

以農民合作的名義

1986-1999 四川省農村合作基金會
存亡里程

郭曉鳴

趙昌文



香港亞太研究所

Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies

The Chinese University of Hong Kong

Shatin, New Territories

Hong Kong

以農民合作的名義

1986-1999 四川省農村合作基金會
存亡里程

郭曉鳴

趙昌文

香港中文大學

香港亞太研究所

作者簡介

郭曉鳴，四川省社會科學院農村經濟研究所所長，研究員。

趙昌文，經濟學博士，四川大學經濟管理學院教授。

鳴謝

本項研究由香港中文大學大學服務中心提供資助，研究報告在二零零零年四月至五月訪問期間完成，特此致謝。

© 香港中文大學 2000

ISBN 962-441-716-4

版權所有 不准翻印

以農民合作的名義

1986-1999 四川省農村合作基金會存亡里程

大學服務中心簡介

大學服務中心是一所當代中國研究圖書館，以收藏豐富及使用方便著稱於國際學術圈。中心由西方一批研究中國的學者於一九六三年在香港設立，為當時從事中國研究但不能前往實地考察的學者服務。中心原從屬於美國學者聯合會委員會，於一九八八年由香港中文大學接管。長期以來，中心在推動學術研究、加強各國學者的溝通與合作，以及促進國際社會對中國的了解等方面起了積極的作用。目前，中心仍是香港、內地及海外中國研究者的會聚交流之地。

中心收藏有關一九四九年以後中國大陸的政治、經濟、社會、文化等範疇的圖書和報刊，尤以第一手資料及參考書為主。中心訂有 400 多種內地的報紙，近 2,000 種雜誌。除內地出版的報刊雜誌外，香港和台灣的中國研究雜誌也在收藏之列。英文的學術期刊和翻譯資料 80 多種，其中大部份都是始自創刊號的完整收藏。中心近年來著手社會調查數據庫的收集、整理，致力建立中國研究數據庫交流站。

大專院校及研究機構中從事中國研究的專業人仕及研究生，不論國別與地區，均可使用本中心所藏資料；中心亦向本港修讀與中國有關課程的大專本科生開放。對外地學者提供的服務還包括協助辦理簽證、安排住宿和提供研究室或專用書桌等，除收取電傳費之類的必需開支外，其他服務不另收費。

中心舉辦不定期的午餐研討會，安排在中心做較長時間研究的學者在離開前宣講其研究心得，也邀請短期訪問學人為午餐研討會主講。中心還特邀講者作專題演講，並將其中部份論文以「研討會論文系列」形式由香港中文大學香港亞太研究所出版。

其他有關介紹請參閱中心網頁：

<http://www.cuhk.hk/usc/usc.htm>

以農民合作的名義

1986-1999 四川省農村合作基金會存亡里程

導言

1986 年 12 月，四川省的第一個農村合作基金會——樂山市市中區全福鄉農村合作基金會——正式成立，以其為標誌，農村合作基金會在四川這個內陸不發達的農業大省以極快的速度向前推進，並且在九十年代農村金融改革與發展中扮演了矚目的角色。經過 12 年的高速增長，四川省農村合作基金會集資總額達到 256.9 億元，居全國第一位。然而，進入 1999 年之後，風雲突變，在防範和化解農村金融風險、維護農村和社會穩定的名義下，農村合作基金會受到全面徹底的清理整頓，轉瞬之間灰飛煙滅。

就本質看，四川省農村合作基金會的產生與發展是在傳統體制夾縫中的農村金融制度和組織創新過程，雖然缺乏農民的實質性參與，但其對弊端叢生的傳統農村金融體制的重大衝擊作用顯而易見。農村合作基金會的發展得到了地方政府的支持和保護。然而，農村合作基金會對地方政府的依附，及產權關係的模糊，為其發展埋下了致命性的隱患，加之缺乏內部監督和約束機制，管理水平低下，令農村合作基金會的矛盾在短時期內迅速擴大，最終導致行政性取締。

我們認為，四川省農村合作基金會的興起真實地反映了中國農村金融體制變革的內在需求，而它由興盛迅速走向衰亡的過程則深刻表明：沒有真正意義上的制度創新，沒有農民的實際參與，農村合作金融的發展將是十分困難，或者只能因走入歧途而歸於失敗。相信對四川省農村合作基金會的

2 以農民合作的名義

發展軌迹進行實證研究，並反思中國農村金融體制的變革思路和發展選擇，十分必要。

四川省農村合作基金會興起的歷史背景

四川省農村合作基金會在八十年代後期的產生和發展，主要有以下幾方面的原因：

一、從 1978 年開始並很快推向高潮的中國農村改革，通過實行家庭承包制使農戶成為獨立的經營主體，不僅極大地促進了農村生產力的發展，而且催生了鄉鎮企業、個體私營企業等多樣化的經濟主體，形成了多元化經濟結構。獨立而明確的財產關係開始形成，投資需求隨著農村經濟貨幣化的程度不斷提高。農村改革對市場化進程的推進，是農村合作基金會發展的前提。

二、農村改革產生的積極效果是農民收入水平較大幅度的提高，特別是人均現金收入的增長。1988 年，四川農民人均純收入達到 448.8 元，首次突破 400 元大關，比 1985 年的 355.1 元淨增 93.7 元，增長 26.4%。同年，全省農民人均現金收入為 455.4 元，比 1985 年的 274.9 元增長了 65.7%，增長速度更快（四川省統計局，1989）。農民收入水平的提高，尤其是現金收入的顯著增加，意味著農村內部蘊藏的金融資源總量的迅速擴張。但進入八十年代後期之後，中國農業進入了一個徘徊不前的發展階段，農業比較效益的相對下降在很大程度上抑制了農民的投資意願。因此，對絕大多數以農業為主、其他投資渠道極為狹窄的一般農戶來說，如何為自己手中有限的閑置資金找到一個既安全又能夠帶來更多收益的機會，是非常現實的問題。而在這一時期，鄉鎮企業和個體私營經濟的發展速度加快，對資金的需求增長強勁。農村內部的資金供給與需求同時增長，但缺乏有效的融通機制相互銜接，構成了支撐農村合作基金會破土而出的重要經濟基礎。

三、作為中國農村金融主體的農業銀行和農村信用社，長期保持著壟斷和封閉的運行方式，主要職能是從農村吸收資金向非農產業轉移，對農業和農村發展的資金支持相當不足。統計資料顯示，1988 年四川農村信用社存款總額為 72.2 億元，而貸款總額則為 48.4 億元，貸存比為 1：1.49。如果進一步看，其中農戶儲蓄存款為 56.9 億元，農戶貸款 29.7 億元，比重僅達 52.2%，農村資金的淨流出和向城市傾斜顯而易見（四川省統計局，1989）。進入八十年代以後，儘管相繼進行了多樣化的農村金融體制改革的探索，但其重點在於試圖解決農業銀行和農村信用社的企業化經營問題，以提高運行效率。意在恢復農村信用社合作金融組織性質方面所作的努力基本上沒有取得任何實質性進展。相反，農村信用社與農民的關係變得更加疏遠，其資金結構也不可避免地進一步向不利於農業發展的方向變化。從另一角度看，在農戶成為基本生產經營單位之後，農村信用社由過去主要面對數量較少的集體經濟組織，轉為面對數量眾多的農戶和其他經濟主體，其不適應之處日益暴露。就四川看，農村信用社從過去主要面對 7.5 萬個生產大隊和 58 萬多個生產隊轉為直接面對 2,500 萬左右的農戶和近 200 萬個鄉鎮企業及個體私營企業，在這一過程中，農村信用社固有的僵化體制和濃厚的「官辦」色彩，決定了其很難自覺通過體制變革和機制轉換來適應這種變化，傳統的資金集中供給與現實的資金分散需求構成難以解決的矛盾。簡言之，傳統農村金融體制的高度單一和僵化，正好為農村合作基金會的產生和發展留下了較大的空間。

四、八十年代後期，中國宏觀經濟形勢發生了重大變化，經濟結構的失衡導致了通貨膨脹的惡化。因此，中央政府採取了以緊縮銀根為主的治理整頓措施。在當時的情況下，通過適度抑制投資來遏制經濟過熱勢頭的繼續發展顯然十分必要，但在抑制重點的選擇上卻出現了重大偏差。事實

4 以農民合作的名義

上是把農村視為通貨膨脹發生的根源首當其衝地列為了銀根緊縮的重點。從四川的情況看，在 1988 年的基本建設投資中，農業基本建設投資比重降至 3.3%，與 1980 年的 8.1% 相比，降低 4.8 個百分點；財政支出中支援農業支出的比重為 8.6%，也比 1980 年的 14.1% 減少 5.5 個百分點。資金嚴重短缺，構成了農業徘徊不前、增長乏力的重要原因。1988 年，四川農業總產值的增長速度僅為 2.7%，改革之後第一次降到了 3% 以下，與 1985 年以前 7% 以上的增長速度相比，則反差更大（四川省統計局，1989）。在此背景下，農業問題再次引起廣泛關注和重視，要求增加農業投入，緩解資金短缺矛盾的呼聲不斷高漲。各級地方政府受到建立新的融資機制以有效聚集農村內部資金的壓力，構成了農村合作基金會產生和發展的重要推動力量。

五、在市場化程度不斷提高的條件下，農村資金融通形式的多樣化和融通規模的逐步擴大是不可逆轉的趨勢，對此，中央政府陸續出台的有關農村政策都給予明確的肯定和支持。1984 年中央 1 號文件指出：「允許農民和集體的資金自由地或有組織地流動，不受地區限制。」1985 年中央 1 號文件提出：「放活農村金融政策，提高資金的融通效益。」1986 年中辦發 27 號文件指出：「近年來，一些農村合作經濟組織自願把集體閑置資金集中起來，採用有償使用的辦法，用於支持本鄉、本村合作經濟組織和農戶發展商品生產。這種辦法只要不對外吸收存款，只在內部相互融資，應當允許試行。」1987 年中央 5 號文件進一步指出：「一部分鄉、村合作經濟組織或企業集體建立了合作基金會；有的地方建立了信託投資公司。這些信用活動適應發展商品生產的不同要求，有利於集中社會閑散資金，緩和農業銀行、信用社資金供應不足的矛盾，原則上應當予以肯定和支持。」中央政府明確的政策支持，有效地減弱了來自正規金融組織利益反彈所形成的巨大阻力，為農村合作基金會的產生和發展創造了必不可少的政策環境。

因此，農村合作基金會的產生和發展，絕不是偶然的經濟現象，而是有著深刻的現實背景。但同時應看到，上述五個方面背景性因素的動態變化，只是為農村合作基金會的產生和發展提供了現實基礎和創造了外部條件，而更直接的動因則是為了強化農村集體資產管理，保障農村集體資產的安全和增值。

在農村改革中，農戶經營的主體地位已確立。集體經濟組織的制度變革卻嚴重滯後，導致農村集體積累或者長期閑置，或者大量流失。一是大量集體資金被少數基層幹部貪污、挪用或揮霍浪費，引發了農村內部多種矛盾；二是集體財務管理極其混亂，財務清理成為農村工作的老大難問題，所謂「前清後亂」、「邊清邊亂」；三是村社集體的大量資金長期存放農村信用社，活錢變為死錢，不能在流動中實現增值，而農民自身生產資金短缺的矛盾卻日益加劇，導致了農民的普遍不滿。從四川的情況看，1988年，全省農村集體生產性固定資產為10.7億元，比1980年減少10億元，下降了50%左右。因此，農村集體資產因管理不善而導致損失的矛盾已十分尖銳，迫切需要探索建立新的集體資金管理體制，從根本上解決集體資金的安全和增值問題。

正是在這種背景下，突破單一的傳統農村金融體制，構建新的農村內部融資體系，在管好用好農村集體資金的基礎上，有效緩解日益加劇的農村資金供求失衡的矛盾，必然成為農村進一步改革與發展的內在要求。四川省農村合作基金會在這一歷史條件下應運而生，並迅速發展。

農村合作基金會是典型的需求誘致型的制度創新過程，各級地方政府和農業行政主管部門強烈的利益需求驅動，發揮了關鍵性的主導作用。

一、地方政府：八十年代中期以後，各級地方政府面臨兩方面新的情況，一是國家對財政體制進行了重大調整，改

6 以農民合作的名義

變傳統的財政統收統支方式，實行多種形式的財政分級包幹體制，結果令地方政府支配自有財力的權限擴大，通過增大投資強化自身財政實力的內在衝動強烈；二是在銀行企業化改革逐步推行的過程中，地方政府對農村正規金融組織的運行過程的影響力不斷減弱，對區域內部資金的外流和農業資金的非農化缺乏調控能力。因此，在資金供需缺口日趨拉大的條件下，地方政府對建立與自身關係更為密切的區域性非銀行金融組織表現出極大的熱情，希望通過有效的融資活動增強對農村金融資源的控制力，緩解本地區的資金短缺。

地方政府在農村合作基金會產生和發展過程中的創新主體作用，主要是通過以下幾個方面實現的：（1）制定地方性政策，明確確認農村合作基金會的合法地位，對來自正規金融組織的各種打壓不遺餘力地抵制。（2）組織強大的輿論宣傳，運用政府信用的影響力打消農民的疑慮，誘導農民對農村合作基金會合法性的認同。（3）發揮政府的資源動員和組織能力，千方百計創造條件支持農村合作基金會迅速起步。¹

二、農業行政管理部門：在中國，農業行政管理部門是一個體系完整、上下貫通的組織系統，負責對農業經營管理活動進行政策指導和事業服務，負有監管農村集體財務、保障農村集體資產安全的基本職責。長期以來，擔負清理整頓農村財務的繁重任務，耗費了大量人力物力。他們主要依靠行政手段，用運動式的清理方式，注定了無法走出「前清後亂」、「越清越亂」的怪圈。因此，探索新的集體資產管理辦法，以建立制度規範的方式防止集體資金流失，是農業行政管理部門自上而下的強烈願望。不能忽視的，在地方財政拮据的條件下，主要依靠財政資金供養的農業行政管理隊伍大多處於「有錢養兵，無錢打仗」的窘境之中，工作條件差、收入水平低的情況極為普遍。儘管付出了很大努力監管數量可觀的農村新、老資金積累，但其自身卻始終無法從中

