

## 新中国综合治理农村高利贷述略(1949—1965)

王爱云

(中国社会科学院 当代中国研究所,北京 100009)

**摘要:**农村高利贷是近代以来长期困扰中国农村经济和社会稳定的一个严重问题。中国共产党坚决反对高利贷,在根据地进行了废除农村高利贷的探索。新中国成立后的10多年间,农村高利贷现象依然存在,并且在一些地区较为猖獗。这不仅严重阻碍了农村经济的发展,也影响了广大农民的生活质量和社会的和谐稳定。因此,治理农村高利贷成为新中国在农村经济建设和社会改革中的一项重要任务。1949—1965年,新中国采取多种措施,对农村高利贷进行从限制到取缔的综合治理,取得了显著成效,积累了宝贵经验。

**关键词:**新中国;综合治理;农村高利贷

**中图分类号:**K27 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-605X(2026)02-0132-09

新中国成立后,人民政权对农村高利贷进行持续的综合治理,取得了积极成效,积累了宝贵经验。然而,这一问题并没有引起学界足够重视,以往研究很少。之所以出现这种局面,很大程度上在于人们惯常认为新中国成立后,高利贷这种现象就消失了。如有的学者指出:“上世纪50年代中期以后,在实行计划经济的条件下,国家银行和农村信用合作社取代了民间金融,高利贷一度销声匿迹。改革开放以来,农村高利贷、地下钱庄开始活跃。”<sup>①</sup>也有少数学者从个别时段对新中国治理农村高利贷的实践进行了研究<sup>②</sup>,但是对于新中国治理农村高利贷的政策实践没有给予准确全面认识。如有的学者集中研究1957—1966年农村高利贷的治理,认为“当时政府没有把农村高利贷看作是这一时期的特定经济现象,而主要是采取了强制的政治手段和群众运动对其进行打击,最后并没有取得很好的治理效果”。<sup>③</sup>这种判断有失偏颇,因为事实证明农村高利贷并非某一时期的特定经济现象,而是在新中国历史上一直持续存在,直到2002年中国人民银行还专门出台打击高利贷的文件;<sup>④</sup>而且新中国人民政权对于高利贷进行综合治理,经济手段一直是其中的主要手段。学界这种模糊甚至错误认识,不利于对新中国治理农村高利贷的实践作出较全面准确的评价。有鉴于此,本文对1949—1965年新中国综合治理农村高利贷的历史实践进行整体考察,尽量全面地呈现这一历史问题的本来面目,深化人们对这一问题的科学认识。

① 闻瑶:《农村高利贷的特点、成因与对策》,《商》2016年第31期,第94页。

② 参见张昭国:《1949—1966年中国农村高利贷治理的历史审视》,《井冈山大学学报(社会科学版)》2013年第4期;杨乙丹、高德步:《农村高利贷及其治理的历史审视:1957—1966年》,《中国经济史研究》2008年第2期。

③ 杨乙丹、高德步:《农村高利贷及其治理的历史审视:1957—1966年》,《中国经济史研究》2008年第2期。

④ 《中国人民银行关于取缔地下钱庄及打击高利贷行为的通知(2002年1月31日)》,《中国人民银行文告》2002年第6期。

### 一、1949—1956 年限制农村高利贷的斗争

高利贷是人类社会发展史上一种以高额利息为特征的资本形态,它既不同于利息受平均利润制约的借贷资本,又区别于互助性质的民间借贷以及受法律制约保护的民间借贷,它具有利率高、剥削性强、寄生性突出、社会危害大等特征,因此古今中外很多国家都严禁高利贷。近代以来尤其是中华民国时期,农村金融借贷以私人借贷为主体,主要是地主等向劳动人民放高利贷。根据国民党中央农业实验所调查,1933年“以全国平均而论,62%的农户,他们已成为高利贷的俘虏”。<sup>①</sup>农民一旦借上高利贷,利滚利、利加利,其结果往往是失去房屋田地,陷于破产和极度贫困之中,甚至为还债卖儿鬻女、家破人亡。<sup>②</sup>

中国共产党成立后,明确提出废除高利贷的主张,并在根据地制定实施取消高利贷的政策。废除高利贷以后,根据地主要采取建立贫民银行及贫民借贷所发放低利农贷(包括耕牛、植棉、水利、青苗等多种形式),建立发展信用合作社形成新的借贷关系等,作为抵制消灭高利贷的主要手段。1934年5月1日,中央工农民主政府国民经济部颁发了《为发展信用合作社彻底消灭高利贷而斗争》的布告,号召发展信用合作社,而后各地兴办了信用合作社。<sup>③</sup>到1947年,全解放区已有880多个信用合作组织。<sup>④</sup>各地信用合作社,向贫困农民发放低利贷款,在帮助解决农民生产生活困难、打击高利贷活动等方面,发挥了积极作用。例如,1944年6月,延安县信用合作社工作总结时明确指出,信用合作社“减轻了农村里的高利贷剥削”,“高利贷相对减少,利率亦降低”。<sup>⑤</sup>

