

抗战时期中国农贷扶贫经验

——以红色金融企业北海银行为例

陈争平 尹秀秀

(山东大学经济研究院,山东 济南 250000)

摘要:贫困问题是全球性的世纪难题,需要多种力量结合才能得到较好解决,其中金融企业的参与是必不可少的。在中国共产党百年扶贫工作的光辉历程中,农业贷款作为解决农村金融问题的重要方式始终贯穿其中。抗战时期,北海银行是中国共产党在山东抗日根据地建立的红色金融企业。在战时艰苦条件下壮大自身同时协助山东抗日民主政府解决贫苦农民的资金问题,坚持发放大量的低利农业贷款,力求高效扶贫,在贷款前对农贷对象的精准识别、贷款后的精准管理和对农贷干部的精准考核方面摸索出许多宝贵经验,获得较大实效,为根据地农业发展做出了重要贡献。本文从信息经济学视角对北海银行农贷工作的演化过程进行了较全面的总结。

关键词:山东抗日根据地;北海银行;农业贷款;扶贫

中图分类号:F319 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2021)06-0014-11

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中指出:“以史为鉴、开创未来,必须团结带领中国人民不断为美好生活而奋斗。江山就是人民、人民就是江山,打江山、守江山,守的是人民的心。中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民。”^[1]中国共产党从建党初期至今,一直关注劳动人民的贫困治理,在全面抗战(以下简称“抗战”)时期特别关注广大贫雇农的贫困问题。抗日战争艰巨复杂,战争的胜利不仅依赖于敌我双方军事、政治的发展程度,而且依赖于双方经济力量的强大程度。因此,在战时发展生产更是关乎中国生死存亡的关键一环。近代红色企业是中国共产党经济力量的重要支柱,为实现抗战胜利提供了坚实的物质基础。其中,中国共产党在山东抗日根据地创办的红色金融企业——北海银行,以维护广大贫苦农民的根本利益为原则,为发展农业生产发放了大量低利^①贷款,充分发挥了资金对农村经济发展的催化剂作用,可谓扶贫工作的先驱。目前学术界已经有很多学者从不同角度阐述了北海银行农贷的意义,但是现有研究在北海银行农贷的细节方面还有待补充,有必要对北海银行农贷的具体经验进行认真总结。因此,文章试图从信息不对称和执行激励角度探究北海银行农贷业务发展经验。重温中国共产党抗战时期的金融扶贫实践历程,可以对

收稿日期:2021-09-20

基金项目:国家社会科学基金重大项目“近代中国经济统计研究”(12&·ZD149);国家社会科学基金重大项目“中国近代经济史,1937—1949”(10&·ZD074)

作者简介:陈争平(1951—),男,上海崇明人,山东大学经济研究院特聘教授,清华大学教授;

尹秀秀(1993—),女,山东聊城人,山东大学经济研究院博士生。

一、抗战时期山东农村的困难局面

山东抗日根据地是中国共产党保卫华北的重要战略根据地,其所在的农村也是军事战争重要的经济补充地,田赋是财政收入的主要来源之一,因此发展农业对抗日财政供给至关重要。但是此时山东农村面临严峻的困难局面,其主要表现有以下两个方面:

第一,繁重赋税和地租、高利贷的剥削使得农业生产资金匮乏。1928年国民党确立在山东的统治后,田赋征收数目逐年增多,使得农村财力枯竭,农民生产积极性低下,生产力遭到严重破坏。据统计,仅1929~1932年,山东多达150万农民饿死^{[2](P113)}。广大贫苦农民不仅要忍受苛捐杂税的剥削,而且还要忍受高租的盘剥,借贷十分困难。贫苦农民收入仅仅为了生存,维持生活基本支出都不够,不得不接受高额地租和高利贷。在山东农村租佃关系普遍存在,根据抗战期间对鲁中区、泰山区、鲁南区、滨海区的调查,有租佃关系的村庄占村庄总数的78%以上,从租入的成分看,贫农租入的土地占全部租入地的70%以上。这种租佃往往是高额地租,地主所收地租约占农民全部农产额的半数,有的地区地租占全部农产额的60%~70%。因此,许多农民交租之后,最低生活要求都难以得到保障。与此同时,高利贷对农民的压迫也很严重,粮食借款平均月利在三分五厘左右,县境内借贷年利二分至五分,如“春借豆子一斗,秋还一斗四升,不到半年的时间利息高达40%”“春种时对于肥料和牲畜的借款,农民往往要花费比市价高百分之几十或者数倍的代价”,借粮用户占农户的40%,借款用户占农户的50%^{[3](P275)}。可见贫农生活的艰难,在这种压迫下广大农民不断贫困化,农村生产投入不足,农作物产量下降,经济日趋凋敝。

第二,战争的破坏使得农业生产急下降。抗战初期,农村分布着敌占区、顽战区^②以及游击区,犬牙交错。在敌占区,对于农产品,敌伪常采用军事高压非经济性掠夺方式,通过军事行动进行大扫荡,向敌占区的农民直接掠夺军粮补给;对于农田,日伪直接征用建立据点、仓库等军事防御,侵占大量良田,破坏农业根基;对于农业生产者,日伪大肆残杀、掠夺农民,在军事扫荡中直接杀戮或捕捉青壮年农民,为修建军事设施时常征集劳工进行苦役等;对于农业生产设施,日伪为增加其军事防御,对农业耕畜、车辆大量征收。根据战后调查,按1946年法币币值计算山东敌占区的农业直接损失大于19000亿元。在顽战区,顽固势力巧立名目,对百姓任意搜刮征收苛捐杂税。对共产党占优势的游击区和抗日根据地,日伪实行“三光政策”,使得农业生产条件迅速恶化。农村遭受巨大损失,不仅良田被侵占,缺乏耕畜、农具等生产基础设施,而且缺乏劳动力^{[3](P372)}。

