

财政视角下的金融 政策研究

CAIZHENG SHIJIAOXIA DE
JINRONG ZHENGCE
YANJIU

马洪范 著



中国财政经济出版社

财政视角下的金融 政策研究

CAIZHENG SHIJIAOXIA DE
JINRONG ZHENGCE
YANJIU

马洪范 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政视角下的金融政策研究/马洪范著 —北京: 中国财政经济出版社,
2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5530 - 9

I. ①财… II. ①马… III. ①金融政策 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 152145 号

责任编辑: 耿 伟

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 邹海东

版式设计: 董生平



中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 13.5 印张 230 000 字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5530 - 9/F · 4473

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

目 录

导 论	正本清源话金融	1
第 1 章	中国近现代史上的金融政策	7
第一节	金融发展进程的历史回顾	7
第二节	国家金融政策的内容及其成效	9
第三节	经验和教训	18
第 2 章	我国政策性金融体系的改革与发展	21
第一节	政策性金融的发展历程	21
第二节	我国政策性金融体系存在的主要问题	28
第三节	我国政策性金融发展的历史经验	34
第 3 章	开发性金融与公共财政的关系辨析	37
第一节	开发性金融与公共财政相互关系的理论分析	37
第二节	开发性金融与公共财政相互关系的实证分析	43
第三节	认识我国开发性金融作用的基本要点	54
第 4 章	农业领域政策性金融体系的构建与完善	66
第一节	农业政策性金融的概念和职能	66
第二节	农业政策性金融存在的必要性	68
第三节	我国农业政策性金融体系的构建思路	70
第四节	改革我国农业领域政策性金融体系的政策建议	74

第5章	农村信用社改革与农村金融组织创新	77
第一节	农村信用社改革的天津模式	77
第二节	农村信用工程的萌芽与发展	79
第三节	农村合作银行的信贷投向	82
第四节	农村合作银行面临的问题与挑战	83
第五节	进一步推进农村金融组织创新	85
第6章	金融资产管理公司的商业化转型	88
第一节	我国金融资产管理公司的地位及其使命	88
第二节	金融资产管理公司的“一司一策”商业化转型	91
第三节	国外资产管理公司转型的经验及借鉴	94
第四节	推进我国金融资产管理公司转型的制度原则与政策选择	97
第7章	反洗钱法的立法思路与模式选择	102
第一节	洗钱行为的基本特性	102
第二节	反洗钱工作中存在的内在矛盾	104
第三节	我国《反洗钱法》的立法背景	106
第四节	国外反洗钱立法的经验借鉴	109
第五节	我国制定《反洗钱法》的基本思路	112
第8章	我国普惠金融体系的建立与发展	116
第一节	普惠金融体系概述	116
第二节	我国发展普惠金融体系面临的主要困难	118
第三节	普惠金融体系与公共财政之间的关系	120
第四节	我国发展普惠金融体系的财政政策选择	121
第9章	国债余额管理、国库现金运作及货币政策协调	124
第一节	实行国债余额管理制的背景分析	124
第二节	余额管制下的国债发行与国库现金运作	126
第三节	政府债务与现金管理同货币政策管理的关系协调	130

第 10 章	建立市政债券制度的理论与政策	133
第一节	市政债券理论概述	133
第二节	市政债券制度的国际经验	137
第三节	我国建立市政债券制度的必要性及存在的障碍	149
第四节	我国市政债券的制度设计和配套措施	153
第 11 章	化解金融危机的财政政策选择	160
第一节	从早期金融狂热到 1929 年大萧条	160
第二节	第二次世界大战后欧美国家的金融危机	166
第三节	化解金融危机的财政政策分析	171
第四节	实现金融稳定的制度安排	174
第 12 章	美国次贷危机的根源与对策	176
第一节	次贷危机爆发根源的深层剖析	176
第二节	走出危机之路	179
第三节	对我国财税政策决策的启示	182
第 13 章	地方金融发展与风险管理	185
第一节	改革开放以来我国的金融发展与变迁	185
第二节	近 20 年经济社会的变化及其对金融的影响	189
第三节	地方金融的现状和问题剖析	192
第四节	做好地方金融工作的具体建议	194
参考文献		198
后 记		206

