

农村合作基金会兴亡的再探讨*

赵学军

〔摘要〕从诞生之日起,农村合作基金会的性质就存在争议,在其被政府关闭时,也无一致的看法。本文认为,农村合作基金会是一个由地方政府控制的、带有合作制成份的、非银行农村金融机构。农村合作基金会的创立,是中国农村金融发展中的一个创新。农村合作基金会内在的混乱的组织制度、外在的制度环境以及亚洲金融危机爆发的“导火索”作用,促使政府最终将其关闭。农村合作基金会虽然是不成功的探索实践,但在农村金融体系发展史上曾起到某些积极作用。政府部门在农村合作基金会管理方面存在诸多缺陷,其教训值得深思与重视。

关键词:农村金融 合作基金会 金融体系

JEL 分类号:E52 E58 R51

一、引言

1984-1999年,农村合作基金会在全国许多乡村盛行,成为20世纪80、90年代农村金融体系建设中最引人注目的现象。农村合作基金会从兴起到被政府清理、取缔,经历了萌发、改革试验、高速扩张、整顿发展与清理关闭五个阶段^①。它只有短短的十几年,却风生水起,搅动了农村金融格局,曾引起学术界极大的关注。

但是,学术界对于农村合作基金会的看法却分歧较大。学者们对于农村合作基金会属于什么性质就存在很大的争议。有学者认为它是合作制经济组织(温铁军,2004;姜旭朝,1996;石秀印,1999),有一些学者认为它兼具合作制与股份制特色(余国耀等,1994),还有不少学者否定其合作制性质(刘世定,2005;郭晓鸣和赵昌文,2001)。

学术界对于农村合作基金会兴起的原因作了许多讨论。陈吉元和胡斌(1992)认为农村合作基金会的初始动因是为了管好、用活集体积累的资金,是农村改革和农村经济发展的客观要求。余国耀等(1994,第75页)认为,农村合作基金会产生的原因是:重建集体积累机制,寻求新的农业投入保障机制,弥补正规金融机构的信贷真空,抑制民间高利贷。石秀印(1999)认为农村合作基金会起源于农村政企合一的村社集体组织内部的利益分割问题。郭晓鸣和赵昌文(2001)从农村社

* 赵学军,中国社会科学院经济研究所,研究员,经济学博士。本文是中国社会科学院经济研究所创新工程项目“当代中国经济发展道路研究”阶段性成果。

^① 温铁军(2004)的观点。也有学者认为农村发展基金会经历了三个阶段,如王文莉和罗剑朝(1999)、王文莉等(1999)认为,农村合作基金会经过了试办(1984-1986年)、起步(1987-1991年)、完善(1992年以后)三个阶段;黎兵(1999)认为合作基金会经历了试点推广的初始阶段(1986-1988年)、势头蓬勃与隐患俱增的发展阶段(1989-1998年)、清理整顿的消亡阶段(1999年至清理整顿结束)。

会经济的变革分析农村合作基金会产生的原因,认为农村经济主体的多元化,传统农村金融机构信贷供给不足,地方政府对于金融资源的需求,催生了农村合作基金会。温铁军(2004)则更加强调地方政府是农村合作基金会成立的主要推动力。张元红(2002)、姜旭朝(1996)等也分析了农村合作基金会产生的市场因素、政府作用。李静(2002)认为,一些地方成立农村合作基金会还有一些特殊背景,如温州成立农村合作基金会是为了增加对个体工商户、私营企业的资金支持。

学者们分析了农村合作基金会被关闭的原因,认为政府对于其经营活动干预严重、其本身产权关系不清、资金运用非农化倾向十分严重、内部缺乏监督机制、管理水平低下,等等,决定了它被清理的命运^①。

对于农村合作基金会的作用,在其兴起的20世纪90年代初期,学者们给予积极评价,认为它是农民适应农村商品经济发展要求的又一伟大创造(陈吉元和胡斌,1992);农村合作基金不论在促进农村商品经济发展方面,还是在壮大集体经济实力,乃至在促进农村合作组织服务体系的逐步完善方面,都发挥了主要的作用(潘盛洲,1993);农村合作基金在管好用活集体资金、增加农业投入、壮大集体经济实力、促进社会化服务的开展、促进农村经管事业的发展等方面,取得了明显的成效(范小建,1991);农村合作基金会打破了农业银行、信用社和民间借贷的“三板块”结构,促进了农村金融机构的创新和农村金融市场的开拓,在改善融资机制和提高融资效率方面具有重要意义(宋洪远,1993);它在农村金融体系中占有重要位置(郭晓鸣等,1998)。但是,在20世纪90年代后期,人们开始批评农村合作基金会,认为它扰乱金融秩序、行为行政化、业务操作混乱、管理粗放、风险隐患较大、易引发经济和社会风险,等等(吴汝波和车克君,1998;周洪生等,1998;中国人民银行湖南省浏阳支行调查组,1995)。

随着农村合作基金会步入历史尘埃,人们已渐渐将其淡忘了。不过,每当我们讨论农村金融体系建设时,就不能不重提当年的农村合作基金会,我们需要确认其真实的性质,考察其兴起的真正原因及发展路径,探讨其在农村金融建设方面的实践意义,分析其为何被政府关闭,检讨政府和管理方面的得失。在鉴于此,笔者尝试再作探讨。

二、农村合作基金会是什么性质?