獲得直接或間接的收益，只有管理權而無獲益權。因此，農業行政管理部門對把集體資金從「死錢變為活錢」，在融通中實現資金增值，並從中得到管理收益有著濃厚的興趣和極高的熱情。正因為如此，農業行政管理部門是農村合作基金會的始作俑者，從一開始就全力以赴地介入。農業行政管理部門主要通過以下方式推動農村合作基金會的創立：（1）以政策規定方式爭取了農村合作基金會的組建權，並具體制定農村合作基金會的制度框架和運作模式。²（2）從提供經營場所、業務人員和部分開辦經費等重要方面對農村合作基金會的啟動給予決定性支持。（3）依托其延伸到村組的網絡體系，開展集資業務，保證農村合作基金會能盡快擴大規模，站穩腳跟。

農村合作基金會是地方政府和農業行政管理部門制度創新活動的產物，兩者通過這一過程獲得很大的收益。對地方政府來說，發展農村合作基金會帶來的最大利益就是顯著提高了對農村金融資源的控制力；對農業行政管理部門而言，則是直接分享資金融通所帶來的增值收益。

因此，農村合作基金會的發展同地方政府和農業行政管理部門的直接利益密切相關。為增進自身利益的強烈需求，導致了農村合作基金會能夠突破最為堅固的傳統金融體制的束縛，在很短的時間內實現異乎尋常的高速發展，並且構成了農村信用社強勁的競爭對手。與農村信用社相比較，農村合作基金會最大的競爭優勢事實上也正是與地方政府關係密切，有更強的儲蓄動員能力。但是，對地方政府過度的行政依附所留下的隱患也是致命的，農村合作基金會在進一步發展中所暴露出來的諸多矛盾大都與此直接相關。

在相關政策文件和文獻資料中，普遍認為同家庭承包制一樣，農村合作基金會是廣大農民的重要創造。然而，只要深入剖析農村合作基金會發展的整個過程，得出的結論並不能支持這一觀點。

8 以農民合作的名義

因為缺少更安全和更為有效的投資渠道，農民需要把手中有限的資金投入到既能為自己提供更好的服務，又能獲取更高收益的農村金融組織。農村合作基金會的發展的確是符合農民需要，也給農民帶來了實際的利益。但是，農村合作基金會的發展從來沒有以吸引農民的真正參與為方針，在農村合作基金會制度創新的各個方面，農民也沒有產生過任何實質性的影響。歸根到底，地方政府和農業行政管理部門才是真正的創新主體，而農民在合作基金會發展中扮演的會員身分，說到底只是一般意義上的儲戶。這也就不難理解為什麼大多數農民除了關注自身「存款」的安全之外，對農村合作基金會的實際運行表現出漠不關心的態度。

國家農業部【1993】農【經】字第 8 號文件，對農村合作基金會作了如下規範性定義：「農村合作基金會是在堅持資金所有權及其相應的收益權不變的前提下，由鄉村集體經濟組織和農戶按照自願互利、有償使用原則而建立的社區性資金互助合作組織。它的宗旨是：為農民服務，為農業生產服務，為發展農村集體經濟服務。」由此可見，從方向上農村合作基金會應當屬於農村合作金融的範疇，農民理所當然應該成為農村合作基金會的發展主體。但現實與之相反，農民的參與度很低，很大程度上處於局外。由此帶來的突出問題是農村合作基金會的組織體系不可避免地存在重大缺陷，會員代表大會形同虛設，內在監督機制軟弱無力，從而為大量行政干預和違規操作打開了方便之門，這也是農村合作基金會在經過短暫的高速增長之後很快全面陷入生存困境的根本原因。

發展階段：由點到面—高速擴張—清理關閉

縱觀四川省農村合作基金會產生和發展的歷史過程，大致可劃分為以下各具特點的五個主要階段。

探索試點階段（1982 年至 1988 年 6 月）

四川省農村合作基金會的萌芽早在農村改革初期就已出現。當時，在推行家庭承包制的基礎上，全省實行了會計工作專業化和集體資金「隊有鄉管」的制度，即把分散的集體資金改由鄉鎮農經站集中統一管理與核算。針對當時農村資金緊缺的矛盾，在重慶、綿陽、遂寧、樂山等地的部分鄉鎮農經站，運用統一管理的集體資金在本鄉範圍內開展了內部資金融通服務。這種對集體資金的代管代投活動所產生的效果是積極的，既保障了集體資產的安全和增值，又在農村內部開闢了新的增加農業投入的渠道，因而受到了各級政府的重視和支持。

1986 年 10 月，經過大量前期自發的探索，四川省農村合作基金會試點工作在樂山市市中區全福鄉正式展開。在全面清理農村財務的基礎上，於當年 12 月成立了全省第一個集資規模僅為 3.9 萬元的全福鄉農村合作基金會（蔣加強，1999）。1987 年初，四川省委省政府派出試點工作組，對全福鄉的試點工作進行全面總結。之後，四川省政府以《政府工作通報》轉發了全福鄉的試點經驗和示範章程，要求全省各地參照全福鄉的經驗擴大試點。由此開始，四川省農村合作基金會正式拉開了由點到面發展的序幕。到 1988 年 6 月，全省共組建鄉鎮合作基金會 1,077 個，佔鄉鎮總數的 12.6%，籌集合作基金 7,400 萬元（四川省農村合作經營管理總站，1989）。

這一時期是農村合作基金會的初創階段，雖然建會數量不多，集資規模不大，但最重要的是實現了由自發的內部融資向規範的資金融通形式過渡，在制度形式和政策措施方面為合作基金會的更大規模發展奠定了基礎。在這一階段，農村合作基金會的發展有以下基本特徵：（1）農民認同感不強，農民個人入股資金比重不足 10%，集體股金和代管金的比重佔到 90% 左右。（2）融資活動主要集中於鄉鎮範圍，融

資方式以短期、小額為主。(3)集資規模小，資金投放能力有限。(4)對農村信用社尚未構成競爭關係，發展環境比較寬鬆。

推廣發展階段（1988年7月至1991年）

在總結各地試點經驗的基礎上，四川省委於1988年7月作出了《關於建立農業發展基金和合作基金的決定》，對合作基金的性質、資金來源和管理體制作了明確規定，要求全省各地普遍推廣，大力發展。《決定》指出：農村合作基金會「是在保障原單位資金所有權、自主權和得益權的條件下，按照自願互利原則組織起來的一種股份式的資金合作組織。它的主要任務是：加強和改善村、社集體資金的管理，促進雙層經營體制的完善；支持農村商品生產，特別是種養業的發展，緩解資金緊缺的部分矛盾；開拓資金來源，促進資源開發，加快農村建設。」《決定》還明確強調，合作基金會的「聚資來源主要是合作經濟組織的新、老積累，應收回的各種超支欠款，鄉財政的扶持資金，鄉村企業以工補農款，以及向農民集資。……鄉合作基金會依托鄉農經服務站來建立，由農經站按照基金會的章程辦理集資融資業務。」四川省委當時提出的發展目標為：以三至五年的時間，使全省一半以上的鄉鎮建設好合作基金會，聚集20至30億資金用於支持農業的發展。由此，四川省農村合作基金會進入一個關鍵性的轉折點，實現了由局部試點到全面發展的過渡。到1991年底，全省建立鄉（鎮）合作基金會5,492個，佔鄉鎮總數的63.5%，集資總額達到15.94億元，比1988年底的2.01億元增長了6.9倍，每個基金會平均集資額29.03萬元，與1988年的7.27萬元相比，增長了3倍（四川省農村合作經營管理總站，1992）。從區域看，不論發達地區還是貧困地區，合作基金會都得到了較快發展。可以認為，合作基金會發展的個別性原因並不明顯，只是經濟發達程度和地方政府

支持力度的不同，導致各個區域合作基金會集資規模存在明顯差異。這一階段，四川省農村合作基金會發展的基本特徵如下：（1）地方政府動員儲蓄的力度增強，農民入股資金比重顯著上升，合作基金會的地位得到全面鞏固。（2）資金投放能力有了較大幅度提高，突破社區界限的融資活動和資金的非農化現象開始出現。（3）農村合作基金會仍然停留在鄉鎮一級橫向發展，相互之間孤立運行，尚未向建立縱向組織系統發展。（4）高息攬存的問題開始產生，與農村信用社的利益摩擦明顯增大。

高速擴張階段（1992 年至 1995 年）

1992 年春，鄧小平南巡講話的發表，重新啟動了中國經濟高速增長的勢頭。資金供給與資金需求的缺口在短時期內急劇擴大，這一宏觀背景為已經具備一定競爭實力的四川省農村合作基金會迅速進行規模擴張提供了重要機遇。1993 年春，四川省委省政府首次召開全省農村合作基金會總結表彰大會，提出了總結經驗，抓住機遇，發展壯大合作基金會的要求和部署。在此背景之下，農村合作基金會憑藉其比農村信用社機制靈活、營運成本低、³ 未納入正規金融監管、運行方式更接近於市場化等有利條件，實現了高速度的增長。1995 年底，全省建立鄉鎮合作基金會 5,349 個，佔鄉鎮總數的 84.7%，⁴ 集資總額 145.26 億元，每個基金會平均 271.57 萬元，分別比上年增長 62.4% 和 50.8%（四川省農村合作經營管理總站，1996）。

在這一時期，農村合作基金會主要以高於國家法定存款利率和貸款利率的水平吸收並投放資金，即實行「高進高出」的經營策略。一方面，較高的集資利率提高了合作基金會的聚資能力，而信貸資金的嚴重短缺又使其能夠以較高的利率投放資金。當時，四川省農村合作基金會的集資和放款利率一般都比國家法定利率高 30-50%，雖然這種較高的資金

利率水平實質上反映的是資金市場實際的資金價格狀況，有其合理性的一面。⁵ 但是，由於合作基金會行政干預多，監督機制弱，管理水平低，資金投放風險迅速放大，經營效益明顯下滑，局部地區開始出現小規模的擠兌風波。

從結構變動的角度考察，這一時期四川省農村合作基金會發生了兩個方面的重要變化：

一是在集資總額大幅增長的同時，集資結構發生了根本性變化，集體股金比重降至 9.2%，個人股金比重大幅上升，達到 71.3%。集資結構的重大變化意味著，隨著集體股金所佔比重的顯著下降，管好用活集體資金已變為次要任務，個人股金在合作基金會佔據主體地位的事實則表明，其對合作基金會運行過程的影響已是舉足輕重。

二是由於加強對鄉鎮合作基金會業務指導和管理的需要，以及為了增強在更大範圍內平衡資金供求矛盾，通過資金調劑平抑擠兌風險的能力。自 1992 年起，全省共組建縣（區）合作基金會聯合會 123 個，佔全省縣（區）總數的

表一：四川省農村合作基金會的集資結構，1988-1998（萬元）

年份	各項集資年末餘額				
	個人股金	集體股金	代管資金	其他	總計
1988	1731.8 (8.6%)	6194.4 (30.8%)	10869.5 (54.0%)	1327.6 (6.6%)	20123.3 (100.0%)
1991	33284.1 (20.9%)	41443.1 (26.0%)	77418.4 (48.6%)	7260.4 (4.5%)	159406.0 (100.0%)
1995	1035347.9 (71.3%)	134053.2 (9.2%)	229503.9 (15.8%)	53736.8 (3.7%)	1452641.8 (100.0%)
1998	1722618.3 (80.6%)	156331.8 (7.3%)	198611.8 (9.3%)	60197.3 (2.8%)	2137759.2 (100.0%)

資料來源：四川省農村合作經營管理總站（1988-1999）。

注：1998 年統計數據不包括重慶市。

56%，市（地、州）合作基金會聯合會 15 個，佔全省市（地、州）總數的 65%（四川省農村合作經營管理總站，1993）。⁶

簡要歸納這一階段四川省農村合作基金會的運行過程，以下特徵是顯而易見的：（1）主要以高息攬存方式急劇擴大集資規模，農民個人股金在集資結構中佔據主體地位。（2）行政干預大量發生，單純追求高收益導致資金投放的非農化趨勢發展到十分嚴重的地步，經營風險顯著增大。（3）縱向一體化的組織體系開始建立，抵禦小範圍擠兌風險的能力有所增強。（4）籌集資金的競爭趨於激烈，與農村信用社的衝突全面加劇。

整頓發展階段（1996 年至 1998 年）

四川省農村合作基金會在高速擴張中的諸多無序行為，不僅直接影響了自身的發展，而且必然地對金融秩序的穩定產生了負面效應，因而引起了中央政府的關注，並在 1996 年前後陸續出台了一系列限制性的政策。主要內容包括：明確強調農村合作基金會不屬於金融機構，不得辦理存款和貸款業務，縣和縣以上不得再建合作基金會聯合會；對已有的農村合作基金會進行全面清理整頓；規定農村合作基金會必須執行與農村信用社相同的利率水平；限制分紅水平；取消稅收優惠等。由於政策環境趨緊，自身累積的矛盾日益表面化，這一時期四川省農村合作基金會被迫減弱以數量擴張為主的發展勢頭，轉向把強化管理放在更為主要的位置。一是制定並逐步完善了農村合作基金會財務管理規程、會計核算辦法、審計稽核辦法等一系列制度規範。二是強化了提取備付金和呆賬準備金的實施力度，以促進風險保障機制的建立。三是加強了對從業人員的業務培訓，提高其勝任本職工作的能力。在這一階段，四川省農村合作基金會數量增長速