新中国成立后,在全国范围内开展土地改革,广大农民获得了土地,生产积极性大增,但是一部分贫农缺乏种子、耕牛等生产资料,急需资金购买生产资料投入农业生产。在百废待兴、国家能拿出的农贷资金有限的形势下,农民之间调剂有无、互助互济的自由借贷,对解决贫困农民借贷无门的问题,恢复和发展农村生产,能够发挥一定的积极作用。然而,新中国成立之初,很多农民怕借贷后担着“剥削”的名义,怕被当成高利贷者债务被废除,因此宁可存钱存粮存东西也不往外借,从而致使农村借贷有些“搞死”,很多地方农村借贷关系处于停滞状态。1950年2月,中共中央指出:“目前农村借贷关系中的主要问题一般是农民借不到钱。”<sup>⑥</sup>

在这种情况下,中共中央在农村确立了废除解放前高利贷、鼓励私人自由借贷的政策。1950年8月,中共中央明确指出:“废除解放前封建的高利贷债务及保障解放后农村人民借贷自由,乃我人民政府之既定政策。”<sup>⑦</sup>1950年10月,中央人民政府政务院通过了《新区农村债务纠纷处理办法》,宣布:“解放前农民及其他劳动人民所欠地主的债务,一律废除”;“解放后成立的一切借贷关系,包括地主借出者在内,其由双方自由议定的契约,均继续有效”;“今后借贷自由,利息由双方议定,政府不干涉。”<sup>⑧</sup>

在党和政府提倡之下,各地农村自由借贷逐渐开展起来,在很多地区自由借贷成为农村借贷的主要形式。例如,1952年,中国人民银行总结农村金融工作新情况时指出:辽东省海城县柳河村为银行农贷放款重点村,银行放款总数为900万元,自由借贷则达4846万元。陕西省扶风县20个借贷农户的借贷金额中,银行放款占6.6%,私人自由借贷占93.4%。对此种状况,中国人民银行作出积极评价,认为“这说明私人自由借贷现在还是调剂农民生活、生产资金的重要方法之一,有其积极作用”。<sup>⑨</sup>

①⑧《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编》农村经济体制卷,社会科学文献出版社 1992 年版,第 25, 174—175、176 页。

②许毅主编:《中央革命根据地财政经济史长编》上册,人民出版社 1982 年版,第 17—18 页。

③许毅主编:《中央革命根据地财政经济史长编》下册,第 275 页。

④路建祥编:《新中国信用合作发展简史》,农业出版社 1981 年版,第 2 页。

⑤《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第 5 编,陕西人民出版社 1981 年版,第 658 页。

⑥《中共中央文件选集(1949 年 10 月—1966 年 5 月)》第 2 册,人民出版社 2013 年版,第 170 页。

⑦《中共中央文件选集(1949 年 10 月—1966 年 5 月)》第 3 册,第 198 页。

⑨《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷,中国物资出版社 1996 年版,第 530 页。

然而,借着国家提倡自由借贷的机会,农村逐渐出现以放高利贷为主要收入的群体。1952 年 1 月,中共中央东北局对农村私人借贷进行调查,发现“由于片面地强调借贷自由,致农村私人借贷自流发展,农村高利贷也迅速发展起来”,有些地方高利贷逐年攀升,由秘密发展为公开。据江西省余干县的调查,1951 年放款总额中,高利贷占 36.9%;甘肃省徽县太平乡闫家老庄放款额中,1951 年高利贷为 0,1952 年高利贷占 13.7%,1953 年高利贷占到 61%。<sup>①</sup>

农村高利贷活动形式多样,归纳起来主要有三种:第一种是借钱还钱,高利贷者“乘人之危,高利放钱”。例如松江省海林八达村栾忠田,因病借王青山 100 万元,每天付利息 1 万元。<sup>②</sup> 这种高利贷所占比重逐年增加,1954 年大约占总借贷的 66.35%。<sup>③</sup> 第二种是实物借贷,“债甲种实物,还乙种实物,不合理的折价”。例如辽东省泉眼头村冯佐奎借进高粱 4 斗(折 4 万元),秋后还稻子 6 斗(折 12.7 万元),这期间 7 个月合月息 30 分。<sup>④</sup> 第三种是通过实物计算,这种形式的具体内容很复杂,有批青、批牛、批猪、批粮等等不一。例如黑龙江讷河志莱街有 31 家私商在青黄不接时向向阳村民屯 16 家“低价批粮”,以 400 元 1 斤大米批了 1.8 万斤大米(当时大米零售价为 1500 元),时间 6 个月到 8 个月,利息高达两倍以上。<sup>⑤</sup> 此外,标会、摇会、红白喜会等钱会,在广东、广西等地也很盛行。

高利贷给新中国农村经济社会发展带来很大危害。第一,高利贷助长农村两极分化。一方面,一些借高利贷的负债户丧失了生产工具,生活水平日趋下降或走向破产。另一方面,一些富裕农民对扩大农业再生产兴趣不大,专门从事放高利贷的活动,并靠高利贷提高经济生活水平。被高利贷剥削的农民说:“愈肥愈添膘、愈瘦愈抽条”,而放高利贷者则说:“铁杠庄稼,旱涝保收”。<sup>⑥</sup> 第二,高利贷加剧了农村阶级矛盾。有些高利贷者唯利是图,如果借贷者到期不还,便将利变本、利上加利,一些借贷户被迫卖牛、卖房、卖地归还债务。在山西省,“农民把高利贷者形容为:‘过门风、坑土葱、蝎子的尾巴、高利贷的心’都是最毒辣的,说明了群众对高利贷者的极端痛恨。”<sup>⑦</sup> 第三,农村党员干部放高利贷,在一定程度上影响了党的形象和党的作风。一些乡村干部“随着经济富裕和农村实行统购统销以后,资金无出路,也有从事高利贷剥削的”。<sup>⑧</sup> 在一些地方,“放高利贷在一部分干部中已形成一种风气,有些人为了放高利贷积累工薪、卖掉牲口,甚至县委的一个组织干事竟贪污党费去放高利贷了。”<sup>⑨</sup>

