

中国近代国有或政府控制企业的产权和治理结构

杜恂诚

一、中国近代国有或政府控制企业

所谓中国近代国有或政府控制企业,是指从清政府洋务运动开始到南京国民政府时期止,由政府创办、控制或强行收购的企业。这些企业大致上可以分为以下几种类型:

1. 政府出全资创办的企业

清政府在洋务运动中创办的军用工业,其建设资金和运行资金来源都是政府的财政支出,据统计,截至 1895 年止,属于大型的五个军用工业单位(即江南制造总局、金陵机器局、福州船政局、天津机器局和汉阳枪炮厂)共约消耗清政府财政资金 4 100 万两以上;此外,1895 年前各省经营的机器局总共有 18 个单位之多,保守估计,这些省营单位所耗费的资金决不会低于 1 000 万两。所以,到 1895 年止,清政府在近代军用工业中累计耗费资金肯定要在 5 000 万两以上^①。这对于因对外赔款、镇压农民起义等原因而陷于财政困境的清政府而言,无疑是一个沉重的包袱。这种沉重感,特别是当太平天国农民起义被镇压以后,而这些军事工业企业又不能使其在对外军事抗争中操得胜算时显得格外明显。南京国民政府资源委员会从 1936 年 7 月起推行重工业建设计划,其建设资金也都来自政府的财政预算。资源委员会经营工矿企业的经费分为三类:第一类,创业经费,包括征地建设厂房、购置机器设备等;第二类,产销过程中所需要的流动资金;第

394

^① 张国辉:《洋务运动与中国近代企业》,中国社会科学出版社 1979 年版,第 67~68 页。

三类,短期融通资金。前两类为财政拨款,第三类主要由国家银行贷款。1936年资源委员会预算占南京政府总预算的0.4%,1937年上升到1.2%,1940年更高达2.8%^①。除了上述两大类企业外,还会有一些类型的企业是政府全额出资建设和维持的,如国有铁路公司等,这里不一一列举了。

2. 官、商各出一部分股本资金,或仅由商人出资,但由官府“督办”或控制的企业

轮船招商局在1872年11月成立之初,官款居于重要地位,其中主要是直隶练饷制钱20万串,此外则是李鸿章、朱其昂、郁熙绳等人的个人投资^②。但不久唐廷枢、徐润入主招商局,情形大变,唐廷枢“曾携资本和‘南浔号’轮船入局营运”^③,徐润在招商局第一期总资本100万两中投资24万两^④,其他多数股份“皆唐、徐诸公因友及友,辗转邀集”^⑤。很明显,这时候的轮船招商局,商人投资已占多数。当然,在招商局困难的时候,政府以官款维持,1876年招商局购并美商旗昌轮船公司,清政府借给招商局官款100万两^⑥。但这是要还的。其他如开平矿务局、上海机器织布局等民用企业,商人出资居多。到1883年上海金融风潮前,官督商办、官商合办企业发行股票所吸纳的商股总额约达677万两之多^⑦,加上股票升水及向钱庄所借的流动资金,吸纳的商人资金总额决不会低于1000万两。但这类官督商办或官商合办企业仍属政府控制的企业,与一般民营企业是根本不同的。

3. 政府对民营企业的强行收购

在这方面,南京国民政府对中国、交通两家银行及轮船招商局的

① 郑友揆、程麟荪、张传洪:《旧中国的资源委员会——史实与评价》,上海社会科学院出版社1991年版,第316、318页。

② 国民政府:《清查整理招商局委员会报告书》下册,1928年刊印,第18页。

③ 《教会新报》同治十二年六月初四日(1873年6月28日)。

④ 《徐愚斋自叙年谱》,1927年刊印,第18~19、31页。

⑤ 经元善:《居易初集》卷2,第38页。

⑥ 《清查整理招商局委员会报告书》下册,第41页。

⑦ 杜恂诚:《民族资本主义与旧中国政府,1840—1937》,上海社会科学院出版社1991年版,第26页。

强行收购是很有代表性的。中国、交通两家银行在北洋政府后期基本上已经转化为商股占绝对多数的商业银行(当然还保留若干国家银行的特权),1928年南京政府对该两行强行加入官股,1935年春,南京政府发行1亿元金融公债,对中国银行强行修改则例,增加官股1500万元,对交通银行也强行修改则例,增加官股1000万元,使这两家银行的官股比例分别达到50%和55%,实现了政府收购^①。南京政府用它自己印发的金融公债把中交两行变成了完全听命于它的国家银行。1932年10月,南京政府强行将轮船招商局收归国营,政府共支付200多万两,仅及招商局净资产的六分之一^②。

