

# 近代中国银行监管体系探析 ——基于政府与银行公会的视角

兰日旭<sup>1</sup>, 李 昆<sup>2</sup>

(1. 中央财经大学 经济学院, 北京 100081; 2. 中央财经大学 金融学院, 北京 100081)

**摘要:**金融是整个经济的核心,是经济运行的血脉,对促进经济发展、防范实体经济危机发挥着重要作用。从中国通商银行成立开始,近代中国的银行监管体系虽然经历了一个由初创到不断增补的过程,但其监管效果较为有限。在监管机构方面,从晚清时期的度支部,到北洋政府的财政部,再到南京国民政府时期的金融监理局和中央银行,监管专业化和精细化经历了长足进步,但风险防控目标受政府意愿影响较大,监管效果难有保证。在监管法律方面,法律体系整体上得到逐步改善,但由于强制力较差,监管效果不佳。由于监管体系未能尽如人意,商业银行只能内外兼修以应对风险挑战,除了加强自身风险管理建设外,特别加强了银行公会的建设。随着银行公会的建立和渐趋强大,在近代中国早期薄弱的政府监管体系下起到了重要的监督和管理作用,在外部甚至主导了整个银行业的监管,并推动了政府监管的进步。南京国民政府成立后,由于银行官办化,政府对银行业的监管力度渐趋加强,整个监管体系逐步纳入政府主导之中,银行公会的监管作用渐趋弱化。近代中国银行监管呈现由点到面、由浅入深、曲折发展的过程,其间银行公会发挥了至关重要的作用,政府监管虽然整体上效果有限,但仍对金融稳定起到了一定作用,也为后续发展奠定了基础。

**关键词:** 近代中国; 商业银行; 监管体系; 银行公会

**中图分类号:** F752.8   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1001-9952(2021)01-0124-12

**DOI:** 10.16538/j.cnki.jfe.20200815.202

## 一、引言

“金融安全是国家安全的重要组成部分,是经济平稳健康发展的重要基础。……金融活,经济活;金融稳,经济稳”。<sup>①</sup>“守住不发生系统性金融风险的底线”是当前中国三大攻坚战的任务之一。如何防范和化解金融风险,成为当前中国的重要命题。习近平主席自2017年以来多次强调要打好防范化解金融风险的攻坚战,推动我国金融业的健康发展。而在金融系统中,商业银行处于最核心地位,如何保障好银行业的安全和稳定发展就成为抑制金融风险中的重中之重;而要做好银行业的风险管理,不仅要吸收国外的先进做法,还需从历史上吸取银行风险管理的经验与教训。

近代中国银行监管体系已引起学术界关注,已有成果大多集中在近代银行监管制度演进及

收稿日期: 2020-05-20

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“中国近代金融市场发展与运行研究”(16ZDA133)

作者简介: 兰日旭(1971—),男,福建武平人,中央财经大学经济学院教授,博士生导师;

李 昆(1988—),男,河北邢台人,中央财经大学金融学院博士研究生。

<sup>①</sup> 引自习近平:《做好金融工作 维护金融安全》,新华网, [http://news.xinhuanet.com/2017-04/26/c\\_1120879349.htm](http://news.xinhuanet.com/2017-04/26/c_1120879349.htm)。

其评价、银行公会的监督内容与实践上,且大多停留在史实和制度层面,而对两者关系的研究较少。吴景平(2001)认为20世纪30年代,南京民国政府在银行监管领域发布了诸多法律法规,以求实现金融法制约束和管理,银行则在风险管理等方面与其博弈;周春英(2008)认为对于金融法规和金融体系而言,安全和效率是最重要的评价准则,而近代以来的中国政府,尤以南京国民政府为典型代表,虽建立了中国金融法律体系,但在监管中频频更易,仅服务于政治,挫伤了金融业,对市场造成伤害;兰日旭(2013)认为近代中国的银行制度发展是具有超前性的,而银行制度变化的动力是以政府对银行基于权利的强弱为转移的,适应了以“官”为导向的企业演进规律,体现出政府制度对银行(包括风险管理)具有较大影响力;易绵阳(2014)认为近代中国金融监管始于20世纪初期,但1927年之前基本处于极弱监管状态,1927年以后,南京国民政府强控制,使金融业走上了政府垄断的道路,而无论是晚清政府和北京政府对金融业法律监管的严重缺位还是南京国民政府强控制下的财政金融不分,都会使银行业经营混乱、挤兑等风险频发;郑成林(2009)认为,上海银行公会从成立伊始便以制度和规则为基础,参与整个银行业制度建设和监督管理,甚至承担了中央银行的部分职能,加强了各个会员银行的合作与制约,提升了整个银行业的风险控制水平,在近代中国监管领域发挥了重要作用,推动了整个监管体系的建设。总体而言,很多研究以监管制度、监管体系为核心,探究了银行制度、行业发展等内容,而基于政府与银行公会视角的银行监管体系研究则极为鲜见。

银行监管体系主要是指对银行组织实施监督管理,确保其合法、稳健运行的主体、客体和中介,主要包括相应的监管法律法规、监管机构和银行公会等。晚清时期,政府监管初步建立,银行公会还未成立,整体监管是实质性缺失的。北洋政府时期,中国银行业的监管主要是以银行公会为主导,政府监管无论在监管强制力还是监管效果上都十分羸弱,基本流于形式。南京国民政府以后,特别是“白银危机”出现后,政府加大了对商业银行的管控,对银行公会进行了整顿和控制,逐步形成以政府监管为主导而银行公会作用日益弱化的监管格局(洪葭管,1988)。究其效果,近代中国银行监管体系在变迁过程中逐步完善和发展,对彼时银行业的进步起到了重要促进作用,然而彼时银行业的风潮频发及高倒闭率则说明政府监管的整体效果并不尽如人意。本文以政府与银行公会为视角,通过探究银行监管体系变化以及政府监管与银行公会的关系,梳理银行监管体系的变迁特点及其对彼时中国银行业发展的影响,试图弥补当前基于政府与银行公会视角的银行监管体系研究的不足,为当前的金融风险防范提供镜鉴。