在这种情况下,自 1952 年起,党中央领导开展了与农村高利贷的斗争,采取多项措施对农村高利贷进行限制。

第一,严格限制私人借贷自流地发展为高利贷。1952 年 5 月,中共中央转发《东北局关于推行农业合作化的决议(草案)》,提出“必须对农村的高利贷加以适当的限制”的主张。如何限制高利贷?当时采取的主要措施是规定合理利息,禁止高利贷活动。1950 年 3 月,中共中央在征求对新土地法修改意见的通知中,就提出“能否规定出一个一般性的标准作为高利和普通利息之间的界限,并规定出适当的处理办法,以便使农民既能免除过去高利贷的盘剥,而今后农村借贷关系又不致搞死”的建议。<sup>⑩</sup> 1952 年 10 月,中国人民银行《关于召开第七次区行行长会议的情况向中央的报告》中提出,“规定利息的最高标准(货币贷款最高月息 3 分,实物借贷春借 1 斗,秋还 1 斗 3 至 1 斗 5)”。<sup>⑪</sup> 到 1954 年 11 月,中国人民银行总行召开反高利贷座谈会,一致决定“今后应以信用合作社利息作为社会借贷利息的合法标准,使私人借贷跟着社会主义借贷走,限制其向资本主义高利剥削方面发展”。<sup>⑫</sup> 根据这一政策,各地对于那些为群众公认、共同反对、剥削最重、破坏生产最大的高利贷予以坚决禁

①《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷,第 540 页。

②④⑤⑥《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编》农村经济体制卷,第 495、494、494、496 页。

③⑧⑫《1953—1957 中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷,中国物价出版社 2000 年版,第 441、440、448 页。

⑦中共山西省委调查研究室编:《山西省经济资料》第 4 分册(商业、粮食、物价、财政、金融部分),山西人民出版社 1963 年版,第 1191 页。

⑨《中共中央文件选集(1949 年 10 月—1966 年 5 月)》第 9 册,第 323 页。

⑩《中共中央文件选集(1949 年 10 月—1966 年 5 月)》第 2 册,第 262 页。

⑪卢汉川主编:《中国农村金融历史资料(1949—1985)》,1987 年印,第 187 页。

止,对于高于当地信用社利息的高利贷加强了限制和改造。

第二,加大低利农业贷款的发放,压缩高利贷活动空间。1952年5月,中央提出“通过农村的信贷组织,组织农村游资,有组织地投入扩大再生产,并解决农民临时性的困难,肃清破坏农业生产的高利贷。”<sup>①</sup>1953年4月,中共中央农村工作部部长邓子恢在全国第一次农村工作会议上提出:“单纯用行政命令,高利贷是禁止不了的”,“我们要搞信贷合作,低利借贷,用经济斗争的办法慢慢战胜高利贷,减少高利贷,直至最后消灭高利贷”。<sup>②</sup>8月,中央人民政府政务院发出《关于发放农业贷款的指示》,指出:“人民银行在农村的主要任务,就是通过农业贷款及组织信用合作等农村金融活动,来扶助贫困农民,发展农业生产,并和高利贷者作经济斗争。……应该积极开展银行在农村中的贷款业务,组织农民的信用合作,逐步缩小高利贷者的剥削阵地,直至最后消灭高利贷。”<sup>③</sup>1955年国家专门成立中国农业银行,“把国家的农业贷款、农村储蓄和信用合作等工作,集中在一个统一的组织领导下,按照国家的政策要求,有计划地支持农业生产,打击直至最后消灭高利贷。”<sup>④</sup>中国农业银行积极组织办理贫农合作基金贷款、极贫户贷款,尤其注意掌握农村高利贷活动的季节规律,预先留出机动力量,在群众困难最大的季节贷放出去,堵住高利贷活动的漏洞。

