

国民政府与农村合作金融制度的演变^{*}

龚 关

内容提要:民国时期,农村合作金融制度的主要模式是银行透过合作社向农民放款,它经历了从商业银行为主向国家行局为主的转变。参与放款的商业银行为追求自身利益,各自为政、相互竞争,促使国民政府尝试通过设立合作金库以建立系统的合作金融制度。其间经历了由提倡机关铺设合作金库的自下而上方式,到直接设立中央合作金库的自上而下方式的转变,合作金库长期被提倡机关控制,形成了银行—合作金库—合作社的模式,这只不过是前一模式的变种。这两种模式同时并进,农村合作金融制度及其演变过程纷乱复杂。国民政府对建立怎样的农村金融制度没有明确的目标,没有统盘筹划与一以贯之的政策,实质上是国民政府面对现状所作主观选择的必然结果。

关键词:国民政府 农村合作金融制度 纷乱复杂

农村合作金融制度是以农村合作组织为资金融通对象的金融制度,它以合作社为基层组织,藉其创造信用、增加信用,以建立其上的金融机构的活动扩大集体信用、调节资金盈虚。从各国情况看,在合作金融制度建立和初期发展过程中,合作社及基层合作金融机构多自下而上自发形成,中上层特别是中央合作金融机构多由政府投资设立,政府还通过规范制度、提供低利资金或津贴、监管合作金融机构的经营对农村合作金融的运行进行干预。政府干预方式和力度的不同使各国农村合作金融制度在内容、特征、绩效等方面差异很大。中国的农村合作金融源于20世纪20年代华洋义赈会在河北提倡农村合作、向合作社放款,国民政府时期,因政府、银行、社会团体的共同推动而发展起来。国民政府的参与和主导使得农村合作金融制度明显打上了政府的烙印,其突出的特点是整个制度及其演变显得纷乱复杂。目前,学术界对民国时期农村合作金融的探讨多侧重于事实的梳理,从制度层面的探究不够,本文的着眼点正在于此,尤其注重政府行为对农村合作金融制度演变的影响。

一、政府推进与合作社的快速发展

合作社的普遍建立是合作金融制度存在和发展的基础。合作社在中国的出现是在“五四”前后,1923年,华洋义赈会开始在河北提倡农村合作,合作社被推向农村。国民政府成立后,参与推广合作的机构增多,除华洋义赈会外,还有政府、银行、学术机构及其他社会团体,以致形成了推行农村合作的热潮,合作社的数量急剧增加。1927年,全国合作社数还只有584个(其中华洋义赈会指导成立561个),1933年也仅为3087个,1934年猛增到14644个。此后直到1941年递年都有较快增长,1941年竟达15万余个,1941年后仍有增加,只是速度减缓,到1945年达到17万余个。随着数量的增加,合作社的空间分布范围也迅速扩大,最初只存在于河北、江苏等少数省份,1937年分布于17省,1947

[作者简介] 龚关,南开大学经济学系副教授,天津,300071,邮箱:gongguan674@sina.com。

* 本文为中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“20世纪中国农村合作金融史研究”(NKZXA10006)阶段性成果之一。两位匿名评审专家提出了非常中肯的修改意见,谨此致谢!

年则扩展到 23 省市。^①

国民政府时期,合作社数量的大量增加,是包括政府在内的众多机构共同努力的结果,其中,银行发挥了重要作用。为推进向农村放款,江苏省农民银行、上海商业储蓄银行、金城银行、中国银行、中国农民银行等都利用各自的分支行处,向农民宣传合作,指导农民组织合作社,它们一度成为推广合作的主力,直到各省农村合作委员会成立后,各银行才将指导事宜移交给各省合作委员会,集中于放款事宜。相较于指导农民组社,银行向合作社的放款对农民参加合作社有着更大的吸引力,成为支撑农民愿意组织合作社的经济基础。

国民政府是推动合作社快速发展的主导力量,它一反北洋政府对合作社的禁绝态度,^②给予其合法地位,重视对合作的宣传、倡导,利用行政力量推动合作。其中国民党重在对合作运动的宣传、倡导。1926 年国民党第二次全国代表大会有从速设立农民银行,提倡农民合作事业的决议案。1927 年国民政府定都南京后,国民党更积极倡导合作,历次重要会议皆有关于合作决议案的提出,大体来说,初期主要是策动与宣传,20 世纪 30 年代初直到 40 年代,更侧重于推动建立教育、行政、金融等各种合作体制,如在中央政治学校设合作学院、培养合作人员,督促中央政府建立统一的合作行政机构,推动合作立法,提出设立健全的农村信用组织,建立农村合作银行等。^③

中央、地方各级政府则是合作运动的直接推动者。最初,全国各地地方政府各自策划办理,1935 年实业部设立合作司以后,中央政府对合作的推动作用明显增强,注重立法、加强合作行政。各级政府的措施主要有:设置合作行政机构,指导农民组织合作社;举办合作培训,培养合作指导人员以及合作社职员和社员;颁订各种规章和法规,使合作运动有了基本的规范和法律依据;召开全国合作会议,总结合作事业发展的成绩和问题,集思众议,探讨合作事业的未来发展。^④

国民政府党政力量所形成的强大推动力,使合作运动在短短的十几年间从最初仅局限于河北、江苏、浙江等少数省份,迅速遍及全国绝大多数地区。国民政府对合作的推进速度,是华洋义赈会无法企及的。两者对合作的推进还有着其他不同之处,尽管他们的一些具体做法颇为相似,如通过讲习会的形式宣传合作,以举办各种训练班的形式培养合作指导人员和合作社职员,派员指导农民组织合作社等。这些不同之处有:

第一,目的不同。华洋义赈会在农村指导农民组织合作社,是要把合作社培植成农民自助、互助的永久性组织,特别强调合作社的独立性;而国民政府则视合作为实现政策的工具,宣扬“合作事业为发展国民经济的基本政策,亦为实现民生主义的有效手段”。^⑤

第二,推进的速度有差异。华洋义赈会指导农民组织合作社,重质量不重数量,这必然限制了其指导的合作社数量的增加;国民政府,还包括一些银行更强调合作社数量的增加,这确实使合作社的数量大为增加,但推进过快,使合作社多流于形式,许多合作社没有建立起健全的组织 and 机制,只是为获得银行的贷款而成立。

第三,与合作社的关系不同。华洋义赈会推进合作时非常尊重合作的基本精神,期望培植农民的自助、自立能力。他们清楚中国农民没有合作传统,知识水平低下,推行合作难度大,但他们执著

① 侯哲荃:《十年来吾国之合作运动》,《中农月刊》4 卷 4 期(1943 年 9 月);陈岩松:《中华合作事业发展史》,台北:台湾商务印书馆 1983 年版,第 237 页。

② 姚公振:《中国农业金融史》,上海:中国文化服务社 1947 年版,第 182—183 页。

③ 陈岩松:《中华合作事业发展史》,第 157—168 页;秦孝仪主编:《抗战前国家建设史料——合作运动(一)》,台北:“中央文物供应社”1980 年版,第 305—347 页。

