

近代中国金融监管的制度特征

易绵阳^{1,2}

(1. 中南财经政法大学 经济学院, 武汉 430073; 2. 湖南工业大学 经济与贸易学院, 湖南 株洲 412008)

摘要:近代中国金融监管制度是在吸收欧美和日本经验的基础上形成的, 发掘近代中国金融监管的特征, 既可深化对近代中国金融监管的认识, 同时又对当下的金融监管体制改革具有借鉴意义。由于学术界尚未对近代中国金融监管的特征做出总体性归纳概括, 因此把近代中国金融监管置于同时期世界金融监管的大背景之下审视近代中国金融监管所具有的特色就显得尤为必要。通过研究发现: 近代中国金融监管具有三大特征, 即在体制上模仿日本选择了“一级多头”式监管体制, 但各种监管机构叠床架屋、互相掣肘; 在监管方式上综合了欧美和日本经验兼重内部监管和外部监管, 但两者之间此消彼长; 在监管手段上学习日本和欧美做法推行法制化监管, 但绩效却差强人意。

关键词:近代中国; 金融监管体制; 金融监管方式; 金融监管手段

中图分类号: F832.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-4543(2017)05-0003-10

一、引言

清末时期, 银行、保险、证券等新式金融业从西方传入中国, 到民国时期, 金融业快速发展甚至独步于经济舞台。为维护金融稳定, 促进金融业的健康发展, 政府和金融界试图在吸收欧美和日本经验的基础上, 构建符合中国实际的金融监管制度。但因中国的历史文化、政治制度、社会经济环境与欧美、日本并不相同, 来自发达国家的金融监管制度在中国出现水土不服的现象, 这就导致了近代中国的金融监管在表层上与发达国家的金融监管非常相似, 但实际效果却相去甚远。这种现象不是孤例, 不仅在历史上普遍存在而且在当今的后发展国家也多有体现。那么, 发达国家的金融监管制度被嫁接到近代中国以后, 结出了什么样的特色果实呢? 这些特色果实对现实又有何启示呢? 这些问题值得深究。

20 世纪 90 年代以来, 受新制度经济学的影响, 经济史学界开始关注近代中国金融监管制度, 产生了一些较有分量的学术成果。现有研究成果大体可分为两类: 一类是对近代中国银行监管制度的探究。银行是近代中国金融业的核心, 银行监管自然也是近代中国金融监管的核心。程霖(1999)从思想史视角缕析了近代中国银行监管制度思想的沿革;^[1] 刘平(2008)对近代中国银行监管的主客体、监管依据、监管内容、监管方法的演变作了长时段的考察;^[2] 兰日旭(2008)分析了近代中国不同时期的银行内部监管机制。^[3] 第二类研究成果是对近代中国金融监管的整体性研究。吴永光(2005)分析了南京国民政府时期金融监管主体和监管内容的演变过程;^[4] 姚会元等(2007)探究了近代中国金融监管制度变迁的模式与动力;^[5] 易绵阳(2012, 2014)把近代中国的金融监管划分为市场化监管制度和行政化监管制度两种制度模式, 分别从新比较经济学和新制度经济学的视角对两种制度模式做了比较研究。^[6-7]

收稿日期: 2017-05-31

基金项目: 国家社会科学基金项目“中国特色农业合作道路形成发展的经济史研究”(16BJL018); 湖南省社会科学基金项目“中国式农业合作道路的历史演进研究”(14YBA1467)

作者简介: 易绵阳(1977-), 男, 湖南涟源人, 中南财经政法大学经济学院教授, 博士, 研究方向为金融理论与金融史。

学术界已从不同侧面分析了近代中国银行监管的思想与实践、金融监管的制度模式及其变迁路径,但没有对来自发达国家的金融监管制度在近代中国所表现出来的特征做深入研究。基于此,本文把近代中国金融监管置于同时期世界金融监管的大背景之下审视近代中国金融监管制度所具有的特色,发现近代中国金融监管具有三大制度特征:在体制上模仿日本选择了“一级多头”式监管体制,但各种监管机构叠床架屋、互相掣肘;在监管方式上综合欧美和日本经验兼重内部监管和外部监管,但两者之间此消彼长;在监管手段上学习日本和欧美做法推行法制化监管,但绩效却差强人意。

二、监管体制:互相掣肘的“一线多头”模式

由于历史文化传统、法律、政治体制、经济发展水平等方面的差异,各国金融监管机构的设置颇不相同。即使是同一国家,不同时期的金融监管机构的设置也有较大差异。根据监管主体的多少,金融监管体制大体可以划分为两种类型:单一监管体制和多头监管体制。单一监管体制的基本特征是,由中央银行对金融业实施集中监管,这种监管体制在发达国家和发展中国家均较为普遍。多头监管体制的主要特征是,由不同的监管机构对金融业分别实施监管。多头监管体制还可细分为“双线多头”和“一线多头”两种模式。所谓“双线多头”,就是中央和地方两级政府都拥有金融监管权,每一级政府又设置若干监管机构。所谓“一线多头”,就是金融监管权力集中于中央一级,中央政府设置若干机构行使金融监管职能(黄达,2003)。^[8] 英国是单一监管体制的践行者,1694年,英格兰银行被英国政府明确为中央银行,负责实施对金融业的监管。美国是实行“双线多头”监管体制的典型代表,这个体制形成于南北战争过程中。在美国,联邦政府和州政府都具有金融监管权力,在联邦一级,由联邦储备体系、财政部货币监管署、证券交易委员会、联邦存款保险公司、全国信用社管理总局、全国保险监督官协会等机构承担对全国金融业的监管职能;在州一级,州银行局、州保险管理局等机构负责本州的金融监管职能。1913年设立的美联储作为中央银行在金融监管中承担核心作用(臧慧萍,2007)。^[9] 日本是实行“一线多头”监管体制的典型代表。1882年,作为中央银行的日本银行成立,负责监管银行业,同时又规定大藏省具有监管金融的权力,《大藏省设置法》明文规定大藏省具有三项职能:编制财政预算、征税和金融监督,大藏省的监管职能由其内设的金融检查部承担(陶涛,2000)。^[10]