已归于历史尘土的农村合作基金会究竟是什么性质?它究竟是合作制还是股份制?抑或是股份合作制?它到底是不是一种金融组织?农村合作基金会究竟是属于农民的还是属于政府的?农村合作基金会是不是独立的法人?尽管时过境迁,但仍然众说纷纭。仁者见仁,智者见智。

(一)农村合作基金会具备合作经济组织的外形

20世纪80、90年代形成的农村合作基金会不仅在名称中使用“合作”一词,其展现在社会面前的也是合作经济组织的外壳。

当时,许多地方的农村合作基金会章程规定,农村合作基金会的基本组织结构是会员代表大会、理事会和监事会。会员代表大会是基金会最高权力机构。会员大会或者会员代表大会要定期召开,以通报和议决基金会的工作。通过会员大会或者会员代表大会选举产生理事会(董事会)和监事会。理事会和监事会负责管理和监督基金会的工作。基金会的日常工作由理事会选派和聘请的业务主任(或称经理)负责。基金会实行民主管理,会员不论入会股金多少,均采用一人一票原则。农村合作基金会宗旨强调:主要为入股会员服务,为农业、农民服务,不以营利为目的。从外表上看,农村合作基金会是一种典型的合作组织。但实际上,许多地方农村合作基金会的这一制度结

^① 参见前引述温铁军、张元红、郭晓鸣、赵昌文、李静等人的著作。

构并未真正运转起来,也有一些地方在运行中完全变了形。不过,多数农村合作基金会并没有真正做到民主管理(张宗冠,1989)。农村合作基金会不是完全意义上的合作金融组织,充其量只是一种社区办的资金互助组织(张晓山和何安耐,2007,第173页)。

农村合作基金会的组建者则自认为农村合作基金会是一种合作经济组织,但却掺杂了其他经济成份。如四川省SD镇合作基金会章程规定:“合作基金会是在党委和政府领导下,以本镇村组集体经济组织和农户按照自愿互利原则组织起来的社区性资金互助合作组织”。不过,该章程又规定:“我会实行股份式的资金合作,凡对我会投资并获得基本股和优先股的集体经济组织和农户均为本会会员,会员行使表决权,一人一票。”这个农村合作基金会兼具合作制与股份制特色,是股份合作制经济组织(李静,2004)。

(二)管理部门对农村合作基金会性质的认定含混不一

农村合作基金会的业务主管部门为农业部,财政部、中国人民银行也负有管理职责。但是,这些管理部门对于农村合作基金会的性质,却没有统一、明晰的认定。

1. 农村合作基金会的合作制性质没有得到明确认定

1991年12月4日,农业部在《关于加强农村合作基金会规范化、制度化建设若干问题的通知》中指出,农村合作基金会“是在坚持资金所有权和受益权不变的前提下,由乡村集体经济组织及其成员按照自愿互利、有偿使用原则而建立,主要从事集体资金管理和融通活动的资金合作组织”。1993年,农业部农(经)字第8号文件认为,“农村合作基金会是在坚持资金所有权及其相应的收益权不变的前提下,由乡村集体经济组织和农户按照自愿互利、有偿使用原则而建立的社区性资金互助合作组织。它的宗旨是:为农民服务,为农业生产服务,为发展农村集体经济服务”(张晓山和何安耐,2007,第173页)。显然,农业部将农村合作基金会认定为社区资金互助合作组织。

1991年,财政部和农业部联合下发的《村合作经济组织财务制度》中,认定农村合作基金会是农村合作经济组织,指出“村合作经济组织的集体资金可在不改变所有权的前提下,按照自愿互利、有偿使用的原则,借给本组织内的农户和企业发展生产,或委托给乡(镇)合作基金会等农村合作经济内部融资组织管理融通,以提高资金的使用效益。”但是,在同一份文件中又讲:“村合作经济组织是社会主义劳动群众集体所有制经济组织。”这将农村合作基金会又归为集体所有制(李静,2004,第58-59页)。财政部对于农村合作基金会合作性质的认定是含混的。

中国人民银行对于农村合作基金会性质的认定比较清晰。1994年11月8日,中国人民银行会同农业部会发出《关于加强农村合作基金会管理的通知》中,称“农村合作基金会是社区内的资金互助组织”(张晓山和何安耐,2007,第173页)。相比之下,中国人民银行对于农村合作基金会的性质认定更接近于农业部,但没有认定其合作性质。

