

抗战时期国民政府的银行监理体制探析^{*}

王红曼

内容提要 抗战时期,国民政府为适应战时经济金融的需要,实行由财政部、四联总处、中央银行等多家机构先后共同参与的多元化银行监理体制,对战时状态下的银行发展与经营安全进行了大规模的设计与监理,对我国战时金融稳定起到一定的积极作用。与此同时,随着战争局势与经济金融形势的发展变化,它们的监理对象、监理力度和监理目标随之发生了相应的变动,各部门的职责与权限经常处于不稳定状态,事权未能统一,矛盾十分突出,致使监理实效不足,对我国战时金融市场产生了消极的影响,引发通货膨胀日益加剧。

关键词 抗战时期 国民政府 银行监理体制 监理官 通货膨胀

银行监理是指一国最高金融当局对本国银行体系、银行业务、银行经营、货币政策执行等方面进行监督、检察和管理,其目的是为了贯彻国家金融法令和政策,维护银行业的安全和效率,促进银行业的发展与稳定。从这一目的出发产生出一定的监理体制。根据监理主体的法律性质即法律规定的监理职能由谁行使,银行监理体制基本可以分为中央银行监理体制、财政部监理体制和相对独立的专门机构监理体制三种类型;根据监理主体的多少,可分为一元化监理体制和多元化监理体制。^① 1937年七七事变以后,战争给金融、经济带来的恐慌立即笼罩全国,国民政府被迫放弃自清末以来一直实行的财政部一元化银行监理体制,开始经历了由财政部、四联总处^②、中央银行等多家监理机构先后共同参与的多元化银行监理体制演进进程。这种多元化监理体制对维持战时金融稳定发挥了一定的积极作用,但亦有其局限,导致机构设置冲突,矛盾丛生,许多监理措施朝令夕改,监理机制难以一以贯之,致使战时通货膨胀日益加剧。本文试图通过论述战时监理体制的形成、监理官制度建设及监理效率等内容,来探讨中国近代金融法制史的一个侧面,并为当前我国的金融法制建设寻找镜鉴。

一 战时状态下多元化银行监理体制的形成

中国近代银行监理体制自 1908 年清户部银行改组为 大清银行 之时,即采日本银行监理由大藏省负责其事的做法,决定由度支部作为银行监理机构,当时的主要目的是出于整理政府财政之需,

^{*} 本文系笔者主持的教育部人文社会科学研究 2008 年度规划青年项目“中国近代金融法制史研究”(08JC770006)的阶段性成果之一。

^① 一元化监理体制即独家监理机构存在,单独执行监理任务;多元化监理体制即多家监理机构并存,相互配合,紧密合作,共同完成监理任务。

^② 1940 年中央信托局和邮政储金汇业局也相继加入四联总处。所谓四联总处,实际上是包括“四行二局”六个单位的联合机构。

而非出于防范银行经营之风险。^① 北洋政府时期,沿袭清制,即由财政部(将度支部正式改称财政部)负责银行监理;1913年仿中国银行设监理官例、设置银行监理官制度,特公布一系列监理官章程,规定由财政部派监理员分驻各省官银钱号,对其实行监督管理;1916年12月,财政部开始内设银行稽查,专任银行业监理职能,同时公布《银行稽查章程》规定银行稽查由财政部派员专任,或派主管司员兼任之^②;1918年,财政部又设置币制局,进一步重申由财政部负责银行之监理,致使财政部银行监理制度日臻完善。^③ 南京国民政府时期,1927年6月,财政部成立,下设钱币司。10月改钱币司为金融监理局,负责监理全国金融行政一切事务,其所有监理事项全得呈请财政部核办^④;1928年8月金融监理局又改组钱币司,负责监理全国银行。1929年立法院通过财政部组织法,进一步巩固了财政部作为金融监管主体的法律地位。除钱币司外,财政部还于1935年先后设立金融顾问委员会和法币发行管理委员会两个监理机构。由此可知,财政部的银行监理主体地位是历史传统形成的。

抗战爆发后,钱币司已难承监理银行之重任,财政部于1937年7月27日,急令中、中、交、农四银行于上海成立四行联合办事总处,简称“四联总处”,以加强国家行局的联系和协调,集聚金融力量应付危局。1937年8月15日,财政部公布《非常时期安定金融办法》,标志全国金融开始步入战时金融统制时期。不过此时的银行监理主体仍是以财政部为主,例如:1. 在外汇管理工作方面,1938年3月12日,财政部公布《外汇请核办法》,规定凡需要外汇者,必须说明理由,申请核准后,才得向银行购买外汇。^⑤ 并专门成立外汇审核委员会,实行外汇管理,规定凡需要外汇者,须说明理由,经外汇审核委员会核准后,再交中央银行结售外汇;2. 在省县地方银行管理方面,1938年4月29日,财政部颁布施行《改善地方金融机构办法纲要》,对省银行的钞券发行、农贷贴放、工业贷款等业务事项均作了详细规定。^⑥ 与此同时,财政部分别于1938年6月1日和1939年召开两次地方金融会议,以商讨金融业务推行办法;3. 对商业银行的监管立法方面,1938年10月11日,财政部公布《监督银楼业办法》,对银楼业的金价进行了严格监理。^⑦

1939年9月,四联总处依据国民政府颁布的《战时健全中央金融机构办法》实行改组,不仅扩大组织,而且选重人物,提高职权,由蒋介石亲任理事会主席,事实上已成为国民政府战时最高金融管理机构,“负责办理政府战时金融政策有关各特种业务”;明确理事会的工作任务是决定政策、指示方针和考核工作;明确“财政部授权联合总处理事会主席,在非常时期内对中、中、交、农四银行可为便宜之措施,并代行其职权”。^⑧ 其业务范围,依据“中、中、交、农四银行联合办事总处组织章程”^⑨的规定,包括四行券料的调剂,金融网的敷设,资金的集中与运用,四行发行准备的审核,小额币券的发行与领用,四行联合贴放,内地及口岸汇款的审核,外汇申请的审核,战时特种生产事业的

