

## 民国时期信用合作立法遏止农村高利贷问题研究

邱少晖<sup>1</sup> 张祥稳<sup>2</sup>

(1.安庆师范大学 法学院;2.安庆师范大学 人文与社会学院,安徽 安庆 246133)

**【摘要】**民国时期,农村高利贷猖獗,使得原本崩溃的农业经济雪上加霜,农民生计更加困苦,进而危及国计民生。对此,国民政府试图通过信用合作立法,保障农民自主组织和管理信用合作社、为自己发放低息贷款,以遏止高利贷。此举产生了一定的积极作用,但由于相关立法及其实践脱离国情、政府急于求成、农民无法掌控放贷权、政府无法监管和打击高利贷资本等问题的存在,最终没有达到预期的遏止目标,农村高利贷问题日趋严重。

**【关键词】**信用合作立法;农村高利贷;国民政府

**【中图分类号】**S-09;K207 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-4459(2017)03-0055-07

## Studies on Cooperative Credit Legislation in order to Contain Rural Usurious Loans during the National Government of China

QIU Shao-hui<sup>1</sup> ZHANG Xiang-wen<sup>2</sup>

(1.Law School, Anqing Normal University;2.School of Humanities and Social Sciences, Anqing Normal University, Anqing 246133)

**Abstract:** During the national government of China, high interest loans ran rampant causing the rural economy to deteriorate. The peasants' livelihood became increasingly difficult creating a national economic crisis. Because of this, the government attempted to utilize a credit system to guarantee the rights of the individual by providing low interest loans. This did have a noticeable effect but because of a break in legislation and its practicality as well as over anxiousness of the government, the peasants were unable to control their right to a loan. The government ultimately failed to maintain their objective, unable to effectively manage usurious capital, thus the problem became more critical with every passing day.

**Key words:** cooperative credit legislature; usurious loan in rural area; national government of China

农村信用合作是以农民之间的资金互助为基础,通过自我融资的方式实现农民为自己发放低息贷款,客观上有利于挤占高利贷的生存土壤,进而实现遏止高利贷的目标。民国时期南京国民政府就曾试图以信用合作的方式遏止高利贷问题,本文拟对当时信用合作立法的尝试及实效做出初步探析,以为今日之借鉴。

**【收稿日期】**2017-05-05

**【基金项目】**教育部人文社科规划基金项目“长江流域山地玉米生产与生态环境变迁研究”(13YJAZH136)

**【作者简介】**邱少晖(1983-),男,法学博士,安庆师范大学法学院讲师,主要研究方向为中国法制史;

张祥稳(1967-),男,理学博士,安庆师范大学人文与社会学院教授,主要研究方向为灾荒史。

## 一、民国时期农村高利贷问题概况

民国时期,由于帝国主义、封建主义和官僚资本主义的剥削,频繁的自然灾害,使得农民“生产积极性和生产能力愈来愈低,他们普遍缺乏必要的口粮、种子、肥料、耕畜和流动资金”<sup>①</sup>,大部分农民严重缺乏生产资金;与此同时,农民普遍缺乏合作意识,不能依靠内部合作解决生产资金问题,这就为高利贷趁虚而入提供了契机。

其时活跃在农村的高利贷群体主要包括典当、钱庄、商店、地主、富农、商人和银行等;高利贷类型主要有三,即“借现金还现金(钱债)、借现金还农产物(粮债)、借农产物还农产物(斗儿钱)”<sup>②</sup>;高利贷的利息极高,民间一般借贷的月利在一至二分左右,而民国初年的高利贷月利“已普遍达到五至六分”<sup>③</sup>,到1933年,“借粮的月利率一般高达7.1%,66.5%的农户现金借贷年利率达到30%左右,12.9%的农户现金借贷年利率超过50%”<sup>④</sup>;尽管如此,基于农民的极度贫困,使得农户的借贷比例也越来越高,如:在河北定县,“1929年负债户仅33%,1930年升至44%,而到1931年达到了58%”;1934年前后,金陵大学农业经济系的调查数据显示,全国主要农业区“各类农户负债户比例平均已达到71%”<sup>⑤</sup>。

