近代中国存款保证准备制度研究*
——发展历程及功能定位

程　霖[1]，何业嘉[1,2]
（1. 上海财经大学 经济学院，上海 200433；2. 兰州财经大学 经济学院，甘肃 兰州 730101）

摘　要：存款保证准备金制度是近代中国银行制度的重要内容。现有研究只认为其是一种存款准备金制度，而未从存款保证制度的角度加以解读。文章从理论传播和制度实践两个层面梳理了近代中国存款保证准备制度的发展历程，并阐释了其制度特征与成因。结果表明：(1)近代中国的存款保证准备制度受到美国存款保险制度的影响，可从直接影响和间接影响两个方面来分析。美国存款保险制度在近代中国的传播经历了一个从否定到逐步肯定再到学习借鉴的过程。(2)随着中央银行制度的逐步完善，近代中国存款保证准备金制度的存款保险功能经历了“局部尝试—全面拓展—逐步独立”的过程。(3)虽然近代中国存款保证准备金制度的存款保险功能是在学习和借鉴美国存款保险制度的基础上形成的，但与美国不同的是，近代中国的存款保证准备金制度只体现出强制性特征，主要原因是：存款保证准备金制度对近代中国金融监管制度体系具有“路径依赖”。文章为当下中国存款保险制度的渐进式构建提供了历史经验和启示。

关键词：近代中国；存款保证准备金制度；存款保证；强制性存款保险
中图分类号：F092.6；F832.9　**文献标识码**：A　**文章编号**：1001-9952(2015)08-0118-13

一、引　言

存款保证准备金制度作为近代中国银行制度的重要内容之一，实际上包含了保证金制度和准备金制度两个方面的内容。以往学者的关注重点大多在于其准备金制度的功能发挥，而忽视了其保证金制度的功能研究。[①]纵观近代中国存款准备金制度的发展历程，可以发现：该制度直到 1942 年才真正得以实施，且由于近代中国货币制度与中央银行制度的不健全，准备金制度的功能一直未能得到发挥。[②]杜恂诚(2000)认为，南京国民政府中央银行实行的存款准备金制度和再贴现制度“并不能真正成为中央银行的货币政策工具，而只是摆

收稿日期：2015-03-11
作者简介：程　霖(1963－)，男，湖北罗田人，上海财经大学经济学院教授，博士生导师；
何业嘉(1983－)，男，陕西宝鸡人，上海财经大学经济学院博士研究生，兰州财经大学经济学院教师。

①参见杜恂诚：《中国近代两种金融制度的比较》，《中国社会科学》，2000 年第 2 期；李桂花：《论近代中国中央银行的形成时间、制度类型与功能演进》，《中国经济史研究》，2001 年第 2 期；刘平：《近代中国银行监管制度研究(1897－1949)》，复旦大学出版社 2008 年 10 月第 1 版。

②参见李桂花：《论近代中国中央银行的形成时间、制度类型与功能演进》，《中国经济史研究》，2001 年第 2 期；程霖：《近代中国中央银行制度思想演进》，《财经研究》，2005 年第 3 期；李昌宝：《中国近代中央银行思想研究》，2007 年复旦大学博士论文；李永伟：《论南京国民政府中央银行货币发行制——以政府主导下的制度生成过程为视角》，《金融教学与研究》，2010 年第 1 期。

摆中央银行的空架子而已”,存款准备金率和再贴现率作为“货币政策工具的基本功能,南京政府中央银行都不具备”。[①]

以往的研究既无法合理解释近代中国存款保证准备金制度中“保证”二字的深刻含义,也未能深入考查该制度的实际功能及其与早期的储蓄存款保证准备制度的关系。[②] 鉴于此,本文重新梳理了近代中国存款保证准备制度的发展历程,认为其受到美国存款保险制度传播的影响,可以划分为储蓄存款保证准备制度和存款保证准备金制度两个阶段。在研究储蓄存款保证准备制度和存款保证准备金制度的实际功能后发现:由于近代中国货币制度与中央银行制度的不完善,准备金制度的功能并未得到发挥,只有存款保证制度的功能得以发挥。对比美国的存款保险制度特点及功能后发现,近代中国的存款保证制度实际上是一种强制性存款保险制度,原因在于:存款保证准备金制度对近代中国金融监管制度体系具有“路径依赖”,并且受到近代中国银行的总分行体制特点和国家资本主义逐步占主导地位的影响。

二、理论背景:美国存款保险制度在近代中国的传播

近代中国的银行制度是参照西方各国的银行制度构建起来的(早期主要参照英国,后期主要参照美国与日本),因此存款保证准备制度的发展及其存款保险功能的发挥也深受西方(特别是美国)存款保险制度的影响。[③] 存款保险在近代属于前沿金融理论,其在中国的传播主要以期刊文章为主,而没有著作或教科书将其列入。近代国人对存款保险的态度,经历了否定、中立与肯定三个阶段:第一阶段(1933 年之前)为美国州立存款保险制度的传播;第二阶段(1934—1936 年)为联邦存款保险制度的初建期;第三阶段(1937—1949 年)为联邦存款保险制度在美国获得成功后的深入传播。

(一)对存款保险的否定:州立存款保险制度的传播

1933 年前为传播的第一阶段。此时美国联邦存款保险制度还未建立,主要是各州根据自身银行发展的需要建立州一级的存款保险制度。因此,这一阶段美国存款保险制度在中国的传播主要是以介绍和评价各州的存款保险制度为主。由于美国各州存款保险制度最终以失败告终,此时国人对存款保险采取了否定的态度。

此阶段的代表人物为刘仲廉。1923 年,他发表了《存款保险制度考略》,该文是现存可以查到的国人最早介绍美国存款保险制度的文章。该文较为详细地介绍了美国存款保险制度的起源以及当时美国各界对该制度的批评意见,并认为存款保险制度“阻止社会之进步,与银行业务之发展。其为害亦非浅鲜也”。[④] 州立存款保险制度的失败,也是刘仲廉认为该制度“弊大于利”的主要原因。但刘仲廉的反对态度仅指向州立存款保险制度,随着联邦存款保险的成功,其态度也发生了转变。刘仲廉在后一阶段就只是阐述州立存款保险制度的发展历程和分析失败原因,而关于存款保险制度不利于银行发展的观点以及对构建存款保