在封建剥削和战争因素的影响下,山东农业生产受到极大破坏,经济停滞不前,山东根据地建设也面临巨大困难。其一,日军在军事上对根据地进行军事大扫荡,侵占山东的日军最多时达8万人。从1941年春至1942年冬,在华北地区先后进行了5次“治安强化运动”;敌军据点在1940年底为1156个,到1943年5月增加至2184个,使得山东抗日根据地被封锁分割,处于极端困难的境地。政治上实行强度分化的诱降政策,不仅破坏国共合作抗日民族统一战线,还建立伪政府,组织“治安队”“警备队”等,利用汉奸进行“以华制华”,以此巩固敌占区;经济上采取“以战养战”的策略,加强对沦陷区资源的疯狂掠夺和经济封锁。其二,顽固派分不清形势,在反动口号“宁亡于日,不亡于共”的鼓动下,对共产党大搞军事摩擦。其三,抗日民主政权未建立之前,共产党抗日经费主要来源于就地自筹、没收汉奸财产以及国民党供给。但随着国民党“消极抗战,积极反共”策略的加紧推行,先后残害大批共产党和抗战群众,严重损害抗日武装力量。尤其在“皖南事变”后,沈鸿烈做出“防共、限共、反共、剿共”的错误策略,完全断绝了对共产党的抗战经费供给,造成了山东抗战的极大困难与危险。随着山东对敌斗争的发展,临时性的募捐和派收逐渐不能适用。各地抗日民主政权组织起来的武装力量所需供给以及一切经费开支均无固定和可靠的保证^{[4](P29)}。

由以上分析可知,山东革命根据地处在经济积蓄极少,敌伪残酷扫荡、破坏、封锁和没有经济援助

的困境中。面对战争的持久性,毛泽东同志指出,抗日根据地是基于个体经济、被敌人分割、又是游击战争的农村环境。这种环境的复杂和脆弱性决定了共产党的对敌战争是极为艰苦的,同时也意味着若想巩固与发展抗日根据地直至夺取抗战胜利都必须依靠发展经济^{[5](P61)}。因此,只有改善民生,大力发展农业生产,才能提高群众的政治热情和生产积极性,才能获得充足的兵源和抗战物资供给。

二、北海银行的成长及其农贷业务的发展

1937年,抗战爆发后,山东遭遇敌寇经济掠夺及金融进攻,货币流通十分混乱。1937年10月,日军侵进山东,至1938年5月在徐州会战结束时,山东的大多数城市及全部铁路和近82%的公路已被日军控制。日伪武装掠夺山东公私银行,强制滥发伪钞,榨取沦陷区物资,套取外汇市场物资增加其经济实力来维持战争。经统计,伪钞在成立时的资本金额为5000万元,到太平洋战争爆发时已接近10亿元。不仅如此,日本在敌占区还实行汇兑管制,通过汇兑集中制,垄断金融市场^{[6](P144)}。与此同时,山东留存的国民党军政机构也滥发货币,名目众多,数量巨大,对民众进行残酷掠夺。据调查,国民党营以上官员都可以乱发土钞,仅国民党顽固派在山东民间滥发纸币总值就在10亿元以上,造成了严重的通货膨胀^{[7](P170-191)}。

为了适应山东抗日根据地部队给养、地方建设、保障政权、稳定金融的迫切需要,1938年3月中国共产党领导抗日武装占领了掖县(今莱州市),随后在此成立了北海银行。其建立之初属于公私合营性质,私人股份占70%。但是1939年1月日军逼近掖县县城,北海银行因时局动荡被迫停办。形势好转后,中共胶东区党委于1939年8月在胶东张格庄(今山东莱西市)恢复北海银行建制。重建后的北海银行发展迅速,至1940年10月按照上级指示升级为山东抗日根据地银行,在鲁中设立总行,在胶东、清河、滨海、鲁南等地设立分行。北海币的流通范围向全省扩展,发行量也开始放大。北海银行依据经济学家薛暮桥^③的指导,根据市场规律灵活掌握北海币与伪币银券的比价,制定了正确的政策和策略,在业务开展和货币斗争中创造了光辉业绩,促进了根据地北海币统一市场的形成。从1944年1月到1945年1月,北海币发行量由2亿元增至6亿元,到抗战胜利前夕,约有7亿元北海币在市场上流通,山东抗日根据地实现了北海币的完全统一。1948年12月,按照中共中央指示,北海银行与华北银行、西北农民银行合并成立为中国人民银行。

在抗战时期,北海银行协助山东抗日民主政府为帮助贫苦农民解决资金问题,开展农贷业务,恢复农业生产。为了保障农贷资金的有效性,政府及北海银行制定了一系列政策和实施办法,与时俱进因地制宜不断改善农贷方法,充分发挥了中国共产党早期组织的优越性,形成了符合当时劳动生产状况的农贷扶贫方式。1940年7月,《山东省战时实施纲领》提出“举办低利贷款”等,中共山东分局在生产上确立“以农为主”的思想,坚持发展农业生产。当时强调农业贷款对象以贫苦农民、抗属^④为主。1945年后虽将部分中农包含其中,但是其以贫农和抗属为主的基本方针未发生变化。农贷业务开展中特别强调贷款是用作扶助生产、不是救济。贷款利率为低利,甚至有些地区无利贷款,明显区别于高利贷。伴随抗战形势的好转,根据地面积的不断扩大,农贷地区的覆盖率也不断提高。图1为1939~1945年北海银行放款中农民放贷所占比重,可见农贷是该银行业务开展中的重要一环。其中1941~1942年是山东抗日战争中极端困难的阶段。在这种形势下,政府的工作重心是建立统一战线进行抗战,稳固政权,对于农贷开展较少。1942年后敌伪日益困难,共产党军事、政治斗争日益胜利,为恢复和发展农村生产创造了有利的条件。1943年10月,中共中央政治局发出生产指示,进一步明确了发展经济、以农业为基础的方针。山东抗日根据地根据中央指示,总结经验教训,积极团结广大群众,发展生产来支撑抗战,掀起了农业大生产运动的高潮。此后农贷业务稳定开展并逐年提高^{[8](P243)}。