## 二、中国近代银行监管机构演进

自中国通商银行成立(1897)起,其后的一段时间内,我国银行业都缺乏相应的监管措施。1908年《银行通行则例》的颁布,标志着近代中国银行监管的发端,其后围绕法律制度体系,对监管主体、客体及其监管内容不断优化更新。依据法律规定,近代中国银行的监管机构同样经历了度支部、财政部、金融监理局、中央银行等主体的更替和变化,其监管内容同样经历了较大变动。

(一)晚清时期(1897—1911年):确立度支部的监管主体地位,建立“四审一罚”的监管制度

1908年,随着《银行通行则例》的颁布,清政府度支部依法对商业银行进行监管,建立“四审一罚”的监管制度,负责对开歇业、纸币发行、定期报告、组织变更等业务进行审核,并对违法行为进行处罚,<sup>①</sup>首次明确了执法权和管辖权。同时,度支部还承担了控制印钞权、法定存款准备金制度等方面的中央银行职能。在控制印钞权方面,度支部通过主理大清银行,直接控制印钞权,

<sup>①</sup> 参见中国第二历史档案馆等:《中华民国金融法规档案资料选编》(上册),档案出版社1989年版,第145—148页。

从而进行全国经济调控。大清银行成立于1908年,原名为户部银行,其主要业务包括代理国库、发行货币等,业务职能具有中央银行性质(李桂花,2001)。度支部在股本扩大、纸币发行、人员任免、分支机构设立等方面对大清银行行使管辖权,实际控制了印钞权。法定存款准备金方面,《储蓄银行则例》规定“应于每年结账之时,核算存款总额四分之一,将现银或国债票、地方公债及确实可靠之各种公司股票,存于就近大清银行或其他殷实银行,以为付还储蓄存款之担保,并取得存据呈报度支部或该地方官核验”。《通用银钱票暂行章程》则进一步明确“发行纸币必须有现金4/10作为准备”。度支部作为银行业的监管负责机构,对银行存款之准备进行监督管理。

(二)北洋政府时期(1912—1927年):财政部行使监管职能,监理、稽查制度进一步发展

北洋政府初期,沿袭清政府的商业银行监管制度,财政部接替度支部行使金融监管职责。1918年,北洋政府在财政部复设币制局,由币制局主管银行监理官,银行业监管理念发生转向,监管重点由防范金融风险转向落实币制改革和实现财政目的。1924年,颁布《银行通行法》,进一步明确了金融监管中的监理和稽查等内容,在一定程度上保证监管的执行。监理制度的建立是为了通过对官办商业银行派驻监理官,了解官办银行的基本情况,以便防范风险,控制风险。大清银行第一次设立该制度,而北洋政府时期将其推广。大清银行组建为中国银行之后,继续行使国家银行的职能,同时也接受财政部的监理和检查。其后,监理范围逐步扩大,最终不仅包含国家银行、地方银行,还包括“官商合办之银钱行号及发行纸币之商办银钱行号”“官银钱行号”及个别中外合资银行(如中意合资的华义银行)。<sup>①</sup>财政部历经波折,反复斟酌,终做到内外资一视同仁,向其派驻监理,<sup>②</sup>监理范围和内容也大为扩大,国家金融主权得以正当行使。稽查机制方面,建立了对商业银行的稽查制度。1916年,财政部颁布《银行稽查章程》18条,主要由两部分组成:一是定期稽查,由财政部派员于每年二月、八月执行;二是临时稽查,主要包括疑似假账、风险信息、自证资质、特别事故等四种情况,对监理制度非强制性和非约束性进行了有益补充。

(三)南京国民政府时期(1928—1949年):建立中央银行,细化监管机构

1927年11月,南京国民政府颁布《财政部金融监理局组织条例》,撤销财政部钱币司,在财政部首次内设金融监理局,<sup>③</sup>地点定为上海,统领全国金融监管工作。南京国民政府内部将各个金融行业相关监管人员统一进行撤销,<sup>④</sup>由金融监理局统一进行监理,在中国近代史上第一次实现金融混业监管。

随着金融监理局的设立,监管思想和内容也发生了巨大变化,监管内容和力度均得到较大加强,对商业银行的风险控制和内部管理的作用更为突出,监管思想初步具有宏观审慎监管的特征。一方面,延续北洋政府时期的监理官制度,对各种监管报表的要求更加具体细化,以微观管控金融风险;另一方面,首创银行经营的窗口指导——利率监管。财政部在救济工商业的十项基本原则中规定,“银行救济工商业之放款利息不得超过8厘,如厂号情况不能担负全数利息,特得请求财政部核准,补助月息2厘”,<sup>⑤</sup>从而对放款利率进行管制。

1928年11月,国民政府颁布《中央银行条例》,法理上第一次确立了中央银行具有最后贷款人的职责(杜恂诚和贺水金,2002)。时任国民政府财政部部长宋子文对中央银行定性为“国家银

<sup>①</sup> 参见《财政部关于修订监理官监理范围训令稿》,1914年3月20日。引自中国第二历史档案馆:《中华民国史档案资料汇编》(第三辑),江苏古籍出版社,第44页。

<sup>②</sup> 参见《财政部币制局为开监视外国在华发行银行先例提请添设华义银行监理官说帖稿》,1920年10月13日。引自中国第二历史档案馆:《中华民国史档案资料汇编》(第三辑),江苏古籍出版社,第1075页。