度明顯減緩。到 1998 年底，全省鄉鎮基金會數量為 4,052 個，比上年增長 0.5%，佔鄉鎮總數的 82.6%，與上年的 80.9% 相比，僅提高 1.7 個百分點。1998 年，四川省農村合作基金會集資總額為 213.78 億元，每個基金會平均 527.6 萬元，分別比上年增長 12.3% 和 11.8%（四川省農村合作經營管理總站，1999）。⁷

由於上述強化管理方面的努力並不能解決合作基金會的深層矛盾，因而所能取得的成效有限。相反，在外部環境惡化的影響下，合作基金會原有的競爭優勢逐步喪失，內在矛盾相繼爆發。1998 年，四川省內的簡陽、仁壽、中江、金堂、彭山、眉山等地均出現了較大規模的擠兌風波，並且釀成了危及農村社會及政治穩定的事件。

這一階段，四川省農村合作基金會的發展表現出如下主要特徵：（1）高息攬存現象明顯受到抑制，整體的規範化管理程度有所提高。（2）經營環境趨於嚴峻，競爭優勢明顯減弱，主要來自農業銀行和信用社的政策打擊力度加大。（3）鄉鎮合作基金會借貸傾向明顯，同業拆借方式大規模發展，資金投放風險向縣（區）合作基金會聯合會轉移。（4）經營效益下滑，虧損面擴大，擠兌風波在更大範圍內以更大規模出現。

清理關閉階段（1999 年 3 月以後）

針對四川和遍及全國出現的規模不等的農村合作基金會擠兌風波，中央政府出於防範和化解金融風險、保持農村經濟和社會穩定的考慮，決定關閉全國的農村合作基金會。四川省委省政府於 1999 年 3 月發布【1999】10 號文件，從 3 月 17 日起，全省合作基金會統一停業關閉，此後分步進入清產核資、分類處理、清收借款和分期還本付息階段。對四川省農村合作基金會清理關閉過程及其可能產生的後續影響，後文將有專門的論述。

農村合作基金會的管理體制和運行機制

這裏，我們選擇最具代表性的縣鄉兩級農村合作基金會作為剖析對象。

財產所有制

對於研究農村合作基金會的管理體制和運行機制來說，對財產所有制的分析和研究具有基礎性的意義，因為正是財產所有制的形式制約和規定著管理體制及運行機制。

一、農村合作基金會的資金構成

從四川的實際情況看，農村合作基金會籌集的資金主要包括四個方面：

（1）會員股金。即合作基金會的會員以股份形式投入基金會管理和融通的資金。一般規定入股時間至少為一年，退股要經合作基金會審批，不得隨意退股。主要包括：

- 村社集體經濟組織歷年積累中的存款、現金；
- 村社集體經濟組織統一經營收入和各種專項承包所提收入；
- 村社集體土地徵用補償費；
- 鄉鎮企業以工補農資金；
- 村社集體提留和鄉統籌費未使用的部分；
- 鄉鎮農業服務組織的資金；
- 農戶入股資金。

（2）代管金。即受鄉鎮集體經濟組織和有關單位委託代管的資金。這部分資金參與合作基金會融資，由合作基金會支付類似銀行活期存款利息的資金佔用費，不作為股份，不參加紅利分配。

（3）有關部門的扶持資金。主要為有關部門扶持農業發展的某些專項資金如鄉財政扶持資金，作為合作基金會的股

金參與融通。實際上，這部分股金的比重極小，對合作基金會的影響十分有限。

（4）自身積累資金。包括合作基金會歷年積累的專用基金，如公積金和公益金等。

從資金權屬的角度看，農村合作基金會籌集的資金分屬集體和個人兩大部分，集體股金在合作基金會的創辦階段發揮了關鍵性作用。而在以後的發展中，個人股金比重迅速增大，並在資金融通中佔據著舉足輕重的地位。

二、農村合作基金會的財產所有權

上述情況使我們分析農村合作基金會的財產所有權具有一定的困難，就創建過程而言，集體資金的存在是合作基金會成立的一個最普遍的前提條件，但似乎並非合作基金會能否成立的絕對條件，在少數沒有集體資金的鄉鎮，也有一開始就靠吸收農戶股金或借貸資金進行運作的。因此，誰是農村合作基金會的所有者，像一團難以破解的迷霧。集體資金是合作基金會最初的基本資金來源，雖然集體股金是可以抽走的，但一般情況下，要維持合作基金會的運作和穩定發展，就必須使集體資金盡可能穩定並有所增長，否則，這種沒有中央銀行支持的合作金融組織就不可能有任何信用基礎可言。四川的實際情況也證實，絕大多數合作基金會在發展過程中，集體股金都是相當穩定的，不僅沒有減少，反而不斷有所增長。考慮到上述事實，我們似乎可以把集體股金作為一種「準資本金」來看待。從合作基金會被定性為一種主要為農村經濟服務的資金互助組織，其主要目的是管好用活集體資金，增加集體積累來分析，也能夠支持上述集體資金具有「準資本金」性質的結論，因為這一規定表明農村合作基金會就是要以集體最初投入的資金為一種要素來增加集體的積累，確保集體資金在融通過程中不斷增值。

以上分析的邏輯結論是，農村合作基金會應當屬於集體所有性質的金融組織，所有權應屬於集體經濟組織全體成員，因為進入合作基金會的集體資金是集體經濟組織全體成員的共同財產。但是，這種簡單的分析是危險的，因為農民對集體資金沒有任何控制權，鄉鎮政府可以在不徵得集體經濟組織成員同意的條件下，直接將集體資金劃入合作基金會，本身就充分說明合作基金會並非是農民參與制度創新的結果。如果再考慮到集體資金只是一個可以抽走的「準資本金」這一事實，我們只能得出這樣的結論：農村合作基金會的所有者是「缺位」的。同傳統的集體經濟組織一樣，對合作基金會擁有實際控制權的不是集體經濟組織的成員——農民，而是鄉鎮政府和相關部門。鄉鎮政府通過對集體資金的實際控制權和掌握的組織資源完成了農村合作基金會的制度創新，並在很大程度上掌握其控制權。中央政府的政策明確界定農村合作基金會不是一種金融組織，⁸而只是一種資金互助組織，具有合作經濟的內涵，但實際情況卻並非如此。由於缺乏農民的實際參與，沒有建立合作經濟的運行機制，農村合作基金會從來就沒有具備過合作經濟的基本特徵。如果我們承認在產權不清的條件下控制者就是所有者的邏輯，那麼，只能說農村合作基金會是屬於地方政府所有的農村金融組織。或者，以「集體所有，政府控制」來界定農村合作基金會的財產所有形式具有更高的準確性。如果這一判斷成立，我們就不難理解為什麼行政依附和行政干預會與合作基金會的發展如影相隨，自始至終都無法從根本上擺脫。

農村合作基金會的管理體制

一、組織制度結構

農村合作基金會基本的內部組織制度結構由會員代表大會、理事會和監事會構成，而縣聯合會則由會員代表大會、

董事會和監事會構成。會員代表大會是合作基金會最高權力機構，理事會（董事會）和監事會均由會員代表大會選舉產生；選舉制度應為一個會員一票。這種組織制度結構似乎表明農村合作基金會應是一種典型的合作金融組織。但是，深入的考察表明，這一套組織制度結構並不能按照合作金融組織的要求運轉，它實際上被鄉鎮政府所控制。對這一問題，我們可從以下兩個方面來分析：

首先，會員代表大會形同虛置。正規的合作金融組織的最高權力機構應是社員代表大會，合作金融組織的最初資金應由社員出資形成。在這種情況下，社員與合作金融組織具有直接的利益關係，他們就有通過社員代表大會這一制度安排積極參與合作社事務的激勵。而合作基金會與其集體股東和個人股東之間的關係是相當鬆散的、易變的，其存款可隨時轉移，他們與合作基金會之間並沒有制度層面上的聯繫，其會員資格並不確定。顯然，這樣的會員代表大會不可能發揮實際作用。雖然農村合作基金會一般每年也要開會員代表大會，但參加者基本上是鄉村幹部。這種被鄉鎮政府控制的會員代表大會很難循民主選舉產生理事會和監事會。因此，農村合作基金會會員代表大會是虛置的，不能有效地按合作金融組織的方式運轉。會員代表大會這種合作基金會最基本的組織制度的虛置性，實際上已否定了合作基金會是合作性質的金融組織。

其次，理事會和監事會成為地方政府控制農村合作基金會的組織制度保障。由於會員代表大會為地方政府所控制，非常自然，理事會和監事會自然也就成了以基層幹部為主體的組織制度，並成為地方政府控制合作基金會的工具。從各地的情況看，合作基金會理事會和監事會的負責人都是一致的，即理事會理事長由鄉鎮長擔任，監事會監事長由鄉黨委書記擔任。在縣聯合會一級，董事會的董事長由縣農業局局長或分管副局長擔任，監事會主席則由農業局黨委書記擔

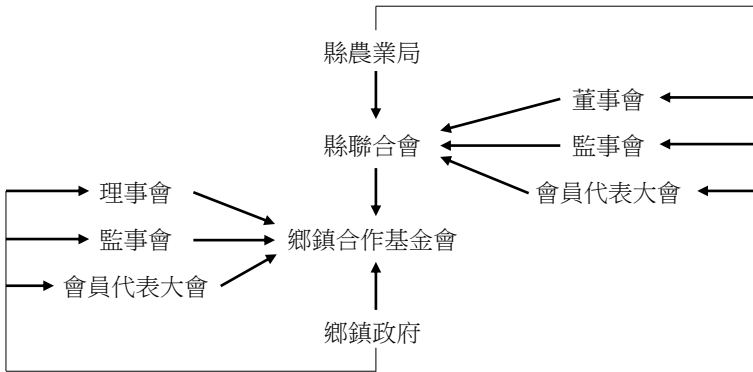
任。如此統一的人事安排表明，這種安排並非各合作基金會會員民主選舉的結果，而是政府精心的安排。上述分析表明，不管是從鄉鎮基層「塊塊」來看，還是從由縣農業局（再向上可追溯到地市級和省級相應管理部門）到鄉鎮基層的「條條」來分析，農村合作基金會都具有很強的行政依附性。

二、管理體制

農村合作基金會實行的是「條塊結合」的管理體制，「條條」主要是指從中央→省→地（市）→縣→鄉鎮以農業行政管理部門為主體的縱向管理體制，而「塊塊」則是指鄉鎮政府。這種管理體制在各級政府下發的文件中有非常明確的規定和說明。⁹「條塊結合」的管理體制是中國傳統的計劃經濟體制的核心制度，在由計劃經濟向市場經濟的轉型時期，這種制度正逐步趨於消弱。而農村合作基金會這種組織制度創新卻以此為基礎，這本身就說明，制度创新的主體——鄉鎮政府和農業行政部門——是依靠在傳統體制下形成的政府組織資源進行創新活動，而不是依靠市場經濟下形成的非政府組織資源。因此，它不可避免地會和政府權力糾結在一起。在傳統的計劃經濟體制下，由於不存在可以有效地制衡行政權力的其他權力，因此只存在著一種制衡機制，即以行政權力制衡行政權力，也就是以形成「條條」的縱向行政管理體系的權力來制約形成「塊塊」的各個層次的地方政府的權力。中國的改革儘管一直有所進展，但對於農村合作基金會這種直接受到鄉鎮政府行政控制的農村金融組織來說，以縱向的行政管理體系來對基層政府的行為加以制衡似乎是唯一的選擇。

對於農村合作基金會來說，縱向的管理體制所起的作用不僅是對鄉鎮政府的相關行為進行制約，亦對基金會本身進行業務規範、指導和培訓，並對上級的有關規定，如風險保

圖一：農村合作基金會的組織結構



證金比率、呆賬準備金率、利率等指標，以及其他的有關政策加以貫徹執行，後者是類似於中央銀行對國有商業銀行所起的作用。在縱向行政管理體系中，與鄉鎮農村合作基金會關係最直接的就是設在縣農業局農經站的合作基金會聯合會。一般而論，縣合作基金會聯合會的作用主要是如下幾個方面：

（1）貫徹執行地（市）級、省級甚至中央農業行政管理部門所制定的有關農村合作基金會的政策；同樣，也要貫徹本縣政府的有關農村合作基金會的政策。

（2）對鄉鎮合作基金會的業務進行規範、指導，並對合作基金會工作人員進行業務培訓。

（3）縣聯合會自身從事籌集資金，發放借款的活動，並在縣域範圍的農村合作基金會體系中充當內部資金拆借市場，對鄉鎮合作基金會的資金餘缺進行調劑。

（4）對鄉鎮農村合作基金會進行監督和管理，主要包括以下三方面：

1. 根據中國人民銀行發布的法定利率標準，參照當地信用社利率水平制定農村合作基金會的資金佔有費標準（即籌集和投放資金的利率標準），並監督鄉鎮合作基金會實施；對鄉鎮基金會資金籌集和投放的範圍，同業拆借資金的比例、期限和拆借資金的佔用費標準等進行監督。

2. 監督鄉鎮合作基金會按規定提取呆賬準備金、公益金、公積金和折舊等，並對這些專用基金進行統一管理。同時，監督鄉鎮合作基金會按年末集資金額的 10% 足額提取風險保證金，並將風險保證金的一半收歸縣聯合會統一管理。這些措施的目的是為提高合作基金會的抗風險能力。

3. 對鄉鎮合作基金會的資金投放進行監督和管理。縣聯合會必須監督鄉鎮合作基金會在資金投放中的借款數額，按規定實施保證人擔保（一般 5,000 元以下）、抵押或質押（一般 5,000 元以上）；監督鄉鎮合作基金會按規定程序和期限放款；對超過一定數額的借款，縣聯合會要親自審批。

