

摘要

南京国民政府时期，由于多重因素的作用，高利贷问题愈发突出，严重的高利贷问题引发了社会的动荡，乡村陷入破败和萧条，民众的生活陷入危机之中。出于对底层民众的救济、对衰败乡村的振兴和对社会政治经济秩序的维护，南京国民政府颁布了各种法律对高利贷进行规制。然而，这些法律实施的效果在当时存在着一定的局限性，但对法制近代化具有重要意义。

南京国民政府时期高利贷问题是多方因素耦合的结果，是特定历史条件下的产物。高利贷的产生因素主要包括：自然灾害、战争和匪祸、家庭副业的衰弱、赋税的剥削、农业生产自身的特点、土地兼并、外来资本的掠夺和压榨。

高利贷引发了严重的社会问题，导致了农村的萧条和破败，民众的生活陷入危机当中，无以为继。底层民众为了偿还高利贷不得不以贷还贷。难以还贷的民众只能出卖房产和田地、质押衣物，甚至其妻女沦为娼妓。高利贷问题造成了严重的社会动荡，破坏了社会的秩序。民众及有识之士不断呼吁中央政府对高利贷问题加以法律上的规制，地方政府也采取行动救济民众，鉴于当时各地方政府已采取各种措施救济农村，南京国民政府认为有必要规范立法，统一法令。

针对农村的萧条和破败，南京国民政府在农业领域出台相应的法律，在经济上为农村提供金融上的支持，为民众提供贷款。其通过支持和帮助农业的方式来减少民众的高利贷贷款。南京国民政府时期出台了《农仓业法》《农仓业法施行条例》《合作社法》等法律，对这些法律的立法过程，法律文本及具体实施情况加以评价和分析。

南京国民政府针对高利贷问题，在民事法律上给予规制。其针对高利贷出台了年利率不超过 20% 的法令，但是法令在实施的过程中，存在着新旧法令的冲突；一些民众对法令的推行一知半解；法律监管效果不佳等问题，导致其施行效果上并不理想。

为了治理高利贷产生的一系列恶果，南京国民政府针对高利贷问题采取了刑法上的规制。在南京国民政府初期，高利放贷行为没有相应的刑法罪名予以规制，南京国民政府依据《惩治土豪劣绅条例》对高利贷重利盘剥行为进行惩处，一些学者认为《惩治土豪劣绅条例》在当时政治色彩浓厚，没有得到很好的实施。但是根据司法院公布的多条关于高利贷（重利盘剥）行为的法律解释，结合一些具体的案件进行分析，可知在当时《惩治土豪劣绅条例》对高利贷的治理还是发挥了作用。随着《中华民国刑法修正案》

的出台，重利盘剥行为被纳入刑法罪名，以诈欺背信及重利罪对高利放贷行为进行惩处。文章根据一些具体案例来分析刑法对高利贷法律规制的具体实施效果。

高利贷导致一些妇女沦为娼妓，地方政府针对高利贷引发的娼妓问题进行救济，颁布了一些法令，但是妓女在得到解救之后，其受到债务诉讼的情形仍有发生。

南京国民政府时期高利贷法律规制的实施既存在着不足，也有进步之处。以其存在的不足之处而言，首先高利贷法律规制未解决农村根源性问题：南京国民政府虽然在农业上立法，通过给予农村金融支持的方式救济农村，以低息借贷的方式帮助农民，但是其没有涉及农村衰败的核心：土地问题。这导致农村的高利贷有愈演愈烈之势。其次南京国民政府虽然对高利贷进行法律规制，但是在高利贷问题的解决上并没有运用系统性的思维去解决，处理高利贷问题上出现了“头痛医头，脚痛医脚”的现象。最后，在动乱的背景下，南京国民政府所推行的各个法令实施效果都大打折扣，没有和平稳定的社会环境，政策法规的推行不免举步维艰。

而就其进步意义而言，尽管这些法律发挥的作用差强人意，但是每一部法律的颁布和施行都能够为受到高利贷压迫的民众提供法律救济的依据，对个体救助的角度而言，为受到高利贷压迫的民众提供了重要的帮助，其意义重大。