近代时期,英美所采行的金融监管体制是自由主义经济思想的产物。日本在明治维新以后走上了资本主义道路,但日本奉行的是国家干预主义经济思想,“一线多头”金融监管体制把监管权力集中于中央政府的若干机构,这就是国家干预主义经济思想在金融监管领域的体现。无论是清政府还是民国政府,都试图加强中央政府对金融业的控制,因此,在金融监管体制的选择上模仿日本采取“一线多头”监管模式,即政府对金融业的监管权力集中于中央政府,由财政部、农商部、经济部、实业部、四联总处、中央银行等中央政府机构对银行、证券、保险实行监管。

1. 银行业的监管。近代中国的银行业监管主要由中央政府承担,先后由财政部、四联总处、中央银行负责实施。1908年,清政府颁布《银行通行则例》,《则例》明确规定度支部负有监管银行号之责,所有经营存款和放款业务的银行行号都必须到度支部注册并接受度支部的检查。大清银行是清政府的国家银行,仿照日本大藏省派驻监理官监管银行的做法,度支部也向大清银行派驻监理官,度支部认为应行查核时,监理官有权查核大清银行一切事务(张辑颜,1936)。^[11] 北京政府援引前清体制,把财政部(由度支部改名而来)确定为银行监管主体,设立监理官对中国银行实施监管,1913年财政部公布的《中国银行监理官服务章程》规定:监理官承财政总长之命,监视中国银行一切事务,包括中国银行的各簿记及金库、兑换券发行数目及准备状况、各种票据及一切文件、各种表册及营业概略等(孔祥贤,1991)。^[12] 北京政府还将银行监理官制度推广到各省官办银行行号以及发行纸币之商办银行行号,北京政府向这些机构派驻监理员,检查各类银行行号的簿记、票据、钞票发行数量和发行准备状况等事项。南京国民政府上台以后,也把财政部确立为银行监管主体,不过,国民政府认为监理官没有起到显著的作用,除向农商银行和四明银行委派了监理官之外,未向其他银行行号派驻监理官。1927年11月,国民政府在财政部设立金融监理局,负责“监理全国关于金融行政上一切事宜”,

规定金融监理局有权随时检查并审核各类银行的章程、文件、纸币发行帐簿等一切事项,任何银行“不得托词抗拒”(中国第二历史档案馆等,1989)。^{[13] 528}金融监理局的强权管制引起了银行界的不满,1928年8月,国民政府决定裁撤金融监理局,在财政部重新设立钱币司,负责银行业监管,此种状况一直延续到抗战爆发前。抗战时期,维护金融稳定成为战时经济的首要任务,为加强对战时金融的管制,1939年10月,国民政府对四联总处进行改组,蒋介石亲自担任四联总处理事长,四联总处与财政部共同行使对银行业的监管权。抗战胜利以后,四联总处的权威不断削弱,逐渐丧失了对银行业的监管权力,1942年四行专业化之后,中央银行在金融领域的权威不断提升并且逐步地具备了对银行业的部分监管权力,因此,到南京国民政府后期,银行业监管是由财政部和中央银行共同负责。

2. 证券业的监管。近代时期,中央政府对证券业的监管先后由农商部、实业部、财政部、经济部负责实施。1872年,轮船招商局向社会发行股票集资,成为近代中国第一家发行股票的企业。此后,开平煤矿、上海机器织布局、荆门煤铁矿、平泉铜矿也纷纷发行股票。为活跃二级市场交易,1882年,上海出现了专门买卖股票的机构——上海平准股票公司,但该公司于1883年倒闭。在此后的20多年内,股市一直萎靡不振。清政府对新生的股市并不熟悉,1904年颁布的《公司律》对股票发行做了一般性的规定,要求发行股票的企业应到农工商部注册登记,但对于股票交易则是放任自流,没有设置专门机构监管股票交易。民国时期,北京政府试图对股市实施干预,1914年,北京政府颁布《证券交易所法》,该法授权农商部在适当时候可以派员检查和监督证券交易所行为。1926年,北京政府颁布《交易所监理官条例》,决定在农商部设立交易所监理官,并向上海交易所特派监理官,就地监督交易所的交易情况和税收事项,此举遭到上海各交易所的联合抵制,上海交易所监理官署一直未能实施其监管职能。南京国民政府上台后,采取系列措施加强对证券市场的监管,措施之一就是于1931年设立上海交易所监理员办公处,办公处按照《交易所监理员暂行规程》和《上海交易所监理员办公处办事规则》行使职权,由实业部和财政部派员负责实施,证券市场的监管部门由过去的农商部改为实业部和财政部。这种体制一直延续到抗战爆发,抗战时期,上海沦陷,国民政府也就丧失了对上海证券市场的监管权。抗战胜利以后,国民政府在上海重开证券市场,上海交易所监理员办公处恢复,但改由财政部和经济部共同简派人员充任(成九雁等,2006)。^[14]

