

# 南京国民政府时期的地方银行

## ——上海市银行职能功效研究\*

畅童娜

**内容提要:**大多数地方银行在国民政府时期步入正轨,成为当时初兴的银行体系的重要组成部分,以调剂地方金融、服务地方财政、发展公用事业为宗旨。上海市银行是少数运营较为成功的地方银行之一,其兼具官办和商业双重性质,不仅发挥了财政金融的主要职能功效,而且衍生出城市基础设施建设、科教文卫事业发展及民生救济等职能功效,对地方经济稳定发展具有一定的促进作用。本文运用制度经济学原理揭示其背后的原因,并作出上海市银行的积极作用大于消极影响的历史评价。

**关键词:**南京国民政府时期 地方银行 上海市银行 职能功效

近代中国的地方银行是近代地方政府创办的金融机构,以调剂地方金融、服务地方财政、发展公用事业为宗旨。相对于近代国家银行及私营银行而言,关于近代地方银行的研究,显得比较薄弱。多数研究以地方银行的发展历史为主要内容,其中姜宏业主编的《中国地方银行史》比较全面,<sup>①</sup>通过梳理不同地方银行的史料,展现了各个阶段地方银行的发展脉络。现有研究虽已关注地方银行与政府及财政的关系,<sup>②</sup>但是对于地方银行积极作用的分析尚不深入,专门论述地方银行职能的文献更属阙如。

近代地方银行除了具有信用中介、支付中介等一般商业银行的职能之外,更重要的是其财政金融职能。后者是地方政府创办地方银行的直接原因,也是其最主要的功能;在此基础上衍生的城市建设、救济等职能在地方经济发展中的作用也不容忽视。近代金融被认为是财政的“钱袋子”,而从地方银行的角度分析二者关系时,有学者认为地方银行的本质是剥削人民,为地方官僚集团服务。<sup>③</sup>然而,本文通过对上海市银行在财政金融、城市建设、科教文卫和救济等领域发挥的职能功效研究发现,上海市银行在国民政府时期对上海的经济稳定、城市建设以及民生改善的作用利大于弊。这一研究弥补了以往关于地方银行研究的不足,也对当代银行业改革具有一定的借鉴意义。

### 一、上海市银行的建立及概况

20世纪二三十年代,上海是国内外贸易枢纽,凭借其优越的地理位置向全国各地输入大量舶来品和上海机制品的同时,从广大内地吸收大批土货作为上海的工业原料并出口国外。随着贸易和工商业的发展,近代金融业在上海也得到较快的发展,中外银行机构纷纷落户上海。到了国民政府时

[作者简介] 畅童娜,上海工程技术大学管理学院讲师,上海,201620,邮箱:changtongna@126.com。

\* 本文为上海市教委高校青年教师培养资助计划“上海市银行的财政金融功能研究(1927—1949)”(批准号:ZZGCD15023)和上海工程技术大学科研启动项目“近代地方银行的职能研究——以上海市银行为例”(批准号:2015—37)的研究成果之一。

① 长沙:湖南出版社1991年版。

② 伍常安:《近代江西地方银行业的几个发展时期》,《历史档案》1990年第2期;张朝晖、刘志英:《近代地方银行与政府之关系研究》,《财经论丛》2006年第6期。

③ 贺水金:《1927—1952年中国金融与财政问题研究》,上海社会科学院出版社2009年版;汪昌桥:《安徽地方银行史略》,《安徽史学》1991年第4期。

期,上海已成为近代中国的金融中心。著名的汇丰、花旗、麦加利等外商银行纷纷在上海设立分行,当时外商银行的数量已经超过东京及香港。1928年,中央银行在上海设立,中国银行和交通银行将总行迁至上海;大型的华商银行“南三行”“北四行”的总行以及众多的钱庄、小型私营银行和金融机构也集聚上海。1934年6月底,上海的商业银行数量已经占全国的44%,实收资本、存款和放款分别占到72%、75%和76%以上。<sup>①</sup>作为远东金融中心,上海拥有银行业发展必备的专业人才、先进制度以及较为完善的市场。

然而,这一时期上海的城市建设发展缓慢,城市的基础配套设施,尤其是华界的公共事业建设较为落后。当时上海相对安定的生活环境和众多谋生机会吸引了大批的外来人口,给城市的发展带来了很大的压力;人们的居住和生活问题,尤其是劳工、佣工等低收入人群的生存状况,以及与就业密切相关的教育问题等亟待解决。