①参见杜恂诚:《中国近代两种金融制度的比较》,《中国社会科学》,2000 年第 2 期。

②近代中国存款保证准备金制度中的“保证”与“保险”为同义语,二者的英文表述均为 *insurance*。事实上,近代国人在传播美国存款保险制度时,也有表述为“存款保证制度”,本文在表述时统一为“存款保险制度”,其含义与现代存款保险制度基本一致。此外,尽管近代中国的存款保证制度的主要功能为强制性存款保险,但其与美国的存款保险制度并不完全相同。因此,文中的“存款保证制度”特指近代中国的“储蓄存款保证准备制度”和“存款保证准备金制度”中的存款保证制度本身,而该制度的功能则仍然使用“强制性存款保险功能”的表述,以强调其实际发挥的是存款保险功能。

③美国是现代存款保险制度的首创者,也是 20 世纪二三十年代唯一建立此类制度的国家。存款保险制度在近代中国的传播主要是指美国存款保险制度的传播。

④参见刘仲廉:《存款保险制度考略》,《银行周报》,1923 年第 7 卷第 31 期。

险制度的反对意见均已不见。[①]

(二)态度的转变:联邦存款保险制度的传播

1934—1936年为传播的第二阶段。此时美国联邦存款保险制度在汲取各州存款保险制度失败教训的基础上得以初步建立,近代学者研究的主要对象也转向以联邦存款保险制度为主。[②]

近代学者普遍认为,始于1929年的金融危机是导致美国政府建立联邦存款保险制度的主要动因,其目的在于恢复银行信用、帮助金融业渡过危机。"美国每年有大多数银行之倒闭,其原因果何在乎。查美国银行制度之缺点,国立银行则根据国立银行法,州立银行则根据州立银行法。州立银行薄弱者甚多,一日金融恐慌,银行即受危险。在是种情形之下,国民对于银行之信仰,渐次薄弱。为恢复银行信用起见,于是随有存款保险制度之创设"。[③]由于联邦存款保险制度在美国处于建立初期,其是否有利于银行业的发展,还有待实践的检验。通过对比联邦存款保险制度存在的利弊因素,近代学者对联邦存款保险制度大多保持中立的态度。近代学者在深入研究了联邦存款保险制度的立法、联邦存款保险公司的职能、参保银行的资格认定、联邦存款保险基金的构成以及倒闭银行的清理与存款保险的赔偿等内容后,认为中国采取的是与美国不同的分支行制度,是否需要建立美国式的存款保险制度,还有待于进一步的研究和探讨(刘仲廉,1934,1935;周天骥,1935;吴骐,1936;杨宪昭,1936)。[④] 相对于前一阶段对州立存款保险制度的反对态度,此时国人对存款保险的态度已发生了转变,大多对美国联邦存款保险制度持中性评价和观望态度。

(三)对存款保险的肯定:联邦存款保险制度的深入传播

1937—1949年为传播的第三阶段。此时美国的联邦存款保险制度经过一段时间的运行后获得了巨大成功,既维护了美国金融业的稳定,也帮助美国的银行业走出了金融危机的阴霾。联邦存款保险制度的成功,使得联邦存款保险制度的传播内容更为深入。近代国人不再局限于对制度内容的介绍,而是根据联邦存款保险制度执行期间的相关数据,对美国联邦存款保险制度的执行效果进行了实证研究。更有学者明确表示,应将存款保险引入中国的银行制度体系(宰君,1939;倪纯庄,1947;金国宝,1948;朱寿泰,1948)。[⑤]

朱寿泰(1948)基于美国联邦存款保险制度施行以来联邦存款保险公司的损益表和资产负债表、银行的倒闭数量、投保银行的数量等数据,分析了联邦存款保险制度的具体施行状况。金国宝(1948)也基于联邦存款保险公司历年的状况表和赔偿表,研究了美国联邦存款保险制度的施行效果,认为"(近代中国金融业)现行规定属于消极限制者多,属于积极诱导繁荣者少,而对于鼓励人民存款及保障如美国存款保险制度相似者,尚属未见。此种制度虽

①参见刘仲廉:《美国各州存款保证制度之研究》,《信托季刊》,1937年第2卷第1期。

②前一阶段常见的州立存款保险制度的论述在这一阶段主要作为联邦存款保险制度产生的历史背景出现。

③参见刘仲廉:《美国存款保险制度之研究》,《商业月报》,1934年第14卷第6期。

④参见刘仲廉:《美国存款保险制度之研究》,《商业月报》,1934年第14卷第6期;《美国存款保险制度之研究(一)》,《银行周报》,1935年第19卷第28期;《美国存款保险制度之研究(二)》,《银行周报》,1935年第19卷第30期。周天骥:《美国最近银行存款保险制度之检讨(上)》,《银行周报》,1935年第19卷第27期;《美国最近银行存款保险制度之检讨(下)》,《银行周报》,1935年第19卷第28期。吴骐:《美国银行存款保险制度之检讨》,《商学季刊(1936年)》,1936年第1卷第1期。杨宪昭:《美国存款保险制度之概状及其批评》,《中央银行月报》,1936年第5卷第8—12期。

⑤参见宰君:《美国银行存款保险制度之功用》,《银钱界》,1939年第3卷第7期。倪纯庄:《略述美国联邦政府存款保险公司》,《银行周报》,1947年第31卷第50期。金国宝:《美国存款保险制度》,《中央银行月报(1946年)》,1948年第3卷第5期。朱寿泰:《美国银行的存款保险制度(上)》,《新语》,1948年第13卷第14期;《美国银行的存款保险制度(下)》,《新语》,1948年第13卷第15期。

未敢云移花接木可推行于我国,但其立意之深远与周详,似不失管制金融之适当工具焉”。[①]尽管金国宝是从加强金融管制的角度提出建立类似存款保险制度体系的,与美国存款保险制度的主要目的不尽相同,但其强调不应直接套用而要与我国银行业发展相适应的观点,无疑是正确的。