农村广泛存在的高利贷,对农业生产和农民生活造成了极大的负面影响,农民的生产和生活举步维艰。如:在基本生产和生活资料方面,“在福建、安徽、江西、湖南、湖北、河南、河北、山西、甘肃、东北等地皆有以耕地和住宅抵押借高利贷的习惯,到期未能清偿,往往只得转移不动产所有权”,使大批农民破产;在这种情况下,农民为了偿还高利贷和维系生产、生活,“破产办济者有之,鬻子女以偿者有之,甚有鬻子女不足办济者有之”,这种情况在当时非常普遍,“如是情形,非一乡一邑一省而已,大抵通国皆然。”<sup>⑥</sup>在农产品售卖过程中,由于商人与高利贷资本相互勾结,对农产品进行压价收购,导致农民创造的价值仅占农产品价格的极小一部分,农民受到残酷的剥削,如“黑龙江流域黄豆的市价仅有三分之一到农民手中”<sup>⑦</sup>。

## 二、国民政府对农村信用合作的认可和立法尝试

鉴于上述之农村高利贷问题,国民政府在近代西方合作主义思潮和信用合作社实践的影响下,试图通过组建和推广以农民互助合作为基础的信用合作社,为农民自己发放低息贷款,以遏止农村高利贷、缓解农业生产和农民生活的困难。

### (一)国民政府对农村信用合作的认可

在近代西方国家,由于资本家剥削的加重,劳动者为改善生活境况,合作主义思潮应运而生;合作主义在行为方式上,主要是以互助合作来寻求自救,主张“以平民合作、阶级和睦、和平演进的改良方式来创造一个崭新、和谐的社会”;这一合作机构主要包括消费合作社与信用合作社两种;其中,信用合作社由雷发巽于1860年在德国创办,其创办之缘由也与其时该国农村的高利贷问题有关,即“许多

① 严中平:《中国近代经济史 1840-1894》,人民出版社,1989年,第961页。

② 章有义:《中国近代农业史资料 1912-1927》第2辑,三联书店,1957年,第537、540页。

③ 章有义:《中国近代农业史资料 1840-1911》第1辑,三联书店,1957年,第563页。

④ 严中平等:《中国近代经济史统计资料选辑》,科学出版社,1955年,第344、342页。

⑤ 章有义:《中国近代农业史资料 1912-1927》第2辑,第555、537页。

⑥ 严中平等:《中国近代经济史统计资料选辑》,第325页。

农民因借钱欠债而被高利贷者夺去土地和牲口”,雷发巽希望通过“让农民自己筹款组成一笔合作基金,让为生产目的而需借钱的人从基金中低利率贷款,使农民们通过自己的互助而取得生产的资金”<sup>①</sup>,此举极大打击了高利贷的生存,德国因此先后成立了上千个信用合作社,并逐步传到了西欧、北美等国家。

20 世纪初,合作主义在中国得到了广泛传播,部分有识之士也在这一思想的实践上进行了尝试,并对部分国民党要员产生了影响。如:五四运动前后,“朱进之竭力主张设立平民银行,另有徐沧水提倡合作银行”;1919 年,“薛仙舟创办上海国民合作储蓄银行,组建了中国最早的合作组织”<sup>②</sup>;陈果夫和戴季陶等国民党部分核心人物也正是在“薛仙舟等的影响下接受了合作主义”<sup>③</sup>,这就为国民政府对农村信用合作的认可及其立法尝试奠定了一定的思想基础,提供了宝贵的初期实践经验。