上海城市基础建设和众多民生问题对上海特别市政府提出了迫切的要求,而创办市立银行显然有助于解决这些问题。当时社会舆论纷纷要求建立市立银行,认为建立市立银行可以扶助各种合作事业,为小工商业和农业融通资金;办理各种社会保险业务,为市民的生活提供保障;为市政建设及公共事业的推广融通资金;监督管理市属各机关的缴款事宜、稽核公库等。早在1927年,银行家王志莘在《银行周报》上撰文,提出创设上海市银行的6个原因:“为统一市政府财政,便于管理监督计”;“为调集巨额资金,便利本市建设事业进行计”;“为扶植市内公用事业及各项农工商业之进展计”;“为保护本市公有资产及公共团体基金之安全计”;“为提倡民众节俭储蓄,安定市民经济生活计”;“为救助贫民生计,调剂平民金融计”。<sup>②</sup>由此可见,上海市银行的设立既有近代金融发展的天时地利条件,也有其客观的社会经济原因。

在这样的历史背景下,上海市银行于1930年2月17日由上海市政府创办成立,总行位于天津路66号。上海市银行开幕典礼时,市长代表潘公展的答词中提到“俾将来市行基础日臻巩固,业务日益发展,以期先总理大上海计划之实现。此一点兄弟尤当代表市府极所企祷”,<sup>③</sup>可见,政府进行城市建设,产生筹集和管理资金的需求是上海市银行成立的直接原因。抗战前,上海市银行的资本全部来自于市政府;战后实行股份制,名义上为官商各半,实际上市政府所占股份为50%,财政局垫付商股48.6%,<sup>④</sup>市政府垫付商股1.4%。<sup>⑤</sup>管理层也始终由市政府聘任,负责政府各部门的资金往来也因此成为其主要业务。1937年8月淞沪战役爆发,上海市银行的业务深受影响,11月上海沦陷,伪市政府欲接收上海市银行所有资产,而上海市银行拒绝移交,遂于1938年2月3日奉市长俞鸿钧命令停业。抗战胜利后,上海市银行于1945年9月27日复业。复业后,市银行正式代理市金库,与政府部门的往来更加频繁。1947年2月,公库存款占负债总额达到约74%。<sup>⑥</sup>上海市银行始终保持相对的独立性,历年营业均有盈余。由于通货膨胀愈演愈烈,上海市银行多次缓解地方财政的燃眉之急,协助政府稳定经济。解放后,上海市银行由上海市军事管制委员会接收。

## 二、上海市银行的职能功效

上海市银行成立之初,即标明其职能定位“一方为综辖市府收支酌盈剂虚,以收财政统一之实

① 黄鉴晖:《中国银行业史》,太原:山西经济出版社1994年版,第157页。

② 王志莘:《创设上海特别市立银行之建议》,《银行周报》第11卷第47期(1927年12月)。

③ 《上海市银行开幕》,《工商半月刊》第2卷第4期(1930年2月)。

④ 《三十五年上海市银行盈余分派表》,上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—1106。

⑤ 《上海市银行复业后第10次董事监察人联席会议记录》(1948年5月31日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—388(3)。

⑥ 《上海市银行复业后第6次董事监察人联席会议记录》(1947年2月19日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—388(3)。

效,一方为发展地方经济通商惠工,以维平民生计之均恒”。<sup>①</sup> 据此,上海市银行以财政金融职能为基础,依靠商业性运作,通过以下两个途径产生功效:一方面作为银行机构,通过为政府及其附属机关融通资金,既为政府机构的正常运行提供便利,促进各部门职能的发挥,又运用商业运行手段避免了地方政府债务给银行体系带来的风险,为地方债的监督提供了便利;另一方面作为上海市政府的附属机关,能够协助政府维护财政经济稳定,促进城市建设和改善民生水平。

作为上海市政府的附属机构,上海市银行的运营目标与政府的财政政策目标在较大程度上是一致的。通过开展针对低收入阶层的贷款活动以及与政府平抑物价相关组织的密切配合,上海市银行对调节资源配置、促进就业、维护经济稳定等财政政策目标的实现起到了积极作用。

### (一) 协助政府发挥财政职能

国民政府建立后,虽然经济状况与政治形势较前有大程度的改善,但是局部战乱以及频发的自然灾害给经济稳定带来了很大威胁,尤其是靠天吃饭的农民阶层以及收入微薄的小工商业阶层的日常生活得不到保障。然而,掌握财权的中央政府忙于军费开支的筹措,无暇顾及于此,资金缺乏的地方政府则心有余而力不足。作为地方政府附属机关的地方银行,恰恰成为政府实现财政政策的桥梁。上海市银行通过相关业务的开展,代替政府发挥财政职能,实现优化资源配置、调节收入分配及维持物价稳定,达到公平与效率的财政目标。

1946年,为了调节各地食盐的供求状况,稳定盐价,安定盐民生计,中、中、交、农四行及四联总处组织各盐区盐贷银团征求银钱两业是否愿意参加。表1是银团团员名单,从认贷金额来看,除了国家金融机构和金城银行之外,上海市银行的认贷金额是比较多的,甚至多于“北四行”中的中南银行和“小四行”中的四明银行。1946年11月,盐政总局拟定豫区贷款40亿元,上海市银行则承贷了4000万元。<sup>②</sup> 相对于银行的资本和规模而言,市银行的认贷金额更能充分证明,其与一般商业银行的定位与职能不同,即不是以盈利为目的,而是以配合政府政策、维护经济稳定为主要职能。

