

论国民政府中央银行的组建及其角色定位

刘慧宇



在中国金融现代化的历程中,中央银行及其制度建设是一项十分重要的内容。然而就目前学术界来看,对这一问题的研究尚属薄弱。本文试就1928年“中央银行”的组建进行多层次探讨,并在此基础上对其角色设定加以评析,以期引起学术界对我国历史上中央银行问题的更多研究。

一、组建中央银行:

巩固政权与平衡财政的双重需求

追溯世界各国中央银行形成和演变的历史,可知中央银行是享有特权的金融机构,是国民经济宏观调控的重要工具。中国中央银行的产生与职能亦不例外。

1927年4月,蒋介石率北伐军进入长江下游,18日,在南京建立国民政府。政府初立,内忧外患,政权极不稳固。经多方努力,到年底,张学良宣布东北易帜,服从中央。于是国民政府在形式上实现了全国统一。但实际上,国民政府真正发挥权力作用的地区只限于长江下游一带,其仍面临着巩固政权、整军经武、安内攘外等一系列紧要事务,而这一切的落实必须有坚实的财政、经济基础。可是,国民政府的财政相当困难。有效控制区域的狭小,严重影响了政府的税收,当不曾间断的军事行动以及新政府的建设加大财政开支以后,入不敷出的

财政困境便对新政权的巩固产生直接威胁。据估计,国民政府建立之初,中央每月收入不足500万元,而每月平均开支却在1600万元以上,其中绝大部分为军费支出^①。据宋子文在从1927年6月至1928年5月的财政报告中透露,在此期间,政府支出的87%都用于军事方面,而同一时期岁入中借款则达48.6%。^②1928年军队建制一年需款为36000万元,而岁入总数在还清债务之后估计不超过30000万元。^③在这种情况下,财政部因军费支出过巨,筹款困难而无法维持正常工作,负责人辞职之事时常发生。而在另一方面,军队则因饷项不到位而难以调配,如1927年10月间,驻上海的国民革命军第26军奉命北上,官兵竟因无钱发饷而拒绝受命北调。^④

最初,政府弥补财政不足的办法主要是依靠上海银行业垫款。早在1926年国民革命军北伐之时,以张嘉璈领导的中国银行为代表的上海银行界为早日打倒军阀政府,建成稳定统一的国家而慷慨资助。及至国民政府成立后,军政所需日渐增加,很快便超过银行所能承担的额度,如1927年4~9月,政府军费支出达4000余万元,银行垫款则达1300余万元,而中国银行竟承担了1000万元。^⑤这使银行界不可避免地与政府发生摩擦。1927年国民政府曾向上海各银钱业及商号摊派军费2200万元,各行庄虽经两次会议讨论,但还是甚觉“认拒

两难,认则无此余力,如照数交付,则资本也空;拒则势所不敢”,结果是“彼此面面相睹,默无一语,未得办法而散”。^⑥国民政府不得已采取募集办法,发行二五库券3000万元,其偿还本息基金由银行家为中心所组织的基金保管委员会保管,后又续发。^⑦但是,没有确实担保的公债和贷款对银行来说都是很不可靠的投资,因此也不肯全力认购以免承担太大风险。于是在蒋介石支持下政府便以非常手段如绑架、逮捕等恐怖行为,勒索巨额赎金以为经费周转,强迫上海资本家承担巨额贷款和购买公债。^⑧但是这终非长远之计。

从北伐、清党到建立政府完成统一,蒋介石等国民党人士深感银行对政府的重要意义,特别是1927年4月,仅1-4日上海银行界就预付蒋介石短期贷款3000万元,从而助其完成血腥的“清党”运动,建立起南京政府。^⑨而此时上海银行界对政府贷款的抵制行为又使蒋介石深感建立由政府支配的银行的紧迫。然而,当时最具实力的、且有国家银行性质的中、交两行却不肯在行政上受国民政府监管。1927年11月,财政部金融监理局对中国银行业务进行检查,遭到拒绝。同时,中、交两行都拒绝向该局提供业务表册以便审核。^⑩

在这种情况下,1928年1月,蒋介石邀请时任武汉中央银行行长的宋子文和广东代理财长孔祥熙来沪商议,^⑪准备以宋子文为财政部长,着手整理财政,统一币制,筹建国家中央银行。6月,宋子文在上海主持召开全国经济会议,邀请近70位中国银行界、工商界领袖人物参加,会议就财政金融问题提出一系列议案,并指出“整理币制,改良圜法,统一财政及调剂全国金融,均非有健全之国家银行不可”,并拟成立中央总金库,各省逐渐推设分金库以谋财政统一,设立全国统计委员会和预算委员会,以为国家中央银行组建作准备。^⑫上述提议在同年7月于南京召开的、由中央和各省财政负责人出席的全国财政会议上通过。