(四)传播的影响——对近代中国存款保证准备金制度的影响

美国存款保险制度对近代中国存款保证准备金制度发展的影响可以从直接影响和间接影响两个方面来分析。直接影响主要体现为美国存款保险制度的传播对近代中国的存款保证准备金制度产生和发展的影响。近代国人将存款保证制度与存款准备制度用英文分别表述为“*Bank Deposit Insurance System*”和“*Reserve System*”。因此,近代中国的存款保证准备金制度也可称为存款保险准备金制度。而《存款保证制度与存款准备制度》一文中有关存款保证制度的内容就是对美国联邦存款保险制度的介绍,[②]这也表明当时语境下的“保证”其实就是“保险”之意。此外,近代中国的存款保证准备金制度的功能实际上就是存款保证制度的强制存款保险功能,而其中的准备金功能并未得到切实发挥。[③]

美国存款保险制度的传播对近代中国存款保证制度的间接影响则主要体现在该制度的传播者及传播媒介对近代中国银行制度体系发展的影响上。美国存款保险制度的传播者大多从事与近代中国金融与银行密切相关的工作,并在行业中具有较为重要的地位与影响力。例如,中央银行官员、金融学教授金国宝作为近代中国明确表示应引入存款保险制度的第一人,其长期在银行业工作的经历,必然会对近代中国存款保证准备金制度的产生和发展产生影响。此外,关于存款保险制度的文章所刊载的杂志在近代中国具有较强影响力,这种影响力必然会影响近代中国存款保证准备金制度的发展。[④]

近代中国储蓄存款保证准备制度的建立(1936 年)正值联邦存款保险制度引入近代中国的时期(1933—1936 年),而存款保证准备制度的建立(1946 年)恰逢联邦存款保险制度获得成功并在中国深入传播后而得到国人肯定的时期(1937—1949 年)。这种时间上的巧合也表明美国存款保险制度确实对近代中国存款保证制度的发展有着影响。

需要说明的是,对比世界上其他国家和地区存款保险制度建立的时间,近代中国能够迅速跟进美国经验的原因在于:一是近代中国发生的数次金融风潮使得国人对银行风险的认识增强,迫使国人多方寻求应对危机的办法;二是受传统观念影响,近代国人十分重视存款的安全性,而美国存款保险制度恰恰是通过存款保险来保障存户存款的安全;三是近代中国存款保证准备制度形成和发展之时正值南京国民政府时期,此时欧美的银行理论在近代中国的传播增多,引进也较前期更为及时。

三、制度形成:近代中国存款保证准备制度的发展历程

以往研究认为,美国存款保险制度对近代中国的影响只停留在理论介绍层面而并未进入实践层面。通过梳理近代中国存款保证制度的发展历程后发现,事实并非如此。与准备金制度维护金融体系的稳定和调节货币供应量的功能不同,存款保证制度的存款保险功能主要是

①参见金国宝:《美国存款保险制度》,《中央银行月报(1946 年)》,1948 年第 3 卷第 5 期。

②参见《存款保证制度与存款准备制度》,《东亚经济月刊》,1942 年第 1 卷第 5 期。

③关于此点,后文有详细讨论,详见文章第三部分。

④近代中国有关美国联邦存款保险制度研究的文章所刊载的《银行周报》、《交行通信》、《商业月报》、《中行月刊》、《中央银行月报》、《银钱界》、《新语》、《东亚经济月刊》等期刊,在近代中国均有很强的影响力。

通过缴纳保证金来保护存款人利益进而维护银行信用。准备金和保证金最根本的差异是,准备金率是根据货币供给量随时调整的,而保证金率则是根据银行经营的风险程度与规模确定的固定比例,并不随货币供给量的变化而变化。近代中国存款保证制度的最早实践对象为储蓄存款,并建立了储蓄存款保证准备制度。随着美国存款保险制度的深入传播和储蓄存款保证准备制度的施行,近代中国进一步建立了统一的存款保证准备金制度,将存款保证制度扩展至整个银行业。但由于中央银行制度的逐步健全,该制度的准备金功能得以保留,而存款保险功能则趋向于逐渐从存款保证准备金制度中分立出来,以形成现代意义上的存款保险制度。

(一)局部尝试:储蓄存款保证准备制度的建立

近代中国有关储蓄存款保险的立法,早在1908年的《储蓄银行则例》就已有涉及,其中第七条规定:"此项银行(即储蓄银行)应于每年结账之时,核算存款总额四分之一,将现银或国债票、地方公债票及确实可靠之各种公司股票,存于就近大清银行或其他殷实银行,以为付还储蓄存款之担保,并取具存据,呈报度支部或该地方官核验。"①而其中第八条规定:"行中存款之人,于上条所载各种票据、现款有先得之权,如银行有歇业倒闭之事,应先将上条存案之款摊还存款之人,不敷时再将行中所有存款与其余债主一律摊还。"② 上述规定之目的在于保护储户储蓄存款的安全与利益。当然,上述相关规定的具体内容还十分粗略,对于储蓄存款的保证方式、缴存比例、破产摊还等内容的规定还比较简单,也未规定储蓄存款担保的管理机关等。根据制度经济学对制度基本内涵的界定,③我们可以判断:上述规定还不能标志储蓄存款保证准备制度的正式建立。

近代中国储蓄存款保证准备制度的正式建立以1934年7月4日国民政府《储蓄银行法》的颁布及同年10月1日财政部《储蓄存款保证准备保管委员会章程》和《储蓄存款保证准备保管委员会办事细则》的公布为标志。设立储蓄存款保证准备金的主要目的有二:一是为偿还储蓄存款提供担保,即储蓄存款之保险;二是增进银行信誉,即维护银行信用之稳定。这与美国当时的联邦存款保险制度和现代存款保险制度的设立目的是一致的。

