华南农业大学学报(社会科学版)
2014 年第 2 期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2014
(第 13 卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 13)

农本局合作金库与近代农村金融建设

关永强

(南开大学 经济研究所,天津 300071)

摘 要: 为推动现代金融组织发展和改善农村金融状况,国民政府成立了农本局,以辅导设立合作金库网络,管理农贷业务。抗战时期,农本局通过机构改革、人员培训等一系列措施,在实践中取得了积极的效果,推动了农村金融、农业技术和合作组织三位一体的协同发展,是近代中国农村金融建设中一次有益的尝试,对我们当前建立现代农村金融体系和推进新农村建设也具有一定的参考价值。

关键词: 近代中国; 农村金融; 农本局; 合作金库

中图分类号: F129 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672 - 0202(2014)02 - 0142 - 06

农村金融枯竭是近代中国经济发展中的一个重要问题,作为国民政府时期负责农村经济的主要机关之一,农本局通过其下属的合作金库网络开展了大量的农贷及相关工作。尤其是 1937—1941 年何廉(1895—1975)任总经理期间,农本局进行了一系列的调整和改革,在合作金库建设和农贷与农技配合等方面做了很多有益的尝试,也取得了相当不错的成绩。

对于农本局及其业务情况,何廉曾在其回忆录中进行过论述[1],农本局的工作人员王文钧、张仁寿和赵卓志也撰写过回忆文章[2],《近代史资料》还整理发表过《农本局概况》[3],此外,农本局的档案史料尤其是其创办的期刊《农本》,也为我们的研究提供了资料的基础。近年来,已经有不少学者如徐唐龄[4]234 - 238、姚顺东[5]、傅亮、池子华[6]、李顺毅[7]和黄娟娟[8]等,都开展了与农本局相关的研究。

一、农本局的成立与初期农贷业务的开展

近代中国资金大量外流和农村富有人群迁入城市,导致了农村金融的日益枯竭,尤其是 1930 年代,在世界经济危机和日本占领东北等因素的冲击下,情况更趋严重。根据土地委员会和中央农业试验所在 1934 年的两项调查,全国有近一半的农户都处于负债之中[9]65。尽管当时各省已经建立了一万多个信用合作社,国民政府也成立了中国农民银行,和其他商业银行一起开展农贷业务,但由这些现代机构所提供的农业贷款仅占农贷总额的 5% 左右[10],其余绝大多数仍来自于私人和传统金融组织。

造成现代农村金融发展缓慢的原因主要来自三个方面:国民政府没有专门的农贷机关,相关机构往往因人事原因而旋兴旋废,农贷资金也因此而常被挪用;商业银行之间经常出现放款区域重复和无序竞争的情况,导致业务混乱和资源浪费;信用合作社方面,也存在着很多组织不健全和人员缺乏训练的情况。有鉴于此,国民政府委派实业部部长吴鼎昌两次邀集金融界人士,商谈由政府和银行界共同出资成立一个专司全国农村金融的中央机关,以解决这三个方面的问题,“将过去枝枝节节的救济工作,合并为整个的原动力,即以政府的力量去联络各银行,对于农村为有计

收稿日期: 2013 - 12 - 24

基金项目: 教育部人文社会科学研究基金项目(10YJC790067);中央高校基本科研业务费项目(NKZXB10037)

作者简介: 关永强(1978—),男,天津人,南开大学经济研究所讲师,主要研究方向为近代中国经济史。E-mail: yaguan@ nakai. edu. cn

划、有组织、有系统的投资。”[11]

1936 年 9 月 17 日,农本局正式成立,由 23 名政府官员和银行界领袖共同组成理事会,孔祥熙任理事长,陈振先(1877—1938)任总经理,下设农贷、农产和会计三处和研究、稽核、事务三室。其业务主要包括以合作金库为中心的农业贷款和以农业仓库为中心的农产运销两部分,分别由农贷处和农产处负责。

