款总额为 1588.94 万元,占县乡两级基金会借款总额 6532.61 万元的 24.32%。(2) 破坏基金会资金回收的规定。“普九”教育资金和财政借款资金,显然不可能按照基金会投放资金回收要求,在规定的期限内回收。除此以外,一些缺少论证过程便匆匆忙忙上马的乡镇工业项目,也由于市场发生变化导致经营发生困难或濒临绝境。为了维持这些乡镇企业的最低运转,县乡两级政府一方面利用行政干预手段,要求基金会继续向这些企业注入必要的流动资金;另一方面,又使拖欠基金会债务的行为受到政府的保护。

历史的经验值得汲取,实际上,体现在财政上的全国普遍的乡镇政府和村级组织债务负担重的问题,体现在金融上的农村信用社和已关闭的合作基金会呆坏账严重的问题,在很大程度上是行政干预经济的后果。政府与市场经济主体之间的关系必然归结到政府职能的定位问题,而这又与政府财政体制和行政体制的改革密切相关。政府切勿直接参与企业的经济活动或用各种行政手段干预企业和农户的经济活动,否则必然是得不偿失,后患无穷,这方面惨痛的教训,今后农村金融体制的改革当引以为鉴。

至于合作基金会是否应该一律关闭,书中提出一种值得注意的观点:合作基金会在产权结构和管理体制上存在的种种不足,注定了合作基金会失败的命运。但是作为一个市场竞争的参与者,其命运应由市场决定而不应由政府决定,合作基金会也应同乡镇

企业一样,在市场竞争中实现自身的重组和发展,在市场竞争中实现优胜劣汰。以行政手段一刀切地关闭基金会,对农村金融市场乃至整个农村经济和社会的发展都形成了深远的影响。有的学者把基金会的运营比做骑自行车,只要一直在骑,轮子在转,就不会有问题,一旦轮子一停,自行车就要歪倒。

不过合作基金会固然是市场竞争的参与者,但它并不是市场经济的产物,它在农村金融体系中的暧昧地位就注定了它的命运最终还不能由市场决定。如果不一刀切关闭基金会,尚在运营的基金会必然会受到波及,在清理整顿基金会时农村信用社的信誉亦受到了很大打击便是例证。无论何种选择,最终还是要靠政府出来撑场,收拾残局,这又与由市场决定基金会命运的命题相违背。

三、如何看待小农经济条件下的农村商业金融,如何开展农村的金融改革,多样化的金融需求是否一定需要多样化的金融机构的供给

一种观点认为,迄今没有为现在的小农经济找到适用的金融工具。相对于小农经济分散、剩余量少的特点,任何商业银行介入,必然不经济,是失败的选择。信用社的利息收入与成本开支一算,利润全是负的,怎么拯救信用社?拿不出有效的办法。课题组在四川的个案调查与此相符:这几年,J县农村信用社总体上一直处于亏损经营状态,全县每年的亏损都在1300万元以上。调查访问的两个乡镇信用社也是一直亏损。2000年S信用分社亏损112万元,M信用分社亏损245万元。如果放开农村民间信贷,其结果是高利贷。最后的结论是要提倡非现金信用方式,发展另类金融。

另一种观点认为,许多信用社已有新的制度安排,新增加的金融贷款运作较好。信用社的优势是业务人员的素质较高,信息较充分,只是由于机制上的问题,所以没有发挥优势。在需求推动

下,会自发地产生出供给,信用社仍有生存和发展的条件。

还有的同志提出,信用社即使甩开债务,能否搞好仍是问题,它的制度惯性难以解决。农村金融改革另立门户可以,靠原有的机构难。政策如能到位,农村金融可以搞活,但信用社不一定能活。

农村信用社向何处去?我们说,农村合作基金会之所以出现问题,并非由于“合作”二字,恰恰由于它没有成为真正的农民自己的合作金融组织,它所体现的强烈的行政依附性、经营活动的营利性以及内部人控制的管理机制正是其溃败的主要原因。合作基金会存在的问题农村信用合作社也同样存在,实际上,正是由于信用社的行政依附性和官商作风,才导致了基金会的发展壮大。

