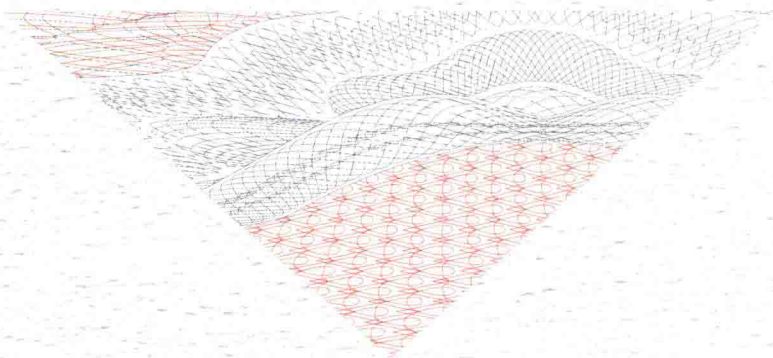


BAINIAN ZHONGGUO JINRONG  
SIXIANG XUESHUOSHI

# 百年中国 金融思想学说史

第三卷  
(下册)

顾问 黄达 刘诗白 孔祥毅 刘方健  
主编 曾康霖 刘锡良 缪明杨



 中国金融出版社

---

BAINIAN ZHONGGUO JINRONG  
SIXIANG XUESHUOSHI

---

# 百年中国 金融思想学说史

第三卷  
(下册)

---

顾问 黄达 刘诗白 孔祥毅 刘方健  
主编 曾康霖 刘锡良 缪明杨

---

 中国金融出版社

# 目录

- 557 第八章 百年中国金融监管制度建设的思想学说和主张
- 558 一、金融监管的自然发轫阶段——松散的管控时期  
(1928年前)
- 567 二、金融监管的初步发展阶段——政府集中  
管控时期(1928—1949年)
- 578 三、金融监管的发展与成熟阶段——重大  
调整时期(1949年至今)
- 597 四、百年中国金融监管思想与制度安排的演进
- 605 第九章 20世纪30年代中国货币制度建设的讨论
- 605 一、20世纪30年代推动中国货币银行制度  
建设的历史背景和社会环境
- 627 二、关于货币本质及货币制度本位的讨论
- 638 三、关于利率、汇率及通货膨胀的讨论
- 651 四、关于银行组织与制度建设的讨论
- 683 第十章 南开指数专题
- 683 一、南开指数概况
- 684 二、南开指数的内容

- 690 三、南开物价指数的价值和社会影响
- 693 四、南开指数的历史评价
- 696 第十一章 关于人民币性质问题的讨论
- 696 一、问题提出的历史背景和制度环境
- 702 二、人民币是否具有阶级性的讨论
- 705 三、黄金是否是人民币的价值基础的讨论
- 743 四、人民币是否是劳动券的论述
- 744 五、人民币是否是信用货币的论述
- 761 六、对讨论人民币性质问题的历史评价
- 771 第十二章 关于人民币是否是劳动券的讨论
- 771 一、提出讨论人民币是不是劳动券问题的历史背景和制度环境
- 778 二、骆耕漠论述人民币是劳动券的理论价值和现实意义
- 782 三、骆耕漠论述人民币是劳动券的逻辑分析
- 790 四、卓炯论述人民币是劳动券的逻辑分析
- 792 五、顾准论述人民币不是劳动券的逻辑分析
- 800 六、对讨论人民币是否是劳动券问题的历史评价
- 818 第十三章 关于中国“三平理论”的讨论
- 818 一、“三平理论”产生的历史背景和社会环境
- 822 二、早期对“三平理论”的诠释
- 826 三、“三平理论”研究的演进和研究的思路
- 841 四、后期对“三平理论”的丰富和发展
- 856 五、对“三平理论”讨论的历史评价
- 865 第十四章 关于中国“财政货币政策配合”问题的讨论
- 865 一、西方关于财政货币政策配合的理论基础
- 881 二、财政政策与货币政策的主要区别与配合方式