在农贷业务方面,按照实业部《合作金库规程》和农本局《县合作金库的意义和进行步骤》的要求,农本局应当派员深入农村,辅导各类合作社和合作社联合社集股加入县合作金库,每库股本总额不应少于十万元,不足部分由农本局邀集地方政府和各类团体认购提倡股,所有股东组成代表大会并选举监事会和理事会;县合作金库成立后,主要负责吸收存款、发放贷款、指导和监督农民合理运用并归还贷款,培养农民建立自营自享的合作金融制度。在县合作金库的基础上,进一步集股形成省合作金库和中央合作金库,进而组成全国性的合作金库网。

为了解决各商业银行在农贷中的无序竞争问题,《农本局组织规程》还规定农本局的 23 名理事中应有银行界代表 12 人,农本局的股本总额 6000 万元中,半数由行政院按每年 600 万、分 5 年拨足,另外半数由各银行按各自储蓄存款额的 1% 摊认优先股。其目的就是要借此把农村金融纳入农本局的统一管理之中,以农本局合作金库为中间组织,逐渐取代商业银行直接向信用社放贷的状况,这样既可通过农本局县级合作金库网向基层信用社提供专业的指导和管理,又能利用农本局的官方身份,有序使用商业银行的资金并提供可靠的信誉和保障。

但在实际运行中,农本局在各省农村中的工作人员非常匮乏,原本应由各银行摊认的 3000 万元优先股也没有按期到账,各银行当然也并未停止发展自己的农贷业务。陈振先虽然拥有农业专业背景和从政经验[12],但无法解决这些硬性约束,加之年事渐高,开拓精神消磨,因此在他任总经理的一年时间里,农本局的农贷业务进展相对缓慢,仅在山东、河北、安徽、南京、江西、湖北和湖南辅导设立了 12 个县(市)的合作金库,合计贷款 67.183624 万元[13]16。而且,由于人员和资金的缺乏,这一时期农本局合作金库的辅设基本都是和各省政府、建设厅、合作事业委员会或商业银行合作办理的,各地农业贷款的收付和其他银行可以办理的业务也都完全委托给了当地银行代办[14]5。

二、何廉对农本局的调整与改革

1937 年 10 月,何廉接替陈振先担任农本局总经理。在从政之前,何廉曾任南开大学经济研究所所长和华北农村建设协进会主席,主持过多项农村社会经济调查,对农村金融问题有着深入的研究和独到的见解;同时他还兼任经济部次长和农产调整委员会主任等职务,并与政学系的很多官员都有着密切的关系,拥有较前任更多的行政资源。

1938 年 1 月,何廉把同属自己治下的农产调整委员会并入农本局,改组为农业调整处,自兼处长,同时下设福生庄,邀请原中棉公司襄理吴味经任经理,专门负责棉花、棉纱和棉布购销业务。通过这一调整,何廉可以对农本局和农产调整委员会这两个不同的机构进行统一管理,借助于福生庄这种企业的形式和吴味经的商业经验,完成农产调整委员会收购战区经济作物的任务。更为重要的是,由于福生庄的花纱布业务利润较大,只需要初期投入 1000 万股本即可运行,而国民政府划拨给农产调整委员会的资金有 3000 万元,何廉于是就可以把另外 2000 万转投到合作金库业务当中,从而大大缓解了农贷资金不足的状况。

针对工作人员严重不足的状况,农本局先在武汉和长沙建立了招收站,大量招聘从战区流入后方的大学生,后又在重庆、贵阳、桂林等地招考有志于从事农业工作的大学和高中毕业生,同时函请各大学保送农林经济专业的学生。1938 年 2 月,农本局在重庆设立了农村合作训练班,对通过考试的学员进行为期 1 ~3 个月的培训,最初的科目包括会计、农仓意义及其实施、合作、合作法

规、合作金库、金库会计、农仓实务、农仓实际问题、仓库会计、农仓业法、合作社簿记、领导演讲和实习[15];后来为帮助学员适应农村生活和拓展农贷工作,又加授了急救、卫生、保健方法和种子质量、产品分等等课程。在何廉任职期间,农本局先后招收和培训了六、七百名学员,并将其派往各地合作金库实习和工作,他们只有二十岁左右,很多都毕业于清华大学和金陵大学等著名学府,不仅解决了人员不足的问题,而且具有专业知识和工作热情,大为提高了农本局的工作效率。

