■政策与管理

农村究竟需要什么样的金融体系

□周天勇

农村融资难，一直是困扰中国农村和农业健康发展的问题。专家学者们对农村如何建立金融体系，提出了各种各样的看法和建议。但是，到底建立一个什么样的农村融资体系，是值得仔细思考和研究的课题。从目前看，基层农村有信用合作社，也有名义上的农业银行，还有农业发展银行，这几年还组建了农村合作银行，曾几何时在农村还曾有过合作基金会和股金会，还有专门从农村抽走资金的邮政储蓄。现在，需要认真和历史地总结这些机构各自的功能和功过得失。

有的县领导认为，他的县里银行设立越多，他领导的县就越能融到资金。其实，这是一种大错而特错的幻想。农业银行，实际上最后变成了商业性银行。商业银行的原则就是哪里的资金利润率回报高，哪里的贷款项目较为安全，贷款就投向哪里。实际的银行运作中，县支行审批贷款的权力非常小，就是地一级支行审批权力也很小，越是农业地区的基层的银行，越是储蓄性质的银行。因此，除了邮政储蓄是专门从农村向城市抽取资金的机构外，一个农业县里，建立的各种银行越多，实际上被抽走的资金就越多。笔者个人估计，各类银行机构从县乡村抽走的资金，近两年每年大约在3000亿左右。因此，从某种意义上讲，或者开个玩笑，农业地区要发展，将这类抽血性的银行分支机构赶走的越多，农村和农业发展的资金条件就会越好一些。

当然，国家对农村的金融投入也不少，为何对农村和农业的发展作用总是不显著呢？就农村合作信用社的情况看，原因在于：一是县乡领导干预贷款，或者信用社亲戚朋友贷款，放出去就有去无回；二是运动式地放款，给发展乡镇企业和建设小康社会下达指标，为了达标，县乡领导命令给产权不清的乡镇企业和其他项目贷款，形成收不回来的坏账；三是农村合作信用社产权不清，对放贷没有出资人的严格约束，领导贷款，人情贷款，甚至收回扣的贷款很普遍，最后形成大量的不良资产。而曾红极一时的农村合作基金会和股金会，则更无章法，成了县乡村干部的小金库，乱放款，甚至乱开支，在农村形成了巨额的不良资产。农业银行和农业发展银行，除了银行本身的产权和管理问题外，则是给国有的粮食收购企业和农业生产资料企业贷款，这些企业收益较低、负债率较高、管理不善，甚至专门吃国家银行的贷款，加上政策性亏损，也形成了巨额的坏账。因此，可以说，我们过去在农村金融方面的努力，与农村和农业发展的需要来说，基本上是失败的。

有的学者认为，加大农村的信贷投入，要改革银行体制。其实，各种银行的产权不清和管理不善，即使会形成坏账，有关发展农村的政治动员和领导干预，还可以使银行向农村和农业贷款。假如将各种银行的产权明晰化，再加强其管理和监管，由于资金追求利润和安全，农村和农业则会更贷不到款。

议论到这里，也就到了究竟怎样形成一个为农村和农业服务的融资体系的话题上。总结上面的教训，**笔者认为，从思路上讲，这个体系要考虑：一是如何在农村和农业中形成封闭式的资金借贷流动机制，使农村自己积累和在外务工流入的资金不被设计和建立的金融机构所抽走；二是由于农业和在农村的产业的资金利润率较低，国家需要给以一定的支持，但是支持的方式要进行改革；三是要利用农村本地的土地和企业等资源，形成抵押体和融资体；四是要建立真正的产权清晰的农村村民自己的合作金融组织，为参加合作组织的农民服务。**

首先，发展农村小额贷款，对产粮区和中西部贫困地区的小额贷款，国家财政给以贴息。从我国和国际上总结的经验来看，对农民发放小额贷款，帮助其发展微型的牧业和农业项目，成功率较高，还贷率也很高，坏账较低。因此，政府扶贫，改变给钱给物的扶贫形式，将扶贫的一部分资金拿出来，进行小额贷款的贴息，是一种最好的开发式扶贫的好办法。