<sup>③</sup> 1938年,又恢复钱币司,继续行使监管职能。

<sup>④</sup> 包括上海交易所监理官、江苏银行监理官、全国特种营业稽征特派员等。

<sup>⑤</sup> 引自《放款二千万救济工商》,《银行周报》,1935年第19卷第15号。

行”“非以营利为目”,其职责有三,“①为统一国家的币制,②为统一全国之金库,③为调剂国内之金融”。其职责更多地体现为国家金融垄断和控制,如币制改革等,对银行的救助则效果有限。

1942年,财政部优化了监理官制度,在各大城市设立了派出机构——监理官办公处,并在重庆以外的派出机构委派监理官,在重要银行派出监理员。银行监理官的职责主要是事前审核放款、事后抽查放款用途,审核银行存放资金、资产头寸、汇兑等报表以及督缴准备金等。<sup>①</sup>而在抗战时期通讯阻断的情况下,各大都市的派出机构起到了上传下达的作用,在特殊时期起到了特殊作用。而实际上,办公处运作结果较不理想。1944年12月,财政部下令撤销监理官办公处(刘平,2008)。之后,受战争日益扩大的影响,银行监管流于形式。

### 三、银行监管法律的确立并日趋改进

从1897年中国通商银行设立至1908年期间,政府对银行采取放任自流的态度。自晚清政府颁布《银行通行则例》始,每个时期都会对监管法律进行细化和发展,延伸监管内容,加强监管权威性。

#### (一)晚清时期(1897—1911年):首次颁布监管法律,初步界定职能边界

晚清政府颁布的《银行通行则例》共16条,明确了立法原则、规范范围、监督检查机制等内容。内容虽较为简单,但对近代商业银行的制度建设和监督管理具有重大意义。

其一,明确银行业的市场准入规则及审批机构,具有法律强制性。“凡欲创立银行者,或独据资本,或按照公司办法合资集股,均须预定资本总额,取具殷实商号保结,呈由地方官查验转报度支部核准注册,方可开办;凡银行应行呈报事件,除呈请地方官转报外,并须经呈度支部,以便稽核”,首次明确了银行特性、经营前提和主管政府部门。此外,《银行通行则例》对注册时效性期限、呈报内容、组织机构变更、分支机构设立均有明确而细致的规定,指引行业向健康方向发展。

其二,明确了商业银行定义及其准许经营范围。“凡开设店铺经营左列之事业,无论用何店名品牌,总称之为银行,皆有遵守本则例之义务”,并列出了准许经营范围为“发行各种期票、汇票”“期票、汇票的贴现”“存款”“放出款项”“买卖生金生银”“发行通用钱线票”“银钱兑换”等9种业务。

其三,明确政府部门对银行业的现场和非现场监督检查。常规财务报告方面,要求银行每半年提交资产出入对照表与度支部核验,如有特殊情况,度支部将派遣官员现场查验银行凭证、现款、账本等经营情况,对其进行纠偏、处罚等具体措施,保证其合法合规经营,防范风险。

#### (二)北洋政府时期(1912—1927年):首次明确准入门槛及监管对象范围

北洋政府成立伊始,主要法律法规沿袭晚清政府。1924年,北洋政府财政部起草了《银行通行法》25条,对《银行通行则例》中许多规定进行了更新和优化,细化了准入标准,规定了商业银行设立的最低资本要求。《银行通行法》规定,“凡经营银行者,无论公司或其他组织,其资本额须达五十万元。但商业简单地方,得呈由地方长官转请财政部核减其资本总额”。1924年9月,北洋政府又以上述法律为基础,制定具有司法解释性质的《本部查验银行资本章程》,对银行准入提出了严格的最低资本限额的前置条件,限制小银行的随意设置,降低金融风险。此外,北洋政府还首次明确了对外资银行在中国设立的分支机构具有同等的管辖权利。

(三)南京国民政府时期(1928—1937年):制定了真正意义上的银行通行法,全面、细致、严格地进行银行监管

1931年3月,南京国民政府正式颁布《银行法》,共51条,虽直至抗日战争结束均未正式实

<sup>①</sup> 参见中国第二历史档案馆等:《中华民国金融法规档案资料选编》(上册),档案出版社1989年版,第666—667页。

施,但其内容有了进一步改进。《银行法》吸取了晚清《银行通行则例》及北洋政府《银行通行法》的优点,并对其进行多方面的改进,对监管要求更加严格,条款设计更加严谨。(1)对准许经营范围的法律性规定。首次明确银行业务的专营性,并禁止商业银行间交叉持股及买入本行股票。其经营范围包括“买卖生金银及有价证券、代募公债及公司债、仓库业、保管贵重物品、代理收付款项”,其他业务不得经营。(2)对企业性质、财务指标和风险指标作出明确规定。首次明确经营主体、资本额、公积金、保证金、贷款总额等方面的限制,提高准入门槛。(3)对银行设立的核准要求。公司内部管理应订立公司章程、招股章程,才可申请成立商业银行,把严准入门槛。(4)对银行经营的持续检查,并赋予财政部处置权,规定“财政部于必要情形,得派员或委托所在地主管官署检查银行之营业情形及财产状况,检查员应于检查终了15日内,将检查情形呈报或转报财政部查核”。

抗战胜利后,由于1931版《银行法》因战事未正式实施,也鉴于银行之于经济的重要性,1947年4月,国民政府正式颁布新的《银行法》,同时废止1931年的《银行法》及1934年的《储蓄银行法》。新《银行法》在以下几个方面做了改进:一是普遍适用性。监管对象方面,将其扩大至民营和合营所有银行;监管内容方面,合并了《银行注册章程》和《储蓄银行法》。二是因地制宜。在银行资本要求上,各地可依照经济情况自行界定。三是分类指导,有的放矢。将监管对象分为信托公司、实业银行、商业银行、储蓄银行、钱庄五类,依照其自身经营特点,制定了不同的管理策略。