大力推行农村合作基金会发展的地方政府,对于这一组织是何性质更是含混不清,有意无意地将其混杂为集体所有制、股份所有制、合作制,而没有清晰地认定为合作制。比如,1994年四川省农牧厅与省税务、省财政厅联合制定的《四川省农村合作基金会财务管理暂行办法》和《四川省农村合作基金会会计核算管理办法》,提出“其资本金的来源可分为自有资本金与会员资本金两部分。合作基金会自有资本金,是指该基金会公有化的股金,为基金会集体所有……会员资本金……属会员所有,一般不得退股,并共担风险。”显然,四川省把农村合作基金会看成是集体所有制和股份制的结合体(李静,2004,第59-60页),而不是合作制。

2. 农村合作基金会的金融组织性质没有得到明确认定

农村合作基金会是不是一种金融组织,管理部门也没有一致的认定。

1993年,农业部下发农(经)字第8号文件,认为农村合作基金会是社区性资金互助合作组织,农村合作基金会应当属于农村合作金融,但农业部并没有明确其经济地位和经营资格。

税务部门对于农村合作基金会的认定则发生过变化。1994 年底,税务部门认为农村合作基金会为社区性资金互助的非金融组织,免于征税。但从 1995 年起,国家税务总局要求对金融机构开征营业税,农村合作基金会则列为征税对象,因此,税务部门已认定农村合作基金会是金融机构。

但是,金融管理部门却坚决否认农村合作基金会是一个合法的金融机构,中国人民银行仅认定其为社区内的资金互助组织。

地方政府对于农村合作基金会金融属性的认定也前后不一。比如,1994 年《关于四川省农村合作基金会登记发证有关事项的通知》称,“合作基金会既不是政府的职能部门,也不是金融机构,更不是任何部门的小金库,它是在社区范围内管理和融通农村集体资金与会员股金,提供内部融资服务的资金互助组织。”《四川省地方税务局、四川省农牧厅关于加强农村合作基金会管理的通知》(川地税发 003 号文件)指出:“农村合作基金会是社区内为农业、农民服务的资金互助组织,是不以营利为目的的非金融机构”,但“对违反国家金融法规,擅自或变相从事存贷业务所取得的经营收入,无论其资金来源如何,一律按金融业征税”。按照这一规定,没有从事存贷款业务的合作基金会不是金融机构,而从事存贷款业务的就是金融机构。实际上,几乎所有的农村合作基金会都从事存贷款业务,税务部门对农村合作基金会全部征收营业税(李静,2004,第 59-62 页)。这实际上是变相承认了农村合作基金会的金融性质。

(三)学术界对于农村合作基金会的合作制性质众说纷纭

学术界毫无疑问地肯定了农村合作基金会的金融组织属性,但对于其合作制性质的认定却大相径庭。

一些学者认为农村合作基金会是合作制经济组织。如温铁军(2004)在学术研究的早期认为农村合作基金会是合作性质的金融组织,但后来他的观点有所变化,认为只有村级合作基金会属于社区合作经济组织内部的专业性信用合作组织,而大多数乡镇级农村合作基金会是属于地方政府所有的农村金融组织,实际所有者是地方政府,而不是集体,也不具有合作性质。姜旭朝(2004,第 143、144 页)认为,农村合作基金会是“一种具有互助合作性质的农村金融组织”,其特征是“社区性、内部性、服务性”。纪志宏认为农村合作基金会是非正规金融机构,具有社区性、互助合作性,体现了某种合作金融组织的特点,但带有合作成分,呈现出极强的不规范性(中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村经济社会调查队,1998,第 54-56 页)。石秀印(1999)认为,农村合作基金会的实质是以农民为股东、以基层政府为权力执掌者的合作银行,类似于国外的金融合作社,也类似于中国 20 世纪 50 年代的农村信用合作社。

也有一些学者认为,农村合作基金会不是纯粹的合作性金融组织,而是兼具合作制与股份制的经济组织。如余国耀等(1994,第 75 页)认为,“农村合作基金会不是一种非银行的金融机构……农村合作基金会具有如下特点:在不改变资金所有权的前提下,既坚持社区合作性和服务性原则,又坚持民主性原则;既兼容了股份经济和合作经济的共性,又有管理和融通资金相结合的特点;既不以营利为目的,坚持‘取之于农,用之于农’,又实行有偿服务,公正地维护了资金所有者利益。农村合作基金会是社区合作经济组织内部成员在资金上互通有无、有偿使用、独立核算、自负盈亏、民主管理、自愿互利、共担风险的一种专业性合作经济组织,它不以营利为惟一目的,基本符合国际通行的合作性质的金融组织的普遍原则。”

但有不少学者否定农村合作基金会的合作制性质。秦池江(中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村经济社会调查队,1998)认为,农村合作基金会不是“社区内经济合作组织”,而是“非银行金融机构”。而刘世定(2005)认为,农村合作基金会建立之初是一个资金管理机构,后来逐渐演变为县乡政府控制的银行。郭晓鸣和赵昌文(2001)否定得更彻底,认为农村合作基金会从来就没有具备过合作经济的基本特征,它是自己贴上合作金融标签,只能是属于地方政府所有的农村金融组织。

笔者认为,农村合作基金会是在中国农村经济改革、金融体制改革过程中出现的特殊产物,为适应当时的社会经济环境,它只能在夹缝中生存,成长为一个“非驴非马”、“又驴又马”的农村金融组织。这种打着合作旗帜又极度变异的经济组织,很难简单地归并为合作制、股份制或集体所有制等原有的经济组织范畴,管理部门、学术界审视这个“四不像”怪物不可能没有争议。

考察农村合作基金会兴亡的历程,融合各家观点,笔者认为,农村合作基金会有三个基本特征:一是具备合作经济性质;二是经营存贷款业务后,已经是一个金融机构;三是没有独立性,为乡镇政府所控制。因此,笔者认为,农村合作基金会是一个由地方政府控制的、带有合作制成份的、非银行农村金融机构。虽然农村合作基金会只是昙花一现,但它的创立,是中国农村金融发展史上的一个创新。

三、农村合作基金会因何兴起?

