

农村信用社改革和政府的职能

刘民权 徐忠*

摘要 农村信用合作社体制改革是当前我国农村金融体系改革的重中之重,这一改革的成功与否关系到农业的持续发展、农村的繁荣和稳定,以及农民的切身利益。本文以服务三农为主旨,探讨了农村信用合作社改革的方向,认为农村信用社改革应该坚持合作制;同时还指出了当前农村信用社体制改革的两大误区以及政府应承担的责任。

关键词 农村信用合作社, 服务三农, 政府职能

一、引言

我国的农村信用合作制度形成和普及于20世纪50年代,在经历了几轮改革之后,至今依然存在并充当着当前农村金融主力军的角色(谢平,2001;何广文,2001;Watson,2002)。

站在政府的角度来谈农村金融体制和农村信用社(以下简称农信社)改革,实际上就是要解决如下两难困境:一方面,由于历史和现实的原因,农信社呆账累累、资不抵债现象严重,经营举步维艰、效率低、服务质量差、品种少。另一方面,政府要支持三农(农民、农业、农村),又离不开农信社这一主力军。原因是,国有商业银行出于自身商业目标和战略需要的考虑,已经大范围地撤出了农村基层金融市场(指县以下的农村金融网络),非国有的商业银行因为同样的原因不愿进入农村基层金融市场。此外,虽然农村基层还存在其他金融机构和市场,如邮政储蓄和民间信贷,然而邮政储蓄仅局限于为农民提供储蓄和汇款服务,民间信贷则因其有运作不规范和扰乱金融秩序之嫌一般不被允许。

本文从服务三农的目标出发来探讨农信社改革的方向,得出如下基本观点:(1)除发达地区少数农信社可转为农村合作银行,农信社应继续坚持合作的性质和为社员服务的方向;(2)考虑到农村金融服务成本高、风险大的特点,以及信用社为国家承担的服务三农的重任,国家应给予一定的政策优惠以弥补因此给信用社造成的损失;(3)以人民公社生产合作失败的历史教

* 刘民权,南京大学中美中心;徐忠,中国人民银行研究局。通信作者及地址:刘民权,南京市南京大学中美中心,210093;电话:(025)3592832;Email:mliu@nhc.nju.edu.cn。本文为福特基金会资助的“信用合作社与中国农村的金融体制改革”项目阶段成果的一部分,曾在福特基金会资助的“中国农村金融改革与农村信用社的角色”学习研讨会上(2002年4月于南京)宣读,得到了与会者许多宝贵的批评和建议,作者在此谨向福特基金会和参加研讨会的同行表示感谢。尤其感谢Watson给予的帮助和指导。本文的成稿得到了何广文以及俞建拖和赵英涛的帮助,匿名审稿人为本文提出了非常宝贵的修改建议,在此一并鸣谢。本文中的观点仅代表作者个人的观点,不代表他们所在单位的观点。

训为鉴, 农信社的改革不应追求社员的普及化(或变相的普及化), 而应实行严格的社员资格审批制度, 并赋予农信社开除不称职社员的权力; (4) 在向信用社提供更多的政策优惠时, 也应该注意避免造成其他道德风险隐患。选择适当的提供政策优惠的办法和工具是非常重要的。目前依靠中央银行再贷款而不是明确根据农信社服务三农的“业绩”指标给予补贴是一种软约束, 不利于提高农村信用合作社的经营机制。

本文共分五部分, 第二部分分析了贷款资金在三农与非三农部门之间的社会最佳配置以及商业银行为何不能支持这种最佳配置, 同时还指出了在该种情况下政府的职能。第三部分则指出当前政府政策的两大误区, 即让农信社承担政府应负的责任却不予以弥补由此给农信社带来的损失, 以及通过扩大农信社的覆盖面来达到为三农服务的目的。并阐明上述两个误区对农信社改善经营管理造成的不良影响。本文的第四部分基于对问题的分析谈对中国农信社改革方向的一些初步看法。最后一部分为本文的结论。

二、商业原则下的资金分配和社会最佳资金分配

为了说明农信社和商业信贷与三农之间的关系, 我们构建了以下简单的模型。设 L_1 和 L_2 分别为一金融机构(如信用社)对三农和非三农部门提供的总贷款额; $r(L_1)$ 和 $R(L_2)$ 分别为三农和非三农市场的贷款利率, 且有 $r'(L_1) < 0$, $R'(L_2) < 0$, 表示该金融机构在三农和非三农市场上分别拥有一定的市场影响力; $r_D(L_1 + L_2)$ 为市场存款利率, $r'_D(\cdot) > 0$, 同样表示有关金融机构在存款市场上有一定的影响力。 m_1 和 m_2 分别表示该金融机构监督三农和非三农贷款的努力; $p_1(m_1)$ 和 $p_2(m_2)$ 分别表示其三农和非三农贷款以贷款总量计算的平均成功率, 且有 $p_i \in [0, 1]$, $p_i(0) = 0$, $p'_i(\cdot) > 0$, $i = 1, 2$ 。² $C = C(m_1 + m_2, L_1, L_2)$ 为该金融机构进行审批和监督贷款的使用所需的成本, $C_i > 0$, $i = m, L_1, L_2$ 。³

如果该金融机构是商业银行, 它的目标将是选择适当的 m_1 、 m_2 、 L_1 和 L_2 , 使自身利润最大化, 即⁴

$$\max \pi = (1 + r(L_1))L_1 p_1(m_1) + (1 + R(L_2))L_2 p_2(m_2)$$

¹ 虽然按规定农信社是不能直接向非三农部门贷款的, 但是在实际农村基层金融操作中, 信用社直接向非三农部门提供贷款这一情况是存在的。另外, 在作一般分析时, 也需要假定一金融机构能够同时服务于两个部门。

² 这里假定, 如果一笔贷款是成功的, 则借款人就能向金融机构偿还所有的本金和利息。

³ 虽然 m_1 和 m_2 的边际成本只取决于总监督努力程度 $m = m_1 + m_2$, 但是 L_1 和 L_2 与总贷款量 $L = L_1 + L_2$ 之间并不存在类似的关系, 特别是, L_1 和 L_2 的边际成本在相同的贷款量($L_1 = L_2$)下可以是不同的, 这反映了三农和非三农在贷款审批等交易成本上的明显差别。所有不属监督贷款实施的成本均为交易成本。