根据1934年《储蓄存款保证准备保管委员会章程》的规定,储蓄存款保证准备的监管机构为储蓄存款保证准备保管委员会,其"对于储蓄存款保证准备之保管负监督及检查之责"。④ 委员会"设委员七人",一切事务均以会议决定之,委员过半数之出席,开会出席委员过半数之同意决议是否通过,并以主席名义对外发布公文。⑤

对于储蓄存款保证准备的缴存,初期仅有《储蓄银行法》第9条的简单规定:"储蓄银行至少应有储蓄存款总额四分之一相当之政府公库券及其他担保确实之资产,交存中央银行特设之保管库,为偿还储蓄存款之担保。"⑥由于未确定不同缴存对象的折算比例,存款保证准备金在实际的缴存过程中产生了诸多问题。1943年财政部公布了更为详细的《储蓄存款保证准备缴存办法》,规定上述存款总额以每半年末日之结存总额为准。储蓄存款保证准备金之标的资产为政府公库券及其他确实担保之资产,"中央储备银行必要时,得延聘专家评定保证准备各项担保品之价值"。⑦ 储蓄银行可以于每届月终申请调换同等额度的存款保证准备之担保品,该担保品的价格变动剧烈时,中央储备银行(即中央银行)需令储蓄银行补足差额或发还溢额。为保证各储蓄

①②参见"清度支部奏准储蓄银行则例",中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第三辑:金融(一),凤凰出版社1991年版,第24页。

③"制度是约束人们行为的一系列规则",参见罗必良主编:《新制度经济学》,山西经济出版社2005年版,第85页。

④⑤参见《储蓄存款保证准备保管委员会章程》,《财政公报》,1934年第81期。

⑥参见《国民政府颁布之储蓄银行法(1934年7月4日)》,《中华民国金融法规档案资料选编》,第582页。

⑦参见《储蓄存款保证准备缴存办法》,《国民政府公报》,1943年第528期。

银行切实缴存存款保证准备,财政部需随时委托中央储备银行检查其业务内容及其全部财产的实况。中央储备银行每届月终,应将储蓄银行缴存之保证准备实况列表呈报财政部备查。

(二)全面扩展:从储蓄存款保证准备制度到存款保证准备金制度

抗日战争爆发后,近代中国银行的信用水平急剧下降;抗战胜利后,百废待兴,需要银行为国民经济的复苏提供资金支持。为维护银行信用和吸收存款,国民政府将储蓄存款保证准备金制度逐步扩展至整个银行业,与存款准备金制度合并成为存款保证准备金制度。

1940 年 8 月 7 日,出于战时维护金融稳定之特殊需要,财政部公布了《非常时期管理银行暂行办法》,将存款保证制度从储蓄存款扩大至所有银行的普通存款。该办法规定,银行经收存款,除储蓄存款照储蓄银行法办理外,其普通存款应以所收存款总额的 20%作为准备金,转存当地"中中交农"四家银行中的任何一家,[①]并由收存行给予适当存息。但该规定的目的在于"收缩一般银行的信用,并增厚国家银行的资历",[②]而非存款保险。但该办法规定的准备金为固定比例,不能随金融市场之情形随时调节,实为"呆滞"之保证。

1946 年 4 月 17 日,财政部发布"渝财叁字第 6214 号"令,公布了《财政部管理银行办法》27 条,并废止了《非常时期管理银行暂行办法》。[③] 该办法以保护存款安全和银行稳定运行为主要目的,细化了银行存款保证准备金的缴存范围及缴存比例。具体地,办法第四条规定:"银行经收普通存款,应照左列规定,以现款缴存准备金于中央银行或其他指定代理银行。一、活期存款:百分之十五至百分之二十。二、定期存款:百分之七至百分之十五。前项准备率,由中央银行就金融市场情形,商承财政部核定。"[④] 该办法虽将准备率设定为一定范围,具有一定灵活性,且规定缴存对象为现金,似是与准备金制度相符,但其实际上仍是不可随时提取之"呆滞"保证金,与《非常时期管理银行办法》之实际功能并无本质差别。

1947 年新《银行法》颁布,将所有银行(包括储蓄银行)纳入统一管理,规定存款保证准备金率由中央主管官署(财政部)按全国各地人口、经济金融之实际状况及各地银行之营业情形划分区域确定(具体情况见表 1)。[⑤]

表 1　各类金融机构存款保证准备金的缴存比例

银行种类	应提存于中央主管官署所指定银行的保证准备金	
	活期存款	定期存款
商业银行	10%—15%	5%—10%
实业银行	8%—12%	5%—8%
储蓄银行	10%—15%	5%—10%
信托公司	10%—15%	5%—10%
钱　　庄	10%—15%	5%—10%

新《银行法》对于缴存比例仅仅给定了范围,并未确定具体的缴存数额,使得规定在实际执行上存在困难,故财政部又公布了《缴存存款准备金实施办法》。该办法规定,银行、钱庄收受普通存款、储蓄存款应缴存之准备金,以后统称保证准备金。对于各银行、钱庄保证准备金的缴存比例:(1)商业银行、储蓄银行存款保证准备金比率暂定,活期存款为 15%,定期存款为 10%;(2)实业银行暂时与商业银行及储蓄银行相同;(3)省县市银行缴存比例规定活期存款为

①"中中交农"是指当时的中央银行、中国银行、交通银行和中国农民银行。

②参见刘平:《近代中国银行监管制度研究(1897—1949)》,复旦大学出版社 2008 年 10 月第一版,第 43 页。

③④参见"财政部关于公布管理银行办法令",中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》(第五辑第三编:财政经济(二)),凤凰出版社 2000 年版,第 2—5 页。

⑤参见《新银行法概说》,《现代会计》,1947 第 1 期。

12%,定期存款为8%。"银钱行庄缴存存款保证准备金,得依照银行法之规定,以公库债权抵充,惟此项抵充存款保证准备金之公库债券,不得超过应缴总额百分之五十,至债券作价国币债券应照票面七折计算,外币债券应照缴存或调整日公布外汇市价五折计算"。[①] 至此,近代中国的储蓄存款保证和普通存款保证合而为一,统一纳入存款保证准备金制度。