其次，要正确看待民间借贷，允许和规范民间借贷在农村的存在。从政策上看，我们一直将民间借贷视为非法，总想将其打光而后快。但是，如果反思一下，一是农村的钱都让各金融机构抽到城市里去了，农民在农村合作信用社也贷不到款，再没有点民间私下借贷，农村的资金融通从哪里来？二是假设将江浙、广东、福建一带的民间借贷都打光了，我觉得东南沿海的民营经济发展也就垮台了。因为这些地区的民营经济，从其开始发展到现在，都无法从银行中得到贷款，都是依靠民间借贷成长起来的。

再次，集体土地不再经过征用可以进入用地市场，农村的土地可以抵押融资，要将土地永佃给农民，提高土地的年期价值，使土地在抵押融资时获得更多的资金。农村为什么得不到资金？一个很重要的原因就是没有抵押物。从制度原因上讲，虽然农村土地为集体所有，但是实际上农村土地由于不允许抵押，农村集体所有是一种不完全的所有。如果是完全的所有，那么我的资产，为什么我不能抵押呢？因此，一些有关的部门法律和法规，实际上与宪法关于国有和集体所有土地的规定是相抵触的。农村土地可以抵押，就为农村贷款，形成了一个重要的制度基础。

第四，要建立农民自己的农村合作金融组织。合作制与股份制的不同，就是参加者按投入多少分红，但按人表决。这样一种机制设计决定了产权的清晰，同时也保证了资金在合作圈内的封闭运营。目前的农村合作信用社，或者合作银行，实际上并不是真正意义上的村民合作制度的经济组织。所以，对其从农村向城市抽取资金，没有制度设计上的约束。我认为，根据经济发展水平和村民素质的不同，有的地区可以允许民间借贷存在，有的地区可以发展金融互助合作社，有的地区可以规范为农村金融合作社。并不一定要将农村信用合作社改制和发展成为农村合作银行。一旦成为银行，一般来说，又会成为从农村向城市抽取资金的金融管道。

第五，发展企业，通过企业进行融资。农业地区县城和中心镇，要发展农业加工企业和其他企业，特别是发展众多的中小企业。企业实际是融资的微观主体。一个地区，能从全社会总的资金中分配到多少资金，取决于这个地区企业的数量和企业的规模。这些企业的发展，反过来再带动农业和农村的发展，使农村和农业有更强的资金积累和吸收能力。因此，我们在这里谈论农业和农村的融资问题，如果农业地区县城和中心镇没有多少企业，实际上也就没有了农业地区融资最重要的微观主体和通道。

第六，国家要对银行发展农业和农村的贷款，给予降低税率、财政贴息、分配一些呆坏账准备金等方面的支持。因为农村和农业贷款的回报率肯定要比非农业项目低，而且风险也较大。如果国家对各种贷款都实行一样的税收、利率政策，甚至将呆坏账准备金都用于城市和非农业产业的不良贷款核销，除非向农村和农业贷款是强制的政治任务，否则商业性银行谁也不会去贷款。因此，在形成支持农村和农业的金融体系设计上，国家的差别税收、财政贴息和呆坏账准备金使用的要件，是必不可少的。

总之，笔者认为，需要从思路上进行反思，就以上六个方面综合努力，才能形成不损害农村和农业发展的，真正支持农村和农业发展的新的农村金融体系。

“三农”问题系列笔谈（四）

■有感而发

关键是有法必依

□邓聿文

随着国务院调查组对安徽阜阳劣质奶粉事件调查的逐渐深入，其背后的监管缺失问题已浮出水面。正如阜阳有关方面所说，劣质奶粉的问题出现是没有高度重视的结果；其次，工商、卫生和质检部门综合监管责任不清，并且没有建立长期的监管机制。

其实，如果我们把眼光放远点，就会看到，在近年来陆续曝光的假酒案、敌敌畏火腿、注水肉、黑心棉、毒大米、劣质化肥农药等案件中，都存在监管不到位的情况。进而我们可以再追问，整顿市场秩序、打击假冒伪劣的口号喊了十多年，期间，也进行过多次全国范围的治理整顿，但为什么市场经济环境却不见好转，假冒伪劣行业日趋繁荣呢？