3. 保险业的监管。近代中国的保险业监管先后由商部、农工商部、农商部、财政部、工商部、实业部负责实施。华商保险业产生于19世纪60年代,保险业产生之初并没有引起政府的重视因而也无所谓监管,直到20世纪初,政府才开始对保险业实施监管。1903年,清政府设立商部,下置之保惠司负责保险监管。1906年,工部与商部合并,在此基础上设立农工商部,原商部保惠司改制为商务司,负责监督保险、商会、招商、公司、商务学堂等事项。在1910年所颁布的《保险业章程草案》中,农工商部被明定为保险业监管机构,“凡经营保险事业者,必先呈请农工商部及地方官立案,待注册后方准营业”。北京政府于1913年设立农商部,下置之工商司负责监管保险业,其执掌之一就是“关于保险、运送、外国贸易事项”,1918年北京政府颁布的《保险业法案》规定“经营保险业须呈请农商部核准发给营业执照,呈领营业执照须缴纳规费,其费额由农商部定之”(周华孚、颜鹏飞,1992)。^{[15] 72}农商部监管保险业,一直持续到1927年。南京国民政府上台以后,把保险业的监管权划归财政部金融监理局,1928年8月,金融监理局裁撤,钱币司接管其保险监管业务。国民政府还规定工商部也是保险业的监管机构,按《国民政府工商部组织法》和《工商部分科规则》,该部下设之商业司具有“关于保险、转运、交易所及其他特种营业之审核及监督事宜”(蔡鸿源,1999)。^{[16] 34}1930年,工商和农矿两部合并为实业部,按《实业部组织法》,下置之商业司负责保险业监管,其执掌之一即为“关于保险公司及特种营业之核准登记及监督事项”(蔡鸿源,1999)。^{[17] 81}财政部、实业部的多头管理,存在重复之嫌,1935年国民政府颁行《保险业法》,明确实业部为保险业监管机构,“经营保险业者,非呈请实业部核准并依法登记缴存保证金领取营业执照后,不得开始营业”(周华孚、颜鹏飞,1992)。^{[18] 167}自此以后,保险业监管统一于实业部。

近代中国金融监管体制是模仿日本而成,故而深深地刻上了日本体制的烙印。其一,都明确了一

个重要的中央政府机关负责金融监管,日本的大藏省、中国的财政部(清末为度支部)始终是最主要的金融监管机构。其二,作为央行的日本银行由于缺乏独立性,其监管权力有限,晚清和北京政府时期,中国没有真正意义上的中央银行,南京政府上台以后建立了中央银行,在1942年四行专业化之前,中央银行几乎没有监管能力,1942年之后,中央银行具有一定的监管能力,但也仅仅局限于统一货币发行,既不能承担最后贷款人的责任也不能有效控制货币供应量,更不具备救济金融的能力(杜恂诚,2002)。^[1] 中国和日本都曾都是君主专制国家,自古以来,政府就负有监管经济的全责,所以,中国模仿日本实行“一级多头”式金融监管体制是符合中国国情的选择,这个体制在总体上起到了保证中国金融业稳健发展的作用,特别是在抗战时期,财政部和四联总处对金融业实施严厉管制,如强制银行将其资金投放到生产领域,强制打压高利贷,这些对于发展战时生产、降低企业生产成本、缓和通货膨胀压力的作用是明显的。但是,由于事先缺乏统一谋划,导致监管机构叠床架屋,财政部、四联总处、中央银行之间职权划分不清,监管机构之间互相掣肘。例如,按照1942年《中交农四行业务划分及考核办法》的规定,中央银行集中钞票发行,但中央银行无权决定钞票的发行量,也就是说,央行只负责发行钞票,发行多少却由四联总处决定,中央银行对此很不满意,讥讽四联总处是“太上中央银行”。此外,在这种“一级多头”式监管体制下,监管权力高度集中于中央政府的几个部门特别是财政部,在监管部门本身缺乏监管的情况下,寻租和腐败现象严重,监管成本非常高昂,如孔祥熙集团长期把持国民政府财政部,就利用监管金融之机大发国难财(易绵阳,2016)。^[8]

三、监管方式:此消彼长的内部监管与外部监管

20世纪30年代以前,新古典经济学是西方世界的主流经济思想,受此影响,西方国家普遍认为,在价格机制的作用下,金融市场可以自动实现均衡,政府不必也不应该直接干预金融机构的微观经营行为。受自由主义经济思想的影响,欧美国家的金融业监管主要通过行业自律和机构内控来实现,政府一般不会采取强制措施监管金融业,在需要政府出面时,政府一般是采取“道义劝说”“君子协定”来规劝金融机构。政府在监管领域的缺位,一方面促成了金融业的大发展,但另一方面也导致了金融业的大混乱,出现了一大批专门从事证券投机业务的银行。如在1929年之前,美国就出现了大量“野猫银行”,“野猫银行”的肆意投机是造成1929年美国股灾的一个重要原因。股灾以后,美国坚决关闭了不符合要求的银行,并于1933年制订了包括利率管制Q条例等在内的A—Z和AA—AT等一系列管制条例,这些管制条例的实施,标志着美国政府开始加强对金融业的监管。20世纪30、40年代,强调国家干预的凯恩斯主义经济学取代新古典经济学成为西方经济学的主流,在凯恩斯主义的影响下,欧美国家的政府都积极监管金融以维持金融业的稳定。当然,过去的行业自律和机构内控依然发挥作用(白宏宇、张荔,2000)。^[9] 日本是一个后起的资本主义国家,很少受西方自由主义思想的影响,其金融监管从一开始就突出政府的监管职能,大藏省直接监管金融机构的信贷行为以及证券市场的交易行为,日本虽也鼓励行业自律和机构内控,但金融业的内部监管居于其次(童适平,1998)。^[10] 从100多年的金融监管实践中,人们认识到,一个完整的金融监管体系须由他律和自律构成,他律即外部监管,主要由政府监管和社会力量监管构成,自律即内部监管,主要是表现为行业自律和金融机构内控,其中,政府监管是核心,金融机构内部监控是基础,金融业行业自律是补充,社会监督防范是环境保障(韩汉君等,2003)。^[11]