导 论

正本清源话金融

金融不是一个新生事物。很多人一谈金融，言必称西方。实际上，我们中国人并不缺少金融智慧。从明末到晚清，以票号为主体的中国金融体系，已经可以汇通天下。此时，以英国、美国为首的工业化国家迅速崛起，现代金融组织快速成长。由于政治制度的腐败和落后，直接导致了我国在近代百余年被西方列强侵略与掠夺，中华民族跌入深重的苦难之中。读史，可以明志，也可以帮我们认清金融的本源。透过历史，可以更好地体悟金融的责任和使命。

一、伤于财政 毁于金融

胡雪岩（1823 ~ 1885 年），是晚清的风云人物。笔者对胡雪岩的评价，可以归纳为八个字，“伤于财政，毁于金融”。他曾经不可一世，红极一时，但最后还是失败了。他不是败在金融上，而是败在财政上。他和左宗棠的关系非同一般，和曾国藩、李鸿章也交往颇深。晚清政府借的部分外债都是通过他来协商签约，打仗需要的部分军饷也通过他来筹集。胡雪岩在事业巅峰之际，建立了覆盖大半个中国的 20 多处票号，成为操纵江浙商业的一代霸主。

1882 年，为了反对外国资本的压迫，他高价收购和囤积蚕丝，掀起一场中外大商战，但最后失败了。失败的结果，不是败给外国人，而是败给了自己人。他的金融谋略和具体手法，直到今天笔者都觉得不输于外国人，只是因为他不懂财政，招致彻底的崩塌。他在协助晚清政府借外债的过程中，犯了一个致命的错误：和外国人联手骗晚清政府的钱。本来借款利率 9 个点就可以，他给外国人说，我们定到 18 个点，另外 9 个点，你 4.5，我 4.5。为助左宗棠西征，胡雪岩先后 6 次向洋人借款，累计金额

为1870万两白银，而利息至少占总数的一半，可以说是非常惊人的高利贷。

天下没有不透风的墙，最终，这个秘密传到慈禧太后的耳朵里，胡雪岩被革职查办。他的整个商业帝国、金融体系，包括个人生命、政治前途，很快就画上了一个句号。这是胡雪岩个人的悲剧，也是晚清帝国的悲剧，最终的结果是外国资本进一步操纵我们的商业、金融、财政乃至整个国家，中华民族滑入无底深渊之中。直到新中国建立之后，金融主权才重新收归中国人的手中。

金融从来都离不开财政，古今中外，概莫能外。只懂金融，不懂财政，受伤的往往是我们自己。

二、主权在我 科学决策

一个国家如何进行金融决策，笔者的理解仍然可以概括为八个字，“主权在我，科学决策”。一定要把金融主权牢牢掌握在我们自己手中，这是科学决策的先决条件和根本保障。从1840年起至新中国成立前，我国金融主权渐渐被西方列强夺走，在经历巨大牺牲和持续抗争之后，才重新收归我们手中。与百年前弥漫着硝烟的战争不同，我们今天正经历着一场没有硝烟的金融战争；与过去的明抢豪夺不同，现在换成了“暗偷智取”。

在革命年代，毛泽东主席对经济、金融、财政有着非常准确和科学的判断，可以概括为三条：第一条是“发展经济，保障供给”。这是毛主席反复讲，强调最多的一项政策。经济决定财政和金融，经济不行，财政金融就失去了源泉。第二条就是“打土豪、分田地”，这是结构性的分配政策，要控制在一定的限度内，如果超过一定的限度，社会就要动荡。虽然社会动荡对闹革命有利，但也要维持一定的稳定性。第三条是“不到万不得已，决不允许多印钞票”。印钞票，来钱快，但会形成通货膨胀，丢掉民心。