④ 关于国民政府对合作的推动,参见秦孝仪主编《抗战前国家建设史料——合作运动(一)》,第 58—190、349—458 页;陈岩松《中华合作事业发展史》,第 182—214 页;全国合作会议秘书处《全国合作会议专号》,《合作事业月刊》3 卷 5—9 期合刊(1941 年 9 月)。

⑤ 谷正纲:《主席谷部长报告词》,《合作事业月刊》3 卷 5—9 期合刊(1941 年 9 月)。

于“合作社乃农民自身之组织,其发达与进展应基于人民之自觉与努力”,帮助农民建立合作社是“带动”而不是“代动”,最终是要“达纯由农民自动组织合作社及联合会之境地”,^①因此其与合作社的关系不是领导与被领导的关系,华洋义赈会只是处于指导地位。国民政府则不断加强对合作的控制,抗战时期则被纳入经济统制的范围。1928年,国民党将合作纳入国民党基层党务工作范围内,对合作的控制已初有显露。抗战前,国民政府对合作更多是加以利用,以合作救灾收买人心。抗战中,国民政府为推行所谓地方自治,加强了对合作社的控制。1939年9月国民政府颁布《县各级组织纲要》,1940年元旦,行政院通令各省普遍施行新县制,并规定以三年为期,各县一律完成。为谋求合作事业配合新县制的普及实施,行政院于1940年8月颁布《县各级合作社组织大纲》,其基本内容,一是县各级合作社以乡(镇)为中心,先就每乡(镇),设乡(镇)合作社,逐渐普及各保合作组织,以达到每保一社、每户一社员为原则,这是要使合作组织全民化;二是严格限制合作社解散及社员入社。保合作社除非与他社合并、破产、解散之命令,不得解散,社员非合作社解散时,不得入社。^②《大纲》强调县各级合作社应与其他地方自治工作密切配合,它表明国民政府对合作社新的定位。在所谓地方自治的框架内,新县制、保甲制度与合作制度等相互配合,使国民政府可以加强对基层社会的控制。在《县各级合作社组织大纲》的框架中,已经没有了合作的基本精神。

农村金融建立在合作组织基础上,是要利用合作的基本精神即自助、自主、自立的精神,提高农民的信用,降低金融机构向农村放款的成本。华洋义赈会尊重合作的基本精神,为中国合作运动的发展奠定了很好的基础。但国民政府推进合作运动时,对合作社干预过度,将合作的基本精神抛之一边,合作运动走上了与华洋义赈会所倡导的不同的道路。尽管合作社数量的不断增加,构筑了合作金融制度发展的基础,但快速推进的同时没有注重合作精神的培养,政府加强对合作社的控制,更促使合作的异化,这等于摧毁了整个合作制度之灵魂,使整个农村金融制度的基础非常脆弱,难免出现少数合作社员操纵借款等弊端。

二、银行向合作社放款模式的变化

银行直接向合作社放款,是民国时期农村合作金融制度的主要模式。这一模式发端于20世纪20年代华洋义赈会在河北指导农民组织合作社,向农民放款,于国民政府最初十年初步形成,抗战时期发生一些变化,放款的银行由抗战前的以商业银行为主变为以国家行局为主。

国民政府成立后,各省政府筹设农民银行,先后成立的有江苏省农民银行、浙江省45家县农民银行、农民借贷所及豫鄂皖赣四省农民银行。20世纪30年代初,面对都市资金壅塞、农村资金枯竭,以及“资金归农”的呼声,商业银行也参与进来,上海商业储蓄银行、中国银行、金城银行、交通银行、大陆银行等先后成立农业贷款部或农业经济调查部,以其剩余资金作农村放款。1935年初,交通、上海、金城、浙江兴业、四省农民、中南、大陆、四行储蓄会、国华、新华等10家银行组织中华农业合作贷款银团,统筹办理各行的农村放款业务,贷款区域遍及山东、河南、河北、湖北、江苏等省。

这些银行向农村放款,大都明确规定以合作社为主要放款对象。各银行在指导农民组织合作社时,除组织信用合作社外,还成立产销合作社、农业仓库,探索把合作社的业务经营与银行放款结合起来。各银行除主要利用信用合作社开展业务外,江苏省农民银行、上海商业储蓄银行则探讨以产销合作、信用合作和农业仓库等多种方式推行农业放款,中华农业合作贷款银团以办理棉花运销合作贷款为中心业务。江苏省农民银行为帮助合作社开展运销业务,于1934年1月在上海设立江苏省

① 《本会推行合作事业方案》,中国华洋义赈救灾总会编印:《民国二十三年度赈务报告书》,1935年印刷,第110页。

② 陈岩松:《中华合作事业发展史》,第192—193页。

合作社农产运销办事处,于无锡、徐州、清江、盐城、如皋等地设立运销分处,帮助合作社运销粮食、棉花、猪只、渔产、土布等,购买肥料、耕牛、种子、棉纱、柴油等。^①

然而,农村合作金融制度的这一模式在初步形成之时就已呈现出纷乱复杂的特点,其突出的表现是参与向合作社直接放款的银行等机构众多,“全国性质之农业金融机关,有中国农民银行、农本局、中国银行、交通银行、中央信托局、邮政储金汇业局、合作事业管理局、华洋义赈会及各商业银行等,以省为范围之农业金融机关有各省农民银行、各地方银行、各省合作金库等,以县为单位之农业金融机关,有各县农民银行、各县农民借贷所、各县农民放款处、各县联合地方农民银行、各县合作金库等。截至二十六年(1937)七月止,全国性农业金融机关达160余家,以省为范围之农业金融机关30余家,县农业金融机关达900余家”。^②这众多机构既没有上下的统属关系,相互之间亦无分工合作,向农村放款都是各自为政,放款政策和办法各不相同。因各自为政,放款区域上存在重复偏枯之象,各银行群趋交通便利之区或农业经营条件比较优良之地,偏僻之区则少有银行问津;放款对象主要是农村殷实之户,最需款之贫苦之家反得不到贷款。银行之间展开激烈竞争,致使一些不良合作社为获得贷款不择手段,不能从甲银行获得贷款,便利用银行间竞争所产生的漏洞从乙银行获取。银行放款手续繁琐,阻碍了农民向合作社、银行借款的意愿。向农村放款的各银行没有顾及农村金融的特殊性,而是更注重追求自身盈利,明显表现出商业银行的特点。不仅一般的商业银行、国家行局如此,就是所谓的农民银行也不例外,江苏省农民银行、中国农民银行等在分支行处的设置、业务经营上与一般商业银行无异,除向农村放款外,还经营公债、向政府垫款。这使得合作金融制度本应有的秩序在这一制度模式中缺失,不利于合作金融自身的发展,也对整个合作事业造成了危害。