⁴ 我们并未对 r , R , r_D , p_i 和 C 函数的二阶(偏)导数作特别规定, 较为合理的假定是 $C_{mm} > 0$, $C_{L_1 L_1} < 0$, $C_{L_2 L_2} < 0$; $P'_i < 0$, $i = 1, 2$; $r'(\cdot)$, $R'(\cdot)$ 及 $r'_D(\cdot)$ 均为正的。不管怎样, 我们假定以下最大化问题的二阶条件是得到满足的。

$$-C_m(m_1 + m_2, L_1, L_2) - (1 + r_D)(L_1 + L_2) \chi(L_1 + L_2)$$

$$\text{s. t. } L_1, L_2, m_1, m_2 \geq 0$$

为了明确考虑可能的角解 (corner solution), 我们增加了 $L_1, L_2, m_1, m_2 \geq 0$ 这四个条件。

根据 Kuhn-Tucker 条件, 求得

$$\frac{\partial \pi}{\partial m_1} = (1 + r) \mathcal{L}_1 p'_1 - C'_m \leq 0, \quad m_1^* \geq 0, m_1^* \frac{\partial \pi}{\partial m_1} = 0$$

$$\frac{\partial \pi}{\partial m_2} = (1 + R) \mathcal{L}_2 p'_2 - C'_m \leq 0, \quad m_2^* \geq 0, m_2^* \frac{\partial \pi}{\partial m_2} = 0$$

$$\frac{\partial \pi}{\partial L_1} = (1 + r) p_1 + r'(L_1) \mathcal{L}_1 p_1 - (1 + r_D) - r'_D(\cdot) \chi(L_1 + L_2) - C'_{L_1} \leq 0,$$

$$L_1^* \geq 0, L_1^* \frac{\partial \pi}{\partial L_1} = 0$$

$$\frac{\partial \pi}{\partial L_2} = (1 + R) p_2 + R'(L_2) \mathcal{L}_2 p_2 - (1 + r_D) - r'_D(\cdot) \chi(L_1 + L_2) - C'_{L_2} \leq 0,$$

$$L_2^* \geq 0, L_2^* \frac{\partial \pi}{\partial L_2} = 0$$

在上述一阶条件下, 可以有以下情况: 先考虑 L_1 和 L_2 的最佳量 L_1^* 和 L_2^* , 首先, $\frac{\partial \pi}{\partial L_1}$ 和 $\frac{\partial \pi}{\partial L_2}$ 可以同时等于 0。此时, L_1^* 和 L_2^* 分别可以是正的或者等于 0, 一般说来, 这时 L_1^* 和 L_2^* 都是正的可能性较大, 这也就是我们通常所说的内解 (interior solution)。此时, 下列等式成立:

$$(1 + r) p_1 + r'(L_1) \mathcal{L}_1 p_1 - C'_{L_1} = (1 + R) p_2 + R'(L_2) \mathcal{L}_2 p_2 - C'_{L_2}$$

$$= (1 + r_D) + (r'_D(L_1 + L_2) \chi(L_1 + L_2)). \quad (1)$$

第二种情况是 $\frac{\partial \pi}{\partial L_1}$ 和 $\frac{\partial \pi}{\partial L_2}$ 都为负的, 此时 $L_1^* = L_2^* = 0$, 但这种情况没有多少实际意义。第三, $\frac{\partial \pi}{\partial L_1} < 0, \frac{\partial \pi}{\partial L_2} = 0$ 。此时 $L_1^* = 0, L_2^* > 0$ (因为 $L_1^* = L_2^* = 0$ 的实际意义不大, 故取 $L_2^* > 0$)。此时, 下列表达式成立:

$$(1 + r) p_1 + r'(L_1) \mathcal{L}_1 p_1 - C'_{L_1}$$

$$< (1 + R) p_2 + r'(L_2) \mathcal{L}_2 p_2 - C'_{L_2} = (1 + r_D) + (r'_D(L_1 + L_2) \chi(L_1 + L_2)). \quad (2)$$

这也就是商业银行不向三农贷款的情况。第四种情况正好与此相反, $\frac{\partial \pi}{\partial L_1} = 0, \frac{\partial \pi}{\partial L_2} < 0$, 意味着 $L_1^* > 0, L_2^* = 0$ (同样, 因为 $L_1^* = L_2^* = 0$ 的实际意义不大, 故取 $L_1^* > 0$)。

对于 m_1^* 和 m_2^* , 与以上四种情况相对应, 首先设 L_1^* 和 L_2^* 同为正的, 则 p_1 和 p_2 均为正的 (不然的话, π 将是负的), 亦即 m_1^* 和 m_2^* 均为正的, 此时有 $(1 + r) \mathcal{L}_1 p'_1 = (1 + R) \mathcal{L}_2 p'_2 = C'_m$ 。其次, 当 $L_1^* = 0, \frac{\partial \pi}{\partial m_1} = -C'_m < 0$,

意味着 $m_1^* = 0$ 。同样, 如果 $L_2^* = 0$, $\frac{\partial \pi}{\partial m_2} = -C'_m < 0$, 意味着 $m_2^* = 0$ 。再次, 如 $L_i^* = 0$, 而 $L_j^* > 0$ ($i, j = 1, 2; i \neq j$), 则 $m_i^* = 0$; 另外, 因 p_j 必须是正的, 则 $m_j^* > 0$, 此时有 $(1+R)L_j p'_j = C'_m \geq (1+r)L_i p'_i$ 。

在以上的分析中, 根据中国农村的现状, 我们认为只有第一种和第三种情况是有现实意义的。以下我们的讨论就围绕这两种情况展开。

首先, 一般说来, 考虑到农村金融交易成本高的特点, 可以假定, 在 L_1 和 L_2 相等的条件下, $C'_{L_1} > C'_{L_2}$ 。⁵ 根据等式(1), 在其他条件都相同的情况下,⁶ 如 $C'_{L_1} > C'_{L_2}$, 则投入到三农的贷款较之投入到非三农的贷款要少。

其次, 在满足了关于 m_1^* 和 m_2^* 的一阶条件后, 如有 $p_1(m_1^*) < p_2(m_2^*)$, 那么, 根据等式(1), 在其他条件相同的情况下, 投入三农的贷款也会少于投入非三农的贷款(在其他条件相同时, $p_1(m_1^*) < p_2(m_2^*)$ 可以是因为三农贷款更难监督)。

再次, 较之三农市场上的贷款需求, 在其他条件相同的情况下, 非三农贷款市场上的贷款需求弹性越高, 流入非三农的贷款量就越多。如两个市场上需求弹性都是无穷大(完全弹性型的), 则 r 和 R 都可被视为常数。在这种情况下, 设 $R > r$, 那么在其他条件相同时, 所有资金都会流入非三农市场。这也可视为我们前面指出的第三种情况下的一种可能性。