1949年蒋介石败退台湾，他的失败，不仅在军事，同时也在金融。国民党政府的法币改革，强行把老百姓的黄金收归政府，换成不值钱的金圆券，最终丢掉了民心，失去了政权。

今天，在全球一体化背景下，金融成为新时代的开路先锋，但紧随其后的仍然是坚船利炮。对此，我们绝不能掉以轻心。

金融政策决策的出发点，是服务本国民众，只有主权在我，才有可能形成科学的决策，应对各种国际国内挑战。

三、国家博弈 金融战略

国家的崛起，金融的力量不可或缺。1694年，英国成立英格兰银行，这是工业化经济体系下的第一家现代银行，也是中央银行体制的开创者。英格兰银行为英国的崛起并成为日不落帝国，包括财政制度、金融制度的现代化，立下了不朽的功绩。英国称霸全世界的年代，全球的金融中心就在伦敦。

自1895年以后，英国的霸主地位逐渐被美国取代。那一年，美国工业生产总值首次超过英国，成为全世界第一生产制造大国。但是直到1945年以后，美国才真正超过英国，用了整整半个世纪。这50年间，发生了两次世界大战，都是在美国以外的国土上，美国成为战争的最大受益者。借助于这种特殊的历史机缘，美国终于成长为世界第一强国。随后，在美国主导下，确立了美元世界货币体制，美元成为国际贸易的结算工具，成为各个国家的主要储备资产，美元战略构成了美国称霸全球的重要支柱。

当然，今天的美国正在一步一步走向衰弱，但是这个衰弱的过程无疑是缓慢的。2013年9月，我国工业生产总值首次超过美国，成为全世界第一制造大国。我们未来会不会超越美国，取决于我们能否成功地发展经济和推动社会全面进步。任何一个大国的崛起，不仅需要长期的积淀，而且还要经受各种复杂因素的制约和影响，成长之路上总是充满了艰辛和坎坷。金融不仅是推动经济社会发展的一个重要的工具，更是国家博弈和维护国家利益的战略支撑。

四、回归本源 超越周期

当前，全国上下都非常重视金融的应用。我们在欣赏金融业绩的同时，也要看到可能带来的风险。如何正确处理这个问题，笔者想到了八个字的历史经验，“回归本源，超越周期”。所谓周期，是客观规律的具体体现。只有明了事物的本源，才有可能跳出周期律的束缚。

美国经济史的周期性非常强，从18世纪中后期至今，康德拉耶夫60年长周期的特征异常鲜明^①。无论是两次世界大战，还是现代信息技术革

^① 纵观美国经济发展史，自18世纪末至今天，经历了4个60年长周期，分别是1790～1843年、1843～1896年、1896～1945年、1945～2007年。

命，都未改变 60 年定律。其实，在美国经济长周期中，还隐藏着小周期，即每 20 年爆发一次经济危机。最近的一次是次贷危机，始于 2007 年 8 月，之后迅速席卷欧洲和日本等世界主要金融市场。

美国在 20 世纪 20 年代开始进入了“房地产 + 汽车”的消费时代，福特生产的各种汽车，销向全国，风靡世界。与一般性的耐用电器消费不同，汽车和房地产消费拉动经济社会发展的持续时间比较长，大约 60 年兴盛期。在里根当总统的时候，美国“房地产 + 汽车”时代才落下帷幕。也就是说，该买房的人都已经买了，该买车的人也买了，那车房市场增长的新动力在哪里？美国人为了解决这个问题，发明了“次贷”金融工具。所谓“次贷”，肯定不是最优贷款，是针对低收入群体开发的金融产品，把银行的钱贷给原本买不起房子的家庭，肯定是冒着非常大的风险，但也只有这样，才把房地产危机延后了 20 年。

