

近代中国农业合作金融制度的演进

——基于国家与社会之间关系视角的研究

易绵阳^{1,2}

(1. 中南财经政法大学 经济学院,湖北 武汉 430064;2. 湖南工业大学 商学院,湖南 株洲 412008)

摘要:近代中国的农业合作金融制度对当时农村的社会经济发展产生过重大影响,但并没有取得预期的效果。文章从国家与社会之间的关系视角来考察近代中国农业合作金融制度的演进历程,试图从制度演进角度来展现近代中国农业合作金融的全貌。研究表明:(1)近代中国的农业合作金融先后经历了三种不同的制度模式,即北洋政府时期的社会引动与农民自动型制度、南京国民政府前期的国家和社会引动以及社会自动型制度、南京国民政府后期的国家代动与农民被动型制度;(2)无论哪一种制度模式,虽然起到了缓解农村金融枯竭、打击传统高利贷和促进农村经济发展的作用,但又都未能跳出合作金融悖论的怪圈,而合作金融悖论导致近代中国合作金融制度背离了“草根金融”的本质并最终走向失败。文章为当前我国如何构建合适的新型农村金融体系提供了一定的历史借鉴。

关键词:近代中国;合作金融制度;国家与社会关系;合作金融悖论

中图分类号:F129 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2016)04-0071-10

DOI:10.16538/j.cnki.jfe.2016.04.007

一、引言

近代中国之农业金融,是麦金农和爱德华·肖所定义的现代与传统并存的二元结构制度。一方面,钱庄、合会和商店等传统金融组织和私人部门向农民发放高利贷;另一方面,银行、信用合作社、国家农贷机构和合作金库等现代金融组织向农民发放利率相对较低的信用贷款和抵押贷款。构建现代农业金融制度以缓解农村金融枯竭,是近代中国各界的努力目标。农业金融的终端是农户,农户借贷的特点是面大量少。出于信贷成本的考虑,银行视农贷为畏途。1920年代由华洋义赈会设立的信用合作社,扎根农村,为农民提供便利的金融服务,甫一产生,就得到了社会各界的广泛认可。因此,以信用合作社为基础来构建农业合作金融体系成为近代中国金融制度建设的一大目标。

第一家信用合作社是华洋义赈会于1923年在河北省香河县设立的,此为近代中国农业合作金融之嚆矢,学术界对近代中国农业合作金融的关注由此发端。陈意新(2005)认为,作为民间慈善机构的华洋义赈会,受自身资金供给和专业人才的限制,没有能力担负起构建全国农业合作金融体系的重任。赵泉民(2008)认为,国民政府上台以后,积极动员社会各界建立农业合作金融体系,社会各界提出了建立合作金融体系的“自下而上”、“自上而下”和“上

收稿日期:2015-12-22

基金项目:湖南省社会科学基金项目(14YBA1467)

作者简介:易绵阳(1977—),男,湖南涟源人,中南财经政法大学经济学院教授,湖南工业大学商学院教授。

下并进”三种方案,国民政府最终选择了“自上而下”的方案。在自上而下地建设合作金融体系的过程中,国民政府始终发挥着主导作用,这对农业合作金融造成了双重影响:一方面降低了合作金融发展中的“拓荒成本”,另一方面造成了合作金融制度的“异化”(赵泉民和赵宏,2009)。从1923年到1949年,中国农业合作金融始终没有产生内生动力,都是在外力的主导下前行。康金莉(2014)依时序分析了北洋时期、南京国民政府前期和南京国民政府后期合作金融主导力量的演变过程。

国家与社会是近代中国农业合作金融制度构建过程中的两大关键变量。北洋政府时期,社会团体华洋义赈会发动农民组织信用合作社,合作金融制度因此兴起;到南京政府前期,政府介入合作运动,合作金融因国家和社会的联袂而快速发展;到南京政府后期,政府为实现对农村经济的管制,排挤社会团体,独立主导合作金融体系,合作金融因此丧失本性,最终误入歧途。近代中国农业合作金融制度的演变过程实际上就是国家与社会反复博弈、互为消长的过程,因此,从国家与社会关系视角研究近代中国农业合作金融制度,不仅可以深化对近代中国合作金融历史的认识,还可以为国家与社会关系理论提供生动的案例。