以上分析可以用图表示。设

$$\frac{\partial B}{\partial L_1} = (1+r)p_1 + r'(L_1)L_1 p_1 - C'_{L_1},$$

$$\frac{\partial B}{\partial L_2} = (1+R)p_2 + R'(L_2)L_2 p_2 - C'_{L_2},$$

分别为贷款 L_1 和 L_2 的边际净收益(已分别扣除了审批等边际交易成本 C'_{L_1} 和 C'_{L_2} , 并假定监督努力 m_1 和 m_2 分别符合相关的一阶条件)。另假定总贷款量(总存款量) \bar{L} 是给定的, 则有下图:⁷

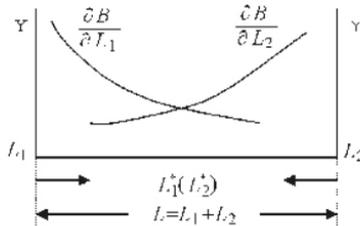


图 1

⁵ 这一不等式可以是与 L_1 和 L_2 的大小无关而在任何情况下都成立的。要保证这一点, 可设 C'_{L_1} 和 C'_{L_2} 为两常数, 而且 $C'_{L_1} > C'_{L_2}$ 。

⁶ 即等式(1)中除 C'_i 和 L_i 项之外的所有其他项在三农与非三农部门之间均相等。

⁷ 因总贷款量 \bar{L} 是给定的, 所以在确定资金在两部门间的最佳分配时不用考虑用于吸纳相关存款的成本。

图1表示的是前面所提到的第一种情况,即 $L_1^*, L_2^* > 0$ 。总贷款资金在三农和非三农部门之间分配,均衡分配时 $L_1 = L_1^*, L_2 = L_2^*$ 。如前所述,当 C'_{L_1} 、 $p_1(m_1^*)$ 和 $r(L_1)$ 等变动时(表示不同的三农部门贷款市场情况),则 $\frac{\partial B}{\partial L_1}$ 曲线上移或下移。如果 C'_{L_2} 、 $p_2(m_2^*)$ 和 $R(L_2)$ 均保持不变(即表示同一非三农部门贷款市场情况),则当 $\frac{\partial B}{\partial L_1}$ 曲线上移时, L_1^* 会增加, L_2^* 会减少;反之则反。同样,如果 C'_{L_1} 、 $p_1(m_1^*)$ 和 $r(L_1)$ 均保持不变而 C'_{L_2} 、 $p_2(m_2^*)$ 和 $R(L_2)$ 变动,则 $\frac{\partial B}{\partial L_2}$ 曲线上移或下移,引起 L_1^* 和 L_2^* 的相应变动。以上假定了总贷款(存款)量为 \bar{L} ,这里 \bar{L} 的选择也必须符合利润最大化的原则,即必须满足:

$$\frac{\partial B}{\partial L_1^*} = \frac{\partial B}{\partial L_2^*} = [1 + r_D(L_1^* + L_2^*)] + [r_D(L_1^* + L_2^*)](L_1^* + L_2^*).$$

图2表示前面所提的第三种情况,这里不再作说明。⁸

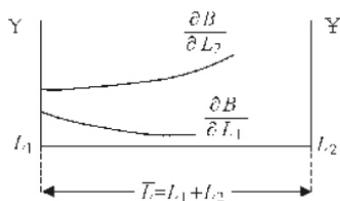


图2 $L_1^* = 0, L_2^* = \bar{L}$

(一) R 和 r 之间的关系与贷款流向

R 与 r 之间的关系在决定流入三农和非三农的贷款量上起着极其重要的作用。一般说来,在中国这样的人多地少、农业生产条件落后且经济结构正发生快速转变的国家,在同样的贷款量下, r 会比 R 小许多。其原因如下:我们可以考虑一笔特定数额的贷款 K , 并假定不存在任何风险。设一农民向金融机构借了这笔款投资于农业,他所得的收益率为 γ (为简化起见,设该农民不再投入其他任何资金,并在计算收益率时已扣除了借款本金及所有劳动支出,包括他自己劳动的货币价值)。另设该农民有外出打工的机会,所得收入减去各种成本(包括与外出打工有关的各种开支)以及以货币衡量的辛劳剩下的部分为 D 。令 $d = D/K$ 。那么,只有在 $\gamma - r \geq d$ 时,农民才会愿意在家务农并向金融机构借款。如果贷款短缺,农民将会愿意付出高达 $\bar{r} = \gamma - d$ 的

⁸ 应该指出,我们这里所分析的只是活动在信贷市场上的具有一定市场影响力的某个单个商业金融机构,而非整个信贷市场的情况。在对整个信贷市场进行建模时,必须考虑到各个金融机构之间的竞争(除非所考虑的是完全垄断的情况)。在假定它们之间进行静态博弈的基础上,可以求得它们之间的静态纳什均衡解。求取纳什均衡解对说明本文的问题并不重要,故本文不作这方面的建模分析。

利息。但是,如 $R > \bar{r}$, 且金融机构恪守商业原则, 则农民将得不到所需的贷款。

值得指出的是, $R > \bar{r} = \gamma - d$ (针对所有或大部分追加的 K), 与我国国情基本上是相符的, 并在近期内不会有多大的改变。 R 可看做是由非三农部门的资本边际生产率决定的, 一个国家在工业化和现代化的过程中, 由于种种历史的、经济结构性的和政策的原因, 非三农部门的资本边际生产率一般会保持在较高水平上, 否则工业化和现代化的进程将会夭折。相比之下, γ (三农部门的资本边际生产率) 则会较低, 这在我国农村尤其如此。只要单门独户耕种的局面得不到根本的改变, 资金继续投入在有限的土地上, 资金的回报率就不可能有较大的提高。⁹ 另外, 工业化和现代化的发展也在非三农部门为农民提供了更好的就业和收入机会, 农民在家耕种的机会成本 D 会因此而增加, 正如上面所分析的, 这也会影响农民愿意支付的最高贷款利息。因此, 在相同的总贷款量下 ($L_1 = L_2$), r 将会比 R 小得多。加上我们前面提到的三农部门和非三农部门在金融交易成本和贷款监督难度及其效果等方面的差异, 这意味着商业原则下的均衡资金分配会大大有利于非三农部门, 而且这将是一种长期的现象。

(二) 资金的社会最优配置

然而, 商业原则下的均衡资金分配并不是社会最优的。从社会福利出发, 如果资金不进入或者少进入三农部门, 意味着农民收入将保持在较低水平上并很难得到提高, 农业和农村其他产业荒废, 大量农民离开农村进入城市, 进而给城市的发展带来过度的压力, 造成城市失业率增加, 社会问题加剧, 增添了社会不稳定因素。从社会的角度出发, 增加对三农的资金投入, 可以提高该部门的生产力, 提高农民的收入, 除了能带来相关的经济收益外, 还能带来较大的社会收益。因此, 商业原则下的均衡资金分配从社会的角度出发往往不是最佳的。因为这个道理比较简单, 我们就不对三农与非三农部门之间社会最佳资金分配建模分析了。