我们今天的情况与 20 世纪 20 年代的美国情况相似。当年的美国把大把的钞票借给世界头号强国英国，而且还常常受到英国的遏制打压，昨日英美之关系与今日美中之关系很像。1998 年，我国拉开了“房地产 + 汽车”消费时代的帷幕，截至今天，才 15 年，距离 60 年的兴盛期还有很长的一段距离，笔者对这两个产业的未来及我国的中长期发展充满了信心。当然，我国房地产市场、汽车市场存在诸多亟待解决的问题，但大部分原因都在市场之外。我们是社会主义国家，政府的力量比较大，一定要想办法，也一定有办法，做得比美国更好，实现中华民族的伟大复兴。

五、固本强基 合作共赢

金融业改革与发展是一项伟大的事业。概括来讲，仍需要以八个字为指导思想，“固本强基，合作共赢”。一个国家金融业的健康发展，一定要认识清楚三个根本，处理好三个关系。

第一，金融是现代经济的核心，需要处理好“心”与“体”的关系。金融很重要，居于心脏的重要地位，却不能脱离整个有机体而存活。

第二，金融业处于“产业金字塔”的顶端，需要处理好“顶”与“基”的关系。金融业可以和任何一个产业联姻融合，只有将“塔顶”和“塔基”有机结合起来，才能够把金融工作真正做好。失去了“塔基”，再有魅力的“塔顶”也都是中看不中用的“空中楼阁”。

第三，金融政策是政府调控的重要工具，需要处理好政府与市场的关系。金融，政府可以用，市场也可以用，是连接政府与市场的桥梁和纽

带。我们在运用金融工具的时候，政府一定要想到市场，而市场也可以结合政府的需求，最终形成一种合力。历史上很多金融改革和创新，最初的思路往往都是市场提出的。在面对比较大的风险时，金融机构非常欢迎政府组织增信等调控政策。只有政府与市场携起手来，实现合作共赢，才是真正的胜利。

现阶段，在改革开放第一个 30 年的历史成就基础之上，为赢得下一个 30 年“中国奇迹”第二季的早日到来，需要我们切实做好以下几方面金融工作：

第一，大力发展科技金融。目前很多地方都不重视科技金融，却大力发展房地产金融，财政收入对房地产业的依赖度高达 40%，有些地区甚至达到 60% 以上。以史为鉴，从来没有依靠“盖房子”发展成世界强国的先例，倒是科技强国的例子数不胜数。因此，我们要减轻对房地产业的依赖度，培育技术发明型企业，发展新型科技公司，促进传统产业的科技进步与升级。

第二，高度重视文化金融。文化金融是用于文化事业改革和文化产业发展的金融扶持体系。我国近 10 年高度重视文化产业，文化产业是未来发展的方向，也是国家政策优先扶持的重点。但目前很多地方文化产业发展还很薄弱，借助于金融工具，将丰富的文化资源转换成真正的经济实力，是实现文化大发展大繁荣的重要途径。

第三，丰富中小微企业金融。中小微企业在一国国民经济中占据着重要的地位，为解决社会就业、增进市场活力发挥着积极的作用。为让中小微企业融资等金融服务有所改善，必须尊重市场规律，需要政府通过组织增信及中小微企业互助合作来拓展金融业务。

第四，建立健全农村金融。我们现在已经进入信息社会，农民投资渠道单一、金融机构为农民提供的服务有限等现象，在未来是有可能改变的，因为信息技术打破了区域和时空的限制，将迫使金融力量进入农村，倒逼金融改革。我国农村人口占比依然很高，完善农村金融任务艰巨，需要政府通过提供更优惠的政策和财政支持来推动发展。