三、抗战时期北海银行农贷扶贫的主要经验

抗战时期北海银行在开展农贷业务中做了很多艰苦细致的工作,对贫苦农户的精准识别、贷款后

的精准管理和对农贷干部的精准考核,可以说是“扶贫”工作的先驱。不同部分工作开展的演变过程基本是伴随着政府农业生产政策演变结合在一起的,但是不同部分的实施过程中也有差别。具体如下:

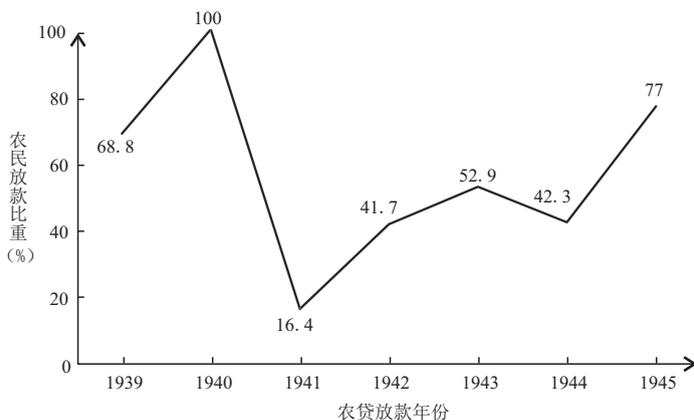


图1 1939~1945年北海银行放款中农业贷款所占比重

资料来源:《中国革命根据地北海银行史料》第四册,山东人民出版社1988年版,第469页;《胶东分行一九四四年上半年营业报告》,胶东分行档案第八卷。数据是对第596~597页《北海银行放款及利率统计资料》的农贷占贷款总额的比重总结得到。

(一)农贷对象的精准识别

抗战时期,中共山东省战工会特别发布指令要求“切实严格保证贷款落于贫民之手,发挥其应有作用”。但是北海银行开展农贷过程中,对农贷对象进行识别时,借款农民与银行之间存在信息不对称,面临逆向选择问题。借款农民作为农业贷款的使用者,对于个人成分等私人信息较为清楚。而银行对于借款农民的信息只能通过借款人或者其他人提供的信息来进行判断。被识别的对象为获取扶贫资金,可能会隐藏自己的真实状况,结果可能是一部分贷款并未发放至需要的人手中。因此,北海银行在农贷开展过程中不断改进工作方法来降低银行与借款农民之间的信息不对称程度,通过民主、科学、透明的方式对贫困人口进行“精准识别”,使得贷款真正发放到贫民之手,发挥应有作用。依据银行与农贷对象之间的信息不对称程度的高低,农贷“精准识别”过程大致经历了以下三个阶段:

第一阶段是1939~1941年,贷款工作基本处于摸索试办阶段,贷款采取由上而下的逐级分配方式,贷款干部经验少,存在严重的信息不对称问题。这一时期,北海银行不参与农贷业务的直接办理,只负责农贷资金供给,农贷发放由各中心乡区成立农村贷款所(简称“贷款所”)负责办理。贷款对象大部分是贫苦农民和抗属,但各地对贫苦农民的衡量标准不一。莱芜对于贷款对象限定为劳苦大众,并对其拥有的土地资产做出了明确的规定,即每个人平均拥有地仅在半亩(大亩)以下,胶东区规定贷款对象为抗日根据地内从事生产有利于经济建设的贫苦农民、小手工业者等。此时贷款者需向贷款所提出贷款申请,贷款干部进行调查,若是同意,经贷款干部向贷款所介绍或者担保后办理手续就可以向贷款所借款。贷款者的信息只依靠银行挖掘,因此存在严重的信息不对称。许多资金贷给了富农、地痞流氓等,使得贷款所积累了大量的不良贷款和亏损,影响了农贷资金回流。即使如此,北海银行农贷对发展农业生产,稳定农村金融,打破敌人封锁仍起到了一定的帮助和激励作用。

第二阶段是1942~1943年,北海银行对农贷对象的识别方法进行了改进,加入第三方信用背书,信息不对称程度降低。1942~1943年间北海银行开始统一办理农贷业务,随后农贷变成经常性工作,农贷规模开始扩大。1942年胶东区开创小组贷款模式,成立贷款小组进行小组联保,将信息处理中不易被银行挖掘的借款者“软信息”由具有一定社会互动的小组成员收集,提高了银行的信息处理能力,且部分解决了严重的信息不对称和成本问题。但是农民加入贷款小组时必须要有组员介绍并且经全体组员同意之后才可进入。由于农贷工作不够巩固,导致工作开展没有普遍性,使得部分贫农

既没有得到农救干部的担保,又无法进入借款小组得到组员担保,从而借不到款。1943年,中共山东分局在《五年工作总结及今后任务》中明确了银行贷款应多贷给农民。东海地区改进了胶东区实行借款小组的办法。各村村民基本都成立了贷款小组,一部分贷款小组是自愿组合,一部分是由村干部进行统一划分,村干部汇总各贷款小组的贷款需求提出借款申请。故此阶段的贷款大多数是以村、小组为单位,贷款干部亲自到村进行调查,根据自己所了解的情况核准贷款数目同意后便可进行放贷。此阶段小组联保贷款的方式降低了银行与借款者的信息不对称程度,胶东区成绩显著,但其他地区因并未掌握正确的开展方式,对农贷对象的识别仍存在偏差,胶东区小组联保贷前识别的有效性为山东抗日根据地的贷前借款用户的识别工作提供了改进参考^{[7](P453-456)}。