值得指出的是, 商业原则下的均衡资金分配非社会最优这一问题, 不只存在于中国这样的发展中国家, 而且在欧美发达国家中也是普遍存在的。正因为如此, 长期以来世界各国通过种种方式扶持它们的农业和农村, 由政府向农业、农民和农村提供包括资金在内的种种优惠支持。

⁹ 虽然工业化在一定程度上也会使三农产品的市场扩大, 从而在其他条件不变的情况下使三农的资金回报率有所提高。

三、农信社和服务三农： 两个政策误区及其对农信社经营的影响

在信贷资金分配上支持三农，不仅是政府的目标，而且按理也应该是政府的责任。当然政府不可能也不应该直接去经办这些业务，而应该通过一些金融中介机构来提供该支持，由此给中介机构带来的损失也应由政府来承担。否则，这些中介机构就会因持续的经营亏损而垮掉，最终政府不是被迫以高昂的代价来拯救它们，就是眼看着它们消失。届时，政府也就没有为其实现社会目标的中介机构了。

（一）两个政策误区

在我国的农村金融和农信社改革中，存在两个严重的误区，一是由于农信社的宗旨是为社员服务而不单纯恪守商业原则，似乎使它成为政府实现其支持三农这一目标的理想工具。¹⁰但与此同时，政府却几乎没有承担起农信社为实现政府目标而蒙受的经济损失。相反，政府通过种种行政手段，来限制农信社的经营和业务范围，控制农信社信贷资金的流向和流量，由此来实现其支持三农的目标。¹¹

诚然，政府的这种转移责任却不为信用社承担相关损失的做法，并不是造成信用社高额亏损、呆账累累的惟一原因，部分原因还应归咎于信用社自己经营管理不善。但是政府的这种做法，客观上也为信用社改善经营管理设置了障碍，至少在一定程度上抑制了农信社改善经营管理的积极性。这一点在下面的分析中会加以说明。

另一个严重的误区是，认为既然合作社的宗旨是可以放弃商业原则为社员服务，那么如将合作社社员的覆盖面扩大，普及到农村的所有农户（即各种农村经济单位），农户、农业和农村也就得到了金融服务和资金支持。也许正因为这样，前阶段农信社改革的一个重点是扩大农信社社员的人数和范围。这种将农信社社员的覆盖面扩大乃至普及化的做法，表面上使每户农民都有了为自己服务的金融机构，但实际上，因政府没有给予农信社多少实质性的资金支持或投入，每户农民平均得到的资金支持并不比这之前要多多少，农民资金短缺问题并没有得到解决。但这还只是问题的一个方面。另一个更为重要的方面是，社员覆盖面的扩大乃至普及化会加剧借款人的道德风险现象，

¹⁰ 这恐怕也是为什么长期以来，政府在农村金融改革问题上始终坚持提倡农信社和把农信社办成真正的合作金融机构这一政策的深层原因。

¹¹ 如规定农信社不能在辖区以外经营，不能从事某些贷款业务，向本社社员的贷款不得少于总贷款的50%，贷款应优先满足种植和养殖业等。参见中国人民银行1997年《农村信用合作社管理规定》。

使农信社的经营更加困难。

(二) 开除机制和借款人的道德风险行为

在有关我国人民公社集体生产体制解体原因的经济分析中,一个普遍被大家接受的观点是,人民公社集体生产之所以失败是因为它违背了一个基本原则,即应让农民自愿加入生产合作社(或集体),集体也应有权拒绝接纳某些被认为是不称职或怠工的农民入社(即使他已经入社也有权将其开除)。1958年上半年前的生产合作社,因为基本上遵循了这一原则,所以社员的生产积极性较高,合作社的生产和收入状况也较好。之后,人民公社化运动把农民合作社或集体社员的资格普及了,入社不再是一个农民的自愿选择,新的集体组织也不再能开除不称职或怠工的社员,导致了农民的劳动积极性以及集体生产和收入的大幅度下降。¹²

成员普及化会影响一个组织对不称职成员的惩处,这一道理同样适用于信用社。虽然目前农信社成员名义上还远非普及化,但一般说来,只要愿意,农户在缴纳一定数额的股金后即能成为信用社社员,享受信用社赋予社员的各种优惠。除收取股金之外,农信社几乎不对农民入社做任何审批和限制。¹³因此,农信社社员资格实际上可以认为是普及化了的。区别在于,原则上“正式”的社员能参与信用社决策的制定和享受股金分红,而“潜在的”社员则不能。但由于种种原因,“正式”社员并不能够或并不积极地参加信用社决策的制定,因此在这方面实际上与“潜在的”的社员区别不大。较有实质意义的区别在于,前者可以享受股金分红而后者则不能,但又往往由于存在股金额的限制,这种差别的经济意义也不大。由于这些原因,下面我们假定农信社社员实际上是普及化的。

农信社社员拥有享受农信社优先贷款和优惠服务的权利,但如果农信社却不因为社员对信用社的贷款使用不当(或甚至侵吞了该贷款或即使投资成功了却瞒而不报以逃避偿还农信社本金)而将其开除或剥夺其下次借款的权

¹² 林毅夫(1990)认为,人民公社失败的原因是因为1958年后农民不再能自由退社。这样诚实的劳动积极的农民就不能通过退社来惩处那些不诚实或怠工的农民。因为可以不受惩处,不诚实农民就可以无所顾忌地怠工。这些社员的怠工导致了人民公社后来严重的劳动积极性下降和业绩低下等问题,终于在上世纪70年代末开始的农村改革中为农村家庭联产承包责任制所代替。诚实社员通过退社能够惩处怠工社员的原因是,由于他们的退社,不诚实的社员就不能分享他们的努力成果。另外,林毅夫还假设存在规模经济,以至于当诚实社员退社时,集体的规模将缩小甚至解体,不诚实的社员就无从享受由规模经济带来的好处。不诚实的社员把诚实社员退社的原因归咎于自己的怠工,因为担心诚实社员会为自己的怠工而离社,从而使自己的收入降低,所以决定不再怠工。诚实社员在不诚实社员怠工后会离开集体,是因为如不诚实社员怠工,他们留在集体内所能得到的效用会比退社单干少。林的文章后来引起了广泛的争论,见Dong and Dow(1993),和Kung(1993)。Liu(1993)指出,1958年后集体或合作社社员的普及化,一方面意味着农民不能自由退社,另一方面也意味着集体不能再能开除不称职或怠工的社员。通过诚实社员自由退社来惩处怠工的条件是:诚实社员退社单干后的效用要比留在集体继续和怠工社员合作的效用高。通过开除机制来惩处怠工社员则不需要这一条件。相反,怠工社员被开除之后单干所能得到的效用越低,开除对其威慑力就越大。后者的条件更宽松,也似乎比前者更符合实际。Datta and Liu(1999)为开除机制作为惩处手段提供了模型分析。