农村金融纷乱复杂的格局及其不利影响,引起了社会各界对商业银行农村放款的不满,纷纷要求政府颁行银行投资农村合作的办法,其中特别强调为避免放款的重复或偏枯,可由放款银行自行商定区域或组织农业合作贷款团,并向当地主管机关备案。^③面对如此局面及各界呼吁,国民政府除默许各类银行的放款和竞争行为外,没有采取任何协调、统筹的措施。同时,针对农村金融枯竭,急需各种金融机构将资金输向农村,国民政府于1934年7月颁布《储蓄银行法》,规定储蓄银行对农村合作社的放款,不得少于存款总额20%,^④企图以法律形式督促商业银行向农村放款。

全面抗战爆发后,国民政府急于通过扩大农贷促进农业生产,以发挥农村经济对坚持抗战的重要作用,财政部、实业部、军事委员会、行政院等部门在短短一年的时间内相继出台多项扩大农贷措施,催促各类银行扩大向农村放款。^⑤因商业银行已在抗战爆发前夕退出了农贷领域,政府能督促扩大农贷的主要是国家行局、省地方银行及农民银行、省合作金库等,尤其是中国农民银行、中国银行、交通银行、农本局、中央信托局等国家行局,更成为农贷资金的主要提供者。1938年,农本局及中国农民银行、中国银行、交通银行等四行局的农村合作放款占全部放款总额的75.97%,如果加上各行局对合作金库所认提倡股及透支,全国农贷资金的90%左右来自于国家行局。^⑥于是,银行直接向合作社放款的模式在抗战时期发生了一些变化,即抗战前农村放款机构以商业银行为主角,抗战中变为国家行局。但战前已经存在的这一模式纷乱复杂的特点仍在延续,国家行局农贷行为的各自为政、相互竞争与纠纷依然存在。1939年,农本局与中国农民银行在西康因放款发生摩擦,终于引起各方关注,国民政府决定加强对农贷的统筹和规划。

① 林和成:《中国农业金融》,上海:中华书局1936年版,第194—200页。

② 林和成:《民元来我国之农业金融》,《银行周报》31卷9、10期(1947年3月10日)。

③ 全国合作事业讨论会办事处:《全国合作事业讨论会汇编》,台北:文海出版社有限公司1987年版,第146、228、231页。

④ 中国第二历史档案馆等:《中华民国金融法规选编》,北京:档案出版社1989年版,第581页。

⑤ 厉德寅:《三年来之农业金融及今后改进之途径》,《经济汇报》2卷12期(1940年7月);又见黄立人《论抗战时期国统区的农贷》(《近代史研究》1997年第6期)。

⑥ 厉德寅:《三年来之农业金融及今后改进之途径》,《经济汇报》2卷12期。

1939年9月,国民政府改组四联总处,使之成为战时金融的决策机构。改组后的四联总处针对农村金融存在的问题,加强了调整和规划,主要举措有:第一,1940年1月,四联总处成立农业金融处,并另设立农业金融设计委员会、农贷审核委员会,其目的是“期能对各机关农业金融之业务有所联络与督促,并涉及各项重要事宜”。^① 农业金融处成立后,确实在调整全国农村金融、联络与督促各金融机关的农贷行为以配合政府农村金融政策的推进上起到了一定的作用。第二,订立农贷办法纲要及农贷准则。在此之前,各金融机构办理农贷,均各有其贷款办法,而各省合作主管机关,也各有规章,互不一致。鉴于此,四联总处颁定各种规章准则,使各行局共同遵守。四联总处所订各种规章准则中,最主要的是每年度颁行的《农贷办法纲要》和《农贷方针》,它是对农贷进行调整和规划的最基本文件,明确规定每年度农贷的基本方针、农贷机构、对象、种类、基本办法等。其他的还有各种农贷暂行准则、办理农贷手续暂行办法、各种农贷合约蓝本等,这对各行局的农贷业务、农贷办法、各种农贷合约文书的统一和规范起到应有的作用。第三,为使各行局分工合作,确立了农贷分区办理和联合办理的办法。凡战区、边区农贷,非一行局之力量所能单独办理的,或农田水利及推广事业关涉数省或数县的,由各行局联合办理;后方各省或交通便利之区,则采用分区办理方式。^②

然而,四联总处对农村金融的调整和规划,是在农村金融机构错综复杂,并对其不做调整的前提下进行的。它主要着眼于推广农贷、调整农贷办法,而不是对整个农村合作金融制度作系统规划。正因如此,四联总处只能通过农业金融处的联络与督促,以及采用分区办理和联合办理的办法,来解决农村金融机构的错综复杂所产生的一系列问题,治标不治本。此后,国民政府对各国家行局的业务进行调整,先是1941年下令农本局停办农贷,将其业务并于中国农民银行,接着于1942年7月,对四行局进行专业分工,将其他各行局所经营的农贷都统一归并于中国农民银行,这一统一似乎是解决了农村金融存在的纷乱复杂问题,实则不然,农村合作金融制度的这一顽疾依然存在。

三、建立系统合作金融制度的尝试

抗战前,对商业银行的农村放款,社会各界除不满其各自为政、放款的重复偏枯之外,还对其放款的持久性表示怀疑,认为当都市资金过剩,商业银行会以部分游资投入农村,但一旦都市恐慌或工商业发展,必然立刻撤回资金。基于这些认识,社会各界除要求政府对商业银行的农村放款加以协调、统筹外,更要求建立专门的农村合作金融机构,形成合作金融系统。这一诉求在1935年3月由实业部等发起的全国合作事业讨论会上有集中表达。在众多关于合作金融的议案中,有人提出要建立合作银行或农民银行,王志莘提交的“合作金融系统案”则提出了建立合作金融系统的完整方案。他认为合作金融系统分中央、省、县三级,其建立方式“若由下而上,因国土之广袤,民智之浅薄,欲凭借相互信用组织以观厥成,则百年河清,殊有缓不济急之憾;反之,由上而下,则中央之资金有限,民间之需要无穷,既感绌短汲深,复苦鞭长莫及。是以主张分为两起,中央及省则由上而下,县以下为由下而上,用求两全之道”,其中由政府投资建立中央合作银行、省合作银行,县以下由农民出资组织信用合作社,信用合作社更出资而成县合作银行。^③

对于这一诉求,国民政府有所行动,即在不改变商业银行直接向农村放款现状的同时,着手采取以提倡机关辅导设立合作金库的方式,尝试建立合作金融系统。为此,国民政府设立了农本局,以作为主要的提倡机关。农本局成立于1936年9月,由国民政府与上海各银行共同出资组成,其资金分为固定资金、合放资金和流动资金,其中固定资金为3000万元,由政府自1936年起分5年筹拨;合