农村信用合作最终被国民党人所认可和实施,还有着更为深层次的原因。其一,合作主义与国民党的民生主义相契合。孙中山认为中国农民之所以民生艰难和没有幸福,是因为“农民向从来没有联络,像一片散沙一样”,无法对抗商人和地主阶级的压迫和剥削,要改变这一状况,农民必须要“联络起来”进行合作,这样“便可以一致实行民生主义,为大众谋幸福”<sup>④</sup>;其中,就工人与农民两个阶级的合作而言,孙中山强调“要米价平,便要工人同农民办一合作社,用工人所做的器具,交换农民所出的米,省去商家的中饱,那样米价便可以平”<sup>⑤</sup>,即工农合作是实现民生主义的重要手段,对于实现民生主义意义重大。其二,信用合作在当时被普遍认为是遏止高利贷问题的有效途径。农村信用合作社在当时又被称为农民银行或平民银行,它是由“一般向富户借债的农民组织起来,对农民社员产业和经济上所必需的资金谋低利放款,以免除富户重利借款的机关”<sup>⑥</sup>,农民无须求乞于高利贷而可以通过内部联合与合作为自己发放低息贷款;正因为如此,政府对农村信用合作事宜予以大力推动,其主要目的正是在于为贫困农民“解除高利贷的盘剥”<sup>⑦</sup>。

鉴于上述缘由,南京国民政府成立后,“以创办农民银行、设立乡村信用合作社为主要表现的合作社运动逐步成为国民政府的施政纲领”<sup>⑧</sup>,1931 年训政时期约法明确宣称“发展农村经济、改善农民生活的基本方法包括设立农业金融机关、奖励农村合作事业”<sup>⑨</sup>。此后,在 20 世纪 30 年代,国民政府便在农村信用合作立法方面进行了一番尝试。

## (二) 国民政府为遏止农村高利贷的信用合作立法尝试

综观当时的信用合作立法,在信用合作社的设立方面,强调要尊重农民的意愿;在资金的筹集和日常的管理方面,强调了信用合作社的自主性。国民政府试图建构独立自主的农民信用合作组织,确保农民能够自我融资,以实现遏止高利贷的目标。具体而言:

第一,保障农民组建信用合作社的自主性。农民自主合作的意愿是农村信用合作社设立的前提和根本,一旦缺失这一前提,农民社员就失去关注和参与信用合作社具体运行的内在动力,合作社也就易被少数掌握资本者所控制,从而难以为农民提供放贷服务。基于此,《中华民国合作社法》强调,无论

① 陈意新:《20 世纪早期西方合作主义在中国的传播和影响》,《历史研究》2001 年第 6 期。

② 伍玉璋:《中国合作运动小史》,(上海)中国合作学社,1929 年,第 8、12 页。

③ 陈意新:《20 世纪早期西方合作主义在中国的传播和影响》,《历史研究》2001 年第 6 期。

④ 《孙中山全集》卷 10,中华书局,1986 年,第 463、466 页。

⑤ 《孙中山全集》卷 8,中华书局,1986 年,第 576 页。

⑥ 张镜予:《中国农村信用合作运动》,(上海)商务印书馆,1930 年,第 11 页。

⑦ 江苏省党部合作事业委员会编印:《为什么怎么样组织合作社》,1934 年,第 2 页。

⑧ 立法院编译处编:《中华民国法规汇编》,(北京)中华书局,1934 年,第 53 页。

⑨ 吴经熊、金鸣盛:《约法释义》,(上海)会文堂新记书局,1937 年,第 128 页。

是初次入社还是后续入社,都须遵循“平等和互助”的基本原则,如农民初次入社时,“设立人应召集创立会,通过章程,选举理事、监事,组织社务会”;若合作社成立后农民再想加入,“需有农民社员两人以上介绍或书面请求,并经合作社同意。”<sup>①</sup>

