

建国初期我国农村金融机构设置浅析



插图：张超

「摘要」建国初期（1949～1957年）是我国金融业发展相当重要的一段时期。纵观该时期我国农村金融机构的设置和运行，可以说始终是服务于国家经济建设的全局，并遵循着一个强制性制度变迁的路径。论文选取这段时期为切入点，采用历史分析以及归纳和演绎的方法，分析和研究国家意志对我国农村金融机构的设置和变化的影响，旨在探讨在改革开放的今天，农村金融机构如何适应农村金融市场的多样化要求，以实现自身的可持续性健康发展。

DOI:10.16127/j.cnki.issn1003-1812.2016.09.015

文 / 赵富春

1949～1957年中国金融业经历了一个从恢复、发展到逐步走向计划经济体制的过程。本文将建国初期农村金融机构设置的时间跨度选取为从1949年到1957年，主要是基于以下考虑：一是从新中国成立到1952年，国民经济经历了三年的恢复；从1953年开始到1957年，第一个五年计划开始执行。通过这两个相互衔接的时期，我国已完成了从新民主主义经济向社会主义计划经济的过渡，并开始大规模发展计划经济。对金融业来说，在这一时间跨度内率先在各行业中形成了一种与以往不同的全新发展模式。二是在这一时间跨度内，金融机构从国有、国家控股、公私合营、

私营和外资等多元并存形式，完成了到国有金融机构的“大一统”的转变。尤其是农村金融机构完成了最初构建，并一直延续到改革开放。本文选取这段时期研究农村金融机构的设置问题，以期能对国家因素在中国整体金融体制变迁中的作用进行分析和探讨。

农村金融机构设置初步设想

建国初期，面对仍处于多种经济成分并存的现实情况，国家在整体金融机构的设置上选择了多种金融机构形式并存的方式，力求各经济成分均能得到金融扶植，从而推动国家经济尽快恢复和发展。为此，《关于建立国家金融体系的决定(草案)》(以下简称《决定》草案，1950年3月25日制定并颁布)对新中国金融体系

的设置作出了总体部署,指出“建立国家金融体系,是为集中货币资财,调剂货币流通,控制信用市场,发展人民经济”。

《决定》草案规定中国人民银行是国家金融机构的领导机构,统一掌握全国货币资财,负责调剂全国金融,并规定“中国农业银行为国营的针对农业的长短期信用银行,专司扶持农林、水利、渔牧及农业合作事业”。《决定》草案还对拟设立的金融机构及职能分工给予了具体安排,归纳起来是将新中国的国家金融体系分为三大类别:国营银行、公私合营银行、乡村农业信用合作社。其中,国营银行主要包括已有的中国人民银行,以及拟设立的中国农业银行、中国实业银行、中国储蓄银行、中国人民保险公司;公私合营银行主要包括中国银行、中国工商银行。

《决定》草案出台后仅两年,全国金融体系在1952年进行了一次重大调整。中国人民银行以业务重合为由将其国外业务局与中国银行进行合署办公;将中国人民保险公司和交通银行划归财政部领导和管理;出于精简机构的考虑将农业合作银行撤销;在人民银行内成立公私合营银行联合总管理处,统一管理全国相关业务;由中国银行领导和管理农村信用合作社。而《决定》草案所规划的中国实业银行、中国储蓄银行却因种种因素,一直未成立。

新中国金融机构的设置,基本上参照了苏联模式,采用了“大一统”的银行体系模式,主要考虑是将中国人民银行作为国家金融领导机构,掌管全国金融的行政管理、信用市场,统筹国家金融机构的设置与分布,指挥全国金融机构的业务。在中国人民银行的领导下,其他国营和公私合营的金融机构分业经营业务。其中,农业银行负责办理国营、私营、合作的农林、水利、渔牧事业的长短期信用及投资,并监督贷款机关的生产和贷款运用情况;办理农村农副业短期贷款;管理国家有关农林、水利、渔牧拨款及国营的农林、水利、渔牧等企业机关的纯益、折旧准备金的管理事宜;扶持和领导农村信用合作社;对承包农林、水利工程者给予开支性质的短期贷款等。而乡村农业信用合作社,则由中国农业银行予以协助,在农民自愿的原则下,在乡村普遍设立,用于调剂乡村金融、吸收零星存款,经营各种贷款。

从《决定》草案可以看出,建国初期对于国家金融体系的设置主要是依据当时的经济结构。对于仍处于多种经济成分并存时期的新中国来说,设置多种类型的银行机构将有助于各种经济成分均能获得金融扶持,从而推动整体经济的恢复和发展。其中,将中国农业银行列入国营银行系列,主要负责提供农业信贷资金,分业经营农村农业金融业务,这就意味着把农业银行、农村金融放在了重要位置,充分体现了对农业大国的自身准确定位。