表1 1946年参加上海区食盐贷款银团团员行庄名单 单位:百万元

行庄名称	认贷金额	行庄名称	认贷金额
中国银行	5 565	江苏农民银行	2 455
交通银行	4 770	上海市银行	200
中国农民银行	3 180	山西裕华银行	200
中央信托局	1 192.5	中南银行	50
邮政储金汇业局	1 192.5	茂华银行	50
金城银行	500	聚兴诚银行	50
新华银行	150	通惠实业银行	50
口中银行 <sup>1</sup>	150	泰和兴银行	40
建设银行上海分行	20	大中银行	30
中国垦业银行	20	—	— <sup>2</sup>
永大银行	20	大康银行	20
惠中商业储蓄银行	20	大陆银行	100
江苏银行	100	国华银行	100
四川美丰银行	100	和成银行	100
四明银行	100	上海亚西实业银行	100
上海煤业银行	10	开源银行	10
女子商业银行	10	正明银行	10

资料来源:《上海区食盐贷款银团与上海市银行关于食盐贷款的往来公函》,上海市档案馆藏,档号 Q61—1—456。

注:1. 银行名原文模糊。

2. 原文空白。

① 《1930年上海市银行营业计划书》,上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号 Q61—1—10。

② 《上海区食盐贷款银团与上海市银行关于食盐贷款的往来公函》,上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号 Q61—1—456。

上海市银行在救济民生、促进就业方面的积极作用亦不能忽视,无论从放款规模还是贷款利率,都凸显了其不同于国家银行和私营银行的运营宗旨。1945年,由于整个工商行业的形势十分不景气,失业人数众多,许多小工商业已经沦落到摊贩地位。而这些小摊小贩的信用,不似公司商号,不能从普通银行获得活动资金。战前尚有社会局开办的贫民借本处以及一些慈善团体的照应,战后由于物价节节攀升,公私经济同感困难,社会局的平民借本处也没有恢复起来,而私人举办的金融机构又绝无仅有。这些小本经营的人,除了以高利向典当质押外,没有其他融通资金的途径。上海市银行为救济本市贫苦失业平民,决定举办“小本工商业贷款”,贷款户头以摊贩等为对象,放款取息“绝不稍以贸利为目的”,与发放于公用、工务事业等方面之大宗款项,同一利率。<sup>①</sup>

1947年,上海市银行为了配合政府的政策,扩大了小本工业贷款额。与以前贷款不同的是,“第一次贷放二亿元,旋增加至五亿元,现又经市参议会会议决,请市府转饬市行扩大办理,每户贷额增至一百万元,期限六个月,在满三个月时,先行偿还本息半数,余俟到期归清,利率按月五分计算。”<sup>②</sup>此次贷款亦非盈利性质,对比当时典当的月息,是小本贷款的7倍多,足见其纯粹是出于政策性的需要。同期,上海市社会局下辖的小本贷款委员会也在开展类似的业务,据当时记载,“此事甫经发表,各公典所接到的申请书,早已超过了定额”。<sup>③</sup>不同的是,其贷款总额仅1亿元,每户最高数额也才50万元,贷款期限只有4个月,并且每个月还一次本息。<sup>④</sup>

将社会局与市银行的贷款相比较:首先,市银行在每笔贷款额和贷款总金额上都多于前者,并且还款期限也更长,说明市银行自身实力和活动力度都优于前者;其次,前者委托市立各公典办理,由公典派人核查申请人,而市银行则不仅调查申请人的状况,还包括其所在公会的营业性质、会员家数、公会成立时日、负责人姓名、会员曾否向社会局注册以及经济状况等,<sup>⑤</sup>显然,市银行较前者更具专业性,控制风险的能力更强。由此不难发现,地方银行在协助政府实现财政政策目标时表现出的与生俱来的优势,既有改善民生的意愿,又有落实政府政策的实力,这也正是财政职能成为地方银行核心职能的原因。

在市场机制的作用下,大幅度的物价上涨会导致通货膨胀,如果政府不加以干预,必然会制约经济的稳定与发展,甚至造成社会的动荡。保持物价稳定,政府力量有时是不够的,上海市银行在调节经济方面同样有所作为。1930年4月,上海市米价高涨,民食恐慌。经社会局调查发现,“洋米到货不为不厚,而价继长增高……察核情形,难免利用粳米市面紧张,趁机攫利,不独妨害本市民食,亦且影响全国民生,驯致产地涨价,洋商居奇,国计民生,交受其害。”<sup>⑥</sup>于是,米粮平价委员会奉令组织成立,通过政府采购洋米,并低价向市场供应,来缓解物价上涨的压力,同时消除市民的恐慌情绪,其中关于筹款抵补采购洋米亏耗问题,拟定为10万元至15万元,各团体将款陆续送交上海市银行收足,将来米粮到埠、垫款出货以及代收平价米售款等事,统由上海市银行办理。<sup>⑦</sup>