4. 在接收敌产的基础上成立起来的企业,如抗战胜利后接收日本在华棉纺织企业而成立的中国纺织建设公司

5. 名为私人企业,实际上却由高层官僚控制,并利用其手中权力为这些高层官僚牟取私利的企业,如中国建设银公司^③

国有或政府控制企业在中国近代史上占有重要地位,它们往往是当政者开启一段经济新时期的物质载体,体现了当政者的治国理念和实际利益。它们又具有不稳定性和过渡性的特征,随当政者的财力和控制能力的变化而消长变迁。

学界研究这类企业的成果已有很多,但以研究发展过程者居多,对个别的企业或某阶段的企业群缺乏研究。本文拟对这类企业从总体上进行理论分析,集中剖析其产权和企业治理结构,从中总结若干历史规律。

二、产权结构分析

根据产权经济学的理论,产权是一组权利,一般包括企业的使用

① 参阅中国银行总行、中国第二历史档案馆合编:《中国银行行史资料汇编》上编(一),档案出版社1991年版,第五章;交通银行总行、中国第二历史档案馆合编:《交通银行史料》第一卷上册,中国金融出版社1995年版,第23页。

② 许涤新、吴承明主编:《中国资本主义发展史》第三卷,人民出版社1993年版,第97~98页。

③ 参阅郑会欣:《从投资公司到“官办商行”——中国建设银公司的创立及其经营活动》,香港中文大学出版社2001年版。

权、剩余索取权、处置权和转让权^①。中国近代国有或政府控制企业的产权结构有如下几个特征：

1. 产权边界不清晰，有时甚至非常模糊。

1911年《邮传部奏审定商办轮船招商局股份有限公司章程》的第一节称：“本局完全商股，已奉农工商部注册给照，悉按商律股份有限公司办理。”第二节却称：“本局沿袭北洋官督成案，实行公司商办主义，改隶邮传部后，禀奉允准设立董事会，一切悉遵商律。”^②这两节其实是有矛盾的：既然“悉按商律股份有限公司办理”，又何来“沿袭北洋官督成案”？一家规范的股份有限公司，设立董事会是题中应有之义，何须“禀奉允准”？又何来“改隶邮传部”之说？这正说明一般的商律股份有限公司产权规则在轮船招商局是行不通的。其章程的第三节与第六节也是矛盾的，第三节称：“循照旧章，员归部派，只任监察，董归商举，责在办事，事关重大，悉经董事会公议后行。”第六节却称：该局有关“开辟航路，添建码头货栈”的事，须“随时请部咨行督抚，飭属一并保护”，至于该局“或有售变买换等事”，则“由董事会议定后，必须禀部核准，方能办理”^③。从第三节看，政府似乎只是派人行使“监察”权而已，企业的使用权似乎全在董事会及其企业经办人员一边。而第六节则强调有关企业经营的重大事项，最后的决定权在政府，包括企业的使用权、处置权和转让权等。其实，邮传部即使在厘定轮船招商局章程的时候，就没有看重过董事会这一机构，认为设立招商局董事会只不过是“助官力之不足”罢了，它不具有实质性的权力，“随时随地，禀请部示”^④，换句话说，招商局的董事会只不过是个摆设。正因为如此，产权的边界必然是模糊的。难怪董事会在成立约一年之后呈文邮传部大事抱怨，认为其“所议整顿各事，除清厘契据裁撤干修外，如更换总船主、买煤、修船、揽载搭客一切出