二、分析工具:国家与社会之间的关系理论

国家与社会之间的关系作为一个重要的学术命题,从19世纪起就成为西方学者的关注焦点。100多年来,西方不同流派的学者提出了三种类型的国家与社会的关系模式。

一派是国家中心论,代表人物是黑格尔。黑格尔(1961)认为,市民社会以私利为根基,到处充满着冲突与斗争,要使市民社会从无序走向有序,必须依靠国家力量来调控,国家与社会之间不是平行关系,国家是中心,社会应该服从国家。另一派是社会中心论,代表人物有托马斯·潘恩、托克威尔等人,他们认为国家是专制主义的象征,国家专制是造成社会冲突与动荡的根源,只有市民社会足够强大,才能有效地制约国家权力的扩张。据此,社会中心论者提出了“以社会制约权力”的主张,即把国家权力分配给众多社会部门,充分发挥“社会的独立之眼”的作用,以抵抗国家的专制行为(托克威尔,1997)。

无论是国家中心论者还是社会中心论者,都把国家和社会视为对立的两极。20世纪90年代以后,西方学者对两者关系进行了重新认识,提出了国家与社会互动论。米格代尔和埃文斯等提出的“国家在社会中、国家与社会共治”理论是典型代表。米格代尔等(1994)提出了“国家在社会中”的理论,把国家看作是社会的一部分。米格代尔(2001)进一步指出,国家相对于社会而言,具有独立行使权力的“自主性”,但这种“自主性”并不能决定国家能力的大小,可能导致“强国家”,也可能导致“弱国家”。国家能力的大小取决于国家与社会的相互交织关系,国家与社会融合得越好,国家能力越大;反之,国家能力就越小。埃文斯(1997)提出了两种国家与社会共治模式:一种是嵌入性模式,即政府官员参与社区日常生活,通过塑造自己的社区成员身份获得社区认同;另一种是互补性模式,即国家提供私人不能提供的公共物品来培育人们的合作能力。

国家中心论者和社会中心论者把国家定义为国家权力,把社会定义为市民社会,显然,这种定义比较笼统。国家与社会互动论者对国家和社会做了比较具体的规定,他们把国家和社会看作是两种不同的组织,国家具体表现为从中央到地方的各级政府以及由政府控制的各种政治经济组织,社会是除国家机构以外的所有个人和群体。农业合作金融的参与主体是农民,组织基础是信用合作社,但是,由谁来组织信用合作社,差异却很大。北洋政府时期,信用合作社是由社会团体发动农民设立的;南京政府前期,各级政府、国家银行和社会团

体都是信用合作社的组建者;抗战时期,社会团体从合作运动中退出,政府独立组织信用合作社,并且强制农民入社。根据国家与社会在构建农业合作金融制度中所起作用的不同,可以将近代中国农业合作金融制度划分为三种模式:北洋政府时期的社会引动与农民自动型合作金融制度,南京政府前期的国家和社会引动以及农民自动型合作金融制度,抗战以后的国家代动与农民被动型合作金融制度。

三、社会引动与农民自动型合作金融制度

自1916年袁世凯去世以后,中国陷入分崩离析之中,国家对金融经济基本失去了控制力,社会团体成为经济活动的主体,行业规则和习惯法成为经济活动的依据,整个国家处在“以社会为中心”或“强社会、弱国家”状态之下(易绵阳,2014a)。1920年,华北地区出现“百年不遇”的大旱,孱弱的北洋政府无力对灾民实施实质性救助,社会各界纷纷投入到救灾之中,由中外人士组成的华洋义赈会,在此次救灾活动中贡献最大,共筹集并向灾民发放1700余万元赈款。灾后,义赈会回访灾区,发现“不旋踵间,人民的困苦如故”(华洋义赈会,1933)。为了使农民脱贫,华洋义赈会发动并资助农民设立信用合作社,通过资本积累为农民提供金融服务,从而增强农民的生产能力以摆脱贫穷的困扰。

从1923年起,信用合作社向农民发放低息贷款,农民得到了实实在在的好处,信用合作社迅速发展。根据孔雪雄(1934)的统计,1923年河北共有信用合作社8家和社员256人,1925年增加到100家和2332人,1927年增加至561家和13190人。对于蓬勃发展的信用合作运动,北洋政府不管不问,也不提供政策与资金支持,国家处于缺位状态。这个时期的信用合作社完全是在华洋义赈会的引导下由农民自发建立的。华洋义赈会认为信用合作社是农民的自救组织,合作是农民之间的自觉合作,作为外部力量的社会团体只能起“引动”作用,即通过合作精神的培育和资金资助来引导农民开展合作,“引动”的目的是为了实现农民的合作“自动”。如果强迫农民建立合作社,那么外部力量就不是“引动”而是“代动”,“代动”必然导致农民“被动”加入合作社,其结局就是农民不把合作当成自己的事,不把合作社看作自救的组织,合作社也就失去其意义了(章元善,1981)。