第五，稳妥发展互联网金融和民营金融。互联网金融是新兴的金融业态，它具备很强大的生存力，可以为社会提供更便捷、低成本的金融服务，但必须加强监管和防范风险。此外，我国金融结构国有占比太大，民营金融占比过小，发展民营金融可以为小机构、小县城、小企业提供更好的金融服务，对深化金融改革具有很强的现实意义。

第六，建设法治化的政府债务金融。党的十八届三中全会明确规定，将有条件地允许地方政府发地方政府债券。可选的模式有两种：一是一般责任债券，以税收收入为担保，用于预算内的基本建设投资；二是市政债券，用于城乡基础设施建设，以对应的政府性基金或专项收入偿还。地方政府债券制度的建立，将赋予地方政府一个成本最低的融资工具，实现政府融资管理的法治化。

从根本上讲，金融业的未来，有赖于先进的理念、开阔的视野和前瞻性的战略，而这些都源自各类优秀金融人才的经验总结和智慧积累。笔者热切希望更多的人关注金融、研究金融，推动我国金融改革与发展进入一个新的更高境地。

第 1 章

中国近现代史上的金融政策

“金融”一词产生于近代，意指资金融通，包括货币、信用以及和货币、信用有关的各种经济活动。中国古代没有“金融”这个词，但有实实在在的金融业务活动。若以货币的产生为标准，我国的金融活动已有4000年的历史；若论金融机构的萌芽，可上溯至西周；但真正有了比较广泛的业务活动，则始于明清时代。尤其是在鸦片战争到新中国成立这100多年的时间里，中国金融经历了动荡与混乱、统一与发展。在从明末到1949年300多年的金融发展进程中，国家政策发挥了重要作用，既取得了显著的成效，也为我们积累了宝贵的经验教训。回顾与总结中国近现代史上国家金融政策及其经验教训，对于推进当代中国金融的改革与发展、制定与实施正确的金融政策，具有重大的理论价值与现实意义。

第一节 金融发展进程的历史回顾

从明末到1949年这段时期，在我国近现代史上具有极其特殊的重要地位。这期间，我国经历了封建社会的落日辉煌、西方列强入侵带来的混乱与动荡、为实现独立而进行的前赴后继的民族斗争。在这一复杂、艰难的时代背景下，中国金融既经历了重大波折，同时也实现了巨大发展。概括地讲，集中体现在以下几个方面：

一、旧式金融机构由盛而衰

钱铺和票号是旧式金融机构的典型代表。钱铺在明代开始产生，在清

代成为当时的主要金融机构，相当于欧洲的银行，但因中国社会制度的落后最终未能发展成真正的银行，在外商银行入侵中国后，长期畸形发展，越来越依赖投机生意，最终失去了生存的基础。汇兑业务始于唐代，南宋时逐渐消失，明后期又重新兴起，在清代得到继续发展，并产生了以经营汇兑业务为主的票号，因多由山西商人开设，史称“山西票号”。票号在鸦片战争后发展到极盛，但在辛亥革命后逐渐衰败并最终消亡。

二、外商银行在华特权由小渐大，但最终被取缔

外商银行于1845年进入中国，有外商独办与中外合办两种形式，其在华势力得到不断扩张，并逐渐控制了进出口贸易，垄断了外汇；擅自在中国发行兑换券，开展存、放、汇等银行业务，控制中国金融；投资中国政府，控制中国财政。抗日战争胜利后，外商在华银行的势力发生了新的变化，日本、德国、意大利三国的银行被南京政府接收，英商银行的势力有所削弱，美国在华银行的发展特别迅速，南京政府统治区几乎成了美国的独占市场。新中国成立后，帝国主义在华银行的特权被彻底取缔。

三、中国现代银行业在曲折中前进

中国现代银行业诞生于1897年，随后大清银行以及一些地方银行相继成立。辛亥革命后，中国的商业银行得到了很大发展，形成了“北四行”和“南三行”等金融集团，^①农业金融、农业合作金融以及地方性银行取得一定程度的发展。南京政府建立后，重新设立了中央银行，改组了中国、交通两行，逐步实现了官僚资本的金融垄断，上海成为全国的金融中心，而民族资本金融业却趋于衰落。从总体上看，中国现代银行业经历了外商银行的挤压、传统金融机构对市场的争夺、国内阶级斗争及战争的影响，始终在起伏不定的曲折中发展。