- 884 三、我国财政货币政策配合实践回顾
- 894 四、对我国财政货币政策协调使用的实践总结
- 896 五、计划经济时期关于财政货币政策配合的研究
- 898 六、转轨时期关于财政货币政策配合的研究
- 910 七、危机后对于财政货币政策配合的新焦点
- 923 八、我国现阶段宏观调控的特殊性
- 
- 930 第十五章 国有商业银行改革三十年的几个主要问题讨论
- 931 一、改革第一阶段（1978—1993年）几个重要问题的讨论
- 943 二、改革第二阶段（1993—2003年）几个重要问题的讨论
- 956 三、改革第三阶段（2003—2008年）几个重要问题的争论
- 
- 980 第十六章 关于中国股权分置改革问题的讨论
- 981 一、围绕实施股权分置改革的历史背景所展开的相关讨论
- 1001 二、关于股权分置改革的核心概念——对价的讨论
- 1019 三、股权分置改革对中国资本市场发展的影响及其后续评价
- 
- 1038 第十七章 “蒋·王论战”的来龙去脉及其历史评价
- 1039 一、论战产生的历史背景
- 1040 二、论战的起因和发展过程
- 1070 三、论战产生的社会影响
- 1087 四、对论战的历史评价
- 
- 1091 百年中国金融学科建设和金融事业发展大事记（1911—2013年）

## 第八章

# 百年中国金融监管制度建设的 思想学说和主张

现在通行的“金融监管”概念，是在我国建立市场经济体制后才提出的，在此以前并未确切提出“金融监管”这一概念，但对金融业进行管控的思想、学说和主张却早已存在。在世界金融史上的政府金融管制可追溯到17世纪初英国著名的“南海泡沫”案及18世纪初法国的“密西西比泡沫”事件，甚至更久远的“法国郁金香狂热”事件。1720年生效的英国《泡沫法》标志着政府金融管制的正式实施。这里我们所谓的金融监管思想，就是指包括金融管控思想在内的，主张通过特定机构（如中央银行）对金融交易行为主体进行限制、管理和监督的思想。金融业是一个存在诸多风险的特殊行业，金融稳定对社会经济的运行和发展起着至关重要的作用，东南亚金融危机、美国次贷危机、欧债危机等引发了财富缩水、民众失业等严重社会问题，让整个世界经济体系震荡不安。有鉴于此，分析金融监管的必要性，探索金融监管的理论基础，寻找金融监管的济世良方，成为各个时期经济学家及实干家的重要责任。本文旨在对清朝末期至现在的一百年间，我国经济学家对金融监管的认识及如何进行金融监管的思想学说的发展脉络与思维逻辑进行梳理，对监管制度的形成、发展和逐渐成熟的历史进程进行回顾分析，力求系统反映百年以来中国金融监管思想学说及制度安排的演变历程。

金融思想源起于经济社会发展过程中，无法脱离实际经济运行孤立地谈

金融思想。本文结合当时的社会经济背景分析和监管制度、监管行为的根源性探究,把我国金融监管划分为三个阶段:清末与北洋政府时期,南京国民政府时期及新中国成立以后。如此划分的理论依据是,在清末及北洋政府时期,没有设立中央银行,政府实行松散的金融管控模式,基本不干预金融机构的市场准入与业务运作;在南京国民政府时期,国民党政府为巩固其统治地位,设立中央银行并千方百计加强中央银行的权力,造成它的垄断核心地位,严格控制金融机构的市场准入与业务运作;新中国成立后金融监管的思想与制度发生了重大变化,新中国成立至改革开放前这段时期,实行“大一统”的金融管理体系,中国人民银行不仅发行人民币,所有银行业务也由其一家独揽;改革开放以后“金融监管”概念才被提出,相应地才设立监管机构,配置监管队伍,引进监管人才,确立分业监管制度。在此之前可以说只有金融管控,没有金融监管。在对每个阶段监管思想与制度的分析过程中,先从解剖当时的社会经济背景入手,进而分析其中蕴含的思想特征与演变过程,然后介绍监管制度建构,最后对百年以来监管思想与制度的演进进行总体评价。

对我国金融监管思想与制度的演变轨迹加以系统梳理并作简要评述,揭示其内在的发展演变规律,可以使我们理解中国金融监管理论本土化的思想根源,又为构建适合中国国情的金融监管理念创新和政策选择提供素材,为探索监管制度继续完善的路径、推进金融体制改革提供启迪。