¹³ 也正因为这样,不少农民只是在需要得到信用社贷款或其他服务时才临时选择加入信用社。

利（即事实上被开除），那么情况就犹如在人民公社制度下一样，社员可以肆无忌惮地享受集体带来的好处而不提供多少贡献。下面我们构建一个简单的模型以说明开除机制对约束借款人道德风险行为的作用。

我们考虑一种最简单的情况，设一信用社社员向农信社借款 K 用于一项投资。投资实际上成功了，但由于信息不对称，农信社只有概率 q 能够确凿证实投资是成功了。如被证实投资成功，借款人必须偿还本金和利息 $(1+r)K$ （ r 为贷款利率）。这样，如果农信社不会因为借款人逃避偿还本息而剥夺他下次借款的权利，那么，哪怕该社员对信用社不会发现真相只抱一线希望（ $q < 1$ ），他一定会选择欺骗信用社。原因是通过欺骗他所得到的预期额外收入是 $(1-q)(1+r)K > 0$ 。

再考虑实行开除机制的情况。设每次农信社贷款能给予社员净好处 B ，并设一旦被开除，该社员就再也不能从信用社得到贷款。那么，如这次欺骗信用社被揭穿，社员将会遭受总损失 $\frac{\delta}{1-\delta}B$ （ δ 表示社员的主观贴现率）。因而他通过欺骗所能得到的总收入是

$$\pi = (1-q)(1+r)K - \frac{q\delta}{1-\delta}B$$

只要 π 是正的，该社员就会选择欺骗农信社。

从以上表达式不难看出， π 随 K 和 r 的增加而增加，但随着 q 和 B 的增加而减少，也就是说， K 和 r 越大，该社员就越有可能选择欺骗信用社，反之，如 q 和 B 越大，该社员欺骗信用社的可能性就越小。同时我们可以发现，不同的社员，当 K 、 r 、 q 和 B 相同，但 δ 不同，则社员对是否欺骗信用社也会有不同的决策。令 $\pi = 0$ ，求得临界值

$$\bar{\delta} = \frac{(1-q)(1+r)K}{qB + (1-q)(1+r)K}$$

如 $\delta > \bar{\delta}$ ，则该社员不会欺骗农信社，反之则会。这就是说，要使社员不欺骗信用社，必须要有一个足够大的主观贴现率（ $\delta > \bar{\delta}$ ）来加以保证。

在以上分析中， q 和 B 两变量尤其重要。 q 受信用社对贷款的监督努力的影响（也即为这种监督努力的函数）。农信社可通过增加这种监督努力使 q 提高，从而增加对借款人欺骗行为的威慑力。同样，通过增加贷款所能为社员带来的净好处 B ，会使借款人更在乎失去向信用社继续借款的机会，也会使他们不太敢做出欺骗信用社的行为。

以上假定了社员一旦被发现有欺骗了信用社，就永远无法再从信用社得到贷款。这种惩处比较严厉，也不太可能真正得到实行。但是，即使被发现有欺骗行为后只被拒绝再贷款一次，只要 B 足够大，也照样能够起到上述的威

慑作用。如只被拒绝再贷款一次,欺骗能给借款人带来的净收入是

$$\pi = (1 - q)(1 + r)K - q\delta B$$

只要 B 足够大, π 可以是负的。¹⁴

根据本文第一节中的分析,显然靠信用社自身的努力来提高 B 是不可能的,而只能通过政府提供必要的优惠政策来达到。前文还指出,政府一方面要求信用社为三农服务、一方面又不为信用社承担相应的经济损失的做法,实际上影响了信用社克服借款人道德风险的能力,其原因就在于此。

信用社社员资格的普及化或变相普及化影响了信用社运用开除机制来对借款人的道德风险行为形成威慑,但这不等于说只有在成员资格普及化时开除机制才得不到有效地运用。我国许多经济组织(如国有企业),其成员资格远非普及化,可开除机制很少被使用。但是,成员资格的普及化或变相普及化必然意味着开除机制功能的丧失。这就告诫我们,农信社改革方向不应是单纯地扩大社员的覆盖面,而必须实行严格的社员资格审批和开除制度。当然,要使开除机制真正发挥作用,必须保证开除能给社员带来足够大的经济损失。

(三)效率工资与信用社内部管理

以上分析说明,有两个方面的因素影响信用社有效地行使开除机制以阻止借款人道德风险的行为。一是信用社社员资格实际的或变相的普及化(即 q 等于或接近于零),二是信用社负起了政府支持三农的重任却没有得到相应的补偿(即 B 值保持在很低的水平上)。除此之外,还可说明,后者实际上还影响了信用社内部管理的改善。

经济学中有效率工资说,认为企业能通过向职工支付高于机会成本的工资来刺激职工的工作积极性。而且,支付的工资高于职工的机会成本越多,职工的工作积极性也会越大。这是因为当工资高于职工的机会成本越多,一旦失去该工作,他们所遭受的收入下降也就会越大,也就是说他们所受到的惩罚也会越大。¹⁵

这个道理对信用社的内部管理及职工的工作积极性调动同样适用。然而,政府的前述做法使不少信用社濒临破产,而濒临破产的信用社是不可能为其职工提供多么好的工资待遇的(正如它们不能为社员提供多么好的贷款条件一样)。如职工的工资待遇非常接近于他们的机会成本,他们也就不太会在乎

¹⁴ 这里不需要满足博弈论中有时提到的无限重复博弈的条件。

¹⁵ 当然,对企业来讲,付给职工的工资越高,其成本也就越高,企业支付给职工的最佳工资应使每单位工资提高所带来的边际收益等于其边际成本。如边际收益是递减的,边际成本不变或递增,则最佳效率工资是存在的。

失去他们在农信社的工作，这对农信社改善内部管理的努力无疑是不利的。¹⁶

四、农信社改革的方向以及政府的职能

人民公社集体生产体制在20世纪70年代末开始的农村改革中解体了，代之而起的是农民一家一户耕种的家庭承包制。显然，农信社的改革不能朝此方向发展，否则，在广大的农村就只有吸收储蓄存款的机构（邮政储蓄）和私人信贷。下面我们根据以上的分析，谈谈对农信社改革的几点初步看法以及政府应该承担的责任。