对于存款保证准备金制度的性质及功能,当代学者普遍判断为准备金制度,主要发挥的是存款准备金的功能。但实际考查近代中国的银行制度环境后发现,其并不具备发挥存款准备金功能的条件,且制度设计本身也不符合准备金制度的要求。存款准备金的主要功能是中央银行根据金融市场情形,通过调整法定准备金率来调节货币供给量。这首先要求有完善的中央银行制度和货币制度以形成集中准备,其次要求中央银行能够根据市场情形随时调节法定准备金率,而不是将准备金率固定在一定范围内。准备金制度的另一项功能,即由中央银行提供流动性支持,预防挤兑发生。但新《银行法》规定银行除须缴存存款保证准备金外,还须提存付现准备金,其目的即为存户提存提供支持,已具有预防挤兑之功效。更重要的是,新《银行法》规定缴存的存款保证准备金并不能根据金融市场之情形随时提取,使得调剂银根的功能根本无法发挥。同时,准备金的缴存对象应为现金,其他公库债券等不能作为缴存对象,但保证金则可以用公库债券等其他金融资产按比例抵充。

对于上述问题,近代国人也有相同观点及分析。例如,朱思煌对《修正银行法草案》存款准备金之规定评论道:"存款法定准备之缴存于中央银行,不特为保障存户之利益,其重要目的,在中央银行得以藉此控制银根之紧宽,亦各国之通例也。……此所称法定准备,实无异固定性之保证,而非真正流动性之运营准备。如果法定准备之性质不加更正,则准备率应予降低,并宜许以若干成用公债或其他经核准之财产为代用品缴存,若干成以现金缴存,必要时中央银行准允各银行得以随时以资产为担保,就缴存准备金数额内酌予拆放,以资周转。如果法定准备为真正之营运准备。则法定准备应即为各行之交换户,随时可以动用。"[②]朱思煌的观点也代表了其他国人的观点和意见,[③]并最终促使新《银行法》将《修正银行法草案》中的存款准备金改为存款保证准备金,以符合实际功能。

综上所述,近代中国的存款保证准备金制度(包括早期的储蓄存款保证准备制度和后期的存款保证准备金制度)实际上是规定符合条件的各类银行集中向"中央银行"按规定比例缴纳存款保证金,[④]当某一银行发生危机时,由中央银行向其提供资金支持,以保证存款人的利益,维护银行信用,稳定金融秩序的一种制度。从概念界定、实施目的、制度内容与功能发挥等方面来看,近代中国存款保证准备金制度确实可界定为一种存款保险制度。然而,随着中央银行制度的逐步健全,近代中国存款保证准备金制度逐渐以准备金功能为主,而存款保险功能则欲

①参见《财政部规定行庄缴纳存款准备金办法》,《银行周报》,1948年第32卷第1期。

②参见朱斯煌:《关于修正银行法草案之意见》,《银行周报》,1946年第30卷第26期,第1—9页。

③近代其他国人有关《修正银行法草案》之存款准备金及新《银行法》之存款保证准备金的评论及观点,参见:《各银行对于修正银行法草案之意见》,《银行周报》,1946年第30卷第28期,第3—7页;陈嘉杰:《评论银行法》,《中农月刊》,1947第8卷第7期,第89—123页;杨桂和:《评新银行法》,《清议》,1947年第1卷第6期,第14—15页;赵傅鼎:《银行法概评》,《公信会计月刊》,1947第10卷第6期,第136—143页;杨兴烈:《修正银行法草案之检讨》,《浙江经济》,1946第1卷第2期,第8—49页;俞增康:《修正银行法草案之我见》,《财政评论》,1946第15卷第6期,第59—67页;《吁请修改银行法》,《银行周报》,1948第32卷第29期,第1—25页;《新银行法概说》,《现代会计》1947第1期,第41—68页;《对修正银行法草案意见初稿》,《银行通讯》,1946年第7期,第2—3页;《社论:评修正银行法草案》,《金融周讯》,1946年第2卷第25—26期,第1—3页;复旦银行学会学术组《对于修正银行法草案之检讨与建议》,《银行系刊》,1946年第3期,第20—27页;《谈修正银行法草案》,《财政评论》,1946年第15卷第1期,第2—19页;《金融座谈会讨论:修正银行法草案纪略》,《银行通讯》,1946年第7期,第1—2页。

④此处的"中央银行"泛指近代中国所有具备中央银行职能的银行及机构。

逐步从中独立出来,发展成现代意义上的存款保险制度。例如,1947 年新《银行法》第四十四条明确规定,“银行为保障存款人利益,应联合成立存款保险之组织。”对于该制度是否最终发展成为现代存款保险制度,已不在本文考查的时间范围之内,有待后续进一步的研究。

四、制度特征:一种强制性存款保险

近代中国存款准备金制度的存款保险功能是在学习和借鉴美国存款保险制度的基础上形成的,但与美国强制性(针对国立银行)与自愿性(针对州立银行)相结合的特点不同,其只体现出强制性特征。该特征主要体现在制度变迁的强制性、监督与管理的强制性以及保证准备金缴存的强制性三个方面。

(一)制度变迁的强制性

制度经济学依据制度变迁过程中推动力量即决策主体的不同,将制度变迁分为强制性变迁和诱致性变迁两种。近代中国存款保证准备金的制度发展体现为一种强制性的制度变迁过程。近代中国存款保证准备金制度变迁的决策主体是国民政府,其以法律和行政指令的形式引导近代中国存款保证准备金制度的变迁。无论是储蓄存款保证准备金制度,还是通过扩展最终形成的存款保证准备金制度,都是国民政府通过颁布一系列的法律、法规来实现的,均体现了“自上而下”的强制性变迁特征。

近代中国存款保证准备金制度强制性变迁的过程中也存在诱致性变迁,但只起到辅助性作用。近代国人对美国联邦存款保险制度的传播以及近代中国存款保证准备金制度的研究,也会通过国民政府的决策行为“自下而上”地对近代中国存款保证准备金制度的变迁产生影响。例如,储蓄存款保证准备保管委员会的成员中大多数为银行从业人员,对储蓄存款保证准备金制度的制定及实施均有切实影响。此外,近代中国存款保证准备金制度相关法规的制定也常常会受到银行工会意见的影响。例如,国民政府曾事先公布《修正银行法草案》并公开征集各方意见,综合考虑并采纳合理意见后,最终形成新《银行法》。