上海市银行理事会认为“垫款代办收付平价米粮款项一案,事关救济全市民食,本行自应力为赞助”。<sup>⑧</sup>

① 《市银行筹办小本工商贷款》,《金融周报》第13卷第8期(1945年11月)。

② 《上海市银行准备扩大小本工业贷款》,《申报》1947年5月11日第6版。

③ 《小本贷款问题》,《申报》1947年4月8日第2版。

④ 《上海市小本贷款委员会贷款办法》,《金融周报》第16卷第15期(1947年4月)。

⑤ 《上海市饼干面包糖果食品商业同业公会与上海市银行关于扶植小工业请求小本工业贷款的往来函》(1947年5月12日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—666。

⑥ 《社会局取缔洋米居奇》,《申报》1930年4月12日第4版。

⑦ 《上海特别市米粮平价委员会委员长潘公展为米粮到埠垫款、出货及代收平价米售款等事致上海市银行函》(1930年4月18日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—4。

⑧ 《上海市银行理事会第8次会议》(1930年4月28日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—273。

一方面,通过同业合作,由指定钱庄收取分销处的米款,然后转解市银行。<sup>①</sup>同时,在各业缴款不见踊跃的情况下,届期要照额垫付款项,保证每期的米粮采购顺利进行,期间,上海市银行先后垫付各期的米款金额逾20万元。对此,当时的报纸亦对市银行的行为客观陈述并给予肯定:“本市米价飞涨,民食维艰,市府前经组织米粮平价委员会,积极筹办平糶,以资救济,所有第一次购米垫款七万余元,已由市银行垫付,现又定米五万包,须付定银五万两,亦由市银行代垫,并该行行将会同银钱界同业组织银团,以便继续应付出货垫款,闻平价米实行期,业已拟定,不日将分区举办,由此调剂民食,当不致再生恐慌,市银行之利及民生,良匪浅鲜。”<sup>②</sup>

## (二) 促进城市基础设施建设

由于基础设施项目的准公共物品性质,城市建设资金所具有的一次投入量大、回收周期长等特点,当社会环境不稳定时,收益得不到保障、风险较大的缺陷,使得一般性商业金融机构不愿涉足。基于公共利益的考虑,只能由政府出面来承担。国民政府时期,上海市政府的资金管理与筹集由上海市银行负责,因此,上海市银行在城市建设中必然发挥关键作用。

上海市银行对城市建设的支持主要体现在交通、水电煤、居民住宅及公共服务等领域,本文仅以交通事业为例来揭示上海市银行职能发挥的过程。最能体现上海市银行对交通事业支持的是市轮渡建设项目,对该项目的投资几乎贯穿于抗战前的整个时期,工程需款数额庞大,资金运用较为复杂,涉及轮渡和码头建设相关各方。

1930年,由于行驶在南京路外滩至东沟间的两艘轮渡终年不停航,无暇满足整理维修的要求,以及轮渡载客量较大,商办轮渡航线与市轮渡航线部分重复且办理未尽得宜,有民众呈请市政府解决。因此,需要添造市轮渡2艘,一系备用,一系加入高桥航线行使。此外,还需添造对江渡轮3艘,在高桥和庆宁寺两处分别建造浮码头3处。<sup>③</sup>然而,轮渡码头的建筑需费浩繁,而市库支绌,又无余款可以支用,所以虽具计划,终感无法推行。直至上海市银行成立,市长张群才囑公用局会同财政局与市银行磋商。<sup>④</sup>市轮渡扩充业务共计3期,每期扩充均须投资数十万元,在计划书已定之后,历次均与市银行磋商借款,扩充借款总数达120万元。截至1936年6月底止,对于市银行之负债数额计为41万余元。<sup>⑤</sup>相比之下,轮渡总管理处的资产从接收之初的不足4000元,增加到1936年底的国币160万元,从7艘拖船、3艘快船舢板,扩充到12艘轮渡、10多处码头。<sup>⑥</sup>显然,有了上海市银行的参与,市轮渡项目得以开展,并持续扩大规模,它对城市交通业的贡献不言而喻。

然而,对于银行本身而言,此类工程不仅所需资金数额庞大,而且工程持续时间较长,贷出的款项面临极大的风险。“一·二八事变”爆发后,市轮渡营业受到影响,对于市银行的借款本息无法应付,计划将市轮渡产业交由上海市银行接管,请市银行将接管方法预为筹划。面对此种状况,银行方面亦很难处理,认为“设在该局(公用局)管辖之下不能行驶,则本行自亦无法处分。”<sup>⑦</sup>为了保全市轮渡产业的安全,上海市银行仍请公用局设法办理。即便如此,市银行并没有停止对该项工程的支持,依然根据工程需要,陆续拨付资金,并于1933年1月顺利完成第二次扩充借款案。