① 斯韦托扎尔·平乔维奇：《产权经济学》，经济科学出版社1999年版，第29页。

② 《时报》1911年9月24日。转见聂宝璋、朱荫贵编：《中国近代航运史资料》第二辑上册，中国社会科学出版社2002年版，第542页。

③ 《时报》1911年9月24日，1911年9月25日。转见聂宝璋、朱荫贵编：《中国近代航运史资料》第二辑上册，第542～543页。

④ 《交通官报》第5期，宣统元年。转见同上书，第534页。

人,以及栈房多用洋人、短欠栈租各弊病,皆不能改”,“董事会几同虚设,股东等责备甚严”,结论是“咎不在办事诸员,而在用人办事之权限不明”^①。

抗战胜利后国民政府接收日本在华纺织厂,组建中纺公司,为了强化中纺公司的独立经营权,当时国民政府在机构设置上还是颇花费了一点心思的。中纺公司属经济部纺管会管,而中纺公司总经理束云章兼任经济部纺管会主任委员,中纺公司和纺管会是“一班人,一个机构,两种名义,如此而已”。经济部长翁文灏虽然兼任中纺公司董事长,但对中纺公司的影响力并不大。据当时人回忆:中纺公司在束云章的主持下,变成了一个“水泼不进的独立王国,使经济部尾大不掉”,“束云章根本不买部长的帐”^②。但是,中纺公司虽然对于经济部长而言较为“独立”,它仍然不可能具有“独立”的企业法人财产权,也就是不可能拥有完整的企业资产使用权、收益权、处置权和转让权,翁文灏管不了中纺公司,不等于宋子文和比宋政治地位更高的人也管不了中纺公司。尽管束云章不情愿,但在行政院的指令下,中纺公司还是忠实地履行了限价抛售纱布的政策,宋子文还嫌束云章执行不力,撤了他纺管会主任的职务。1947年4月,也不管中纺公司本身是否同意,南京政府作出了中纺公司民营化的决定,经济部只保留30%的资产所有权^③。

2. 行政隶属关系或官场派系等同于产权代表。

轮船招商局在1909年之前由北洋大臣管辖,因为问题很大,各方多有反映,因而转由邮传部管辖,实施了诸如成立董事会之类的改革,但这只是行政隶属关系或官场派系的转换而已,并没有实质性的产权变革,正如邮传部自己所说:“查招商局向隶北洋,本系官督商办,上年奉旨归部管辖,诸承旧贯,毫无变更”,“本部现在惟有禀遵谕

① 《商办轮船招商公局董事会公呈邮传部文并批》,《时报》1910年8月15日。转见同上书,第540页。

② 齐植璐:《国民党政府经济部十年旧闻述略》,《天津文史资料选辑》第七辑,天津人民出版社1980年版,第190~195页。

③ 参阅金志煊:《中国纺织建设公司研究(1945—1950)》,复旦大学出版社2006年版。

旨,确守成规,仍照旧用三员三董,实行官督商办”^①。企业管辖权的转移,往往主要不是根据管理经济事务的理性需要,而是官场派系权力斗争和权力消长的结果。盛宣怀在邮传部右侍郎、尚书任上时,除了控制属于邮传部的企业外,还控制汉冶萍公司、中国通商银行及纺织企业,以官的身份来“维护实业”^②。这说明在传统的政治背景下,国有及政府控制企业的管理是缺乏经济理性的管理系统、管理手段和管理理念的衙门式管理,其必然的结果就是因人设事,以派系关系代替产权关系,官场的倾轧争斗渗透到产权关系中来。

派系争夺典型地表现在北洋政府前期中国银行正副总裁的人事安排上。中行初期没有股东会和董事会,正副总裁全权在握,对政府负责。当时,各派军阀和官僚争权夺利,相互倾轧,甚至大动干戈,一旦取得对北洋政府的控制权,就会向中国银行伸手,任命自己的亲信或至少可以接受的人担任中行正副总裁。换总理、换财长、换总裁,这是一首不断重复的三部曲。北洋政府的财政总长前后共换过 33 人次,任期一年以上的仅 3 人,最短的只有十来天。1917 年的中行新则例实施之前,中行总裁也不断随财长更换而频频更换。每任总裁、副总裁超过一年的很少,甚至有不超过一个月的。如此走马灯似的换人,对银行业务当然极为不利,无非是折射了政府和财政总长更换的频繁,以及政府和财政总长对中行管理权的志在必得。1918 年 4 月 24 日,中行旅沪股东虞洽卿等在致政府和中行董事的旨在维护中行新则例的通电中说,在中行则例修改之前,“财政总长更易一次,总裁即随之俱去,以致人无固志,垫款迄无限制”^③,确实道出了症结所在。