因为华洋义赈会始终恪守“引动”原则,所以北洋政府时期的农业合作金融属于典型的社会引动与农民自动型制度模式,这种制度模式的特征主要体现在发生机制和资金供给机制两个方面。先看信用合作社的发生机制,义赈会派合作专家向农民宣传合作思想,农民在接受合作思想之后,向义赈会提出申请,义赈会接到申请后,再派合作指导员对提出申请的合作社进行审核,审核合格者,义赈会承认其合作社资格,至此,合作社正式成立。从这个过程可以看出,义赈会的作用是引导农民建立合作社,农民入社与退社完全出于自愿。合作社成立以后,实行民主管理,义赈会不干预合作社管理。

信用合作社的资金由内源资金和外源资金构成,内源资金包括社员股金、社员存款和公积金。因农民贫困,合作社能吸纳的股金与存款很少,公积金也微乎其微,华洋义赈会的贷款成为信用合作社唯一的外源资金来源,也是合作社的主要资金来源(具体情况如表1所示)。

表1 信用合作社的资金构成(1923—1928年)

单位:元

年份	外源资金供给		内源资金供给		总计
	数额	比重	数额	比重	
1923	286	100.00			286
1924	5 000	87.18	735	12.82	5 735
1925	25 000	96.64	3 855	13.36	28 855

续表1 信用合作社的资金构成(1923—1928年)

年份	外源资金供给		内源资金供给		总计
	数额	比重	数额	比重	
1926	55 000	74.00	19 320	26.00	74 320
1927	61 000	71.50	24 312	28.50	85 312
1928	61 000	66.79	30 332	33.21	91 332

资料来源:《中国农业金融概要》(中央银行经济研究处,1936),第99—100页。

在社会引动与农民自动型合作金融制度模式下,合作社的发展速度及其为农民提供金融服务的能力大小取决于华洋义赈会的“引动”能力。诚然,义赈会有心大力发展信用合作社但却无力给更多的合作社提供资金支持,因而不得不采取资格承认制度,即只有获得承认的合作社才能从义赈会获取贷款。事实上,许多所谓“未承认社”已经具备了“已承认社”的条件,但义赈会因无力贷款而不得不把它们定性为“未承认社”。即使是获得承认的合作社,义赈会的贷款数量也有限。1923年,义赈会决定对单个合作社的贷款金额控制在300—500元,最高不超过500元。当然,这个规定在实际执行中多有变通,但原则上对40人以上的合作社的贷款最高限额为800元,人数不足40人的社,按照人均20元的标准确定贷款总额(华洋义赈会,1926)。华洋义赈会对合作社的有限资金支持与农民对资金的需求之间形成了巨大的缺口,为了弥补这个缺口,华洋义赈会迫切希望政府能介入合作运动,以国家力量动员更多资金支持信用合作事业的发展。义赈会总干事章元善曾明确指出,全面发展合作社,“义赈会自知没有这个力量,等到政府或社会愿意担任这事,义赈会就可告退不管”(华洋义赈会,1926)。南京政府上台以后,积极支持信用合作运动,从此近代中国的农业合作金融因国家力量的介入而演变成另一种新的制度模式。

四、国家与社会引动及农民自动型合作金融制度

1927年底,国民政府派楼桐荪北上,专门考察信用合作社。1928年,国民政府开展“合作、识字、卫生、保甲、造林、国货、筑路”七项运动,蒋介石(1932)把合作列为七项运动之首,认为“其他六项运动之进展,均有赖于合作运动以为之倡,如信用合作社之信用评定,即含有识字运动、国货运动及保甲运动之意义”。20世纪30年代初期,中国农村陷入了前所未有的危机之中,国民政府一方面以国家力量支持合作事业,另一方面广泛动员社会团体参与到农村合作事业大潮中,在国家和社会各界的支持下,信用合作从河北推广到全国,形成了近代中国合作事业的第一次高潮。

政府和社会各界的介入,使农业合作金融的制度模式由前一个时期的社会引动与农民自动型制度模式演变为国家与社会引动以及农民自动型制度模式。在这种新的制度模式下,信用合作社的发生机制和资金供给机制都发生了显著变化。

国民政府前期,发起设立信用合作社的机构既有国家机关也有社会团体。国家机关主要有各省合作事业指导委员会、社会局、农本局、国家银行和地方银行等;社会团体主要有华洋义赈会、乡村建设研究院、大学、学术机构、基督教协会、中国合作学社、平民教育进会和私营银行等。在国家机关和社会团体的共同推动下,信用合作事业蓬勃发展。面对这种良好的发展局面,国民政府一方面颁布了《农村合作社暂行规程》(1931年)、《合作社法》(1934年)、《合作社法实施细则》(1935年)等法令来规范合作社发展,另一方面设立行政机构以监管信用合作社的经营管理行为。1935年11月,作为“中央合作行政主管机关”的实业部合作司成立,专掌全国合作社的调查、促进、视察、监督之责,合作司于1936年底接管了国家机