反思其中的原因，有人认为这是我们在建立市场经济体制的过程中，盲目迷信产权私有和夸大市场机制的自发作用所致。应当承认，在市场经济发展过程中，过度竞争及市场的自发性有时的确会形成对秩序的破坏力量。因为逐利性是各种社会形态下商品生产经营者的共性。在追求利润和参与市场竞争的过程中，受局部利益和个人利益的驱动，有少数不法分子会不择手段地唯利是图、损人利己。另外，由于生产销售假冒伪劣商品比生产销售货真价实商品的成本低，根据经济学的劣币驱逐良币原理，高成本的货真价实商品就很难在市场上与假冒伪劣商品竞争。因此，很多企业为了生存和赚取更多的利润，也不得不昧着良心加入到大肆生产和销售假冒伪劣商品的队伍中来。

然而，上述看法充其量只说到了问题的一个方面。从经济学意义上讲，假冒伪劣横行的根本原因不在于社会中有一部分人唯利是图或法制、道德操守低下。因为，在任何制度背景下，唯利是图、损人利己、铤而走险或缺乏遵守共同行为准则意识的人总是存在的。否则，我们就无法解释像美国这样有着成熟的监管制度和经验的国家，也会出现安然和世通造假的事情。**问题的根源在于，不论社会具有怎样的公开约定，如果在实际经济运行中，当人们发现，破坏制度总是可以比遵守制度获得更大的收益，那么就会有越来越多的人自觉或不自觉地从遵守制度转向破坏制度。**这样，久而久之，社会的经济秩序一定会趋于紊乱。

所以，问题的关键：一是维护制度的成本太高，以致执法者从执法中获得的收益根本无法弥补为维护制度而付出的成本；二是维护制度的人或机构本身也在从破坏制度中捞取“好处”。由此来看，尽管市场机制的本质是“利益驱动”，但当前市场经济混乱的根本原因并非是市场机制作用的结果。恰恰相反，市场机制的最大优势就在于可以强制地实现“优胜劣汰”。在充分优化选择的市场力量面前，“假货”是不可能有长久、普遍的生存之地的。

因此，**要比较彻底地消除劣质奶粉这种事件的发生，根治假货泛滥和市场无序现象，不在于重新回到政府管制的老路上去，限制市场机制作用的发挥，而是要解决有法不依的问题，清除那些妨害“优胜劣汰”机制发挥作用的非市场力量：**一方面，在严格限制政府对微观经济活动干预的同时，加强政府在公共服务上“看得见的手”的力量，保护生产经营者、消费者的合法权益，使各类市场主体在相关法律的约束和保障下进行生产经营，取得合法的利益；另一方面，在降低执法成本的同时，加大惩罚力度，使市场秩序失范的后果由包括监管者失职在内的违法者承担。

■调查研究

农民工心理问题不容忽视

□康来云

社会心理是对社会存在的比较直接的反映，现实生活中发生的许多问题都伴有心理因素的作用。农民工作为一个伴随着改革开放和社会转型而出现的特殊群体，其心理与情绪状况是社会运行的一面“镜子”，能够从一个侧面反映出这一群体对社会变革的主观感受情况。前不久，我们对河南省外出民工的心理与情绪状况进行专题调查，通过问卷调查和个案访谈，我们发现，农民工不仅是一个收入低下、生活贫困的群体，而且是一个面临强烈心理矛盾与心理冲突的群体，有些心理问题已经成为社会稳定的制约因素，应引起政府和社会的关注。

