

国民政府时期农村合作金融述评

徐畅

(山东大学历史文化学院, 山东 济南 250100)

摘要: 国民政府基于摆脱经济困境、铲除中共革命根源和作为遗嘱执行人践诺的需要, 大力发展农村合作金融, 为农民提供一定数量的低息借贷, 基本保证了抗战时期军民粮食供应。国民政府农村合作金融主要是通过农村信用社来实现的, 并最终形成其在治理结构、业务组织和产权(资金)构成方面的内部治理特征。国民政府将合作运动奉为国策, 制定一系列政策法律、成立相关管理机构、建立合作金融体系, 促进合作运动的规范化发展。尽管和西方合作金融相比, 国民政府时期农村合作金融存在为特权阶层所操控利用等诸多弊端, 但一定程度上改变了农村借贷格局, 促进了农村经济的发展。

关键词: 农村合作金融; 信用合作社; 内部治理; 扶持政策; 华洋义赈会; 国民政府; 述评

中图分类号: F832.9

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)02-0070-04

Review on the rural cooperative finance during the National Government period

XU Chang

(School of History and Culture, Shandong University, Jinan 250100, China)

Abstract: In order to get rid of the economic predicament, eradicate Chinese Communist revolutionary roots, fulfill the duty as an executor of Doctor Sun Yat-sen's construction cooperatives, the National Government vigorously developed rural cooperative finance, supplied farmers with certain amount of low-interest loan, basically guaranteed the food demand of the army and the people during Anti-Japanese War. The rural cooperative finance accomplished its goal through rural credit unions, and the system of rural cooperative finance was preliminarily built up with internal management features in the aspects of organization and financing. In comparison with western cooperative finance, the rural cooperative finance in the National Government period was congenitally deficient and the amount of share capital was relatively low. Moreover, it was in a situation of postnatal malnutrition where rural cooperative finance was controlled by privileged classes, thus causing a number of disadvantages. However, in spite of all the mentioned defects, rural cooperative finance at that time did, to some extent, boost the development of economics in rural areas.

Key words: rural cooperative finance; credit union; inter management; support policy; China famine relief commission; the National Government; review

1923年成立的华洋义赈会为中国农村合作金融奠定了第一块基石, 此后南京国民政府开展了大规模的农村合作金融运动, 并取得了一定成效。笔者拟在对国民政府时期农村金融合作的发展成就进行简要梳理的基础上, 探讨其社会动因、内部治理特征及其扶持政策。值得说明的是, 中国共产党所组织的农村合作金融以及日据时期华北、东北、

台湾三地的农村合作金融, 不在言说范围之内。

一、农村合作金融的成就与动因

国民政府时期的农村合作金融事业是民间自发组织的华洋义赈会的余绪和发展。1920年陕西、河南、山东、山西、河北五省大旱, 灾黎2000万, 死亡人数超过50余万, 灾区达300余县, 引起国际社会的广泛关注, 中外人士纷起救济。救灾事务结束后, 以救灾余款成立了“中国华洋义赈救灾总会”, 1923年6月在河北香河设立了中国农村第一个信用合作社, 并由信用合作社入手, 进而提倡其他合作社及其联合会, 从而开启了近代中国农村合

收稿日期: 2014-03-18

基金项目: 国家社科基金资助项目(13AZS014)

作者简介: 徐畅(1965—), 男, 安徽金寨人, 教授, 博士生导师, 研究方向为近代中国农村社会经济史。

作金融之路。尽管华洋义赈会开展的农村合作金融属于社会改良范围,但是它仍然不能见容于北洋政府,河北定县、香河等地合作社均被取缔营业^[1]。国民政府时期开始大力发展农村合作金融,农村合作社获得长足发展。1931年全国共有合作社2796社,1936年达37318社,1945年为172053社,此后基本维持在16至17万之间^{[2]98-99}。合作社给农民提供了一定数量的低息借贷,打击了高利贷,在一定程度上改变了农村借贷格局。它是现代农业金融在中国生根、发芽、成长的重要标志,此前中国农民借贷渠道只有私人、典当、合会,合作社的出现使农民借贷又多了一种选择。随着合作运动的开展,合作社的影响也与日俱增。据1934年调查,全国22省农户借贷来源中,合作社平均占2.6%^{[3]345},绝大部分为私人借贷——基本上属于高利贷。由于合作运动的开展,这种局面在抗战时期发生了变化,1938-1946年国统区15省合作社借贷比例分别上升到17%、23%、26%、30%、34%、32%、27%、19%、19%,此外合作金库借款还分别占2%、2%、2%、4%、6%、5%、4%、3%、2%^{[2]121}。抗战时期国民政府退居大后方,西南地区人口迅速增多,随着海外交通线逐渐缩小乃至被阻隔,粮食供应成为国民政府的一个难题,通过农村合作金融大后方农业生产获得了发展,基本上保证了军民粮食供应,对抗战的最终胜利功不可没。