在担任中行正副总裁的人物中,有继袁世凯为总统的冯国璋的老同事,有各任财政总长的同乡、亲戚、亲信、同党派人士,也有进步党、研究系、交通系、安福系的政客。

周学熙出掌财部,任命金邦平、孙多森主管中行,后又改为孙多森和聂其炜。1913 年 5 月周学熙辞职,袁世凯改派交通系梁士诒代

① 交通史编纂委员会:《交通史航政编》第 1 卷,1935 年刊印,第 188 页。

② 夏东元:《盛宣怀传》(修订本),南开大学出版社 1998 年版,第 377~378 页。

③ 《中国银行行史资料汇编》上编(一),第 346 页。

理部务,由于孙、聂不是交通系的人,而且商业观念较强、政治观念较淡薄,因而为梁所不容。袁世凯为了对付国民党和日益增加的军政费支出,多次要中国银行借垫,让他“缓一口气”,但孙多森总是不愿完全满足袁政府的财政需要,最后被调离中行。梁士诒派泉币司司长吴乃琛逼迫聂其炜答应一笔总额为2250万元的政费借垫款,为期5个月,每月450万元,聂不肯从命照办,也被排挤出中行。财政部改派公债司司长陈威和泉币司司长吴乃琛代理中行正副总裁职务。周自齐任财政总长后改任汤睿为总裁、项藻馨为副总裁,汤是进步党首领、熊希龄“名流内阁”成员,后熊内阁被袁世凯解散,汤和项也随之下台。周自齐又任同党、交通系要员萨福懋为总裁、陈威为副总裁。1915年4月周学熙第二次任财政总长,任李士伟为总裁。1916年段祺瑞政府的财政总长陈锦涛改任徐恩元为中行总裁,激起上海多数中行商股股东的反对。商股联合会会长张謇在给财政部的电报中,列举了徐恩元的两项劣迹,反对徐出任中行总裁。但反对无效,徐恩元仍高高地坐在中行总裁的位置上,并把上海的商股股东视为眼中钉和必予排斥的对象^①。

3. 政治权力体现为最高产权。

在中国传统社会中,土地私有权和土地交易市场的出现虽然比西方早得多,但这种土地私有权是不完整的。王家范教授指出:“既然中国那么早就接受了私有制,为什么还会一再发生像占田、均田、限田种种国家强制推行土地国有化的举措?统治者按自己的意旨,随时都可以抄没或‘收买’民田为公田,凭什么可以如此做?”他认为,究其实质都摆脱不了“国家主权是最高产权”的阴影,这恐怕是中国特有的一种历史特征^②。中国传统土地私有产权制度的不充分、不独立、不完全主要体现在私有产权的处置权和转让权方面,当政府认为必要时,可以强行将私有产权收归公有。

这种私有产权制度的不充分、不独立、不完全,不会因为一场鸦

① 杜恂诚:《中国金融通史》第三卷(北洋政府时期),中国金融出版社2002年版,第100~103页。

② 王家范:《中国传统社会农业产权辨析》,《史林》1999年第4期。

片战争和西方企业的进入中国而戛然中止,而必然会在时间上向近代延伸,在空间上向新兴产业延伸。无论是中国近代的哪一届政府,只要具有足够的行政控制能力,包括财政能力,政治权力就体现为最高产权。电报局是清末规模和影响很大、盈利颇丰的企业,原来是商办的,1908年清政府却收为官办,“电报局因办有成效,政府不准公同估值,即自行定价,收为国有,市论哗然”^①。清政府以每股180元的价格强行收购净资产价值为290元的电报局股票,对股东的抗议置若罔闻,政府决定了的事,股东们显得十分无奈^②。

南京国民政府对于轮船招商局和中国、交通两家银行的强行收归国有如出一辙。1935年3月28日南京政府突然下令,任命中国银行总经理张嘉璈为中央银行副总裁。在这之前,财政部长孔祥熙就曾“一再敦促”张离开中国银行。按理,这时候的中国银行依然是商股拥有绝对多数,但它已经不能决定自己的总经理人选了。张嘉璈自认“与中国银行历史悠久,即行摆脱,深恐影响行基,踌躇未决”,抱一线希望向蒋介石请求“暂行兼任中国银行总经理,一俟度过难关,再行完全摆脱”,但宋子文转达了蒋的旨意,令张“即时脱离中国银行”。张嘉璈没有选择,只得“惟命是从”,“当即辞去中国银行总经理职务”。