自卑心理和孤独情绪。在调查中，我们感到，虽然改革开放已经20多年了，有的农民工进城已经十年甚至将近二十年了，但对大多数农民工来说，制度性歧视仍是一个根本性的事实。农民工由于没有城市户口，在就业、生活、医疗、教育等许多方面与城里人隔着一条人为的然而却是难以逾越的鸿沟。城市居民由于先天具有的城里人身份，不须通过后天努力就可获得许多社会公共资源，在社会生活方面能够享受到诸多特权，在社会竞争方面占据着明显的优势，无论在现实利益和心理感受上都有一种高高在上的优越感。这种身份差别而导致的不平等很容易使农民工产生自卑心理。虽然农民工从心里非常希望得到城里人的承认和接纳，但农民身份又使他们在面对城里人时往往显得非常自卑，甚至会自觉不自觉地回避与城里人交往，形成自我隔离的状况。很多农民工进城已经十多年了，却几乎没有城里人朋友。农民工基本上没有文化娱乐生活，长年累月重复干活——吃饭——睡觉的单调生活，很多农民工将在街上溜达、看临街电视、打扑克作为业余生活的主要内容。每当华灯初上的时候，我们总能看到三五结伴的农民工踯躅在街头，与城市中万家灯火所营造的温馨氛围形成鲜明对比。

被剥夺心理和不满情绪。城乡贫富差距的逐年加大是导致农民工心理失衡的主要原因。近年来，城市职工的工资普遍有所提高，又有医疗、教育、失业保障等各种社会福利，加上农产品物价比较稳定，粮食等食品类价格较低，大多数城市居民都能够较为从容地生活。而农民工虽然从事的是劳动强度大、工作环境恶劣、危险性高的工作，但在收益的分配上，却是受益最少的群体。即使在同一个工厂里，城市工与农民工也是同工不同酬，农民工干的是最重、最脏、最苦、最累、最险的活，拿的却是很低的报酬，并常常受到企业主的克扣和拖欠，有的民工辛辛苦苦干了一年，甚至连一分钱也拿不到。很少的工资收入和养家糊口的繁重负担，使得农民工在生活上只能维持很低的水平。对于在家务农的农民而言，由于农户与农户之间贫富差距较小，对农民个人的心理刺激也小，而农民工身处城市，对城乡差别有直接而强烈的心理体验。收入分配上的不平等和生活水平上的巨大反差，容易使农民工产生强烈的被剥夺心理。在自身利益长期被忽略以致损害的情况下，容易引发他们对现实社会的严重不满，并在个别人身上发展为反社会心理。近年来，一些城市不断发生因老板克扣农民工工资和虐待工人而导致农民工绑架甚至杀害老板及家人的恶性案件；有些地方还多次发生农民工因对政府和社会不满而冲击政府机关、制造突发事件、报复富人群体的事件。

压抑心理和怨恨情绪。在走访中我们感到，与生活上的贫困相比，更难以忍受的是农民工不被城市接受，不能与城里人正常交往与合作，不能像城里人一样感受到平等与尊严。在日常生活中，农民工经常受到个别城市居民的不公正对待。有的居民以自己城市人的身份歧视农民工，将农民工视为“外来人”，将他们看作是低人一等的“二等公民” 甚至故意在公共场所欺负、捉弄农民工；有些城市居民对为他们提供服务的农民工（装修工、保姆等）缺乏信任、理解和尊重，甚至故意刁难，丢了东西就认定是农民工所为，直接伤害了农民工的自尊心；有些城市执法人员在执法和城市管理过程中对进城农民与城市居民持双重标准，对农民工动辄罚款、毁坏东西甚至任意打骂；有些商场、酒店、浴池等公共场所以衣冠不整、有碍店容或影响其他人消费等种种借口拒绝农民工进入。大多数农民工坦言，他们心里最难受的就是城里人看不起自己，个别城市人还以对农民工进行习难和人格侮辱为乐，这很容易产生农民工与城里人的“族群对立”，他们中的个别人则可能在人格受损时以破坏城市公共设施、偷窃、群殴等极端方式来发泄自己的怨恨情绪。

社会稳定是我国社会主义现代化建设过程中的一个十分重要的问题。社会稳定从根本上说是人心的稳定。我国有九亿农民，据统计，进城务工的农民已超过一亿人，动态地看，今后几年，这一城市边缘群体的队伍还会呈扩大的趋势。**农民工因日趋加大的城乡差别、相当困难的生存条件以及种种不公正对待而产生的心理失衡，正成为社会不稳定的重要因素，其可能产生的社会负面影响不容低估。**