## 一、金融监管的自然发轫阶段——松散的管控时期 (1928年前)

### (一) 历史背景

鸦片战争破除了中国几千年的闭关锁国,自此,中国开始了一个由外到内的知识嵌进过程和制度演变过程<sup>①</sup>。国人也日益加深对西方银行理论与银行

<sup>①</sup> 张晋藩:《中国法律的传统与近代转型》,339~340页,法律出版社,1999。

制度的了解。清末二十年间，各国先后在华设立银行 25 家，在国内 30 个以上城镇设有分支机构，上海则是它们的大本营<sup>①</sup>。外商银行通过对中国国际与国内金融市场的垄断，逐步掌控了清政府的财政。为了抵制外商银行垄断、“堵塞漏卮”、夺回主权，一些学者与实干家提出自办银行的主张。自 1897 年起，中国在社会各界倡导下陆续成立了中国通商银行、户部银行（后为大清银行）、交通银行等 20 多家自办银行，标志了中国银行业发展的历史序幕业已掀开。几乎所有主张自办银行的人都把解决财政问题作为首要理由，清政府也试图将大清银行办成中央银行。

北洋时期掀起“振兴实业”浪潮，西方银行理论在中国进一步传播，号召建立中央银行的呼声更高。时任财政总长的周学熙认为，中国的银行业要发达的前提是建立中央银行，他提出“商业银行之发达，在乎中央银行有保护、扶持之力<sup>②</sup>”，主张建立中央银行以保护、扶持商业银行。北洋政府财政部也向参议院提出提案要求建立中央银行：“民国成立，百端待理，而整理财政尤为当务之急。然军兴以来，本国各种金融机构全然破坏，今日全权操诸于外人之手。苟中央不急设一完全之金融机关，则纸币不能发行，国库无以统一，金融滞塞，汇兑不通，工商坐困，税源日竭，虽欲整理财政，亦决无着手之处。故中央银行之创办，在今日中国财政焚如，币制混乱，金融窘迫之秋，诚不可一日或缓。”<sup>③</sup> 1913 年 4 月国会通过了《中国银行则例》<sup>④</sup>。北洋政府财政部函咨外交部转知各国银行，声明“中国银行系国家中央银行”<sup>⑤</sup>。然而袁世凯复辟失败后北洋军阀陷入混战局面，政府的控制能力陡然下跌。当时处于中央银行地位的中国银行“在主要方面已淡化了国家资本的内涵，

① 黄鉴晖：《中国银行业史》，山西经济出版社，1994。

② 中国人民银行总行参事室金融史料组：《中国近代货币史资料·第一辑（下册）》，1039～1042 页，北京，中华书局，1964。

③ 周保璠：《中国银行史》，40 页，商务印书馆，1920。转引自郭庠林，张立英：《近代中国市场经济研究》，241 页，上海财经大学出版社，1999。

④ 中国第二历史档案馆：《中华民国史档案资料汇编·第三辑，金融（一）》，34～38 页，59～60 页，江苏古籍出版社，1991。

⑤ 中国金融史编写组：《中国金融史》，228 页，西南财经大学出版社，1993。



处于北洋政府的失控条件下的特殊状态中<sup>①</sup>”，力图摆脱政府控制、追求自身的商业化发展。

## （二）金融监管思想的考察

从清朝末年到北洋政府时期，社会各界对于中国设立中央银行的必要性、中央银行的产权结构与组织形式等问题进行了长期不懈的理论探讨，提出了设立中央银行，统一纸币发行；设立中央银行是统一币制、维持金融、促进经济发展的前提；中央银行产权民有等学说与主张。

### 1. 提出设立中央银行，统一纸币发行的主张（1884—1911年）

1884年钟天纬<sup>②</sup>最早提出建立国家银行，其呼吁由国家开设银行以解决国家造铁路需借外债、利息负担重的问题<sup>③</sup>。1895年，顺天府尹胡燏棻上《建议设银行铸银元行钞票》奏折，指出“中国不自设银行，自印钞票，自铸银币，遂使西人以数寸花纹之券，抵盈千累万之金”，建议“于京城设立官家银行归户部督理，省会分行归藩司经理，通商码头则归关道总核”，以发行钞票，挽回利权<sup>④</sup>。1896年，容闳<sup>⑤</sup>拟成《请创办银行章程》，主张参照美国银行章程建立国家银行，由户部设立银行，印发票券，统一铸币，代理部款等<sup>⑥</sup>。1901年钱恂<sup>⑦</sup>编写《财政四纲》一书，初步介绍国外中央银行制度，论述了中央银行的性质，指出中央银行作为银行之银行，不与其他银行竞争，并享有发行纸币特权，承担代理国库、稳定金融市场、调整利率等职能<sup>⑧</sup>。该书