四、人民革命力量的金融业由无到有，并最终掌握了全国金融

中国共产党领导下的合作金融机构始创于1924年，革命根据地的银

^① “北四行”是盐业银行、金城银行、中南银行和大陆银行四家在北方著名的私营银行的合称，为中华民国时期北方金融集团之一。“南三行”是浙江兴业银行、浙江实业银行和上海商业储蓄银行的合称，三家银行都由江浙籍银行家投资创办和主持管理，并都以上海为基地，在经营上互相声援、互相支持，互兼董监，虽没有联营或集团的组织形式，但实际上收到联合经营的指臂相助的成效。

行和信用合作社最早于1928年创立,^①其后随着革命形势的变化而不断发展与壮大,始终贯彻执行党和政府的财政经济政策,支持生产,调剂金融,改善人民生活,冲破敌人的经济封锁,为巩固革命根据地红色政权和争取革命战争胜利服务。中国人民银行于1947年开始筹建,并于1948年12月正式成立,标志着解放区的银行和货币走向统一,并在边解放、边接管、边建行和边办业务的过程中使中国金融从混乱走向统一,从动荡走向稳定。

第二节 国家金融政策的内容及其成效

自明末到1949年,在我国金融发展与演变的背后,始终有来自国内与国外、政府与民间等多种力量在发挥作用,正是这几方面的合力决定了我国金融发生、发展及其演变的方向。但自始至终,国家金融政策的地位都极其重要且成效突出。在此期间,我国从明、清政府演变至北洋政府、南京政府以及同时期的革命根据地政府,整个社会性质也从封建社会步入半殖民地半封建社会,夹杂着资本主义一定程度的发展,通过新民主主义革命,最终创立了社会主义社会。不同阶段、不同政权在金融问题上持有的立场不同、采取的政策不同、政策的成效也存在明显的差异。归纳起来,这一历史时期国家金融政策及其成效突出表现在以下几方面:

一、明、清政府的重本轻末政策、“觅商汇兑”政策、封建压榨政策

明清政府长期实行重本轻末政策延缓了钱铺、票号等新型金融机构的发展;清同治元年开始实行的“觅商汇兑”政策一定程度上促进了票号的快速发展;而长期实行的封建压榨政策又极其不利于票号的进一步发

^① 第二次国内革命战争时期,由于敌人的分割封锁,中央苏区、湘鄂西、海陆丰、鄂豫皖、闽浙赣、湘鄂赣、湘赣、川陕、陕甘等革命根据地都建立有各自的银行。建立银行最早的是海陆丰根据地,1928年2月20日海丰县苏维埃人民委员会颁发第四号命令,建立劳动银行,使工农贫民在革命过程中有借贷机关,得以从事生产,发展社会经济。1931年11月,中央苏区的第一次全国工农兵代表大会规定:实行统一币制,帮助劳苦群众,开办工农银行。中华苏维埃共和国临时中央政府成立后的第一次执委会议上决定建立中华苏维埃共和国国家银行。1932年2月1日正式开业,毛泽民任行长,下设业务、总务两处。

展，最终导致了票号的衰败与消亡。

（一）重本轻末政策

钱铺、票号等新型金融机构在明清时代产生，是商品经济发展的客观要求，也是我国社会发展到一定阶段的必然产物。然而，在封建社会条件下，明清政府为了其统治的长治久安，基本上都采用了重本轻末的政策，提倡和奖励农业劳动者，抑制和贱视工商业者，其中的“商”较之“工”更在抑制之列。直到1894年中日甲午战争以后，中国封建王朝才实现向“农工商皆本”与“大力振兴工商”的转变。