本书上篇指出农村信用社的制度缺陷:一是所有者缺位,出现员工内部人控制现象,没有人真正考虑信用社的长期利益,现实中存在用工资和福利侵蚀利润、对不良贷款麻木不仁等现象;二是体制不落实,内部管理和控制不力,理事会、监事会和社员代表大会等制度流于形式,名不副实;三是激励机制不健全,基层机构和员工的积极性没有充分调动起来,一切工作都要等着上级的指示和任务,主动创新行为少。在这种情况下,很难让其做到主动积极地为农民服务,自觉管好金融资产,并带动农村金融市场发育和创新。比如在一些国家级贫困县,当地工资水平很低,农民在县城打工月收入不到200元,普通公务员工资也不过每月500元,但信用社职工月收入却高达千元左右,而信用社却并没有多少赢利,甚至是亏损的。另外在一些实地调查中还发现,信用社职工并不真正担心高比例的逾期和呆滞贷款,相反他们乐于从中收取较高的罚息收入,觉得这样做还省去了收回再贷出的麻烦。

对比农村信用社和基层供销社,供销社已经“撞了南墙”,走到尽头,不得不进行市场化取向的改革。但由于农村的资金市场尚未开放,农村信用社目前并没有“撞南墙”,仍保持着在农村金融体

系中的垄断地位,自我感觉良好。由于长期形成的“路径倚赖”和既得利益格局,恢复信用社的合作性质很难做到,而基金会又被取缔,在金融需求上,广大农民除了向正规的金融组织(农行和信用社)寻求极为有限的帮助外,不得不转向民间金融。

从理论上讲,多样化的金融需求并不一定需要多样化的金融机构的供给,但在资金市场开放的条件下,任何一个资金所有者,无论其持有资金量大小,都可作为一个贷款人随时进入市场,不存在这种生产要素进入市场的门槛和障碍。同时在当前国家和城市资金供大于求的情况下,农村却是典型的资金卖方市场。所以在资金市场开放的前提下,具有不同经济成分的、多元化的金融组织将会应运而生,不可能出现由一种金融组织垄断资金市场的局面,这也就决定了农村的金融体系必然是多元化的。

合作基金会的绩效显示出许多缺陷。但它们的关闭又为农村的存款者和贷款需求者造成了制度供给的空缺。关闭基金会并没有解决农村金融的问题,储户失去了一个储蓄的渠道,投资者失去了一个获取贷款的来源,农村信用社失去了一个竞争对手,这样它就没有动力去提高效率,改进管理,农村不再有机机构之间的竞争。问题是在改革进程中,首先是要有一个稳定的金融机构,还是首先需要有一个竞争环境。一种观点认为,在允许其他机构竞争者进入金融市场之前,信用社需要一个调整和稳定的过程。但没有有效的竞争,信用社可持续性的稳定又从何谈起?同时,现已存在的非正规金融市场力量依旧被忽视,已经有非正规的制度选择填补了农村合作基金会关闭后的真空。所以,问题的关键并不是信用社的出路,而是能否通过制度变迁在农村营造一个各类金融组织可以展开有效竞争的环境,最终让市场来选择。从长远来看,必须开放农村的资金市场,发育多元化的农村金融组织,迫使农村信用社进行市场化取向的改革,当前则应采取各种灵活的方式,解决各类新兴的农民中介组织的资金融通问题。

四、政府办的商业金融从农村撤退意味着什么

交易费用是经济绩效的关键。书中指出,关闭农村合作基金会和与此同时进行的农村金融机构重组,导致农村金融网点密度急剧下降,特别是在乡村地区。据估计,现有乡村地区农村金融网点数量大概只有基金会存在时期的 1/3 左右。网点的减少有利于加强金融机构的管理、提高规模效益、节省机构本身的运作费用,但十分不利于农民和乡镇企业,大大增加了他们获得金融服务的交易成本,必然降低其经济绩效。

另外还要警惕的是私人资金从投资循环中撤出,使政府处于相当大的压力之下。如果储户对该体系失去信心,那对金融体制来讲,是个大倒退。存款的行动应被视为可用资金的延迟消费。银行只是起个中介作用来转运这些储蓄资金,以便那些临时缺少资金的投资者可以使用这些资金。这个制度建立在储户信任的基础之上,储户指望在他们做出消费决定时,马上就能拿回自己的钱。对金融制度缺少信任将导致私人资金从投资循环中撤出。由于中国正在继续积极的财政政策并较大地依靠传统的高额个人储蓄,这一撤退会给国民经济带来严重的后果。