3月29日,财政部“训令”中国银行将政府官股股本由500万元增至2500万元,股本总额由2500万元增为4500万元。中国银行接到财政部增资改组训令后,即召集董事会,出席会议的董事纷纷提出异议:第一,政府为何能以未上市的公债缴充股本?第二,政府如希望中行增资,理应先尽商股股东认购。第三,1928年颁布的中行条例,无异于官商合股的契约,为何未经股东同意,即行修改?第四,中行资金并不缺乏,放款总额超过4亿元,经白银风潮后资金实力反增4000万元,因此没有必要增资改组。

董事们一致主张质问政府。张嘉璈在会上说:“孔部长决定派宋子文为本行董事长,调本人为中央银行副总裁,交行人事未予更动。显见其中尚有人事关系。部行对抗,难免不牵动市面。本人已决定

① 郑观应:《盛世危言后编》卷8,商务,第44页。

② 夏东元:《盛宣怀传》修订本,第344~347页。

辞职,希望各位董事予以谅解。”当年没有向北洋军阀政府屈服的张嘉璈如今向南京政府屈服了。董事会的真实意愿很清楚是反对增资改组、反对政府接管的,但董事会的权力被政府完全剥夺了。

3月30日,中国银行股东大会被迫接受增加官股,将中行改为国营。财政部为缓和商股股东的愤懑情绪,将原定增加官股2000万元数目,减为1500万元,合原有官股500万元,共为2000万元,官股占50%。相对于分散的商股股东,官股已占有绝对的控股地位。何况当初官股仅500万元时,政府还不是照样对中国银行为所欲为?因此,在近代中国的社会条件下,政府如果插手于某一个企业,那么股权比例就不是主要的了。

南京政府接管交通银行的过程大体相似,交行股本中官股由原来的20%提高到60%^①。

4. 私人产权受到侵犯。

这点其实上文已经说到,这里再做两点补充。第一点是私人产权在政府实施对企业的控制的过程中受到侵犯。也就是说,在政府控制的企业中,商股的利益得不到保障,其使用权、剩余索取权、处置权和转让权大部被侵夺,即使有一些,也十分有限。政府可以任意以招商局的局款拨充其他官督商办等国家资本主义企业的股本。1885年,李鸿章以招商局款10万两附织布局股份,1896年政府提招商局余利20万两、公积60万两充作通商银行股本,成为通商银行的最大股东。1902年,招商局握有汉阳铁厂股份27.4万两、萍乡煤矿股份16.4万两,此外又被迫对这两个企业垫款46.9万两,搞得“现银竭蹶,不复能添置新船”。政府还可以借各种名目,任意向企业抽提报效银^②。在这样的情况下,不用说一般商股的权利得不到保障,就连为招商局募集了那么多商股、出了那么多力的唐廷枢和徐润,他们在企业中的进退,也只凭李鸿章的一句话^③。对“官督商办”体制深感

① 参阅杜恂诚:《金融制度变迁史的中外比较》,上海社会科学院出版社2004年版,第五章第一节。

② 《招商局总管理处汇报》,1929年,第5、166页。

③ 《字林沪报》1885年11月1日。

失望的郑观应致函盛宣怀,批评招商局:“客货水脚短报,私弊颇多,督办不问,年结虽亏,仍须报效银十四万两,尚得谓之保商乎?”^①连清政府控制招商局的主管大员盛宣怀也承认:“近来用人之权,邮部仍蹈本初覆辙,悉用官派,侵渔商利,年年亏本,以一千数百万之商产,欲取结商息四十万而不足。各省华商,咨嗟太息。”^②浙江地方银行原为官商合办,该行在浙江地方官府控制下经历对官府借款,造成20万元烂帐,却要商股股东承担,激起该行官商激烈冲突,终于导致1923年分裂^③。第二点是私人产权在政府强行收归国有时受到侵害。这种侵害不仅表现为政府单方面定价、收购价格过低,更表现为企业家、银行家们奋斗了多少年的事业结晶,就这么轻易地被政府探囊取物般地取去,偌大的事业前途被迫中止,实为可悲可叹。

5. 当政府控制力减弱时,某些原先由政府控制的企业有可能在产权形式上发生蜕变。

既然政治权力是最高产权,那么政府的控制能力就成了一个关键的因素,政府的控制能力强,原来商办企业也可以收为官办,相反,当政府的控制能力很弱时,原来官办的企业则可能蜕变为商办。在这个问题上,中国、交通银行就是很好的例子,它们既有在南京政府时期被强行收归官办的经历,也有在这之前,当北洋军阀政府控制能力很弱时,由官办银行逐渐转化为商办银行的经历^④。