① 程霖著:《中国近代银行制度建设思想研究》,上海财经大学出版社1999年版,第56页。

② 商务印书馆编:《民国十三年编订法律大全》,上海商务印书馆1924年版,第621页。

③ 张辑颜著:《中国金融论》上海黎明书局1936年版,第207页。

④ 《中华民国法规大全》第三册,上海商务印书馆1936年版,第2837页。

⑤ 中国第二历史档案馆、中国人民银行江苏省分行、江苏省金融志编委会合编:《中华民国金融法规档案资料选编》下册,档案出版社1989年版,第1000页。

⑥ 中国第二历史档案馆、中国人民银行江苏省分行、江苏省金融志编委会合编:《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628—630页。

⑦ 中国第二历史档案馆、中国人民银行江苏省分行、江苏省金融志编委会合编:《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429页。

⑧ 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第67页。

⑨ 1939年10月2日,四联总处理事会第一次会议记录。

联合投资,战时物资的调剂,生金银的管理,农业贷款的管理,推行特种储蓄,及其他四行联合应办的事项,等等。因此,四联总处不仅垄断货币发行权、外汇审核权,而且还控制资金流向权、产业投资权和物资调剂权等。^①完全成为“代表政府意旨,主宰中国金融的中央银行的化身”。^②自此,四联总处的金融监理主体地位得以确立,标志国民政府战时银行监理体制由财政部主导时期进入由财政部与四联总处共同监理时期。

但从权力能量来看,四联总处实际上处于财政部之下,主要表现为:1.凡由四联总处理事会拟具的各项章则均须报由财政部核定;2.中中交农四行总行及四联总处应逐日将收支结表、发行数目、市场利率及资产负债报告财政部核查,并就有关财政金融重大事项得随时向财政部密陈意见;3.凡经财政部决定施行事项,四总行或四联总处应立即遵令办理,不得违反或迟误,并应指定专员负责督导各分处推行。同时将督导实况汇总转报财政部核查;4.财政部会同四联总处理事会设置视察人员10—20人,轮流分往四行总分支处考查各该行奉行政府政策有无违反或迟误及执行一般业务能否适应抗战需要等情,随时密陈财政部查核,分别奖惩;5.四联总处依照财政部所定筹设西南西北金融网计划,加速完成后方银行分支机构的敷设。^③由此可见,国民政府出于财政上的需要,并不想将金融实权让渡给四联总处。

另一方面,四联总处对于国家行局来说,在名义上只是四行的联合办事机构,并非其上级主管机构。“中、中、交、农四行各依其法或条例所规定之职权及业务分别发展”。^④此规定出于为四行预留一定的独立权限,为四行朝专业化方向发展奠定基础,特别为弥补战前中央银行制度缺憾,以扶植中央银行权力,提高中央银行的地位,使其真正起到总枢金融机构的作用。因为1935年11月国民政府实行法币政策,规定中、中、交三行(后增加中国农民银行)都有货币发行权,也即是说中央银行没有得到独占货币发行权。

抗战之初,由于各行局货币发行权的不统一,加之各省地方银行及部分地区仍拥有钞券、本票的发行权,致使中央银行对于全国货币流通及其他银行信用能力无法进行有效监理。这种多数发行制使得财政部和中央银行未能完全将发行准备集中保管于发行准备管理委员会,绝大多数银行发行准备空虚,即使有准备金,也属于自存自保,并未向发行准备管理委员会进行集中托管,导致各行局发行头寸未能悉数集中于中央银行,则其再贷款再贴现职能也就不能有效地发挥。所以,基于中央银行乏力及由此滋长的诸多弊端,扶植中央银行,即成为四联总处的主要任务之一。

四联总处根据国内外政治、军事和经济形势的演变,并依金融管理的需要,先后采取一系列增强中央银行实力的步骤,如1939年实施《公库法》,由中央银行经理国库;1940年推行轧现制度,由中央银行实行总轧账。期间,四联总处积极促使中、中、交、农四行渐向专业化方向发展,目的为分散其他银行的权力而强化中央银行地位。太平洋战争爆发后,中国抗战进入相持阶段,后方经济生活更加困难,通货膨胀已发展到十分严重的程度,国民党政府不得不大幅度地调整战时经济政策。此时,国民党政府经济管理体制的弊端明显暴露出来,就金融行政方面来讲,“欲为严格之管理,自非易事”,“机构设置重叠”,“事权未能统一”,矛盾十分突出。对此,四联总处曾申诉道:“财政部与四联总处,对于金融事项之处理,……由两个机关洽办,总不免周折,且彼此权责,不易明白划分,尤难收指挥敏活之效。”^⑤在这种历史条件下,统一货币发行与实行四

① 姜宏业:《四联总处与金融管理》,《中国经济史研究》1989年第2期。

② 李立侠、朱镇华:《中央银行的建立及其在上海的活动》,见《旧上海的金融》,上海人民出版社1988年版,第44页。

③ 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第67页、第186页。

④ 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第67页。

⑤ 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第32页。

行专业化分工遂成为当务之急。

1942年 5月 28日,四联总处根据蒋介石的手令,先后拟定并通过《四行业务划分及考核办法》(1942年 5月 28日)、《统一四行外汇管理办法》(1942年 5月 28日)、《理事会关于统一发行实施办法的决议》(1942年 6月 18日)、《四行放款投资业务划分实施办法的决议》(1942年 7月 23日)等法律条例,对四行业务范围进行划分^①:

中央银行: 1. 集中钞券发行; 2. 统筹外汇收付; 3. 代理国库; 4. 汇解军政款项; 5. 政府机关以预算作抵或特准之贷款; 6. 调剂金融市场。

中国银行: 1. 受中央银行之委托,经理政府国外款项之收付; 2. 发展与扶助国际贸易,并办理有关事业之贷款与投资; 3. 受中央银行之委托,经办进出口外汇及侨汇业务; 4. 办理国内商业汇款; 5. 办理储蓄信托业务。