如上所述，在體制轉軌階段，農村合作基金會形成「條塊結合」的行政管理體制在一定程度上具有必然性。從另一角度看，發展縱向管理體系的推動力實質上也來源於利益追求。在發展農村合作基金會的過程中，鄉鎮政府、縣級政府及農業行政管理部門的利益都在不同層面和不同程度上得到了滿足。當然，最直接的利益獲得者除了鄉鎮政府外，就是縣級政府及相關政府部門，因為縱向管理體系的建立，特別是縣聯合會的成立使縣級政府比較有效地掌握一部分金融資源。建立縱向管理體制的另一個推動因素來源於農村合作基金會的特殊性，即農村合作基金會未被中央政府承認為一種農村金融組織，其法律地位不明確，因此基本上始終遊離於正規金融體系之外，中央銀行不能像對國有商業銀行一樣對農村合作基金會實施監督和管理，因此，這就支持了成立行政性的縱向管理體制的迫切性。

從歷史和現實來看，「條塊結合」的管理體制並不是一種高效的、運轉順暢的管理體制。由於部門利益和地方利益的矛盾，「條塊結合」往往會演化為「條塊分割」，而且這兩種利益均以行政權力為後盾，這就使經濟組織往往難於按照經濟原則運作，而不得不在一定程度上服從於權力規則。

與「條塊結合」的管理體制相適應，對農村合作基金會的控制也存在行政控制和組織控制兩種方式。行政控制的主體是鄉鎮政府和縣農業行政部門，組織控制的主體則是各鄉鎮基金會理事會、監事會，以及縣聯合會董事會和監事會。但實際上行政控制和組織控制的主體是一致的，因為鄉鎮政府控制著鄉鎮合作基金會理事會和監事會，而農業行政部門同樣控制著縣聯合會董事會和監事會。

從行政控制而言，包括鄉鎮政府運用行政權威控制基金會的經營活動，以及縣農業行政部門運用行政權威對鄉鎮政府的不合理行政干預兩個方面。由於鄉鎮政府對農村合作基金會的行政干預具有不穩定性、不規範性和不可預見性，因此，縣級農業行政部門對鄉鎮政府相關行為的制衡同樣具有不規範的特徵，往往是在出現問題後，才通過農業行政部門發布省級、縣級政府，以農業行政部門自己制定的有關政策和要求。

從組織控制而言，包括鄉鎮基層政府運用組織權威對鄉鎮基金會理事會、監事會和會員代表大會所形成的組織控制，以及縣聯合會運用組織權威對縣聯合會董事會、監事會和會員代表大會所形成的組織控制。對於縣聯合會來說，組織控制的基本作用在於保證各鄉鎮基金會按全縣統一的標準業務程序運行，並執行統一的資金佔用費收付標準，以及統一的專用基金、風險保證基金提取比例標準及解繳聯合會比例標準。對於鄉鎮基金會來說，組織控制的基本作用是保證合作基金會在理事會領導下以業務主任負責制進行運作，並

在經營管理活動中貫徹執行上述全縣統一的業務程序和業務標準。

在農村合作基金會的現實運作過程中，行政控制和組織控制的邊界是不清晰的，基本的原因就是鄉鎮合作基金會和縣聯合會都不存在獨立於政府的組織制度結構，因此行政控制的主體是鄉鎮政府和農業行政部門，而組織控制的主體同樣是鄉鎮政府和農業行政部門。對於鄉鎮政府來說，如果僅僅運用其在農村合作基金會中獲得的組織權威進行組織控制，並不能使合作基金會按照自己的意志配置金融資源，因為組織權威和組織控制的基本目標是保證合作基金會的規範運作。因此，在發生鄉鎮政府干預合作基金會的地方，鄉鎮政府往往都是運用行政控制干預合作基金會的經營活動，運用的干預模式往往都是這樣的：「你是基金會主任，我是鄉長，你聽誰的？」而不是「你是基金會主任，我是理事長，你聽誰的？」這表明，在對鄉鎮基金會的控制上，行政控制的效力往往大於組織控制。縣農業行政部門通過聯合會運用組織權威和組織控制來規範鄉鎮基金會的經營管理缺乏足夠的效力，必須同時運用行政權威和行政控制來制約鄉鎮政府的行為。事實上，由於鄉鎮政府的行政干預經常會破壞合作基金會按正常程序和標準運作，因此，農業行政部門對鄉鎮政府的行政控制既制約鄉鎮政府的不合理行為，同時也起到了對合作基金會經營管理加以規範的作用。只是這種作用往往是在發生問題後的事後控制，效力會大打折扣。

農村合作基金會的運行機制

農村合作基金會的運行機制是由四個相互聯繫的環節構成的，一是資金籌集，二是資金投放，三是資金回收，四是收益分配。

一、資金籌集。農村合作基金會籌集資金的渠道包括集體資金、代管金和農戶資金。合作基金會所籌集資金一般都

稱為股金，但實際上與銀行存款沒有實質差別。進入九十年代以後，籌集資金的主渠道是吸收農戶股金。資金佔用費（相當於銀行利率）按政策要求必須執行與當地信用社相同的利率水準。按規定，合作基金會只能吸收一年期股金，存入基金會的股金在滿一年期限取款時，除資金佔用費外，還可得到紅利收入，一般規定紅利不高於資金佔用費的 20%。這種紅利實際上是一種利息化的紅利。

各鄉鎮農村合作基金會都是通過設在本鄉鎮的營業網點吸收股金。按政策規定，各鄉鎮基金會只能在本鄉鎮設一個營業網點，而且不能跨鄉鎮吸收股金。為了防止出現擠兌風險，鄉鎮合作基金會規定應該按集資餘額的 10% 提取風險保證金（相當於銀行的備付金），其中 50% 上交到縣聯合會專戶儲存於銀行，另一半由各鄉鎮基金會保留。

二、資金投放。按政策規定，鄉鎮基金會只能在本鄉鎮範圍內投放資金，不能跨鄉鎮投放；必須執行與當地信用社相同的貸款利率水準。為了彌補可能出現的呆賬損失，規定按年末借款餘額的 1% 提取呆賬準備金。

農村合作基金會投放資金的程序與信用社等金融機構的貸款程序基本相同。農戶借款，一般 5,000 元以下只要求擔保，5,000 元以上則要求抵押。

鄉鎮基金會在其自身籌集的資金不能滿足投放需要時，可以向縣聯合會拆借；而縣聯合會也可以向各鄉鎮基金會拆借。因此，在縣域範圍內，農村合作基金會以縣聯合會為核心，形成了一個內部資金市場。由於鄉鎮經濟一般不太發達，資金投放空間比較有限，導致其貸存比普遍較低。因此，大部分鄉鎮基金會都是向縣聯合會拆出資金。這種方式雖然實質上等於相對提高了鄉鎮合作基金會的信用級別，為更有效配置資金資源提供了可能性。但大量資金拆借給縣聯合會後，一旦其資金投放出現困難乃至失誤，帶來的後果也會十分嚴重。

根據農業行政管理部門提供的資料，各地農村合作基金會對申請借款農戶的資金需求的滿足程度在 50-70% 之間，但實際滿足程度可能低於此比例，因為許多已不再從事種養業的「農戶」的借款也被計入農戶借款中，而這一類農戶的借款額往往很大。在未申請借款的農戶中，有許多實際上對借貸資金也有需求，只是他們普遍認為獲得借款需要與鄉鎮政府或合作基金會有良好的關係，否則不易獲得借款。因此，僅從對申請借款農戶的資金滿足程度來分析，遠遠不能知道獲得合作基金會對所在鄉鎮農戶資金需求的實際滿足程度。為了保證資金安全運營，合作基金會越來越多地採取質押的形式借款，即以存款單、國庫券或其他有價證券作為借款抵押物。農戶如有質押物即可獲得質押品價值 70% 左右的借款。質押借款雖然增強了資金的安全性，但另一方面又降低合作基金會對農戶生產資金的滿足程度，導致信貸資金進一步向農村中的富裕大戶傾斜，從而偏離合作基金會的經營宗旨和原則，削弱其生存基礎。

三、資金回收。農村合作基金會的資金回收以一個月為管理期，一個月內無論哪天到期的借款，都作為本月到期借款處理。對超過 2 萬元的大額借款，一般實行專人負責回收的制度。對點多面廣的小額借款，一般要利用鄉村集體組織的力量協助催收資金。按照規定，基金會的逾期借款率不得超過借款餘額的 5%，呆滯呆賬借款率不得超過借款餘額的 5%。

四、收益分配。農村合作基金會每年收益總額在繳納所得稅後，按以下順序分配：

- (1) 彌補被沒收的財產損失，支付各項稅收的滯納金和罰款；
- (2) 彌補以前年度的虧損；
- (3) 除前兩項後的剩餘收益按以下順序分配：

1. 支付股金紅利，紅利分配不得超過資金佔用費的 20%；

2. 提取 20% 的公積金；

3. 提取 10% 的公益金；

4. 剩餘收益部分結轉下年度分配。

在上述收益分配中，紅利部分實際上已經利息化，因為合作基金會的紅利標準是統一的，與經營情況基本上並無關係，即所謂「紅利」實際上作為成本項目來對待。

農村合作基金會的運行機制實際上是對商業性金融組織的簡單模仿，完全以利益最大化為基本目標，並沒有優先服務會員的互助合作的內容。加之行政干預廣泛存在，監督機制效率低下，許多合作基金會都難以按照要求做到規範化的管理和運行。

此外，由於目前農戶的平均生產規模相當細小，生產手段仍然非常落後，這些情況導致農戶每次對生產性資金的需求量一般都較少，如金融機構不能對農戶的小額信貸需求提供高效、快捷、低成本的服務，必然會限制農戶申請借貸的主動性和積極性。金融機構要高效、快捷、低成本地為點多面廣的農戶提供小額信貸服務，必須要有一套相應的制度安排，但農村合作基金會基本模仿農村信用社的運作方式，並不能適應全面開展小額信貸服務的需要，農村合作基金會人員少、素質低，對開展小額信貸服務也有很大的制約。從已有的調查來看，絕大多數合作基金會都認為對農戶的借貸雖然風險較低，但點多面廣，工作麻煩，不如大額借款簡便易行，這也間接說明了農村合作基金會缺乏全面開展小額信貸的高效的制度安排。正是由於在農村開展大額信貸服務的市場小、風險大，而合作基金會的制度安排又不支持高效、快捷、低成本地開展小額信貸服務，才導致合作基金會資金投放面臨的困難日益加大，經營效益不斷下降。

農村合作基金會的積極作用與深層制約

重新審視四川省農村合作基金會興衰成敗的歷史，可以更清楚地看到，儘管地方政府和相關部門的內在需求是驅動合作基金會產生和發展的基本動因，但傳統正規農村金融機構效率低下，覆蓋面狹窄，則為其提供了巨大的擴張空間；儘管合作基金會從一開始就因排斥農民參與而偏離了合作金融的運行軌道，在制度體系上存在著嚴重缺陷，但其在滿足農戶資金需求和提供農村經濟發展的金融支持方面所發揮的積極作用不容忽視。如前所述，農村合作基金會是一個在體制夾縫中進行的制度創新，這一過程是在政策支持和政策限制交替存在的條件下艱難地向前推進的。從四川省農村合作基金會的具體發展看，由 1987 年的數千萬資金規模起步到 1999 年的 256.9 億元，與當年四川農村信用社 794.4 億元的存款規模相比，達到了 32.3%（四川省農村合作經營管理總站，1999；四川省統計局，1999）。其間，僅經過了 12 個年頭。無論從何種角度評價，它都造就了令人難以置信的奇迹，本身就蘊含了合作基金會發展的內在必然性。農村合作基金會對農村發展的積極作用主要表現在如下幾個重要方面。

一、保障集體資金的安全和增值。在一定意義上，管好活用集體資金是農村合作基金會的立足之本，只有在這方面富有成效，才能保證自己的合法地位不受削弱。因此，儘管集體股金的比重早已大幅下降，但各地合作基金會對增大集體資金入股規模、保障集體資金的安全和增值始終是十分重視的。據全國統計資料，僅 1990 至 1994 年，農村合作基金會回收佔欠的集體資金達到 35.6 億元（楊紹品等，1996）。截止 1999 年 3 月，四川省農村合作基金會的集體股金總額為 16.34 億元，比 1988 年的 6,194.43 萬元增長 25 倍多，是一個了不起的成績（四川省農業廳，1999）。更主要的是，過去清理農村財務，防止集體資產流失是一項極為繁重的任務，

往往只能憑藉行政手段，動用大量人力資源，搞「人海」戰術，不僅成本很高，而且效率低下，無法解決問題。合作基金會的建立通過新的制度規範管理融通農村集體資金，不僅比較有效地扼制了農村集體資金長期管理混亂、流失嚴重的局面，而且達到了降低管理成本、提高管理效率的效果。

二、滿足農戶和農業的資金需求。為農民服務和為農業生產服務是政策明確規定的合作基金會的基本宗旨，也是合作基金會在發展過程中十分強調的優越於農村信用社的特徵之一。事實上，儘管在發展過程中許多合作基金會的資金投放都已經越來越背離這一宗旨，在經濟發達地區和非農產業發展迅速的地區尤為如此。但是，總體上農村合作基金會資金投放總額中對農戶和農業的投放比重還是相對高於信用社的。主因有二：一是合作基金會必須通過這方面的努力以鞏固自身的合法地位，爭取政策支持，實現自我保護（合作基金會主動進行缺少經濟效益的少量農田基本建設貸款也正是具有這樣的目的）；二是隨著工商企業貸款風險的加大，呆滯資金比重的顯著上升，一些合作基金會主動調整投資策略，重新把風險較小的農戶和個體私營企業作為資金投放重點。

三、抑制民間高利貸發展。農村改革以後，經濟主體的多樣化和經濟增長水平的提高，使資金需求不斷擴大，但農業銀行和農村信用社的體制僵化和改革滯後，難以滿足農戶的資金需求。農村民間借貸以其靈活、方便的基本特徵而廣泛存在成為必然。但是，由於缺乏有效的約束手段，民間借貸大多以高利貸形式出現，借貸農戶輕則債台高築，重則傾家蕩產。農村合作基金會的發展，在正規農村金融體系之外，為農戶開闢了又一個融資渠道。與農村信用社相比，其具有手續簡便、靈活性強的優勢；與民間借貸比較，又有規範性強、融資成本低的優點。因此，農村合作基金會的發展從根本上改變了農村內部基本不存在金融競爭的狀況。從農