二、中央银行的诞生及其角色定位

1927年6月,南京国民政府任命周佩箴为中央银行筹备主任,开始着手筹设工作。初拟行名为国立孙文银行,后决定保留中央银行之名,以示对孙中山在广州创设中央银行的纪念。同时参酌广州中央银行组织章程,拟定《中央银行条例》17条,10月22日经修正为19条,由国民政府公布。其要点为:

1、“中央银行为特定的国家银行,由国民政府设置经营之”,资本总额定为国币一万万元,由国库支給,其一部分经政府核准可由国内银行认购。

2、总行设在国都或上海,分支行分设于各省会及商业繁盛都市。享有发行兑换券、经理国库、募集或经理公债、铸造及发行国币等特权。

3、规定中央银行经营业务种类、范围包括国库证券及商业确实票据之买卖贴现或重贴现,办理汇兑及发行期票及汇票,买卖生金银及各国货币,经收各种存款,并代人保存证券、票据、契约及其他贵重物品,以金银货及生金银作抵押为借款,代银公司收解各种票据之款项,以政府发行之证券或政府保证之各种证券作抵押为活期或定期借款等,并同时经营一般银行业务,但为保证银行自身安全,不得经营各种工商事业及有投机性质之营业。

4、在组织管理方面,条例规定中央银行处理一切业务,受国民政府财政部之指挥。中央银行设行长一人,副行长二人,由政府任命。^⑬

显然,上述规定意在加强政府的管制力量。同日,国民政府又颁布《中央银行监理委员会组织条例》,规定由国民政府特派委员五人及财政部长、中央银行行长、副行长组成,委员会主席为财政部长、常务委员、中央银行行长,负有决策之责。^⑭这一规定使财政部长在中央银行中的地位十分重要。通过上述中央银行的组织设计,可以清楚地看到政府试图将中

央银行办成一个完全由政府支配的全国金融中心意向。

1928年1月,宋子文执掌财政部后,为了使政府“能于短时期内收建立国家银行之功效,自以确定现已有历史而博得民众信任之中国银行为中央银行,最为便捷”,于是以必须使用“中央银行”名称和政府股份须多于商股为条件商之于中国银行,结果自然遭到避政府干预尤恐不及的中国银行“婉予拒绝”。^⑭当宋子文向交通银行提出类似建议时,亦遭到同样的回绝。^⑮另外,宋子文也曾打算将广州中央银行改组为新政府的中央银行,但因该行信誉欠佳而放弃。最后只得考虑另设一新银行,即取名为中央银行,作为国家最高金融机关。但是,资金筹措仍是一个难题。经多方努力,宋子文以中央银行日后发行兑换券不超过4000万元,以及银行业每日收到该行兑换券均可当日轧现等为交换条件,终于商得张嘉璈代表中国银行同意给政府提供一笔贷款,用以开办新银行,并承诺愿意在公债发行上与政府合作。交通银行上海分行也作了同样承诺。^⑯虽然政府此时亦欲控制中、交二行,但时机尚不成熟,所以最后宋子文接受张嘉璈的建议,将中国银行改组为国民政府特许的国际汇兑银行,交通银行改组为特许的发展全国实业银行。国民政府资本虽然渗入两行,但实际影响并不大。

1928年10月5日,国民政府修正公布《中央银行条例》20条,对原条例及《中央银行监理委员会组织条例》予以废除。新条例大多沿袭原有条文,但将资本额修定为2000万元,且规定由国库一次拨足,必要时可集商股,但不得超过总额的49%。^⑰这一变动显示了政府财力的困乏。如此薄弱的资本额,使中央银行在信用方面不仅无法与实力雄厚的外国大银行抗衡,即便在本国银行中也无法与中国、交通等历史较久、信用昭著的银行竞争。另外,这一变动也表明政府扼制商股,以图在资本结构上完全把持中央银行的策略。条例明确规定,中央银行总行设于上海。因为“当时财政当局认

为中央银行的成功,关键在于中央银行能否在上海的中外金融业中培养其竞存与滋长能力;且长江下游各省与中央的财政及中央银行的发展,关系甚大,而这各省的金融枢纽是在上海”^⑱。