解决了资金和人员的问题,何廉接下来就可以把自己的农业思想付诸农本局的实践了。他认为,农村金融问题的症结不仅在于资金短缺,而且在于农民贷款多用于消费,而极少用于生产,因此单是借钱只能治标,要取得持久的效果,就必须帮助农民建立一个合理健全的金融制度。这一方面要教育和指导农民,使之逐渐成为信用社和合作金库的主体而不只是把它们看作是借钱的途径;另一方面则要实现农业金融、合作组织和农业技术的三位一体[16],以合作金库网络为中心,以农业技术为基础,以合作组织为先导,协同推动农村经济的发展[17]。

在教育和指导农民方面,何廉要求农本局合作金库人员必须在农历一、二、三月全部下乡,对每个信用社进行调查,一方面稽核各社帐目,整理借款资格评定表,计算和通知应增认金库股金数额;另一方面走访农民,解答借款使用中的问题和改良种子的使用方法,同时还从各合作社中挑选人员轮流来金库见习相关业务知识和经营方法。在贷款的对象、用途和审批等方面,农本局也都有着严格的要求,贷款对象"必须为组织健全之合作社,贷出之款,必使其真正入于农民之手";贷款必须用于种子、肥料、牲畜、农具和改良土地等各种生产性用途;贷款额度依合作社成立年限递增,以社员平均贷款额为限。在发放农贷时,金库还附带发给农民简单的小册子和标语口号,说明贷款用于生产就能偿还,用于非生产用途就会导致债台高筑[18]15-16。

在农村金融与合作、技术的配合方面,农本局接收了被经济部裁撤的合作司人员,组建合作指导室,由原合作司长章元善任主任,负责推动各省农村合作社的建设;同时在汉口设立了办事处,招收因战时水利工程暂停而失业的水利工程师,并派往后方各省勘查水利灌溉情况;何廉还以经济部次长的身份,由农本局提供运输工具,将隶属于经济部的中央农业试验所技术人员分散派往各省,与地方的农业改进所和农本局合作金库一起工作。

在此后的工作中,合作指导室编写了多种小册子和《合作社会计规则准则》、《合作社指导制度及其实施办法》等书籍,通过合作金库网及其工作人员举办示范合作讲习会,向农民介绍信用社的各项业务及其与各种相关人员和机构的关系,辅导其组成基层信用社,与合作金库形成了相互促进的互动关系。农本局的水利工程师也根据勘查的结果,和各省政府的代表一起,前往适合建设水利工程的地区,向当地人解释工程可以给他们带来的好处,建议他们组成合作社或农民协会,向当地农本局合作金库贷款,然后在工程师的设计和督导下施工,完工后通过农业增产来归还水利贷款。中央农业试验所的情况也与之类似,先由农本局合作金库向中央农业试验所和各省农业改进所购买其培育的优良种子,再以贷款的方式分配给各信用合作社并提供指导,使成果从暖房走向田间。农民由水利贷款和种子贷款获得的农产品增产,还可以存在农本局的农业仓库中,进一步向合作金库申请抵押贷款。通过这一系列的调整措施,何廉基本实现了他以合作金库网络为中心和依托,农村金融、农业技术和合作组织三位一体的发展构想。

此外,何廉还加强了农本局的各项制度建设。他邀请南开大学会计学教授廖芸皋任会计处长,制定了统一的会计制度,随后又刊行了《县(市)合作金库规范汇编》,对合作金库的推行步骤、各项文件和单据的格式、会计帐簿和报表的要求、合作金库每年度的具体日程安排乃至金库筹备人员需要携带的物品都进行了详细地规定。

何廉还让农本局研究室创办了《农本》半月刊,每期均有"金库消息一束"或"农贷概况一瞥"等栏目,报告各地合作金库的推进情况;在第6期和第15至41期设立了"实务示例",对各地工作