民的角度評價，這種競爭有利於降低農村資金市場的實際價格水平，抑制民間高利貸的發展。許多調查資料證實，農村合作基金會發展越充分的地區，民間借貸利率的下降就越明顯。

四、促進農村信用社的體制改革。儘管農村合作基金會的發展本身存在著嚴重的制度缺陷，但其對積弊叢生的傳統金融體制所產生的重大衝擊作用顯而易見。合作基金會的發展可以視為在壟斷性最強的農村金融堡壘上強行打開了一個缺口，首次出現可以同長期一統天下的農村信用社互爭高低的競爭對手。當然，這種競爭遠遠算不上勢均力敵，而是強弱分明。農村信用社依靠政策規定的農村金融主渠道的優勢地位，依然在總體上保持著對農村金融資源更強的控制能力。但這種公開的競爭性關係的建立，還是在很大程度上對體制僵化和效率低下的農村信用社施加了強大的外部壓力，促使其不得不轉換經營機制，改善金融服務，以免在同合作基金會的競爭中一敗塗地。

實事求是地評價，四川省農村合作基金會的發展之所以能夠一直保持增長勢頭，除了地方政府的支持和保護之外，其在農村金融體系中能夠發揮許多重要的積極作用也是不能否認的。問題在於，由於管理體制和制度框架存在嚴重缺陷，合作基金會的發展從一開始就偏離了合作金融發展的基本方向，從而累積一系列無法解決的矛盾而陷於困境。就四川的情況看，合作基金會運行中帶普遍性的矛盾主要有：

一、行政干預嚴重。如前所述，由於地方政府（尤其是鄉鎮政府）通過對集體資金的實際控制權和掌握的組織資源，完成了合作基金會的制度創新過程，「條塊結合」的管理體制又在很大程度上保護其對合作基金會實際運行過程的控制。大量行政干預行為的產生幾乎不可避免。一是部分黨政領導為追求政績而違背資金營運的基本規律，強行要求合作基金會為修路、辦學、建醫院等公益事業借款，甚至直接

劃撥財政以彌補財政資金短缺的矛盾，這部分資金基本不能償還，使合作基金會不堪重負。樂山市市中區合作基金會事業性借款高達 2,200 萬元，佔借款總額 9,588 萬元的 22.9%，其中交通借款 700 萬元，教育借款 900 萬元，財政借款 300 萬元（蔣加強，1999）。二是部分黨政領導以權謀私，強令合作基金會為其親朋好友貸款，或者直接從中謀取私利，這部分貸款還款率極低，最後大都成為呆滯資金。三是一部分黨政領導把合作基金會當作自己的「小金庫」，強迫合作基金會為其包銷名目繁多的各種費用。從四川的實際情況看，1992 年以後，全省合作基金會逾期和呆滯資金數量大幅度上升。1999 年，全省合作基金會借款總額為 214.6 億元，其中，逾期借款 78.2 億元，呆滯借款 23.6 億元，呆賬借款 6.6 億元，三者相加為 108.4 億元，所佔比重達到 50.5%（四川省農村合作經營管理總站，1999）。毫無疑問，由於行政干預導致普遍的違規操作，是合作基金會逾期、呆滯和呆賬資金大量產生的主要原因。

二、產權關係不清。合作基金會是在基本沒有或根本沒有資本金的條件下發展起來的，無論是集體股金還是個人股金，儘管入股期限各有不同，但都可以退股。由此判定，所有者的缺位是農村合作基金會的一個致命傷，其直接後果是，合作基金會由於股東不斷變動而缺少穩定融資風險的承擔主體，先期融資中產生的風險不是由當期股東而是由後續股東承擔，以致於風險損失不斷滾動累積，直至最後集中爆發。此外，產權關係的模糊不清，不僅導致無人對不斷增加的積累負責，為貪污、挪用等危害合作基金會發展的行為提供了條件，而且更主要的是在一定程度上強化了合作基金會「內部人控制」現象，加劇了為短期利益而進行高風險投資的傾向。事實上，在合作基金會發展的後期，合作基金會無所有者監督的經理人控制已發展到相當嚴重的地步。地方政府因對合作基金會未來的預期信心減弱而有意無意地放鬆了

控制。與此相反，合作基金會經理人則憑藉有利條件加快了對利益的侵佔和爭奪。合作基金會內部積累以不同方式流失就形成了一個難以扭轉的趨勢。四川省農村合作基金會全面清盤時，就暴露出不少此方面的問題。

三、內部監督機制缺乏。雖然各個合作基金會都無一例外地成立了會員代表大會，但其作為最高權力機構是極其名不副實的，對合作基金會的實際運行過程的監督作用微乎其微。基本原因是合作基金會的股東資格是不確定的、隨時變化的，不可能以具有切身利益的角色參加會員代表大會，對合作基金會的經營過程不能形成內部監督。會員代表大會的虛置和流於形式，必然使合作基金會不能形成內部監督和制衡功能，無法建立有效的自我約束機制，結果是合作基金會在發展取向上只能向兩個方面發展，一是地方政府越權代理，行政干預現象大量發生；二是內部人控制變本加厲，短期化行為日趨嚴重。實際上，這也正是農村合作基金會發展中普遍存在的現象。

四、資金非農化嚴重。農村合作基金會資金投放中農業貸款比重下降，非農產業比重上升是一個持續變化的過程。四川省 1999 年的統計資料表明，全省合作基金會資金投放總額為 214.6 億元，其中，農業借款 78.8 億元，佔 36.7%，非農產業借款 135.9 億元，佔 63.3%（四川省農村合作經營管理總站，1999）。資金投放非農化趨勢的增強，同合作基金會追求高利潤的行為取向直接相關，是其背離農村合作金融發展方向的必然結果。高利潤必然伴隨高風險，合作基金會發展中逾期、呆滯和呆賬資金的大量增加，在很大程度上與其資金投放結構的不合理直接相關。據同樣的統計口徑，四川省合作基金會逾期、呆滯和呆賬資金總數為 108.4 億元，其中農戶（一般以農業為主）34.8 億元，佔 32.1%，企業和其他貸款（一般以非農業為主）達 73.6 億元，比重為 67.9%（四川省農村合作經營管理總站，1999）。四川省農村合作基金會發

表二：四川省農村合作基金會的資金投放結構，1988-1998
(萬元)

年份	借款年末餘額				
	農戶 借款	鄉鎮企業 借款	政府及部門 借款	其他 借款	總計
1988	3702.7 (36.3%)	4676.8 (45.8%)	1779.8 (17.4%)	54.6 (0.5%)	10213.9 (100.0%)
1991	44599.8 (37.2%)	51068.7 (42.7%)	22783.3 (19.1%)	1141.4 (1.0%)	119593.2 (100.0%)
1995	566393.6 (43.7%)	430544.6 (33.2%)	194547.7 (15.0%)	103761.2 (8.0%)	1295247.1 (100.0%)
1998	768288.7 (43.9%)	468294.6 (26.8%)	322962.2 (18.4%)	191271.7 (10.9%)	1750817.2 (100.0%)

資料來源：四川省農村合作經營管理總站（1988-1998）。

注：1998年統計數據不包括重慶市。

表三：四川省農村合作基金會按行業劃分資金投放，1999
(萬元)

項目	金額	%
資金投放總額	2146128.7	100.0
其中：農業借款	787638.3	36.7
工業借款	672735.9	31.4
商業借款	219721.7	10.2
其他借款	466032.8	21.7

資料來源：四川省農村合作經營管理總站（1999）。

展之初，確定的主要目標就是要聚集農村資金支持農業和農村發展，由此還明確提出不能辦成第二個農村信用社的要求。但實踐結果表明，在資金非農化這一點上，合作基金會同農村信用社殊途同歸，走上了大體相同的道路。

五、管理水平低下。儘管在改善管理方面作出了許多努力，但合作基金會管理水平低的矛盾始終十分突出。表現為：貸款隨意性強，相關手續不全，超比例放貸問題始終不能解決；資金投放中的違章違規現象屢禁不絕，內部審計、稽核制度難以正常發揮監督作用；政策規定的備付金和呆賬準備金不能足額提取，防風險能力十分脆弱；對風險損失責任無準確界定，缺乏有效的激勵和約束機制；借款和收款制度執行不力，致使經營風險人為增大。合作基金會管理不善一方面是制度性缺陷存在的必然結果，另一方面則與從業人員素質較低直接相關。在四川省農村合作基金會的 25,320 個從業人員中，來自村組財會人員和社會招聘人員等的比重接近 70%，其文化素質和業務素質普遍較低，由此構成合作基金會發展中人才基礎先天不足的矛盾。

表四：四川省農村合作基金會人員，1999（人）

級別	總人數	來源				
		國家農 經幹部	原行、 社人員	村組財 會人員	社會招 聘人員	其他
合計	25320	9252	139	3231	10216	2482
地(市)聯合會	133	36			89	8
縣(區)聯合會	1940	967	13	17	679	264
鄉鎮基金會	23038	8248	108	3124	9368	2190
村基金會	209	1	18	90	80	20

資料來源：四川省農村合作經營管理總站（1999）。

上述矛盾只是合作基金會陷入生存困境的表象原因，對地方政府強烈的行政依附和缺乏農民的自主參與，才是把合作基金會最終引向消亡之路的深層根源。

正是因為合作基金會依附於地方政府而產生和存在，才有產權關係模糊的重大缺陷，才為為所欲為的行政干預提供了制度基礎，才使資金投放非農化現象越演越烈。而內部監督機制的缺乏和管理水平的低下，本身就是排斥農民參與的必然結果。實際上，只要維持行政依附的體制，就不可能真正提出農民參與的要求，二者是一種互為依存的關係。由此我們可以更清楚地看到，雖然針對合作基金會存在的問題和矛盾，四川省一直在不遺餘力地採取種種措施，試圖化解矛盾，但是，各種修補性措施都未能觸及產生決定性影響的深層次矛盾，因而不可能收到預期成效。相反，進入 1999 年之後，外部環境的趨緊和內部矛盾的爆發，最終導致農村合作基金會無可挽回地走向消亡。

四川省農村合作基金會的清理整頓

背景和原因

1999 年 1 月，國務院發布【1999】3 號文件，正式宣布在全國統一取締農村合作基金會。該文件明確強調，「為有效防範和化解金融風險，保持農村經濟和社會的穩定，黨中央、國務院決定對農村合作基金會進行全面清理整頓，……清理整頓的目標任務是：停止新設農村合作基金會；現有的農村合作基金會一律停止以任何名義吸收存款和辦理貸款，同時進行清產核資，沖銷實際形成的呆賬，對符合條件的併入農村信用社，對資不抵債又不能支付到期債務的予以清盤、關閉。」顯而易見，中央政府斷然採取的行政性措施極為強硬，沒有給地方政府留下任何可以採取變通對策的餘地。

那麼，農村合作基金會已真正到了山窮水盡的地步了嗎？由其釀發的局部性擠兌風波難道真的已經演化成為了不可收拾的全國性的整體危機了嗎？

就四川省的實際情況看，¹⁰ 進入 1998 年後，農村合作基金會發展中暴露出的矛盾和問題的確越來越趨於尖銳，在少數地方已經對農村社會的穩定構成了危害。但以下三方面的因素是不能不認真考慮的：

一、四川省農村合作基金會走過初始階段之後，由於多方面原因所致（如相互孤立、規模較小、防風險能力弱、管理不善、超比例投放資金等），擠兌風波是一個從未間斷的現象。在各級地方政府的全力干預下，基本都能很快得到控制，沒有產生大規模蔓延的嚴重後果。雖然 1998 年四川省農村合作基金會擠兌風波相繼在十餘個縣發生，與過去相比規模更大，波及面更廣，但應當認為，並沒有發展到失控的地步。擠兌風波既沒有從合作基金會擴大至農村信用社等正規金融組織導致更大的混亂，也沒有迅速蔓延全省造成更大的災難性後果。

二、從有關四川省農村合作基金會清理整頓的統計數據看，資金運營效益低、逾期呆滯比重大的矛盾的確十分突出，已經成為嚴重的制約因素。全省合作基金會逾期、呆滯和呆賬借款累計 108.4 億元，佔借款總額 214.6 億元的 50.5%。但具體分析這些借款的構成情況，其中有可能收回的逾期借款為 78.2 億元，比重達 72.1%。此外，在 78.2 億元的逾期借款中，仍能按期付息的有 46 億元，呆滯借款 23.6 億元中也有 7.7 億元能按期付息，如果按照金融系統人所共知的變通辦法，這部分借款可以作為正常借款處理（四川省農村合作經營管理總站，1999）。若照此計算，四川省農村合作基金會的逾期、呆滯和呆賬借款將減少到 54.7 億元，比重降為 25.5%。

三、在全省 4,435 個農村合作基金會中，盈利的有 3,057 個，佔 68.9%，利潤總額為 6.2 億元；虧損的 1,378 個，佔 31.1%，虧損總額 3.6 億元（四川省農村合作經營管理總站，1999）。盈虧相抵，四川省農村合作基金會總體上仍然是盈利的，與大面積虧損的國有商業銀行和農村信用社相比較，合作基金會的經營績效並不算差。¹¹

表五：四川省農村合作基金會綜合統計，1999

項目	總計	%
合作基金會數(個)	4435	100.0
其中：地(市)聯合會	9	0.2
縣(區)聯合會	127	2.9
鄉鎮基金會	4251	95.9
村基金會	48	1.0
集資總額(億元)	256.9	100.0
其中：個人股金	215.6	83.9
集體股金	16.3	6.4
代管資金	23.5	9.1
其他	1.5	0.6
借款總額(億元)	214.6	100.0
其中：農戶借款	79.6	37.1
鄉鎮企業借款	67.6	31.5
政府及部門借款	38.5	17.9
其他	28.9	13.5
逾期、呆滯、呆賬借款 總額(億元)	108.4	100.0
其中：逾期借款	78.2	72.1
呆滯借款	23.6	21.8
呆賬借款	6.6	6.1