交通银行: 1. 办理工矿交通及生产事业之贷款与投资; 2. 办理国内工商业汇款; 3. 公司债及公司股票之经募或承受; 4. 办理仓库及运输事业; 5. 办理储蓄信托业务。

中国农民银行: 1. 办理农业生产贷款与投资; 2. 办理土地金融业务; 3. 办理合作事业之放款; 4. 办理农业仓库信托及农业保险业务; 5. 吸收储蓄存款。

根据《四行业务划分及考核办法》规定,使中央银行职能得以强化: 1. 全国钞券发行应集中于中央银行办理,所有省地方银行发行的钞券应由财政部规定办法限期结束。中、交、农三行发行钞券应移交给中央银行接收,使中央银行具备了“发行的银行”; 2. 代理国库,经理公债,集中金银与外汇管理,外汇的统筹管理及用途的考核,除由财政部办理外,所有的外汇的收付,集中中央银行调拨,成为“政府的银行”; 3. 管理金融市场事项,主持票据交换与清算,并注意调剂资金供求,集中保管各银行缴纳存款准备金、查核各银行钱庄之放款、投资及存款、汇款业务,成为最后贷款人的“银行的银行”。^②从此,中央银行开始承担银行信用的中心任务,发挥着信用制度枢纽的功能。^③

1942年 9月,四联总处按照国防最高委员会第 85 次会议通过的修正案,实行了第二次改组。在工作任务和职能范围上,修正后的章程不再提“负责办理政府战时金融政策有关各特种业务”,其具体任务由以前的 14 项减为 10 项,主要是督导国家行局的业务。至于其他金融事宜,系“协助财政部”管理。^④此后,四联总处在国统区金融、经济领域的地位有所下降。另一方面,鉴于中央银行资力的不断增强,财政部也将重要的金融监督与管理权委交于该行。至此,在战时特殊环境下,中央银行在法律制度层面上成为抗战后期的银行监理主体,标志国民政府战时银行监理体制发生重大变迁,最终形成以财政部、四联总处、中央银行共同监理的多元化银行监理体制。

二 战时银行监理官制度的进一步发展

中国最早实行银行监理官制度始于清末。在 1908 年度支部奏定的《大清银行则例》第十五条即明确规定:度支部特奏派监理官二人监理大清银行一切事物。监理官应随时检查大清银行之票据、现金及一切账簿,监理官得出席于股东总会及其他一切会议,陈述意见,但不得加入议决数。度支部视为应行查核时,可随时派员会同监理官查核大清银行一切事物。^⑤当时,这一制度并未成

① 《四联总处史料》上册,档案出版社 1993 年版,第 561—562 页。

② 《四联总处史料》上册,档案出版社 1993 年版,第 563 页。

③ “中央银行是信用制度的枢纽”,马克思:《资本论》第三卷,人民出版社 2004 年版,第 648 页。

④ 《四联总处史料》上册,档案出版社 1993 年版,第 31 页。

⑤ 张辑颜著:《中国金融论》上海商务印书馆 1930 年版,第 249 页。

熟,亦未得到有效执行。

至北洋政府时,因将中国银行视为国家中央银行,为加强对其控制,决定在中国银行内仿行大清银行实行的监理官制度,于1913年4月28日公布《中国银行监理官服务章程》,规定:中国银行监理官承财政总长之命,监视中国银行一切事务;中国银行监理官须随时检查中国银行各种簿记、金库、票据、文件等;中国银行监理官对于中国银行业务,认为有违背则例及章程或不利于政府之处,须从速报告财政总长等等。之后,为加强财政部对银行业的监管,1913年袁世凯批准仿中国银行设监理官的先例,设置银行监理官制度,派监理员分驻各省官银钱行号,对其实行监督管理。并于同年11月7日颁布《各省官银钱行号监理官章程》该章程基本是以《中国银行监理官服务章程》为蓝本制定,主要条文几乎一样,但它确是中国第一个专门的银行监理官法规。^①紧接着,同年12月19日又公布《财政部各省官银钱行号监理官办公规则》,对监理官的薪水供给、办公设置和办公费用等问题均作了详细规定。^②这两个法规的颁行标志着北洋政府时期银行监理官制度的正式确立。

1927年南京国民政府成立后,其对北洋政府时期实行的银行监理官制度起初并不看好,财政部钱币司认为,“已往之监理官于行使职务及检察方面,并无显著效率”,因此在对各发行货币银行审批中,除农商银行和四明银行两家银行外,均未委派银行监理官。1936年5月,财政部钱币司提出,银行监理官的设置,目的是为了监管所在行的货币发行;既然实行法币改革后,发行权已经集中到中央银行、中国银行、交通银行三行,自然失去了向商业银行派驻银行监理官的必要,并应撤回原先派往农商、四明等行的监理官;但考虑到“现在各省省银行组织,与从前官银钱行号性质相似,其兑换券发行准备,自实行法币后,虽经迭令依法交出,但因各地市面之需要,仍有发行角票或铜元票情事。可否依照江苏银行监理官成例,对于发行角票及铜元票之省银行,由部遴派委员实地监理,俾资整饬”。财政部同意了钱币司的建议,并由钱币司会同参事厅共同拟具了《各省省银行监理官章程》^③

抗战爆发后,随着战局的发展,大后方的金融市场对维护国民政府的持久战有着不同寻常的意义。从1939年9月开始,财政部会同四联总处积极筹设西南、西北地区金融网^④,先后颁布一系列法规^⑤,具体提出在西南、西北设立金融机构216处,分三期进行,限于1941年底全部完成。为了配合完成西南、西北金融网的计划,四行几乎每月都向四联总处理事会呈报增设金融机构的动态报告,由理事会严加审议。使原来金融业并不发达的大后方银钱业呈现畸形膨胀之势。特别是自1940年1月20日财政部公布《县银行》以来^⑥,一时县银行的设立如雨后春笋。据不完全统计,从县银行法公布至1942年5月的两年多时间里,西南登记领照的县银行25家,占国统区的89.3%;开业的9家,占国统区的17.6%;筹备中的34家,占国统区的42.3%;总计有68家,占国统区总数