关和社会团体所设立的信用合作社。1927—1936年,国民政府对社会的控制力有限,在经济领域推行改革还需依靠社会团体,此时中国处在米格代尔所说的“国家与社会共治”的状态。在合作金融领域,国家囿于资金、人才和经验,既不具备独立发动合作运动的能力,也不可能采取强制措施开展信用合作,仍然采取宣传发动的措施来引导农民加入合作社,农民享有入社与退社自由权,合作社由农民实行自我管理。因此,这个阶段的农业合作金融制度属于国家与社会引动以及农民自动型制度模式。

20世纪30年代,合作社的内源资金依然严重不足。据统计,1933年全国49.5%的信用合作社的股本金额不足100元,股金在100—200元之间的占23.3%,股本在1000元以上的合作社仅175家,占5.7%。合作社的存款和公积金十分有限,由国家机关发起成立的合作社,大多数是为了获取贷款而设立的,既不开展存款业务也很少积累公积金;由社会团体发起的合作社,存款额和公积金相对较多,如华洋义赈会在河北的“承认社”的存款额和公积金总额在1934年分别达到20665.78元和14795.35元。这个时期,合作社95%的资金靠外源供给,自有资金不过5%(康金莉,2014)。合作社的外源资金渠道比较丰富,除少数社会团体(如学术机构)外,其他合作社发起者都向合作社发放贷款,国家银行和商业银行贷款是合作社最主要的外源资金来源。20世纪30年代,国民政府在银行界掀起了“商资归农”运动,号召银行将资金投向农村,还采取法律手段强迫银行发放农业贷款。1934年颁布的《储蓄银行法》规定,储蓄银行必须把存款总额的20%用于对农村信用合作社的贷款。银行界出于寻找新的投资渠道和救济农村的考虑,积极投身农贷,1935—1937年有20余家银行开展农业合作贷款。1935年,“交通银行”、“上海银行”、“中国农民银行”、“金城银行”和“大陆银行”等10余家银行联合组织了农业合作贷款银团,在河北、河南和陕西等省开展农业合作贷款,合作贷款“成为银行界中的一种新趋势”。在所有合作社放款机关中,“中国农民银行”和各省农民银行的放款数量最多,占64.1%,商业银行放款占16.8%,政府部门和社会团体放款占13.6%(王文钧,1935)。

国家机构与社会团体的联合引动,使合作社数量呈几何级数增长。1931年,全国共有合作社2796家,1934年增加至14649家,其间增长了5倍以上(郑厚博,1936)。信用合作社的外源资金量也迅速增加。1932年,银行对合作社的贷款为6411133元,1933年增加至6651977元,1934年达到21709112元,1935年更是增加至47377253元(于永,2002)。不过,短期内建立起来的合作社,良莠不齐,合作社的质量较前一个时期有较大的下滑。随着20世纪30年代“经济统制主义”的高涨,政府产生了以行政手段推进信用合作运动的念头,并在抗战时期付诸实践,合作金融制度也因之蜕变为国家代动与农民被动型制度模式。

五、国家代动与农民被动型合作金融制度

抗战爆发以后,中国进入战时经济状态,战时经济的一个重要特征就是政府控制一切经济资源,市场主体完全按照政府意图组织经济活动以满足战争需要(易绵阳,2009)。抗战进入相持阶段以后,经济实力成为决定战争胜负的关键因素,“中国是农业国家,大多数人民皆为农民,故中国之经济基础在于农村”,发展战时经济,“首宜谋农村经济之维持,更进而加以奖励,以谋生产力之发展”(姚公振,1947)。合作社是发展农村经济的有效途径,因此,如何以最快的速度发展合作社以发展农村经济,从而支持抗战,成为国民政府的头等大事。战时经济的管制性又决定了国民政府必然采取强制手段发展合作社,合作金融因之转化为国家代动与农民被动型制度模式。