資料來源：四川省農村合作經營管理總站（1999）。

上述情況至少表明，四川省農村合作基金會面臨的問題和矛盾雖然嚴重，但似乎並未達到一觸即潰的程度。換言之，農村合作基金會運行中的諸多危機徵兆雖已暴露無遺，但據此判斷已進入危機全面爆發的階段卻缺乏足夠的依據。我們認為，中央政府作出取締農村合作基金會的政策決定，合作基金會自身矛盾的局部激化只是一個直接誘因，1998 年中國所面臨的嚴峻經濟和社會形勢，才是更深層次的原因所在。

1998 年，中國經歷了改革開放以來最困難的局面，主要表現在：

一、受亞洲金融危機的影響，出現了全面的通貨緊縮，市場低迷，消費不旺，對外出口大幅下降，引進外資嚴重受阻，經濟增長推動力嚴重不足。在此條件下，政府被迫採取擴張性財政政策和貨幣政策，但收效並不顯著。由於金融部門資產結構極其令人擔憂，持續的通貨緊縮，本身就暗藏著誘發金融危機的危險因素。

二、1998 年遭受百年不遇的特大洪澇災害，全國受災面積 3.18 億畝，受災人口 2.2 億，造成直接經濟損失 2,551 億元，災後重建任務十分艱巨。

三、城市經濟景氣明顯回落，國有企業改革進展緩慢，產業結構調整缺乏大的突破，虧損面擴大，虧損額增加。企業效益低下導致就業形勢更趨嚴峻。1998 年，全國下崗職工首次突破 600 萬人，城市內部的不穩定因素增加。

四、1998 年，農產品需求不旺，價格低迷，加之鄉鎮企業效益持續下滑，從業人員減少，勞務輸出的空間又受到壓縮，農民收入水平提高的難度很大。當年農民人均純收入為 2,162 元，僅比上年增長 3.4%。與此同時，農民負擔有增無減。1994 年至 1997 年，農民人均稅費從 135.8 元升到 253.3 元，年均增長 23%，遠遠超過同期農民人均純收入 6% 的增長速度（蕭灼基，1999：41）。農民負擔過重，已經成為農村內部最嚴重的不穩定因素。

五、1998 年下半年，廣東國際信託投資（集團）公司的破產倒閉，以及隨後揭露出的數量不少的非法集資活動，雖然是一些單個案例，但引發的債務危機十分嚴重。由於類似的隱患很多，中央政府不得不保持高度警惕和重視。

在此複雜的背景之下，中國經濟運行面臨著嚴重的挑戰。不論在城市還是農村，各種不穩定因素都不斷有所發展，如果處置不當，極有可能誘發大規模的金融風波，進而成為經濟危機，最終導致全面的政治和社會動亂，這是中央政府絕不願意看到和不允許出現的。因此，當危機徵兆開始局部顯露的時候，選擇一個成本較低，又能產生較強震懾力的突破口，實施嚴厲的金融整頓，對廣泛存在的金融混亂現象起到敲山震虎、防患於未然的作用，就必然成為當時條件下一個十分緊迫的任務。比較而言，農村合作基金會完全符合作為金融整頓突破口的基本要求：

一、農村合作基金會違規操作的現象普遍存在，擠兌風波日益加劇，對其進行全面清理整頓順理成章。

二、農村合作基金會體系完整，影響面廣，對其採取嚴厲的處置措施能夠對其他金融組織和從事金融活動的非金融組織規範自身經營行為，產生積極的正面效應和潛在的壓力。

三、農村合作基金會自成體系，與農業銀行和農村信用社無直接經濟關係，取締之後不會形成擠兌風波在更大範圍的連鎖反應。

四、農村合作基金會資金投放對象基本不涉及國有企業，其中有可能收回的逾期貸款又佔有較高比重，通過加大追收力度，有條件收回更多資金，降低清理整頓的經濟成本。

五、農村合作基金會的股東主要是農民，相對而言，其分散性強，組織化程度不高，有利於政府採用承諾分期付款的方式，減輕清盤過程中的清償負擔。

六、農村合作基金會與地方政府有著千絲萬縷的利益聯繫，地方政府是發展合作基金會的主要受益者，由其負責農村合作基金會的清理整頓工作，有利於調動更多地方財力，以緩解中央政府的經濟壓力。

因此，我們的基本看法是，將合作基金會列為眾多經營狀況不良的金融組織中被清理的首選對象，與其說是合作基金會自身的危機因素確已全面爆發，不如說是為了用殺一儆百的方式防範金融風險，更有效地控制可能出現的金融形勢的全面惡化，以此達到確保政治和社會穩定的目的。

清理整頓的基本內容

1999年3月13日，四川省委省政府發布【1999】10號文件，¹²全面啟動四川省農村合作基金會的清理整頓工作。文件強調，「清理整頓農村合作基金會事關全省農村經濟和社會安定的大局，各級黨委政府及有關部門必須高度重視。」凡未按統一部署和實施方案開展清理工作的，要「追究當地黨政主要負責人和有關部門人員的責任。」文件要求各市、地、縣都要成立清理整頓農村合作基金會領導小組，由黨委政府主要領導任組長，農工委、人民銀行、農業銀行、農村信用社聯社、財政、工商等部門的主要負責人任成員，負責集中清理整頓期間的各項工作。各鄉鎮也要成立清理整頓農村合作基金會工作小組，由黨委、政府主要負責人任組長，農經站、財政所、信用社主要負責人任成員，承擔清理整頓的具體日常工作。由此可見，對農村合作基金會的清理整頓完全是動用行政權威和依賴行政手段進行的。地方政府（尤其是縣鄉兩級政府）本身是農村合作基金會的直接推動者和收益者，現在卻被迫推到了清算人的位置，其扮演的角色十分尷尬。正因為如此，這一自上而下的清理整頓過程，必然存在動力逐級衰減的問題。因為對許多縣鄉兩級主要領導人來說，清理整頓合作基金會不僅在很大程度上意味著一種自

我否定，而且很可能直接或間接涉及到個人利益的損害，其心態只能是不願為之但不得不為之。在一定意義上，基層領導幹部普遍存在的抵觸情緒是清理整頓工作中最大的障礙之一。¹³

為此，四川省委省政府特別強調清理整頓農村合作基金會的三個原則：

一、逐級負責。按屬地管理原則，各縣鄉黨委和政府負責清理整頓本地區範圍內的農村合作基金會，在清理清退債權債務工作中，必須承擔領導、組織、協調和善後處理的責任。

二、風險自擔。農村合作基金會的債務按照誰批准、誰造成風險、誰承擔責任的原則處理，不得將農村合作基金會的風險轉嫁給群眾和金融機構。

三、確保還本。保護農戶存款的合法利益，防止波及農村信用社等出現支付危機，保持農村穩定。

這種「誰的孩子誰抱走」的政策安排，基本出發點就是要讓縣鄉政府無可逃避地承擔清理整頓的主要責任。

對農村合作基金會的清理整頓是通過清產核資、分類處理、清收借款和還本付息四個環節完成的。

一、清產核資：1999年3月17日起，四川省農村合作基金會統一關閉停業，進行清產核資。全省組織 10.6 萬人參加這一工作，至 4 月 16 日，清產核資基本結束。結果為：全省共有農村合作基金會 4,435 個，資產總額 316.2 億元，負債總額 306.8 億元，資產負債率為 97%。在負債中，集資總額 256.9 億元。其中，個人股金 215.6 億元，佔集資額的 83.9%，入會會員約 3,000 萬人；村社集體、農業服務組織和其他單位股金 41.3 億元，佔 16.1%。借款總額 214.6 億元，佔集資額的 83.5%。其中，農戶借款 79.6 億元，佔借款總額 37.1%；政府及部門借款 38.5 億元，佔 17.9%；企業借款 67.6 億元，佔 31.5%；村社集體、農業服務組織等借款 28.9 億

元，佔 13.5%。在借款總額中，逾期借款 78.2 億元，佔借款總額的 36.4%；呆滯借款 23.6 億元，佔 11%；呆賬借款 6.6 億元，佔 3.1%。全省農村合作基金會共形成積累 9.7 億元。¹⁴

二、分類處理：對沖銷實際形成的呆賬後資產大於負債的合作基金會，整體併入農村信用社；對資產質量不是很好的，將質量差的資產剝離出來，然後由地方政府注入資金併入農村信用社，或將農村合作基金會的有效資產和與之等額的股金劃轉給農村信用社；對資產質量太差的，全部清盤關閉，地方政府承擔全部債務，承諾分期連本帶息兌付給會員。

全省分類處理的工作從 1999 年 4 月 17 日全面展開，至當年 6 月初基本完成。分類處理的結果為：全省 4,435 個合作基金會，經過中國人民銀行成都分行批准，有 1,874 個整體或剝離不良資產後併入農村信用社，佔總會數的 42.3%；併入資產 115 億元，其中，借款 70 億元；併入集資額 112.3 億元，佔集資額的 43.7%；清盤關閉 2,561 個，佔 57.7%。需要清退的集資額為 144.6 億元，佔集資總額的 56.3%（四川省清理整頓農村合作基金會領導小組辦公室，1999）。

三、清收借款：清收借款的工作實際上是同清產核資和分類處理的過程同時進行的，對可能或已併入農村信用社的合作基金會，重點清收到期和逾期借款；對清盤關閉的合作基金會，則實行全額清收。具體清收對象和要求是：

清收目標是用三年左右的時間，將清盤關閉的農村合作基金會的所有借款全部清收回來，其中大部分要在 1999 年內收回。無法收回的呆賬，採取多種方式力爭加以沖銷。

清收對象包括：

（1）黨政機關、群眾團體、事業單位和國家公職人員的各種借款和擔保款。這部分款項，無論到期與否，無論該合作基金會是否併入農村信用社或清盤關閉，必須按所定期限全部歸還。

(2) 鄉鎮企業各種借款和擔保款。這部分款項，凡未到期的，應按當初借款合同約定的期限按時歸還；凡是到期和逾期的，要全額立即籌款歸還。沒有還款能力，且生產經營無法正常開展的企業，由當地政府負責組織對企業進行資產變賣或整體出售等，變現歸還借款。

(3) 地方政府興辦各項事業的借款。包括各種達標升級、普六普九、交通、能源、農田水利、城鎮建設等所形成的債務，由當地政府和部門籌集資金，以專項資金形式下撥沖抵。從 1999 年起，三年內全部歸還。

(4) 地方政府興修辦公樓、宿舍以及其他建設項目的借款。由當地政府籌集資金，最遲在 2000 年年底全部歸還。

(5) 地方政府為彌補財政開支缺口的借款。用於發放工資、獎金、福利、辦公經費及其他支出，由當地政府負責，1999 年年底之前全部歸還。

(6) 其他單位和個人的借款。凡是到期的，必須按時歸還；凡是逾期的，由當地政府負責全部追還。在要清盤關閉的農村合作基金會的未到期的借款，也要於 1999 年年底進行追收。

(7) 農村合作基金會之間的拆借款、鄉鎮農村合作基金會上交縣（市、區）聯合會的風險保證金、縣（市、區）聯合會上交市（地、州）聯合會的風險保證金，在 1999 年年底之前，由當地政府組織退還。

(8) 銀行和非銀行金融機構對農村合作基金會存入的資金，要優先保證支付。

由於合作基金會借款的拖欠者大都有非常複雜的社會背景，清收難度相當大。從另一方面看，地方政府已沒有退路，只有盡可能追收欠款，才能減輕自身壓力。在這一過程中，普遍的情況是行政、經濟、法律手段交替並用。黨紀政紀處罰、強制「集中學習」、查封財產、立案起訴等辦法多管齊下，採取的清收措施極為嚴厲。從 1999 年 3 月 17 日至 5

月 31 日，全省共清收回農村合作基金會借款 39 億元，其中，現金 12.6 億元，股金沖抵借款 26.4 億元（四川省清理整頓農村合作基金會領導小組辦公室，1999）。

四、還本付息：全省除 1,874 個併入農村信用社的合作基金會外，其餘 2,561 個一律實行清盤關閉，還本付息。具體的實施方案為：

（1）結合各地實際情況，分別採取本息同時或先本後息的辦法兌付，年利率統一按照國家規定標準執行。

（2）全省三年內本息全部付清，個別困難較大的鄉鎮，可以延長到五年，由政府承諾分期償還。每年至少兌付一次，首期兌付比例最少不低於 20%。

（3）按先個人、後單位，先小額、後大額的順序進行兌付，小額股金爭取一次性付清。

經過併入信用社、劃轉農戶種養業借款和等額股金，以及股金和借款相互沖抵後，全省需要分年清退的集資額還有 108.2 億元。為此，全省各級財政共籌集各項資金 22.7 億元，向國有商業銀行專項貸款 20 億元，加上原農村合作基金會庫存貨幣資金 36.7 億元，清收回現金 12.6 億元，累計籌措資金 92 億元。除去併入信用社注入資金 45 億元之外，實際用於首期兌付的貨幣資金共 47 億元，佔應兌付集資額的 40% 以上（四川省清理整頓農村合作基金會領導小組辦公室，1999）。