第二,确保信用合作社筹集资金的自主性。高利贷群体因掌握着大量的资金,遂能以资本的力量控制农村。要想摆脱高利贷的控制,根本在于农民能够自己筹集足够的资金,以保障合作社放款对象的广泛性和放款行为的可持续性,如此方能挤压高利贷的生存空间。对此,合作社法明确要求在农村信用合作社设立时农民社员必须入股,还规定“社员欠缴的社股金额需要以其股息盈余拨充”,非经合作社同意,“不得转让社股和担保债务”;此外,当合作社的社股有盈余时,“需要提取百分之二十以上作为公积金。”<sup>②</sup>但当时农民资金已普遍匮乏,“任何形式的农村合作社都必须依靠资金的扶持与帮助才能发展”<sup>③</sup>,政府的财政支持成为必要。为此,南京国民政府专门制定了《合作金库规程》,试图建构专门的内部合作金融系统,为农村信用合作社提供内部资金支持。根据该规程,由信用合作社及合作社联合社认股组织县市合作金库,县市合作金库出资建构省合作金库,省合作金库出资成立中央合作金库。但由于底层信用合作社资金不足,自下而上的组织方式让“金字塔式”的金库难以成立,该法遂规定,“在试办期间,各级政府、农本局及其他不以营利为目的之法团,得酌认股额提倡之”<sup>④</sup>,试图以此扩大资金的来源。

第三,保障农民对信用合作社管理的自主性。自主管理是自主放款的基本前提,合作社法试图以民主的方式来保障自主管理的实施。具体而言,就是通过社员大会、信用评定会等民主性质的机构去制约资本的决策权:一是规定合作社“每年的预决算、公积金的提取数额等重大事项必须由农民社员大会决定”;二是对于信用合作社最为重要的放款职能,特别设立由农民社员互选的信用评定员来组成信用评定会,并配套出台了《信用合作社信用评定会规则》。根据该规则,由信用评定会“依据农民社员的品行、能力、家庭经济状况和热心公益来评定他们的信用并制作信用程度表”<sup>⑤</sup>,以此来决定放款的对象、额度和期限。

此外,为了进一步确保有需求的农民能够获得低息贷款,法律对放款的程序和利息做了严格规定。根据《信用合作社放款规则》,农民借款需要经过申请、合作社调查和理事会审核三个必经阶段。首先,申请人需要填写借款申请书,写明借款数额和用途、还款期限等。为了保障借款能够得到顺利归还,该法将借款用途主要限定为“维持或发展合作社或社员之生产为主”;其次,合作社须查明农民的实际需求和借款者的用途是否真实;最后,理事会依据信用评定会确定的信用等级,结合调查的结果决定给予申请的农民放贷的具体数额和期限。法律还设置了最高利息限额,根据《信用合作社模范章程》的规定,“放款的月利由理事会决定,但至多不得超过一分六厘”<sup>⑥</sup>,远低于当时高利贷平均五至七分的月利率。

### (三)国民政府保障立法实施的主要措施

徒法不足以自行,法律的生命力在于获得实施。为保障信用合作立法能够落地,国民政府主要从以下两个方面做出了努力:

① 江西省农村合作委员会编印:《农村合作法规汇编》,1937年,第16、14页。

② 江西省农村合作委员会编印:《农村合作法规汇编》,第17页。

③ 陈婉玲:《民国农村金融国家化之立法保障——农民银行对合作社运动的支撑》,《广东社会科学》2011年第5期。

④ 江西省农村合作委员会编印:《农村合作法规汇编》,第36页。

⑤ 江西省农村合作委员会编印:《农村合作法规汇编》,第18、73页。

⑥ 江西省农村合作委员会编印:《农村合作法规汇编》,第339、66页。

第一,为信用合作社注入了一定的运行资金。合作社法规定信用合作社设立时,每位农民“至少入一股,每股至少为两元国币,方能成为社员”<sup>①</sup>,但由于农村贫困的现实,农民无法缴纳入社费,合作社资金难以自筹。基于此,各省通过设立合作金库为合作社提供了资金支持。如江西省于1937年通过《江西省合作金库章程》,“确定资金额为500万元,分为10万股,由省内的县市合作金库及各合作社联合社认半数,其余半数由江西省政府认拨。该年4月,江西省政府就先拨发了提倡股100万元并开始营业。”<sup>②</sup>