① 汪敬虞：《中国近代经济史（1895—1927）》，2211～2212页，人民出版社，2000。

② 钟天纬（1840—1900），字鹤笙，上海金山亭林镇人，撰写了《格致说》、《格致之学中西异同论》、《西学古今辩》、《中西学术源流论》等篇，专门探讨中西文化的差异和优劣。

③ 钟天纬：《别足集外篇》，1932。

④ 中国人民银行总行参事室金融史料组编：《中国近代货币史资料》第一辑下册，637页，中华书局，1964。

⑤ 容闳（1828—1912），字达萌，号纯甫，汉族广府人。中国近代史上首位留学美国的学生，中国近代早期改良主义者，中国留学生事业的先驱，被誉为“中国留学生之父”。

⑥ 郑振铎编：《中华传世文选：晚清文选》，562～566页，吉林人民出版社，1998。

⑦ 钱恂（1853—1927），字念劬。浙江吴兴人，晚清著名外交家，晚清和民国时期思想开明的学者。曾任自强学堂（武汉大学前身）首任提调。

⑧ 姚遂：《中国金融思想史》，347页，中国金融出版社，1994。

将“中央银行”这一术语引入中国。自此以后有关中央银行的理论学说陆续引入中国，中国的中央银行思想就此发端<sup>①</sup>。

1909年，留日回国学者谢霖<sup>②</sup>参考多本日本银行学著作，结合中国的银行资料编写《银行制度论》一书。该书更具体地介绍了中央银行制度，明确界定了中央银行的概念和特征，提出“中央银行 Central Bank 者，乃一国金融上最高之机关，而又为各银行之中心者也”；中央银行“有独占国内发行纸币之权；有运用国努、枢纽财政，并为国库代理者之权”，“且在金融界中，又占莫大之势力，平时固可助各银行以资力，而当缓急之秋，又得拯各银行于危迫，藉饵经济之变动，而实尽其为中央机关之职任，此即中央银行之特征也。”<sup>③</sup> 该书阐述了中央银行的理论基础，提出中央银行的重要地位取决于其政治经济上的重要利益。

除了资产阶级改良主义者与民族实业家，部分清朝官员也从国家财政需求出发，提倡设立国家银行。1904年户部尚书鹿传霖<sup>④</sup>在奏折中提出试办户部银行并指出户部银行不仅要借鉴各国银行经验，还要结合中国国情；他参照各国银行章程草拟了试办户部银行章程，规定户部银行的业务为存放款，汇兑划拨公私款项，折受未满期限期票等；户部银行隶属户部，户部出入款项，均可由户部银行办理；户部银行拟印纸币，其所发纸币与国家制币无异等<sup>⑤</sup>。

1909年大清银行总办张允言<sup>⑥</sup>在首次股东会议上，号召全体股东会成员

① 李昌宝：《中国近代中央银行思想研究》，3页，复旦大学博士论文，2007。

② 谢霖（1885—1969），字霖甫，江苏常州人。我国会计界先驱，我国会计师制度的创始人，会计改革实干家和会计教育家，我国第一位注册会计师。

③ 谢霖：《银行制度论》，38～39页，中国图书公司，1916。

④ 鹿传霖（1836—1910），清朝末年大臣。字润万，又字滋（芝）轩，号迂叟。直隶（今河北）定兴人。

⑤ 周葆蓁：《中华银行史》，第一编，3～7页，41页，商务印书馆，1920。

⑥ 张允言（1869—1926），幼名荣，字伯讷，河北丰润大齐坨人。是中国第一家国家银行——“大清银行”的创办者之一，中国最早最大的国家货币制造中心“户部造币总厂”的创办者之一，中国第一所金融专科学校的创办者之一。1905年（光绪三十一年），清政府在北京设户部银行（后改称大清银行），张允言任银行总监督，成为中国第一个“国家银行行长”。