第三阶段是1944~1945年,贷款方式逐渐完善,纠正了干部工作方式的偏差,小组联保贷款模式在全根据地推行,信息透明度更高。首先,这一时期扩大了贷款发放的社会基础,将部分中农包含其中,但是以贫农和抗属为主的基本方针未发生变化。1944年底,山东省委提出全省统一确定贷款对象,主要是有组织的基本群众和抗属,再就是有组织的群众,抗属有优先权。在对贷款对象的识别上,银行总结经验,改变了以往单纯依靠贷款、村干部或者群众的做法,开始试用胶东区公民小组的贷款方法。借款小组提供借款者详细信息的名单,由各村干部以及贷款干部依据名单信息共同讨论决定是否放贷。这种方式有利于克服主观主义及干部的感情用事和宗派现象,扩大了政治影响。1944年春贷85%以上贷给了贫苦群众、抗属以及烈属。1945年,山东北海银行为开展大生产运动以准备战略反攻物资发放农业贷款1亿元,并规定农贷对象是广大贫农,抗属及部分中农等,抗属及贫困农民有贷款的优先权。根据地对农贷的识别上进一步增加了监管群体,贷款对象改变了过去自主申请的方式,改由小组联保成员及村干部共同提出并进行决议。如胶东区、东海区农贷对象确定方式为村干部召集各小组长或者村民大会根据政府贷款要求提出贷款对象,随后进行公开论证,村干部召开由行政、群众干部、有威望抗属等组成的扩大会议来共同讨论贷款对象,最后召集村民大会征求意见。由之前的“民主纠错”到“民主选择”提高了群众参与度,降低了信息搜索和监管成本。小组联保贷款模式依靠群众路线在扩大与巩固群众组织的同时,也使得群众相互监督贷款去处,对农贷对象的识别较为准确,贷款发放更加民主、科学和透明,有效降低了逆向选择问题。据统计,东海区贫农与抗工烈属^⑥占农贷总户的94%,中富农占6%^{[2](P484)}。表1为1944年北海银行胶东支行春耕贷款者的阶层统计表,从表1中可见,1944年胶东支行春耕贷款阶层统计中胶东银行各个地区的农贷对象中贫农贷款所占比重最大,占到贷款总额的87.4%,中农为12.03%,富农为0.57%,掌握了照顾基本群众的原则,基本保证了农业贷款用于帮助贫农发展生产。

表1 1944年胶东支行春耕贷款阶层统计

年份	贫 农		中 农		富 农		合 计	
	地区	户数	金额	户数	金额	户数	金额	户数
东海	53900	4670	5834	516	178	30	59921	5217
北海	19685	3093	3576	700	146	28	23406	3821
西海	20063	3392	2402	336	63	16	22528	3743
莱东	1462	265	102	20	3	350	1567	285
合计	95110	11420	11922	1572	390	74	107422	13066
占比	88.55	87.4	11.1	12.03	0.35	0.57	100	100

资料来源:《中国革命根据地北海银行史料》第一册,山东人民出版社1986年版,第469页;《胶东分行一九四四年上半年营业报告》,胶东分行档案第八卷。表1中的金额单位为1000元。

(二)农贷发放后的精准管理

北海银行对贫困对象帮扶的过程中,对贷款对象进行立体化、动态化的精准管理,具体表现为银行贷款规则根据外部环境变化和群众需求不断调整,如调整贷款手续、方式、利率等。银行在对农户进行精准识别并对其发放贷款以后面临借款农户的“道德风险”问题,由于战时环境及信息搜索的成

本问题,银行很难观察到借款农户对农贷的具体使用情况,这导致借款农户具有更多的信息优势。借贷双方信息资源的不一致,可能使借款农户改变自己的行为实现自身效用最大化采取机会主义,从而产生私自改变贷款用途、对资金不进行偿付、对贷款使用不负责等“道德风险”行为。因此北海银行对农户的监管也是“精准管理”中重要的一部分。小组联保机制的运行,不仅在借款农户的精准识别上发挥了重要作用,而且在一定程度上降低了事后的信息不对称程度和银行监管成本。从“精准管理”贷款规则以及对农户的监管演变来看,主要分为以下三个阶段:

第一个阶段是 1939~1941 年,这一阶段农贷规则不健全,制度不统一,对农户的监管机制尚未建立。因贷款工作各地刚开展,对贷款的发放和收回没有明确的实施办法,各根据地都处于摸索阶段。关于贷款用途,有的地方规定主要是面向生产事业,如寿光、莱芜等地强调贷款用于购置牲畜、生产工具,但是并未进行统一规定。贷款的分配方式主要是平均分配。平均分配使得农业规模增加不显著,收益较低,并且由于部分干部对贷款认识不深刻,多数地方农贷多用作救济,大批款项并未能及时收回。贷款手续也较为繁杂,贷款方式分个人贷款和团体贷款,但因各地贷款对象侧重不同,故利率不同。如莱芜个人贷款月息三厘,团体贷款月息五厘。而寿光县个人贷款月息九厘,团体贷款月息三厘。个体贷款相对于团体贷款承担风险能力差,生产效率低。有的地区怕贷款收不回来,贷给团体利率偏低,促进了地区群众团体的形成。有的地区为保证贫苦群众的利益,对团体贷款执行高利率,而团体贷款相比于个人贷款手续简便,还贷率高,有效降低了贷款群众的道德风险问题,这为以后的小组联保机制的运行做了铺垫。总之,这一阶段受环境和工作能力等多方面的制约,银行与贷款群众的互动仅限于资金借贷,很难对群众借贷后的活动进行跟踪管理,加上战乱根据地不稳定的因素,交易双方的活动很多是一次性的,使得群众的信用激励很难发挥作用。