在权力结构与内部机构的组织设计方面,新条例规定,中央银行采三权分立制。总行的最高权力机构由理事会、监事会和总裁组成。理事会为决策机构,凡有关中央银行业务方针审定、发行数量审定、准备集中规划、预算决算审定、各项规章编订、分支行设立与废止、资本增加等事项均由其议决,交总裁执行。理事定为9人,由国民政府特派,其中应有实业界、商界、银行界代表各1人,任期均为3年,期满得续派连任。另由国民政府于其中指定5人为常务理事,在职期内,不得兼任其他银行职务。监事会是监察行务的机构,由国民政府特派7人组成,其中应有实业界、商界、银行界代表各2人,国民政府审计机关代表1人。监事任期,除审计机关代表由政府随时选派外,其他6人均均为2年,每年由国民政府于每界代表中改派1人,第一任监事有3人任期为1年,由国民政府指定。其主席在监事中推举产生。中央银行设总裁1人,总理全行事务,执行理事会议决一切事项,并为理事会主席,由国民政府特任。副总裁1人,辅佐总裁处理全行事务,由国民政府简任。二者均由常务理事中遴选产生,任期3年,期满后得续派连任。

新条例删除了原有财政部长指挥中央银行处理一切业务及财政部长为监理委员会当然委员及主席的条款,体现出中央银行直属国民政府的行政地位。当然,新条例也体现出国民政府对中央银行最高权力机构的控制。总裁兼理事会主席,不仅使立法权从属于行政权,而且也使监察权难于发挥应有的作用,再加上监事不代表股权,更限制其制衡力量。在实际任命中,中央银行总裁由财政部长兼任,这尤使中央银行易于受制于政府的财政意图,缺乏相对独立性。不过从另一方面看,新条例

对领导人任期的明确规定,有助于中央银行人事安定和行务稳健,使之不易受政潮影响而稳定地发挥调剂金融的作用。特别是对理监事人选的要求,使中央银行内聚集了一批上海银行界、商界与实业界的精英人士,如银行家叶琢堂、钱永铭、陈光甫,钱业家王宝岑、实业家荣宗敬、周宗良等,而总裁宋子文、副总裁陈行亦曾留学美国,学有专长,这无疑有助于中央银行树立坚实的信誉,加强与上海各界的合作关系,“通各业之生气,顾各业之利害,以免隔阂偏袒之弊”^④,促进银行业现代化进程,从而有效执行中央银行职能。

中央银行内部机构各有专司,总裁之下设有业务、发行两局,分掌营业、发行事务。业务局设总经理 1 人,发行局设总发行 1 人,由总裁呈请国民政府简任。另设秘书、稽核两处,置总秘书与总稽核各 1 人,局与处平级。局处之下,复各设科,以利行务。值得注意的是,新条例将发行与业务分离,各主其事,不相混合,这种发行独立制度的用意在于表明中央银行准备充实、公开慎重的经营原则,实为“承粤汉之后,不得不重树稳固之基础,以期未来之发扬光大”。^⑤此外,新条例亦规定,在总行之下,可于各地设立分支行或办事处。

1928 年 10 月 5 日,国民政府公布《民国十七年金融短期公债条例》,决定发行短期公债 3000 万元,以关税内德国退还赔款中除去应付十四年公债及治安债券外之余款项下为担保品。^⑥随后指定从上项公债中拨出 2000 万元,交付中央银行作为股本。^⑦25 日国民政府即核准公布《中央银行章程》10 章 45 条。该章程依《中央银行条例》所定原则,较为周详地规划了中央银行的资本结构、业务范围、特权、内部组织与职掌权限,使中央银行得以依法运转而发挥作用。同日,国民政府还核准公布《中央银行兑换券章程》10 条,规定中央银行发行须按照发行数额十足准备,以 60% 为现金准备,包括现币与生金银;以 40% 为保证准备,包括财政部发行或保证之有价证券与短期确实商业

票据。另规定发行准备完全公开,每旬应将兑换券发行数额表及准备金额数表公布。^⑧此一规定实际吸收了中国银行所行之发行准备完全独立、发行会计完全公开并按旬由监事审核公布的发行政策,目的在于确保中央银行纸币之信用,以防重蹈粤汉中央银行信用失败之覆辙。^⑨