至此，清理整頓農村合作基金會，這一四川省建國以後最大規模的和最徹底的金融整肅工作，基本安全度過了最困難和風險最大的第一階段。

主要成效和後續問題

儘管存在巨大困難和矛盾，但依靠強大的行政動員和行政控制的優勢，四川省農村合作基金會的清理整頓工作，基本上實現了預期目標。

一、全省首期兌付現金 47 億元，佔應兌付集資額 108.2 億元的 43.4%。由於採取了 5,000 元以下小額存款一次性付清的辦法，加上股金劃入農村信用社部分，全省 3,000 萬農村合作基金會會員中，已有 70% 完成了集資清退任務。剩餘部分因各級政府明確承諾三至五年內基本解決，也初步穩定了民心，緩解了可能發生的擠兌風波。從總的方面看，雖然受現實條件制約，首期兌付能力有限，但因措施有效，應對得當，基本上保護了農民的利益。在困難的條件下，為整個清理整頓工作創造了好的基礎。

二、因為全省有 1,874 個合作基金會整體併入農村信用社，併入集資額為 112.3 億元，加上劃轉信用社的 10 億股金，併入資金總額達到 122.3 億元。如果處置措施不當，極易使擠兌風潮從合作基金會快速向農村信用社蔓延，釀成更為嚴重的後果。但是，由於在清理整頓的各個環節都保持了防範風險的高度警惕，採取了一系列嚴密的行政組織措施，最終全省基本沒有產生擴散至農村信用社的擠兌風潮，化解了可能發生的信用風險。

三、全省的清理整頓工作，始終堅持「確保穩定」為首要原則，各項政策措施的出台都以化解矛盾和穩定民心作為基本出發點。在整個清理整頓過程中，沒有出現大的突發事件，農村社會秩序基本正常。實現了清產核資、分類處置、清收借款和還本付息四個階段的平穩過渡，基本保持了農村社會的穩定。

就四川省農村合作基金會清理整頓工作本身而言，通過各級地方政府付出的努力和支付的代價，基本達到了預期目的。但是，這畢竟是在經濟負荷十分沉重的條件下所完成的一項任務，可供選擇的政策空間相當有限，許多政策措施和方案只能是應急性的，並不能從根本上解決矛盾。經過第一階段的清理整頓後，尚需留意以下三方面的主要問題：

一、首期兌付 47 億股金之後，全省未來三年內仍餘 61.2 億元需要陸續兌付，加上向國有商業銀行所借的 20 億專項貸款也要在三年內全部還清本息，壓力極為沉重。四川各級財政均為「吃飯財政」，為應付首期兌付，可用財力已基本擠盡，可挖掘的潛力十分有限。特別是七成的鄉鎮政府本身已是「負債經營」，由其承諾三年內分期償還的股金如何兌現，實在是一個沉重的問號。

二、追收合作基金會尚未收回的拖欠借款，應當是兌現未來償還計劃的主要資金來源。全省目前還有 95.6 億元合作基金會未收回借款，¹⁵ 從理論上看有較大潛力。但由於第一階段的清收借款已達到相當程度，所有可用手段都已採用，有希望追回的借款大部分已經收回，剩下的都是難以追收，或者已無法收回的死賬以及數量達 30 多億的政府欠賬，所以，對這方面同樣無法樂觀。

三、由於實行分級負責原則，許多地方政府寄希望於以短痛代替長痛，拼盡全力籌措資金注入合作基金會，¹⁶ 盡最大可能增大併入農村信用社的比重，以求一勞永逸的徹底卸掉包袱。但這種方式必然會嚴重削弱縣域經濟的後續發展能力。越是經濟基礎薄弱的地區，這方面留下的隱患越嚴重。

如果關於農村合作基金會雖然面臨嚴重問題，但遠未走到危機全面爆發的判斷成立的話，那麼，對其採取「一刀切」的整體封殺可能並非最合理的政策選擇。也許還可以有代價更小和更有利於未來整個農村金融發展的另一種選擇。比如，採取「關閉一塊，改造一塊」的分類處置辦法，在化解風險的同時，促進農村合作金融得到實質性發展。就四川實際而言，即是對三成多資產質量低和已有支付困難的合作基金會，¹⁷ 實行清理關閉，從根本上化解風險；對六成多資產質量尚可，能夠正常運轉的合作基金會，進行全面的規範化改造，使之真正從各級政府的控制中解脫出來，轉變為以農民為主體的合作金融組織。¹⁸ 與農村信用社相比較，合作

基金會沒有傳統體制的背景，初步建立了合作經濟的制度形式，其七成左右的從業人員仍然維持著農民身分，因而具有相對有利的改造條件。遺憾的是，對具有重大影響的政策方案進行科學的分析和評估，時至今日仍然是最為薄弱的一環。對自上而下的政策安排，地方政府只能不顧代價地執行。在這一過程中，留下許多本可避免的後遺症也就在所難免。

中國農村金融體制的變革和發展選擇

四川省農村合作基金會的高速擴張和徹底消亡，從不同側面反映了一個無法迴避的事實——中國農村金融的發展還存在重大缺陷，如何構造能夠真正為農民、農業和農村發展服務的金融組織體系，仍然是一個懸而未決的基本問題。因此，深刻總結農村合作基金會發展過程中的經驗和教訓，立足於新的角度探索中國金融體制的變革和發展，就顯得非常必要和迫切。

已有的經驗和教訓

農村合作基金會選擇合作金融作為起步的切入點是正確的，其後同農村信用社之間的競爭性發展也在一定程度使農村內部嚴重的金融抑制有所鬆動。然而，農村合作基金會對地方政府和地方性金融組織的依附，卻與真正意義上的合作金融相去甚遠，實踐證明是不成功的。但是，對農村合作基金會的否定絕不能變為對農村合作金融的否定，關閉農村合作基金會也並不意味著中國農村合作金融嚴重缺位的問題能夠或者已經得到解決。

由於農業生產的基本特點，農戶家庭經營既成為世界各國無一例外的選擇，也成為中國農村改革與發展的巨大動力。但是，分散的農戶在生產資料購買、農產品銷售、資

金、技術和信息取得方面的困難是不可避免的，從而導致合作制成了農民實現自我服務、減少經營風險的基本模式。這裏需要特別強調的是，合作金融在農村合作體系中佔有舉足輕重的地位。

信用合作社是十九世紀以後西方國家最早得到發展的合作社類型之一，其基本原因是隨著農業商品化程度的不斷提高，農戶對資金的需求增長迅速，但其所具有的小規模性、風險程度較高、生產資金與生活資金合二為一等特點，與商業銀行的經營原則有著內在的矛盾。因此，為了獲得有效的金融服務，抵制高利貸的盤剝，合作金融應運而生並持續發展到現在。當今世界，發達國家農村合作金融的制度體系已非常完善和成熟，如德國的信貸合作社、法國的農業信貸互助銀行、美國的農業信貸協會和日本的農業信用協同組合，都建立了完整的縱向一體化的組織系統，功能強大，服務範圍廣泛，在農村金融發展中居於主導地位。一些中等發達國家和發展中國家及地區農村合作金融的發展同樣十分迅速，如南韓的農業信用合作聯合會、台灣的農會信用部、泰國的農業信貸合作社、印度的農業合作信貸協會等，在農村金融體系中佔據的地位也日益提高，成為推動農村金融和經濟發展的重要力量。

儘管世界各國農村合作金融的組織形式各有不同，但其共同特徵都是遵循合作社自願互利、民主管理的基本原則，並且程度不同的得到了政府的政策支持。從制度功能看，農村合作金融的突出優勢表現在以下四方面：一是能夠方便、快捷地滿足一般農戶大量的小額、短期的資金需求；二是有較強的內部監督和制衡機制，有利於減小資金投放風險；三是機構分布面廣，能夠覆蓋大多數農戶；四是自我服務功能較強，有助於防止農村資金的外部流失。一般而言，上述功能商業銀行所不具備的。因此，農村合作金融是農村金融制度架構中不可缺少的重要組成部分，在農戶家庭經營的基

礎上大力發展多樣化的農村合作金融組織，也是在世界各國農村金融發展中佔主導地位的共同趨勢。

中國五十年代起步的農村信用社，應當視為農村合作金融的萌芽。其最初的資本金主要來源於農民的入股資金，發展之初與農民的關係比較密切，在一定程度上促進了農業和農村的發展。但是，由於中國農村的合作化很快發展為改造小農的政治運動，農村信用社的主要職能相應變為為國家工業化控制和轉移農村稀缺的金融資源。由此，農村信用社最終成為了官辦的農村金融組織。八十年代以後，其體制改革雖有一定進展，但以農民參與為真正意義上的農村金融組織的標準衡量，差別仍然非常明顯。

八十年代末期農村合作基金會的產生和發展，是地方政府高舉農村合作金融大旗所進行的又一次嘗試，但如前所分析，合作基金會為自己貼上合作金融的標籤，其目的是在傳統經濟體制的重壓之下，尋找一個合法生存的空間，就實質性的發展方式而言，合作基金會從一開始起就是同農民的自主參與無關的。當合作基金會被取締之後，這一主要由地方政府推動的、名不副實的農村合作金融的探索過程也就走到了盡頭。

結論十分清楚，在中國農村不斷市場化的條件下，農村合作金融缺位、農村金融抑制嚴重、農民獲得金融服務困難，已經成為制約農村發展的重要因素。立足於中國的現實情況、借鑒國外的成功經驗和總結農村合作基金會的失敗教訓，進而探索農村合作金融真正意義上的突破，是中國農村金融制度變革和發展的關鍵。

現行農村金融體系的評價和分析

中央政府在整頓農村合作基金會的同時，再次強調中國農村金融體制改革和發展的方向，是在農村建立農業發展銀行、農業銀行和農村信用社分工合作、功能互補的農村金融

體系。具體而論，就是農業發展銀行作為政策性銀行，主要負責糧、棉、油等主要農產品的收購和儲備資金，以及農業綜合開發貸款和扶貧貸款，即主要發放政策性貸款，發揮政策性的金融供給功能；¹⁹ 農業銀行主要負責農村內部工商企業規模較大及使用期限較長的生產性貸款，即主要發放商業性貸款，發揮商業性的資金融通功能；農村信用社負責為一般農戶提供日常性信貸服務，主要發放小額、短期貸款，發揮合作性的資金融通功能。

從形式上看，這一農村金融體系的構造是各自作用空間明確，相互功能互補，未來發展前景似乎很光明。但是，對此問題的樂觀評價是沒有依據的。撇開政策性銀行和商業銀行不論，農村信用社能否改造成為主要為農戶提供金融服務的農村合作金融組織，本身就是一個相當大的問號。

為了更深入地分析問題，有必要對農村信用社自八十年代以來的改革過程進行簡要的回顧和評價。

由於改革之前農村信用社已經變為農業銀行的基層機構，機制僵化、與農民利益脫節的內在矛盾使其難以適應市場化背景下農村發展的需要，深化體制改革就成為必然的選擇。八十年代以來，農村信用社的改革主要集中在三個方面：

一、推進組織體系的縱向發展。主要是普遍建立縣級信用合作聯合社，加強對鄉鎮信用社的組織、管理和協調，同時自身開展融資業務。到 1986 年，全國已有 87.5% 的縣建立了縣級信用合作聯合社（郭曉鳴、雷曉明，1998）。在這一過程中，農村信用社的系統功能雖有所改善，但在恢復其合作性方面仍然沒有進展。

二、改革農村信用社管理體制。1996 年，根據國務院《關於農村金融體制改革的決定》，農村信用社與農業銀行徹底脫離行政隸屬關係，對農村信用社的金融監管職能改由人民銀行直接承擔。這一改革使農村信用社不再是農業銀行

的基層機構，擁有了更多的經營自主權。但是，由於缺乏農民的實質性參與，管理體制的重大變革同樣未能帶來農村信用社向合作金融組織轉變的積極效果。

三、通過股權結構調整恢復合作金融性質。1998 年，中國人民銀行發布《進一步作好農村信用合作社改革整頓規範工作的意見》，提出要「通過擴股，把真正願意參加合作金融的農戶和農村集體經濟組織吸收為新成員，……經過 2-3 年努力，使農村信用社真正恢復合作制的性質。」實踐證明，同組織體系和管理體制的改革比較，這方面的改革基本上沒有任何實質性進展。許多地方增股擴本，規定可以退股並保息分紅，農民同樣不能與農村信用社結成利益共同體，參與程度仍然很低。

由於絕大多數農村信用社沒有建立合作經濟的組織架構，農民缺乏參與的制度基礎。因而，儘管已有 20 多年的改革努力，但將農村信用社重新改造為以農民為主體的合作金融組織並未收到任何實際成效。不過，這只是表面原因，從更深層次分析：

（1）農村信用社的體制改革過程始終是在國家的嚴密控制下進行的，國家通過負債管理、準備金制度等手段仍然對農村信用社保持著有效的行政控制力，服從於國家金融宏觀調控政策與服務於農民的金融需要，二者之間難以一致。

（2）農村信用社自身經營已明確定位於減少貸款風險，實現利益的最大化，這是完全的商業化運作目標，同合作金融重點為合作社社員服務，以非盈利為目的的目標取向很難協調。²⁰

（3）由於產權結構存在重大缺陷，所有者明顯缺位，導致農村信用社事實上已成為一個內部人控制傾向十分明顯的相對獨立的利益集團。為了維護既得利益，必然本能地抵制其他利益主體進入。因此，農村信用社吸引農民參與的改革注定只能流於形式，很難突破「體制鎖定」，向真正的合作金融組織轉化。

農村信用社固有的體制特徵，使其轉變為非官方的合作金融組織存在很大障礙。我們的基本看法是，應當機立斷放棄將農村信用社改造為農村合作金融組織這一不切實際的幻想，在農業銀行經營網點基本上收到縣以上層次，主要承擔規模大和期限長的商業貸款的條件下，農村信用社應面對廣大農村區域，主要發揮商業性金融功能，但融資和服務對象有所區別，必須把重點放在農村內部中小企業和經營大戶的資金需求方面，與現有的農業銀行形成互補關係。