第二阶段是 1942~1943 年,这一阶段农贷规则逐渐完善,引入信用合作组织,小组联保机制开始在农贷中发挥作用。1942 年 4 月,中共山东分局财委会扩大会议提出了以农业生产为主的方针,指出“在发展农业中,首先要解决农民生产中的困难,如耕牛、种子、劳动力的调剂,进行春耕贷款,改良农具、肥料与兴办水利等”。专项贷款限制了农贷资金分散流向,促进了农业经济形成规模效应。北海银行根据指示,遵循农业生产习惯,开始进行季节性贷款,帮助农民春耕时购买种子、农具等。贷款期限根据生产性质,也进行了划分,分为 3 个月、6 个月、9 个月、1 年 4 种。表 2 为胶东区农民贷款所农贷利率。可以看到贷款金额不同,利率也不同,且贷款数额越大,利率越高。一方面,对于贷款较少的贫苦人民利率较低,这样照顾了贫农需要。另一方面,根据贷款数目的不同设置不同的贷款利率,这样可以使得群众谨慎贷款,避免了款项的浪费,使贷款工作真正为人民服务。1943 年,中共山东分局在《五年工作总结及今后任务》中进一步明确了贷款的方针是发展生产,协助农产,增加实力,开展经济建设等。各地区贷款手续略有不同,如清河区对于私人贷款,需要经县级以上各法团负责人介绍,并有一个以上的担保人。借款人填写借据同担保人一同到银行(或者县办事处)取款;东海地区生产贷款与春耕贷款以小组为单位办理手续,小组长通常由农救会会长或村长担任。同时贷款管理机制的逐步健全,对于大额贷款严格把关。借款 100 元以上者需要有抵押品,如果发生无正当理由的违

表 2 1942 年 9 月胶东区农民贷款所农贷利率

贷款金额	利息	
五十元以下	每月每元六厘、五厘	注:特别贫困或者遭灾又积极生产者,可减息或者免息。但百元以下者为限。
五十元以上不满一百元	每月每元七厘、六厘	
一百元以上不满二百元	每月每元八厘、七厘	
二百元以上不满三百元	每月每元九厘、八厘	
三百元以上不满五百元	每月每元一分、九厘	
五百元以上不满八百元	每月每元一分	

资料来源:《中国革命根据地北海银行史料》第一册,山东人民出版社 1986 年版,第 441 页;《胶东区农民贷款委员会组织大纲》及《农民贷款所组织章程草案》见第二编第二章二。

约行为,贷款所与保证人对抵押品进行拍卖,如果拍卖之后不能偿付本息,剩余部分由保证人补齐,保证人(或者保证团体)对于无抵押品的贷款负绝对偿还责任。对信用较低的借款农户下次停止借款或者降低贷款金额,如胶东区借款首先要成立借款组,填写借券,组员与组员相互作保。每户贷款数额至少 20 元,最多 800 元。如不能偿还,全组有连带责任。贷款后小组成员相互监督,如若不遵守借款契约,应立即向贷款所和农救会报告^{[7] (P441—450)}。借款小组成员之间的合作共赢使得小组成员间有激励去监督约束、惩罚个体的失信行为,通过发挥合作小组的内部惩罚机制和抵押品的外部惩罚机制,保证了贷款的有效流转。这一阶段各地区纷纷完善贷款规则,通过小组联保机制,实现组织化信用升级,同时将部分风险管理职能转移给合作小组,小组内部的信息处理机制和内部惩罚机制有效降低了银行与农户的信息不对称程度,从而有效规避了“道德风险”。

第三个阶段是 1944~1945 年,贷款规则精准施策,更加完善,小组联保模式开始在全根据地采用。1944 年 3 月 15 日,山东分局发出《关于开展春耕大生产运动的指示》,群众性大生产运动在各地迅速开展^{[5] (P194)}。伴随着大生产运动高潮的到来,改变过去贷款资金平均分配的方法,强调贷款集中使用,重点扶植重要产业,依据农时和农业生产规律实行经常性放款,贷款更具针对性和灵活性。如胶东分行春季放款 1500 万元,根据主署农林工作指示,规定水利贷款占 30%,肥料贷款占 30%,耕畜贷款占 30%,农具贷款占 8%,种子贷款占 2%。第一季度以春贷为中心,第二季度以发动生产互助为中心,第三季度以基地工作水利放款及新地区放款为中心,第四季度以造林、新地区纺织为中心。1944 年底,山东分局和省政委在总结当年生产运动的成绩和经验的基础上进一步提出要因地制宜,增发农业贷款,提到要有中心、集中使用贷款,要改变过去平均分配的缺点,提高贷款的有效性。滨海专署纠正过去平均分配的做法,为防止平均发放贷款,规定每户贷款不得少于 50 元,并发放 500 万专项种棉贷款。在贷款手续的办理上,1944 年,政府改进了贷款手续,取消了申请表,只用一张借券。1945 年,滨海区的农贷发放是以村为单位,是各行署按照名单提交的总数分配到各县,各村的群众办理好贷款手续后,由全村统一负责到县府领取。胶东区农贷收回的方式为营业员将贷款到期的日期通知到村,提前告知贷户准备还款,到期时营业员携借券到村去收。由于敌我货币斗争,北海币币值波动。为避免因为币值的变化引起还款群众的不必要损失,滨海区对贷款不收利息,并按照贷款时币值与现在比较收回,并规定限时交还,过期不折价。个别地区规定在还款 1 年内由群众根据自己的生产经济状况确定自己的归还日期。对于真正有困难无法偿还的群众和抗属,银行为人民解决实际困难,根据实际生产状况决定农贷的收回或转期,保证农民不吃亏。如 1944 年下半年,受旱灾和货币战的影响,北海地区百姓粮食歉收且价格较低,加之受贸易政策限制,内地贸易封锁,使得农民损失严重。北海银行根据农民的不同受灾状况确定其收回或者延期(不收过期利息)收回^{[7] (P464—478)}。农贷业务中“精准管理”方式的不断改进,真正具体站在群众的立场,并解决了农民的实际困难,使得农村生产力大大提高。