研究经营管理改良办法，使之“达到中国中央银行目的<sup>①</sup>”，首次明确提议建立中央银行。1910年，盛宣怀<sup>②</sup>提出将大清银行办成中央银行，办成“握全国金融之机关”，并规定其职责为统一币制，代理国库。他建议“当集各国之精华为吾一国之取法、庶成效广而利益多<sup>③</sup>”。综上所述，早在清末国人对于中央银行的性质、职能、作用就已有初步认识，兼之国家财政困难、币制紊乱，朝野上下均提出建立中央银行制度的主张。然而辛亥革命爆发使清朝覆灭，时人建立中央银行制度的实践也就此终结。

## 2. 提出中央银行设立十分必要，央行产权民有的主张（1911—1927年）

关于建立中央银行的必要性，主要有以下三种观点。

第一，建立中央银行是政府整理财政的需要。孙中山<sup>④</sup>思想体系中并没有完整的银行制度思想理论，但其极为重视银行业在民族民主革命事业中所处地位，他曾提出“实业为国富之本，而银行尤为实业之母”的观点，并主张大力建立银行，“中国地大物博，银行愈多愈善”<sup>⑤</sup>。在其对银行制度建设的论述中，最为重要的是建立国家银行的主张。南京临时政府成立后的财政状况极为窘迫，亟需自办银行支持财政。孙中山于南京临时政府正式成立前后，曾派代表去日本委托阪谷芳郎代为筹建中央银行，十分重视中央银行的创办；他在对阪谷芳郎的信函中提到民国政府“缔造之始，需用浩繁，金融机关，刻不能缓”<sup>⑥</sup>。南京临时政府成立时，孙中山于就职宣言中明确指出民国政府始立，“既无确定可恃之财源，舍发行军钞、募集公债之外，更无济急之法。

① 大清银行总清理处编：《大清银行始末记》，51页。

② 盛宣怀，出生于中国民族工商业发祥地常州，清末官员，官办商人，洋务派代表人物，著名的政治家、企业家和慈善家，被誉为“中国实业之父”和“中国商父”。

③ 盛宣怀：《愚斋存稿》卷14，奏疏14，37页。

④ 孙中山（1866—1925），名文，字载之，号日新，又号逸仙，幼名帝象，化名中山。中国近代民主主义革命的开拓者，中华民国和中国国民党创始人，三民主义的倡导者。1905年成立中国同盟会。1911年辛亥革命后被推举为中华民国临时大总统。1940年，国民政府通令全国，尊称其为“中华民国国父”。孙中山著有《建国方略》、《建国大纲》、《三民主义》等。其著述在逝世后多次被结集出版，有中华书局1986年出版的十一卷本《孙中山全集》，台北1969、1973、1985年出版的《国父全集》等。

⑤ 《孙中山全集》，77~78页，第3卷。

⑥ 陈旭麓、郝盛潮主编：《孙中山集外集》，346页，上海人民出版社，1990。

而欲行此策，非有金融机关不可”，故“组织中央银行实为今日财政第一要著”<sup>①</sup>。

第二，建立中央银行是币制改革的前提。周学熙<sup>②</sup>指出，中央银行即国家银行，有代政府管理国库、发行国币之义务，我国政府欲实行金汇兑本位，必须有最完备、最有信用的中央银行，方能收效<sup>③</sup>。

第三，建立中央银行是中国银行业发展的要求。周学熙认为，中国大清银行距真正之中央银行相差甚远，私立商业银行资力薄弱，且与大清银行不相维系，大清银行迹近垄断，不能为商业银行之母，反与之竞争，致使私立商业银行“受天演而不能自立”；为此，要发达中国的银行业，必须“立中央银行之基础”，“筹商业银行之发达”<sup>④</sup>。

上述理由中最获赞同的是第一条，当时民国政府面临的头等问题是财政困窘，但该认识有意放大中央银行的财政作用，有违中央银行创立的主旨，也导致后来北洋政府控制中、交两行，将其当作政府金库肆意取用。