关键词：南京国民政府，高利贷，法律规制，评价

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	III
引 言.....	1
(一) 选题的缘由及意义.....	1
(二) 文献综述.....	2
(三) 研究思路及方法.....	5
1. 研究思路.....	5
2. 研究方法.....	5
3. 创新与不足.....	6
一、南京国民政府时期高利贷产生的因素.....	7
(一) 自然灾害.....	7
1. 水灾.....	7
2. 旱灾.....	9
3. 其他自然灾害.....	10
(二) 战争和匪祸.....	11
(三) 赋税的剥削.....	13
(四) 农业生产自身的特点.....	17
1. 农业生产周期长.....	17
2. 农民没有定价权.....	18
3. 农产品成本高.....	19
(五) 家庭副业的衰弱.....	19
(六) 土地兼并.....	20
(七) 外国资本的侵夺与压榨.....	21
二、南京国民政府时期高利贷之社会问题与立法呼吁及救济.....	25
(一) 高利贷产生的社会问题.....	25
(二) 高利贷之立法呼吁及救济行动.....	28

三、南京国民政府时期高利贷法律规制	31
(一) 南京国民政府时期高利贷之农业法律规制	31
1. 《农仓业法》及《农仓业法施行条例》	31
2. 《合作社法》	36
3. 高利贷之农业法律规制评价	42
(二) 南京国民政府时期高利贷之民事法律规制	43
1. 民事立法过程及法令	43
2. 高利贷民事法律实施困境	45
3. 高利贷之民事法律规制的评价	50
(三) 南京国民政府时期高利贷之刑事法律规制	51
1. 《惩治土豪劣绅条例》	51
2. 刑法诈欺背信及重利罪	57
3. 高利贷之刑事法律规制评价	62
(四) 南京国民政府时期高利贷之娼妓救济法律规制	64
1. 高利贷娼妓救济法令	64
2. 高利贷之娼妓救济施行情况	65
四、南京国民政府时期高利贷法律规制总体评价	67
(一) 高利贷法律规制的非根源性	67
(二) 高利贷法律规制的非系统性	68
(三) 高利贷法律规制的时代局限性	69
(四) 高利贷法律规制的个体救助意义	71
结 语	73
参考文献	75
致 谢	83

引言

（一）选题的缘由及意义

高利贷作为一种社会现象广泛存在，对其治理也一直贯穿于人类社会法制的发展之中。早在汉代，《汉书》有载：河间献王子“取息过律”，“王侯诸子取息过限，免”。在古罗马时代，据加图记载：“……盗贼处罚两倍，贷款取利者四倍。”高利贷是人类“智慧”产生的毒果，其通过对资本稀缺状态的控制，利用不对等的优势地位，对社会秩序加以破坏。

不同的时代背景下高利贷问题有着不同的表现，在稳定的社会时代下高利贷所产生的问题相对较少，在动荡的社会时代下高利贷所产生的问题也更加严重，高利贷与动荡社会之间的耦合作用加剧了其产生的不良影响。

古今中外，人们对高利贷问题有着深刻的认识，如何规制高利贷被人们纳入议题。高利贷问题的法律规制，对个体的救助、社会秩序的稳定及国家经济的发展，起着不可或缺的作用。

近代以来，中国社会长期处于动荡状态，1927年到1937年的南京国民政府时期，经济得到了高速发展，工业增长速度在10%以上，但是其高速发展是建立在之前工业发展薄弱基础之上的。此外，由于外来资本的冲击，当时工业虽然得到了初步的发展，但是农业却变得更加衰弱、破败和萧条，农村的高利贷问题愈加严重，引发了一系列危机。在经济繁荣的表象下，人民生活水深火热，在当时流传着“花好月圆岁大饥，小桥流水人相食。”的说法。高利贷使得民众生活陷入困境，为了还款不得不抵押房产、质押物品、卖妻卖女，且妇女因高利贷沦为妓女的事情并不少见，民众沦为流民，社会动荡不安。因此一些民众和有识之士呼吁对高利贷问题进行法律规制，南京国民政府针对高利贷的问题进行法律治理，对农村的高利贷问题通过制定支持农业的法律予以规制；对高利贷行为进行民法上的规范，刑法上的惩处。最后针对因高利贷引发的严重的娼妓问题进行法律上的解救。虽然南京国民政府采取的措施存在着一定的局限性，但不能否认其在当时具有的积极意义。