建立农村合作基金会,首先是乡镇政府的制度需求。

1984年前后,人民公社体制解体,随即出现了集体资产流失问题。一些地方干部挪用、贪污集体资财,引发群众的强烈不满。据统计,在实施承包责任制过程中,原农业集体积累损失200多亿元,所剩800多亿元资产中可用资金只有100多亿元。到1987年,全国有近20亿元集体资金被贪污、挪用。同时,集体的债权额比1980年增加了40%多,大量集体资金长期被他人无偿拖欠占用(魏道南和张晓山,1998)。如,张家口地区1981年实行大包干时,农村集体积累资金有2.6116亿元。但到1984年底,全地区核算单位统管的2.5810亿元资金被私人 and 外单位无偿占用,占核算单位积累账面原值的83.3%(卢汉川,2009)。又如,四川省乐山市市中区全福乡在土地包产到户后,少数干部贪污、挪用或挥霍浪费了大量集体资金。1986年,全乡集体经济只剩6万多元,实际现金只有3万多元,挪用达40%(李静,2004)。据1987年清财后对26个省、区、市的不完全统计,查出村社主要干部贪污、盗窃集体财产近30万人,贪污挪用金额达11.7亿元(陈吉元和胡斌,1992)。如何经营与管理集体经济时期积累下来的资产,盘活用好集体资金,成为许多地方面临的现实问题。探索建立一种集体资产管理机构,成为乡镇政府必须解决的问题。

农村改革的持续深入,也使农村政企合一的村社集体组织内部利益分配问题需要寻找新的机制。由于村社集体组织的资源归村社成员公共所有,共同活动的收益也归公共所有,但在分配中,既掌握经济权力又掌握行政权力的村干部得到较多份额,引起了村社内部的利益分割的冲突。农村合作基金会的制度创新形式,基本上符合村民、村社行政和上级政府的需要,能够维持三者的均衡(石秀印,1999)。

此外,农村经济改革逐渐深入,上级布置的社会经济建设任务越来越多,乡镇政府推进本地经济发展的责任越来越重,但建设资金多无着落,需要自己想办法解决。而20世纪80年代推行财政分级包干体制,乡镇政府“投资饥渴症”加剧,渴望增大投资,以强化自身财政实力。20世纪80年代后期,中央政府在治理整顿中又压缩了农业投资,地方政府需要建立新的融资机制以增加对农业的投入。但原有的金融机构无法满足自己的资金需求。因此,乡镇政府极想建立自己能够调动资金的金融机构。另外,乡镇政府管理着较多的集体资金,特别希望将“死钱变活钱”,在金融业务中增值,从而得到管理收益。因此,设立农村合作基金会正中下怀。当然,农业行政管理部门也希望建立一个监管农村集体财务、保障农村集体资金安全的机构。可以说,地方政府部门与行业管理部门,在建立农村合作基金会上利益一致(温铁军,2004;郭晓鸣和赵昌文,2001)。

建立农村合作基金会,也是农户、乡镇企业融资的需要。家庭联产承包责任制推行后,农户成为生产经营主体,需要解决农业生产中购买种子、化肥、农药等农用物资所需的资金。20世纪80年代初期,农村大力发展专业户、重点户,他们也需要资金支持。农村改革还催生了乡镇企业、个体私营企业等农村经济主体,他们投资需求日益增多。但是,中国农业银行、农村信用社在农村的信

贷供给无法满足农户的资金需求,而且,农行与信用社越来越多地倾向于“离农回城”,逐渐退出或避开相对成本高、盈利低、风险大的小额农贷业务,农村融资难的问题日益严重。农村经济迫切需要便利的金融组织。这一社会环境为农村合作基金会的产生提供了土壤。

1983年下半年,黑龙江、辽宁、江苏、河北省等地一些乡村,开始探索有效地管理和用活集体资金的方式,试行集体资金“队有村管”或“队有乡管”制度,所统管的集体资金在乡村集体经济组织成员之间有偿借用,进行内部融资,形成了资金互助机制。1984年河北省康保县芦家营乡正式建立农村合作基金会,全国各地许多地方也纷纷试办。1986年末,黑龙江、辽宁、湖北、浙江、广东、四川、江苏等地农村社区内部融资活动都有一定的发展,出现了农村合作金融组织雏形。