第二,以行政方式推动农村信用合作社组织的广泛设立。为了打好组织基础,国民政府于1935年专门在实业部成立合作司,各省市县成立不同的合作机关,并设农村合作指导员、视察员等来共同指导农村合作社的组建,农村信用合作社由此得到快速发展。根据当时中央农业实验所统计,“1931年底,全国共有2796个合作社,而到1935年底,全国合作社达到26200个,社员共计100多万人”<sup>③</sup>,这其中“农村信用合作社始终占到60%以上”<sup>④</sup>。信用合作社的扩展对于扩大放贷的基础和规模具有积极的价值。

### 三、信用合作立法遏止高利贷的结果及原因分析

#### (一)信用合作立法尝试的失败

通过南京国民政府的大力推进,信用合作立法曾取得了一定的成效。一是信用合作社的组织得到了广泛设立,规模也得到迅速的扩大;二是通过建构一套内部合作金融系统,为信用合作社注入了资金支持;三是通过特定的程序设计为有需求的农民发放了低息贷款,“从1938年到1943年,合作社和合作金库逐渐成为农村借贷的主体,所占比例从1938年的19%扩展至1943年的37%,而且其月借贷利率始终控制在1.5%以下”<sup>⑤</sup>,在一定时期一定程度上起到了遏止高利贷的作用。

然而,总体而言,信用合作立法的实施效果差强人意。主要表现为:受益的农民范围小,以当时合作最为发达的江苏省为例,“1934年全省三千多万人中合作社社员仅有七万二千多人”<sup>⑥</sup>;受益的金额少,“1934年国内银行发放的农贷资金只有819万元”<sup>⑦</sup>,此时期“各类合作社社员人数为557521人”<sup>⑧</sup>,人均仅能得到放款14元。换言之,从根本上来说,国民政府信用合作立法的实施并没有达到遏止高利贷的总体预期:一是高利贷群体始终活跃在农村社会。信用合作立法并没有直接以打击高利贷为目标,高利贷群体也并未因为信用合作的存在而从根本上有所减少。在1934年所有的高利贷主体中,“典当、钱庄、商店、地主、富农、商人、银行等高利贷群体占95%以上”,而从1938年到1946年,尽管信用合作社与1936年开始运行的合作金库所占各地农村借款来源的比例逐渐增加,最多的一年占到40%,但也说明“高利贷群体占据农村借款主体的比例始终保持在60%以上”<sup>⑨</sup>。二是某些时期某些地方农村高利贷更加猖獗。主要表现为:借贷期限日益趋短,如1934年“借期1-3年的占9.3%,3年以上

① 江西省农村合作委员会编印:《农村合作法规汇编》,第17页。

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

③ 李树基:《中国之合作和运动》,安徽省农村合作委员会编印,1937年,第65-66页。

④ 寿勉成、郑厚博:《中国合作运动史》,(上海)正中书局,1937年,第136页。

⑤ 严中平等:《中国近代经济史统计资料选辑》,第349页。

⑥ 寿勉成、郑厚博:《中国合作运动史》,第138页。

⑦ 姚公振:《中国农业金融史》,(上海)中国文化服务社,1947年,第191页。

⑧ 寿勉成、郑厚博:《中国合作运动史》,第138页。

⑨ 严中平等:《中国近代经济史统计资料选辑》,第345、346页。



的占 2.1%”，而到 1945 年“借期 13 个月以上的仅占 1%”；利息日益趋高，以抵押放款的利息为例，“1938 年月利为 2.3%，1946 年已经达到 9.4%”，再看借期为 6 个月的粮食借贷利率，“从 1938 年的 39%一直涨到了 1946 年的 192%”。三是农村信用合作社甚至沦为高利贷的帮凶。信用合作社“在 1944—1946 年的放款月利已分别高达 2.8%、3.9%、4.1%”<sup>①</sup>，远超过法律所规定的一分六厘的上限，这说明被官僚资本控制的信用合作社已经脱离了法律的规制，事实上沦为了高利贷的主体，这意味着到抗战末期时，农村几乎被高利贷全盘控制。