公司治理结构、机制与效率

——公司治理案例的国际比较

□何家成

2、改进董事会的做法

公司治理是现代企业制度的核心，董事会是公司治理的关键。

90年代以来，美国大公司改进公司治理一项重要的举措，就是制定并不断完善《公司治理指南》。在这10家企业，《公司治理指南》的重点，主要不是规范股东大会、经营班子，而是改进董事会。所以，《公司治理指南》实质上就是董事会的运作指南。在改进董事会方面，他们具有共性的做法如下：

（1）缩小董事会的规模

这10家企业中，除3家未做规定外，有7家规定董事会的人数为7-13人。2002年，10家董事会平均为13人，最多的17人，最少的10人。当年，美国标准普尔500家企业董事会的人数平均为11人，最多的31人，最少的3人。

董事会的人数：一是与资产规模没有相关关系。花旗集团总资产是9万多亿人民币，但董事会只有17人。二是与销售规模、员工规模没有相关关系。沃尔玛的销售额超过2万亿人民币，员工130万，但董事会只有14人。三是与下属子公司数量没有相关关系。时代华纳拥有1500多家子公司，董事会只有13人[43]。据《2003年上市公司董事会治理蓝皮书》介绍，2002年我国上市公司董事会的人数平均为10人[44]。

（2）提高独立董事的比例

尽管10家都未规定独立董事在全体董事中应占多大的比例，但都明确规定董事会大多数应由独立董事组成。2002年，10家独立董事的比例平均为80%，最高的92%，最低的57%。当年，美国标准普尔500家独立董事的比例平均为72%。2002年，我国上市公司董事会中有98%设立了独立董事，独立董事比例平均为23%，也就是说，每个上市公司的董事会平均有2名独立董事。

（3）放松CEO兼董事长的规定

从规定看，有2家仍坚持CEO必须兼董事长。有3家规定可兼可不兼，并且如果兼，则在独立董事中增设一名首席董事（lead director），这相当于副董事长，以遏止CEO兼董事长带来的弊端。有5家规定CEO不兼董事长。但到2002年，在这10家企业，CEO兼董事长仍有9家。2002年，我国上市公司总经理兼董事长的比例仅为12%，但总经理兼董事的比例高达85%。

（4）改善独立董事的薪酬安排

除3家未做规定外，有7家规定，独立董事的薪酬应以股票形式支付，其中4家规定大部分要以股票形式支付。还有4家规定，独立董事从加入董事会之日起5年内，应持有相当于3-5倍董事年薪的股票，并禁止在服务期内出售这部分股票。2002年，这10家独立董事薪酬，平均为9万美元，最多的23万美元，最少的3.5万美元。当年，《财富》美国1000强企业独立董事的平均薪酬是8.9万美元。为激励独立董事勤勉尽职，越来越多的公司开始放弃基于出勤率的薪酬安排，改为基于公司业绩的薪酬安排，使独立董事的利益与股东的利益挂起钩来。

2002年，我国上市公司董事中，有37%的人不在上市公司领取报酬，领取报酬的年薪平均为9万元人民币，所有董事的平均持股为3.2万股。需要说明的是，我国的董事主体是非独立董事、全日制工作的。他们的年薪是全日制工作的报酬，而不像美国独立董事的年薪只是一种兼职收入。

（5）延长独立董事退休年龄，限制退休CEO留在董事会

除3家未做规定外，有7家规定退休年龄为70岁以上。延长退休年龄，是由独立董事的工作性质以及独立董事的人才市场性质决定的。独立董事是非全日制工作，工作量相对不大，但工作阅历与工作经验的要求很高，胜任的人才是稀缺的。2002年，这10家独立董事的年龄平均为61岁，最大的65岁，最小的58岁。当年，美国标准普尔500家独立董事的年龄平均是59.9岁。已有3家规定，退休CEO不能留在董事会。这种做法也是为了提高董事会的独立性。2002年，我国上市公司董事的年龄分布是，40岁以下的占22%，40-49岁的占39%，50-59岁的占30%，60岁以上的占9%。