（一）农信社改革应该坚持合作制

道理很简单，与前面所指出的决定政府在几轮改革后仍然提倡合作制的原因一致，没有了农信社，政府就没有了在农村可为三农服务的金融中介机构。商业银行以其几乎全面撤离农村基层的战略证明，他们是不可能为三农服务的。把农信社体系改变为某个新的股份制商业银行，结果也会一样，这个新的商业银行也会采取现在国有商业银行已经采取的经营战略，逐步撤出农村基层，除非国家通过种种行政干预来加以阻止，包括指定它在一定程度上不严格按照商业原则操作。但如果是这样，那么，国家又为何要把原来的农信社改造为一个庞大的商业银行呢？既然把它改造成了一个商业银行，又不让它严格地按照商业原则操作，这又是何苦呢？¹⁷

这种改革可以预见的两个可能的结局是，要么新的商业银行全面撤出农村基层，国家不再干预。要么国家进行干预，责令它仍负起为三农服务的责任，而该新的商业银行则变为一个庞大的向国家寻租的机构（也即对国家采取道德风险行为）。在对待它时，国家很难再采取迄今为止对待农信社的做法，即下放责任，但不承担损失。当然，国家不能再下放责任这点本身没有什么坏处，但国家应该承担起相关的经济损失。但一个庞大而统一的机构将会更容易与国家讨价还价，夸大相关的经济损失，而国家又无法清楚界定哪

¹⁶ 这里假定了信用社职工的工资及其他待遇取决于信用社的盈利，不排除通过吸收存款或央行再贷款，即使是濒临破产的信用社也可为其职工提供优惠工资和其他待遇的可能性，也就是说不排除信用社职工的工资等待遇不取决于信用社的盈利的可能性。另外，值得指出，效率工资说与前面谈到的开除机制说有非常一致的地方，例如，应用到借款人的道德风险问题上，效率工资说也意味着如果信用社能向借款人提供更好的贷款条件（如更低的利率和更好的服务），那么借款人也就会更在乎失去借款机会而不会轻易欺骗信用社。两种理论的不同之处在于，效率工资说更注重从一组织的角度来探讨最佳工资或最佳贷款条件的制定，而开除机制说则主要强调更高工资或更好的贷款条件能更好地起到惩处工人或借款人不良行为的作用。

¹⁷ 需要指出，农信社改革应该坚持合作制这一观点，是针对当前中国城乡经济明显二元化而且商业银行无法满足三农部门资金需求这一既定经济历史条件而提出的，并不意味着合作金融在任何时间和地点都比商业金融更可取。事实上，一方面，随着经济的发展，许多合作性的金融机构都可出现不同程度的商业化特征，如法国的农业信贷银行（陆磊，2002）。另一方面，从长远的观点来看问题，随着城乡经济二元化现象的逐步消失和“为三农服务”不复成为政府的政策目标，信用合作社也许仍有它们存在的土壤，西方发达国家中仍广泛存在的信用协会（credit unions）便是佐证。

些是相关的经济损失,哪些不是。

我们认为,即使把农信社体系改造成为一个商业银行,由于要使它为三农服务,国家又不能让它真正地按照商业原则来操作,似乎也就没有必要把它改造成商业银行。现在的农信社体系实际上在一定程度上既恪守为社员服务的原则,又不完全放弃商业赢利,即兼商业赢利和为社员(三农)服务于一身。

两种方案之间(即将现在的农信社仍然办为合作社与将它改造成商业银行),就服务三农的角度而言,前者有一些优势是后者没有的,它包括:(1)一定程度上的民主管理优势;(2)信息优势;(3)人员成本优势。¹⁸

“一定程度上的民主管理优势”是说,虽然现在的信用社几乎毫无例外地没有实行真正意义上的民主管理(即由社员来决定国家法规允许下的重要决策,民主监督信用社的管理层等),但在一定程度上这种管理还是存在的,或起码有其潜在性。这种潜在的民主管理对农信社管理层的决策和行为是有一定约束力的,也就是说对保证它在一定程度上为三农服务是有影响力的。成为商业银行后,这种潜在的威慑就不可能存在,本地的农民就再也不可能名正言顺地来监督某个为他们服务的商业银行网点的行为。

“信息优势”是说,因为农信社的信贷员和其他职工(包括主任等)一般是来自农村本地的,所以他们对于本地的情况、借款人的信用状况、所贷款项目的质量和风险,会有一定的了解,这对他们正确地做出贷款决定和有效地监督贷款的使用是有极大帮助的。一个在农村的商业银行网点不可能由相同的职工构成,这是由商业银行内部垂直管理所决定的,也受银行经营战略的影响(如果信用社被改造成商业银行网点,一开始职工构成可能不会有太大的变化,但是久而久之,职工构成一般都会起很大的变化)。商业银行网点的职工构成中,不少会是非本地人,不具有当地人所具有的信息优势。

以上所说的当地人具有的信息优势也可以起负面作用。信息优势是相互的,信用社职工对当地居民有很好的了解,当地居民对信用社职工也会有很好的了解,行贿、受贿、徇私舞弊的可能性会相应增加,但这些都是应该也能够通过加强信用社内部管理来加以限制的。

“人员成本优势”是说,外来职工一般需要更高的工资和更好的待遇来吸引他们到某一网点工作,让本地的职工到信用社工作则一般不需要这些额外报酬。另外,如果外地的职工是来自城市等地方,他们的机会工资会比本地

¹⁸ 需要指出两点:一、这里指出的合作社较之纯商业金融机构的三个优势,并不是对合作社优势的全面分析。读者也许可指出合作社其他的优势,但我们认为,这三个优势是主要的。二、说农信社较之纯商业金融机构有以下三个优势,并不等于说农信社在任何时候和任何情况下都一定会有这三个优势,而只是说根据我国目前的城乡二元化经济结构的特点,以及为实现国家服务三农的目标,合作社存在这三个优势。

职工机会工资高，也就是说他们前来工作的薪金也必须有所提高。另外，一个普遍的现象是，即使商业银行或企业网点从本地招工，它们一般也不能付给本地职工低于外来职工的工资。在一定程度上，这是公司内部规章制度所不允许的，部分的原因是因为这会起本地职工的不满。

当然，外地职工也会带来不少本地职工所不具备的专业知识和经验，这对一个商业银行网点的经营和发展是有利的。

基于以上对优劣势的分析，本文认为，把农村基层金融组织继续办成信用社而非商业银行网点成本会更低，为三农服务的效果会更好。

需要说明，以上分析并不只针对把农信社体系改造为某个新的商业银行的建议，它同样也针对把农信社系统经改组后与某一现有的国有银行合并的方案（谢平，2001）。另外，我们建议把农信社继续办成合作社也并不等于说在基层或县联社之上不用有某种跨县或跨地区甚至跨省的联合体。构建这种联合体无疑对整个农信社系统的经营和发展会有好处，虽然构建什么性质和具有什么功能的联合体现在还是一个有争议的课题。我们以上的讨论只是对是否应把农信社继续办成（一定程度上的）合作社还是某个纯粹的商业银行网点提出建议。我们的观点是，应该继续办成合作社，以有助于政府为三农服务目标的实现。¹⁹