第三,农村信用合作社作为反高利贷的基础组织,从多方面打击高利贷。一是主动给贫困农民贷款帮助解决其生产生活困难,使其避免向高利贷求助。1953年,全国信用社放款5545亿余元,山西省信用社贷款已占到该省银行农贷的1/3以上。山东省海阳县11个信用社的放款即占到全县银行农贷的76%。<sup>⑤</sup>四川省隆昌县信用社在打击高利贷方面取得突出成效,当地农民感慨地说:“高利贷像座山,压到身上翻身难。背上高利贷,如进鬼门关。信用社像把剑,割断了穷人身上万条链。”<sup>⑥</sup>二是跟踪追击围剿高利贷。高利贷在哪里活动,信用社就把业务开展到哪里。山西省平遥县岳壁信用社用“普遍发放与重点贷款”两种办法围剿高利贷,他们抓住春季是高利贷活动猖獗时期这一规律,先后把13.4万多斤粮食和2000多元,放到该社所属13个村庄,解决了826户的生产生活困难。针对尹回村放高利贷者每年在青黄不接时用低价购买农民油菜籽的情况,岳壁信用社集中了1.1万多斤粮食在该村发放,使50多户种油菜的农民避免了高利贷。<sup>⑦</sup>三是经过动员及业务上的排挤,把高利贷资金吸收到信用社来。例如,1955年春,湖北省浠水县城关区田桥乡信用社发现贫农社员汪某准备向谢某借高利贷,立即给汪某贷款10元,并动员谢某将准备放债的钱160元存入信用社。<sup>⑧</sup>

实践证明,办好农贷、积极发展信用社开展业务“是反高利贷斗争的中心一环”。<sup>⑨</sup>很多省份调查材料证明,在信用社没有建立以前,高利贷在农村借贷中占着很大比重,利息一般都在5分到10分。在信用合作社发展以后,就给了高利贷以严重的打击,凡信用业务开展好的乡村,基本上消灭了高利贷剥削。据中国人民银行在山西、吉林等7个省159个乡和行政村的调查,1953年这些乡、村没有建立信用合作社时,借高利贷的农户共有2570户;1954年建立信用合作社以后,借高利贷的减少到80户。这些地区的高利贷资金逐渐向农业、副业生产转移,或者存入信用合作社。据山西、吉林等省57个乡调查,共有287户高利贷者因无法活动,把高利贷资本共3万多元存入了信用合作社。<sup>⑩</sup>

第四,对党员干部放高利贷问题进行大力整顿。1952—1953年农村整党工作中,整顿党员干部放高利贷是其中一项主要内容。1952年6月,中共中央在《关于处理农村中富农成分党员党籍问题的新规定》中,专门提出“不准许党员去做资本家、地主或高利贷者”,“如果他不愿意放弃他的剥削行

①《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第8册,第344页。

②③《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编》农业卷,中国物价出版社2000年版,第45、87页。

④《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编》固定资产投资和建筑业卷,中国物价出版社2000年版,第133页。

⑤⑨《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷,第486、449页。

⑥黄泽生:《信用社割断了穷人身上万条链》,《中国金融》1954年第17期。

⑦路建祥编:《新中国信用合作发展简史》,第52页。

⑧浠水县金融志编纂委员会编:《浠水县金融志(1796—1989)》,湖北人民出版社1993年版,第221页。

⑩《全国信用合作社达十三万多个 农村中高利贷的活动地盘已大大缩小》,《人民日报》1955年3月21日,第1版。

为,继续进行富农的或其他方式的剥削,则应无条件地开除其党籍”。<sup>①</sup>在整党中,放高利贷党员干部受到严厉批评。这些农村干部深刻地检讨了自己的错误,有的说:“我们过去受人剥削,现在糊糊涂涂又剥削起别人来了。”<sup>②</sup>他们纷纷表示决心改过,重新做个好党员。

## 二、1957—1965 年取缔高利贷的斗争

1956 年底,我国基本实现农业合作化。1957 年 3 月,中国人民银行全国分行行长会议宣布:“由于实现了农业合作化,国家发放了大量农贷和信用合作社的大量发展,农村的高利贷剥削基本上已被消减了。”<sup>③</sup>然而,在五六十时代,农村高利贷并没有随着农业合作化的完成和社会主义制度的建立而彻底消灭。

1957 年入春以后,河北、河南、湖北等省部分地区,农村高利贷又抬头活动,有的地区还有逐渐发展的趋势。例如,在河南,据商水、许昌、长葛、禹县、郑州等 14 个县市的 17 个乡、两个市的初步统计,自 1957 年春季到 8 月份,就有放高利贷者 100 户,借高利贷者 244 户。<sup>④</sup>高利贷形式有现款借贷、实物借贷、贱价收买劳动日、摇会等。放款人中有老高利贷户、富农、富裕中农、中农等,借债人中有贫农、中农,还有农业社等。

此时农村高利贷复活的原因是多方面的,一是农村金融工作中放松了对高利贷的警惕。1958 年全国普遍成立人民公社,建立农村集体经济,从根本上消除了高利贷所依赖的私有制基础,因而对发动群众反对高利贷的宣传不够,限制高利贷活动的行政措施缺失,这给农村高利贷以可乘之机。二是信用社资金紧张,对于群众生产生活中的困难没有及时帮助解决,困难群众不得不求助于高利贷。人民公社化以后,农村信用社改组为人民公社信用部,人民公社各生产大队设立信用分部,农村信用社变成生产大队的组成部分后,信用社作用大为削弱,正常的信用关系遭到破坏。许多地方信用社资金被社队或社队干部占用,无力向贫农、下中农发放贷款;信用社本来就为数不多的贷款实行“贷富不贷贫”,不支持贫下中农;信用社干部被长期抽调搞其他工作,严重影响信用社业务的正常开展;财务制度混乱,贪污盗窃情况严重等。<sup>⑤</sup>三是从思想方面看,虽然农业合作化改变了生产资料私有制,但是小农思想还在农村不同程度地存在着,有些比较富裕有余钱的农民,只要有合适的机会就会放高利贷来逐利。四是随着农村自由市场的开放,从事农村商业活动以及扩大农村生产需要大量资金,银行和信用社不能满足其需求,高利贷有了复活的机会。