综上所述,近代中国存款保证准备金制度作为银行制度的重要内容之一,其发展和变迁与近代中国金融监管制度一致,体现了“强制性变迁为主,诱致性变迁为辅”的特点。[①]

(二)监督与管理的强制性

近代中国,无论是早期的储蓄存款保证准备制度,还是后来的存款保证准备金制度,其监督和管理的机关均为政府部门,而非独立于政府之外的公司或其他组织。近代中国存款保证准备金制度的主管机关主要是财政部及其下设的管理机构(储蓄存款保证准备制度为储蓄存款保证准备委员会,存款保证准备金制度为“中央银行”)。而美国联邦存款保险制度的主要管理机关为联邦存款保险公司,是独立于美国政府及银行监管机关的组织。

另外,监管机构的职能范围也体现了近代中国存款保证准备金制度的强制性。根据《储蓄存款保证准备保管委员会章程》及其办事细则的规定,储蓄存款保证准备保管委员的具体职能有:监督及检查储蓄存款保证准备之保管;审核储蓄银行缴存债券或其他资产的种类、数目、价值;每届月终了或需要时对各储蓄银行缴存准备资产的种类、数量、价值进行检查。储蓄存款保证准备保管委员会的职能为监督和检查职能,对于违反储蓄存款保证准备制度的银行,储蓄存款保证准备委员会不具有执法权,而只能将银行的违法行为报财政部,由财政部负责对违法银行进行处罚。保管委员会也不负责储蓄存款保证准备金的保管,准备金

①参见姚会元、易棉阳:《中国政府金融监管制度的演进与特点(1900～1949)》,《广东金融学院学报》,2007 年第 5 期。

的保管实际上是由中央银行负责的,保管委员会只负责定期检查。不过,保管委员会对制度中存在的问题和不足,有权向财政部提出修改意见和建议。但具体是否进行修改,则仍由财政部决定。财政部实际上掌握着储蓄存款保证准备金的实际管理权,储蓄存款保证准备保管委员只有监督权。因此,尽管储蓄存款保证准备保管委员会从名称上看似乎表现为储蓄存款保证准备的管理机构,但其职权范围实际上远不及美国联邦存款保险公司全面。发展至存款保证准备金制度后,财政部更是总揽了所有监督和管理的职能,将存款保证准备的监督权和管理权全部纳入其职能范围之内。对比现代各国存款保险管理机构的职能,美国联邦存款保险公司享有广泛的银行事前监管权,对其市场进入、安全运营具有很大的管理权限。而英国、加拿大的存款保险机构不承担任何监管职能,其存款保险制度仅仅作为一种单一的政策保险,仅限于事后的理赔,至于广义的银行业监管则全权由监管当局来负责。可见,近代中国存款保证准备金制度监管机构的职能更接近于后者,其强制力比后者更强。

(三)保证准备金缴存的强制性

首先,与美国联邦存款保险制度规定参保银行资格准入包括强制参保和自愿参保两部分(联邦储备体系内银行为强制参保,非联邦储备体系内银行则自愿参加)相比,近代中国存款保证准备金制度则是将所有银行均强制列入存款保证准备金制度的范围。储蓄存款保证准备制度时期,所有的储蓄银行均需缴纳储蓄存款保证准备金。这里的储蓄银行不仅包括以储蓄业务为主的银行,还包括所有银行经营的储蓄业务。这一时期基本上所有的银行都包含在储蓄存款保证准备制度范围之内。存款保证准备金制度时期则是将储蓄存款准备扩展至了所有银行存款类别,其强制银行参加的程度较储蓄存款保证准备制度时期更甚。

其次,银行的存款保证金(保险基金)也是强制缴存的。联邦存款保险基金的主要来源包括政府出资、联邦准备银行出资、其他会员银行出资、发行公司债和特别比例金等。其中,政府、联邦准备银行及其他会员银行均以承受公司股票的方式出资。此外,联邦存款保险公司还可通过发行公司债,或向会员银行征收特别比例金来弥补存款保险基金的不足。而近代中国存款保证准备金制度则强制所有银行根据存款类别及存款总额,按规定比例缴存存款保证准备金。具体地,1943年财政部公布的《储蓄存款保证准备缴存办法》规定,储蓄银行应至少缴存其存款总额1/4的规定资产于保管库,上述存款总额以每半年末日之结存总额为准。1947年新《银行法》规定,存款保证准备金率由中央主管官署(财政部)按全国各地人口、经济金融之实际状况及各地银行之营业情形划分区域确定。财政部公布的《缴存存款准备金实施办法》规定,①银行、钱庄收受普通存款、储蓄存款应缴存之准备金,以后统称保证准备金,②并具体规定了各银行、钱庄保证准备金的缴存比例、缴存对象(公债、国库券或经国家银行认可之公司债券抵充)及缴存机构(中央银行)。

五、强制性成因:对近代中国金融监管制度的“路径依赖”

近代中国存款保证准备金制度之存款保险功能的强制性特征源于存款保证准备金制度对近代中国金融监管制度体系的“路径依赖”,即对近代中国金融监管制度强制性变迁过程的“依赖”。具体而言,“路径依赖”的主要原因有二:第一,存款保证准备金制度是金融监管

①参见《财政部规定行庄缴纳存款准备金办法》,《银行周报》,1948年第32卷第1期。

②由于国民政府并未区分保证金和准备金各占多少,而是统一规定为保证准备金;因此,该数据中既包含了保证金也包含了准备金。

制度的一个重要组成部分。金融监管制度作为一种正式规则,通过相关法规约束银行及金融业的特征,进而影响着银行业的发展。作为金融监管制度的重要内容,存款保证准备金制度必须与基本的监管制度相符,从而保证其对金融及银行发展影响的连续性。因此,近代中国政府特别是国家资本主义主导下的南京国民政府对银行及金融控制力的逐步加强,促成了存款保证准备金制度强制性特征的形成。第二,存款保证准备金制度的发展时期恰好伴随着国家资本主义逐步占据主导地位。作为国家资本主义的主要利益团体,必然会通过保持制度变迁的推动力来加强现有银行制度的强制力。