在国家代动与农民被动型制度模式下,国家机关成为合作社的唯一发起者。为加强对

基层社会的控制,国民政府自1940年起推行“新县制建设”,规定基层社会由县和乡镇两级机构组成,乡镇以下推行保甲制,县和乡镇实行自治,财政独立,经费自给。县、乡镇和保甲的经费除了田赋之外,合作社的盈利是一个主要来源,“利用合作社办理农产运销,附设农仓办理抵押贷款,以其盈利一部分作为地方事业经费”(李宗黄,1943)。在这种制度设计下,合作社成为基层政权的经济基础,哪个地方的合作社多且盈利多,则该地政府的收入来源就多。这样,政府就成了发展合作社的原动力。政府从自身利益出发,采取行政手段强制农民入社并禁止退社。1940年,国民政府颁布《县各级合作社组织大纲》,规定“每乡(镇)设乡(镇)合作社,逐年普及各保合作组织,以达到每保一社,每户一社员为原则”。《大纲》还规定,合作社除非“一、与他社合并。二、破产。三、解散之命令”,否则“不得解散合作社”;社员“除非合作社解散”,否则“不得出社”(陈岩松,1983)。《大纲》的实施,把合作社“溶于县制内,使保保有合作社,户户有社员,彻底消灭了自由组社而变成强制入社”(徐旭,1949)。换言之,把合作社融入“新县制”之后,发展合作社的动力是政府,农民被动入社并被动接受合作社控制者(保甲长和地主豪绅)的管理,失去了对合作社的管理权。

1937—1949年的长期战争使农村更加残破,绝大部分农民交不起股金,合作社的平均股金额日益减少,以1937年为基期,该年合作社平均股金实际额为115.3元,此后连年递减,1939年为37.26元,1942年为13.16元,1945年为5.20元,1947年只有4.55元(康金莉,2014)。靠政府强制建立起来的合作社,农民并不把它看作是自己的资金互助组织而是视之为套取贷款的“合借社”。既然合起来是为了借,那么吸收存款和积累公积金自然不是合作社的主要目标。1943年,湖北全省合作社的存款总额不过1 364 704.5元,江西省为881 419元,绝大多数省份合作社的存款业务完全停办(康金莉,2014)。“四联总处”也不得不承认“合作社之自集资金,仍属微乎其微。无论合作金库或任何种合作社,均尚不能离开银行借款而自存,合作社之于社员,不过为银行资金之转贷机关而已”(赵泉民,2008)。

“新县制”的推行,使合作社与地方行政融为一体,合作社的外部资金完全靠国家机关供给。1942年之前,合作社的外部资金供给者主要是国家银行、农本局、地方银行、省合作金库和政府合作行政机关,其中,“中央银行”、“中国银行”、“交通银行”和“中国农民银行”四大国家银行和农本局占合作社外源资金的绝大部分(如表2所示)。

表2 1937—1941年合作社的资金来源

年份	“四行”和农本局		省银行和省农民银行		省合作金库		合作行政机关及其他	
	数额(元)	比重(%)	数额(元)	比重(%)	数额(元)	比重(%)	数额(元)	比重(%)
1937	1 842 632	68.20	213 140	7.86	1 344 177	4.97	5 175 264	19.07
1938	47 090 251	75.95	5 685 859	9.17	7 997 241	12.90	1 234 957	1.98
1939	76 858 319	68.25	15 629 219	13.89	15 850 556	14.08	4 163 802	3.79
1940	164 380 154	71.59	15 132 021	6.59	34 047 665	14.82	14 064 352	7.00
1941	465 308 000	100						

资料来源:《合作金融论》(张绍言,1944年),第58页。

1942年,国民政府进行了两项金融改革:一是撤销了农本局,二是“四大”国家银行进行了专业分工,“中国农民银行”专门办理农贷。1942—1946年“中国农民银行”独立承担了合作社的资金供给。抗战胜利以后,国民政府仿效西方合作金融体系的构建办法,建立了从中央到地方的合作金融体系,试图以此来实现合作金融资金的自我供给。1946年11月,“中央合作金库”成立,陈果夫任理事长,股本为6 000万元,另从“国库”拨付合作金融专款100亿元。“中央合作金库”成立后,立即着手在各省(市)设立分库,在各县设县库,到1948年8月,在全国15

个省(市)设立了分库,由“中央合作金库”及分库、县合作金库、农村信用社三级组织构成的合作金融体系形成。“中央合作金库”的设立,使合作社新增了一个资金来源渠道。

国民政府后期,国家力量全面渗透到社会中,并逐步实现了对社会的控制,国家中心地位得到强化。政府改变了过去在合作运动中的“引动”作用,以行政强制推动信用合作,构建国家控制下的农业合作金融体系。董时进(1947)对这种新的合作金融制度模式评价如下:一是“合”而不“作”,二是专求“横的推广”而不求“纵的深入”。农民迫于无奈被“合”起来,合作社数量激增,“横的推广”成效非常显著。1937年,全国共有合作社46 983家,1942年达160 393家,1945年达172 053家,1949年仍有170 181家(陈岩松,1983)。不过,被迫加入合作社的农民,不是千方百计去发展壮大合作社,而是想方设法逃避合作社债务,如四川省的合作社贷款,逾期率在1942年达60%以上,政府不得不采取强制追债措施,逾期率才有所下降,但仍在40%以上(康金莉,2014)。合作社的数量因政府的推动而激增,但合作社为社员服务的能力却在不断下降。1937年合作社全年所得贷款平均为542.6元,可购买11头牛;到1945年,社均所得实际贷款总额仅为8.84元,每个社员全年从合作社得到的实际贷款仅为0.08元法币,只可购买3个鸡蛋,合作社完全丧失了为社员服务的能力,合作金融的功能也随之丧失殆尽(易棉阳,2014b)。