值得注意的是,上海市银行不仅向轮渡码头项目给予资金支持,而且参与市轮渡的管理工作。1933年,市政府设立上海市兴业信托社,经营信托地产保险等业务,并经理市内各项公用事业,市轮

① 《上海特别市米粮平价委员会关于核收各分销处米款事致上海市银行函》(1930年5月7日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61-1-4。

② 《市银行垫款办米平价》,《申报》1930年5月3日第18版。

③ 《上海特别市轮渡拟造两渡轮说明书》,《上海特别市公用局业务报告》1930年第1-6期。

④ 《上海市轮渡》,张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊(经济金融)》第628册,郑州:大象出版社2009年版,第398页。

⑤ 《兴业信托社承办市轮渡公司沿革》(1936年9月),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q422-1-1。

⑥ 《上海市轮渡》,张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊(经济金融)》第628册,第398页。

⑦ 《上海市银行理事会第30次会议》(1932年2月17日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61-1-276。

渡业务遂拨归信托社管理。而兴业信托社是上海市银行将其信托部独立后生成之机构,该信托社的管理人员主要来自于市银行。抗战前,市银行还协助其创办附属产业,包括高桥公共汽车、高桥海滨浴场及水上饭店。这些附属产业不仅丰富了民众生活,而且增裕了轮渡营业,一定程度上缓解了基础设施本身盈利能力弱的缺陷。1937年,沪战西移,轮渡被迫停航,待战时胜利,由于兴业信托社复业较迟,而市公用局成立在先,市轮渡及附属事业均由公用局代为接收。<sup>①</sup>

除了轮渡、码头之外,上海市银行还参与了机场、公路等的建设项目。1934年12月,因扩充龙华飞机场,市财政局向上海市银行筹款,市银行鉴于款关要需,遂与邮政储金汇业局平均分担贷款53万元,期限3年。<sup>②</sup>1935年3月,市财政局筹拨沪苏路直达公路沪昆段工程经费,向市银行借款30万元。市银行在相关手续尚未办妥之前,考虑到工程经费需款恐亟,先行拨借5万元以资应用。<sup>③</sup>

### (三)支持科教文卫事业发展

抗战胜利后,教育文化经费在地方财政支出中所占比重急剧下降,虽然市政府与教育局都意识到教育经费严重不足的问题,但是并未采取任何切实有效的措施。上海市银行对教育事业的支持表现在,一方面对学校硬件设施的建造给予资金帮助,另一方面为学生提供更多求学的机会。以后者为例,1946年1月市银行代总经理再次强调“本行与普通商业银行立场不同,营业宗旨以为本市市政府服务暨为本市全体市民谋便利与福利为原则,自复业以来先后举办代理市公库及教育贷金,无不为了适合上项宗旨而行者”,“为辅助本市清寒市民筹措子女教育费用起见,特举办教育贷金,并组织上海市民教育贷金审核委员会,由本行三人,市教育局二人,教育界四人组织而成”。<sup>④</sup>

贷金制度最初是1938年由教育部针对沦陷区经济困难的学生,制定《公立专科以上学校战区学生贷金暂行办法》,以保证贫困学生可以继续学业。上海市银行开展这项活动一直持续到1948年上半年,以1947年下半年为例,通过参照学校收费标准,规定大学生150名,每名40万元,高中生200名,每名30万元,初中生300名,每名25万元,小学生800名,每名20万元,共计1450名,贷金总额为35500万元。<sup>⑤</sup>虽然相对于数以万计的学生而言,获得贷款的学生凤毛麟角,但对上海市银行而言,风险并不小。1948年1月,对于是否要继续举办教育贷金,市银行周秘书说明了相关情况:“本行举办教育贷金已届四期,历届贷出款项以户数众多,款额零星,不易追偿,积欠在二亿九千一百万元之谱,现虽逐日追收,每天仅收回二三百万元不等”,可见该项贷款对市银行造成的损失。然而,市银行并未因此而放弃,周秘书曾提议“市政府有统一奖学金委员会之设立,本行上年度曾捐助二亿元,该会近已函请本行继续捐助,数额将较上年度为多,复查此项统一奖学金之发放,几占全市大中小学生百分之六十强,贫苦学生均得沾惠,本行除依例捐助外,教育贷金似可中止举办,以节物力而免损失”,而行务会议最终决议“教育贷金与统一奖学金性质不同,仍应继续举办,惟贷款技术应力求改进以免损失”。<sup>⑥</sup>

医疗卫生是与市民生活息息相关的另一个重要方面,抗日战争期间,华界医疗卫生设施遭到严重破坏,抗战胜利后,市卫生局统一管理全市的卫生事业,这对于财政状况大不如前的市政府而言,无疑是雪上加霜。虽然市银行有时因“市库支出浩繁,头寸异常支绌”,难以满足所有的需款请求,<sup>⑦</sup>但是市银行对医疗卫生事业的支持是一贯的。