国民政府时期农村合作金融之所以得到大力发展,其动因主要有三方面。

首先,摆脱经济困境的需要。对于1927年刚刚成立的国民政府来说,农村危机是其必须面对的现实。大约从20年代中后期开始,中国农村经济开始出现停滞甚至衰退的局面,30年代前期已经到了崩溃的边缘。20~30年代“救济农村”的呼声充斥报刊杂志,蒋介石也说“复兴农村、发展农业为当前之急务,亦即救济经济、国难唯一之要图”^{[4]235}。社会各界对复兴农村提出了种种方案,开展合作运动就是其中之一。特别需要说明的是,20~30年代金融枯竭、高利贷猖獗是农村经济危机最主要的表现之一,金融救济是社会各界救济农村的最重要主张,无论是政要还是学者都一致认为要利用合作金融救济和复兴农村。

其次,铲除中共革命根源的“需要”。国民党政要认为合作运动既能复兴农村经济,又是消除中共领导的土地革命根源的治国良方。例如陈果夫说

“国民党要实现阶级协调,防止阶级斗争,就应该采用合作社的方式”^{[5]173}。蒋介石曾多次就合作运动对取消中共革命的作用进行阐述。他说,“农村合作制度,与农村土地处理,如辅车相依,缺一不可不能推行……此以合作社为富有弹性之土地分配工具”^{[4]237},并且“循是以行,……性质虽似温和,而手段仍趋积极,故利用合作社之组织,实避土地革命之惨祸”^[6]。尤其是在几次“剿共”失败之后,蒋介石更是对合作运动寄予厚望,要“与匪争民”,企图通过经济上的合作社和政治上的保甲制度达到全面控制农村、消灭中共的目标。

最后,作为遗嘱执行人践诺的需要。清末民初合作主义思潮开始传入中国,孙中山、廖仲恺、戴季陶、胡汉民、叶楚傖等国民党人对其早有注意,孙中山称赞合作社是实现分配社会化和消灭商人剥削的好办法,并于1919年在《地方自治开始实行法》中说,“此后之要事,为地方自治团体所应办者,则农业合作、工业合作、交易合作、银行合作、保险合作等事”^{[7]492}。这对南京国民政府开展合作运动起了重要作用,正如陈果夫所说,该文“后来成为国民政府训政时期根本法之一,其效力与约法等同”,“国民党之重视合作运动,实以此为起点”^{[8]448}。蒋介石一直自视为孙中山的继承人,南京国民政府也一再声称三民主义是国民党的建国纲领,而合作社又是实现三民主义的基本组织,所以国民政府不能不遵照“总理遗教”开展合作运动。

二、农村合作金融的内部治理特征

华洋义赈会的信用合作模式,为国民政府时期农村合作金融内部治理特征的形成奠定了基础。1923年华洋义赈会设立合作委员会,制定合作社《模范章程》,规定每社人数须在12人以上;社员须年满20岁,品德良好;入社需2人以上介绍,四分之三社员同意才能被接纳;社员须认购2至10元的社股;经三分之二社员同意,可以开除社员等等^{[4]463-471}。很明显,华洋义赈会举办的合作社是采用德国雷发巽式的信用合作模式,其特点是:社员共同负担无限清偿责任;每个社员都必须认购基本股数;所有选举事务一人一票,实行民主管理;赢余一部分作为公积金;可以吸收存款;合作社为经营而非慈善性质。华洋义赈会深知“善门难开”,为避免被人利用,考核相当严格,通常要经过1年以上的观察,以确认社员意图正当与否,考核合格,

始得发放贷款,所以发展十分缓慢。据统计,1923到1931年,只有277家合作社被承认是合格的,有资格贷款的社员不到9000人^{[2]72}。华洋义赈会开展的农村合作金融实质,是通过合作社把农民集结为信用团体单位,减少借贷的交易费用,从而把现代银行和国家金融机构吸引到农村的金融活动中。国民政府时期发展农村合作金融,即是通过信用合作社这个渠道来实现的,并最终形成其在治理结构、业务组织和产权(资金)构成方面的内部治理特征。