北洋政府时期对中央银行组织结构的探讨主要集中于产权结构应采取国有还是私有制。少数人主张产权国有，由国家出资创设中央银行。如北洋政府首任财政总长熊希龄<sup>⑤</sup>在创办国有中央银行议案中，主张仿照瑞典和俄国制度，由国家出资创设中央银行<sup>⑥</sup>。绝大部分人主张产权民有，以股份制形式建立中央银行。周学熙认为中央银行资本民有是国际潮流，“自当引为先导之师”，“中央银行为经济界之总机关，不可与财政有密切之关系，设资本出自政府，则财政得以操纵银行，财政破裂之日，即经济动摇之时”<sup>⑦</sup>。国家民穷

① 《中华民国第一届临时政府财政部事类辑要·钱法》。

② 周学熙（1865—1947），字缉之，号止庵，安徽至德（今东至）人，中国近代著名实业家。

③ 贾士毅：《民国财政史》，上册，第一编，164~165页，商务印书馆，1917。

④ 同③。

⑤ 熊希龄，被喻为“湖南神童”，十五岁中秀才，二十二岁中举人，二十五岁中进士，后点翰林。1913年当选民国第一任民选总理，由于他反对袁世凯复辟帝制，不久就被迫辞职。晚年致力于慈善和教育事业，1920年创办著名的香山慈幼院。

⑥ 中国银行、中国第二历史档案馆合编：《中国银行行史资料汇编》，67页，档案出版社，1991。

⑦ 同③。

财尽，募股甚难，外股掺入会导致其他弊端；同时百业待兴，急需建立中央银行代理国库，成为金融活动的总机关。所以周学熙认为中央银行应完全民有，由政府开办之初先行认股，待今后募股超额再将政府股份退出。

中央银行的独立性指其不受政府干预，能独立自主行使职能，只有独立性得到保障其才能有效制定、实施货币政策，维持货币稳定。北洋政府时期对维持中国银行独立性的探讨主要集中在中国银行的组建及其制度的选择与完善方面。

中国银行成立之初的资本全由北洋政府认垫，同时《中国银行则例》规定中国银行总裁须由政府任命，其成立不久就为北洋政府所控制，不断垫款、滥发钞票，引发1916年的停兑风潮。中国银行副总裁张嘉璈<sup>①</sup>总结此次停兑风潮原因为中行被政府操纵，毫无独立性，无法拒绝政府肆意用款；欲恢复京钞兑现，必须停止增发钞票，欲停止增发钞票，必须停止对政府垫款，欲停止对政府垫款，必须修改银行则例，变更银行组织，使能保持独立性<sup>②</sup>。在中行股东会及时任财政总长梁启超的支持下，张嘉璈于1917年以大总统教令公布“民六（1917）则例”，规定总裁任职须保持相对稳定，成立股东会，限制政府干预力度，中行从此具有一定独立性。但新上台的军阀政客对此很不满意，安福派在北京新国会成立后藉手众参两院通过了恢复中行旧则例的提案，引起了社会各界的普遍反对。关于维持中国银行独立性的论争就此展开。

以胡钧<sup>③</sup>、吴宗濂<sup>④</sup>为代表的安福派议员主张恢复中行旧则例提案，认为中国银行的中央银行性质决定其应由政府直接负完全责任，总裁、副总裁

① 张嘉璈（1889—1979），字公权，江苏宝山人。曾任中国银行总经理、中央银行理事会常务理事及监事会监事、国民政府交通部部长。1944年与陈光甫等筹建中国投资公司，任董事。抗战胜利后，曾任中央银行总裁、中央信托局理事长。

② 张嘉璈：《一年半来之中国银行》，载《银行周报》，1919年第3卷第14号。

③ 胡钧（1869—1943），又名维绪，字千之、稚仲，号赞廷，男，汉族，著名法学家，教授。1910年3月至1912年2月出任山西大学堂监督。著有《中国财政史》、《社会政策》、《中外礼节折衷论》、《韦苏州年谱》、《元遗山年谱》、《张文忠公年谱》、《张文襄公年谱》、《梁文中公年谱》、《稻花香馆杂记》等书。