河北省张家口地区合作基金会建立过程就是一个典型。1985年,张家口地区在清理原核算单位的债权债务、财产物资的基础上,将各项积累基金“折股到户,统一管理,有偿服务,按股分红”,以乡(镇)或以村建立起了统管积累资金的合作基金会。折股到户的方法是,将合作化时农户入社缴纳的股金,仍记在原农户名下;合作化以来积累资金按实行联产承包责任制前三年的劳动工分或当时的人劳比例折算到户;并分户建股金帐,填发股金证,发放到户。这样,资金的集体所有权不变,农户有按股分红权和优先借款权,但不得抽资退股,也不抵顶个人欠款。对外单位和农户占用的积累资金,全部重新办理借款手续并限期归还,到期不还的均按有偿借用收取利息。合作基金会成立后,资金的无偿占用转为有偿使用。合作基金会实行民主管理,提供灵活服务(卢汉川,2009)。

四川省乐山市市中区全福乡农村合作基金会成立过程与张家口地区的农村合作基金会相似。1986年,全福乡政府将集体资金集中到乡农经站作为股金,成立合作基金会,各村组作为股东,统一管理,有偿使用,且只借给入股的单位和个人。成立时,合作基金会的股本金为13万,贷款对象为农户,一次的贷款额度为50-100元(李静,2004,第52-53页)。

1987年中国开始创办农村改革试验区,黑龙江尚志市、河北玉田县、山东平度市、广西玉林市、四川广汉市等试验区相继进行了农村合作基金会规范化试验,逐步建立了合作金融组织的制度框架。1991年农村合作基金迅速发展壮大,全国建立农村合作基金会的乡镇总数已达1.8万个,约占乡镇总数的33%;建立合作基金会的村庄12万个,约占村总数的16%,筹集资金99.9亿元,投放资金101.7亿元(蒋文恒,1999)。1993年底,全国乡镇一级合作基金会有1.78万个,约占当年乡镇总数的37.7%;村一级合作基金会11.06万个,约占当年总村数的15%,筹集资金255亿元,年内累计投放资金305亿元。1995年底,乡镇一级农村合作基金会发展到1.97万个,村级农村合作基金会达到13.4万个,分别占当年乡镇总数的41.7%和总村数的18.3%,年末筹集入会资金723亿元,累计投放资金828亿元(魏道南和张晓山,1998)^①。

大体说来,这些农村合作基金会有三种类型。一是社区性农村合作基金会。这类基金会多创立于传统的农业区,分为乡(镇)办和村办两种类型,山东平度、河北玉田、黑龙江尚志的农村发展基金会是其代表。二是专业性农村合作基金会。这类基金会主要以农民专业合作经济组织或专业性协会、联合会为依托,由本组织内部成员或本行业内部的经济主体自愿集资建立,在本专业组织或本行业协会内开展合作性融资服务。三是企业性农村股份合作基金会(金融服务社),社区内或一定地域内的集体经济组织、各种经济实体在自愿参股基础上进行资金互助合作(余国耀等,1994,第77-78页;陈吉元和胡斌,1992)。

可以说,农村合作基金会迅速发展的最主要原因,是地方政府特别是乡镇政府的积极推动。地方政府干预农村合作基金会的业务,将其吸纳的资金更多地投放于非农经济领域,并促使合作基金会大

^① 另据温铁军的研究,1996年底,全国有2.1万个乡级农村合作基金、2.4万个村级农村合作基金会,融资规模大约为150亿元(温铁军,2004)。

量办理非会员及所在区域以外的存贷款业务,一步步突破了合作制制度约束,将打着“合作”旗帜、本来只是资金互助组织的农村合作基金会扭转成农村金融组织。农村合作基金会第一次嬗变是从单纯管理集体资金发展到有偿吸收和组织资金,第二次嬗变则是形成了投资职能(富中杰,1994)。

四、农村合作基金会为何被取缔?

1996年前后,农村合作基金会的发展出现失序。很多农村合作基金会违法经营金融业务,以招股名义大量吸收居民存款,但入股人不参加管理,不承担投资损失,基金会积聚了极大的金融风险。这种状况引起了国务院的重视。

1996年8月,国务院发出《关于农村金融体制改革的决定》,开始清理整顿农村合作基金会。其一,要求农村合作基金会不得再以招股形式吸收居民存款;其二,凡已开办存贷款业务,已事实上成为金融机构,清理核实资产,可并入现有的农村信用社,也可另设农村信用社;其三,没有存贷款业务或者已开办存贷款业务,但不具备转为农村信用社条件,要办成真正的合作基金会。显然,国务院不认可农村合作基金会是一个金融机构。

但是,国务院对农村复合肥基金的整顿措施不易落实。因为,信用社和基金会已经存在不良资产处置难题,一旦出现挤兑将引发社会问题,管理部门不敢触碰。二是农村合作基金会是基层政府参与组成、没有许可证从事金融业务的准金融组织,祛除其金融组织属性不切实际的,遇到极大的抵触。