在治理结构和业务组织方面,农村信用合作社虽有差异,但大致相同。一般而言,最高权力机关是全体社员大会,高级办事员、理事等均由社员大会选举产生。此外,还设有监督组织,由社员大会授权监事,负责监督理事工作。尽管农村信用合作社可以有多种业务(例如存款、兼营其它合作业务),但是其最重要的业务是对社员放款;放款种类繁多,但其宗旨一般是农业生产放款,例如购买耕畜、支付地租工资等等。放款期限一般1~4年,实际借款无超过3年者,以1年以内者居多。例如1932年河北6个月至1年者占48.47%,江西全在1年以内。合作社对社员放款数量较少,低于50元者占80%以上^[9]。信用合作社社员借款需要承担相应责任,但是程度不一。可以是无限责任制,即社员负担合作社的无限责任;可以是有限责任制,即社员负担合作社的有限责任;可以是保证责任制,即在社员所认定的股额外,再保证定额的责任。

信用合作社资金是社员借贷与合作社放款的主要来源,它由社内资金和社外资金构成。合作社的社内资金,即社员的自集资金,包括社股、存款和公积金三部分。社股即社员缴纳的股金,存款即社员或者非社员的储蓄,公积金即合作社赢余提留。因为农民极端缺乏现金,加上即使有钱也不愿意存款于合作社,所以合作社存款数量微乎其微,几乎可以忽略不计。由于合作社不仅盈利比例低,而且盈利数量微小,所以公积金数量也极少。于是社员自集资金就只剩下股金。据1934年调查,全国3087社股本在50元以内者占25%,25元左右较为普遍,而每社人数在15人左右,也即人均缴纳股金仅1元左右^{[10]31-33}。此系有股本者,而且尚有未缴丝毫股金的合作社,资金完全依赖外借。社外资金指合作社由政府拨款或向金融机关借款,然后再转贷给社员,信用合作社居中间地位,它要对

金融机构和社员负双重责任。以华洋义赈会为例,从1923年到抗战前,农村合作资金除救灾余款外,主体是政府拨款和银行搭款。例如1931年长江大水泛滥,安徽、江西、湖南、湖北、江苏五省受灾严重,国民政府救济水灾委员会利用美麦借款4万吨充作救灾基金,救灾会又就中划拨2.38万吨,合176万元,委托华洋义赈会办理皖赣农赈及江西工赈。又如1931年3月上海银行搭款2万元,1932年6月搭款5万元,1933年2月搭款10万元,充作农村合作贷款资金。

三、农村合作金融的扶持政策

国民政府将合作运动奉为国策,制定了一系列政策法规,为农村合作金融的发展提供必要的组织和制度保障。

首先,制定政策法律。1928年2月,国民党中央执行委员蒋介石、张静江、陈果夫等人在第4次全体执监会议上,联袂提出《组织合作运动委员会建议案》,表示“应特别提倡合作运动!应把合作运动的理论,切实研究起来、宣传起来,然后实行起来”^{[11]159}。据粗略统计,1928-1930年国民党要人和政府发布的与合作有关议案和通令达19项之多。1931年5月国民党第三届中央第一次临时全会通过《中华民国训政时期约法》,其中第34条规定:“为发展农村经济,改善农民生活,增进佃农福利”,国家应积极“设立农业金融机关,奖励农村合作事业”^{[12]271},农村合作事业首次在国家“根本大法”中得以确认。同年国民政府实业部公布“农村合作社暂行规程”,是为国民政府关于合作社具体业务的最早法令。1932年中央政治会议规定“合作社法十大原则”,立法院据此起草了《合作社法草案》。1934年立法院通过《中华民国合作社法》,对合作社的性质、设立、社员、股金、管理、组织、业务、分配等内容作了具体规定。此后随着形势的变化和发展,国民政府又不断地对各项法律进行调整和完善。总之,一系列的政策、法律为合作社提供了保障,为其规范化发展奠定了基础。

其次,成立管理机构。南京国民政府成立初期,全国的合作运动基本上处于无序状态:有华洋义赈会举办的合作社,有江苏、浙江等省举办的合作社,还有国民党在鄂豫皖举办的合作社,彼此之间各自为政、互无联系。为了改变这种局面,1935年国民政府在实业部设立合作司,专掌全国合作社的调

查、促进、视察与监督之责，统一行使全国合作行政权，到1936年底全国各地公私团体组建的合作社全部纳入该系统。抗日战争开始后，1939年国民政府在经济部设立合作事业管理局，掌管全国合作事业。1940年8月国民政府行政院颁布《县各级合作社组织大纲》，规定合作社是国民经济的基层单位，与“地方自治”相配合，合作社设置与行政区域一致，每保一社，每户一社员；每保合作社加入乡(镇)合作社，乡(镇)合作社加入县联社；保、乡(镇)合作社一般兼营其他业务，专业合作社另行组织，形成系统。1942年各省成立合作事业管理处，各县设立合作指导室，形成从中央到地方的各级合作行政管理、指导体系，以便利合作运动的开展。