1928 年 11 月 1 日,经过多方准备,中央银行终于在上海黄浦滩路华俄道胜银行旧址宣告成立。开幕式盛况空前,国民政府党、政、军各界要人、外国驻上海使节、上海中外大银行家、财经界名流等都出席了开幕式,国民政府主席蒋介石亲自为中央银行授印。宋子文致答辞时特别指出,中央银行与广州、汉口中央银行不发生连带关系,直辖于国民政府,执全国最高金融大权,地位超然。经营上采国营制,不以银行自身利益为目标,而以全民利益为经营方针。并宣称“创设中央银行的目的有三:统一国家之币制;统一全国之金库;调剂国内之金融”^⑩。

三、结论

综上所述可见,中央银行筹设的整个过程都是按照世界上先进的中央银行蓝本进行的,从酝酿到诞生,国民政府都给予高度重视,并从法律上确立其国家最高金融机关的地位,但是,中央银行成立时的地位并不巩固,力量亦不强大。在中央银行成立前后,国民政府着手改组中国银行与交通银行,先后公布了中、交两行条例与章程,使其成为国家特许的专业银行,隶属于财政部。同时将两行总管理处由北京迁到上海。另外,为了突出中央银行地位,使两行改行董事长制,董事长代表全行。中国银行总裁改称总经理,总裁之称于是为中央银行所专有。^⑪但是因为该两行历史久,实力强,信誉高,政府在财政上亦需其协助,融通资金,挹注财政的需要使两行不能不继续依靠原有业务,于是政府仍允其发行兑换券,并得经理

一部分国库。^②请看下表:

1928年中央、中国、交通三银行资产负债比较表

单位: 银元

科目	资产类		
	中央银行	中国银行	交通银行
现金	7,963,242	22,740,000	33,862,327*
各项放款	14,814,483	316,710,000	119,737,213
发行兑换券准备金	11,712,923	172,300,000	68,026,114
有价证券	9,990,000	32,600,000	8,561,704
营业用房屋器具	2,037,215	4,970,000	1,964,990
其他资产	952,933	45,590,000	4,527,242
总计	47,470,796	594,910,000	236,679,590

科目	资产类		
	中央银行	中国银行	交通银行
资本总额	20,000,000	25,000,000	10,000,000
公积金及盈余滚存		3,820,000	2,876,324
各项存款	13,410,468	387,690,000	128,959,959
发行兑换券	11,712,923	172,300,000	68,026,114
其他负债	108,045	6,100,000	26,817,193
纯益	239,360		
总计	47,470,796	594,910,000	236,679,590

注: * 此项数字包括存放同业数额。

①姚崧龄:《张公权先生年谱初稿》上册,台北:传记文学出版社,1982年,第76页。

②贾士毅:《民国财政史》,上海:商务印书馆,1934年,第3、121~123页。

③[美]阿瑟·恩·杨格:《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》,北京:中国社会科学出版社,1981年,中译本,第15页。

④[美]小科布尔:《1927-1937上海资本家与国民政府》,北京:中国社会科学出版社,1988年,中译本,第48页。

⑤《张公权先生年谱初稿》上册,第77页。

⑥《银行月刊》第7卷,第8号。

⑦千家驹:《旧中国公债史资料》,北京:中华书局,1984年,第147~149页。

⑧《1927-1937上海资本家与国民政府》,第51页。

⑨《1927-1937上海资本家与国民政府》,第33页。

资料来源:1、崔晓岑《中央银行论》,商务印书馆,1935年,第191页。

2、中国银行行史编辑委员会编著:《中国银行行史》下卷,北京:中国金融出版社,1995年,第912、916页。

3、交通银行档案,中国第二历史档案馆藏。

从附表所列各项业务情况看,中、交两行不但未与中央银行建立起主辅关系,反而与之并立形成鼎足之势。这种情况难免使三行之间在业务上互相竞争,影响中央银行制度发展和职能发挥。

另一方面,此时外商银行凭借治外法权的屏障力,以及不平等条约的保护,仍居中国金融业之优势地位,不仅控制上海、天津等重要城市的外汇市场,操纵黄金与证券买卖,而且还经管国民政府关、盐等重要税款,如汇丰银行保管关、盐税收入的大部分,东方汇理银行和横滨正金银行则保管一小部分。同时还经办国民政府外债事宜,特别是在各地大量发行钞票等,这对新成立的中央银行来说无疑是发展道路上的更大的制约性因素。