(三)对农贷干部的精准考核

北海银行在开展农贷业务时,不仅对农贷对象的身份做了详细的限定,而且还对贷款用途做了明确限定。但是在实际工作中,信息不对称问题仍广泛存在于银行与农贷干部中。农贷工作中一系列复杂的流程需要投入大量的人力资本,但是受限于当时的复杂环境,贷款干部数量少,因此农贷的有效性很大程度取决于贷款干部对于农贷流程的严格遵守和执行。若贷款干部渎职或者失误就会导致农贷有效性降低,从而产生操作风险。同时银行对于贷款干部的内部管理也会产生管理风险,主要表现在认识不到位和管理不到位。因此有些地区在农贷实施过程中出现贷款干部主观决定贫困对象等关系脱贫、人情脱贫问题,甚至出现挪用贷款资金、资金使用不合理等现象。为了降低操作风险和管理风险,共产党在农贷业务的管理中不断总结经验,改进工作方法,逐渐提高考核效率。“精准考核”效率提高的过程主要是其农贷工作开展过程中各项机制的建立健全的过程,主要是经历以下阶段:

第一阶段是1939~1941年,这一阶段监督考核基础薄弱,监督约束机制缺失,操作风险和管理风险高,“精准考核”效率较低。抗战初期,贷款干部人员少、工作经验少,对贷款工作还不熟悉。干部对贷款任务不明确,不了解贷款与生产相结合的政治意义,加之贷款手续十分杂乱,因此1939年和1940年的贷款不能及时整理清楚,仅收回很少一部分。到1941年便不敢继续放贷,怕贷款收不回,于是农业放贷数目不大。在贷款过程中,有些干部未能认真履行职责,尚未全面了解情况便将贷款放出,导致贷款不能发放到真正需要的农民手中。面对这种情况,各行地区负责机关,组织贷款干部学习陕甘宁边区执行办法,成立宣传和检查小组,提高贷款干部的政治素养以及工作认识,克服以上问题。贷款干部的培训以及宣传、检查小组的成立,在一定程度上帮贷款干部树立了正确导向,提高了贷款干部的政治素养,梳理了工作流程,培养了工作能力,但是在监督约束缺失时,很难对贷款干部实现有效监管。

第二阶段是1942年,这一阶段解决了监管空白的问题,初步建立约束机制,“精准考核”效率有所改善。1942年北海银行进行800万春耕贷款,并且制定了有关贷款的各种条例。《省战工会关于整理春耕贷款问题的训令》中提出,有些地区干部办理贷款时不按照规定的手续,既不贷前严谨检查,又不贷后复查与监督,不负责任地按照个人感情随意支配款项去处,使得有些贷款贷给地主、富农或地痞流氓,甚至还将贷款贷给买地、修葺房屋、赌博的人。各专署县府将贷款重新审查,对于敷衍塞责、徇私舞弊的干部办理人员,按情节轻重给予政治处分。对于贷款所的部分干部怕麻烦或者多赚利,不经调查把贷款大批贷给群众或者只贷给几个村子,使得贫苦农民得到的贷款很少,贷款村庄不普遍的现象,各县农教会及中心贷款所及时纠正缺点,按时检查工作。这一阶段的贷款较上一年工作有很大进步,但是贷款组织性差,贷款未能做到普遍及时,并且事后的检查差,缺乏与其他的救助团体之间工作配合。

第三阶段是1943~1944年底,这一阶段政府初步引入内控机制,明确目标任务安排,“精准考核”效率得到提升。1943年在贷款过程中,支行、专署、各农教会总结了过去贷款工作的缺点,对于贷款不普遍、各部门配合度不高等问题进行了探讨,分配了各县的贷款数目,对接下来的工作配合进行了安排,拟定了具体执行的联合指示。各县银行、农教会、政府三个部门召开了联席会议,共同组织配备了工作队干部,将工作步骤分为三个阶段:传达布置阶段、审核贷款阶段、检查总结阶段。各部门工作配合比之前有了很大改善,工作效率得到很大提高。1944年农贷工作因为款项拮据,使得很多县未能及时完成任务,但是仍比之前有了很大进步。贷款干部深入基层,转变了机关化与官僚化的作风,各部门配合度有了进一步提升。如东海支行大多数干部深入基层,帮助春耕工作。把春耕工作与拥军、查减、大生产运动结合,扩大了贷款区域,普及到边远地区。但是除了胶东区之外,其他地区都未能达到实际增产的目的,原因在于贷款组织不严密,出现了一些问题。这一阶段主要是政府对贷款工作的检查在思想上未能引起重视,导致贷款中出现偏差,使得农贷促进生产效率不高。

第四阶段是1944年底~1945年,引入问责机制,内控机制完善,监管体制逐渐完善,“精准考核”效率较高。1944年底,《山东省行政工作会议财政组总结报告》中明确了贷款的方针和任务,贷款必须和生产相结合,并对贷款手续进行了完善。纠正过去把贷款当救济发放的做法,做到谁贷谁还。贷款手续的完善和实施干部问责制,使得贷款有着落,有头绪,又能及时发放到群众手中。1945年,针对农贷过程中出现的徇私、贪腐、渎职等问题,山东行政工作会议的总结报告中提出对以前的贷款进行检查和回收。对贷款工作的组织,学习胶东区的做法,各级成立春耕委员会,因地制宜,根据掌握的具体情况,健全内控机制,进行合理并明确的分工,提高贷款干部的工作配合度,降低了工作摩擦和银行监管成本。贷款干部分工配合,政民干部多做宣传动员,办理贷款登记,银行干部多做借款手续工作,提高了贷款效率。问责机制的引入,内控机制的完善,监管体制规则的健全,加强了贷款工作的治理,提高了农贷工作的监管效率。

四、抗战时期北海银行开展农贷扶贫的主要绩效

作为红色金融企业参与新民主主义经济建设的重要一环,农贷一直是北海银行工作的重点。由于北海银行正确贯彻了贷款方针,农贷工作成绩显著,主要产生了以下几个方面的经济绩效:

首先,农贷直接帮助贫苦农民解决经济困难,促进了山东农业生产的恢复与发展。北海银行通过低息或者免息农贷业务的开展,改善了农民生产生活条件,提高了农民的生产积极性,减轻了农民所受封建高利贷的剥削,提高了农民积极抗战的认识。例如,1943年滨海区的盐业专项贷款帮助1130户盐民开垦盐田2250.7亩;东海渔民在渔业专项贷款的帮助下,不仅开垦了大量盐田,而且增加3000万的收入,大批量出口换取棉花等必需品;滨海区莒南小山前村,1943年比1942年增产粮食36%;1944年胶东分行东海支行总结提到“农民经过贷款生产后,生活改善了。据统计,一般情形贷款一元,可赚三元”^{[5](P474)};东海低利贷款帮助贫农解决了生产资料缺乏及少衣无食的问题,提高了百姓的生产积极性,各种农产几乎比上年增加1倍以上^{[7](P451)};1945年,鲁南区发放600万元棉业专项贷款,扩大了棉田19万亩,棉花产量增加190万公斤。截至1945年,山东抗日根据地扩大耕地面积346860亩,生产棉花9470961.5公斤(不含渤海),帮助农民打井41838眼,增产粮食341839512.5公斤^{[2](P15-16)}。这其中不乏农贷资金投入推动生产资料增加和农民生产积极性提高的原因。农业恢复不仅表现在农作物的产量、农业生产资料的增加上,还表现在农村副业兴盛中。1944年,山东抗日根据地农民的副业收入达75602万元,各地集市繁荣活跃^{[3](P414)}。这是抗战时期北海银行开展农贷扶贫的最重要的经济绩效。在经济上发展了大后方经济,用“钱袋子支持枪杆子”,支持了抗战时期征粮工作,保证了抗日部队供给,为抗日根据地提供了经济基础。

其次,在开展农贷过程中,扩大了北海币的流通区域,稳定了物价,巩固了根据地人民对于政府的信任,是共产党与敌军进行货币战的重要支撑。在贷款发放中,银行规定发放北海币,还款也必须是北海币。因此农贷开展的过程也是北海币扩大流通区域和增加群众信任的一个重要渠道。抗战时期,北海银行采用“物质本位制”,即用群众和敌伪需要的粮食、棉花等生活用品作为货币发行准备金,避免因为其他货币的涨跌带来的不必要损失。农贷政策的实施,促进了棉粮油等作为重要物资的生产,在货币战中发挥了重要作用。一方面粮食及其他日用品的自给自足,粉碎了敌军对共产党的贸易封锁,另一方面封锁敌人,对外贸易采取“以货易货”的方法,重要原料统制出口,换取抗战所需物资。农业生产的恢复,重要物资的供给,为中国共产党对敌贸易出超掌握斗争主动权提供了保障,也为保持北海币信用,吸收外汇,稳定币值起到了关键作用。图2为根据地与其他地区物价指数对比,可以清楚地看到在1943年法币所在地区的物价飞快上涨,1944年后伪币所在地区物价也开始大幅上涨,而北海币所在地区物价一直较为稳定,虽然有所上涨但上涨幅度不大。

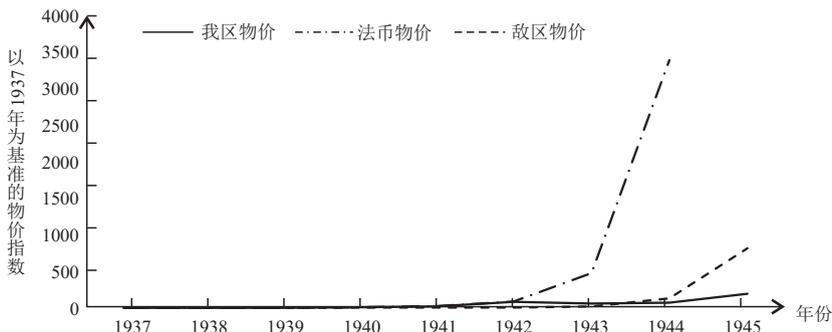


图2 山东抗日根据地(北币)与敌区(伪币、法币)物价指数对比折线图(按倍数计算)

资料来源:《中国革命根据地北海银行史料》(第四册),山东人民出版社1988年版,第585页;对表格《我区(北币)与敌区(伪蒋币)物价指数对比分析表(按倍数计算)》处理得到。

抗战时期北海银行开展农贷扶贫的绩效,还有政治方面的。抗战时期,粮食是根据地党政军民的生命线,解决粮食问题等于解决一大半的财政问题。北海银行是共产党在战争环境中建立的银行,其开展农贷扶贫的工作安定了山东人民群众,大大提高了老百姓对共产党的信心和拥护,生产的积极性和抗日救国积极性空前高涨。胶东区在进行贷款宣传时和拥军工作相配合,依靠放款力量推动群众工作的开展,并且贷款对象中荣誉军人、贫困抗属优先,主力抗属无利息。由于抗日军人基本是青壮或者家庭农作主要劳动力,家中农业劳作生产相对困难,解决好抗属的生产生活问题,可以让参军战士安心抗战。而且政府的低利农贷扶持中,抗属的生活得到很大提高,使得抗属以更大热情支持抗战。这样既支持了百姓拥军爱军参军的热情,而且还提高了共产党在百姓中的威望,如日照县黄墩区秦滩井村群众觉得纳粮太少,主动多交公粮 880 多斤,以支持抗战^{[5](P209)}。可见,农贷政策的实施深得群众拥护。农贷是国家政权推动经济发展的重要工具,是将国家力量渗透农村相对有效和温和的方式,在实施过程中既实现了对根据地广大农民阶级利益的有效金融赋能,又实现了中国共产党对于山东抗日根据地的政治赋能,对坚持长期抗战,进一步巩固军民团结具有积极意义。