① 万立明:《中国近代银行监理官制度的发展轨迹及其启示》,《上海经济研究》2005年第6期。

② 中国第二历史档案馆、中国人民银行江苏省分行、江苏省金融志编委会合编:《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163—164页。

③ 刘平:《近代中国银行业监理官制度述论》,《上海金融》2007年第6期。

④ 王红曼:《四联总处与战时西南地区金融网络》,《中国社会经济史研究》2004年第4期。

⑤ 比如有《理事会关于加速完成西南西北金融网的决议》(1939年10月5日)、《理事会关于四行筹设金融网遭遇困难的决议》(1939年12月5日)、《完成西南西北金融网方案》(1940年3月30日)、《四联总处关于完成西南西北金融网案的审查意见》(1940年4月9日)、《四联总处关于完成西南西北金融网的报告》(1940年)。

⑥ 中国第二历史档案馆、中国人民银行江苏省分行、江苏省金融志编委会合编:《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638页。

的 42.7%。^①截至 1943 年 4 月,西南地区筹设县银行总计达 223 处,其中注册的 86 处,开业的 79 处,筹备的 58 处。仅四川一省便有 97 处。金融网点日渐密布。^②其发展之速度,实属罕见。但因发展过速,也出现一些名不符实,管理不善,只说不做的现象。^③就重庆来说,战前只有商业银行 16 家,到 1942 年竟已发展为 62 家,增加了近 4 倍。^④据统计,至抗战胜利前夕,除沦陷区外,全国银行总行数为 416 家,分支行 2566 家,其中西南五省所占比例最大,计总行 245 家,占总数 59%,分支行 1314 家,占总数 51%;西北五省总行 64 家,占总数 15%,分支行 360 家,占 14%。^⑤

随着战时银行数量的不断增加,一些银行业务有并不遵守战时金融政策,呈放任发展状态。伴随着战时物价的逐渐高涨,一些银行转而经营投机商业,助长了社会上的囤积居奇之风和物价腾飞之势。银行业的这一消极破坏作用引起了国民政府的高度重视,财政部不得不加强对银行业的监管。事实上,财政部于 1939 年 3 月召开第二次地方金融会议后不久,即颁行《省地方银行监理员章程》(1939 年 5 月),财政部认为:“抗战时期,省地方银行之任务与平时不同,为促进其努力服务,完成其责任起见,此项监理员应监督省地方银行业务及发行两项,以副政府推行政策希望。”明确了省地方银行监理员的职权包括监督、检查银行的业务、资产负债状况,以及审核检查发行或领用一元券、辅币券的数目、准备金等。1940 年底,财政部颁布《非常时期管理银行暂行办法》,次年予以修正,以期加强对银钱业的管理,稳定战时金融秩序。

1942 年 7 月财政部颁布《财政部派驻银行监理员规程》、《财政部银行监理官办公处组织规程》和《财政部银行监理官办公处办事细则》,在省地方银行及重要商业银行设置“派驻银行监理员”,在各重要城市设置银行监理官,并就监理员与监理官在管辖区域内的金融职责作了详细规定。^⑥

据《财政部银行监理官办公处组织规程》规定,监理官办公处定名为财政部某某区银行监理官办公处;银行监理官办公处设稽核及专员各若干人,由财政部长派充之,受监理官之指挥,监督办理管辖区内银钱行庄稽核事宜。根据此规程的有关规定,财政部在成都、内江、万县等十六处设立银行监理官办公处。详见表 1:

表 1 财政部银行监理官办公处设置地点及管辖区域一览表^⑦

区别	监理官所在地	管辖区域	附辖区域	备注
重庆区	重庆市	重庆市、江北县、巴县、璧山、长寿、涪陵、合川、江津、綦江、南充等县。		由本部直接管辖不另设监理官
内江区	内江	内江、永川、荣昌、隆昌、自贡、资中、资阳、富顺、大足、安岳、铜梁、潼南、遂宁、蓬溪、乐至、仁寿、乐县、井研等县。		

① 《卅一年上半年国内经济概况》,《四联总处史料》上册,档案出版社 1993 年版,第 129 页。

② 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,西南财经大学出版社 1988 年版,第 95 页。

③ 《抗日战争时期国民政府财政经济战略措施研究》,西南财经大学出版社 1988 年版,第 95 页。

④ 刘慧宇:《论抗战时期国民政府中央银行金融监管职能》,《南开经济研究》2001 年第 3 期。

⑤ 沈雷春:《中国金融年鉴》中国金融年鉴社民国三十六年十月(1947 年 10 月)出版发行,第 A5 页。

⑥ 中国第二历史档案馆、中国人民银行江苏省分行、江苏省金融志编委会合编:《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 662—667 页。

⑦ 《四联总处史料》下册,档案出版社 1993 年版,第 458—459 页。

区别	监理官所在地	管辖区域	附辖区域	备注
宜宾区	宜宾	宜宾、合江、泸县、纳溪、江安、庆符、健为、乐山、峨眉、夹江、洪雅、青神等县	叙永、古宋、兴文、长宁、珙县、高县、筠连、古蔺、屏山同、雷波、马边、峨边、及西康宁属八县。	
成都区	成都	成都、眉山、丹棱、名山同、浦江、彭山同、新津、邛崃、大邑、双流、华阳、崇庆、温江、郫县、崇宁、灌县、新繁、新都、广汉、什邡、彭县、德阳、金堂、中江、三台、射洪、绵阳、绵竹、广元、南部、罗江、安县等县	懋功、茂县、汶川、理番、松潘、靖化、北川、平武、江油、彰明、梓潼、剑阁、昭化、盐亭、苍溪、阆中、蓬安、西充及西康雅属和康属各县。	
万县区	万县	万县、南充、巴中、仪陇、营山、渠县、广安、岳池、武胜、邻水、忠县、奉节、丰都、垫江、大竹、梁平、达县、云阳、宣汉、南江、开县、巫县及湖北省鄂西各县	彭水、秀山、酉阳、黔江、石柱、通江、万源、城口、巫溪等县。	
兰州区	兰州	甘肃省各县市	宁夏、青海两省各县	
西安区	西安	陕西省各县市及山西省之晋南各县	绥远省各县	
洛阳区	洛阳	河南省各县、安徽省长江以北各县及湖北省鄂北各县		
贵阳区	贵阳	贵州省各县市		
衡阳区	衡阳	湖南省各县市		
昆明区	昆明	云南省各县市		
桂林区	桂林	广西省各县市		
曲江區	曲江	广东省各县市		
吉安區	吉安	江西省各县市		
屯溪區	屯溪	安徽省长江以南各县		
永安区	永安	福建省各县及浙东各县		
迪化區	迪化	新疆省各县		