除上述通行法外,中国近代政府还颁布了一系列金融监管的专项法律法规。例如,《储蓄银行则例》(1908年)、《贮蓄银行则例》(1912)、《金融监理局检查章程》(1927)、《中央银行法》(1928)、《银行注册章程实施细则》(1929)等专项法律对通行法规定进行了细化和改进,在当时不失为一种监管上的进步。

纵观近代银行监管法规的完善与演进,晚清时期的首部银行监管法规《银行通行则例》具有里程碑式的意义,内容大多借鉴欧美,已有监管框架雏形,但其实质内容仍较为初级,缺乏监督和执行力,整体监管效果不佳。北洋政府时期,在《银行通行则例》基础上颁布了《银行通行法》,进一步细化了银行准入标准,明确了监管客体范围,内容上首次完成闭环,但具体执行仍缺乏强制力,整体监管仍显不足。南京国民政府时期,发布了《银行法》,其监管内容已十分详实,且更加接近现代监管内容,全面、细致的监管内容辅以严格的外部权威性,在彼时商业银行官办化的背景下,政府监管首次明确地发挥了重要作用。

#### 四、政府监管缺失与银行高倒闭率

##### (一)监管体系日趋成型,而实质性监管几近空白

晚清政府以英美日法律为基础,初步建立了监管法规与体系,是近代中国第一次对银行业进行监管,但其仅对准入、纸币发行报告、组织变更等进行规定和管理,监管内容较为单薄,规定、细则缺乏完备性,且晚清政府对各个地方的管控力较弱,政策执行层面落实较差,几乎未能形成监管的强制力,对相关金融监管也属于实质性空白。

北洋政府时期,财政部负责行使金融监管职责。1918年,财政部币制局复设,由币制局主管银行监理官,银行业监管理念由此发生转向,重点由防范金融风险转向落实币制改革和财政目的。随着《银行通行法》的颁布,对银行业的准入、监理和稽查作了明确规定。稽查和监理制度的建立是对监管效果的强有力反馈,但监理官的工作重点在于对纸币发行情况的监督,而非风险及合规管理,使整体监管效果产生偏差。然而,监理官长期在银行基层工作,接触银行业务,熟知

金融危机对社会的危害和冲击,职业的敏感和责任就常常督促他们直接向财政部拟具意见。由于他们身临其境,意见中肯,各种措施通常能得到财政部的认可,监理官对稳定地方金融、促进银行业稳健经营作出了积极贡献(朱晓辉,2002)。<sup>①</sup>然而,他们无权对银行经营进行指导和插手,对银行的建议性意见不具有强制力,监管难度极大。稽查制度是对监理制度的重要保障手段,也是监理制度的延伸,对于主管部门获得直接、可靠的金融运行信息至关重要。但由于各银行的发展水平不一,实际执行力大大受限,执行效果较差。1927年,北洋政府颁布《银行注册暂行章程》,原度支部注册章程将不再继续使用,以优惠费用方式鼓励彼时商业银行申领北洋政府官方执业资格执照,<sup>②</sup>由于其未以国家强制性推行,注册积极性及监管效果并不理想。北洋政府时期,中国境内共有247家商业银行,其中部分商业银行仍以农商部、地方省财政厅注册为主,改办后未置换执照、或未进行注册无证经营,主要涉及中国通商银行、山西省银行、福建银行等,<sup>③</sup>可见北洋政府对商业银行设立及上述法规的执行基本形同虚设。

南京国民政府时期,首设金融监理局,统筹全国金融业的监管,但其实际存续时间不足一年,1928年就停止办公,由财政部钱币司重新负责金融监管,因此其后监管多以货币发行为目的,监管出发点的差异则直接导致监管力度不足。南京国民政府下的中央银行没有独立性,财政垫款没有限制,货币供给大幅增加,通货膨胀日益严重。

## (二)银行业倒闭率居高

显然,近代中国政府初步构建了一个金融监管体系,但受制于环境等影响,正式制度监管基本停留在表面,缺乏实质性的强制约束,且监管重心在于货币发行和公债发行,其无节制的滥发纸币和公债,没有改变近代金融危机高发和银行高倒闭的格局,甚至客观加剧了金融风潮的频发。在近代发生的28次较大规模的金融风潮中,仅有1921年的信交风潮、1932年的公债整理和1935年的白银危机等少数几次是政府有意识且积极加以防范的,其余的基本都缺乏有效防控(兰日旭,2018)。<sup>④</sup>

政府监管的不足,成为近代中国银行业高倒闭率的重要因素。1911年以前,中国华资银行总共设立约40家,但能成活到民国时期的仅有少数几家(兰日旭,2016)。<sup>⑤</sup>如图1所示,民国之后银行设立迅速增加,但倒闭率则居高不下。如图2所示,1928年以后,倒闭率虽略有下降,但仍然处于较高水平(绝大多数高于30%)(兰日旭,2005)。<sup>⑥</sup>

与银行业整体上的高成立、高倒闭相对应的,近代中国部分具有前瞻意识的商业银行经营者强化内外部管控,涌现出一批像“南三行”“北四行”和聚兴诚银行那样经营极其成功的商业银行。深究它们的经营后发现,这些银行都是银行公会的极力倡导者和参与者。在监管缺失的背景下,银行公会发挥了监管作用,敦促银行加强内控机制建设、强化资产负债管理,以防范和控制风险,促进其长远发展(别曼,2012)。

① 参见朱晓辉:《试析中国近代银行监管制度及思想(1859—1927)》,中国政法大学2002年硕士学位论文。

② 参见《财政部总务厅为印送银行注册暂行章程致泉币司付》,1927年2月8日。引自中国第二历史档案馆:《中华民国史档案资料汇编》(第三辑),江苏古籍出版社,第74页。