（6）建立独立董事的执行会议

除5家未做规定外，已有5家规定，每年必须召开不少于3-4次独立董事执行会议（executive session meetings），经营班子成员包括CEO不得参加。据1999年美国的一项调查，69%的董事会一年平均召开3次独立董事执行会议。

执行会议的主要目的是，让全体独立董事在制定CEO的经营业绩目标、检查CEO经营业绩的真实性、评价CEO的实际经营业绩、确定CEO的薪酬安排等问题上，能够真正发挥作用。

（7）推行董事一年一选，限制董事兼职

除4家未做规定外，有6家规定董事实行一年一选。对在其他公司董事会的兼职，有5家未做规定，有3家规定不得超过4家，有2家规定不得超过2-3家。2002年，美国标准普尔500家独立董事的任期平均为8.4年。美国公司文库提供的美国最大的1700家公众公司独立董事在其他公司董事会的兼职情况如下：1家不兼的占66%；兼1-3家的占32%；兼4家以上的占2%。规定董事一年一选，有助于鞭策董事尽心尽力做好董事工作；而限制董事的兼职，有助于他们集中精力做好董事工作。我国《上市公司治理准则》规定，我国上市公司独立董事的兼职不得超过5家。

（8）聘请独立的外部顾问

10家都规定，董事会及其专门委员会，都有权聘用独立的外部财务、法律、薪酬和其他顾问，聘请的费用由公司承担。聘请独立的外部顾问，有助于董事会及各专门委员会在战略决策、监督经营班子时提高专业判断能力，增强决策、监督的可靠性。

上述8种做法，反映了美国大公司目前改进董事会中一些带有共性的做法，也与美国著名公司治理专家R. Monks提出的加强董事会的12项建议，大体是一致的[45]。

（四）

注释：

[43] 均是2002年数字。

[44] 王忠杰：《2003年上市公司董事会治理蓝皮书》，中国经济出版社，2003年。后面所用我国上市公司的有关数据，均引自此书。

[45] R.Monks等：《公司治理》，美国Blackwell出版社，2001年。R.Monks提出的加强董事会的12项建议是：（1）改善董事的薪酬安排。主要是增加薪酬中的股票比例。（2）增加独立董事的权力。主要是CEO与董事长要分设，在董事提名上要不受CEO的左右。（3）建立独立董事市场。主要是随着机构投资者的发展，有可能建立一支专门监督经营班子、有专业能力、全日制、并同时在5-6家企业担任独立董事的队伍。（4）建立指派董事。在美国Michican州注册的公司，可以设定“指派董事”（designated director）制度。指派董事的薪酬、权力、责任比独立董事更大。（5）敢于“投反对票”。对经营业绩不佳公司的董事会、经营班子，一定要投反对票。（6）完善审计委员会。主要是要改变CEO们将最没有实际经验、又最不具有财务资格的人放在审计委员会。（7）考评董事会。主要是要确定经营目标，并考评董事、专门委员会及董事会整体的业绩。（8）建立独立董事执行会议。主要是不让经营班子参加的情况下，由独立董事研究确定一些大事。（9）改进CEO继任计划。主要是改变由现任CEO控制CEO人选的提名。（10）设立首席董事。如果CEO兼董事长，则需在下列问题上与首席董事商量：董事会专门委员会成员、主席的挑选，董事会会议议题的确定，董事得到的信息保证，董事会会议的充分有效性。（11）使独立董事真正成为董事。独立董事可能什么都不做，要他们代表股东的利益，他们必须也能分享这部分利益。也就是在不破坏独立性的前提下，使他们具有履行独立董事职责的积极性。（12）加强股东参与。董事会在不受股东的监督时，他们的行为是不会端正的。

聚群英智慧 创时代业绩
群英会集团
电话:(0377)3039601 传真:(0377)3039606
E-mail:qunyinghui@tobaccoha.com.cn