（二）“觅商汇兑”政策

票号的发展与壮大，改进与完善了货币清算方式，促进了商品经济的发展，显然也有利于国家的财政收支管理。然而，清政府始终坚持上解中央的“京饷”与下拨地方的“协饷”全部官解官交，不许商人插手。直到太平天国后期，农民战争截断了清政府财政来源的南北通道，才转而实施“觅商汇兑”政策，^①即请票号汇兑京饷、协饷。此后，票号开始大量吸收公款存储，为各省借垫京饷、协饷，为清政府汇兑、抵还外债，代理部分省关的财政金库。甲午战争后，票号与清王朝之间的关系更是“如胶似漆”，清政府对票号的依赖进一步加重，票号也成为清政府晚期的重要财政工具。

（三）封建压榨政策

自太平天国后期始，尽管票号与清政府建立起密切的关系，但清政府依然实行着残酷的封建压榨政策，主要表现在：清政府动辄就要票号捐输报效，不时地禁止官款汇兑，一遇倒账^②首先考虑外国银行及大清银行，对票号落井下石等，使票号对清政府由原来的希望依附心理转变为怀疑与恐惧。所以，当赫赫有名的直隶总督袁世凯创办天津官银号时邀请票号入股，被票号拒绝；户部开办户部银行时，希望票号入股或派人组织，也为

① 史若民：《票商兴衰史》，中国经济出版社1998年版，p167。

② 所谓倒账，旧指商店因亏欠款项无法偿还而倒闭，也指收不回来的账，通常是由持续的收支不平衡所导致的。

票号所不允许。^① 这里固然有票号总经理们思想保守的因素，但更为重要的则是票号对封建压榨政策存有疑虑、对清政府不信任。

（四）政策成效

总的来讲，第一，明清政府长期推行的重本轻末政策及封建压榨政策，严重制约了钱铺、票号等新型金融机构的健康发展。

第二，“觅商汇兑”政策一定程度上促进了票号的快速发展，扩大了其资本实力、放贷规模、业务经营地域及范围，使票号获利颇丰。

第三，“觅商汇兑”政策又使票号过分倚重与政府有关的金融业务、轻视商业金融业务，逐渐丧失了生存与发展的土壤与根基。在外商银行的压榨下，在清政府崩溃之后，票号也必然快速地衰败与消亡了。

二、清政府、北洋政府和南京政府对外商银行的退让与依附政策

对于外商银行的进入及其在华势力的扩张，清政府、北洋政府和南京政府普遍采取了退让与依附政策，使外商银行很容易地掌握了中国金融市场的领导权，并成为西方列强肆意侵略与掠夺中国的重要工具。

（一）19 世纪 70 年代前的退让政策

明清以后，我国与西方国家相比明显落后了。西方列强用武力粉碎了我国的闭关锁国政策，打开我国对外开放的大门。随着帝国主义对华商品输出的需要，金融资本开始进入中国，一开始由洋行代理，后又于 1845 年成立了第一家外商银行，通过与清政府签署不平等条约获得了在华特权，垄断国际汇兑业务，吸收存款，发行纸币。对此，软弱的清政府无力抵制外商银行的入侵，一直采取退让政策。52 年后，清政府才筹建首家官督商办商业银行，以抵制外商银行的“挟持”。

（二）19 世纪 70 年代后的退让加依附政策

在清政府采取退让政策的同时，出于军事、政治需要在 19 世纪 70 年代后开始实行对外商银行的退让加依附政策，向外商银行乞求贷款。如呵刺刺银行在 1862 年曾两次向清政府提供平银为 49.6 万余两的贷款。^② 此

^① 史若民：《票商兴衰史》，中国经济出版社 1998 年版，p373。

^② 张国辉：《中国金融通史》（第二卷），中国金融出版社 2003 年版，p240。