以上三个法规的颁布及各区银行监理官的设置,不仅对银行监理官的职权、运作都有了明确的法律规范,而且“各该监理官并由财政部随时互调,以沟通内外,防杜流弊”。^①因而形成抗战时期相对比较完善的银行监理官制度,目的为进一步强化对战时银行的控制。

自银行监理机构分区设立后,统计上年度曾检查全国行庄达808次。至于检查结果,四联总处在年终报告中指出:“本年复就未检查地区举行普查,其已普查者举行复查,其临时发生问题者,举行专案检查。同时并按照核定计划,办理各地行庄动态之调查,定期报表之审核,督导银行业务之改进,以及各地金融经济状况之调查研究事项,颇著成效。惟此项监理官制度偏重消极之检查工

^① 邹宗伊著:《中国战时金融管制》,财政评论出版社1943年版,第339页。

作,对于战时银行应协助增加生产,配合物价管制之使命,尚未完全达成。”^①鉴于这种情况,1944年11月28日,国家总动员会议通过《加强银行监理办法》九条,对银行监理官制度略作调整:银行的监督管理由财政部直接办理;县银行部份授权财政厅执行;各区银行监理官办公处,改为某某区银行检查处,专负银行检查及纠举之责;各区银行检查处设处长一人,由财政部派充;副处长一人由当地中央银行经理兼任。并就区内银行分布情形,做到每年至少检查二次,检查所用经费由中央银行承担,作正式开支。关于检查金融动态,控制金融市场事项,由中央银行秉承财政部办理。^②

此时中央银行更多的是代财政部行使金融监管权,负责管理商业行庄,而且对国家行局也具有一定的管理权。以后随着中央银行实力的不断增强,财政部更是将重要的金融监督与管理权委交于该行。在1945年4月财政部颁布《财政部授权中央银行检查金融机构业务办法》及《财政部授权各省财政厅监理县银行业务办法》,授权中央银行检查除重庆区(仍由财政部直接派员办理)外的各省地方银行,各地商业银行及保险、信托、合作金库等金融机构业务,但国家三行两局及县银行业务不在授权检查范围内。依据这些法规,中央银行将县乡银行业务督导处加以改组,并于6月11日成立中央银行金融机构业务检查处,执行全国各地商业行庄、信托公司、保险公司及合作金库等金融机构之业务检查事宜。^③至此,随着中央银行金融监管职能的不断加强,银行监理官制度终告结束。

三 战时多元化银行监理措施与效率的考察

如前所述,财政部、四联总处与中央银行先后进入国家金融监理主体框架,各机构均采取了大量措施对金融市场进行管制,这对于保障国家战时金融服务职能的全面运作,具有十分重要的意义。^④

首先对国家银行的监理。四联总处自1942年开始即对中国、交通、中农三行增加政府官股,使其资本总额各达6000万元,增强它们的实力,奠定国家银行基础;并严格规定各行局所有头寸一律存入中央银行;各行局可因需要随时向中央银行提现拆款;中央银行积极推广票据交换或收解等,予各行局以便利;未设中央银行地方,三行两局得互相存放,惟不得存放于商业银行。另外,还就国家银行在紧缩信用,配合物资政策,扶持生产事业以及储汇管理方面进行了严格的检查与考核。

其次,对省、县地方银行的监理。当时全国省银行共有23家,自1944年11月行政院通过《省银行规则》(共十七条)后,将各省地方银行等名称一律改为某某省银行,采总经理制,以发展该省生产事业为宗旨,资本由国库拨给为原则,并特准商股参加,但不得超过资本总额的三分之一,所有的董监人等,均由财政部令派,但特许省政府推荐二分之一。规定除沦陷区外,其余各省均限制省外设立分支银行处、办事处和通讯处;存放款及投资业务,仅许办理汇兑藉以沟通省际金融。此外,规定各省银行办理抢购物资业务之监督考核、省银行盈余分配办法及省银行从业人员之考核奖惩均得严格执行。

自财政部1940年1月颁布《县银行法》以来,最重要之改进为提高县银行之最低资本额;废除

① 《四联总处史料》下册,档案出版社1993年版,第484页。

② 中国第二历史档案馆、中国人民银行江苏省分行、江苏省金融志编委会合编:《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687页。

③ 中国第二历史档案馆、中国人民银行江苏省分行、江苏省金融志编委会合编:《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688—690页。

④ 《四联总处史料》下册,档案出版社1993年版,第479—484页。

商股二分之一之硬性规定;明令县行业务应受中央银行监理,并准中行酌认提倡股,以增强中央地方金融之沟通与联系。1941年1月,中央银行受财政部委托,经办督导县乡银行业务工作。1942年3月2日,中央银行县乡银行业务督导处正式成立,对县银行予以扶植、督导和管理。并划一县银行会计制度,以促进其业务的健全;拟具分区管理办法,系就中央银行设有分行或办事处及办理收解存汇的国税经收处等所在地,暂行划分为重庆等87区,每区指定该行分行处1家,负管理之责。^①截至1944年10月底,全国县银行由财政部登记发给营业执照者共有239家,均由财政部及各区监理官随时检查其业务,并由中央银行县乡银行业务督导处拟具分区管理办法,暂分全国为87区。