1997年,东南亚金融危机爆发,农村合作基金会积聚的金融风险更加令人忧惧。1997年中央政府明确指出农村合作基金会不必再单设,但各地则对清理整顿合作基金会等待观望。1998年,国务院发布《非法金融机构和金融业务活动取缔办法》,再次为农村合作基金会敲响了警钟。1998年,各地农村合作基金会普遍出现挤兑风潮,四川、河北等地甚至出现了较大规模的挤兑事件,已危及到农村社会的稳定。1999年1月8日,国务院正式宣布统一取缔农村合作基金会,要求:停止新设农村合作基金会;现有的农村合作基金会一律停止以任何名义吸收存款和办理贷款,清产核资,对符合条件的并入农村信用社,对资不抵债又不能支付到期债务的予以清盘、关闭。

至此,盛极一时的农村合作基金会步入历史尘埃。

农村合作基金会之所以走向被取缔的命运,是多种因素交织的结果。比如,温铁军(2004)、郭晓明和赵昌文(2001)等人认为:一是农村合作基金会行政干预严重;二是合作基金会产权关系不清;三是内部监督机制缺乏;四是资金非农化严重;五是管理水平低下。梅兴保(2000)、王文莉和罗剑朝(1999)等认为农村合作基金会的主要问题在于其大办金融走偏了方向。也有学者从农村合作基金会的业务经营方面指出其致命的缺陷。比如,扩大活动范围和服务对象,经营存贷款业务,高息揽存,现金体外循环严重,超比例发放贷款,等等(李静,2002)。富中杰(1994)认为:农村合作基金会以营利为目的非法扩股集资;擅自提高存贷款利率,扰乱金融秩序;不执行国家金融货币政策,成为自由金融業者;经营方式原始落后,投资结构不合理。张元红等(2002)认为,农村合作基金会从来就不是一个独立的经济组织,没有自主行为的能力。合作基金会人员素质低,缺少专业知识,经营管理能力不强,导致其运行风险。产权模糊和行政干预加大了合作基金会的运行风险并最终导致其走向失败(张元红等,2002;向怀方和曾荣盛,1998;贾涛和张满红,1998;张登科和曹永斌,1994)。

上述学者从各种角度解释了农村合作基金会失败的原因。笔者以为,我们应该从农村合作基金会发展的内因、制度环境外因及“导火索”三个逻辑层面,解读其最终消亡的根缘。

首先,导致农村合作基金会最后被清理出局的内在原因是其混乱的组织制度。农村合作基金会戴着合作制的帽子,却没有按照合作制原则进行经营与管理;有着非官方机构的名义,却为乡镇

政府实际控制;从事的是金融业务,却没有被金融管理机构认可;经营的是金融业务,却由农业部门管理,不入金融体系管理序列。农村合作基金会这种混乱的组织制度是中国金融史上的怪象。处在这种充满矛盾的治理结构之中,农村合作基金会注定没有未来。

农村合作基金会混乱的组织制度是其发展路径依赖决定的。农村合作基金会肇始于管好、用好农村集体积累,由地方政府主导成立。农村合作基金会建立的初衷是方便集体经济资金互助。但在现实利益诱发下,农村合作基金会不断突破原先的组织构架,迈向社区金融组织架构。农村合作基金会在合作名义下吸收农民股金,而农民只是名义上的股东,由政府实际控制,成了乡镇政府的附属品。如在河北玉田县,农村合作基金会是乡镇经济联合社的下属组织,受乡镇党委、政府控制(刘世定,2005)。农村合作基金会成立之初即带有强烈的行政色彩,乡镇一级合作基金会理事会主任由乡镇长兼任,监事会主任由乡镇党委书记兼任,乡镇干部直接操纵农村合作基金会。

实际上,集体资金及各类政府资金是多数农村合作基金会主要的资金来源。绝大多数农村合作基金会的资金来源主要渠道是:其一,固定股金有两个来源,一是原生产队积累折股到原生产队社员农户名下的金融资产,这是基金会最基本的资金来源;二是本村农户新入股金。其二,定活期股金主要来自四个方面,一是各项代管金,如村经济合作社的各项承包收入和其它货币收入,农户承包土地使用费,乡镇企业提取的“补农”、“建农”基金;二是有关部门的扶持资金;三是基金会自身积累;四是农民投资入股(陈吉元和胡斌,1992)。既然农户入股资金只占农村合作基金会资金来源的很少部分,乡镇政府控制基金会也是顺理成章的。

这样,农村合作基金会在自身经营治理方面不可能不发生扭曲,自愿原则、民主管理制度、自我服务原则、非营利性原则等都发生了变异(张宗冠,1989)。

其次,农村合作基金会外在的制度环境,不利于其成长。对于农村合作基金会性质的认定,不同管理部门态度不一。在中国行政管理体制中,归口管理是基本原则。农村合作基金会不被金融管理部门认定为金融机构,意味着其业务扩展与管理创造都是非法的。农村合作基金会的合作制性质不被明确认定,在诸多政策上不仅得不到优惠,还可能处处受限。农村合作基金会只接受农业部门垂直管理,农业管理部门又有其私利,成为农村合作基金会突破原有的从社区互助组织走向金融机构的直接操作者(张元红等2002)。一方面,农村合作基金会走向金融机构不受中国人民银行的监管,另一方面又因不受金融监管而恣意生长,积聚下巨大的金融风险。当中央政府意识到农村合作基金会的金融风险时,不受监管而发展出来的金融业务,便是金融管理部门的刀锋所向。