正因为上述种种,中央银行在运营中不可能完全脱离普通银行业务,而专事调节金融之责。事实上中央银行为扩充资本和壮大实力,在日后的发展中一直兼营普通银行业务。因此,中央银行便无可避免地与同业发生“争利”之矛盾,以致影响其实现完全意义上“银行之银行”的职能。

⑩中国第二历史档案馆编:《中华民国档案资料汇编》第五辑,第一编(四),南京:江苏古籍出版社,1994年,第389页。

⑪《银行月刊》第7卷,第5号,1927年。

⑫全国经济会议秘书处编:《全国经济会议专刊》,上海,1928年,第91~97页。

⑬《中华民国金融法规档案资料选编》北京:档案出版社1989年版,第520-523页。

⑭《中华民国金融法规档案资料选编》,第523-524页。

⑮《中国银行行史资料汇编》,北京:档案出版社,1991年,第108页。

⑯⑰《1927-1937上海资本家与国民政府》,第91页、89页。

[下转第87页]

百姓的苛扰更甚于捐税。这一时期,摊派十分普遍,有省的摊派,有县的摊派,也有区的摊派,有的是明令的,有的是擅自征收的,甚至各地的保安队长和民团团长的都有权摊派。而每一摊派都层层加码,层层剥削,省方若需款5千元,人民就得摊付万元以上。^②除地方政府搞摊派以外,当地驻军也搞摊派,而且谁也不敢不给。

① 参见吴兆莘:《中国税制史》下册,商务印书馆1937年版,第129-131页。

② 沈雷春:《中国金融年鉴》,1939年出版,第47页。

③ 沈雷春:《中国金融年鉴》,1939年出版,第47页。

④ 吴兆莘:《中国税制史》下册,商务印书馆1937年版,第127-131页。

⑤ 孔祥熙:《十年来的中国金融与财政》,《抗战十年前之中国》文海1948年版,第108-109页。

⑥ 杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社1984年版,第47页。

⑦ 孔祥熙:《十年来的中国金融与财政》,《抗战十年前之中国》,文海版1948年,第110页。

⑧ 参见杨荫溥:《民国财政史》,第49-50页。

⑨ 同①,第47页。

⑩ 孔祥熙:《十年来的中国金融与财政》,《抗战十年前之中国》,第112-113页。

⑪ 同⑩。

⑫ 郑庆平:《略论中国近代农业赋税制度的发展特征》见《中国农史》1986年第2期。

⑬ 严中平:《中国近代经济史统计资料选辑》,科学出版社1955年版,第60页。

⑭ 李荣廷辑:《民元来国内外经济大事记》,《民国经济史》银行学会刊行1948年版,第739页。

⑮ 严中平:《中国近代经济史统计资料选辑》,科学出版社1955年版,第60页。

⑯ (美)扬格:《一九二七至一九三七年的中国财政经济情况》,中国社会科学出版社1981年,第451页。

⑰ 吴兆莘:《中国税制史》下册,第168页。

⑱ 孙文学主编:《中国近代财政史》,东北财经大学出版社1990年版,第310页。

⑲ 同⑱,第311页。

⑳ 孙文学主编:《中国近代财政史》,第310页。

㉑ 同①,第312页。

㉒ 孙文学主编:《中国近代财政史》,第313页。

㉓ 中国经济报社:《中国经济论文集》第二集,生活书店1936年版,第257页。

[董长芝:大连辽宁师范大学历史系
教授 邮编:116000]

[上接第80页]

㉔ 《中华民国金融法规档案资料选编》,第529页。

㉕ 张公权:《中国货币与银行的朝向现代化》,载于罗荣渠、牛大勇主编:《中国现代化历程的探索》,北京大学出版社,1992年。

㉖ 朱斯煌:《银行经营论》,上海·商务印书馆,1939年,第30页。

㉗ 国民政府中央银行档案,中国第二历史档案馆藏。

㉘ 《旧中国公债史资料》,第172页。

㉙ 《银行周报》第12卷,第39号,1928年10月9日。

㉚ 《中华民国金融法规档案资料选编》,第363页。

㉛ 《中国货币与银行的朝向现代化》。

㉜ 《中央银行开幕志要》,载于《银行月刊》,第8卷,第11号。

㉝ 陆仰渊、方庆秋主编:《民国社会经济史》,北京·中国经济出版社,1991年,第316页。

㉞ 《中国货币与银行的朝向现代化》。

[刘慧宇:厦门大学财金系教授
邮编:361005]