③ 参见《附录:北洋政府时期全国银行一览表(1912—1928年6月)》。引自中国第二历史档案馆:《中华民国史档案资料汇编》(第三辑),江苏古籍出版社,第556页。

④ 参见兰日旭:《中国近代金融风潮防范——以政府治理为中心》,《安徽师范大学学报》,2018年第1期。

⑤ 参见兰日旭:《中国近代银行家群体的变迁及其在行业发展中的作用探析》,《中国经济史研究》,2016年第3期。

⑥ 参见兰日旭:《中国金融现代化之路》,商务印书馆2005年版,第73页。

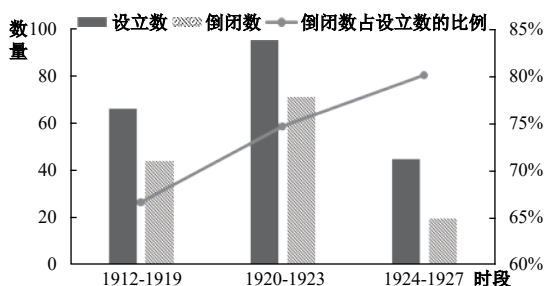


图1 1912—1927年银行设立数和倒闭数比较

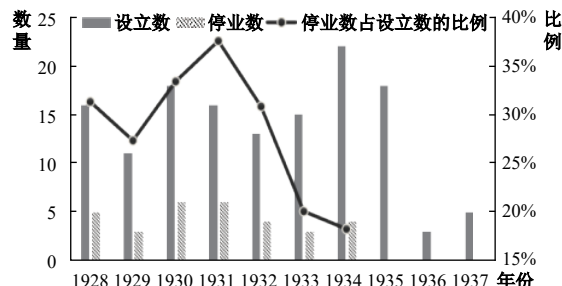


图2 1928—1935年银行设立数和倒闭数比较

### 五、银行公会对监督管理发挥了重要作用

一般而言,由于法律赋予的强制力,政府机构的监管具有无可比拟的先发优势,可发挥更全面、到位、持久的监管作用,但这必须以一个强有力且具有合法权威性的中央政府作为前提条件。晚清至民国期间的政府权力大多管控力度较弱,政府权威较差,亦或是表面强大却对地方鞭长莫及,因此诸多银行监管法律成为一纸空文。在此情况下,近代中国的商业银行不但加强了内部风险管理机制建设以应对政府监管缺失下的外部经营环境,而且还在不同银行经营管理层交往的过程中建立起自律性组织——银行公会,以增进银行之间的联络和风险的防范。1917年,中国第一家银行业同业组织——北京银行公会成立,是为8家银行的联合组织(裕孙,1929)。<sup>①</sup>1920年,全国银行公会组织达到了10多家(马德坤,2012)。<sup>②</sup>银行公会在成立伊始大多散落各地,但其中各个公会沟通交流频繁且密切,后逐渐发展壮大成为全国性自律组织。

1920年7月,上海银行公会向社会进行了大范围的意见征集,业内各界专业人士纷纷献计献策,继而制订了《上海银行营业规程》,“俾为在会银行营业上共同遵守之规则”。<sup>③</sup>通过共同签署和遵守《上海银行营业规程》进行自律性质的监管和约束,增强商业银行的抵御风险能力。银行公会的会员之间无任何行政隶属关系,而是抱团协作的关系,共同研究制定行业行为规范和行业规章,并共同维护和遵守,实现银行业内部的自我监控。

#### (一)参与政府重大治理实践,以利益共同体一致对外管理

20世纪20年代初,银行公会共召开了5次全国性的联合会议,会议均提出了对稳定金融市场、加强商业银行风险管理的相关议案,表达了强烈的与政府对话和合作的意愿。历届议案内容梗概如表1所示。

表1 历届全国总公会议案内容梗概

时间	界别	议案主要内容
1920年	第一届	建议政府节流财政、整理内债、确定币制
1921年	第二届	请政府确定发行制度、废除银两改铸旧币、禁止滥铸铜元、速定票据法
1922年	第三届	呈请政府巩固公债基金、盐务稽核总所和海关税务司如期拨放公债基金
1923年	第四届	拟请政府整理公债以固基金、交通部整理车辆借款案
1924年	第五届	希望政府从速宣示整理内债计划、各省各界督促政府整理地方财政

资料来源:郑成林:《上海银行公会组织系统述论(1918—1936)》,《近代史学刊》,2006年第三辑,第64页。

① 参见裕孙:《沪汉津平各地银行公会会员调查》,《银行周报》,1929年第13卷第18号。

② 参见马德坤:《民国时期济南同业公会研究》,山东大学2012年博士学位论文。

③ 引自《上海银行公会开幕志盛》,《银行周报》,1918年第2卷第41号。

5次全国总公会议案多次关注公债问题,体现了彼时政府公债欠息泛滥、延期兑付猖獗的信用乱象,商业银行对此疲于应对,甚至相关风险已部分显现。全国银行总公会作为整个商业银行的利益共同体,以全体商业银行的利益为核心价值,在抵御风险、促进发展的基础上,共同对外管理,向政府提出诉求,规范行业发展,规避行业风险,提升行业价值,集聚更强大的集体力量。