近代中国的历届政府都把金融监管作为其当然职责,但到民国初年,中央政府对金融业的监管能力不断削弱,金融同业公会为了维持金融的健康发展,制订同业规则约束金融业,行业自律成为一种重要的内部监管方式。中国的金融机构在产生之初就注意吸收英国汇丰银行的内控经验,金融机构的内控机制在近代时期得到不断完善,机构内控成为内部监管的另一种方式。一些著名会计师事务所设立的社会中介机构,通过在报纸上发表言论,对金融机构也多少具有一点监督能力。这样,在近代中国就形成了外部监管与内部监督并存的格局,这种格局的形成,既是学习外国经验的结果,又是政府与同业公会博弈的结果。

受日本经验的影响,从清末到民国,金融监管突出政府监管的核心作用。清政府明确规定度支部为金融监管的主体,民国初年,北京政府规定财政部为最高金融监管机构,财政部通过改造资本结构和董事会控制中国银行,袁世凯去世以后,北京政府分崩离析,失去了控制经济的能力,财政部仍然想通过修改《中国银行则例》来控制中国银行并以此控制银行界,遭到了中国银行激烈反对,财政部屈于实力不济,不得不放弃部分监管权力,但这并非财政部所愿。南京国民政府上台以后,在经济领域的先手棋就是实现金融统制,强化财政部、经济部等政府机构对金融业的监管权力,如对证券交易所的监管,英美“采取放任主义”,日本、德国“则采取干涉主义”,中国袭日本之法,“由政府委派官吏,直接监察交易所行政”,谓之“直接监督主义”(孔涤庵,1933)。^[2] 1937年之后,中国经济步入战时经济轨道,金融一度出现混乱,金融机构出于趋利避害的考虑,舍正常金融交易而从事投机经营,为使金融业不至于偏轨太远,政府当局不得不实施严厉监管。但政府的触角并不能伸到金融业的每一个领域,完全依靠政府监管金融市场是不现实的。首先,市场永远存在信息不对称现象,由于政府本身并不直接接近市场,因而获得的信息总是不充分的,这就决定它不可能明察金融机构的所有违规行为;其次,政府资源特别是用于监督的资源总是有限的,因而政府不具备足够的能力去监控金融业的各个领域。

近代中国金融机构内控机制的形成,主要是吸收了英国经验。1897年,盛宣怀在组建中国第一家银行——中国通商银行时就明确提出,银行管理不能仿效钱庄和票号,要“以汇丰为师”(陈旭麓等,2000)。^[3] 盛宣怀根据汇丰银行章程拟定了中国通商银行章程,设立专门的稽核职务,建立内部查账制度和业务审慎性监督制度。此后所设立的银行,又以中国通商银行为蓝本建立了内控机制。1905年,清政府成立户部银行时就专设稽核一职。著名银行家谈荔孙担任稽核,户部银行还设立三名监事专门从事内部监管工作。民国时期,凡是稳健经营的银行都很重视内控。1922年,盐业、金城、中南、大陆四家银行在设立四行准备库时,就设置总稽核四人,由四行总经理亲自担任。一些地方银钱行号也注重内部稽核,并设有相应的机构,如广西官银号设有总稽核职位;黑龙江广信公司设立督查委员和稽核员;吉林永衡官银钱号,除在行政部下专门设立稽核股外,还设立监理官职位并由吉林省财政厅厅长兼任;山西银行的高级管理人员为“四总两司”,总稽核就是四总之一;广东省银行专设稽核处,并任命七人为监察人(韩汉君等,2003)。^[4] 1924年,孙中山创办中央银行,在中央银行设立稽核处,负责监督总行和分支行执行总管理处业务方针并检查账务,1928年南京国民政府在中央银行总行也设置了稽核处。

金融同业者之间的相互监督可以促使金融机构进行自我约束,从而形成金融同业自律监管。北京政府时期,中央政府孱弱,财政部等政府部门无力对金融业实施有力监管,金融同业公会如银行公会不得不制订业规来规范金融业的经营行为,这样,同业自律成为一种重要的内部监管方式。譬如,由于北京政府没有颁布统一的银行法规,随着银行业的大发展,银行业的无序竞争亦愈演愈烈,严重阻碍了上海银行业的健康发展。有鉴于此,上海银行公会提出,“在会各银行营业上应有共同遵守之规则,方足以昭划一而免分歧”(中国第二历史档案馆等,1989)。^[5] 1920年7月,上海银行公会拟订《上海银行营业规程》,“俾为在会银行营业上共同遵守之规则”(徐沧水,1925)。^[6] 《规程》于1920年9月生效,《规程》不但规定了入会银行的营业时间、业务种类、利率水平、准备金留存比率,而且还对银行的具体业务如单据挂失办法、支票开取办法也做了详细规定,这充分说明银行公会对银行具有较强的约束力。南京国民政府上台以后,通过改组同业公会的办法削弱银行公会的权力,但未剥夺银行公会对银行经营的监管权力。例如,南京国民政府于1932年8月对《上海银行营业规程》进行修正扩充,更名为《上海市银行业业规》,《业规》进一步强化了对会员银行的监管,还将仓库业和托管业也列入监管范围。