第三,对商业行庄的监理。主要是为充实商业银行资力,厉行合并,并严密监督稽查其业务。抗战初期,国民政府对银钱业缺乏管理的办法,基本上采取了放任自流的态度。到1939年底时,银钱业的消极破坏作用日益明显,主要商业行号因业务发达,逐年盈余,但却多半注重套汇之利益与商业性质之放款,对于后方从事的生产建设之工矿事业,殊少协助。

在四联总处方面,早在1939年11月21日即由秘书处颁布《关于对银行钱号囤积居奇进行调查的报告》,决定先由重庆市入手调查。紧接着关于重庆、成都等城市的银钱行号情况全部有了详细调查与呈稿。^②四联总处督促全国所有各银行以及银号钱庄将其营运资金按某一种比例,放款于后方必需之生产建设事业,以协助后方经济建设之进行。并且,四联总处从1941年开始,实行收缴各地行庄存款准备金,目的在于加强对各行庄的金融管理。截止1941年底止,各行庄遵照规定缴纳准备金者,共178家,地区包括重庆成都等19市县,共缴准备金余额计47161829.98元。各行庄中以上海银行所缴数额最巨,计8337698.91元。各地行庄中以重庆所缴数额最巨,计18210555.35元。^③1943年时,四联总处会同财政部规定,各商业行庄应将储蓄存款的20%缴存中国农民银行,用于投放农贷。这是国民政府利用强制手段,将商业行庄部分资金强行纳入国家金融运行轨道。同时,四联总处与财政部受蒋介石数次手令,要求严厉管制商业行庄,“使银钱业不能作非法营业”。为此,四联总处会商财政部,责成各地四联分支处会同当地银钱业同业公会组织放款委员会,负责审核当地行庄资金之运用。并规定,凡5万元以上、100万元以下之放款,均须该会审核后方能贷放;凡5万元以下之放款,各行庄自行贷放后须报该会备案核查。^④

在财政部方面,主要规定以往银号钱庄呈请改组为银行者,应以三家以上已注册之银号或钱庄合并,核准变更办法三项:1.重庆昆明两地,凡已注册之庄号增资改称银行者,至少应实收资本1000万元;2.成都、雅安、桂林、贵阳、康定、曲江、兰州、长沙、内江、泸县、乐山、西安、达县、梧州、温州等十五地,庄号增资改称银行者,至少应实收资本500万元;3.除以上二项所列地点外,其余各地庄号增资改称银行者,至少应实收资本200百万元。在此期内,依法呈请合并改组之庄号,计有汇通银号、仁裕钱庄等10家、已改组竣事或正在财政部审议办理中者,计有银行16家、庄号17家。所有核准增资改组之银行,均由财政部或各该区银行监理官办事处随时检查其业务,依法严予监督。至其他已成立之各行庄,在此期内,有因业务不合或私擅设立,由财政部勒令停业者;有因经营

① 《四联总处史料》下册,档案出版社1993年版,第481页。

② 主要有:1939年11月30日的《经济部等关于检查重庆银钱行号存货情况呈稿》、1940年1月13日的《龚特等关于成都市银钱行庄商号工厂存货情况呈》、1940年10月2日颁布的《渝分处为总处电转财政部修正非常时期管理银行暂行办法函》、1941年10月30日的《秘书处关于川省商业银行业务来源的分析报告》、1942年6月4日的《秘书处关于检查成都万县等十三地银钱行庄业务结果的综合报告》等。《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第389页。

③ 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第375页。

④ 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第35页。

违法,处以罚金者;有因业务失常,未能积极改进,予以严重警告,责令董事会撤换负责人另选妥员限期改正者;有因内部纠纷,扩大业务违法情节过大,由财政部送请国家总动员会议,发交军法执行总监部严办者。政府为执行十二中全会关于加强管制物价方案紧急措施办法,又规定,废止《沦陷区内移银行办法》与《商业银行设立分支行处办法》二项,交由财政部通令实行。^①

在中央银行方面,由于1945年3、4月,财政部撤消各区银行监理官办公处,并授权中央银行检查金融机构,中央银行遂于同年6月将县乡银行业务督导处加以改组,于11日成立中央银行金融机构业务检查处,实行分区检查办法,划定全国30区,每区指定负责检查行办理检查事宜。据粗略统计,1945年8、9月间,检查案件为普查56件、专案14件,共计70件。^②此外,该处为使检查工作顺利推行,曾派稽核2人分赴重要各地指导,并编印检查手册,分发各行及检查人员,以示检查职权之区分与检查制度之大要。同时,该处还担负起统计各行庄检查结果,审核各行庄检查报告,调查全国金融机构,编制全国金融机构统计等项任务。

第四,四联总处对一般银行制度的监理。1. 加强对银行利率的管理。1940年9月5日,四联总处第四十五次理事会制定《提高存款利率办法》,规定增高利率标准,普通活期存款最高增至四厘半,普通定期存款最高增至一分;小额活期储蓄存款最高增至五厘,小额定期储蓄存款最高增至一分;另外,还规定了节约建国储蓄券的存款利率。1942年四行专业化分工后,四联总处规定三行两局必须将存款余额存放于中央银行,规定存放利息为周息六厘,后来各行局对外吸收存款利率均见增高,活期存款最低为八九厘,储蓄与信托存款高达一分四五厘。1944年,财政部会同四联总处理事会,就应否提高四行两局存款利率及商业银行存放款利率,以便消灭黑市利率,以争取游资进行了磋商。1945年2月,四联总处理事会决议通过《关于调整三行两局存放中央银行利率的决议》,规定各行局存放中央银行款项利率由原来的周息六厘增加为八厘。^③