### (二)参与推动银行监管法律的制定和完善

由于《银行通行则例》的制度内容过于简单,不时遭受业内人士批评。1921年5月,北京银行公会在第二届全国银行公会联合会议上提交了“拟请政府改订银行则例,并加订施行细则以为银行经营之准则而维金融之发展”的议案,指出《银行通行则例》的制定背景发生重大变化,彼时中国银行业仍处于发展初期,“非沿袭国外之典章,即牵涉国内之旧习。不仅银号钱庄兼收并蓄,漫无限制,甚至以兑换银钱发行期票立为主业。银钱票可以随处发行,卒至倒闭相承,不堪收拾,其不适用今日发展时期之银行业者明矣”。<sup>①</sup>上海银行公会对此项建议坚决地支持,并寻找法律人士,在全国公会意见的基础上,以全国银行公会的名义,向政府提交了建议草案。1924年,北洋政府公布了《银行通行法》,内容大多采纳了银行公会的建议,如最低资本要求、拟定银行章程等。但由于政府更迭频繁,相关法规没能实施。此外,银行公会认为现行银行注册制度过于宽泛,应强制要求募资前须拟定公司章程,提请财政部核准后方可经营,对违反者应给予严格处罚,以保证法规的权威性和强制力。

1931年3月,南京国民政府正式颁布《银行法》,首次明确商业银行的组织形式必须为公司制,对不同注册形式制定不同的最低资本要求,体现了银行公会的诉求和建议。上海银行公会对此做出了极其正面的评价,认为其相较于之前法律更为详细和完备。但是,上海银行公会仍然认为其细化要求有较多不合理之处,与商业银行实务与实践不符,并向政府积极反馈意见。银行公会认为,虽然对银行业进行设立、组织、倒闭、清算等全部环节的监控具有其必要性,但其限制过于严苛,将难以起到预期的效果。4月,上海银行公会在参考北平、汉口的地方银行公会意见的基础上,编制了《上海、汉口、北平银行公会联合意见书》(简称《意见书》),指出“助长稳健的经营”并不是以股东更多的负责就能防控风险,而更多的是由个体银行资产负债比和自身资产性质所决定的。因此,规定银行必须三年内将入股股本全部收齐,将迫使投资者急于转让股本,从而引发银行股票、凭证的价格崩盘,使得银行资本相继减少,对其信用是极大的损失。“营业范围之确定”应立足中国经济特点和客观实际,对于银行“不得兼营他业,不得向任何商号、公司以及其他银行直接投资和成为这些商号、公司或者银行的股东”的规定不符合彼时银行业的实际。由于股票抵押业务是银行基本业务,一般银行均含大量股票抵押业务,而成为变相投资其他公司,从而违反上述规定。公会认为,相关规定应予以修改。针对银行公会提出的改进建议,马寅初进行了解释和反驳,指出这些规定都是为了“防止华商银行一切弊端”。<sup>②</sup>立法目的主要是提升华资银行的信用,使外资银行的存款大量流入华资银行,提升民族银行业水平。

虽然《银行通行法》(1924)、《银行法》(1931)均未正式实施,但围绕其进行的讨论、修改建议,反映了银行公会与社会各界对银行监管进步的努力和推动,也促进了中国银行业立法的改进和完善。

### (三)建立合作机制,共同抵御内外部风险

近代中国动荡不安,“每当风潮发生,惟吾金融界影响最烈”,<sup>③</sup>在历次市场风潮中,银行挤

<sup>①</sup> 引自上海银行周报社:《历届银行公会联合会会议汇记》,上海银行周报社1923年编纂,第34页。

<sup>②</sup> 引自《马寅初氏对于银行法意见》,《银行周报》,1931年第15卷第9号。

<sup>③</sup> 引自中国第二历史档案馆等:《中华民国金融法规选编》(上册),档案出版社1989年版,第317页。



兑、存款急剧压缩都会相伴相生。公会的成立,设计了诸多商业银行内部机构和措施,以防范风潮,共同抵御风险,提升自身风险管理水平。其一,共同准备金机制。近代中国银行业风潮频发,流动性管理较差,挤兑风险时常发生,“苟平日无统筹救济之方,即临时有应付竭蹶之虑,殊非所以昭金融稳固之道,……筹集公共准备金尤为同业目前之急务”。<sup>①</sup>1918年,上海银行公会制定《公共准备金规则》,指出“此项准备金,由在会各银行,按认定之数,交存现金与保管银行保管,故名公共准备金”,且“必以现银存储,故不生息”(徐沧水,1925)。<sup>②</sup>当发生紧急情况或者周转不畅的时候,银行公会会员单位可以用相应的抵押物向公会提出临时使用准备金。

其二,成立票据交换所。上海银行公会成立伊始,为了“(一)考察地方金融状况,(二)节省时间与手续,(三)查验库存之便利并谋信用之巩固,(四)减少硬币之磨耗,(五)减少劳力与免除误差,(六)免除运送现金之危机”,<sup>③</sup>以此成立票据交换所。全国性票据交换所的建立,提供了集中化、专业化的交易场所和制度,客观上对交易的真实性和合规性进行背书,促进了整个票据行业的大发展,为扩张金融市场的流动性发挥了重大作用(张松,2018)。此外,票据交换所的成立,首创了统一清算制度,节约了成本,为中国近代商业银行的风险管理作出了积极贡献。

其三,成立中国征信所。上海银行公会成立伊始,中国金融行业存在5家信用调查机构,均为外资,其中日本三家(帝国兴信所、上海兴信所、东京兴信所)、美资机构两家(商务征信所、中国商务信托总局),而华资征信调查机构一家都没有。直到1932年6月,中国第一家独立的信用调查机构——中国征信所挂牌成立(邢建榕,2008)。中国征信所对信用的审查和核实方式非常细致周到,对不同行业、不同借款人皆采用实践探访、调查,以事实说话,形成一整套较为专业、科学的评审方法,以信用为上,求真务实、不虚假作弊,极大降低了第三方使用者的信用风险。征信背景调查方法主要以企业资质调查为主,着重内部管理、资金情况、运营水平三个方面,以细致财务、运营指标为具化考核项目,对其现在和未来的发展、经营、偿债情况等进行客观判断,并客观地指出借款人的风险状况和风险点,以专业和细致的角度对商业银行贷款和投资业务进行务实指导,对商业银行解决放款过程中的信息不对称和道德风险大有裨益。此外,征信所也对商业银行进行分析、调查,并对公众公布,一方面促进了商业银行自身查漏补缺,促进风险管理的进步;另一方面,社会监督使得商业银行降低了自身道德风险,促进其自律。