政府的商业金融从农村撤退,意味着资金在农村的稀缺程度的加剧。经济全球化首先是资本的全球化,但如果由于农村金融市场的禁闭而使资本无法进入,中国农村近乎无限供给的廉价劳动力资源则仅能在城市谋求有限的就业机会,而不能在广袤的农村地区与资本结合,农业和农村的现代化进而中国的现代化则必然受阻。非正规渠道进入的资本由于高稀缺度和高风险性,必然要索取高的边际报酬,从而使劳动的报酬进一步受到挤压。农村资本市场的禁锢只能加剧资本支配劳动的状况。

最后要说明的是,本书虽然提出了有关农村金融体制改革的

若干政策建议,但作者们无意开出包治百病的改革药方,只是希望引起进一步的关注和讨论,从而使农村改革的这一要害问题最终得到解决。研究项目的主持人为中国社会科学院农村发展研究所的张晓山研究员和德国维滕大学的何安耐研究员,项目的执行负责人为中国社会科学院农村发展研究所的张元红副研究员,项目的主要参加者为中国社会科学院农村发展研究所的张军研究员、李静副研究员,中国社会科学院农村发展研究所的冯兴元副研究员参加了项目的组织协调和部分调研工作。在调研过程中,我们得到了四川省乐山市委副秘书长余应军等同志的大力协助,山西经济出版社的赵建廷总编辑特别重视这一选题,热心支持本书的写作和出版,特此一并致谢。

张晓山 何安耐

2002年6月

目 录

上篇 主报告

从合作基金会看中国农村金融改革与发展·····	(3)
一、制度转型与供给短缺:合作基金会的产生与发展·····	(4)
二、先天不足与环境压力:合作基金会组织行为变化·····	(7)
三、金融风险与市场变化:合作基金会的清理与整顿·····	(18)
四、市场重组与资金分流:对农村金融机构的影响·····	(22)
五、供给不足与信用替代:对当地经济的影响·····	(32)
六、债务负担与行为转换:对当地政府的影响·····	(40)
七、农村金融发展方向选择:合作化还是商业化·····	(42)
八、农村金融市场格局:多元化还是单一化·····	(50)
九、信用制度再造:政府的角色·····	(57)
十、结论与政策建议·····	(60)

中篇 案例分析

清理合作基金会对农村金融机构的影响·····	(69)
一、调查点基本情况·····	(70)
二、竞争格局的改变·····	(71)
三、机构的重组·····	(75)
四、业务发展·····	(77)
五、贷款质量变化·····	(83)

2 农村金融转型与创新

六、经营效益	(87)
七、对制度政策设计和改革创新的影响	(90)
八、结论和建议	(92)
关闭基金会对农村发展的影响	(97)
一、农村合作基金会与乡镇经济发展	(98)
二、关闭基金会对农村经济发展的影响	(108)
三、相关结论	(118)
四、农村金融市场发展和农民金融支持 的政策建议	(120)
农村合作基金会与政府之间的关系	(123)
一、农村合作基金会的发展历程	(123)
二、农村合作基金会的性质与矛盾	(129)
三、农村合作基金会的管理体制	(134)
四、农村合作基金会的清产关闭	(143)
五、合作基金会关闭对政府的影响	(149)
六、结论	(152)

下篇 背景分析

发展中国家金融发展理论综述	(157)
一、金融发展与经济增长	(157)
二、金融压制与金融深化(麦金农-肖学派)	(159)
三、对麦金农-肖学派的批评	(165)
四、金融自由化和金融脆化	(169)
五、政府在金融市场中的作用	(172)
六、农村金融领域的三种代表性理论	(177)

七、农村金融市场发展的评价标准	(181)
中国农村金融市场:结构与变革	(186)
一、农村金融市场的形成与金融组织的发展	(186)
二、中国农村金融体制改革	(188)
三、中国农村金融运行特征及存在的问题	(196)
四、深化中国农村金融改革的思路	(203)
中国农村合作基金会的产生、发展与消亡	(205)
一、农村合作基金会的产生与发展	(205)
二、规章制度	(210)
三、经营	(213)
四、绩效	(215)
五、存在问题	(218)
六、清理整顿	(220)
七、后续影响	(223)
四川省农村合作基金会的发展情况	(226)
一、农村合作基金会发展的阶段特征	(226)
二、合作基金会的组织结构、运行机制和资产构成	(231)
三、农村合作基金会的清理整顿	(240)

上篇 主报告

从合作基金会看中国农村金融改革与发展

张元红 李静 张军执笔