① 姚公振:《中国农业金融史》,第209页。

② 厉德寅:《我国农业金融制度之展望》,《经济汇报》3卷9期(1941年5月)。

③ 全国合作事业讨论会办事处:《全国合作事业讨论会汇编》,第146、154—180、226页。

放资金 3 000 万元,由各参加银行分 5 年缴清;流动资金数额,由该局与各银行协定。^① 依据实业部颁布的《农本局组织规程》规定,农本局的业务分农产与农资两部分,在调整农业产品方面以农业仓库为推动中心,在流通农业资金方面以辅设合作金库为中心。国民政府以农本局作为辅设合作金库的主要提倡机关,其意图在于排斥商业银行作为提倡机关直接参与辅设合作金库,以免重蹈其向农村直接放款的覆辙。但若完全排斥商业银行仅靠政府的出资也难以实现建立专门合作金融机构的目标,于是由政府 and 银行联合投资组织农本局成为一种折中的方案。

关于合作金融系统的组织方式,1936 年 12 月实业部颁布的《合作金库规程》规定合作金库“准用合作社法合作社联合社之规定组织之”,这是原则认可合作金库自下而上地由合作社联合投资组成。但考虑到合作社的发展很不充分,组织很不健全,资金极端缺乏,合作社很难自动联合组织合作金库,《规程》又规定在试办期间可采取另一方式,即以各级政府、农本局及其它不以营利为目的之法团等提倡机关酌认提倡股的方式辅设合作金库。^② 所谓辅设合作金库,主要包括认购提倡股和辅导建立合作金库两个方面。对于认购提倡股的投资机构,《规程》有明确规定。至于辅导工作,即对合作金库提供合作金融业务和技术指导以及对组织合作社提供业务和社务指导的则不一定以此为限。但实际上投资机关往往亦即为辅导机关,因投资机关要保障其投资安全,自不愿放弃对合作金库的辅导权,而要求得辅导工作的顺利进行,也有必要依赖投资权力。合作金融系统的这种建立方式,按实业部的最初设计,既不同于一般意义上的自下而上,也与上述上下同时并进的方式相异。它是由农本局试办代理中央合作金库,由该局进行全国各县合作金库的辅设,再进而推广省库,待各省库普遍成立后,即正式成立中央合作金库。^③ 这是一种在提倡机关辅设下的自下而上方式,农本局不是真正意义上的中央合作金库,它只是各级合作金库设立时的提倡机关。

对合作金库的辅设开始于 1936 年。农本局之前,豫、鄂、皖、赣等省已着手筹组合作金库。1935 年 4 月,军事委员会委员长行营颁布《“剿匪区”内各省合作金库组织通则》,并通令鄂、豫、皖、赣各省据此积极筹设。1936 年 11 月,四川省合作金库首先成立,额定资本 1 000 万元,由省政府担任半数,余下由合作社及合作社联合社分认,并先由省政府拨款 140 万元开始营业。1937 年 4 月,江西省合作金库创立,额定资本 500 万元,由省政府与各级合作组织分认半数,先由省政府拨提倡股 100 万元开始营业。^④

1937 年,农本局开始辅设合作金库。抗战前,该局辅设的合作金库有山东寿光、济宁,河北定县,安徽芜湖、宣城及南京市等库。抗战爆发后,上述各库迫于战事而结束,该局转到内地各省继续辅设合作金库,先后成立的有江西九江、进贤,湖北襄阳,湖南攸县、岳阳、新化、茶陵、安仁、沅陵及四川新都、合川等 11 县。1938 年起,农本局将辅设合作金库作为中心工作,制定业务计划,特定川、康、桂、黔、滇、陕等省为发展业务的中心区域,以甘、豫、湘、鄂、赣、粤等省为外围区域。因对辅设的重视,农本局辅设的新库有较快的增加。1937 年底只有 17 库,1938 年增设 59 库,年底合计 76 库,分布于川、黔、桂、湘、鄂五省。1939 年,除在川、黔、桂、湘、鄂五省增设 40 库外,另在陕西、西康二省开拓新库 12 库,截至年底新设数达 52 库,与上年合计增至 128 库,而在筹设中的尚有 40 余库。1940 年,农本局仍注意合作金库质的改进,并增设新库 47 库,分布于川、黔、桂、湘、鄂、陕、滇、浙等省,连前共有 175 库。^⑤ 1941 年 1 月,农本局奉令将所辅设的合作金库全部移交给中国农民银行、中国银行、交通银行、中央信托局,结束了辅设的历史。

① 姚公振:《中国农业金融史》,第 228—230 页。

② 黄肇兴:《中国合作金库发展史之鸟瞰》(上),《新中华》复刊第 1 卷第 10 期(1943 年 10 月)。

③ 《农本局筹办合作金库》,《银行周报》21 卷 7 期(1937 年 2 月 23 日)。

④ 黄肇兴:《中国合作金库发展史之鸟瞰》(上),《新中华》复刊第 1 卷第 10 期。

⑤ 黄肇兴:《中国合作金库发展史之鸟瞰》(上、下),《新中华》复刊第 1 卷第 10、11 期(1943 年 10、11 月)。

直到1941年初被结束铺设合作金库的使命,农本局始终是最主要的提倡机关。1938年,经济部修改《合作金库规程》,除前述提倡机关外,加上了“农民银行、地方银行及办理农贷各银行”。这一修改或许因“农本局一向最缜于资金”,^①因为由政府和各银行各自应缴纳的资金除政府每年的600万元勉强能够拨付外,各银行的合放资金,除拨付第一期外,其后未继续拨付。^②1939年以后,中国农民银行、中国银行、交通银行、中央信托局等国家行局,还有一些地方银行陆续加入铺设合作金库的行列。提倡机关增加,吸引了各国家行局的投资,省县合作金库数量大为增加,到1944年,已建立省市合作金库(包括重庆市合作金库)8个,县合作金库472个,尤其是1939、1940年间增加可谓迅猛;在分布区域上,由冀、鲁、皖、苏等省进而遍及西南、西北及东南各地,到1944年,实际分布于全国14个省,其中主要集中在西南各省。^③

另一方面,各银行不愿意按规定向农本局定期缴纳合放资金,它们更愿意直接插手农贷和铺设合作金库,而不是将资金交给农本局支配,《规程》的修改使他们如愿。但提倡机关的增加,使得国民政府将各银行排斥在提倡机关之外,以避免同样出现纷乱复杂局面的意图化为乌有,建立系统合作金融制度的尝试充满着变数。

首先,行局之间有竞争,中国农民银行加入提倡机关行列后,便引起了1939年与农本局在西康省因同在几个县设立合作金库而竞争。

其次,提倡机关的一再变动而致合作金库在各行局间的频繁移交。1940年,因四联总处规定各行局农贷的区域和比例,农本局已经移交出一些合作金库。1941年1月,农本局所铺设的合作金库奉命分别移交给中国农民银行、中国银行、交通银行及中央信托局四行局。1942年7月,国民政府确定四行业务专业化,又将各行局农贷、铺设合作金库等业务统一划归中国农民银行。据统计,1940年在移交接收中的合作金库有13库,1941年突增至259库,占全国库数的2/3以上,至1942年则有二行一局的移交库数93库。^④由于移交接收,致合作金库的铺设工作多陷于停顿,同时使已铺设的合作金库工作人员难以安定,业务计划难以实施。其间因移交接收双方人事关系,更常发生摩擦,贻误业务展开,资金供给时断时续,对农贷业务损失巨大。如1941年初的移交,虽明令限期办理完成,然拖延至年余内部往来帐目尚未能结清,在此期间,大部业务皆奉令停顿,农民告贷无门,本来这一年是扩大农贷的年度,合作金库反突现金融紧缩的迹象。