综上，对南京国民政府时期的高利贷问题的法律规制问题研究，可以构建出更加完

善的民国高利贷法律规制体系。除此之外，以史为鉴，可以为我国的高利贷问题的治理提供帮助和启发。

（二）文献综述

南京国民政府时期高利贷法律规制问题比较复杂，既有历史学的范畴，又有法律史学的内容。聚焦其中，高利贷对农村产生了深刻影响，一些农业学者对此进行剖析，政府通过金融的方式对高利贷进行法律规制来扶持和救济农村；一些学者从经济学的角度对南京国民政府在当时采取的金融措施进行了研究；高利贷的法律规制问题包括在民法、刑法、救济娼妓的法令，因此也涉及法学的领域，一些学者在部门法范畴进行了具体探讨。

在农村高利贷问题上，李金铮《信用的坚守与危机：20世纪前半期中国农民偿还债务之浅析》¹认为高利贷对延续生活具有重要意义，可以让农人渡过难关，延续生命，在生命得以延续的情况下，才可以谈得上维持家庭生产。生产经营借贷对农家经济的发展有着明显的积极作用。

李均《南京国民政府统治初期农村金融与农村经济发展研究（1927-1937）》²，该文章介绍了农村金融与农村经济之间的关联，随后阐述了二十世纪二三十年代学界，政界对于如何复兴农村经济，发展农村金融的思考，其中就包括运用法律的手段通过立法来减少高利贷对农村经济的破坏，为农民提供新式农村金融贷款，农民从新式农村金融机构得到的贷款却有限，农村金融政策并没有完成“复兴农村经济”的目标，相反的是其成了豪绅压榨农民的工具。

王宇，臧日宏《民国中期农村高利贷特点及其经济特点》³认为高利贷在当时加剧了贫富分化和阶级分化，加深了社会矛盾。但是当时这种借贷关系的大量存在具有其合理性。在一定程度上弥补了在当时金融缺失的情况，对于农民生产生活的延续起到了重要作用。

窦详铭《民国时期中国农民银行在安徽的农贷研究》⁴认为农民银行虽然在当时存在着缺陷和不足，但是对支持农村经济，建立现代化的农村金融体系，为农民提供正规

¹ 李金铮：《信用的坚守与危机：20世纪前半期中国农民偿还债务之浅析》载《中国农业历史学会第九次学术研讨会论文集》，中国农业出版社，2002年，p186-p204。

² 李均：《南京国民政府统治初期农村金融与农村经济发展关系研究（1927-1937）》，西南财经大学2005年硕士学位论文。

³ 王宇，臧日宏：《民国中期农村高利贷特点及其经济影响》载《古今农业》，2016年03版，p74-p81。

⁴ 窦详铭：《民国时期中国农民银行在安徽的农贷研究》，安徽大学2010年硕士学位论文。

的借贷渠道，减少高利贷的产生起到了十分重要的作用。

邱少晖，张祥稳《民国时期信用合作立法遏制农村高利贷问题研究》¹认为信用合作社取得了一定的效果，在一定程度上对高利贷产生了遏制，但是其实施的效果还是有限。信用合作社失败的原因主要有四个方面：不符合国情、急于求成、农村不能真正掌控放贷权、最后政府无法打击和监管高利贷资本。

王欣瑞，宋瑞曦《民国时期陕西高利贷现象研究》²中对民国时期陕西省政府对高利贷采取的措施进行了介绍。一方面政府颁布政令禁止高利贷，但是禁止高利贷的政令如同空文，在新中国成立之前，实际上处于无人管理的状态；另一方面政府立法开展新式的金融救济农村，是一次有效的尝试，但是不能满足农民贷款的需求。

在民法方面，李金铮《政府法令与民间惯行：以国民政府颁行“年利 20%”为中心》³认为南京国民政府实施的法令作用有限，其在不同的地区有着不同的展现形式，从总体而言，其处于静态的立法制度层面，而非动态施行的过程。乡村的高利贷在实际施行中接受着传统行为习惯的调整而并非法律制度的支配。高利贷在农村乡土社会的地位并没有改变，即使有着法令的调整和禁止，但是在离开高利贷之后，农村社会在无法依靠金融制度的帮助和扶持下无法正常地运转，所以高利贷的存在有其价值。

程理錡《湖北之农业金融与地权异动之关系》⁴也认为仅仅通过立法的形式不可能对民间的借贷产生控制，虽然高利贷已经被严厉禁止了，但是私下的交易在所难免，又缺少有效的监察，故只能落空。