其三,农村合作基金会之所以被快速清理,也是其生不逢时。1998年亚洲金融危机爆发,引起中国政府的高度警惕。农村合作基金会积聚的金融风险,成为危及社会的定时炸弹。因此,在农村合作基金会出现挤兑情况时,点燃了政府决心清理的“导火索”。如果没有亚洲金融危机,也许农村合作基金会还有自我升华的机会。

五、农村合作基金会留下什么遗产?

农村合作基金会创设的初期,曾得到学术界的积极评价。农村合作基金会留下不少正面遗产。

其一,在发展初期,农村合作基金会为农村经济提供了紧缺的信贷服务,有利于农村经济的发展。1991年农村合作基金会投放于农业生产的资金已相当于中央财政用于农业支出的两倍。1990-1993年,全国农村合作基金会投放于农业生产的资金达241亿元,投放于乡镇企业的资金达308亿元,投放农业社会化服务的资金为41亿元,分别占投放资金总量的39.3%、50.3%和6.7%(张晓山和何安耐,2007,第178页)。另据山东省农业厅的报告,1996年末,山东省农村合作基金会筹集资金110.6亿元,向种植业投放46.9亿元,向养殖业投放30亿元,投放农田基本建设款

12.8亿元,投放乡村企业63.8亿元(马忠富,2001,第123页)。不少地方的调查报告,也反映出农村合作基金会的作用(人民银行乐山市分行调研室,1988;韩杰和崔剑波,1988;梁进学,1991;陈国兴,1993;张景峰和张孚真,1994;徐国洪和王正谱,1995;欧佛胜和冯芝军,1996;人民银行赣州地区分行金管科,1997;马忠富,2001;李静,2004)。

其二,农村合作基金会的建立,在农村金融体系建设中产生“鲶鱼效应”,打破了国有银行、信用合作社长期在农村金融上的垄断,农村金融市场出现了竞争机制,促使这些正规金融机构改进金融业务,为农村金融市场注入了活力。农村合作基金会的活动还打击了农村的高利贷。

其三,农村合作基金会的实践探索,为21世纪村镇银行的建立积累了经验。

其四,农村合作基金会某些成功经验和做法,给信用合作社工作创新留下示范作用。比如,信用社重点加强了金融业务的宣传力度,改进民主管理,在村庄聘任理事,定期召集理事会;推行储蓄营销员制度(类似包干奖惩办法),以激励员工组织存款的积极性;广泛开展小额信用贷款业务,手续简便;加强了贷款质量管理,等等(张元红等,2002)。

清理农村合作基金会,也留下不少负面遗产。

其一,关闭农村合作基金会,一定程度上损害了政府的信用,一些地方出现了政府信用危机。

其二,地方政府为其行政干预金融和经济活动的行为付出了沉重代价(张元红等,2002)。

其三,一些地方农村信用社接收了合作基金会的不良资产,加重了农村信用社的经营负担。

六、政府管理农村合作基金会是否存在失策?

其一,农村合作基金会刚刚兴起时,合作制经济组织的色彩比较浓烈,政府管理部门应当给予明确认定,并给予其政策支持。但是,负有管理职责的农业部、财政部、中国人民银行并没有一致的认识,没有将其纳入合作经济管理体制,为其后来的变异开了方便之门。

其二,金融管理机构不认可农村合作基金会是金融机构,不将其纳入金融管理体系。农村合作基金会刚刚出现时,是资金互助组织,但它开始吸收存款、发放贷款时,实际上已发展为金融机构,中国人民银行应当将其纳入金融组织体系进行管理,但人民银行并没有及时开展监管工作,致使其金融风险越来越大。

其三,地方政府特别是乡镇政府违规将财政资金投入农村合作基金会。农村合作基金会成立后,为增加其可用的资金,许多乡镇政府将政府性资金,如村经济合作社的各项承包收入、农户承包土地使用费、“补农”、“建农”基金等,投入到农村合作基金会,在给乡镇政府增加一些收入的同时,也埋下了呆坏账的隐患。

其四,地方政府不应控制农村合作基金会。农村合作基金会创立之时,其立意是建立合作性金融组织,离不开地方政府的推动、扶持,但地方政府过多干预其经营管理,甚至控制其业务运作,则是政府的“越位”。作为合作性经济组织,其盈利能力有限,政府应当给予政策扶持,但扶持的结果不是控制,而应是在尊重其独立性的前提下,支持其发展。