## （二）信用合作立法遏止农村高利贷失败之缘由

民国时期信用合作立法最终未能实现遏止农村高利贷的终极目标，其缘由应是多方面的，但主要体现在以下四个方面：

第一，法律的内容不符合当时中国的国情。中国传统农业社会是一个安居的乡土社会，每户农家可以自食其力地讨生活，在他们，合作是后起的和次要的，“只在偶然的和临时的非常状态中才感觉到伙伴的需要。”<sup>②</sup>正是基于小农经济的这种特点，传统中国农民合作的范围主要局限于家庭，最多扩展至以血缘为基础的家族和村落，陌生人之间的合作对于普通的农民而言不仅陌生而且困难。涉及资金层面的信用合作有着更高的要求，需要明确界定彼此的权利和义务，这对长期生活在熟人社会而没有形成清晰权利意识的农民而言更显艰难。合作意识欠缺、合作能力缺乏训练构成制约农村信用合作的瓶颈。

综观信用合作立法的主要内容，无论是理事会、监事会、社员大会、信用评定会等机构的设置，还是合作社章程内容的确立，或是理事、监事等职责的履行，都要求农民有良好的合作意识与合作能力，但在合作意识与能力先天不足的近代中国，必然难以付诸实行。实践中大量的信用合作社被掌握资本的土豪劣绅所把控，农民社员及组成的相应机构无法支配合作社的运行，自主管理的法律愿景随之落空；土豪劣绅往往以低息从银行借贷后，“再以二、三分的息转借给农民，从中赢利数倍”<sup>③</sup>，信用合作社对于高利贷反而起到了推波助澜的作用。

此外，近代中国农村极度贫困，欠缺了合作的最起码的经济基础。加之农业生产周期较长，对放贷期限、放贷方式等都有着不同的特殊要求，普通的信用合作社难以满足，农民又有着迫切的融资需求，也为高利贷的生存提供了温床。

第二，实际操作过程中政府急于求成。国民政府通过一系列的政策制定和宣传后，将本应自下而上逐渐形成的合作模式在政府政策和法律的催生下演化成一项运动，大量信用合作社的成立并非农民自主意愿的真实表示，而仅是政府强制推动的结果，其实行脱离了农村的社会实际，导致农民不愿也不能掌控信用合作社的运行。反观当时民间的华洋义赈会农村信用合作社，不仅能够充分尊重农民的合作意愿，强调合作社的独立性和自主性，还尝试以循序渐进的方式将合作社培养成为农民自助、互助的永久性组织，其目标是“带动而非代动”<sup>④</sup>，故其发展的速度和规模符合当时农民合作的实际情况，从“1923 年的 8 社且未被其认可，到 1931 年的 273 社，直到抗战前也仅有 1021 社”<sup>⑤</sup>。尽管华洋义赈会的信用合作社规模不大，放贷的受益面不广，但它体现了合作的本义，有利于培养农民的主体意识和保障农民在其运行中的决策权，从而保障了农民为自己发放低息贷款进而实现遏止高利贷的目