当然,随着南京国民政府在白银危机以后不断加强金融统制,商业银行官办化,政府对银行业的监管力度渐趋加强,整个监管体系逐步纳入政府主导之中,银行公会的监管作用则渐趋弱化。

## 六、结论与启示

近代中国的银行业外部监管从中国商业银行创立不久便借鉴西方经验,从监管机构和监管法律两个维度展开,在发展中逐渐优化,客观上对彼时羸弱的中国商业银行业起到了一定的指引和约束作用,但受制于强制力的不足,其实际效果则极其有限。晚清时期和北洋政府时期,政府监管虽在监管主体、监管法规上从无到有且逐渐改进,但由于缺乏强制力,其监管实质上仍缺位,此时银行公会主导了银行业的监管,在共同抵御风险、统一政治诉求、协助政府完善监管法律等方面发挥了积极作用。南京国民政府时期,由于商业银行出现官办化,政府对银行的管控力度得以强化,政府逐渐取得银行监管的主导权,银行公会的作用日益弱化。

① 引自上海档案馆档案:《致财政部函》,S173-1-16。

② 引自徐沧水:《上海银行公会事业史》,上海银行周报社1925年版,第41—43页。

③ 参见《设立票据交换所提案》,《银行周报》,1922年第8卷第12号。

现代银行监管主要是在《新巴塞尔协议》三大支柱的框架下建立的,而近代中国的银行监管虽历经公会和政府的优化,相关内容略有涉及,但仍十分薄弱。一是最低资本要求。现代银行监管,以资本充足率为核心,对资本、信用风险、市场风险和操作风险进行精细化管理;而近代银行监管,仅涉及资本的约束,对风险的管理相对空白。二是监管部门的监督检查。现代银行业的监督检查主要由专业机构(如银保监会等)进行全面监督管理,与国家财政相独立;而近代银行监管大部分时间是由财政部负责的,这就导致了财政、银行的混乱,银行监管沦为财政的工具。三是市场约束机制。现代银行监管主要是通过银行的信息披露,让利益相关者(股东、债权人、存款人等)更多地关注自身利益和诉求,以实现了对银行的管理和监督;而近代银行监管,主要是有行业公会进行自律性管理,对监管发展和银行业的进步起到了重要作用。由此可见,近代银行业监管虽建立了监管雏形,但与现代相比仍显得十分简单,而近代监管体系变迁中遇到的问题和经验教训仍然值得我们总结和镜鉴。

根据上述研究结论,本文得到的研究启示如下:一是明确监管主体,保持独立监管。近代中国的金融业监管主体经历了度支部、财政部的单头监管,发展到金融监理局、中央银行的双头监管,整体上进步显著。然而,南京国民政府之前,政府对银行的监管形同虚设,依靠银行公会进行自律性管理,虽有一定效果,但行业风险频发。之后,政府加强监管,逐步主导监管体系,但由于监管主体独立性不足,对彼时的金融业监管缺乏客观、公正、全面的管理,使商业银行大多沦为政府举债工具,破坏国民经济。当下,我国应明确“一行两会”的监管主体和职责边界,在保持各自独立性的基础上,协调处理各个领域的交叉问题,做到各司其职、有机结合、统筹管理。加强国务院金融稳定发展委员会的领导职能定位,统筹“一行两会”协同监管,特别是遇到突发事件和重大问题的时候,可以做出一个统一的决定,避免出现部门利益之争,各自为政。二是细化制度规定,加强强制约束力。近代中国,虽然《银行通行则例》《银行法》等法律法规赋予了监管部门监督、管理的权利,但基本上属于建议、指导性管理,而非强制性要求,其权威性和约束力较差。没有强制性的约束力,监管行为往往无法奏效,监管要求难以落至实处,“微观防风险、宏观调结构”的作用都将不复存在,因而导致近代监管失效、风潮频发、银行倒闭率居高。现阶段,我国的金融监管逐渐步入法制化阶段,金融监管结构的“一委一行两会”充分构建了多层次、高效率的监管体系。从法律层面赋予“一委一行两会”国家强制性监管就显得尤为重要。三是保持银行业自律组织的独立性。近代中国,行业公会在共同对外发声、行业互助、行业自律约束等方面发挥了巨大的作用,尤其是清末时期,甚至主导了整个监管体系,为当时羸弱的商业银行监管注入了新的活力和气息,对近代中国商业银行的发展壮大起到了不可估量的作用。现阶段,中国银行业协会充当行业自律组织的作用,但其主管单位却为银行业直接监管机构——中国银行保险监督管理委员会,导致其独立性较差,与监管部门的各项业务多有重叠,从而无法真正发挥其自律管理作用。而行业自律组织,应该成为独立于监管的第三方行业协会,这样有利于组织更接近业务实践,与商业银行沟通更加通畅,从而更好、更早地发现问题,共同应对。

#### 参考文献:

- [1]别曼.金城银行资产业务与经营管理研究[D].天津:南开大学,2012.
- [2]杜恂诚,贺水金.上海金融的制度、功能与变迁(1897-1997)[M].上海:上海人民出版社,2002.
- [3]洪葭管.白银风潮[J].中国金融,1988,(6):68-69.
- [4]兰日旭.中国金融现代化之路[M].北京:商务印书馆,2005.
- [5]兰日旭.中国近代银行制度变迁特征探析——以银行制度结构为中心[J].兰州学刊,2013,(5):47-51.