最后，建立合作金融体系。资金是合作社的血液，由于农民极度贫困，合作社股金微小，所以合作金融业务离不开外来资金支持。1931年以前江苏、浙江分别建立农民银行，为合作社提供资金。1933年国民政府设立豫鄂皖赣四省农民银行，开始建设专业合作金融体系。1935年中国农民银行、1936年农本局成立，以图建立全国性合作金融体系。同时国民政府还极力动员、组织商业银行向农村放款，为合作社提供资金。1936年实业部合作司开始筹办中央与省市合作金库。抗战爆发后，尽管国民政府没有建立起完善的合作金融体系，但是合作金库获得一定程度发展。1941年国民政府已设立合作金库417所，其中省库7所、县库410所，在农村合作金融中起到了一定作用。

国民政府时期农村合作金融虽然取得一定成就，但也存在诸多弊端。首先，合作社为特权阶级操纵利用，把真正急需资金的农民排除在外，放款变成高利贷。合作社被农村特权分子、“土绅”把持后，“上焉者低息从银行贷出现金，或者擅自经营，或者加息转贷于社员；下焉者从银行贷得款子后，或大胆挪用，或席卷潜逃”。其次，合作社放款数量少，期限过短，手续繁琐，需要抵押品，真正小农难沾实惠。第三，合作社地区分布不均，往往越是贫困的地方合作社越少。最后，农业合作金融缺乏系统性，各自为政，互不相连，资金不能统一调度。合作指导机关政出多门，各自组织合作社互相攀比，合作社数量不少，但质量难以保证。如此等等，不一而足。当时农村合作金融之所以弊端丛生，从中西对比可现端倪。西方合作金融体制经

过长期酝酿和发展；合作社是自发形成的，社员素质较高，经济状况较中国农民好，且得到地方士绅的积极参与和支持，既有较多的股金又有可靠稳定的银行资金扶持。中国在如此短时间里模仿外国，合作社发展环境艰难，股金微小，缺乏自我造血能力；农民知识浅薄，胆小怕事，使得合作社受到来自基层政权、社会破坏分子和地方利益集团的多重打击。既先天不足，又后天失养，不免发生橘逾淮为枳的情形，合作社焉能不出现问题？

虽然国民政府时期农村金融合作存在种种问题，但它客观上是一次有益的尝试，并在中国农业现代化的进程中留下了深深的印迹，一定程度上促进了农村经济的发展，并影响了1949年后台湾和大陆农业建设的模式和道路。国民党败退台湾后，吸收了在大陆开展合作运动的经验和教训，从而在台湾成功地开展了农村金融合作。而国民政府农村金融合作的成败得失，无疑也为新中国农业建设模式道路的形成提供了借鉴。

参考文献：

- [1] 石井俊之. 支那に于ける经济复兴与运动——协同组合=合作社运动を中心として[J]. 满铁调查月报, 1937, 17(7):77-79.
- [2] 赖建诚. 近代中国的合作经济运动[M]. 台北: 正中书局, 1990.
- [3] 严中平. 中国近代经济史统计资料选辑[M]. 北京: 科学出版社, 1955.
- [4] 秦孝仪. 革命文献: 第84辑[M]. 台北: “中央文物供应社”, 1980.
- [5] 全国政协文史资料委员会. 文史资料选辑: 第80辑[M]. 北京: 文史资料出版社, 1982.
- [6] 蒋介石. 关于剿匪区内农村合作社条例及四种合作社模范章程训令[J]. 农村合作, 1936, 4(2):36-38.
- [7] 广东省社会科学院历史研究室. 孙中山全集: 第二卷[M]. 北京: 中华书局, 1982.
- [8] 中国文化建设协会. 十年来的中国[M]. 上海: 商务印书馆, 1937.
- [9] 昂觉民. 我国农村放款制度鸟瞰(续)[J]. 社会经济月报, 1934, 1(7):114-138.
- [10] 秦孝仪. 革命文献: 第85辑[M]. 台北: “中央文物供应社”, 1981.
- [11] 陈岩松. 中华合作事业发展史: 上[M]. 台北: 商务印书馆, 1983.
- [12] 中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编: 第五辑[M]. 南京: 江苏古籍出版社, 1991.

责任编辑: 曾凡盛