④ 吴宗濂（1856—1933），字挹清，号景周，江苏嘉定人。清监生。除著有《随辂笔记》4卷外，还曾译著《德国陆军考》、《法语锦囊》、《按谱》等书。

不应由股东选举产生。二人对恢复中行旧则例的提议受到社会各界的严厉反驳。参议员陈振先<sup>①</sup>批驳：作为股份有限公司，中国银行总裁应由股东选举产生，“金融机关不与政治脱离<sup>②</sup>”会使金融紊乱。各地中行的股东会纷纷反对恢复中行旧则例的提议案通过，报刊记者及学者也纷纷撰文要求维持中行独立。《新闻报》时评认为，中国银行自改行新则例，按照商律办理，总裁进退不随政府为转移，又停止为政府垫款，于是该行始有复苏之象，由此可断言，中国银行离政府独立则生，加政府牵制则死<sup>③</sup>。

关于《中国银行则例》的论争最终以安福派的失败而告终。其实质是关于中国银行领导权的论争，是关于中国银行独立性的论争，体现出国人对于中央银行独立性认识得以深化：一方面，对于中央银行缺乏独立性所产生的危害有了更深刻的认识，另一方面，对于影响中央银行独立性因素的认识不再局限于产权结构，而是开始认识到中央银行的权力结构、外部组织形式与政府政体对中央银行独立性也存在重要影响。此时，人们对于中央银行独立性的认识更多地来源于对中国金融现状的考察及实践经验总结，但是这场持续六年的论争也使中国银行逐渐走向商业化的发展道路，远离了中央银行的建设目标，最终导致中央银行制度没有建立起来。

### （三）金融监管的制度安排

#### 1. 金融监管制度的动因

中国旧式金融机构的设立基本上不受政府严格限制，无须政府审批；货币异常混乱，严重阻碍了商品经济的发展。为了改变金融机构发展的无政府状态，满足整理财政的需要，清政府制定了金融机构共同遵守的条例，以使其纳入为财政服务的轨道，这就是其管控金融的初始动因。北洋政府时期中国金融业得到了较快的发展，银行数量约为清末的三十倍，拥有发行权的银行大大增加，纸币流通状况更加混乱；金融市场比清末更趋发达，出现了衍

① 陈振先（1877—1938），字铎士。清末民初政治家、农业经济学家。

② 陈振先：《对于回复中行旧则例之舆论》，载《银行周报》，1919年第3卷第15号。

③ 同②。

生金融工具市场，如上海的标金市场；金融风潮也比清末更具破坏性，两次“京钞风潮”和“信交风潮”的波及面远大于清末“橡胶皮风潮”。这促使北洋政府加强三个方面的金融管控：对金融机构的管控，对货币市场的管控及行业自律管控。

## 2. 金融监管制度的模式

该阶段的中国实行松散的金融管控模式，即监管者为市场主体，依据行业规则与习惯法监督管理金融机构与金融市场。该模式下政府基本不干预金融机构的市场准入与业务运作。袁世凯当政时期，中国银行、交通银行羽翼未丰，加之初始股本主要由政府认购，政府对两行有一定的控制力，不过也仅局限于发行与垫借款等领域。1916年“停兑令”浪潮后，中国银行在金融家张嘉璈引领下逐步走上独立发展的商办化道路。很多商业性金融机构未经政府注册擅自设立，政府对其组织形式、业务范围、经营业绩、总分行所在地等毫不了解，无法实施有效监管。市场化监管模式下金融市场自发产生、自主发展，由市场自己熨平震荡。银行公会和钱业公会共同组织了金融维持会，联手规避风险，实现对金融业的自我管理。民国初年证券交易日趋活跃，上海股票商业公会大会议决成立证券交易所，即后来的华商证券交易所。政府既不规范证券交易所，也不审核资本的真实性与业务范围。证券市场自发产生，市场振荡时政府不出手救市，由证券交易所自己解决问题。“信交风潮”后北京政府试图干预证券市场，农商部专门设立交易所监理官并颁布“交易所监理官条例”，但遭到了上海六大交易所理事长的联合反对，农商部不得不削弱监理官权限，并须经农商部、孙传芳和商埠公署批示后监理官才得以正式就职。这充分表明当时的证券市场是以市场为导向的自由型市场，政府权力无法触及市场微观运行层面。

## 3. 金融监管的法规依据

晚清时期的《大清银行则例》、《银行通行则例》、《殖业银行则例》和《储蓄银行则例》，初步构成了一个较完整的监管法规体系。南京临时政府财政部提出的《商业银行暂行则例》与晚清政府的《银行通行则例》相比，已有不小改进，如银行业务范围不再包含发行市面通用银钱票，并规定了银行