20 世纪 50 年代末农村高利贷活动还是局部性的,到 60 年代初,由于天灾人祸,1959—1961 年进入三年经济困难时期,农村农业减产,人民公社社队收入减少,尤其是在信用社办得不好的地方,遭遇严重生活困难的贫困农民借贷无门,只好借高利贷,高利贷在全国许多地方普遍泛滥起来。据 1963 年中国人民银行在福建、浙江、上海、江西、湖南、湖北、河南、贵州、云南、陕西、甘肃、辽宁、吉林、黑龙江、安徽、江苏、内蒙古等 17 个省、市、自治区的典型调查,自 1962 年开始,农村高利贷活动已相当严重,有些贫困区或轻灾区在青黄不接时,借高利贷的户数约占总户数的 4% 到 10%;有些灾情严重的地区,占到 30% 左右。<sup>⑥</sup>1964 年 2 月,中国农业银行在关于打击高利贷的简报中指出:据 1963 年下半年 23 个省分行对农村高利贷活动的典型调查报告,农村高利贷情况更为严重。受高利贷剥削的户一般占总农户 5% 至 15%,灾区一般达 20% 至 40%,个别重灾区竟达到 70%。<sup>⑦</sup>

这一时期农村借高利贷的人,一般是贫下中农、小手工业者、小商贩。他们借高利贷用途,多是由于治病、买口粮、婚丧嫁娶等基本生活。对于一些借高利贷解决生活困难的贫下中农而言,按时还债是很困难的事,这样,“高利贷者的逼债情况相当猖狂,对到期还不起债者,有拿取衣物、粮食、猪、鸡

①《中共中央文件选集(1949 年 10 月—1966 年 5 月)》第 9 册,第 12 页。

②社论:《启发农民自己教育自己》,《人民日报》1953 年 12 月 30 日,第 1 版。

③④《1953—1957 中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷,第 258、441 页。

⑤⑥⑦《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷,中国财政经济出版社 2011 年版,第 372—373、378、381 页。

抵偿的,有逼令将公债三折抵偿的,有拆房搬屋抵偿的,甚至有打人逼死人命者。”<sup>①</sup>一些贫困农民因为还不起高利贷,在高利贷者威迫、恐吓之下,被迫卖房屋、卖被服、卖口粮、卖工分,甚至造成破产离乡、卖孩子、自杀等不幸事件。例如,广东省顺德县伦教公社贫农马某某向高利贷者郑某借债80元,被债主天天逼还,忍痛将出生数月的孩子卖给中山县榄核镇一个农民,得款100元还了债。<sup>②</sup>

自50年代末,不少地方对所发现的农村高利贷活动进行了打击和取缔。例如,河南省开封市自1957年10月对当地的高利贷活动情况进行全面调查,并采取多项措施打击高利贷:对于情节严重且兼有其他违法活动的,交由政府一并依法处理;对于情节较轻的进行批评教育,使其改过保证永不再犯;对于已经放出尚未收回的高利贷款分别情况处理,要么无息收回,要么降息收回。1958年,安徽省宁国县也采取措施取缔高利贷:广泛宣传高利贷的危害性,重申高利贷活动为非法;严厉打击和依法制裁放高利贷者,一般情况令其按照银行或信用社利息收回本息,并予以批评教育、科以罚金或没收其部分(或全部)资金,对情节严重的给予刑事处罚。<sup>③</sup>

到60年代初,农村高利贷问题引起了中共中央的重视。1963年底,国务院副总理邓子恢到河南、湖北、广东等地调研高利贷活动情况,并于1964年1月13日向中共中央提交报告,梳理各地普遍存在城乡高利贷活动的情况,分析高利贷产生的阶级根源、经济条件及其恶劣影响,提出了取缔月息在一分五厘以上高利贷的意见。<sup>④</sup>2月15日,中共中央批转《邓子恢关于城乡高利贷活动情况和取缔办法的报告》,肯定邓子恢所提出的意见,指出:“中央认为:结合当前城乡社会主义教育运动,对高利贷活动进行一次坚决的打击和取缔,是十分必要的”,因为“高利贷活动这种对城乡人民的高利剥削,尽管去年以来已经有所收敛,但是仍然严重地危害着劳动人民的生活,影响着集体经济的巩固,助长投机倒把和其他资本主义复辟活动”,“我们一定要坚决彻底地消灭它”。<sup>⑤</sup>

在中央指导下,各地采取措施,对农村高利贷给予严厉打击和有效制裁。截至1965年1月,已有北京、山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、上海、浙江、湖南、陕西、青海等10个省、市、自治区党委,向中央写了打击高利贷的情况报告。<sup>⑥</sup>综合各地情况来看,取缔打击农村高利贷的措施主要有以下三个方面:

第一,加强宣传教育,让农民群众正确认识高利贷的本质及其危害。一方面,向群众广泛宣传国家的金融政策和借贷政策,说明高利贷的危害性,让他们认清高利贷的非法性质,发动群众彻底揭发隐蔽的高利贷活动,自觉与高利贷作斗争。有些地方还通过开展诉苦会的形式,发动群众诉受高利贷剥削的苦,揭发批判高利贷的剥削行为。例如,贵州省清镇县甘沟大队开了三天诉苦会,让苦主们一个接一个倾诉自己被高利贷盘剥的苦楚,并组织群众诉苦高利贷对集体经济的破坏性,认识取缔高利贷的必要性。“诉苦者泣不成声,有的听众热泪盈眶痛恨高利贷者的罪恶。很多人还控诉了高利贷者的敲诈勒索,仗势欺人的罪恶。……经济上剥削、政治上欺压,群众更加愤恨,表示要坚决打垮高利贷者的进攻。”<sup>⑦</sup>同时,对群众进行自力更生、奋发图强、依靠集体、勤俭持家的社会主义教育,使其自觉远离高利贷。对于人民群众之间必要的借贷行为进行指导,引导群众开展亲友之间互助互借的借贷,其利息在农村一般不超过信用社放款利率。

另一方面,对放高利贷者进行批评教育,尤其是对于那些劳动人民出身、初犯、轻犯的高利贷者进行批评教育,使其充分认识放高利贷的危害,“使其当众悔过或作出书面检查,保证永不再犯”。<sup>⑧</sup>同时,广泛宣传储蓄对国家、对个人的好处,号召富裕群众参加储蓄,把余钱存进农村信用社。

第二,划清高利贷和正常借贷的界限,坚决取缔高利贷活动。按照中央的规定,高利贷和正常借贷的界限主要根据利息的高低来确定,月息超过一分五厘的借贷活动,视为高利贷;月息不超过一分

<sup>①④⑤</sup>《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第45册,第199,199—200,195,197页。

<sup>②⑦</sup>《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷,第399,398页。

<sup>③</sup>贾傑宇:《开封市支行打击高利贷活动》,《中国金融》1958年第4期;王正平:《安徽宁国县采取措施取缔高利贷》,《中国金融》1958年第4期。

<sup>⑥</sup>伍成基主编:《中国农业银行史》,经济科学出版社2000年版,第96页。

<sup>⑧</sup>贾傑宇:《开封市支行打击高利贷活动》,《中国金融》1958年第4期。

五厘的视为正常的借贷。取缔办法, 主要根据“劳动人民从宽、旧剥削分子从严, 小量从宽、大量从严, 偶放从宽、惯放从严, 坦白从宽、抗拒从严, 情节轻微从宽、情节恶劣从严, 自动退息从宽、拒不退息从严的原则”, 分别不同情况和不同对象, 区别处理。打击重点主要是地主、富农、反革命分子、坏分子、资本家、投机倒把分子所放的高利贷, 没收其资金, 退还群众利息, 退息时间一般从 1961 年算起。“有罪恶活动、逼死人命者, 并须依法惩办”。<sup>①</sup>

各地打击农村高利贷, 注重运用法制手段, 尤其是对于情节恶劣的高利贷惯犯, 将其交付人民法院公开审理判刑。例如, 1964 年贵州省清镇县甘沟大队挖出了 11 名高利贷者, 并到法院进行了起诉, 人民法庭进行公开审理, 发现除 1 名劳改释放犯是惯犯、情节又恶劣, 确定给予重点打击外, 其余 10 人有的是偶放, 有的出身较好, 主动退息。经县委批准, 人民法庭进行了公开宣判, 当众将劳改释放犯邓某某交群众管制三年, 监督生产; 对其他 10 人进行批评, 责令其清退利息, 但是不予法律处分。处理以后, 甘沟大队的高利贷绝了迹, 7 个标会自动散伙, 过去弃农经商的全部归了队。<sup>②</sup>

第三, 认真整顿和健全农村信用合作社, 充分发挥其作为群众性资金互助组织来打击高利贷的基本作用。1963 年 10 月, 中国人民银行向中共中央、国务院提交《关于整顿信用社、打击高利贷的报告》, 指出: “目前全国信用社只有百分之三十左右是办得比较好的, 其余百分之四十左右办得不好, 百分之三十左右是办得很不好。许多信用社即使办得较好, 也或多或少存在着一些问题。必须加强领导, 抓紧整顿, 才能担负起它应当担负的任务, 才能有效地打击农村高利贷活动。”<sup>③</sup> 中共中央、国务院批转这一报告, 指出在整个社会主义时期, 高利贷的活动时起时伏, 打击高利贷最有效的办法, 是在生产发展的基础上, 依靠信用社, 组织农村资金的余缺调剂, 吸收闲散资金, 帮助农民解决副业生产和生活上某些临时性的资金困难。<sup>④</sup> 1963 年, 中国人民银行拨出 5000 万元作为支援信用合作社打击高利贷的专款, 使这些信用合作社能够一面进行整顿, 一面及时地对贫农、下中农中困难户贷款, 打击高利贷活动。1963 年 11 月, 重新成立 1957 年被撤销的中国农业银行, 对农村信用社工作进行整顿, 组织发放贫下中农专项无息贷款, 打击高利贷。1965 年 1 月, 中国农业银行召开全国分行行长会议, 要求各地在 1965 年掀起一个打击高利贷活动的工作热潮。1965 年 3 月, 中国农业银行在《关于第三次全国分行行长会议情况的报告》中指出: “今后, 对高利贷剥削, 各地基层农业银行和信用社, 一年至少要进行两次调查, 将调查情况向当地党政报告, 并把这项调查定为制度, 认真执行。”<sup>⑤</sup>