其五,政府在处理农村合作基金会方面以一刀切的方式加以关闭,做法武断,欠妥。

总之,农村合作基金会不成功的实践,又从另一个侧面说明了在中国建立真正的信用合作组织的艰难,值得我们反思在农村信用合作中政府究竟应该发挥什么作用。

参考文献

陈国兴(1993):《温州农村合作基金会调查报告》,《农村金融研究》,第11期。

陈吉元、胡斌(1992):《论发展农村合作基金会的深层意义》,《中国农村经济》,第9期。

- 范小建(1991):《关于农村合作基金会几个问题的思考》,《农村合作经济管理》,第12期。
- 富中杰(1994):《对农村合作基金会发展问题的思考》,《财贸经济》,第11期。
- 郭晓鸣、陈零楨、刘波(1998):《农村合作基金会:历史、现状与发展展望》,《农村经济问题》,第8期。
- 郭晓鸣、赵昌文(2001):《以农民合作的名义:1986~1999四川省农村合作基金会存亡里程》,《世纪周刊》,第1期。
- 韩杰、崔剑波(1988):《筹集管理农村资金有效的组织形式——山东滕县农村合作基金会调查》,《经济问题探索》,第8期。
- 贾涛、张满红(1998):《对陇南地区农村合作基金会经营情况的调查》,《甘肃金融》,第4期。
- 姜旭朝(1996):《中国民间金融研究》,山东人民出版社。
- 蒋文恒(1999):《整顿农村合作基金会的几点思考》,《经济改革与经济发展》,第21期。
- 黎兵(1999):《农村合作基金会与农村信用社的竞争农村合作基金会问题的反思》,《农村经济》,第11期。
- 李静(2002):《关于农村合作基金会的研究综述》,《中国农村观察》,第6期。
- 李静(2004):《中国农村金融组织的行为与制度环境》,山西经济出版社。
- 梁进学(1991):《成都市郊农村合作基金会问题研究》,《财经科学》,第4期。
- 刘世定(2005):《低层政府干预下的软风险约束与“农村合作基金会”》,《社会学研究》,第5期。
- 卢汉川(2009):《当代中国的信用合作事业》,当代中国出版社。
- 马忠富(2001):《中国农村合作金融发展研究》,中国金融出版社。
- 梅兴保:《我国农村金融风险的防范与化解》,中国金融出版社。
- 欧佛胜、冯芝军(1996):《安福县农村合作基金会发展情况调查报告》,《江西农业经济》,第2期。
- 潘盛洲(1993):《农村合作基金会产生的背景、作用及发展趋向》,《经济研究参考》,第3期。
- 人民银行赣州地区分行管科(1997):《对赣州地区农村合作基金会的调查》,《金融与经济》,第2期。
- 人民银行乐山市分行调研室(1988):《对乐山市全福、青衣两乡农村合作基金会的调查》,《西南金融》,第5期。
- 石秀印(1999):《农村股份合作制》,湖南人民出版社。
- 宋洪远(1993):《农民合作基金会——农村金融体制改革的创新》,《管理世界》,第3期。
- 王文莉、罗剑朝(1999):《农村合作基金会规范发展探索》,《西北农业大学学报》,第1期。
- 王文莉、罗剑朝、刘兴旺(1999):《农村合作基金会规范发展探索》,《西北农业大学学报》,第1期。
- 魏道南、张晓山(1998):《中国农村新型合作组织探析》,经济管理出版社。
- 温铁军(2004):《农村合作基金会的兴衰:1984~1999——农户信用与民间借贷课题分报告之二》,中国农经信息网, <http://www.caein.com/index.php/Index/Showcontent/index/bh/031/id/1196>。
- 吴汝波、车克君(1998):《论农村合作基金会存在的弊端及改革方向》,《河北金融》,第1期。
- 向怀方、曾荣盛(1998):《对高坪区农村合作基金会资金营运的调查分析》,《农村经济》,第5期。
- 徐国洪、王正谱(1995):《江苏省农村合作基金会发展情况调查报告》,《农村经营管理》,第12期。
- 余国耀、温铁军、张晓山(1994):《九十年代产权制度的对策研究》,中国商业出版社。
- 张登科、曹永斌(1994):《对岐山县农村合作基金会的调查与建议》,《陕西金融》,第1期。
- 张景峰、张孚真(1994):《温州农村合作基金会调查与思考》,《浙江经济》,第7期。
- 张元红、李静、张军(2002):《从合作基金会事件看中国农村金融改革与发展》,《中国农村经济》,第8期。
- 张宗冠(1989):《创建农村合作基金会:理想与现实的冲突》,《农村金融研究》,第11期。
- 张宗冠:《创建农村合作基金会:理想与现实的冲突》,《农村金融研究》,第11期。
- 张晓山、何安耐(2007):《农村金融转型与创新——关于合作基金会的思考》,社会科学文献出版社。
- 中国人民银行湖南省浏阳支行调查组(1995):《农村合作基金会发展的现状、问题及对策》,《农村金融研究》,第6期。
- 中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局农村经济社会调查队(1998):《中国农村经济形势分析与预测》(1997-1998年),社科文献出版社。
- 周洪生、林永平、蔡友才、咸平(1998):《对农村合作基金会进行顺势改革势在必行》,《河南金融管理干部学院学报》,第3期。

(责任编辑:罗 滢)