社会监督是金融业健康发展的重要保障。在欧美国家,由于私人资本主义经济高度发达,会计师事务所、审计师事务所等中介服务机构也获得了充分发展,这些机构依据法律法规对金融机构的财务报告、资产评估报告进行审核,对其存在的问题进行审计监督,形成一个良好的社会监督环境。总的来看,近代中国的社会中介组织在金融监督中没有起到应有的作用,最突出的问题当属注册会计师和

会计师事务所没有起到应有的监督作用。因为在中国传统社会,账房行使会计职责,但账房依附于雇主,因而不具备西方会计师的监督企业财务之权。1918年6月,会计师谢霖建议中国政府学习西方会计师制度,发展民间审计事业。谢霖的建议得到北京政府农商部的肯定,遂委托谢霖起草《会计师章程草案》^[10]条,并于同年9月颁行,由此正式揭开中国近代注册会计师发展的序幕。《章程》没有赋予会计师监督公司之权,这是一大制度弊端,著名会计师徐永祚对此提出严肃批评,认为“吾国之监察人实际上为一闲散无能之机关,未能达到监督公司财政之目的”,这是导致“吾国公司事业所以信用不著,常有失败,投资者逡巡观望,视为畏途”的原因。要改变这种状况,就必须改进监察人制度,即仿效欧美经验聘请职业会计师,因为“最适于充任监察人者,厥惟会计师”(徐永祚,1923)。^[23]北京政府没有采纳徐氏建议,直到1929年,南京国民政府所颁布的《公司法》才赋予了会计师查核公司账册之权,尽管如此,但真正能行使这一权力的仅限于少数著名会计师,如潘序伦、杨汝梅、徐永祚等,一般会计师有权也不敢行使,出现这种状况的原因在于大多数会计师“实无升斗之俸给,今日社会又尚未知会计事业之重要,委事无多,酬报尤薄”,各会计师及事务所为求生存计,不得已而兼职。据调查,1934年9月底,上海会计师公会有会员238人,其中兼职者约180人。会计师受雇于公司,独立的超然地位难以保证,应尽的监督之责无从落实(魏文享,2006)。^[24]

从近代中国金融监管的史迹中可以看到,政府与同业组织携手监管金融,促进了金融业的稳健发展。如抗战时期,财政部和重庆银行公会相互配合,制订实施《非常时期管理银行暂行办法》,既维护了法律的严肃性和商业银行业的合法权益,也打击了不法商业银行的投机行为,有利于战时金融业的稳健发展(邹宗伊,1943)。^[25]但遗憾的是,在近代中国的多数时候,内部监管与外部监管并未有机结合,而是此消彼长。清末时期,中国尚无金融同业组织和社会中介机构,金融监管以政府外控为主、机构内控为辅。北京政府时期特别是袁世凯去世以后,政府软弱,无力调控金融,金融同业组织主要是银行公会和钱业公会肩负起金融监管的重任,金融监管以同业自律和机构内控为主,政府作用退居其次。南京国民政府上台以后,政府加强对金融业的统制,金融发展模式由自由发展型逐步演变为政府垄断型,金融监管大权逐渐被政府收回,特别是经过20世纪30年代初的同业公会改组之后,最具影响力的银行公会对银行业的监管能力大为削弱,钱业公会则基本丧失了之前在监管领域的发言权,政府外控成为金融监管的主要形式。此种方式,其利在可以以较小的成本、较快的速度、较高的效率实现金融监管领域的制度变迁,但其害在作为监管者的政府,实际上是利益集团,在没有制约的情况下为所欲为,利用手中的权柄谋取私利,其最终结局是私人利益实现了最大化,社会损失也达到了最大化,金融经济因之于1949年崩溃。

四、监管手段:绩效低下的法制化监管

金融监管主要通过三种手段来实现,即法律手段、经济手段和行政手段。在20世纪30年代以前,各国所采取的监管手段各有侧重,日本的金融监管主要由大藏省承担,大藏省主要使用行政手段来实施金融监管,当然这并不表明日本没有金融法规,相反,日本在明治维新后建立了比较完整的金融法制体系,主要的金融法规有《国立银行条例》《日本银行条例》《兑换银行券条例》《劝业银行法》《兴业银行法》《储蓄银行条例》等,大藏省对金融业的行政监管的依据便是金融法规。信奉自由主义经济思想的英国,强调金融行业的自律监管,政府很少采取行政手段监管金融,主要利用习惯法来实施对金融业的监督,金融机构违规时,施以经济上的惩戒(张荔,2003)。^[26]美国是一个以法制化著称的国家,20世纪30年代,美国制订了包括《1933年银行法》《1935年银行法》《1933年证券法》《1938年曼罗尼法》在内的系列金融法规,健全的法规体系为美国金融业的发展营造了一个规范有序、公平竞争的市场环境(约翰·H·伍德,2011)。^[27]受美国的影响,各国纷纷制定金融法规,法律手段由此成为各国最基本的金融监管手段。

庚子事变以后,清政府推行新政,学习外国制订经济法规便是新政的内容之一。在金融领域,清政府于1903年派遣载振等人赴日本考察财政金融,研究日本的银行设置经验。清政府还聘请日本法