各地农村信用社把“热情支持贫下中农, 坚决打击高利贷活动”作为经过整顿的信用社要达到的五条标准之一, 普遍开展了整顿工作。<sup>⑥</sup> 各地农村信用社重点对困难大的贫下中农发放贷款, 1965 年 1 月至 10 月底, 全国信用社共发放社员贷款 2.88 亿元, 比上年同期增加 1.6 倍。据黑龙江、湖南、江苏、四川等 10 个省、市、自治区统计, 这些贷款有 70%—80% 是贷给贫下中农解决生产、生活困难的。<sup>⑦</sup> 有的社员得到贷款后, 退回已借的高利贷, 迫使高利贷停止了活动。

经过多方努力, 农村高利贷活动得到有效遏制。1965 年 4 月, 中国农业银行在第三个五年计划设想汇报提纲中提出“争取在一九七〇年以前, 把高利贷活动消灭”的目标。<sup>⑧</sup>

### 三、正确认识新中国综合治理农村高利贷的实践

综上所述, 1949—1965 年间, 新中国人民政权与农村高利贷进行了坚决的持续的斗争, 有效控制了高利贷在农村的活动, 遏制了其社会危害的蔓延。在新中国人民政权明确而坚定的打击政策之下, 农村高利贷不得不限定在一定范围内, 并且时常处于隐蔽状态。虽然农村高利贷活动一直未能根绝, 时起时伏, 但是不能因为农村高利贷活动的打而不死, 就否定新中国治理农村高利贷的不懈努力及其

①《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第45册,第196、201—202页。

②③④⑤⑧《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷,第398、372、387、262、407页。

⑥1964年3月,中国农业银行第二次全国分行行长会议提出了经过整顿的信用社要达到的五条标准。参见伍成基主编:《中国农业银行史》,第97页。

⑦伍成基主编:《中国农业银行史》,第96页。

效果,甚至由此得出放开高利贷禁令的结论。<sup>①</sup>

新中国成立后的10多年间,农村高利贷活动之所以屡经打击而没有彻底消灭,一有合适时机就再度抬头,有其多方面的经济社会原因。从根本上来说,是受限于当时整体财力实力,国家用于农贷的资金有限,信用社资金规模不大,不能完全解决困难农民的生产、生活需要。“一种经济现象的存在,首先决定于条件,决定经济生活中有这种需要”,“从经济上看,为什么社员个人要借高利贷呢?那是由于他们有困难,银行和信用社由于主客观原因,未能完全解决社队和社员遇到的困难,通俗地讲,就是我们包不下来。”<sup>②</sup>

毋庸置疑,1949—1965年新中国打击农村高利贷的政策和实践,为后来中国共产党综合治理高利贷奠定了基础,积累了宝贵经验。

第一,社会主义社会必须打击农村高利贷。这既是由于农村高利贷的危害不容忽视,又是新中国人民政权性质使然。新中国成立后,经过社会主义改造,消灭了剥削制度,剥削者作为阶级已经不再存在,他们中的绝大多数人已经改造成为自食其力的劳动者,从而消除了高利贷大规模存在的经济社会基础。然而,在我国生产力发展水平不高,农村还存在贫富差别。一方面,一些贫困人口一旦遇到生产灾害、生活困难,就需要临时借贷,而无论是国家农贷还是农村信用合作社,都无法满足所有农民的资金需求;另一方面,农村社会始终存在小生产的自发势力,在允许自由借贷的情况下,一部分借贷者不可避免地走向了追求高利的道路。

总体来看,新中国农村高利贷,虽然不同于封建社会、资本主义社会高利贷的剥削本质,但是仍然保留着高利贷的高利率、非生产性、寄生性、暴力性等基本特征,给贫困农民的生活造成了很大危害,给农村经济健康发展和社会稳定带来一定威胁。中国共产党领导建立新中国人民政权,致力于领导全国人民走上共同富裕道路,绝不容许农村高利贷活动加剧农村两极分化、危害新中国农村经济秩序和社会发展,因此义无反顾举起取缔和打击高利贷的旗帜。

第二,有效打击农村高利贷,需要对其进行综合治理。从新中国成立后近30年打击农村高利贷的措施来看,人民政权采取了政治教育、行政取缔、经济代替、法制措施相结合的方法。

其中,宣传教育是遏制农村高利贷的前提。新中国成立后,农村高利贷者常常采取多种形式来进行隐蔽活动,逃避行政处罚。“如有的向囤积物资方面转移资金;有的化整为零或放外村不放本村,活动更多隐蔽;有的拉拢信用社干部,打算从内部搞垮信用社;更有的进行造谣,挑拨群众和政府的关系。……特别是遇到灾荒或信用社工作有欠缺的地区,高利贷活动就更加嚣张。”<sup>③</sup>在这种情况下,农村专门开展反高利贷的宣传教育,一方面教育放贷者认识到高利贷剥削性质,认清高利贷的社会危害,使其主动放弃从事高利贷活动,将闲散资金存入农村信用社;另一方面教育借贷者主动揭发隐蔽高利贷,与高利贷进行斗争,使放贷者无处可遁。