- [6]兰日旭. 中国近代金融风潮防范——以政府治理为中心[J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版), 2018, (1): 128-137.
- [7]李桂花. 论近代中国中央银行的形成时间、制度类型与功能演进[J]. 中国经济史研究, 2001, (2): 51-63.
- [8]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.
- [9]马德坤. 民国时期济南同业公会研究[D]. 济南: 山东大学, 2012.
- [10]上海银行周报社. 历届银行公会联合会会议汇记[M]. 上海: 上海银行周报社, 1923.
- [11]吴景平. 从银行立法看 30 年代国民政府与沪银行业关系[J]. 史学月刊, 2001, (2): 78-87.
- [12]邢建榕. 近代中国信用调查的发端[J]. 中国档案, 2008, (5): 61-63.
- [13]徐沧水. 上海银行公会事业史[M]. 上海: 上海银行周报社, 1925.
- [14]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.
- [15]裕孙. 沪汉津平各地银行公会会员调查[J]. 银行周报, 1929, (13).
- [16]张松. 统一与多元: 近代中国票据习惯之演进[J]. 政法论坛, 2018, (3): 184-191.
- [17]郑成林. 上海银行公会组织系统述论(1918-1936)[J]. 近代史学刊, 2006, (3): 57-70.
- [18]郑成林. 上海银行公会与近代中国银行监管制度[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009, (6): 68-76.
- [19]中国第二历史档案馆. 中华民国金融法规档案资料选编(上册)[M]. 北京: 档案出版社, 1989.
- [20]中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编[M]. 南京: 江苏古籍出版社, 1994.
- [21]周春英. 近代中国民营银行发展制度变迁研究[J]. 中南财经政法大学学报, 2008, (5): 136-140.
- [22]朱晓辉. 试析中国近代银行监管制度及思想(1859~1927)[D]. 北京: 中国政法大学, 2002.

## A Study of Banking Supervision System in Modern China: Based on the Relationship of Government and Bank Guild

Lan Rixu<sup>1</sup>, Li Kun<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China;

2. School of Finance, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

**Summary:** Finance is the core of the entire economy and plays a vital role in the smooth operation of the economy. Therefore, this paper attempts to start from the regulatory agencies, regulatory laws and regulations to reveal why modern Chinese banks chose to take bank self-control and industrial organizations as the main starting points of risk prevention. Through the analysis of the changes of modern banking supervision system, this paper sorts out and summarizes the experience of risk prevention and control of modern banks, so as to provide a mirror for the current financial risk prevention. The study finds that, since the establishment of China Merchants Bank, although the supervision system has gone through a process from start-up to continuous supplementation, its supervision effect was relatively limited. In terms of supervision agencies, from the branch of the late Qing Dynasty to the Ministry of Finance of the Beiyang Government, then to the Financial Supervision Bureau and the Central Bank of the Nanjing National Government, the professionalization and refinement of supervision has experienced great progress. However, subject to the government's guidance, its risk prevention and control objectives were greatly affected by the government's will, and the supervision effect was difficult to guarantee. In terms of supervision laws, the overall legal system was gradually improved, but

(下转第 152 页)

ferent employment statuses. Specifically, the employment probability of manufacturing declines, and the employment probability of service industries rises. It is mainly reflected in the young workers and the workers with lower education. In addition, export slowdown has caused the labor force to adjust from an employee's employment status to a self-employed status, which reflects the fact that people participate in informal forms of employment in response to negative trade shocks. Third, the analysis of the mechanism shows that export slowdown has a negative impact on the performance of local manufacturing firms, which will pass on negative trade shocks to workers in the form of reduced labor demand, while the performance of service firms has cushioned this shock to some extent. The reasons for the unemployment mainly coming from firm-level factors and the more difficult job hunting further provide indirect evidence for this mechanism.

The conclusions of this paper provide theoretical support and empirical evidence for China's dual strategic goals of effectively resolving trade risks and further promoting employment priority. We need to formulate scientific trade policies to resolve external environmental risks and promote the stability of China's trade and high-quality development of economy. In addition, we also need to improve the development of new types of employment and build a smoother labor employment security mechanism to enhance the people's ability to withstand the external uncertain risks.

**Key words:** export slowdown; local labor market; employment adjustment; firm performance

(责任编辑 景 行)

---

(上接第 134 页)

due to poor coercive power, the supervision effect was poor. Due to the unsatisfactory supervision system, commercial banks not only strengthened their own risk management construction, but also strengthened the construction of Bank Guild to deal with internal and external risks. With the establishment and strengthening of Bank Guild, it played an important role in supervision and management under the early weak government supervision system in modern China, and even led the supervision of the entire banking industry from the outside, and promoted the progress of government supervision. After the establishment of the Nanjing National Government, due to the officialization of banks, the government's supervision of the banking industry continued to be strengthened. The entire supervisory system was gradually incorporated into the government's leadership, and the supervisory role of Bank Guild was gradually weakened.

The contribution of this paper is mainly reflected in two aspects: Firstly, based on the relationship of government and Bank Guild, this paper explores the changes in the banking supervision system in modern China, and the relationship between government supervision and Bank Guild, sorting out the characteristics of the changes in the banking supervision system, as well as filling in the blank of relevant banking supervision system research. Secondly, we should learn from the past and learn from the experience and lessons in the changes of modern supervision system. The first is to clarify the supervisory body and maintain independent supervision; the second is to refine the system and strengthen the mandatory binding force; the third is to maintain the independence of the banking self-regulatory organization.

**Key words:** modern China; commercial banks; supervision system; Bank Guild

(责任编辑 景 行)