农村金融机构的实际设置及运作

《决定》草案提出了建国初期农村金融机构设置的初步设想,但实际中,农村金融机构的设置及运作受诸多因素的影响,有着不同于最初设想的运行轨迹。

建国初期,在政府主导下,通过公私合营等途径,农村地区原来存在的各种经济组织逐步统一到国有银行内。人民银行的农业部在从省到乡镇一级政府机构内相继设立了分部,与部分时段内存在的农业银行(1951年8月~1952年7月、1955年3月~1957年4月,经历了两次成立与撤销),以及农村信用合作社,共同组成了当时我国的农村金融机构。

农业银行作为农村金融的管理机构,在成立后的短短几年内经历了两次废立。为适应土地改革和农村经济不断发展的需要,农业合作银行于1951年成立,当时对其定位是专业银行,受中国人民银行总行的领导。成立后直至被撤销,农业合作银行一直未能建立起自己的各级分支机构。农业合作银行成立后不久,按照中央“深入农村,帮助农民,解决困难,发展生产”的农金工作方针,发挥职能作用,积极开展农村金融工作。1951年开展“三反”运动后,根据《关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》的要求,中国人民银行在全行范围内进行机构精简,决定将农村金融工作统一收归总行领导和管理,农业合作银行因无存在必要而被撤销(1952年7月)。后经国务院批准,农业银行于1953年3月1日第二次成立,与第一次农业合作银行的职能重点相比,更多侧重于对农村贷款进行有效管理,范围覆盖个人生产、生活和国营农牧业、农田水利以及生产救灾等多个领域。但仅仅四年后的1957年4月,农业银行又被第二次撤销,其各级机构并入中国人民银行,所负责的信贷工作划归中国人民银行内新成立的管理农村信贷工作的部门统一办理。

农村信用合作社作为农村的主要金融机构,最初是在基于私人产权基础上发展合作金融,即为解决自身的资金需求问题,农民以自己手头上的富余闲置资金入股,互帮互助,不追求盈利。建国初期是农村信用社等农村金融机构普及和大发展时期。1950年,在国家大力提倡开展农业互助合作运动的大背景下,中国人民银行和中华全国合作社联合提出,在华北地区开始试办农村信用社,以振兴农村经济。1951年5月,第二次全国农村金融会议召开,着重提出大力发展农业互助合作运动。根据会议精神,《农村信用社合作章程》《农村信用互助小组公约草案》《农村信用社试行记账办法草案》三个与农业互助有关的金融规范性文件相继出台并颁布,为农村金融机构的设立和发展构建了基本框架。

1951年下半年开始,在全国范围内进行信用合作的试点,至1957年底,全国的农村合作信用社已达到8万多个。农村个人储蓄在城乡储蓄存款中的比重有了大幅度提升,由1953年的0.8%提升至1958年的36.4%。此段时期,农业银行与农村信用合作社保持了十分紧密的关系。根据当时国家的方针政策,农业银行在领导和管理农村信用合作社方面取得了重大成效,有力促进了农村合作社的健康发展。

实际运行过程中的偏离及原因分析

随着社会主义改造的完成以及“一五”计划的实施,以农业银行、农村信用合作社为主体的农村金融机构在实际的运行中,受种种因素的因素影响,逐步偏离了既定的轨道。

农业银行作为农村金融管理机构的经历颇为曲折。其最初为农业合作银行,于1950年成立,旨在支持农业恢复和推广合作运动。随着农村经济的逐步恢复,农业合作银行也于1952年被撤销,完成了历史使命。1954年对农业进行社会主义改造时,为强化农业信贷支持,同时打击农村高利贷,农业银行又一次成立,被赋予的职能是办理对农村贫困户的贷款,以及贷款支援农田水利建设和生产救灾,实践证明农业银行在管理农村金融方面发挥了积极作用。但在国家仍实行统一计划资金配置的大背景下,农业银行在许多职能上与人民银行相冲突,工作职责和部门又多有交叉重叠,这成为其1957年再次被撤销的主要原因。

农村信用合作社在国家的大力扶植和推动下迅速发展,但官办色彩却日益浓厚。人民公社化运动后,人民公社逐渐在政治、经济等领域内占据主导地位,农村信用合作社由最初的农民互助合作组织,转由人民公社接收和管理,农业银行设在各地的分支机构也与农村信用合作社进行了合并。信用合作社的性质从农民自有变为了集体所有,成为人民银行在农村的基层组织,从而成为国家建设社会主义的金融工具。

究其原因,可从时代背景、对苏联模式的效仿以及根据地金融实践等方面进行分析和探究:

一是国际国内大时代背景下的必然选择。建国初期,国际社会分化为以苏联为首的社会主义阵营和以美国为首的帝国主义阵营两大阵营,双方在政治、经济、军事上相互对峙,形成了冷战格局。作为社会主义阵营中一员,中国被以美国为首的帝国主义阵营封锁和包围。正是在此国际环境下,新中国成立后,迅速组建社会主义金融体系、为建设恢复提供稳定持续的资金供给成为一个迫在眉睫的重要任务。建国之初,所面临的内外情况使得重