人员在实际业务中遇到和提出的问题进行解答;在第 32 期设立了“合作金库专号”。此外,《农本》还陆续刊登了农本局工作人员对国外农贷业务介绍和对本局业务思考的文章三十余篇,以及对各地农村经济的调查报告二十余篇,这些也都推进了农贷业务的交流和发展。

三、农本局农村金融业务的进展

经过一系列的调整和规范化之后,农本局的农村金融业务迅速取得了一系列的成就。从合作金库的辅导设立情况来看,抗战初期主要是沿交通线地区推进,1939 年以后逐渐深入到较偏僻闭塞的地区,同时也向临近战争的区域推进,截至 1940 年底,已经先后辅导设立了县合作金库 167 个,加上抗战前设立而未沦陷的 8 个,农本局下属合作金库的总数达到了 175 个。

从农贷金额来看,农本局各地合作金库的贷款总量从 1937 年到 1938 年增加了五倍以上,1939 和 1940 年又分别较前一年各扩大了 1.5 倍,到 1940 年底时,农贷放款余额达到了 2454.014247 万元。这些贷款可以分为三类:短期(十个月)贷款用于购买种子、肥料、饲料、纳税、人工及经营小买卖等,中期(两年)贷款主要包括购买牲畜、较大农具及清偿小额借款,长期(三年)贷款的用途主要是赎田、改良土地和建筑房屋。以贵州鈡山县合作金库为例,该库 1940 年合计 10.28 万贷款中,主要包括 16.1% 赎田、15.7% 买牛、11.3% 织布、9.2% 买猪,非生产性婚丧贷款只占 2%,其目的也在于“以资救济,而免受高利贷之剥削”[19]。

除了一般性农贷以外,前述水利灌溉和种子推广等与先进农业技术相结合的贷款也取得了突出的成绩。由于水利工程可以带来显著的收益,因而得到了各省政府的支持和配合,通常由各省政府筹措 20% ~50% 的资金,其余由农本局提供贷款。到 1940 年底,农本局已经先后洽定水利贷款 870 余万元,派遣工程师在四川、西康、广西三省设计和监督建设堰坝和水塘一千余处,在陕西开挖了汉惠渠和褒惠渠。由于水利灌溉工程迅速带来了当地农产量的增加,也使得这些贷款通常在工程完工后一两年的时间里就能得以清偿。

在良种推广方面,1938 年,农本局先与四川棉作试验场在川中盆地六县合作推广改良棉种,与陕西农业改进所合办陕南马铃薯良种繁殖,在重庆合川试办改良猪种;1939 年,又与四川烟叶改良场合作在什邡、新都等县改进烟叶,在四川和广西推广豆料作物和绿肥;1940 年,农本局进一步通过各地合作金库网络,从中央农业试验所和省农业改进所购买改良麦种,在广西、四川和贵州广泛分配给农户播种,收获时由农本局优先购回,也取得了不错的效果。

此外,何廉和吴味经还尝试通过川黔两省的合作金库和农业仓库存储福生庄的原棉,并将其以贷款的方式分配给农户利用农闲进行纺织,再由农本局购回并运到重庆售出,结果既增加了农本局的利润,又为农民带来了收入,于是又推广到陕西和湖南两省。类似的还有农本局与金陵大学在江津合办的柑桔储藏运销,四川和湖北的蔗糖贷款,四川和云南的蚕丝贷款,安徽茶叶和贵州桐油运销等。

到 1940 年底,农本局的各项种子推广、农产加工和运销贷款累计余额也达到了 800 余万元。而值得一提的是,办理水利灌溉、良种推广和运销贷款的这些资金,就来自于前述从农产调整处转拨出的那 2000 万元。