再次,众多提倡机关使合作金库以不同的方式产生于不同系统。有的是由国家行局所铺设,如川、康、湘、桂、黔、鄂等省的合作金库;有的是由合作行政机关先倡议省合作金库,再由省库去组设县合作金库,如浙、赣、闽等省的合作金库;有的是由合作行政机关先倡议县合作金库,然后再和金融机关协同组设省合作金库,如陕、豫两省的合作金库;有的由省政府协同金融机关先组设省合作金库,然后再分设县合作金库,如四川省的合作金库。提倡机关五花八门,就国家五行局来说,它们各自的性质不一,参与辅导的时期不同,辅导态度也有差异,辅导内容及方式自有分别,形成各库不同的作风,如股本数额参差、会计制度存在差异、人员薪级待遇不同、经营方式不一等。更有甚者,不同系统所铺设的合作金库各自为政,不通往来,甚且互相对立。再者抗战期间后方金融事业发展迅速,在偏僻内地,国家银行、地方银行及商业银行等均随合库的普设而成立。于是,不仅合作金库之间不统一、不协调,而且合作金库与其它各种金融机构之间也有冲突,分工不明确,业务难于开展。合作金库间关系纷乱复杂,不能形成有机联系,与建立系统的合作金融制度的初衷背道而驰。

最后,已经建立起的省、县合作金库没能建立合理的治理结构,始终在国家行局的控制之下,无

① 黄肇兴:《中国合作金库发展史之鸟瞰》(下),《新中华》复刊第1卷第11期(1943年11月)。

② 农本局研究室编印:《经济部农本局概况》,1942年印刷,第18页。

③ 丁宗智:《八年来之合作金融》,《金融知识》4卷1、2期合刊(1945年7月)。

④ 陈颖光、李锡勋:《合作金融》,上海:正中书局1947年版,第22页。

独立之实。合作金库本应建立不受提倡机关控制,能独立进行经营管理决策的治理结构,但是合作金库的自有资金很少,几乎全赖国家行局的提倡股支撑,在资金进而在人事、业务上,都摆脱不了对提倡机关尤其是国家行局的依附,可以说,合作金库的命运从一开始就掌握在国家行局的手里。中国农民银行所铺设的合作金库,其理、监事系“就本行高级职员及主管农贷之分支行经副理、各股正副主任、办事处主任、主管员中指定之,必要时并得酌以各该县县长、各该库经理及地方热心合作人士”中选择,他们占了理、监事的大多数,“合作社之理、监事纵欲对议案提出意见,终以人数过少在通过每一议案时仍为人数占绝对多数者所左右。”^①金库经理、出纳、会计等职员也均由提倡机关聘请或委派,而后交理事会任用,其薪金亦大都由提倡机关决定。中国农民银行是否取得对合作金库的控制权甚至会直接影响到合作金库的命运,1939年四川省合作金库增加股本,中国农民银行认股700万元后,省库对县库的辅导权即逐渐消失;河南省以银行农贷人员未取得省合库经理职位,竟使筹设就绪的省合库停用,并对县合库停止供给资金;福建省因中国农民银行与省银行均认购提倡股,对于辅导权难于划分,竟使已经成立的省合库徒有虚名,未有存放款业务。^②

1942年,大部分合作金库移归中国农民银行后,鉴于合作金库的亏损越来越严重,中国农民银行对合作金库进行了多次调整,调整的原则是合并机构,紧缩开支。具体做法是,凡行(处)库在同一处的实行合并,并由行处代办合库业务;凡放款业务发达,其它收入有限难敷开支,以后亦无法开源者,切实紧缩,每库工作人员以二三人有限;凡当地合作事业尚未发达,业务难以展开,营业亏损严重的,则并入邻近业务较为发达的合库代办。根据这一原则,各合作金库被分为委办、代办、行处合并及维持原状等四种。^③凡委办、代办及行处合并者,统称委托库,委托库停止办理存、汇及代理收付业务;不专设工作人员,其经理、会计及外勤人员由兼办行处另派人员兼任,原有工作人员由总管理处另行调派;其原有放款由兼办库随时代收,归还行方透支,所有该区域内应放新款,均由行方委托兼办库代放。^④随着亏损合作金库的不断增加,被调整为委托库的合作金库越来越多。1942年7月,合库业务由农行分支行或办事处代办的已达50库,1943年增为74库;委托邻县合库或农行行处兼办,1942年7月有45库,1943年达46库。1944年初委托库达292库,独立库仅剩40余库。^⑤因中国农民银行对合作金库的调整,合作金库变得更像中国农民银行的分支机构,而中国农民银行的年度业务报告将其控制下的合作金库统计在其分支机构中也正说明了这一点。^⑥

合作金库受国家行局等提倡机关的控制,不能独立地进行经营活动,其作用只不过是国家行局将资金放给合作社的中介,于是形成了农村合作金融制度的另一种模式,即银行—合作金库—合作社,但与其说它是一种新的制度形式,还不如说是银行—合作社模式的变种。

抗战前农村金融就已存在纷乱复杂的问题。抗战以来,国家行局的农贷仍延续这一特点,而合作金库也陷入同样的境地,使得要求建立系统合作金融制度的呼声更为迫切,特别强调要提前成立中央合作金库,再通过中央合作金库以自上而下的方式推动系统合作金融制度的建立。最早提出的,应是1939年1月在国民党五届五中全会通过的洪陆东等11人所提“加紧推进合作事业案”中,提案第二项提出“提前成立中央合作金库,将农本局、中国农民银行及农产调整处之业务重行调整”。江西省甚至有中央合作金库期成会的组织,而合作事业管理局局长寿勉成则于各报纸、杂志不断发

① 顾尧章:《当前我国合作金库事务问题之检讨》,《经济汇报》6卷10期(1942年11月)。

② 陈颖光、李锡勋:《合作金融》,第24—25页。

③ 徐国屏:《合作金库机构调整后实务之改进》,《中农月刊》4卷2期(1943年2月)。

④ 《调整及改进本行辅导合作金库亏损办法》《修订各省县合作金库机构调整实施细则》,中国第二历史档案馆藏,一般合库调整事项,档号399(5)—2329。

⑤ 陈颖光、李锡勋:《合作金融》,第24页。

⑥ 《一年来之中国农民银行》,《中农月刊》5—9卷每卷第4期(1944—1948年)。

表论文批判合作金融之现况,大声疾呼,非从速设立中央合作金库不可。^① 1941年4月,社会部主办的全国合作会议召开时,“合作金融系统的建立,已经成为一个普遍的要求与期望”。^② 这次会议共收到关于合作金融系统及合作金库制度提案25件,大会特组织第二特种审查委员会审查,因各案主旨大体相同,其中以社会部交议“创设中央及省(市)县(市)合作金库已建立合作金融系统”一案,内容最为详细,便以此案为主,融合其他各案意见,酌予补充修改,最终通过以此为标题的议案。^③ 该案强调在创设合作金融系统过程中,各级政府及中、中、交、农等银行认购提倡股的重要性,又提出要保持合作金库的独立性,认购提倡股的银行等如对省县合作金库有何意见,应由其代表人提议于合作金库理监事会议决定,不得直接干涉;各银行不应直接向合作社放款,所有合作贷款必须透过合作金库系统,在各级合作金库未设立前,委托合作主管机关代为贷放。对合作金库独立性的强调,是该案与前述王志莘案的显著不同之处。大会最终决议请政府克期筹设中央合作金库。