（二）国家必须承担起相应的经济损失

虽然建议农信社改革应该继续坚持合作制的方向，但我们并不认为，国家可以继续向农信社转移服务三农的责任而不承担相应的经济成本。诚然，合作社的宗旨是可以放弃商业原则而为其社员服务，但是这不等于说政府可以要求合作社放弃商业原则而为全社会服务。我们已在上面详细分析了国家不承担相应的经济损失所带来的后果，即整个农信社体系不堪重负，许多农信社呆账累累濒临破产。我们还指出了，国家的这种不承担经济损失的做法也妨碍了农信社系统克服借款人道德风险行为和改善内部管理的努力。

在我国，问题不光是当农信社为实现政府的目标而努力的时候政府没有给予相应的支持，更有甚者，政府还在一定程度上拒绝给予信用社与其他金融机构（如国有商业银行）同等的待遇。譬如说，20世纪90年代中期因国家宏观政策的需要实行保值存款所造成的损失，国有商业银行的部分由国家承担了，但是农信社的部分则由农信社自己消化。另外，国有商业银行的不良

¹⁹ 这里有必要提到近年来受到广泛讨论的股份合作制模式（即允许单个社员扩大其股金但仍实行一人一票制）。该方案的一个重要的动机是扩大信用社的资本金以帮助其扩大经营规模和提高防范风险的能力。但是，很难指望在无政府扶助而又负担服务三农重任的情况下信用社能吸引多少社员扩大他们的股金。另一个动机是旨在激发扩大了股金的社员对信用社的监督努力。但要认识到，即使成功地做到了这一点，也存在潜在的促使信用社越趋商业化的倾向（如其他社员不那样积极地参加监督的话）。

资产很大一部分已通过国家财政剥离了,但是农信社系统却至今没有享受到同等待遇,尽管不少不良资产是农业银行和农信社分家时剥离给农信社的(也就是说不完全是农信社的责任),或是后来由农村发展基金会遗留给农信社的。这些与其说应由农信社来负担,倒不如说更应由政府来负担。这种对农村金融的歧视在世界范围内都是罕见的。

我们主张,首先政府应该给予农信社与商业银行同等待遇。其次,政府应为农信社负担相关的服务三农的经济成本。目前既要求农信社放弃商业原则为三农(社会)服务,又不为它们负担相关的经济损失的做法,必然导致农信社不堪重负而产生大量亏损,国家被迫(通过央行)承担这些亏损的最终经济责任。但是,在这一过程中,农信社作为农村金融组织的力量(财力以及提供各种服务的能力)被大大削弱了。另外,由于目前中央银行在农信社出现问题时采用的再贷款救助实际上是一种软约束,也很容易产生或加剧道德风险问题,下文还将谈到这个问题。

(三) 政府负担支持三农的经济责任和道德风险问题

建议由政府全面承担起支持三农的经济成本的同时,也就提出了政府应该通过什么方式来负担此成本的问题,即政府应通过什么方式来按各信用社在支持三农中实际产生的经济损失来进行扶助。这一问题的关键是如何避免其中可能产生的道德风险问题。本文对此没有深思熟虑的建议,只有一些很粗糙的想法,提出来供大家讨论。

首先,避免当地政府的道德风险行为。因为有中央或上级政府来负担损失,所以可预期当地政府(乡或县)会过度要求信用社扩大支持三农的范围(比如过度降低贷款利率,贷款给某些无经济效益或与三农无关的项目等),指望日后由中央或上级政府来负担相关损失,这也是谢平(2001)提到的三层道德风险(地方政府对信用社、信用社内部、借款人对信用社)中的一层。

目前,许多人建议把信用社的行业管理下放到省政府,主要理由是:信用社的行业管理下放到省政府有利于建立农村信用合作社的结算网络和人员培训,同时也有利于避免地方政府对农信社的干预并将风险转移给中央政府。但实际上干预农信社的行为主要在基层政府,尤其是县乡政府。该建议不能从根本上解决地方政府干预农信社的问题,必须与其他方案相结合。对待这一问题,是否可以设想以下一个方案,即打破现在信用社辖区与行政辖区(乡,县)完全相重的局面,使一个基层农信社包含几个乡,需要的话也可以让联社包含几个县。这实际上就是目前人民银行打破省界把全国划分为几个中心分行区战略的延伸。每个基层农信社或联社不要包括太多的乡与县,但也不要少于三个。从博弈论的角度来说,两个乡或者县的政府仍然有很大的

可能性合作起来向信用社寻租，但三个或三个以上的乡或县合作起来对付信用社的可能性就要小许多。

另外，在尽量减少地方政府干预信用社决策和经营的同时，也应尽可能地严格按照一个信用社实际服务三农的“业绩”来相应地提供扶助和补贴。可以选择较能准确反映信用社服务三农业绩的一个或多个指标（如多个指标，应明确确定各指标的权重），例如，当年实际得到贷款的农户占有申请贷款农户或社区总农户的比例，严格用于三农的贷款占当年总贷款额的比重等等。²⁰ 具体标准还可根据地区而有所差异。应尽量避免不按照事先规定的服务三农的“业绩”标准而临时根据信用社当年的亏损程度提供扶助和补贴，因为这样做只会导致和加剧信用社及当地政府对央行或上级政府的道德风险行为。目前央行实行的再贷款政策似乎就存在这方面的问题。在具体操作中，一般是等一地的信用社出现了严重的亏损后再临时决定提供再贷款。²¹

其次，信用社内部的道德风险问题主要只能通过加强信用社内部管理和社员监督来解决，但以上打破信用社、信用联社与乡、县辖区相重的做法以及严格根据服务三农的业绩来扶助和补贴信用社的办法也许对解决信用社内部的道德风险也有帮助。打破辖区重叠后，原来在信用社管理层与地方政府之间可能发生的“密切关系”就更少可能成为滋生信用社自身道德风险的土壤。地方政府在一定程度上还可起到监督信用社的作用。严格按照服务三农的业绩来提供扶助和补贴也有助于杜绝信用社职工的寻租动机。