资本最低限额。北洋政府成立初期，主要沿用晚清政府的各项法规。1915年，北洋政府颁发了《取缔纸币条例》，1920年又颁布《修正取缔纸币条例》，严格限制纸币发行。同年3月，财政部币制局会同设立银行法规修订会，先后拟写《修正银行法》、《银行法施行细则》及《储蓄银行法》等草案。《修正银行法》草案做了很多改进，如规定银行资本最低额度，银行设立审批程序必须按照规定先拟订详细章程报经财政部核准，之后还须具备相关文件呈由地方长官转请财政部验资注册后方能开业；同时多处强调了地方政府在银行监管中的作用。1924年财政部起草《银行通行法》与《银行通行法施行细则》，相关法律内容已渐臻完备：重新界定银行定义和经营范围，更为严格要求银行设立，规定了外国银行及中外合资银行核准注册的要求，确定银行设立的最低资本限额，强化了银行监督。

## 二、金融监管的初步发展阶段——政府集中管控时期（1928—1949年）

### （一）历史背景

清末以来，西方的银行理念踏步中国这个沉睡已久的国度，至北洋政府时期获得了新的发展。北洋政府时期建立中央银行的客观要求已经产生，尽管诉求并不强烈，但建立中央银行的内在呼唤并未随南京国民政府的建立被遗忘，而是作为经济遗产被南京国民政府继承。“商品经济和金融业自身的发展，为中央银行的产生提出了客观内在要求，而国家对经济、金融管理的加强又为中央银行的产生提供了外在动力，中央银行的产生便是这两种力量共同作用的结果。”<sup>①</sup>“在江浙财团支持下建立起来的南京国民政府，较之北洋政府，特别是抗战爆发这十年，其资本主义色彩更加浓厚，应该说是一个不争的事实。”<sup>②</sup>富于资本主义色彩意味着南京国民政府的封建束缚较少，较之

① 王广谦：《中央银行学》，高等教育出版社，1999。

② 朱荫贵：《两次世界大战期间中国的银行业》，载《中国社会科学》，2002（6）。



晚清政府、北洋政府具有更多自主性。随着西方银行理论在中国的传播日趋深入，在先进金融理论的俯瞰下，中国金融业种种不足暴露无遗。“为了推动中国银行制度的健全发展，理论界提出了加强银行管理，健全银行监管机构与进一步完善银行立法的思想。”<sup>①</sup> 20世纪二三十年代，中国金融市场融入了国际金融市场体系，使之更易遭受国际重大金融情形的波及。经济危机、美国购银政策及金本位制弃用等，都严重震及中国银行业。正是在上述诸多因素的共同作用下，抗战前南京国民政府从“保护以四大家族为核心的官僚买办垄断资本<sup>②</sup>”始，开展了大规模的银行立法活动，大大推进中央银行现代化进程。

抗日战争全面爆发后，其长期性、艰巨性、大规模性等特点，迫使国民政府必须运用政权的力量对国民经济实行全面控制，保证战时的军需民用，日本也主要以金融为突破口破坏中国战时财政。“九一八”事变后，日本垄断了中国东北的金融，“七七”事变后日本通过发行伪币、打击法币、套购外汇等途径破坏关内金融，进一步扰乱和削弱中国的经济。此外，金融资本是四大家族垄断全国经济命脉的主要工具，中央银行作为金融资本的核心，对国民政府构筑国家垄断金融体制，实现对全国经济垄断极为重要。以上多种因素迫使“国民党政府为了巩固其统治地位，便千方百计加强中央银行的权力，造成它的垄断核心地位<sup>③</sup>”。

## （二）金融监管思想的考察

南京国民政府时期，学者们对于政府监管金融的必要性、中央银行的国有制度、职能发展、货币政策与中央银行和政府的关系等问题进行了深入的理论探讨，提出了政府统制经济；中央银行采用民营股份制；完善中央银行职能；中央银行应以货币政策发挥金融管控作用；中央银行独立论等学说与主张。

① 程霖：《中国近代银行制度建设思想研究》，上海财经大学出版社，1999。

② 郭成伟、王宏治：《中国法制史》，443页，中国法制出版社，1999。

③ 石毓符：《中国货币金融史略》，215页，天津人民出版社，1984。