会后,对于如何实现合作金库的独立性,合作金库的经营不受提倡机关的干涉,国民政府并没有实际的举措,对筹备设立中央合作金库则有了行动。1941年12月,国民党中央确认合作金融制度有从速建立的必要,决定由国民政府责成社会部、财政部及四联总处开始筹备统筹合作金融的专设机关。^④ 1942年5月,社会部、财政部及四联总处着手开始筹备中央合作金库,到1944年12月由政府聘任的中央合作金库的理监事人选确定,筹备基本完成,但此后两年间中央合作金库迟迟没有成立,直到1946年8月,蒋介石令拨专款100亿元,中央合作金库才进入具体筹组阶段,1946年11月,中央合作金库正式成立。^⑤

通过建立中央合作金库,国民政府再次着手筹划建立系统合作金融制度。按1943年9月国民政府颁布的《合作金库条例》规定,合作金库由原《合作金库规程》规定的三级改为中央和县市两级,中央合作金库可在各省市设立分支库或办事处。要最终建立系统的合作金融制度,中央合作金库至少要完成以下工作,一是中央合作金库分支库的设立,二是辅设县合作金库,三是改组抗战期间设立的合作金库。国民政府的最后几年,这几项工作的进展差强人意。首先,中央合作金库设置分支库时,为配合所谓的“经济戡乱”,主要设在“绥靖区”,其他合作事业较为发达或特产富饶地区,则酌设分支机构。到1948年6月,已设山东、东北、四川、北平、上海等分库14所,青岛、辽阳、许昌等支库20所,沈城、禹县、宿迁等办事处26所,共60单位。其中辽阳、安东、许昌3支库,禹县、延安、襄城3分理处因战事关系相继撤退,实存开业的分支库仅54单位。^⑥ 其次,分支库数量有限,县市合作金库的辅设则更步履艰难,为数很少,到1947年底,已核准登记的只有吴县、常熟两县合作金库,经核准筹备者有武进、江阴等18县合作金库,经核准派理监事者,有宜兴、青浦等21县合作金库。^⑦ 1948年上半年,经核定筹设的县库,有江苏、浙江、安徽、湖北、四川、云南、湖南、甘肃等8省共83县库。^⑧ 再次,原有的400多省县合作金库,在中央合作金库成立后,曾提出对其进行改组,但一直到1949年也没完成改组,中国农民银行所控制330余库,直到1949年仍被视为中国农民银行的准分支机构。

很显然,中央合作金库的成立,既没有改变原有的合作金库内部纷乱复杂状况,又没有使之摆脱国家行局的控制,而另起炉灶成立的中央合作金库及其分支机构还处于建立的初始状态。同时,中

① 丁宗智:《中央合作金库之筹备经过》,《经济汇报》9卷12期(1944年6月)。

② 谷正纲:《主席谷部长报告词》,《合作事业月刊》3卷5—9期合刊(1941年9月)。

③ 《创设中央及省县市合作金库以建立合作金融系统案》,《合作事业月刊》3卷5—9期合刊(1941年9月)。

④ 姚公振:《中国农业金融史》,第315—316页。

⑤ 寿勉成:《我国合作金库之沿革与将来》,《银行周报》31卷1期(1947年1月6日)。

⑥ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济》(三),南京:江苏古籍出版社2000年版,第5—6页。

⑦ 郭敏学:《中国农业金融制度之史的检讨》,《农村月刊》2卷6期(1948年6月)。

⑧ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编《财政经济》(三),第11—12页。

央合作金库与中国农民银行的关系混乱不清。因预料到两者业务有重合,还在中央合作金库筹备时就对两者业务做了划分,1943年6月国民党第五届第231次中常会决议,中央合作金库以孙中山在地方自治开始实行法中所规定的农业合作、工业合作、交易合作、银行合作、保险合作等为主要业务;中国农民银行以孙中山所提七种农业改进工作即农业机械、肥料、种子、除害、制造、运送、防灾等金融为主要业务。^①这似乎作了清楚的划分,中央合作金库以各种合作贷款为主要业务,中国农民银行以各种农业改进工作为主要业务,实则不然。自华洋义赈会以来,农村放款向以合作社为主要贷款对象,1942年四行专业化后,几乎所有农村放款都归于中国农民银行,如此广大的贷款领域,中国农民银行怎会以一纸议决而轻易放弃,两者在业务上不可避免存在冲突。如何厘清行、库关系,各有关机构如四联总处、中国农民银行、中央合作金库一直在讨论,但直到国民政府终了也没有解决,这也意味着国民政府建立系统合作金融制度的尝试最终归于失败。

四、“政府原无一定农业金融方针”

综上所述,国民政府时期,农村合作金融制度的演进始终没有摆脱纷乱复杂的境地,这一制度主要采取银行透过合作社向农民放款的模式,因参与放款银行的各自为政、相互竞争,使农村金融呈现纷乱复杂的状态。商业银行农村放款的缺陷,促使国民政府尝试以提倡机关辅导设立合作金库的方式建立系统的合作金融制度,但合作金库长期被提倡机关控制,实际成为银行的附设机构,相互之间没有形成有机的联系,同样陷入纷乱复杂的境地,所谓的系统合作金融制度没能建立,而是形成了银行—合作金库—合作社的模式,这只不过是前一模式的变种。这两种模式还是同时并进,制度变得更加复杂。

与中国农村合作金融制度的纷乱复杂不同的是,德、法、美等农村金融较为成熟的国家都形成了系统的合作金融制度,即以合作社的健全发展为基础,在其上是与合作社建立专属交易关系,专为合作社提供金融服务的多层级金融机构系统。这种制度的反差,既因社会经济结构、社会组织和文化传统的差异,也有政府在农村合作金融制度形成过程中的不同作用所致。本文因主题的限制,专注于政府作用的分析。

德、法、美等国的国情不同,其各自合作金融制度建立的时间有先后,系统结构也有差异,但政府在合作金融制度建立和完善过程中都发挥了重要作用,它体现在政府对合作金融的制度设计、法律规范、对合作金融机构的投资和提供低利资金以及对合作金融系统的监管等多方面。其中,美国与德国、法国相比,政府在农村金融制度建设中的作用更为突出,这是因为德国、法国是建立在自下而上自发形成合作金融系统中下层机构的基础上,政府的主要作用是设立上层机构,并完善相关的法律制度;而美国则首先是由政府建立合作金融系统的上层框架,再通过这一上层框架推动基层合作社的普遍建立。