2. 废除“比期”制度。比期制度是源于重庆,为川省银钱业相沿习用的一种债权债务结算制度。每半月结算一次,称为一比。以1942年为例,重庆银行业的比期存款占存款总额的66%,比期放款占放款总额的72%,由于比期存放款在银钱业存放业务中所占比例很大,其他存放款利率均以比期利率为转移。抗战时期,主要是在1939年以后,银钱业利用比期,高利收存,又高利贷放,带动金融市场利率高扬。同时,由于比期每半月结算一次,一遇银根紧缺,即人为地增加发生倒帐、引发金融危机的机会。1942年10月,四联总处在“平抑比期利率办法”中,除提出管制比期利率办法外,认为必须废除比期制度,12月,四联总处会同财政部钱币司、中央银行业务局,召集重庆市银钱业同业公会商讨,决议公告废除比期制度。重庆于1943年1月率先执行,以后习用比期制度的各地亦相继废除。^④

3. 统一会计、稽核制度。四联总处于1941年12月11日由秘书处专门筹备组织划一各行局会计稽核制度设计委员会,负责拟订银钱业划一会计科目,主要以四行两局、各省地方银行及商业银行一致适用为原则。而业务特别之银行,亦得斟酌情形另订特用科目。^⑤并由理事会先后颁布《关于一般银行会计科目名词的决议》(1942年6月4日)^⑥、《关于银行储蓄与信托两部会计科目名词

① 《四联总处史料》下册,档案出版社1993年版,第482页。

② 刘慧宇:《论抗战时期国民政府中央银行金融监管职能》,《南开经济研究》2001年第3期。

③ 《四联总处史料》下册,档案出版社1993年版,第514—528页。

④ 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第36页。

⑤ 该委员会设计的统一会计科目于1942年底由财政部通饬实施。《四联总处史料》下册,档案出版社1993年版,第391—392页。

⑥ 《四联总处史料》下册,档案出版社1993年版,第432—433页。

的决议》(1942年9月10日)、《暂行各行局统一会计制度》(1943年10月—11月)、《暂行各行局稽核通则》(1943年12月9日)^①、《四联总处会计长办事处组织章程》(1943年)^②等法规。这些法规为会计稽核方面的统一树立了标准,特别是在确定会计稽核之意义、时期、范围、职责等项作了一致的规定,对于国家会计系统的确立以及推行国家计政制度均有一定的作用。据1945年4月26日公布的《理事会关于各行局1945年度预算的决议》显示,该年度预算已是参照统一会计制度拟订,经核尚无不合。^③说明统一会计制度对国家行局预算方案已经产生作用。

尽管国民政府采取以上众多监理措施,全力以赴加强银行监管,由财政部负责省、县地方银行与商业银行的行政管理;四联总处则专管国家行局,并大力扶持中央银行,使之逐步增强实力;并借四行的集体力量,赋予四联总处行使“中央银行”的职能,同时在条件具备后又将这些职能让渡给中央银行,使中央银行在抗战后期发挥主要金融监管功能。但是,由于四联总处受财政部节制,故中央银行对财政部与四联总处来说只是一个协从角色。因此,财政部、四联总处与中央银行三者之间存在着既相互独立又相互为用的复杂关系:1.在行政管理权力方面,中央银行并无审查发放执照之权。凡与银行申请开业有关的资本、经理人员、金融服务设施以及其他相关条件,均由财政部负责审查;2.四联总处在制定颁布金融政策、法规方面虽然有很大的权限,但仍需财政部审核;3.财政部与四联总处虽然拥有金融监理的极大权力,但是中央银行、行政院、发行准备管理委员会、中英美平准基金委员会等在单项金融业务方面亦参与管理。至于各省地方银行,名义上虽则属财政部管辖,但事实上则由各省府主席及财政厅管辖。由于各方权力的牵制,任何一方都无法拥有金融最高监管实权,直接导致这种监理体制存在诸多弊端。

为求金融管理权之统一,时任四联总处秘书长徐柏园早在1940年9月8日曾提出三项改革建议:1.扩大财政部钱币司为金融署,而四联总处则解散或缩小;2.扩大四联总处而缩小钱币司;3.合并组织银行部或最高金融委员会。但蒋介石并未全部采纳其建议。^④上述三项办法虽然并未被全部采纳,但对国民政府再次改组四联总处则有着重要参考作用。1942年初,四联总处实行四行业务专业化分工,随即进行第二次改组。1942年9月,国防最高委员会批准《四联总处组织章程修正草案》将四联总处的权力下移部分给中央银行,促使中央银行积极发挥在督导国家行局,管理商业行庄和金融市场方面的作用。

四行专业化分工后,中央银行职权逐渐上升,操持着全国信用伸缩特权,不可避免地与政府财政发生着密切关系,成为解决国民政府财政开支的重要部门,成了滥发纸币的机构。在统一发行以前,全国发行的法币仅有24亿元,而统一发行后一年时间里,法币发行额就猛增1倍,以后每年增几倍、几十倍。当时,四行成为蒋介石控制的金融工具,他要四行垫多少款子,发行多少法币,可以随心所欲而行之。例如据中央银行统计,蒋介石开条子给中央银行提取的特别费用,1939年占国民政府财政支出的2.29%,以后逐年增加,到1945年时竟占38.33%。^⑤因而在整个抗战期间的法币发行,主要是政治性和财政性的,脱离了经济意义上的货币发行。^⑥结果,法币发行越来越多,通

① 《暂行各行局统一会计制度》内容共分九章:(一)总则、(二)会计科目、(三)传票、(四)账簿、(五)表报、(六)预算、(七)结算及决算、(八)会计交代、(九)附则;《暂行各行局稽核通则》,内容共分六章:(一)总则、(二)账务稽核、(三)业务稽核、(四)财务稽核、(五)赴外稽核、(六)附则。《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第707—710页。