行政取缔是打击高利贷的直接办法。即用规定利息的办法对高利贷作出明确界定,属于高利贷的一律取缔,并清退利息。20世纪50年代,国家没有对高利贷利息作出统一规定,由各地自行决定高利贷的利息标准;到60年代,全国统一规定月息1.5分以上为高利贷。这种行政上限制利息、取缔高利贷的办法,短期内往往直接有效,但是从长期来看,这种办法并不能根除农村高利贷。

经济替代是治理农村高利贷的根本渠道。新中国普遍创办农村信用合作社,把打击农村高利贷作为其主要业务和直接目标,很多农村信用社提出了“高利贷在哪里活动,业务就追到哪里”的口号,及时给困难群众提供贷款,积极占领农村借贷阵地。由于信用社及时解决农民生产、生活上的紧急困难,使困难群众摆脱高利贷,因此促进了群众积极入社存款,壮大自己的资金互助组织。一些社员群众高兴地说:“咱们的信用社是在扶持生产和打击高利贷中成长的。”<sup>④</sup>

<sup>①</sup>参见《经济学家陈志武:限制利率从古至今为何从未成功?》,新浪财经2020年8月28日。<http://finance.sina.com.cn/money/smj/smdt/2020-08-28/doc-iihvuipl261343.shtml>。

<sup>②</sup>卢汉川主编:《中国农村金融历史资料(1949—1985)》,第505页。

<sup>③</sup>《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷,第442页。

<sup>④</sup>路建祥编:《新中国信用合作发展简史》,第53页。

法制措施是打击农村高利贷的重要保障。一些地方的人民法院对于情节恶劣的放高利贷者进行法律的审判处理、从严打击,对把治理高利贷纳入法治轨道作出了先行探索。法律具有权威性和强制性,通过法律手段给予最严厉的制裁能够形成强大的威慑力,有效遏制高利贷的蔓延。

总之,政治教育、行政取缔、经济替代、法制措施相互配合,形成了一套比较完整的综合治理体系,对农村高利贷进行了行之有效的打击,为保障贫困农民群众的合法权益、维护新中国农村金融秩序、促进农村经济社会的稳定发展提供了坚实的保障。

[本文为国家社科基金重点项目“精神谱系视域下脱贫攻坚精神研究”(22AZD076)的阶段性成果。]

**作者简介:**王爱云,中国社会科学院当代中国研究所研究员、新中国经济史研究中心主任,中国社会科学院大学博士生导师,法学博士。

**责任编辑:**汪谦千

### A Brief Study on the Comprehensive Governance of Rural Usury in New China(1949 – 1965)

WANG Aiyun

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

**Abstract:** Rural usury has long been a serious problem plaguing China's rural economy and social stability since modern times. The Communist Party of China firmly opposes usury and explored the abolition of rural usury in the base areas. In the more than 10 years after the founding of New China, the phenomenon of rural usury still existed and was even rampant in some regions. This not only seriously hindered the development of the rural economy, but also affected the quality of life of the majority of farmers and social harmony and stability. Therefore, governing rural usury became an important task for New China in rural economic construction and social reform. From 1949 to 1965, New China adopted various measures to conduct comprehensive governance of rural usury from restriction to prohibition, achieving remarkable results and accumulating practical experience.

**Key words:** New China; comprehensive governance; rural usury

(上接第 78 页)

### Analysis of the Problem of the National Government's Repatriation of Overseas Chinese Stranding in Turkey during World War II

CHEN Peng KUANG Shuang

(School of History and Culture, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

**Abstract:** The Second World War brought severe disasters to overseas Chinese in every countries of the world, and overseas Chinese in Germany were forced to take refuge in neutral Turkey, but faced with language barriers, restrictions on residence and employment, and obstacles to their livelihoods, etc. From October 1939 to December 1947, the National Government launched a plan for the repatriation to China of overseas Chinese in Turkey, which was divided into three phases, respectively, investigation, drawing up a program, negotiating transit visas and implementing the 'Iraq – India Repatriation' program, and dealing with the aftermath of the war, more than 180 overseas Chinese stranding in Turkey returned safely to homeland. Compared to the situation during World War I, when China remained a "non – signatory state", Chinese diplomats lament 'too far to reach' to distressed Chinese in Turkey, the embassy in Turkey during the Second World War period has been able to strand in Turkey compatriots to provide a certain degree of support and protection. The Ministry of Foreign Affairs of the national government has initially built up a working pattern of cross – departmental collaboration, which is one of the aspects of China's diplomacy that is gradually moving towards modernization. However, the national government's lack of understanding and assessment of Turkey's expatriate policy, the plight of Turkish expatriates, and the direction of Turkey's wartime diplomacy, as well as its perception of the neutral country as a safe place, its lack of awareness of the urgency of expatriate repatriation, and the lack of relevant policies and resources, were the key reasons for the eight – year delay in repatriating the expatriates.

**Key words:** World War II ; Turkey; embassies in Turkey; repatriations