美国农村金融制度的创设主要集中于1916至1933年间,较欧洲各国为迟,但“在各国制度中,可谓为最整齐最完备者”。^②在制度的创设过程中,美国政府起到关键的作用,其作用主要体现在两方面。第一,政府对制度的设计、改进及完善。20世纪以前,美国已有各种土地银行作农地抵押贷款,但都因制度不良,管理不得法,少有成绩,20世纪初,美国政府和民间团体都觉得有必要设立一新的全国农村金融制度,为此纷纷组织团体研究美国农村状况,赴欧洲考察农村金融状况。1913年,威尔逊总统命令由国会组织合众国考察团,并令与美国南部商会组织的阿美利加考察团合作,同赴欧洲考察农村金融状况。11月两考察团发表调查报告,并呈交国会。此报告书提出后,国会着手研究

① 寿勉成:《我国合作金库之沿革与将来》,《银行周报》31卷1期(1947年1月6日)。

② 吴敬敷、徐渊若:《农业金融制度论》,上海:商务印书馆1935年版,第121页。

具体办法,经过数年讨论,于1916年制定《联邦农地放款法》,以该法为依据创设联邦土地银行和合股土地银行,作农地抵押的长期放款。《联邦准备法》、《联邦农地放款法》实施后,农业资金的需求得到了相当满足,但借贷期限较商业银行长而较土地银行短的资金需求仍不能得到满足,为此国会自1920年开始组织讨论研究,至1923年通过《农业金融法》,以该法为依据设立联邦中期信用银行和国立农业信用公司。放款机构的增多,固然满足了农民的贷款需求,但也存在着管理不统一、业务冲突重复、贷款机构所在地及贷款区域不统一等缺陷。1933年春,国会通过《联邦农业金融法》,依据该法政府对农村金融机构作了大的调整,取消联邦农业局,另设农业金融管理局作为农村金融的管理机构,将各种农村金融机构直接置于其管辖之下,其下的放款机构,除保留联邦土地银行、联邦中期信用银行外,作物种子贷款所、地区农业信用公司、联邦农业放款局均予以取消清理,另再设合作银行和生产信用公司。至此,美国农村金融制度形成完整体系。^① 第二,政府的投资。依据各相关法律,各放款银行的资本应由各种合作社认购,不足之数由财政部拨付,但各银行开办时其资本基本由政府认缴。《联邦农地放款法》规定每家联邦土地银行须收足75万元方可开始营业,各土地银行初设立时,认购股份之贷款合作社尚未着手组织,应者寥寥,终由财政部拨付889万余元作为官股。中期信用银行成立之初,每一银行由财政部拨付500万元作为资本,12家共6000万元。1933年,中央合作银行成立时,联邦政府一次指拨5000万元作为股本,其后因借款合作社的需要增加,又由政府认购2500万元;12家区合作银行每家亦由政府认缴股本500万元。^② 政府对农村金融制度的审慎设计与完善,以及对各银行的初始投资,奠定了整个农村金融制度非常良好的基础,再加上政府其它方面的一些制度安排,如严密的监管制度,与整个金融市场的密切联系,保证了这一制度体系的持久有效运作。

中国与美国比较,都是农村合作金融制度建立较晚的国家,都是在商业金融在农村金融中存在种种缺陷和不足,很难发挥有效作用的背景下进行专门的合作金融制度建设的。作为农村金融制度建设较晚,又急欲使之在较短时间内就能有效发挥作用的,国家,仿效美国以政府之力审慎推进制度建设,是中国政府一个可行的路径选择。国民政府上台后,“视农业金融为复兴农业、推进合作、实现土地政策之必要设施”,^③以积极的姿态推动农村金融发展,也表现出一定程度的努力,但与美国政府的积极作用相比,国民政府的差距显而易见。

首先,制度设计和改进的不力。对于应建立怎样的农村金融制度,1930年4月、1932年11月,农矿部、实业部曾先后聘请农业经济专家组织农业金融讨论委员会进行讨论,对农业金融制度的设置、推行机构、资金筹措等提出了一些基本方案,认为农业贷款应分为长、中、短期,与此相应,农业金融制度宜分为二:一是仿各国土地银行制度,兼采美国中期贷款制度,由政府投资设立农业银行,做中长期贷款;二是仿各国合作银行制度,由政府或私人设立农民银行,做中短期贷款。^④ 这是一个粗略的具有一定可行性的方案,但国民政府并没有对之作进一步研究,更谈不上使之成为可以实施的法案,实际上是不了了之。于是,对建立怎样的农村金融制度,国民政府没有明确的目标,没有统盘筹划与一以贯之的政策,任由商业银行、社会团体以及各级政府分别推进,而各级政府是否采取举措,则要看政府的财力及相关官员的兴趣和意愿。初始制度设计的不足,使得农村合作金融制度推行之始,就陷入纷乱复杂的境地,也为以后制度改进的努力设置了障碍。

1935年的全国合作事业讨论会、1941年的全国合作会议关于合作金融系统的讨论,都促成了政府的实际决策,力图改进农村金融制度,但是,两次尝试建立合作金融系统都没顾及农村金融的整体

① 吴宝华:《美国之农业金融》,上海:商务印书馆1938年版,第4—17页。

② 吴宝华:《美国之农业金融》,第75、97、107、109页。

③ 姚公振:《中国农业金融史》,第204页。

④ 姚公振:《中国农业金融史》,第206—209页。

状况,前一次以农本局推动辅设合作金库的同时,对已经形成声势的商业银行农村放款该如何处置,没有任何说明,仍默认商业银行继续向农村放款。后一次尽管力图划清中央合作金库与中国农民银行的关系,实际上是两者关系一直混乱不清。这样的制度改进,不仅没有推进制度的完善,反而使之变得更加纷乱复杂。不从整体角度寻求制度改进之策,显示国民政府缺乏真正推动改进的决心,而制度初始形成之时政府没有审慎的制度设计,也为此后制度的演进设置了路径依赖。

其次,制度建设是要付出成本的,其中最重要的是资本投入。如前所述,在合作金融制度的建立和初步发展过程中,其中上层金融机构主要依靠政府的投入。国民政府对农村金融的投入非常有限,由各级政府成立的数家农民银行都筹资不易,且规模小,江苏农民银行是以孙传芳时代经征未完的二角亩捐充作资本,成立时额定资本 220 万元;^①浙江省农民银行因资本筹集不足而停办,各县农民银行的资金大多来自各县地方公款及田赋附加税款,偶尔也有募集商股的,实收资本多在 10 万元以下,农民借贷所则仅在 1 万元左右;^②四省农民银行成立时实收资本只有 250 万元,至 1935 年 4 月改组为中国农民银行才增至 1 000 万元。^③有限的投资不足以支撑起一个完整体系的上层构架。