此外,为培养农民自集资金的习惯,农本局还积极劝导农民把剩余资金存放在合作金库中。为了便利农民的小额储蓄,各合作金库的定期存款 10 元起可以开户,活期 5 元开户,小额及合作社存款 1 元即可开户,而且不限于合作社社员,任何农民均可存款。这样聚沙成塔,到 1940 年底时,各地合作金库的存款总额已达到了 289.613554 万元,这虽然仅相当于同期金库贷款总额的十分之一,但表明农本局合作金库已经赢得了农民的信任,既增加了贷款资金的来源,又向着建立农民自有自营自享的合作金融制度的最终目标迈出了重要的一步。

四、农本局的改组与裁撤

1941年2月,农本局的工作人员突然被集体拘留审查,随后何廉被撤销总经理职务,改派为军事委员会参事,由穆藕初继任总经理。农本局的业务也一分为三:合作金库与农贷相关的机构和人员全部移交中国农民银行,农业仓库业务和人员划入粮食管理局,仅保留福生庄的花纱布业务继续由农本局管理。

对于何廉被撤职和农贷业务移交的原因,一般认为是农业调整处战时粮食购销任务的干扰和中国农民银行等机构对农本局的竞争和倾轧所致。

作为战时物资调整机构,农产调整委员会初期的职责是收购棉花、烟叶等经济作物,以解决这些物资的缺乏;但随着战事的持续,战时物资调整的范围也扩大到了包括购储军粮和购销大米、维持米价等领域。尽管这些业务与农本局的农贷和农仓业务无关,也并不适合由农本局来承担,但既然农产调整委员会已经成为了农本局农业调整处,这些也就自然变成了农本局的职责所在。事实表明,农本局并没有足够的资金和资源来承担这项战时任务,1940和1941年严重的粮食短缺和粮价攀升引发了多方的不满,也成为了何廉被撤职的一个直接原因。

抗战时期经济动荡,为保障自身的盈利和资金安全,各大银行都不愿放弃农贷业务,中国农民银行还曾因为设库地域问题而与农本局发生过争执。尤其是1940年3月四联总处制订的新农贷办法更压缩了农本局的业务,分配给农本局的金库辅设区域大多临近战区或是基础薄弱的地点,其农贷比例也仅为农贷总额的10%,而中国农民银行则占35%。如前所述,农本局资金有赖于银行摊认优先股,各行供给的资金迟迟不到,使得1941年农本局的多项农贷业务都陷入了停顿;而中国农民银行的资金充足,农贷规模不断扩大,两家业务重复,在何廉被撤职的情况下,金库业务移交中国农民银行也就是应有之义了。

但在这两方面的背后,还有一个更深层次的原因,那就是国民政府因人设事、强调人的信赖关系而不重视制度约束的管理方式。当时一些社会评论就指出,既然农贷业务与粮食管理根本是两回事,就不应让农本局一套机构来行使;如果合作金库应由中国农民银行来管理,那么农本局当初就不该设立[20]。事实上,机构兴废和人事更迭都是派系斗争和权力角逐的结果,正如何廉所发现的,官员开展各项工作都要依赖于上级甚至是蒋介石本人的信任和庇护[1]194。

何廉之所以被任命为农本局总经理并身兼多项重要职位,除了学识能力以外,更重要的就是他当时拥有蒋介石的高度信任。然而何廉与政学系官员来往密切,而与他的上级——行政院院长兼农本局理事长孔祥熙相处却并不融洽,因而招致了孔的不满。1938年,孔祥熙在行政院成立了另一个和农本局业务重复的农产促进委员会,邀请自己信任的著名企业家穆藕初任主任,又把中央农业试验所也纳入其中,这显然不利于农本局的工作尤其是它与中央农业试验所合作农贷业务的开展;在何廉对此表达强烈不满之后,孔祥熙则干脆迫使何廉辞去了经济部次长的职务。类似的还有,1939年4月,在陈果夫的支持下,经济部还成立了合作事业管理局,于是又迫使农本局将合作指导室的业务移交该局,这就又削弱了农本局在合作组织方面的力量。

何廉当时较亲密的朋友和学生就认为,正是因为1939年他辞去了在三民主义青年团兼任的经济处处长职务,于是失去了与蒋介石的直接交流的机会,两人关系逐渐疏远,才给他的政敌们在蒋介石面前诋毁他的机会[21]35,也正是蒋介石在1941年对何廉失去了信任,才导致了农本局的改组和何廉被撤职。