律专家志田甲太郎、松冈义正等人担任法律修订馆顾问。清末颁布的主要金融法规都是以日本银行法、日本商法、日本票据法、日本保险律、日本公司法为蓝本,如《大清银行则例》系参照《日本银行条例》和英国的《英格兰银行条例》而成,而《储蓄银行则例》《劝业银行则例》基本上是照搬了日本的相关银行则例,《大清商律草案》则由日本法律专家起草。北京政府沿袭了清政府的做法,仿效日本经验制订金融法规,如《兴华汇业银行则例》仿效了《横滨正金银行法》,《农工银行条例》仿效了《农工银行法》,《中国实业银行章程》仿效了《兴业银行法》。南京国民政府上台以后,情况发生了变化。南京国民政府时期财政金融领域的当权派孔祥熙、宋子文是留美生,立法委员马寅初、卫挺生以及金融界领袖陈光甫也是从美国留学而回,他们根据美国立法精神制订了包括银行、证券、保险在内的系列金融法规(吴景平等,2008)。^[6]如1933年美国《银行法》确立银行专业化发展思路,受此思想的影响,中国金融界普遍认为中国银行业应走专业化道路,这种思想体现在《修正中国银行条例》《修正交通银行条例》《中央银行法》《修正中国农民银行条例》之中,1935年之后,国民政府对中中交农四大国有行进行了专业化分工,各自走上了专业化发展道路。

近代中国历届政府仿效欧美日等国,积极制订金融法规,试图以法律手段监管金融。据统计,1912~1949年间共制订了666部金融法规。其中,涉及银行与金融市场监管的约108部,涉及币制整理与钞票发行的为116部,涉及银钱行号业务监管的为149部。特别是在银行监管领域,“建立了包括中央银行法制、商业银行法制、银行一般法所组成的近代银行法体系,形式上比较完备”(李婧,2010)。^[7]由此可见,追求法制化监管是近代中国历届政府的目标,然而,这些法规的实施效果却不尽人意。有的法规没有得到切实执行使其徒具理论意义,如在保险领域,北京政府1917年拟订的《保险契约法草案》和《保险业法案》就被束之高阁,未予施行(赵兰亮,2003)。^[8]有的法规在实施过程中走味,如在证券市场领域,股票立法从清末就开始,1904年颁布的《公司律》,首次从法律层面对股票发行作出具体规定;北京政府在股市立法上也作出了努力,先后颁布了《证券交易所法》《证券交易所施行细则》《证券交易所法附属规则》等三部法规,对证券交易所的行为作出如下规定:股票不能实行场外交易、交易所一地一所、交易所不许自营证券;南京国民政府不仅全面修订了北京政府所颁布的各项股市法规,而且在操作层面进行了详细的补充(成九雁等,2006)。^[9]但这些法规在实施中被严重扭曲,如《公司法》及各个公司章程都限制一股独大以防止大股东操纵和控制上市公司,但事实却是,近代中国大多数公司股东会的表决权被发起人或者大股东掌控(张忠民,2001)。^[10]《证券交易所法》严禁场外交易,但民国政府从未真正禁止过场外交易,《证券交易所法》还规定证券经纪人不得自营证券买卖业务,但一些经纪人却通过攫取内幕消息进行黑线交易(刘志英,2004)。^[11]

那么,在近代金融监管过程中,为何执法效果不尽人意呢?主要原因有三:首先,官僚权力的介入直接影响了执法效果。在近代中国,立法者和执法者往往既是裁判员又是运动员,为谋求自身的私利,官僚会运用手中的权力践踏法律。这样的例子很多,如在1921年信交风潮处理过程中,按法律规定,交易双方的损失应由证券交易所全额赔偿,但这又损害了官僚的利益,信交风潮发生以后,官僚便迅速介入,最后证券交易所只赔偿了部分损失。再如抗战胜利后,行政院院长宋子文亲自拟订了《中央银行管理外汇暂行办法》和《进出口贸易暂行办法》等外汇市场监管法规,按这些法规,禁止企业和私人利用外汇进口奢侈品,但宋子文自己控制的中国建设银公司却带头违规。1947年合众社记者龙特将中国建设银公司、中央信托局、扬子建业公司利用特权使用外汇进口奢侈品的内幕公布于众,此案经过上海中外各报刊转载而闹得沸沸扬扬,以至引起了蒋介石的注意。尽管官方的调查结果极力开脱责任,但也不得不承认国营商行如中国建设银公司所进口的部分卡车、无线电、冰箱“应在禁止进口之列,自亦应同时不予售结外汇”(洪葭管,2005)。^[12]

其次,法规不适用中国。诺斯指出,一个有效法治体系的构建,不仅需要一套明确的法律规则,而且需要许多相关的附加实施细则、判例经验,甚至文化习俗的支持,如果只照搬了法律条文而没有将这些附加的条件相应移植过来,这种制度移植就可能难以成功(诺斯,1990)。^[13]近代中国的很多金融法规,只移植了西方文本,没有注意中国是否具备实施这些法规的社会条件,正如世人所言“一意引进

当时所谓最先进的法律制度,而对于该法律本身是否适合于中国的社会情况,几乎予以忽略”(葛庐,1931)。^[67]如在近代中国股市监管领域,为了激励企业上市,股市法规没有强制要求企业在发行股票和开展股票交易时必须向公众披露相关信息,由于信息不透明,各种监管法规难以执行,对企业的违法惩处也难以落实。