1949年3月,新设立的上海市第二劳工医院开诊在即,为购置急用家具暨布置诊疗设备,拟先行

① 《上海市兴业信托社简史及组织、业务状况》(1946年),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号S175—1—9。

② 《上海市银行理事会第60次会议》(1934年12月8日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—278。

③ 《上海市银行理事会第62次会议》(1935年3月1日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—278。

④ 《上海市银行第1次行务会议记录》(1946年1月15日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—1152。

⑤ 《上海市银行复业后第8次董事监察人联席会议记录》(1947年9月30日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—388(2)。

⑥ 《上海市银行第23次行务会议记录》(1948年1月12日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—522。

⑦ 《上海市银行1945年放款》,上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—366。

拨借金圆券 1 000 万元济用,利率按市 6 折计算。<sup>①</sup>事实上,市银行对医药卫生行业的贷款利率已经给予优惠,同月放出的仁济医院的贷款,利率已经是市场利率的 7 折,而该项借款由于是奉市政府的训令,利率更低至 6 折。另外,市银行也配合政府,对非政府机构给予资金支持。1946 年顾乾麟等人创办的上海市市民急病医药助金社,医药费用须随时拨付,市政府训令由上海市银行先行拨给,在币制改革之前,透支额数已增加至 40 亿元。1948 年 10 月,由于申请助金的人数增多,流动资金及透支之款不敷医药费,顾乾麟恳请市政府命令上海市银行对于该社透支额数准予暂以金圆 2 万元为限,以便付款而利进行。市银行收到后即贷与其 2 万元,随后的 12 月,在上笔款项即将到期之时,市政府又令市银行放款至 6 万元。<sup>②</sup>该社的正常运转与市银行及时的资金援助是分不开的,两年多来,该社救助的贫苦疾病患者多达 7 000 余人,<sup>③</sup>减轻了很多家庭的负担。

### 三、上海市银行职能功效的评价

上海市银行自始至终在其业务活动中,践行其营业宗旨,体现地方银行的财政金融功效。抗战前,根据《商业月报》对上海市银行的介绍,其代理市金库,代收全市各种税捐,支拨各机关经费之支出,同时,为便利市民缴纳税款,设有 7 所收款总处、30 余所分处。所办放款业务,亦以地方生产公用交通及文化事业为主要对象,至普通工商业放款,则以有裨国计民生,致力生产建设而确属需要经济上之协助者为限。<sup>④</sup>战后,营业状况亦如此。表 2 反映了 1946 年公用事业放款与工商业放款情况,公用事业占工商事业比重最低约为 1/5,最高达 2/3 以上。与相邻的江苏省银行相比,后者以“发展本省工商业为宗旨”,1947 年 6 月底,所有放款中,工商业贷款占 90.3%,公用事业贷款占 2.62%。<sup>⑤</sup>

上海市银行的放款对象及具体用途,也明显地反映了其职能定位。考察 1945 年的放款情况(见表 3),除了金源钱庄、民生实业公司和申新纺织总公司 3 家,其他 15 个放款对象均为市政府及其附属机关或者公用事业相关单位,其中 5 笔为政府行局担保,11 笔为市政府所属单位透支、抵押或暂借,放予《大刚报》的为抵押放款。从放款金额来看,市财政局的透支金额为 3 亿元,远远大于其他放款对象;市府所属单位及由市府附属机关担保的放款金额 71 180 万元,亦占绝对优势,充分体现其调剂地方财政之功效。

表 2 上海市银行 1946 年工商事业与公用事业放款情况表 单位:元

时间	放款对象	金额
2 月 14 日	工商业放款	509 828 976. 17
	公用事业放款	100 000 000. 00
3 月 22 日	工商业放款	550 304 032. 21
	公用事业放款	349 354 472. 25
4 月 13 日	工商业放款	803 852 926. 87
	公用事业放款	318 180 270. 90
6 月 14 日	工商业放款	1 264 991 752. 16
	公用事业放款	391 554 992. 16
8 月	普通商业放款	156 000 000
	公用事业放款	83 000 000

资料来源:《上海市银行 1946 年行务会议记录》,上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号 Q61—1—1152。

① 《上海市银行常务董事会第 56 次会议记录》(1949 年 3 月 24 日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号 Q61—1—815。

② 《上海市府为上海市市民急病医药助金社借款事给上海市银行的训令》(1948 年 10 月),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号 Q61—1—964。

③ 贺兴中:《急病贷金 思顾乾麟》,人民网 [http://opinion. people. com. cn/GB/108236/11086605. html](http://opinion.people.com.cn/GB/108236/11086605.html),2010 年 3 月 6 日。