抗战时期北海银行开展农贷扶贫的绩效,还有社会方面的,主要表现在底层群众社会地位的提高,以及推动农民的组织化水平上升。贷款所引起的农民生产生活条件的改善,从而引起土地占有关系的变化,导致农村阶层结构发生了变化,这对稳定农村秩序、巩固各阶层人民团结具有重大意义。表 3 是滨湖区各阶层 1937 年与 1945 年人数及土地变动对比表。从表 3 中我们可以清楚地看到,农贷发放后,滨湖区农村阶层结构发生很大变动。1937 年地主户数占比仅有 6.78% 却拥有高达 58.97% 的土地,到 1945 年,虽然地主户数有所增加但是土地面积却降低至 29.4%,而贫农户数占比降低,由原来的 37.37% 降至 33.37%,拥有的土地面积由 9.52% 增加至 20.89%。由此可见,农贷在改善农民生活、改进农村阶层结构中起到了积极作用。在贷款开展过程中,小组联保方式的推广不仅降低了银行与借款农户的信息不对称程度,而且推动了农民组织化水平的提升。据不完全统计,1945 年上半年,山东抗日根据地内的劳动互助小组由 1944 年的 6.42 万个、38 万余人发展到约 14 万个、115 万人^{[3](P406)}。劳动互助小组这一符合当时农民生产力发展水平的组织形式,打破了单一家庭的资源约束,促进了小组内的资源合理配置,提高了劳动效率和资金利用率,通过社会互动增强了个体的社会参与,推动了农民间的组织能力的提升。

表 3 滨湖区农村各阶层人数及土地变动对比表

年份	户数(户)		占比(%)		地亩(亩)		占比(%)	
	1937	1945	1937	1945	1937	1945	1937	1945
地主	169	202	6.78	6.85	34403.85	12333.89	58.97	29.40
富农	173	240	6.95	8.14	6038.89	4956.76	10.35	11.81
中农	717	886	28.78	30.07	11158.09	12750.58	19.13	30.39
贫农	931	983	37.37	33.37	5555.36	8761.86	9.52	20.89
雇农	157	158	6.30	5.36	176.49	793.88	0.30	1.90
其他	344	477	13.82	16.21	1010.09	2200.45	1.73	5.61

资料来源:《山东党史资料抗日战争时期山东滨湖区农村经济调查》,农业合作化史编写办公室 1987 年版,滨湖区莒南县 3 区 11 个村阶级变化调查,其中包含大店区的大店、将军山前、何家店、下河 4 个村,筵宾区的集前、东集西、大山前、后良店 4 个村以及沟头区的邢家水磨、沙汪头、围埠子 3 个村。

五、结语

习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上庄严宣告:“经过全党全国各族人民持续奋斗,我们实现了第一个百年奋斗目标,在中华大地上全面建成了小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题,正在意气风发向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。”^[1]“我们要用历史映照现实、远观未来,从中国共产党的百年奋斗中看清楚过去我们为什么能够成功、弄明白未来我

们怎样才能继续成功,从而在新的征程上更加坚定、更加自觉地牢记初心使命、开创美好未来。”^[1]

中国共产党在山东抗日根据地农贷工作从幼稚到成熟的过程,也是共产党从弱到强的过程。在农贷实施过程中,中国共产党始终把人民群众放在第一位,理论与实践相结合,协调各方利益,不断提高党的科学执政水平并推动了农村经济发展。因此,坚持中国共产党对扶贫工作的统一领导是根本保障。抗战时期北海银行作为党领导的红色金融企业积极协助山东抗日民主政府发展农业生产,以维护广大贫苦农民的根本利益为原则,为发展农业生产进行了大量低利贷款,充分发挥了资金对于农村经济发展的催化剂作用,可谓扶贫工作的先驱。

北海银行在开展农贷扶贫工作中不断与时俱进改进工作方法,充分发挥了农贷资金的乘数效应,并在对农贷对象的精准识别、农贷发放后的精准管理以及对农贷干部的精准考核方面探索出适合根据地发展的可行的农贷路径。事实证明,对农贷对象进行精准识别、重点扶植重要产业、建立合理有效的借贷制度和监督制度等在山东抗日根据地的生产建设中发挥了巨大威力。其中,小组联合担保以及在贷款干部的监管中引入约束机制、问责机制和内控机制,这些措施和制度在降低信息不对称程度、提高运行效率和资金有效性方面发挥了重要作用,这是在实践中探寻出的重要经验,也是中国共产党“为什么能够成功”的重要经验之一。重温中国共产党抗战时期的金融扶贫实践历程,可以对中国共产党贫困治理百年探索的精神内涵有更为清晰的认识,有助于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,实现共同富裕目标。

注释:

①低利是原文献用词,即“低息”。

②顽战区指国共建立抗日民族统一战线后仍然顽固反共的部队所占领的地区。

③薛暮桥(1904年10月25日—2005年7月22日),1927年加入中国共产党。历险皖南事变之后,他辗转来到山东抗日根据地主持经济工作。历任政务院财经委员会秘书长兼私营企业局局长,国家统计局局长,国家计委副主任,全国物价委员会主任,国务院经济研究中心总干事。

④抗属指抗日战争时期,中国共产党领导下的抗日军人家属。

⑤抗工烈属指抗属、抗日工作人员家属、烈属的合并简称。

参考文献:

[1] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02(02).

[2] 山东省档案馆.山东革命历史档案资料选编(第3辑)[M].济南:山东人民出版社,1983.

[3] 逢振镐,江奔东.山东经济史(近代卷)[M].济南:济南出版社,1998.

[4] 中共山东省党史资料征集研究委员会.山东抗日根据地[M].北京:中共党史资料出版社,1989.

[5] 朱玉湘.山东革命根据地财政史稿[M].济南:山东人民出版社,1989.

[6] 郑伯彬.日本侵占区之经济[M].南京:资源委员会经济研究所,1945.

[7] 中国人民银行金融研究所,中国人民银行山东省分行金融研究所.中国革命根据地北海银行史料(第一册)[M].济南:山东人民出版社,1986.

[8] 山东省档案馆.山东革命历史档案资料选编(第8辑)[M].济南:山东人民出版社,1983.

(责任编辑:陈敦贤)