總之，農村信用社的未來取向應該是通過股份制改造建立農村商業銀行，並以此確立其在中國農村金融體系中應有的地位。

中國農村合作金融的發展選擇

農村合作基金會被取締之後，農村信用社在農村內部的金融壟斷地位得到重新恢復，雖然中央政府反覆要求其增加對農戶的貸款比重，但由於受盈利動機支配，農村信用社的貸款重點仍然明顯傾斜於獲利機會較大的農村工商企業或經營大戶，而一般農戶的貸款要求則被必須提供抵押品或質押品的制度設計所排擠。事實證明，沒有農民真正參與的農村信用社是很難承擔起以互助合作方式為廣大農戶提供資金服務的任務的。目前農村內部金融抑制的矛盾不是有所緩解而是有所加劇，一般農戶求貸無門的情況變得更加嚴重。在一些地方，曾經受到扼制的高利貸死灰復燃，成為急需資金的農民的無奈選擇，而其付出的代價則是十分沉重的。在今天，中國農村金融體系結構和功能殘缺的矛盾再一次充分突現，對農村合作金融的呼喚比以往任何時候都更加迫切。

農村合作基金會雖然在合作金融的發展上是有其形而無其實，並沒有實質上的突破。但必須看到，農村合作基金會在傳統體制之外實現高速擴張的事實本身就表明，在中國發展農村合作金融的經濟條件已完全具備，社會基礎十分深

厚。此外，儘管合作基金會是中國發展農村合作金融的一次不成功的預演，但通過其引入的會員代表大會、理事會和監事會等全新的制度架構，也留下了一筆值得珍惜的制度遺產。

我們認為，中國農村合作金融的發展既有現實需要又有客觀基礎，現在的關鍵是必須選擇正確的發展道路，提供良好的法律保障和政策環境。

發展農村合作金融組織的根本目的，是為改變農民在農村金融資源獲取上的不利地位提供制度支持，讓農民依靠這一制度創新形式分享農村金融發展所帶來的收益。因此，農民是發展合作金融組織的最大受益者，毫無疑問也應當是主體力量。國外農村合作金融發展的歷史經驗和中國在小額信貸扶貧等方面的成功實踐同時表明，只要能創造良好的外部法律和政策環境，農民是有能力充當農村合作金融的主體的。

因此，中國農村合作金融的發展依靠在舊體制內部修補性的改良是很難真正有所突破的，必須廣泛地動員農民參與，以農民為主體，創新性地建立農村合作金融的組織形式，這是我們需要堅持的基本出發點，而必須重點解決的問題包括：

一、賦予經營金融業務的合法地位。如果我們肯定農村合作金融是中國農村金融體系中不可缺少的重要組成部分，其功能比其他金融組織不可替代的話，那麼首要的任務就是制定具體的法律規範肯定農村合作金融組織的合法身分，使其能夠取得與正規金融組織平等開展金融業務的經營地位，同時接受中央銀行的金融監管。也就是說，凡是農民組建的符合條件的農村合作金融組織，都應當依法發給經營金融業務的許可證，依靠法律保障開展金融業務，實現規範化發展。

二、堅持合作經濟的基本原則。農村合作金融組織應當由當地農民發起建立，由會員代表大會選舉產生理事會和監事會，共同決定發展方向和重大事項，確保真正成為農民自己的合作金融組織。當然，農村合作金融的發展也離不開外部力量的支持和幫助，但這種支持和幫助應當以不干擾合作金融組織的制度和運行為基本前提。

三、有效加強政策扶持。從根本上看，農村合作金融組織作為政府與農戶之間的金融中介，對農村經濟增長和社會穩定能夠發揮積極的作用。因此，政府理所當然應當對農村合作金融的發展給予有效的政策扶持，促進其發展。一方面，應當加強金融專門人才的培養，滿足農村合作金融發展的人才需求；另一方面，對農村合作金融組織給予必要的信貸資金援助和利息補貼，以更加合理有效的方式實現政府對農業及農村發展的金融支持。

四、支持縱向系統的建設。單個農村合作金融組織資金規模小，金融服務功能有限。因此，應當從政策上支持農村合作金融組織在一定區域內進行再合作，建立聯合組織，形成更有效率的信用合作資金融通和結算體系，充分發揮農村合作金融制度的整體優勢。

結語

曾經創造中國農村金融發展中的一個奇迹的農村合作基金會，正在步履沉重地走進歷史，在這一過程中所展現的複雜利益關係和矛盾衝突，生動地反映了農村金融體制變革的內在需求和發展走向。我們的研究當然不在於僅僅理解一段正在過去的歷史，而是要通過深刻總結經驗和教訓，在歷史反思中探索中國農村合作金融的未來發展選擇。

農村合作基金會是地方政府和農業行政管理部門制度創新活動的產物，其強烈的利益需求驅動，在創新過程中發揮

了關鍵性的作用，而嚴重的行政依附和缺乏農民的自主參與，則是一開始就留下的致命隱患，最終導致農村合作基金會無可挽回地走向了消亡之路。儘管將農村合作基金會的發展等同於農村合作金融的發展完全沒有依據，其發展也必然地帶來了一系列突出的問題和矛盾，但從積極方面評價，農村合作基金會在衝擊高度壟斷和僵化的傳統農村金融體制和改善農村嚴重的金融抑制方面卻功不可沒。

對農村合作基金會的整頓雖然堵死了可能產生金融風險的一個源頭，但農村金融壟斷的再度恢復卻極其令人擔憂。目前，農村內部金融抑制矛盾全面加劇的形勢是相當嚴峻的，在一定意義上，我們面臨的是重新選擇農村合作金融發展道路的這一重大問題。

合作金融組織具有商業銀行不能替代的制度功能，其在世界各國農村金融發展中佔主導地位是共同的趨勢，中國當然不應該也不可能成為一個例外。事實上，中央政府對農村合作金融的重要性也有足夠的認識，已經宣告失敗的農村合作基金會從一開始就是以合作金融名義取得自己的生存空間的，而農村信用社目前正在進行的改革也把目標明確定位於向合作金融組織轉變。但是，農村合作基金會自始至終沒有農民的自主參與的現實，決定了其與真正意義上的合作金融相去甚遠，而農村信用社固有的體制特徵，同樣使其在向合作金融組織的轉化上面臨巨大困難，基本上只是一廂情願的良好願望，得不到農民的真正響應。

我們認為，中國農村合作金融發展的條件已經完全具備，但依靠舊體制內部的修補性改良是沒有出路的，必須從根本上調整發展思路，廣泛地支持和發動農民參與，讓農民真正成為發展農村合作金融的主體力量。只要能創造良好的外部環境和有效的政策支持系統，農民是有能力充當農村合作金融的主體。

我們堅信，中國農村最終將形成以農民為主體的合作金融體系，這一體系將進一步推動農村金融的深化，並為農村

經濟的發展提供最有效的金融支持，這既是一個可以期盼的目標，也是一項需要不斷為之努力的事業。

注釋

1. 在這方面，四川省除了從政策上明確要求所有集體積累和提留一律納入農村合作基金會之外，還要求鄉財政扶持資金和鄉鎮企業上繳部分也一併進入。有些鄉鎮政府甚至直接以財政資金借貸方式作為合作基金會的開辦費。
2. 四川省委【1988】18 號文件明確規定，「鄉合作基金會依托鄉農經服務站來建立，由農經站按照基金會的章程辦理集資融資業務。」
3. 農村合作基金會基本無退休職工負擔，且從業人員大都招聘而來，工資水平較低。在這一時期，合作基金會還享受稅收的優惠政策。
4. 因進行較大規模的鄉鎮合併，1995 年四川鄉鎮總數從 1991 年的 8,645 個減至 6,315 個（四川省統計局，1996）。
5. 事實上，這一時期幾乎所有農業銀行和農村信用社都在以不同方式高息攬存，國家法定利率基本上只起參照作用。
6. 在市、縣合作基金會聯合會發展的同時，少數地方也出現合作基金會向村延伸的趨向，1999 年全省共有村級基金會 48 個（四川省農村合作經營管理總站，1999）。
7. 1997 年後因重慶分設，四川省農村合作基金會數量和集資額隨行政區劃調整發生變化。
8. 事實上，農村合作基金會具備金融組織的所有特徵，只是始終未納入國家正規金融體系而已。

9. 四川省委【1995】52 號文件明確強調，「鑒於農村合作基金會資金互助活動的特殊性，必須實行條塊結合、由農業行政部門和鄉鎮政府雙重領導、相對集中統一的管理體制。」
10. 四川是全國農村合作基金會起步最早、發展最快、規模最大的省份，應該有較強的代表性。
11. 上述數據來源於四川省農村合作基金會清盤時的統計報表，可信度應當較高。也因為此，許多地方官員認為將合作基金會作為首先被清理整頓的對象有失公平。如果把國有商業銀行和農村信用社以同樣方式清盤，也許暴露的矛盾更嚴重。
12. 即《四川省清理整頓農村合作基金會實施方案》。
13. 一些鄉鎮幹部直言不諱地說：「這次關合作基金會被推上了火線，是上邊出賣了我們。」
14. 參見四川省清理整頓農村合作基金會領導小組辦公室（1999）；另全省農村合作基金會之積累數據來自四川省上報國務院的報告。
15. 全省合作基金會借款總額為 214.6 億元，扣除整體併入農村信用社 70 億元，劃轉農戶種養業借款和等額股金 10 億元，股金和借款沖抵 26.4 億元，已清收現金 12.6 億元，未收回借款總額為 95.6 億元（四川省清理整頓農村合作基金會領導小組辦公室，1999）。
16. 籌措資金的渠道包括：向省政府爭取國有商業銀行專項貸款、本地財政機動財力、財政專項資金、各單位「小金庫」資金等，有的甚至向黨政幹部舉債。
17. 統計報表表明，1999 年四川省資不抵債和有支付困難的合作基金會為 1,480 個，所佔比重 33.4%。

18. 將合作基金會中資產質量較好的部分合併到農村信用社的政策安排，其實際效果如何令人擔憂，因為農村信用社自身隱藏的風險同樣很大。如果沒有制度規範方面的重大突破，合併之後很可能會激化內在的矛盾。
19. 現在農業綜合開發貸款、扶貧貸款、農業基礎設施建設貸款又重新劃歸農業銀行其實是不合理的，它必然導致政策性功能和商業性功能的衝突。
20. 現實情況可以為上述基本觀點提供支持：農村信用社在實際運作中盈利動機十分強烈，資金投放不僅本身就嚴重向農村二三產業傾斜，而且出現了由不發達地區流向發達地區的情況。在農村信用社貸款結構中，農戶的貸存比呈現下降趨勢。

參考書目

- 中共四川省委黨史研究室等編，《中國新時期農村的變革：四川卷》。北京：中共黨史出版社，1998。
- 中國人民銀行金融機構監管司，「國際合作金融體制比較及啟示」，《金融時報》，2000年1月17日。
- 中國金融學會編，《中國金融年鑒》。北京：中國金融出版社，1999。
- 中國國家統計局編，《中國統計年鑒》。北京：中國統計出版社，1999。
- 中國農業年鑒編輯委員會編，《中國農業年鑒》。北京：農業出版社，1988-1999。
- 中國農業銀行編，《中國農村金融統計：1979-1989》。北京：中國統計出版社，1991。

四川省清理整頓農村合作基金會領導小組辦公室編，《四川省清理整頓農村合作基金會文件資料滙編》，內部資料，1999。

四川省統計局編，《四川省統計年鑒》。北京：中國統計出版社，1988-1999。

四川省統計局編，《四川農村統計資料：1998》。成都：四川省統計局，1999a。

四川省農村合作經營管理總站編，《四川省農村合作基金會統計年報》，內部資料，1988-1999。

四川省農村合作經營管理總站編，《四川省農村合作基金會發展演變及其對策研討會論文集》，1996a。

四川省農村合作經營管理總站編，《農村合作經濟經營管理政策法規選編》，內部資料，1995。

四川省農業廳編，《四川省農業統計年鑒》，內部資料，1999。

甘宗坤、劉斌，「關閉農村合作基金會的負面影響及對策」，《農業經濟問題》，1999，第11期。

申忠一，「進一步辦好農村合作基金會必須解決八大問題」，《農村合作經濟經營管理》，1996，第11期。

何廣文，「合作金融組織的制度性績效探析」，《中國農村經濟》，1999，第2期。

吳強編，《中國：農村金融改革和發展》。北京：中國財政經濟出版社，1990。

邱躍民、沈章，「將農村合作基金會納入農村合作金融組織體系勢在必行」，《中國農村經濟》，1997，第6期。

胡章宏，《金融可持續發展論》。北京：中國金融出版社，1998。

康曉光，「轉型時期農村金融危機與反危機研究」（研究報告），內部資料，1999。

張元紅，「農民的金融需求與農村的金融深化」，《中國農村觀察》，1999，第1期。

郭曉鳴、雷曉明，「中國農村金融體制改革與評價」，《經濟學家》，1998，第5期。

郭曉鳴等，「農村合作基金會運行機制研究」（研究報告），內部資料，1998。

楊紹品等，「堅持正確辦會方向，加強規範化管理，促進農村合作基金會健康發展」，《農村合作經濟經營管理》，1996，第1期。

劉國光等編，《1999年中國經濟形勢分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社，1998。

蔣加強，「農村合作基金會清理整頓後的反思」（調研報告），內部資料，1999。

鄧英淘、徐笑波等，《中國農村金融的變革與發展：1978-1990》。香港：牛津大學出版社，1994。

蕭灼基編，《經濟分析與展望：1999》。北京：經濟科學出版社，1999。

魏道南、張曉山編，《中國農村新型合作組織探析》。北京：經濟管理出版社，1998。

Desai, Bhupat M. and John W. Mellor, *Institutional Finance for Agricultural Development: An Analytical Survey of Critical Issues*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 1993.

Sacay, Orlando J. and Bikki K. Randhawa, *Design Issues in Rural Finance*. Washington, DC: World Bank, 1995.

von Pischke, J. D., Dale W. Adams and Gordon Donald (eds),
*Rural Financial Markets in Developing Countries: Their Use
and Abuse*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press,
1983.