除上述主要原因外,该制度强制性特征的成因还有以下两点:一是准备金制度的强制性决定了保证金制度的强制性。近代中国的保证金制度与存款准备金制度一起构成了统一的存款保证准备金制度,而准备金制度作为国家调节货币供应量的重要手段,必须以国家的强制力为保证。因此,存款准备金的强制性也使得存款保证制度同样具备了强制性特征。二是基于对美国存款保险制度发展历史的研究,近代学者普遍认为美国联邦存款保险制度成功的重要原因之一是具有国家的强制性保证。也就是说,健全的存款保险制度体系必须有国家信用的支撑。近代学者还指出,与美国的银行制度不同,近代中国施行的是总分制的银行体制,不能照搬美国的制度。此外,美国强制加入的银行主要是联邦准备制度下的会员银行,原因在于:一方面存款保险制度与准备金制度互为补充,另一方面联邦准备制度下的会员银行对金融市场的影响力强于非会员银行。而近代中国的总分制体系及国家银行逐步占据主导地位,使得银行在金融市场的影响力较美国联邦准备制度下的会员银行有过之而无不及。因此,近代中国只学习了美国制度中强制性的一面。对于"路径依赖"结果好坏的判断,诺斯曾指出,当人们最初选择的制度变迁路径是正确的,那么沿着既定的路径,经济和政治制度的变迁可能进入良性循环的轨道,并迅速优化之;反之,则有可能顺着最初选择的错误路径一直走下去,并造成制度被陷入无效率的状态中。从 1942 年 4 月至 1944 年 8 月上海市各商业银行各月的储蓄存款和定期存款总额的变动情况来看(见图 1),制度施行后居民对银行的信心确实有显著恢复。①

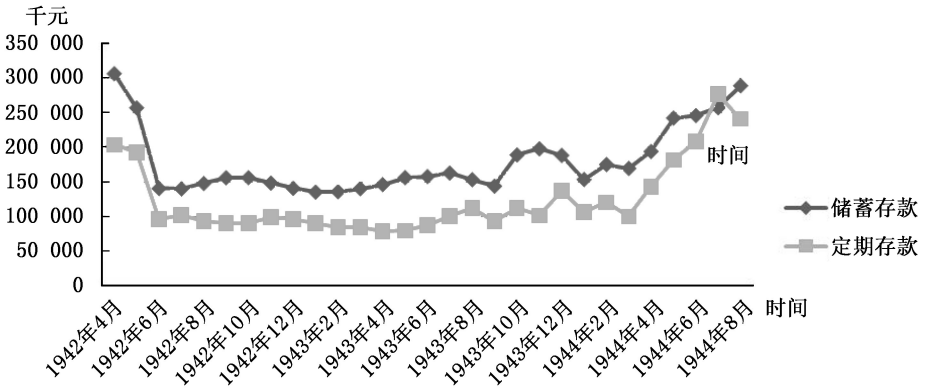

图 1　上海市各商业银行储蓄存款和定期存款各月总额

注:数据来自于"上海各银行存款及准备统计表"(《银行周报》,1944 年第 28 卷第 7—8 期、第 15—16 期、第 25—26 期、第 33—34 期、第 41—44 期)和"上海各商业银行存款放款及准备数额表"(《中外经济统计汇报》,1943 年第 8 卷第 3 期)。

①严格说来,此结论的推断应当在剔除政策变动之外的影响因素(收入增加、利率提升等等)后给出。但限于篇幅,文章没有展开分析。

六、结论与启示

由于货币制度与中央银行制度的不健全,存款保证准备金制度在近代中国主要发挥的是强制性存款保险功能,其发展表现出"强制性变迁为主,诱致性变迁为辅"的特点。此外,近代中国存款保证准备金制度还存在如下特点:第一,近代中国的存款保证准备金制度是在学习西方先进经验的基础上建立起来的。不论是储蓄存款保证准备制度,还是后来的存款保证准备金制度均是如此。第二,近代中国存款保证准备金制度的存款保险功能历经"局部尝试—全面拓展—逐步独立"的发展过程。其存款保险功能首先应用于储蓄银行,遂逐步扩展至整个银行业。第三,近代中国存款保证准备金制度存款保险功能的发挥符合银行制度发展的基本特征。尽管近代中国的储蓄存款保证准备制度与存款保证准备金制度均是参照西方国家的银行制度构建的,但并非是完全照搬,而是根据近代中国金融市场的现实进行了修正,以适应银行业的发展。这一特点不仅体现在存款保证准备金制度本身,也体现在近代学者对于如何借鉴西方国家先进银行制度的态度上。

我国的《存款保险条例》已于2015年2月17日正式公布,同年5月1日起正式施行。而近代中国存款保证准备金制度的发展历程对当代中国的存款保险制度的构建仍具有启示。

第一,在学习和借鉴国际先进理论和经验的同时,更要符合中国金融的实际。近代中国施行的是与美国不同的总分行制,在构建存款保证制度时,并未完全仿照美国的强制与自愿相结合的制度体系,而是采取强制性的制度设计。当代中国的银行业仍然为总分行制,因此也可借鉴近代中国的做法,采取强制性存款保险制度体系。例如,《存款保险条例》第二条明确要求所有符合条例规定的银行业金融机构,"应当依照本条例的规定投保存款保险",并"应当在存款保险基金管理机构规定的期限内办理投保手续"。上述规定具有一定的强制性,但强制程度远未达到强制性存款保险制度的要求。《条例》仅规定符合条件的银行应当按规定投保,而不是必须投保。同时,对未按条例投保的银行,也没有有效的惩罚措施。因此,未来我国《存款保险法》的制定应明确我国采取的是强制性的存款保险制度体系。