回顾农本局合作金库的发展历程,我们发现,拥有一支具备高度专业水平、富于责任心和热情的工作人员队伍,是农村金融业务取得一系列成绩的基础;而农业贷款和农业技术、合作组织协同推进的指导思想,也是一项重要的成功经验;此外,农本局的一些规章和制度建设,也颇有值得我们参考和借鉴之处。在合作金库业务划归中国农民银行之后,虽然资金上更为充足,农贷规模也

得以不断扩大,但却忽视了农贷与组织和技术的结合,使得水利灌溉等贷款完全陷入了停顿,加之工作人员水平的参差不齐和不重视对农民和合作社的教育和宣传,因而在质量上没能达到农本局时期合作金库的水平。

参考文献:

[1] 何　廉. 何廉回忆录[M]. 朱佑慈,等,译,北京:中国文史出版社,1988.
[2] 中国人民政治协商会议全国委员会文史资料研究委员会. 工商经济史料丛刊(第四辑)[M]. 北京:文史资料出版社,1983.
[3] 知　之. 农本局概况[J]. 近代史资料,2006,(113).
[4] 徐唐龄. 中国农村金融史略[M]. 北京:中国金融出版社,1996.
[5] 姚顺东. 南京国民政府农本局述论[J]. 江汉论坛,2008,(8).
[6] 傅　亮,池子华. 国民政府时期农本局与现代农业金融[J]. 中国农史, 2010,(1).
[7] 李顺毅. 资金来源结构与合作金库的发展:基于抗战时期农村金融的考察[J]. 民国档案, 2010,(2).
[8] 黄娟娟. 民国时期农本局研究(1936 - 1941)[D]. 武汉:华中师范大学硕士学位论文,2011.
[9] 关永强. 近代中国的收入分配:一个定量的研究[M]. 北京:人民出版社,2012.
[10] 中央农业试验所. 各省农村金融调查[J]. 农情报告,1934,(11).
[11] 慕　杰. 农本局之设立及其现状[J]. 商专月刊,1937,(6).
[12] 丁　健. 论民国初年农林总长陈振先及其施政理念[J]. 农业考古,2013,(1).
[13] 何　廉. 农本局业务报告(自开办迄本任接收之日为止)[R]. 天津:南开大学图书馆藏,1937.
[14] 毕云程. 经济部农本局概况[R]. 天津:南开大学图书馆藏,1942.
[15] 农本局业务人员训练班课程时间一览表[J]. 农本,1938,1.
[16] 何　廉. 本局的工作和青年服务应有的精神[J]. 农本, 1938,(1).
[17] 何　廉. 农本局业务计划[R]. 1937. 天津:南开大学图书馆藏.
[18] 叶谦吉,张延凤. 合作金库之辅导与监督[G]. 天津:南开大学图书馆藏,1941.
[19] 谭增爵. 贵州省铲山县合作金库业务报告书(1940 年度)[R]. 天津:南开大学图书馆藏.
[20] 农本局改组[J]. 现代农民, 1941,(3).
[21] 杨敬年. 期颐述怀[M]. 天津:南开大学出版社,2007.

Rural Finance in Republican China: A Case Study of the Agricultural Credit Administration's Rural Credit Cooperatives

GUAN Yong-qiang

(*Nankai Institute of Economics*, *Nankai University*, *Tianjin* 300071, *China*)

Abstract: The shortage of rural finance service in Republican China was a serious problem. To facilitate the flow of agricultural credit and promote agricultural development, the government established the Agricultural Credit Administration (ACA). During the period of Anti-Japanese war, ACA took several innovations and adjustments in its organization, personnel training, and the working integration with other agriculture units. These efforts achieved considerable success, especially in the network building of rural credit cooperatives. Despite being finally abolished for clique struggles, some of the ACA's experiences are still helpful to the development of rural finance in contemporary China.

Key Words: the republican china; rural finance; agricultural credit administration; rural credit cooperative