六、合作金融悖论

华洋义赈会、国民政府和其他社会团体所构建的合作金融制度开启了中国农业合作金融制度的大门。不可否认,无论是哪一种制度模式,都产生了两方面的正向作用:一是对增加农民收入和解决农民生活困难起到了促进作用,是一项有益于改造农村经济的运动(巫宝三,1934);二是缓和了农村的金融枯竭,从而起到了打击高利贷的作用。1938年,农民借款的73%来自于钱庄、商店和私人部门等传统金融组织,27%来自于合作金融组织;到1941年,来自传统金融组织的借款下降到49%,而合作金融组织的借款上升到51%。1938年私人借贷月利2.7%,合作社借款则只有1.2%;到解放战争时期,私人借贷利率飙升,1946年达11.0%,而合作社借贷利率仍只有4.1%,远低于私人借贷利率(中国第二历史档案馆,1997)。

国民政府和社会团体在主观上都希望农村信用合作社为广大农民提供金融服务,但在客观上,由于国民政府试图通过快速发展信用合作社来扭转农村经济残破局面并实现对农业资源的管制,采取了强制手段推进合作运动,因此合作金融的自愿性原则遭到破坏。此外,社会团体和政府都是农村的外来力量,必须依靠农村中的“精英”来推动信用合作,信用合作社在农村“精英”的控制下蜕变成为富人谋利而不是为穷人服务的组织。因此,近代中国所构建的农业合作金融制度在大多数时候都违背了合作金融关于自愿入社和为穷人服务的两大本质规定。正是这种背离,使得近代中国合作金融制度始终未能跳出“合作金融悖论”的怪圈。

悖论一:合作金融本来为解决近代中国农村金融枯竭而生,但真正的金融资源枯竭者却难以得到合作社的金融服务。近代中国农村金融资源的配置很不均衡,金融资源枯竭的地区和农民得不到合作金融服务。华洋义赈会所举办的合作金融集中于河北省,其他区域很少涉及;国民政府所推动的合作金融,集中于江浙地区,中西部地区的合作金融事业却非常落后。抗战时期,国民政府积极发展中西部地区的合作金融,但金融资源集中于经济基础较好的四川,云贵和西北地区合作金融依然没有多大发展。1943年,国家银行发放8.53亿元合作贷款,西南地区为5.12亿元,西北地区为3.41亿元,而四川省就得到了3.17亿元贷款,占西南地区贷款总额的61.9%(中国人民银行金融研究所,1980)。贫农是农村中最需金融资源的群体,但合作社

贷款以生产贷款为主且需抵押品。对于贫农而言,需求最殷的是消费贷款,生产贷款反居其次,合作社不发放消费贷款的制度设计把贫农挡在合作金融的门外,贫农即使向合作社申请生产贷款,也因无抵押品而无法得到。1932年,华洋义赈会对河北省8个县2908位社员户的调查结果表明,合作社社员大多为“比较优越的农户”,贫农由于既缺乏抵押资产也找不到信用担保人,被排除在合作社的信用贷款和抵押贷款之外,义赈会所推动的合作社运动是一场以中农为主的社会经济运动(陈意新,2005)。20世纪三四十年代的信用合作同样未能改变这种状况,程方(1939)的调查显示,“合作事业之推行,多未符合合作的目的,不能救济最低层而最多数的贫苦农民。能够向合作社借款的多数是上等中等农户”。

悖论二:合作金融本应是农民的自主自为,但近代中国合作金融的设计者和引动者始终不是农民而是外部力量。合作金融起源于雷发巽在1860年创办的信用合作社,雷发巽是德国斯菲尔德市的市长,但他创办合作社并未动用行政权力,而是利用个人公信力引导农民开展合作,合作社完全由农民自主设立,合作社设立后,雷发巽及其同事退出,农民对合作社实行自我管理。“雷发巽式”的信用合作社,完全是农民的自主自为组织。华洋义赈会仿效德国模式在中国发动信用合作运动,但在实践中,华洋义赈会时常陷入“不引不动”和“引而不动”的困境之中,自动联系义赈会要求设立合作社的农民,多半不是为了互助互济而是为了获得义赈会贷款(华洋义赈会,1933)。国民政府介入合作运动之后,采取行政手段强制农民加入合作社,并且把合作社与农村基层政权融为一体,农民的入社与退社自由权被剥夺了,农民失去了对合作社的民主管理权,从而更加不把合作社当作自己排忧解难的经济组织。纵观近代中国合作金融的历史轨迹,不难发现,农民始终未能自主不难发现,地去发起设立信用合作社,这就导致近代中国的合作金融始终缺乏内生力而变得举步维艰。