三、企业治理结构分析

中国近代国有或政府控制企业的产权结构与政治权力密切相关,那么其企业治理结构与政治权力也密切相关,表现为行政长官的决策权、内部人控制和官员寻租交织在一起。

1. 行政长官的决策权

行政长官对企业的重大决策,往往不是为了企业本身,不是从经

① 郑观应:《盛世危言后编》卷10,第68页。

② 北京大学历史系近代史教研室编:《盛宣怀未刊信稿》,中华书局1960年版,第202页。

③ 参阅浙江实业银行档案,卷1:“股东会卷”。该项档案原存于中国人民银行上海市分行档案室,现已移交给上海市档案馆。

④ 参阅杜恂诚:《中国金融通史》第三卷(北洋政府时期),第三章。

济理性出发,而是从政治理性出发,在企业之外作出的。在这个问题上,中纺公司的例子十分典型。抗战胜利以后,国民政府为了打内战,继续执行巨额财政赤字的通货膨胀政策,但又为了使中国社会不致过于动荡,因此希望物价的上涨有所减缓,而在所有的商品价格中,他们认为棉纱布价格是最主要的价格之一,平抑了棉纱布价格,就有可能平抑整个物价。从1946年初开始,中纺公司奉政府令,积极抛售大量低价纱布,对民营厂家起了示范作用。但时间一长,中纺公司的“舍生取义”无法真正抑止棉纱布价格,黑市猖獗,管制乏力,而且中纺公司为此付出了沉重代价,以至于元气大伤^①。

中国近代畸形的地方银行的状况也很能说明行政长官左右一切的特征^②。地方银行依附于地方政府,其主要负责人都是地方政府简任的。在多数情况下,其主要负责人由政府中的要员如财政厅长等兼任。1913年甘肃官银号由财政厅长陈能怡主其事。根据1913年《浚川源银行章程》规定,浚川源银行的总、协理由四川行政公署遴委。1916年,湖南省财政厅长袁家普兼任湖南银行督办。以后湖南银行倒闭,裕湘银行成立,张敬尧派督军公署军需课长杨从权任监理官。1912年贵州银行成立时,贵州都督府财政司长华之鸿兼任总理,1922年贵州银行重新筹组,贵州省长袁祖铭任命他的财政厅长陈廷策兼任筹备处主任。1917年,山西省军阀阎锡山自任山西省银行筹备处处长,以后一直由他直接掌握该行的方针大计。东三省银行总行设督办、总办和会办各一名,规定由“奉天省长委任”,该行督办张之汉是张作霖的亲信。山东省银行成立时,其总办兼总经理是张宗昌军队部下及亲信蒋邦彦。

地方官办或官商合办银行的机构设置不尽统一,有的完善一些,有的则十分偏狭。一般来说,机构设置是与经营方针相一致的。大多数地方银行都将业务重点放在纸币的发行上,因而其发行部门就显得特别重要。在这一点上,山东省银行也许是一个比较典型的例

^① 参阅金志煊:《中国纺织建设公司研究(1945—1950)》,复旦大学出版社2006年版。

^② 以下有关地方银行的分析,参见杜恂诚:《中国金融通史》第三卷(北洋政府时期),第五章。

子。该行为了迅速推行省钞,在济南设立了总管理处,管理处下设秘书室、总务部、稽核部、发行部和铜元兑换处,并在省内外广泛设立分支机构。很明显,发行部是山东省银行唯一的业务中心,其他机构基本上都是为发行服务的。至于存、贷、汇兑等业务,山东省银行干脆全不理睬,也不在行内设置相应的业务部门。

由于地方银行是地方政府的财政工具,而不是地方政府繁荣经济、造福人民的手段,因而这类银行只对地方政府负责,只对地方政府的财政负责,而不对老百姓负责。这类银行在准备金不足甚至毫无准备金的情况下滥发纸币,其结果必然是通货膨胀,纸币因不能兑现而迅速贬值,甚至成为废纸。地方政府的财政问题缓解了,而老百姓则蒙受敲骨吸髓的灾难,很多人因此而倾家荡产、家破人亡。换句话说,就是地方政府通过地方银行来抢劫老百姓。但这比一般的抢劫要隐蔽得多,又比苛捐杂税简便得多、有效得多。例如从1926年湖北官钱局债权统计来看,该局的4093万两积欠款中,绝大部分是财政性欠款。而当局若想通过苛捐杂税来搜刮到这么大的一笔数目是困难的,但通过银行发行纸币,则轻而易举地做到了。