② 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第710—711页。

③ 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第735—737页。

④ 伍野春、阮荣:《蒋介石与四联总处》,《民国档案》2001年第4期。

⑤ 吴冈著:《旧中国通货膨胀史料》,上海人民出版社1958年版,第15页。

⑥ 陆仰渊、方庆秋主编:《民国社会经济史》,中国经济出版社1991年版,第572页。

货膨胀越来越严重。抗战八年,中央银行发行逾一千亿元^①,而民众的购买力则大幅下降,“1945年5月单位法币的购买力仅为1937年单位法币的购买力的 7×10^{-14} ”。^②滥肆的发行,使通货膨胀日益加剧,中国物价平均上涨年率从1938年的49%上升到1945年8月的251%。^③事实证明,由于战争的特殊环境,当中央银行的货币政策与政府拥有的财政权力相冲突时,四联总处无力保持中央银行的独立性,相反则为财政部门利用中央银行发行以弥补财政赤字提供了便利。

中国农民银行垄断农贷业务后,囤积居奇,利用商品和农产品在市场上巧取利润。1945年7月间有人在参政会上提出弹劾“中农”的提案,其中说到:“农民银行违反本身事业,贷放大宗商业款项,影响市面……”又说它“运盐、售油、囤粮……有营私舞弊嫌疑”。^④事实上,中国农民银行仅在西南地区直接投资经营的企业有:农业企业公司、肥料公司、农具公司、农业机械公司、农业保险公司及中国林木公司等。与各省合办的企业有广西水利垦殖公司、大华企业公司、华西建设公司等,它们操纵了全国的农业金融和农产品市场。^⑤这些金融行为导致农民得到的农贷数量大为减少。

在通货膨胀的刺激下,商业行庄的管制也不理想。私营银钱业商业贷款也急剧膨胀,他们的主要业务则是暗中直接经营投机性商业。1941年年底,官方曾检查四川省各地银钱业业务,1月内就记录囤积物资案件400余起。究其原因,主要在于吏治不整,投机性商业多为有权势人物经营或为其支持,政府工作人员贪污受贿,习以为常,也希望从商人暴利中得到点好处。因此有令不行,有禁不止,物价飞涨与商业投机也就彼此依存,相互促进,形成不可遏制的局面。对此,黄立人先生也有论述^⑥:

抗战胜利前夕,财政部和四联总处不得不承认其设放款委员会这一管制商业行庄的主要措施,“对于督导银钱行庄资金运用难获实际功效,而审核放款徒增手续之周折”。^⑦至于对等利率的管制,也是收效甚微。废除比期制度后,按国民政府规定代之而起的是日拆制度,同业存放利率由中央银行逐日公布日拆作为标准,普通存放利率由各地银钱业同业公会参照日拆及当地经济、金融实际情形,拟定最高限度,报中央银行核定。日拆实行以后,金融市场形成三种高低悬殊的利率:最低的是国家银行利率,居中的是银钱业报经核定的“法定利率”,最高的是黑市利率。除国家行局外,在金融市场上通行的实际利率,不是前二者,而是后者。商业行庄为应付检查,均做有两套账,所谓“法定利率”仅仅在其应付检查的“明账”上才具有象征意义。

国家银行对民营企业的低利息信贷对民营工业的发展曾发挥过积极作用。但随着通货膨胀的日趋严重,低利(年利率不到10%)取得贷款用于工业经营远远不如用于商业获利更大。国家银行对信贷管制不严,一些工厂在经营困难下更乐意兼营商业,商业投机更甚。国民政府虽有对私贷款须经四联总处核批的规定,但实际正如张公权所说:“有权势的人物……往往向四联总处施加压

① 洪葭管主编:《中央银行史料(1928—1949)》上卷,中国金融出版社2005年版,第655页。

② 杨荫溥著:《民国财政史》中国财政经济出版社1985年版,第217页。

③ 洪葭管主编:《中央银行史料(1928—1949)》上卷,中国金融出版社2005年版,第659页。

④ 许涤新著:《官僚资本论》上海海燕书局1949年版,第84页。

⑤ 韩德章、詹玉荣:《民国时期的新式农业金融》,《中国农史》1989年第2期。

⑥ 《四联总处史料》上册,档案出版社1993年版,第36页。

⑦ 四联总处第270次理事会议记录。

力,该借款虽非用于生产,但却能得到核准。”^①此话证明了国家银行参与商业投机的事实。

在1945年上半年内,市场上的汇率及物价,实际上已分别达到战前的245.9倍和1181.9倍。国家银行向其批准的工矿和交通运输企业提供贷款的年利率固定于10%以下,仅为1942年市场利率的1/10^②。致使那些获得国家银行上述法定汇率和贷款的个人或商号,皆获暴利。他们不顾因汇率和利率较低,仍按市场价格出售其产品,甚至将这些低利率得来的贷款用于囤积投机,而不从事生产。到抗战胜利以后,由于通货膨胀更加严重,中央银行对市场利率更是管制不住了。

综上所述,多元化银行监理体制在战时所采取的各种银行监管措施,虽有所成效,但均未构成战时银行监理的完善方案,一些措施在目的上相互矛盾,导致控制银行违法的措施支离破碎,有关法令均未得到普遍有效的执行。更有甚者,每当一项措施不能达到原期的目的时,便匆匆予以废止,更订立新的办法以代之。另外,政府在金融管制和经济调控方面的短期行为也是助长金融动荡与经济不稳定的重要原因,政府企图用控制银行的各种措施来冲淡通货膨胀的表面现象,主张用更进一步扩张信贷来增加生产,结果反而导致通货膨胀的势头更加猛烈,无力制止物价上涨。加之财政部、四联总处与中央银行各机构本身金融制度法规体系的不完善及外部战争的刺激,以及政府的腐败无能,直接的管制措施已不能有效执行,最终引发战时通货膨胀日益加剧。

(作者王红曼,华东政法大学商学院副教授)

(责任编辑:李仲明)

① 张公权著、杨志信摘译:《中国货币膨胀史 1937—1949》,文史资料出版社 1986年版,第156页。

② 郑友揆著:《中国的对外贸易和工业发展:1840—1948年:史实的综合分析》,社会科学院出版社 1984年版,第136页。