④ 《上海市银行概况》,《商业月报》1947 年第 24 卷第 4 期。

⑤ 姜宏业主编:《中国地方银行史》,第 261 页。

表 3

上海市银行 1945 年放款情况

单位:万元

放款对象	金额	放款性质	合计
上海市公济医院	100	市卫生局保证	5 700
上海电车公司	4 000	市公用局保证	
商办闸北水电公司	500	市公用局承兑	
上海市市立第二医院	300	市卫生局担保	
上海都市交通公司	800	市公用局担保	
上海自来水公司	20 000	借款 <sup>1</sup>	65 480
上海煤气公司	2 500	借款	
上海电话公司	5 000	暂借	
上海市立图书馆	80	透支	
公用局所属之吴淞煤气厂	2 000	透支	
接收物资管理处	1 000 + 1 000 <sup>2</sup>	透支	
上海市政府印刷所	500	透支	
市公用局	3 400	抵押	
市财政局	20 000 + 10 000	透支	
大刚报	500	抵押	
金源钱庄	2 000	暂借	4 800
民生实业公司	800	透支	
申新纺织总公司	2 000	透支	

资料来源:《上海市银行 1945 年放款》,上海市档案馆藏,档号 Q61—1—366。

注:1. 上海自来水及上海煤气公司的放款未显示放款性质。

2. 不同时间的两笔放款。

从上海市银行发挥财政金融职能的途径来看,其并未像其他部分地方银行一样,从事非法或投机业务,<sup>①</sup>而是通过银行机构本身的性质,与市政府作为两个独立的单位,通过担保、转抵押等正当途径,酌盈济虚。1932年7月,市政府建设塘工,急需资金,商由银团垫借并指定码头捐按月摊还1万元,由税务司出函担保,而税务司未能照办,财政局沈科长则商请市银行代为担保。<sup>②</sup>同时,在市银行的资金不敷应用的情况下,还可以向国家银行转抵押。1935年12月由于冬防将届,所有积欠军警饷金又亟待发放,财政局“经商允中国银行,以兴业信托社向本行(上海市银行)抵押之市轮渡全部财产,转向中国银行押借五十万元,贷与财局以资济用”。<sup>③</sup>

上海市银行作为金融机构,一方面与政府各部门相互配合,调剂资金余缺,促进政府财政职能得到充分发挥;另一方面,上海市政府的债务通过上海市银行商业性运营,便于风险防范,有利于整个银行体系的安全。

与普通的工商业贷款不同,上海市政府及其附属机关的贷款具有以下几个特征:其一,信用贷款比例较大;其二,上海市政府可以直接训令上海市银行发放贷款;其三,某些情况下,上海市银行需要承担贷款的利息成本。对于其他银行而言,这些特征无疑会增加贷款的风险。1936年,上海市政府因国防需款,向中央银行商借时,央行即称地方政府借款对于行章有碍,最后只能通过上海市银行向央行转借。<sup>④</sup>因此,通过地方银行间接给予地方政府的贷款,增加了一重保障,可以降低贷款的风险。而地方政府以地方银行为筹集资金的平台,也便于地方债务的管理,当财政支出远远多于财政收入时,地方银行可以及时发出警示,减少对政府提供的贷款。1948年,市政贷款超过公库存款1倍有

① 参见姜宏业《中国地方银行史》关于广西省银行、甘肃省银行、四川省银行等地方银行的论述。

② 《上海市银行理事会第35次会议》(1932年7月30日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号 Q61—1—277。

③ 《上海市银行理事会临时会议》(1935年12月5日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号 Q61—1—278。

④ 《上海市银行理事会第81次会议》(1936年12月1日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号 Q61—1—278。



余,上海市银行为此调整贷款方针,防止市政贷款对一般存款的过度占用。<sup>①</sup>

虽然上海市银行对地方财政及地方经济产生了积极作用,但是,作为官办金融机构,相对商业银行而言,其自主性受到政府的制约,由此产生的消极作用亦不能忽略。

1948年,国民政府推行“金圆券改革”时,由于国家行局在很多区域没有开设分支机构,因此需要借助地方银行的力量,所以在《财政经济紧急处分令》公布后,中央银行便委托三行两局一库及各省银行代理。上海市银行在第一时间收到中央银行的委托,并通令总行和各办事处及信托部照办,但是,由于规模较小,分支机构数量也不及省银行多,在收换法币时起先仅获得5万元的收换基金。后来鉴于前来收换者过多,基金很快就不敷应用,营业结束尚有大量市民无法办理,为了使市民不用来往奔波,央行又增拨了5万元。<sup>②</sup>

另外,作为政府的附属机关,为了维护国民政府政权的稳定,上海市银行也不得不在军事开支方面予以支持。1948年,上海市银行奉市长手谕,拨捐慰劳军队费用140亿元,其中包括用于内战的劳军大会开支、犒赏市警局、淞沪警备司令部员警费用等。<sup>③</sup>同年,黄百韬在淮海战役中阵亡,市政府请上海市银行免息借与其追悼大会筹备会3000元。<sup>④</sup>