再次,因产权缺乏法律保护,企业信息披露不充分,加大了法律监管的难度。近代中国没有哪一部法律规定私有财产神圣不可侵犯,相反,政府经常使用各种手段征用甚至掠夺企业财产,扮演“掠夺之手”的角色(麦迪森,1999)。^[68]这样的例子不胜枚举:北京政府时期,一些大军阀肆意侵占企业资产,如直隶督军曹錕把直隶模范纱厂强行改造成为恒源纱厂并归于其控制之下;南京国民政府国有经济体系也是建立在掠夺民间资本基础之上,如通过强参官股将已经走上商办道路的中国银行、交通银行改组成国家银行;在1944、1945、1947年的三次黄金案中,政府以打击投机为名,大量霸占企业所藏黄金;在1948年的币制改革过程中,政府强迫各私营银行申报所藏外汇与黄金数量,然后以威胁手段迫使私营银行交出黄金外汇。在一个产权可以被政府和官僚随意侵犯的时代,企业家完全没有财产安全感。无奈之下,企业只能“通过隐匿信息来约束政府掠夺能力”(Bai Chong - En et al,1999)。^[69]近代中国,“公司素来严守秘密,不肯以内幕示人,故人亦不之信”,即使对外公开,也是“非以多报少,即以少报多,盖资金殷实者,每不愿夸张,反之,一般内容空虚者,则将存货作过高之盘存,表示虚伪之盈余”(吴毅堂,1947)。^[70]1935年,上海华商证券交易所向150多家公司征求上市意愿,仅20多家公司有上市意愿,但当证券交易所提出要对这20多家公司进行财务调查时,许多公司拒绝接受财务调查。那为何政府不强制要求企业披露信息呢?对于政府而言,上市的企业越多,为其提供的税收规模就越大。但对于企业而言,在上市问题上存在两难的选择:上市可以解决资金不足的问题,但又容易将自己暴露于政府面前。这个问题的解决只能依靠政府。政府破除这个难题的办法就是放松企业上市信息的审核,这样一来,企业的顾虑就打消了,上市积极性大为提高。放松上市企业信息披露审核,解决了企业上市激励不足的问题但却加剧了股票市场的信息混沌程度,严重地降低了股市执法的有效性。正是因为缺乏信息披露,近代中国股票市场的有效监管机制始终没有建立起来(成九雁等,2006)。^[71]

五、结语

为营造一个有利于金融业健康发展的环境,近代中国的历届政府、金融界人士都致力于构建一个既吸收发达国家经验又切合中国实际的金融监管体制。因此,审视近代中国的金融监管的“中国特色”,不能就中国看中国,要把近代中国的金融监管置于当时世界金融监管的大潮流之下来审视。本文的研究发现,近代中国的金融监管主要有三大制度特征:其一,近代中国所推行“一级多头”式监管体制系因沿袭日本体制而成,把监管权力集中于中央政府,由财政部、农商部、经济部、实业部、四联总处、中央银行等中央政府机构对银行、证券、保险实行监管。其二,学习美日经验,采取外部监管与内部监管相结合的监管方式,但两种监管方式之间互为消长,影响了金融监管效率的发挥。其三,依法监管是20世纪以后世界金融监管的潮流,近代中国的金融监管从一开始就主动地汇入了这股世界洪流之中,民国政府在短短37年间就制订了666部金融法规,但因环境的限制,不少法规不是被束之高阁就是在执行中走样,法制化监管的效果差强人意,这是立法者和金融界所不愿意看到的,也是欧美日诸国所没有的现象。

当前,我国正在着力完善金融监管体制,有必要回过头去系统检视近代中国金融监管留下的经验教训,通过本文的分析,至少有三点值得借鉴:其一,1995年,我国确立了银行、证券、保险的分业经营体制,1998年,又确立了分业监管体制,我国目前实行就是一个“一级多头”式监管体制,这个体制运行了近20年,需要根据形势的变化不断理顺其运行机制,近代中国金融监管的历史经验昭示,理顺体制应先理顺监管机构的设置并且厘清各监管机构的权力边界,这样才能强化各监管机构的权与责,提高金融监管的效率。其二,我国当前的金融监管偏重于政府部门对金融机构的合规性检查,没有将金

融机构的内部控制作为金融监管的重心,社会中介、金融同业组织在监管过程中发挥的作用微乎其微,这种监管方式有利于防范金融机构内部人控制和经营者的道德风险所引发的金融风险,但由于没有有效地激发内部监督的作用,监管部门疲于奔命而收效却不显著,对此应该吸收近代经验,培育社会中介阶层和金融同业组织并发挥其作用,从而增强金融监管的有效性。其三,当前完善金融法规建设,要吸取近代中国食洋不化的教训,不能只简单照搬和移植外国法规而不顾实施法规所必需的社会条件,金融法规能不能有效执行,取决于能否清除执法障碍,近代中国,由于官僚集团的介入,使得金融法规在执行中走样,这种现象在今天依然存在,不得不引起警惕。

参考文献:

- [1] 程霖. 中国近代银行制度建设思想研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1999.
- [2] 刘平. 近代中国银行监管制度研究(1897—1949) [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2008.
- [3] 兰日旭. 近代中国的银行内部监督机制探析 [J]. 江西社会科学, 2008, (2): 115—120.
- [4] 吴永光. 国民政府时期金融监管体制变迁研究 [D]. 桂林: 广西师范大学, 2005.
- [5] 姚会元, 易绵阳. 中国政府金融监管制度的演进与特点 [J]. 广东金融学院学报, 2007, (5).
- [6] 易绵阳. 民国时期金融监管演进的新比较经济学分析 [J]. 云南财经大学学报, 2012, (5): 104—111.
- [7] 易绵阳. 近代中国两种金融监管制度的比较: 基于交易费用视角的研究 [J]. 财经研究, 2014, (1): 116—124.
- [8] 黄达. 金融学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 708.
- [9] 臧慧萍. 美国金融监管制度的历史演进 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2007: 172.
- [10] 陶涛. 大藏省改革和日本金融监管体系的完善 [J]. 北京大学学报: 哲学社会科学版, 2000, (1): 60—67.
- [11] 张辑颜. 中国金融论 [M]. 上海: 上海黎明书局, 1936: 249.
- [12] 孔祥贤. 大清银行行史 [M]. 南京: 南京大学出版社, 1991: 116.
- [13] 中国第二历史档案馆, 等. 中华民国金融法规档案资料选编(上) [G]. 北京: 档案出版社, 1989.
- [14] 成九雁, 朱武祥. 中国近代股市监管的兴起与演变: 1873—1949 年 [J]. 经济研究, 2006, (12): 114—123.
- [15] 周华孚, 颜鹏飞. 中国保险业法规暨章程大全(1865—1953) [M]. 上海: 上海人民出版社, 1992.
- [16] 蔡鸿源. 民国法规集成 [M]. 合肥: 黄山书社, 1999.
- [17] 杜恂诚. 上海金融的制度、功能与变迁 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2002.
- [18] 易绵阳. 金融统制与战时大后方经济 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2016.
- [19] 白宏宇, 张荔. 百年来的金融监管: 理论演化、实践变迁及前景展望 [J]. 国际金融研究, 2000, (1): 74—77.
- [20] 童适平. 日本金融监管的演化 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 1998: 83.
- [21] 韩汉君, 王振富, 丁忠明. 金融监管 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.
- [22] 孔涤庵. 交易所法 [M]. 上海: 商务印书馆, 1933: 109.
- [23] 陈旭麓, 顾廷龙, 汪熙. 中国通商银行: 盛宣怀档案资料选辑之五 [G]. 上海: 上海人民出版社, 2000: 68.
- [24] 徐沧水. 上海银行公会事业史 [M]. 上海: 银行周报社, 1925: 77.
- [25] 徐永祚. 会计师制度之调查及研究 [R]. 徐永祚会计师事务所, 1923: 47.
- [26] 魏文享. 近代上海职业会计师群体的兴起——以上海会计师公会为中心 [J]. 江苏社会科学, 2006, (4): 198—205.
- [27] 邹宗伊. 中国战时金融管制 [M]. 重庆: 重庆财政评论出版社, 1943: 306.
- [28] 张荔. 发达国家金融监管比较 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2003: 219.
- [29] 约翰·H·伍德. 英美中央银行史 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2011: 44.
- [30] 吴景平, 李克渊. 现代化与国际化进程中的中国金融法制建设 [M]. 上海: 复旦大学出版社,

2008: 214.

- [31] 李婧. 南京政府时期银行立法的嬗变与反思 [J]. 上海金融, 2010, (11): 96 – 99.
- [32] 赵兰亮. 近代上海保险市场研究(1843—1937) [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003: 298.
- [33] 张忠民. 艰难的变迁: 近代中国公司制度研究 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2001: 124.
- [34] 刘志英. 近代上海华商证券市场研究 [M]. 上海: 学林出版社, 2004: 306.
- [35] 洪葭管. 中央银行史料(下) [G]. 北京: 中国金融出版社, 2006: 996.
- [36] North D. Institution, Institutional Change and Economic Performance, NY [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 29 – 35.
- [37] 蒋庐. 普通银行之意义 [J]. 银行周报. 1931, (15): 78 – 81.
- [38] 麦迪森. 中国经济的长远未来 [M]. 北京: 新华出版社, 1999: 11 – 12.
- [39] Bai Chong – En, Yingyi Qian, Yijiang Wang. Limiting Government Predation Through A Theory with Evidence from China [R]. William Davidson Institute at the University of Michigan Stephen M. Ross Business School, Working Paper Series, 1999: 275.
- [40] 吴毅堂. 中国股票年鉴 [M]. 上海: 中国股票年鉴社, 1947: 4.

责任编辑、校对: 李品秀

The Institutional Characteristics of Financial Supervision in Modern China

YI Mian – yang^{1, 2}

- (1. School of Economics, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China;
2. School of Economics and Trade, Hunan University of Industry, Zhuzhou 412008, China)

Abstract: The formation of the financial supervision institution in modern China is based on the experience of Europe, America and Japan. Discovering the characteristics of financial supervision in modern China can not only help us to deepen the understanding of the institution, but also has implications on present day reform of the financial supervision system. Overall conclusions on the characteristics of the financial supervision in modern China has not been made up to now, and studies have not been made by putting modern China's financial supervision into the background of world financial supervision to consider the characteristics of the system. This study finds out three major characteristics of the financial supervision system in modern China: (1) The system imitates Japan's supervision style of having "one layer with multi – departments in charge", but the departments have overlaps in function and restricts each other; (2) In the way of supervision, it synthesizes the experiences of Europe, America and Japan, with emphasis on both external and internal supervision, but the two sides wane and wax; (3) In the measures of supervision, the institution learns from the deeds of Japan, Europe and America to promote legalized supervision, but the effectiveness is quite low.

Key words: Modern China; Financial Supervision System; Way of Financial Supervision; Measures of Financial Supervision