再次,相关政策和制度的不完善,制约了系统农村合作金融制度的建立。比较重要的,一是农业政策与制度。国民政府农业政策的不明确,使其难以形成明确的农村金融政策,进而制约着合作金融制度。二是国民政府的整个金融体系。建立的系统合作金融制度必然要对所有农村金融机构进行改组、整合,其中对中国农民银行的改组要涉及到国民政府的整个金融体系。作为国家银行的中国农民银行,还在其由四省农民银行改组为中国农民银行不久,就有学者提出将其改组为中央农业银行,其基本的框架是设立总行并扩充内部组织,在上海、北平、汉口、成都及广州设置中央农业银行区行,在其下不再广设分支行处,^④这样设计的目的是使中国农民银行统筹全国农村金融,并调剂各地农村资金。但这一建议并没有在政府里引起反响,中国农民银行像商业银行那样一直在扩充分支行处,在农村金融业务上与各金融机构展开竞争,最终它成了最大的农业银行,而不是中央农业银行。中国农民银行不仅仅是一家农业银行,还是蒋介石直接控制下的一家特殊银行,一家垫支军政开支的国家银行,具有多重角色和职能。^⑤多重角色和职能,使中国农民银行的资金运用中非农业所占比例甚高,据有关资料,从 1933 年 4 月到 1937 年 1 月,根据蒋介石的手谕,先后拨付各种款项达 1 亿余元,占该行货币发行总额的 68% 以上,仅垫支军费一项就有 6 400 万元,^⑥而真正的农业放款在其放款总额中所占比例不高,1934 年为 17.77%,^⑦1935 年上期为战前最高,占 26.1%。^⑧将中国农民银行改组为中央农业银行,首先要缩减其基层的分支行处,这势必会至少是在短期内影响中国农民银行的利益,其次则要裁去其他的角色和职能,这恐怕是改组中国农民银行遇到的最大难题。

制度设计和改进的不力,投入的不足,以国民政府没有明确的农村金融政策直接表现出来。导致这种状况,从深层次看则是国民政府面对现状所作主观选择的必然结果。国民政府上台后,因天灾人祸及世界经济大萧条的影响,农村资金枯竭,农村经济崩溃,这不仅对整个社会经济产生不利影响,更直接威胁到国民政府的统治,因为它直接动摇了社会稳定和国民政府财政的基础。为改变农村经济崩溃的现状,国民政府制订了推进土地改革、发展合作与农村金融、推广农业技术等农业政策。实施农业政策,无疑需要巨大的投入,在农民普遍负债的情形下,除依靠金融市场外,更需要政

① 姚公振:《中国农业金融史》,第 188 页。

② 中央银行经济研究处:《中国农业金融概要》,上海:商务印书馆 1936 年版,第 230 页;姚公振:《中国农业金融史》,第 198 页。

③ 姚公振:《中国农业金融史》,第 218—219 页。

④ 林和成:《改组中国农民银行为中央农业银行之检讨》,《湖南大学季刊》2 卷 3 期(1936 年 7 月)。

⑤ 邹晓昇:《试论中国农民银行角色和职能的演变》,《中国经济史研究》2006 年第 4 期。

⑥ 中国人民银行金融研究所:《中国农民银行》,北京:中国财政经济出版社 1980 年版,第 4 页。

⑦ 吴承禧:《中国银行业的农业金融》,《社会科学杂志》6 卷 3 期(1935 年 9 月)。

⑧ 中国人民银行金融研究所:《中国农民银行》,第 370 页。

府的投资。但国民政府只作了有限的投入,不愿意也不可能真正有巨大的投入。其原因一在于面对残破的农村,这种投入不一定能收到成效,即使有成效也是一个缓慢的过程,在成本收益的计算上极不经济;二在于国民政府始终面临着捉襟见肘的财政窘境,在其统治期间,军政开支常占整个财政支出的一半左右,高的则达七、八成,能用于经济上支出的非常有限。即使在经济方面,国民政府有着比农村更重要的领域,要建立政权稳固的基础,建立对整个经济的垄断控制体系,对金融、工商业的投资更为重要。因此,国民政府在农村金融政策乃至在整个农业政策上,往往对有关政策的宣传要远远多于政策的实际举措,农村合作金融制度及其演变呈现纷乱复杂的特点也就不难理解了。

当然,也应看到,当农村经济衰退甚至濒于崩溃时,国民政府积极推动传入中国不久的新的农村金融制度在中国的发展,使这一制度从北洋时期只局限于零星的少数地区发展到几乎遍及整个国家,这是顺应了社会经济的发展趋势。只是与德、法、美等欧美发达国家相比,中国国力的贫弱极大地限制了国民政府在农村金融上的作为,这种限制使国民政府在推动、改进农村金融制度时,常常显得力不从心。因此,如果说抗战前当商业银行农村放款形成热潮时,国民政府只是默认、催促商业银行扩大放款,而没有采取协调措施是没有尽到职责的话,那么抗战开始后,为急于扩大农村放款,在通过农本局、中国农民银行等辅设合作金库的同时,又极力催促各行局扩大农贷,看起来很矛盾,实是在面临危局时的合理选择。

制度变迁是一个复杂的过程,涉及到政府、社会等各个层面,其中政府的作用至关重要,可以说它直接决定着制度变迁的路径和绩效。国民政府对农村合作金融制度的建设付出了自己的努力,但立足于巩固自己统治的终极立场,它在农村合作金融制度建设上的政策和举措是有选择性的。因此,尽管国民政府一再宣传推行合作的目的是为了实现三民主义,但其实际行动与此背离,也与合作主义者所追求的“自有、自享、自营”的最终目标大相径庭。而本应是合作的最大受益者农民,很难从合作中得到好处,对合作运动往往是消极应付。参与制度变迁的各方目标各异,终致难以形成一致行动,这不仅使农村合作金融制度显得纷乱复杂,也最终导致其难以成为一种自我实施的制度。

The National Government and Evolution of the Rural Cooperative Financial System

Gong Guan

Abstract: In the period of the Republic of China, the main characteristic of the rural cooperative financial system and its evolution is chaotic. The main mode of the system is bank lending to farmers through cooperatives. To pursue their own interests, the banks involved in lending acted of one's own free will, competed with each other, so that the rural finance showed the chaotic condition. Defects in the mode prompted the National Government to attempt to establish systemic cooperative finance system by establishing cooperative treasury, but it also fell into a chaotic situation. The cooperative treasuries were long controlled by advocating agencies, and actually become the attached agencies of banks, the so-called systemic cooperative finance system was not able to establish, and the mode of bank-cooperative treasury-cooperatives is just a variant of the previous mode. These two modes exist together, so that the system becomes more complex. The chaos of rural cooperative financial system and its evolution, on the surface, is because the National Government has no clear objectives and no overall planning, on the deeper level, is the inevitable result of a subjective choice made by the National Government on the face of it.

Key Words: National Government; Rural Cooperative Financial; Chaotic

(责任编辑:王小嘉)