第二,当代中国存款保险制度的构建应采取渐进的方式。当代中国可以汲取近代的历史经验,首先针对某一类银行(如我国现期正在建立的民营银行)或存款(如居民储蓄存款)实行存款保险制度,并根据制度施行的情况不断进行修正。待该制度逐步完善并积累了充分经验后,再逐步推向整个银行业。例如,《存款保险条例》第四条规定,"被保险存款包括投保机构吸收的人民币存款和外币存款",但金融同业、投保机构的高级管理人员的存款以及存款保险基金管理机构规定不予保险的其他存款除外。可见,《存款保险条例》所规定的投保存款以具有储蓄性质的存款为主,而其他性质的存款则不在被保险范围内。但上述规定仍然十分笼统,在实际操作中存在一定困难。首先,对投保存款并未具体进行分类,储蓄存款和普通存款应当确定不同的保险比例。其次,对于企业存款与居民存款也未做区分,笼统地规定为人民币存款和外币存款。另外,《存款保险条例》第五条第四款还规定社会保险基金、住房公积金存款的偿付由中国人民银行会同国务院有关部门另行制定。上述两项存款均具备储蓄存款的性质,而其偿付却另行规定,这与存款保险保护存款人合法权益的目的存在一定偏差。

第三,当代中国存款保险制度的构建,实质上是隐性存款保险制度显性化的过程。虽然

《存款保险条例》的颁布施行标志着我国正式建立了存款保险制度,但事实上我国一直存在着隐性的存款保险制度,即当银行发生问题而破产倒闭时,由国家对倒闭银行的存款给予全额赔付。显性的存款保险制度则是由相应的存款保险管理机构使用各投保银行缴纳的存款保险基金,按照法律规定的额度及比例进行赔付。例如,《存款保险条例》第五条规定,存款保险实行限额赔付,最高偿付限额为人民币 50 万元。同一存款人在同一家投保机构所有被保险存款账户的存款本金和利息合并计算的资金数额在最高赔付限额以内的,施行全额偿付;超出最高偿付限额的部分,从投保机构清算财产中受偿。可见,隐性存款保险制度显性化后,实际上要求存款人和投保机构共同承担风险,而不是由国家替存款人和银行承担全部风险。如果存款人和投保机构未能充分意识到这一点,存款保险制度"防范和化解金融风险,维护金融稳定"的目的则无法实现。因此,在显性存款保险制度的构建过程中,要重视对存款人和投保机构的教育及观念的转变,防止制度转型过程中因观念转变不及时而导致转型问题的产生及其所引致的风险。

第四,尽管《存款保险条例》在参保机构、保险费率、存款保险限额、问题银行处置及存款保险机构设置与职能等方面仍存在诸多需要细化和改进之处,但如同近代中国将构建存款保险制度写入 1947 年《银行法》的重要性一样,《存款保险条例》的出台也标志着我国显性存款保险制度的正式建立,对于当代中国银行制度的发展和完善具有重要的历史意义。

---

* 感谢上海财经大学创新团队支持计划"中国转型的历史与思想研究"的资助。

参考文献:

[1]程霖. 近代中国中央银行制度思想演进[J].财经研究,2005,(3):135－144.

[2]杜恂诚. 中国近代两种金融制度的比较[J].中国社会科学,2000,(2):178－190.

[3]国务院法制办.存款保险条例[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2015－03/31/content_2840827.html,2015－03－31.

[4]李昌宝. 中国近代中央银行思想研究[D].复旦大学博士学位论文,2007.

[5]李桂花. 论近代中国中央银行的形成时间、制度类型与功能演进[J].中国经济史研究,2001,(2):53－65.

[6]李辉.《银行周报》研究(1925—1937)[A].复旦大学中国金融史研究中心编.辛亥革命前后的中国金融业[C].上海:复旦大学出版社,2012.

[7]李永伟. 论南京国民政府中央银行货币发行制度的发展——以政府主导下的制度生成过程为视角[J].金融教学与研究,2010,(1):78－80.

[8]刘平. 近代中国银行监管制度研究(1897－1949)[M].上海:复旦大学出版社,2008.

[9]罗必良. 新制度经济学[M].太原:山西经济出版社,2005.

[10]王晓华,吴菊英. 金国宝及其《侣琴诗存》的史料价值[J].档案与建设,2005,(11):41－42.

[11]姚会元,易棉阳. 中国政府金融监管制度的演进与特点(1900～1949)[J].广东金融学院学报,2007,(5):69－76.

[12]中国第二历史档案馆编. 中华民国史档案资料汇编(第五辑第三编:财政经济(二))[Z].南京:凤凰出版社,2000.

Deposit Insurance Reserve System in Modern China: Development Process and Function Positioning

Cheng Lin[1], He Yejia[1,2]

(1.*School of Economics, Shanghai University of Finance & Economics, Shanghai* 200433, *China*;
2.*School of Economics, Lanzhou University of Finance and Economics, Lanzhou* 730101, *China*)

Abstract: Deposit insurance reserve system was the critical content of banking system in modern China. Previous studies only focus on the deposit reserve system, but ignore the explanation from the perspective of deposit insurance system. This paper sorts out the development process of deposit insurance reserve system in modern China from the perspectives of theoretical dissemination and institutional practice, and further states its institutional characteristics and antecedents. It comes to the conclusions as follows: firstly, deposit insurance reserve system in modern China was deeply affected by US deposit insurance system, which could be divided into direct and indirect effects; the dissemination of US deposit insurance system in modern China experiences a process from negation, to gradual affirmation, and then to learning and reference; secondly, the deposit insurance function of deposit insurance reserve system in modern China experienced process of a localtry, overall extension and gradual independentce with constant perfection of the central bank system; thirdly, the deposit insurance function of deposit insurance reserve system in modern China was formed based on the reference from US deposit insurance system; but different from US deposit insurance system, deposit insurance reserve system in modern China had only mandatory feature, mainly owing to the route dependence of deposit insurance reserve system on financial supervision system in modern China. It provides historical experience and enlightenment for gradual construction of deposit insurance system in current China.

Key words: modern China; deposit insurance reserve system; deposit insurance; mandatory deposit insurance

(责任编辑　景　行)