地方银行管理落后,这是由地方军阀的控制、业务畸形等原因决定的。地方银行的主要负责人一般都是地方当局者的心腹,并不懂得金融,因而往往对银行实行衙门式的管理,即使有董事会,也形同虚设,一切听命于地方当局者的意旨。当局要借款,那就借款;当局要印钞,那就印钞。在这种情况下,银行失去了自我,它只是地方政府的影子,长官意志决定一切,适合银行特点的管理制度和管理方法都不存在了。衙门式的管理必然同时又是家长式的管理,在地方银行内部,政府任命的负责人实行家长式的管理,个人说了算,其他制度都是虚设的。

不少地方银行都沿用当时已趋没落的山西票号的管理方式,如广西银行、山西省银行等。山西票号是实行家长式管理的,主持人对行员管得很严,在担保人、押柜(即进号做事交付的押金)等方面,有严格的制度,下级行员动辄得咎,直至除名。同时,山西票号在业务经营方面不思进取,因循守旧,守株待兔,等顾客上门,以不变应万变,因此而失去了它昔日的地位。但是,恰恰在这一点上,地方银行

与山西票号是很相像的。地方银行的立足并不在于它对一般银行业务的开拓上,实际上,即使想开拓也开拓不了。因此,山西票号的管理方式是很适合地方银行的要求的,只要对一般行员管得严一点,就可以了。

2. 有效监督和制约机制的缺失

一个政权如果其本身是缺乏有效的监督和制约机制的,那么这个政权所控制的企业,其监督和制约机制也不可能是完整的。这里所谓的监督和制约,包括两个方面:一是指股东会和董事会的机构设置,二是指信息的透明度。

虽然多数国有或政府控制企业设有股东会、董事会,但其形同虚设,不能真正对企业经营起到监督作用。有人对清末轮船招商局的治理结构说得非常透彻:招商局的“最高机关不在董事局,并不在股东总会,而在邮传部”^①。监督和制约只有自上而下的通道,而没有体现在企业自身的治理结构中。

信息的不透明,尤其是决策性信息的不透明,是国有或政府控制企业的更大顽症。例如,政府在控制金融企业以后,其决策过程从来就不是透明的,这极大地伤害了投资者及民营企业的利益。

3. 内部人控制和官员寻租交织在一起

中国近代国有或政府控制企业的企业管理特征,是在一切听命于政府与内部人控制这两个极端间摇晃。政府不可能事无巨细地给企业下命令,在平时,政府会委托管理人员对企业进行具体事务的管理。这时候,内部人控制和官员寻租的事情是很容易发生的。徐润主持轮船招商局时,长期挪用局款经营自己的生意,1883年上海金融风潮发生时,徐润地产投机失败,亏欠招商局局款16.2万余两^②。钟文耀管理局务时“尸位素餐,无弊不作。最可诧者,少川(唐绍仪)调出洋时,即于数日内购买东洋煤九万吨之多,价极贵而煤极劣。本局会办绝不知晓。只因临去欲得大批佣钱,遂置局中利害于不问。……且于各大埠车站伙开揽载行,不入其行者车价特重,局有奥

^① 聂宝璋、朱荫贵编:《中国近代航运史资料》第二辑上册,第536页。

^② 《光绪朝东华录》第3册,中华书局1958年版,第2717页。

援,故不之察”^①。

内部人控制与官员寻租必然紧密地结合在一起。过去人们愤怒声讨四大家族的巧取豪夺行为,主要就是针对他们对金融系统的控制及寻租行为而言的。在“官办商行”中国建设银公司这个案例中,权贵们利用赋予这家公司进出口特权和换汇特权等方式从公司获取极为丰厚的回报^②。

(杜恂诚:上海财经大学经济学院教授)

① 北大历史系近代史教研室编:《盛宣怀未刊信稿》,中华书局 1960 年版,第169 页。

② 参阅郑会欣:《从投资公司到“官办商行”——中国建设银公司的创立及其经营活动》,香港中文大学出版社 2001 年版。