① 严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，第 347、349 页。

② 费孝通：《乡土中国》，北京出版社，2005 年，第 41 页。

③ 陈婉玲：《多元因素诱致下合作社的异化——民国〈合作社法〉绩效偏离的根源剖析》，《贵州社会科学》2013 年第 10 期。

④ 龚关：《国民政府与农村合作金融制度的演变》，《中国经济史研究》2016 年第 2 期。

⑤ 实业部劳动年鉴编纂委员会编：《民国二十一年中国劳动年鉴》第 3 编，载《近代中国史料丛刊三编》第 60 辑，（台北）文海出版社，1990 年，第 86 页。

标。相比之下,政府急于求成所组建的信用合作社缺失了农民合作的意愿,自然难以实现上述目标。

第三,农民不能真正掌控信用合作社的放贷权。综观当时国外运行较好的信用合作社,政府充足的财政支持构成重要基础,能为农民掌控放贷权打下经济基础。但民国时期政府对信用合作社的投入极为有限,其运行的主要资金始终依赖于外部供给。这从当时农村金融的放贷模式即可窥见一二:无论是合作金库成立之前农村放贷采取的“银行—合作社—农民”模式,还是1936年合作金库成立后采取的“银行—合作金库—合作社—农民”模式,银行尤其是“商业银行始终是资金供给的主要来源”<sup>①</sup>。通过此种放贷模式可见,信用合作社仅仅是银行放贷于农民的中间环节,作为放款机关的银行实际把控和主导着资金的放款对象和实际用途。而由于商业银行以逐利为目的,安全成为放贷的首要因素,它们“不会和信用能力孱弱的贫农来往,必然要和乡村中的豪绅地主相结纳”<sup>②</sup>,导致最终实际控制信用合作社和决定放款的是地主豪绅,信用合作社的资金也因此沦为地主豪绅手中的高利贷资本。

第四,政府无法监管和直接打击高利贷资本。根据1947年的《中华民国统计年鉴》,1938年前后高利贷的主体是地主和商人,“所占比例在40%左右”;抗战以后,“高利贷主的阵容发生了显著改变,银行一跃而居第一位,其次是合作社和商店”,控制银行与合作社的“官僚资本已经深入农村,四大家族成为农村的高利贷主。”<sup>③</sup>这意味着民国时期高利贷资本背后的势力是国民党赖以生存的地主阶级和官僚资产阶级,政府不可能也无法打击这两种势力,高利贷群体因此能够肆意妄为而不受法律的牵制。从立法本身而言,采取信用合作这一间接途径试图去挤占高利贷的生存空间,却不能制定和实施直接打击高利贷资本的法律,足见政府的无奈和纵容。

综上所述,民国时期农村的高利贷普遍存在,且深刻影响着农民日常的生产和生活。为缓解高利贷对农民的盘剥,国民政府试图以立法的形式推动农村信用合作社的建立,并通过完善的制度来保障农民能够自主组织和管理合作社,最终实现农民为自己发放低息贷款进而遏止高利贷的目标。但由于法律的条文与现实的国情并不相符,实践过程中政府又急于求成,农民不能掌控放贷权,政府无力也无法监管和打击高利贷资本,导致遏止目标未能实现,使得农村高利贷日渐猖獗,农业经济发展环境更进一步恶化,农民生计越发举步维艰,高利贷问题也是这一时期民穷财尽的主因之一。以史为鉴,政府在推进农村信用合作过程中,要充分尊重农民合作意愿,立足国情和农村民情,注重培育农民合作意识和能力,稳步推进,量力而行。

### [参 考 文 献]

- [1] 陈婉玲. 民国合作社法的孕育与影响[M]. 北京:法律出版社,2010.
- [2] 蔡勤禹. 民间组织与灾荒救治——民国华洋义赈会研究[M]. 北京:商务印书馆,2005.
- [3] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 上海:上海人民出版社,2005.
- [4] 郑大华. 民国乡村建设运动[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [5] 陈意新. 20世纪早期西方合作主义在中国的传播和影响[J]. 历史研究,2001,(6).
- [6] 陈婉玲. 民国农村金融国家化之立法保障——农民银行对合作社运动的支撑[M]. 广东社会科学,2011,(5).

① 龚关:《国民政府与农村合作金融制度的演变》,《中国经济史研究》2016年第2期。

② 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编(第5辑·第2编·财政经济8)》,江苏古籍出版社,1997年,第99-100页。

③ 严中平等:《中国近代经济史统计资料选辑》,第346、340、340-341页。