在刑法方面，南京国民政府对于高利贷的法律规制主要分为两个阶段，第一个阶段是在刑法尚不完善的情况下的，以《惩治土豪劣绅条例》来对高利贷（重利盘剥）行为进行法律规制，后一阶段随着诈欺背信及重利罪，对高利贷行为进行更有效的打击。该领域学者研究较少，试进行论证。

袁国育《土豪概念及其政治意涵之变迁研究》⁵认为惩治土豪劣绅的原因有以下四点：首先是国民革命任务之一，维护新政权的合法性；其次是消除异己的工具；再次为了防止其对国民党内部进行侵蚀；最后通过打击旧势力，完成对基层社会的掌控。其认为《惩治土豪劣绅条例》在一部分程度上偏离了初衷，其施行主要基于政治考量，因此

¹ 邱少晖，张祥稳：《民国时期信用合作立法遏制农村高利贷问题研究》载《中国农史》，2017年36卷03期p55-61。

² 王欣瑞，宋瑞曦：《民国时期陕西农村高利贷现象研究》载《西北大学学报(哲学社会科学版)》，2015年45卷02卷p44-53。

³ 李金铮：《政府法令与民间惯行：以国民政府颁行“年利 20%”为中心》载《河北大学学报》，2002年04期：p11-17。

⁴ 萧铮主编：《民国二十年中国大陆土地问题资料》，（台北）成文出版社民国66年版。

⁵ 袁国育：《“土豪”概念及其政治意涵之变迁研究》，南京大学2020年硕士学位论文。

推言之《惩治土豪劣绅条例》对于重利盘剥行为（高利贷）的惩治效果并不好。

朱朋在《国民革命时期国共两党土豪劣绅政策研究》¹中认为：《惩治土豪劣绅条例》经历了两个历史时期，1927年为分界点，国民政府虽然仍旧打击土豪劣绅，但是也开始约束农民运动，同时对土豪劣绅的处理方式和态度上也有所转变。

《惩治土豪劣绅条例》的颁布和施行虽然有其政治的考量，对于重利盘剥行为的打击本身是合理合法的，其本身有利于维护政权，维护社会的稳定，不能因为法律施行的逆行倒施来否定立法条文的正确性。

在更广阔的视角下，对重利盘剥行为的打击，排除政治因素以外，从法律视角来看，在当时无法可依的情况下，《惩治土豪劣绅条例》为打击高利贷行为，提供了法律上的依据，无疑是一种进步。

高利贷与娼妓的产生有着密切的关系，南京国民政府时期采取了法律措施来救济娼妓，徐雅《〈东方杂志〉视野下的民国娼妓问题（1919-1945）》²中认为娼妓的成因之一是社会的动荡因素，妇女因为抵押或者高利贷被贩卖。在经济的因素上，农村妇女沦为娼妓的原因是由于农村经济的衰败。

胡锁利《民国时期天津娼妓问题及其治理》³叙述了天津政府采取了一系列措施救济娼妓，其中包括废娼命令，女性权利保护令，对因债务沦为娼妓的妇女予以保护。

何宝君《民国初期北京娼妓业的规范与救助》⁴介绍了对进入济良所的妓女，废除高利贷之后，其与妓院之间的债务纠纷。

冯剑，马斗成《近代天津的妓女借贷与政府治理》⁵认为借贷是导致妇女成为妓女的最重要的原因之一，对于高利贷导致的妓女问题通过法令的形式对妓女进行了一系列的救济。对于取消妓女高利贷的问题，也存在着争论，即法令与社会习俗的冲突问题。政府虽然采取了一系列的法律手段去救助娼妓，但是面对民间习惯和社会惯性之时存在着自己的无奈，贫困和债务问题是解救娼妓的首要问题。