相对于调剂地方财政及发展地方事业而开展的丰富业务而言,上海市银行在推行货币政策及军事领域等方面的业务较少。除此之外,地方银行最为诟病的发行业务,上海市银行始终都未开展,而仅仅从中央银行领取兑换券,客观上抑制了可能产生的金融风险及对地方经济的消极影响。

#### 四、上海市银行发挥积极作用的原因及借鉴意义

上海市银行具有官办性和商业性双重特点,其商业运营的规范性和官办机构的权威性结合发挥了较大的积极作用,这一现象背后有着深刻的制度原因。

如前所述,20世纪二三十年代的上海,急剧增加的人口数量带来了众多的社会问题;与此同时,日益繁荣的经济及贸易,对城市的硬件环境也提出了更高的要求,而华界在水、电、煤及公共交通等方面却与租界差距较大,亟待改善。因此,建立上海市银行的诱因是针对公共品供给长期滞后、制度需求缺口大、交易费用高等不利因素所导致的低效率现象,其设立不仅是中央及地方政府追求租金最大化的意愿,而且也是政府在制度不均衡的历史条件下顺应诱致性制度变迁的需求,以其规模经济优势来降低非正式制度安排的交易费用。显然,上海市银行的建立既解决了现有银行制度的非均衡问题,弥补了公共品提供不足的制度缺陷,也有利于借助自身的商业性运作,减少借贷于商业银行所浪费的交易成本。

首先,上海市银行作为市政府的附属金融机关,直接为政府服务,能够节约各种交易费用;其次,市政府对其附属机构的运营状况能够了如指掌,便于监管和控制;再则,各种金融服务的费用转移到政府机构内部,可以实现潜在的外部利润,从而间接地增加市政府的收入;最后,上海市银行的总理由市财政局局长兼任,后者对市政发展与附属各机关能够发挥的作用、财政开支的有效运用和城市建设规划等信息的掌握,具有先天的优势,在与各部门往来中节省了沟通的时间和成本。

总之,通过创办上海市银行,市政府借助强大的垄断资源,将通过外部金融市场的交易转移到机构内部完成,实现外部性内在化,使市场产生的搜寻、运营、沟通以及监督等一系列交易成本大大降

① 《上海市银行董事会第11次董事监察人联席会议记录》(1948年8月31日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—288(3)。

② 《中央银行发行局为本行代兑基金定为乙等金圆十万元签请查照备具派员领取由》(1948年10月15日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—1032。

③ 《上海市银行董事会第11次董事监察人联席会议》(1948年8月31日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—388(3)。

④ 《上海市银行常务董事会第51次会议记录》(1948年12月24日),上海市档案馆藏,上海市银行档案,档号Q61—1—815。

低,不仅获取“潜在的外部利润”,而且在发挥积极的财政金融职能、促进城市基础设施建设、支持教育卫生事业以及救济民生等方面具有明显的功效。

地方银行的产生往往是强制性制度变迁的产物。尽管上海市银行是诱致性制度变迁的主体,但它是当时市政府主办的附属金融机构。从这一意义上说,它仍是地方政府在追求租金最大化目标下一种强制性制度变迁的安排。作为市政府创办的金融机构,上海市银行在协助政府推行财政和金融政策时,的确存在充当“钱袋子”乃至搜刮民脂民膏的行径。但是,从上海市银行整体的发展历程来看,其产生的消极影响相对于其做出的积极贡献而言是次要的。笔者对其作用的总体评价是利大于弊。

近代的地方银行作为金融机构虽然已经消失,但是其职能功效在当代却被城市商业银行及国有银行代替。目前,高额的地方政府债务与地方政府的融资方式、地方财政收支的管理体系有着密切的关系。国民政府时期上海市银行在辅助政府进行经济建设的同时,利用自身的优势,履行监督职能,根据地方财政状况,将地方政府债务控制在安全的范围之内。金融机构这种将财政收支的管理、监督、财政职能发挥相结合的方式,有利于实现信息对称和风险控制,缓解地方政府资金压力,为当代的金融改革提供了借鉴经验。

## Study on the Function and Efficacy of Local Bank-City Bank of Greater Shanghai in the Period of Nanjing National Government

*Chang Tongna*

**Abstract:** Most local banks in Modern China went to the right track in the National Government Period, which was an important component of the initial banking system and aimed to regulate local finance and develop public utilities. The City Bank of Greater Shanghai was one of the few successful local banks, which had the characteristics of both government-run banks and commercial banks. Its main function and efficacy was finance, which generated the function and efficacy of the construction of infrastructure, the development of science, education and health undertakings, and the relief of poverty and so on. It played a role in the stability and development of local economy. The paper uses the principle of institutional economics to find the reasons and concludes that the positive effects of the City Bank of Greater Shanghai outweigh the negative impact.

**Key Words:** Period of Nanjing National Government; Local Banks; City Bank of Greater Shanghai; Function and Efficacy

(责任编辑:王小嘉)