最后，借款人的道德风险问题只能通过加强信用社的经营管理和通过运用前文提到的开除机制来加以解决。当然，后者要求信用社经营得好并能够向社员提供较好的贷款条件。

（四）不应该把农信社办成成员普及或变相普及的合作社

这一建议背后的原因也已经在上文详述，这里不再重复。但还有一个问题必须说清楚，那就是，也许有人会问，如限制农民的社员资格，怎样体现农信社在为社员服务的同时，也就为三农服务了？对这个问题的回答是，农信社的宗旨只能为其社员服务，支持三农是政府的目标和责任，政府可以通过农信社来帮助实现这一目标，但不能要求农信社放弃其为社员服务的宗旨而直接为三农服务。如果政府这样做了，那最后只会断送信用社。一个政府只能期望个人和组织去做与他们的利益和宗旨相一致的事，而不能要求他们去做超出他们自身利益和宗旨的事，比如去直接为社会服务。信用社成员的

²⁰ 有关类似的业绩指标在一些拉美国家的应用，可参见 IDB（2001）。

²¹ 近些年，人民银行通过专项支农再贷款和救助再贷款向不少地区的信用社提供了无息或低息贷款。专项支农再贷款为这些地区的信用社提供了相关的支农补偿，救助再贷款则是在这些地区的信用社出现了问题后所采取的一种临时急救措施。它一方面为这些信用社减少或填补了部分经营亏损，另一方面也似乎向人们展示农信社享受着央行乃至国家的支持。

非普及化必然意味着将有一些农民得不到信用社的服务和好处,但这也许是由于他们的个人行为造成的。对于非农信社社员的扶持,政府只能通过其他途径来实现。政府也可以将这种扶持交由信用社去做,但政府必须允许信用社把这当作赢利性的事去做,而不能要求他们去提供无私奉献(也就是说,政府必须给予信用社足够的报酬来做这件事)。

另外,限制信用社成员的资格,目的只是使信用社能更好地发挥其开除机制的作用。如果成员增加甚至普及并不影响开除机制的实行(或者每个社员都行为良好而不需要任何开除机制),那么即使信用社成员扩大甚至普及了,也不会影响信用社的经营业绩。法国的情况似乎就是这样(陆磊,2002)。但是,就中国目前的情况来说,开除机制还是有必要的,而且成员的过分扩大或实际上的普及化几乎肯定会影响开除机制作用的发挥。

五、结 论

本文认为,中国农业和农村经济的发展离不开信贷资金的大量投入以及其他金融服务,但是这些靠商业原则是无法满足的。从我国的国情来看,三农部门的资本边际生产率将长期低于非三农部门资金的边际生产率,因此商业原则下信贷资金的配置会更有利于非三农部门。因此,从服务三农的角度出发,本文认为把农信社改制成商业银行在广大的农村是不可行的。²²

严格地说,为三农服务应该是政府的职责,但另人费解的是,长期以来政府却把这一责任下放到了农信社身上,并且不给予相应的补偿,这种做法在很大程度上导致了农信社目前的困境:一方面,政府不给农信社相应的补偿使得农信社经营成本过高,产生严重的亏损,许多农信社已经濒临破产;另一方面,由于农信社是农村金融的主力军,当农信社出现问题时,中央银行又不得不以再贷款救助农信社。政府下放责任又不为农信社弥补相关损失的做法不仅客观上抑制了农信社改善自身经营的积极性,还导致或加剧了多重的道德风险问题。此外,农信社成员资格的实际普及化以及开除机制的缺乏,也使得农信社面临着更严重的道德风险问题。这些反过来又进一步弱化了农信社作为农村基层金融组织的力量,使其为三农服务的能力降低了。

针对上述的分析,本文提出了当前农信社改革的思路,即农信社改革应该坚持合作制,坚持为其社员服务的原则。如果政府要通过农信社来为三农服务的话,它必须给农信社相应的补偿,但在补偿方式上需要慎重考虑,即由中央银行在农信社出现危机时利用再贷款进行救助转为明确地根据农信社

²²当然,也不否认在一些较发达的地区,由于农信社服务三农的功能已不再十分重要,也可尝试把它们改制成商业银行,但就目前而言,这只能是适用于极少数地区。

服务三农的“业绩”指标给予补贴。此外，在农信社改革的过程中，应该避免成员资格的变相普及化并建立强有力的开除机制。

参 考 文 献

- [1] Datta, B., and M., Liu, "Work incentives in a model of collective with and without universal membership." Discussion paper series 99/35, Department of Economics, University of York.
- [2] Dong, X., and G., Dow, "Does free exit reduce shirking in production teams?" *Journal of Comparative Economics*, June 1993, 17(2), 472—484.
- [3] 何广文,《合作金融发展模式及运行机制研究》,北京:中国金融出版社,2001年。
- [4] Inter-American Development Bank (IDB), "Performance Indicators for Microfinance Institutions." 2001.
- [5] Kung, J. K., "Transaction costs and peasants' choice of institutions: Did the right to exit really solve the free-rider problem in Chinese collective agriculture?" *Journal of Comparative Economics*, June 1993, 17(2), 485—503.
- [6] Lin, J. Y., "Collectivization and China's agricultural crisis in 1959—1961." *Journal of Political Economy*, Dec. 1990, 98(6), 1228—1252.
- [7] Lin, J. Y., "Exit rights, exit costs, and shirking in agricultural cooperatives: A reply." *Journal of Comparative Economics*, June 1993, 17(2), 504—520.
- [8] Liu, M., "Exit right, retaliatory shirking, and the agricultural crisis in China." *Journal of Comparative Economics*, June 1993, 17(2), 540—559.
- [9] 陆磊, "论合作金融的混合治理结构—从法国农业信贷银行的制度变迁看中国信用社体制改革" 南京研讨会讨论稿, 2002年。
- [10] 谢平, "中国农村信用合作社体制改革的争论", 《金融研究》2001年第1期, 第1—12页。
- [11] Watson, A., "Financing Farmers: The Reform of the Rural Credit Cooperative in China." mimeo, 2002.
- [12] 中国人民银行,《农村信用合作社管理规定》, 1997年9月。

Reform of Rural Credit Cooperatives and the Government's Role

MINQUAN LIU

(Nanjing University)

ZHONG XU

(People's Bank of China)

Abstract The reform of rural credit cooperatives (RCCs) constitutes the most important part of current rural financial reforms in China, the success or failure of which will have a direct impact on the chances of sustainable rural development, rural prosperity and stability, and the immediate interests of

the farmers. Taking “serving the interest of the farmers, agriculture and the rural sector” as the reform objective, the present paper enquires into alternative directions of RCC reform. It argues that keeping RCCs as proper cooperatives should remain as the direction of the reform. It points to two important policy errors in recent RCC reforms, and argues that the government should fulfill its role that is due from it.

JEL Classification P34, Q14, R51