陈晓枫，周鹏《高利贷治理之史鉴》⁶对高利贷中外发展脉络进行了剖析，梳理了高利贷产生的危害，对当下进行反思，提供启示。

通过查阅相关材料，对南京国民政府高利贷问题的法律规制有了更深刻的认识，高

¹ 朱朋：《国民革命时期国共两党“土豪劣绅”政策研究》，华中师范大学2014年硕士学位论文。

² 徐雅：《〈东方杂志〉视野下的民国娼妓问题（1914-1945）》，扬州大学2018年硕士学位论文。

³ 胡锁利：《民国时期天津娼妓问题及其治理》，天津商业大学2019年硕士学位论文。

⁴ 何宝君：《民国初期北京娼妓业的规范与救助》，湖南科技大学2020年硕士学位论文。

⁵ 冯剑，马斗成：《近代天津的妓女借贷与政府治理》载《城市史研究》，2018年01期 p26-43+347。

⁶ 陈晓枫，周鹏：《高利贷治理之史鉴》载《法学评论》，2019年37卷04期：p150-163。

利贷问题从各个方面对社会产生影响，所以单一的法律制度是不可能解决高利贷这一复杂的社会问题的，仅仅从一个法律角度去阐释高利贷问题是割裂的，不全面的，不够深刻的。高利贷问题的法律规制应该从多个法律制度进行考察，研究。

（三）研究思路及方法

1.研究思路

在定义高利贷时，学者们一般从利率出发而言：王亚南认为“中国旧式高利贷的利率一般在 24% 到 300% 之间。”即年利率超过 24% 的属于高利贷。南京国民政府认为“年利率高于 20% 以上即属于重利盘剥行为，是高利贷”。方行认为“把年利息定义在 15% 以上，定义为高利贷或许是可行的。”这些观点是从借款利率的角度出发考究高利贷的。

在南京国民政府时期，高利贷往往带有非法的色彩，例如民众在借高利贷后由于延期还款导致物品被直接没收，或被直接抵债；也有民众借款时被预先扣除利息，利滚利，利息超过本金的情形；借款的过程中也不乏以借款的名义进行欺骗的；此外，以劳力抵债，妻女抵债，借欠款为借口强取豪夺田产房产的非法行为也不在少数。因此本文在对“高利贷”的概念进行界定时，其概念较宽泛，与重利盘剥的概念密不可分，既包括从利率角度而言的高利贷，也包括通过各种非法手段获取非法利益的情形。

在研究思路上，本文将南京国民政府时期高利贷的法律规制作为研究对象，首先分析南京国民政府时期高利贷产生的各种因素。其次，分析高利贷给整个社会带来了怎样的问题，高利贷带来了各种各样的社会问题，由此产生了对高利贷进行法律规制的要求。南京国民政府针对高利贷产生的不同的社会问题采取了不同的法律规划，包括农业方面的法律，民事法律，刑事法律，因高利贷产生的娼妓进行救济而进行的法律规制。

对高利贷进行的法律规制，既包括静态的法律条文，也包括动态的法律实施活动。通过对立法进程、法律条文，及结合具体的案例进行分析，评述各个法律规制高利贷的效果，最后在总体上对南京国民政府时期的高利贷法律规制的实施效果进行评价。

2.研究方法

文献研究法：根据选题范围，笔者通过查阅期刊、专著文献了解了关于南京国民政府高利贷的研究历史和现状，之后在导师的指导下查阅相关报刊及档案文献丰富参考文献的层次，力求尽可能地收集与论文相关和可信度高的材料，以了解研究目标的全貌。

跨学科研究法：通过阅读相关资料，笔者发现南京国民政府高利贷法律规制问题的研究不仅仅涉及法学学科，它是一个多学科共同研究的问题。所以，笔者在研究和写作中也会切入其他学科的研究视角，通过吸收其他学科研究的精华之处，运用多学科的方法对选题的内容进行分析和研究。

实证分析法：本文在论述南京国民政府高利贷法律规制的过程中，基于民国报刊、书籍等史料，结合历史数据和法律文件的资料，着重分析南京国民政府高利贷法律规制的实施效果。

3. 创新与不足

本文的创新之处在于：其一，对各法律立法进程及法律文本进行了介绍，结合静态的法律文本及动态的法律实施过程，分析其存在不足之处。其二，南京国民政府时期对高利贷的刑事法律规制：《惩治土豪劣绅条例》的法治化视角研究较少，多从政治角度出发，本文拟从法治视角通过具体案例加以研究；南京国民政府时期的刑法“诈欺背信及重利罪”研究较少，本文通过对法律条文的介绍及具体案例的分析，进行评价。其三，高利贷的法律规制涉及不同部门法，本文拟进行系统统一的法律规制研究。

本文的不足之处在于，受限制于档案文献资料，可以使用的具体案例有限，有待于进一步搜集，论证力度有待于进一步增强。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/465200103112012010>