悖论三:合作金融本应惠民,但近代中国合作金融因内部人控制而逐步蜕变为扰民的工具。骆耕漠(1934)的调查发现,合作社通常被村长或有势力的人把持,致乡间土豪劣绅上下其手,将义赈会贷款作为高利贷转借给农民,使农民反蒙其害。义赈会意识到这个问题之后,力图采取措施剔除把持合作社的土豪劣绅,使贷款能为急需的农民所用,但收效并不显著(章元善,1981)。国民政府介入合作运动之后,依赖农村乡绅组建合作社,特别是“新县制”推行之后,保甲长实际上成为合作社的理事长,豪绅成为合作社理事,“农村信用合作社不是操纵在豪绅的手里,便是为豪绅所假名组织”(中国第二历史档案馆,1997)。被豪绅所控制的合作社,成为剥削农民的一个新工具,朱斯煌(1948)尖锐地指出:“在没有信用合作社以前,高利贷者只能用自己的资本来剥削农民,现在他们可以自己不费什么力,利用信用合作社向农贷机关借得钱,假公济私,赤手来剥削农民。而且以前用个人名义出借的款项,收回借款比较困难,现在利用合作社的名义,不但多了一层保障,必要时还可凭借官厅的权力,加压于欠债的农民。这就是‘集团高利贷’的好处。”

七、结论与启示

近代中国农业合作金融制度的演进过程,是国家力量与社会团体力量互为消长、反复博弈的过程。北洋政府时期,在社会团体的引动下,中国产生了社会团体引动与农民自动型的农业合作金融制度模式;1927年以后,政府积极介入信用合作运动,中国农业合作金融由“单引擎”变为“双引擎”,农业合作金融制度演变为政府与社会引动及农民自动型制度模式;抗战时期,国民政府把合作运动纳入到“新县制建设”之中,政府以行政手段强制农民加入信用合作社,农业合作金融制度蜕变为政府代动与农民被动型制度模式。总之,无论哪一种制

度模式,虽然起到了促进农村经济发展、舒缓农村金融枯竭的作用,但又都始终未能跳出合作金融悖论的怪圈,农业合作金融制度越来越偏离农民的需要,最终沦为政府的一种“政策性工具”或金融机关的“尾闾”。

国家介入农业合作金融越深就越体现国家意志而背离农民意志,背离农民意志的合作金融就不再是真正的合作金融。新中国成立以后,我国按合作原则构建了体现农民意志的合作金融体系;1958年以后,农村信用合作社逐渐演变成为国家金融机构。从1983年开始,国家试图恢复农村信用合作社的“三性”(组织上的群众性、管理上的民主性、业务经营上的灵活性),把信用合作社真正办成农民的合作金融组织,尽管付出了努力,但农村信用合作社的改革还是没有实现预期目标。2003年启动的新一轮农村信用社改革,放弃了30年前确定的恢复“三性”的改革目标,把农村信用社改制成为农商银行(易绵阳,2011)。与此同时,国家允许农民和社会力量按监管要求组建农村资金互助社,允许有实力的农民专业合作社设立资金互助部,允许有实力的供销社牵头设立农村合作金融组织。当前,新的农业合作金融体系呼之欲出,在构建新型农业合作金融制度的过程中,应充分吸取近代中国农业合作金融的历史经验与教训:其一,政府作用是引动,表现为扶持与规制新型农业合作金融组织的发展,不可控制和主导其发展;其二,要致力于唤起农民的合作自觉,这样才能确保新型合作金融组织办成农民自己的组织;其三,从一开始就要严格按照“三性”要求来组建新型合作金融组织,以防止内部人控制。

参考文献:

- [1]陈岩松. 中华合作事业发展史[M]. 台北: 台湾商务印书馆, 1983.
- [2]陈意新. 农村合作运动与中国现代农业金融的困窘: 以华洋义赈会为中心的研究[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2005, (3): 75—85.
- [3]程方. 中国县政概论[M]. 上海: 商务印书馆, 1939.
- [4]董时进. 中国合作运动今后应取的方针[J]. 农村合作, 1947, (1): 26—31.
- [5] (德国)黑格尔. 法哲学原理[M]. 范扬, 张企泰译. 北京: 商务印书馆, 1961.
- [6]华洋义赈会. 农村信用合作之在中国[M]. 北京: 中国华洋义赈救灾总会编, 1926a.
- [7]华洋义赈会. 第一次合作讲习会汇刊[M]. 北京: 中国华洋义赈救灾总会编, 1926b.
- [8]华洋义赈会. 十年合作事业大事记[M]. 北京: 中国华洋义赈救灾总会编, 1933.
- [9]华洋义赈会. 怎样利用借款[J]. 合作讯, 1927, (12): 34—37.
- [10]蒋介石. 救济农村经济首应提倡农村合作社[N]. 大公报, 1932-10-29(5).
- [11]康金莉. 民国时期中国农业合作金融研究(1923—1949)[M]. 北京: 科学出版社, 2014.
- [12]孔雪雄. 中国今日之农村运动[M]. 上海: 中山文化教育馆, 1934.
- [13]李宗黄. 新县制之理论与实际[M]. 上海: 中华书局, 1943.
- [14]骆耕漠. 信用合作事业与中国农村金融[J]. 中国农村, 1934, (2): 66—74.
- [15] (法国)托克威尔. 论美国的民主(下)[M]. 董果良译. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [16]王文钧. 商业银行在农村中之动态[J]. 银行周报, 1935, (48): 20—22.
- [17]巫宝三. 华洋义赈救灾总会办理河北省农村信用合作社放款之考察[J]. 社会科学杂志, 1934, (1): 101—128.
- [18]徐旭. 合作与社会[M]. 上海: 中华书局, 1949.
- [19]姚公振. 中国农业金融史[M]. 上海: 中国文化服务社, 1947.
- [20]易绵阳. 抗战时期中国经济的三个特点[J]. 江西财经大学学报, 2009, (2): 80—85.
- [21]易绵阳, 陈俭. 中国农村信用社的发展路径与制度反思[J]. 中国经济史研究, 2011, (2): 78—87.
- [22]易绵阳. 近代中国金融监管研究(1897—1949)[M]. 南京: 南京大学出版社, 2014a.

- [23]易棉阳. 目标扭曲、政府控制与制度异化: 国民政府时期农村合作运动失败原因解读[J]. 云南财经大学学报, 2014b, (2): 10-19.
- [24]于永. 20世纪30年代中国农村金融救济之考察[M]. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2002.
- [25]章元善. 华洋义赈会的合作事业[A]. 文史资料选辑: 第80辑[C]. 北京: 文史资料出版社, 1981.
- [26]赵泉民. 乡村合作运动中合作金融制度建设之议——基于20世纪前半期中国乡村经济史视域分析[J]. 东方论坛, 2008, (4): 105-112.
- [27]赵泉民, 赵宏. 政府的强制性制度供给与农村金融制度变迁——以20世纪前半期中国农村合作金融建设为中心[J]. 江苏社会科学, 2009, (3): 185-192.
- [28]张绍言. 合作金融论[M]. 上海: 中华书局, 1944.
- [29]郑厚博. 中国合作运动之研究: 中国之合作运动[M]. 南京: 农村经济月刊社, 1936.
- [30]中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编 第五辑 第二编 财政经济(八)[M]. 南京: 江苏古籍出版社, 1997.
- [31]中国人民银行金融研究所. 中国农民银行[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1980.
- [32]中央银行经济研究处. 中国农业金融概要[M]. 上海: 商务印书馆, 1936.
- [33]朱斯煌. 民国经济史[M]. 上海: 银行周报社, 1948.

The Evolution of Agricultural Cooperative Finance System in the Modern China: A Perspective of the Relationship between State and Society

Yi Mianyang^{1,2}

(1.School of Economics, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430064, China;

2.School of Business, Hunan University of Technology, Zhuzhou 412008, China)

Abstract: The modern Chinese agricultural cooperative finance system influenced the development of rural economy and society at that time, but did not achieve the expected effect. This paper explores the evolution of agricultural cooperative finance system in the modern China from a perspective of the relationship between state and society, and tries to show the picture of modern Chinese agricultural cooperative finance from a perspective of institution evolution. It arrives at the following results: firstly, agricultural cooperative finance in modern China experienced three different system models, namely society-guided and peasant-self-acted system during the period of the Beiyang government, state-and-society-guided and society-self-acted system at earlier stage of the Nationalist government in Nanjing, and state-driven & passive-peasant-based system at later stage of the Nationalist government in Nanjing; secondly, these three system modes played a role in the alleviation of rural finance depletion, fighting against traditional usury and the promotion of rural economic development, but resulting paradox of cooperative finance led to the deviation of modern Chinese cooperation finance system from grassroots finance and failed at last. It provides a certain historical reference for current construction of appropriate new-type rural financial system.

Key words: modern China; cooperative finance system; the relationship between state and society; cooperative finance paradox

(责任编辑 景行)