工业优先发展战略成为政府的主要导向。为此,对于国家整体金融机构的设置,尤其是农村金融机构的设置来说,从制度层面考虑,别无选择地偏好于“大一统”式,并在中央政府的主导下自上而下地进行构建和不断改组,服务于国家的优先发展战略,为刚刚起步的国家工业化提供必要的资本积累。

二是对苏联模式的效仿。苏联在经济体制上推行的是高度集中的计划经济。一方面在于苏联是以社会主义立国,在马克思主义关于社会主义的理论指导下采取高度集中的计划经济成为其必然选择。另一方面也由苏联当时所处的国际环境所决定:20世纪20年代末至30年代初,是资本主义的大萧条时期,全球性经济危机使资本主义国家内以及国际间的各种矛盾迅速激化,以德、意、日为代表的资本主义国家正逐渐成为战争的策源地,力图寻求对外战争来摆脱经济危机和转移国内矛盾。为积极备战和抵御外敌入侵,苏联高度集中财力、物力、人力,大力发展计划经济,在比较短的时间内初步实现了工业化、农业集体化,这也为其最终取得反法西斯战争的胜利奠定了坚实基础。在短短二三年时间内,苏联从一个经济落后的国家发展成为一个世界强国,在社会主义阵营内发挥了强大的示范作用。二战后包括中国在内的许多新成立的社会主义国家自然而然地选择了苏联模式。实践证明,在国民经济恢复和初步建设时期,采取苏联模式基本适应当时中国的生产力发展水平,并在一个特定时期内大力推动了经济的发展。

三是苏区金融传统经验的延续和发展。在新民主主义革命时期,中共领导的根据地在不同时期分别执行了不同的金融政策,



插图：张超

但归结起来具有共性和传统，即独立自主的金融发展政策、审慎的货币发行政策和严格的金融管理政策。根据地时期的金融实践在建国后得到了传承和延续。1957年12月，中国人民银行召开全国分行行长会议。时任行长的曹菊如对这一传统给予了比较准确的总结：“国家银行的中心任务只能是以贯彻执行党和国家在各个时期的财经政策，不能按业务工作或业务方式(如信贷、结算是中心)来提”，且银行是一个综合性部门，其业务只是贯彻执行党和国家政策的工具，可以选择的只是完成任务的方法和手段，而不是任务本身，并强调“今后农贷资金的管理运用，将交给地方党政负责。已分配给各地的农贷资金，由地方上统一管理包干”。

纵观建国初期我国农村金融机构的设置和运行，可以说始终服务于国家经济建设的全局，并遵循着一个强制性制度变迁的路径，即国家意志在机构的设置和发展方向上起着决定性作用。国家试图通过国家银行系统，准确地说是通过农村金融系统，对国有企业及大规模的经济建设提供金融服务。通过掌控农村金融机构的设置和发展，国家意志在很大程度上影响着农业金融甚至整体金融行业的发展，发挥积极作用的同时，在某些特定时期、在某种程度上也成为了“绊脚石”，严重干扰和影响了农村金融的良性健康发展。在改革开放的今天，农村金融机构的未来发展终究要打破城乡二元经济格局，完全适应农村金融市场的多样化要求，在确保自身可持续和良性发展的同时，服务并推动国家经济

战略的发展和实现，而国家意志对未来农村金融机构的设置和发展方向能否发挥作用，以及如何发挥作用，仍值得进一步的探究和摸索。■

主要参考文献：

1. 伍成基. 中国农业银行史[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000. 4-33.
2. 尚明. 新中国金融五十年[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000. 67-87.
3. 赵学军. 中国金融业发展研究(1949-1957) [M]. 福州: 福建人民出版社, 2008. 28, 91-95, 101-123.
4. 复旦大学中国金融史研究中心主编. 中国金融制度变迁研究[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2008. 11-15.
5. 罗得志. 1949-2002: 中国银行制度变迁研究[D]. 博士学位论文. 上海: 复旦大学经济学院, 2003: 9-13, 21-23.
6. 张秋云. 建国以来金融制度思想演进研究[D]. 博士学位论文. 上海: 复旦大学经济学院, 2004: 21-22, 26-30.
7. 李毅. 建国初期我国党和政府的金融管理政策[J]. 现代商业, 2007(29): 12.
8. 束虹, 罗松林. 中国金融制度的变迁路径: 一个基于银行视角的分析[J]. 九江学院学报(哲学社会科学版), 2007(2): 62-64.
9. 马瑞永. 中国银行制度变迁方式的分析[J]. 云南财贸学院学报(经济管理版), 2003(3): 79-80.
10. 娄叔志. 中国农村金融体系的变迁与重构[D]. 博士学院论文. 复旦大学经济学院, 2004: 55-63, 103-110.

作者单位： 河北大学历史学院
中国农业银行机关党委