

从民国时期上海银行业业规的变迁看现代银行业协会的规章制度建设

□ 张姚俊

所谓业规可以理解为是同业组织用以规范会员的经营行为，调整会员间事务关系，规避业内外经营活动争端的一种行业性规则，是为会员所公认，且必须遵照执行的行为准则。“没有规矩不能成方圆”，作为服务性行业，银行业的业规在维护正常的金融市场秩序等方面具有特殊的作用，同时也可以视作对银行监管立法的有益补充。回溯历史，从1920年上海的第一份银行业业规——《上海银行营业规程》诞生到20世纪三四十年代上海银行业业规数度修订，上海银行公会¹与时俱进，在行业的规章制度建设方面做了大量工作，进行了许多有益的探索。本文将通过对民国时期上海银行业业规变迁的梳理，以古鉴今，粗略探究现代银行业协会的规章制度建设工作。管窥蠡测之作，尚祈方家不吝赐教。

1920年7月31日，上海银行公会会员大会通过《上海银行营业规程》（以下简称《规程》），并自1920年9月起施行。《规程》共计16条，对银行的营业时间、例假日、营业种类、利率、行市、营业准备金、银洋进出、各种重要单据种类及手续、各单据挂失止付办法等涉及各类银行业务作出了比较详细的规定。

在银行业中，营业时间关系到资金流动时限，对于客户影响重大。因此，《规程》规定银行业的营业时间为“每日自上午九时起至十二时止，下午二时起至五时止。但收解时间自上午九时起至下午三时止。至星期六下午休业之银行，以上午十二时止。”可见，当年沪上银行普遍实行午间暂停营业。《规程》还对银行的例假日进行

统一规范：“（甲）星期日（但各行向例休息半日者，得照旧例办理，唯须报明公会备案）；（乙）国庆日休息一日（即十月十日）；（丙）阳历阴历新年休息日数随时酌定；（丁）端阳休息一日；（戊）阳历七月一、二日休息二日（结账之期）；（己）中外银行之习惯休息日。”²由此推论，在《规程》出台前，银行公会各会员行在营业时间上各自为政，没有一个统一的定则。如此，不利于银行业的整体服务形象，给储户带来诸多不便，甚至还可能引发同业倾轧的现象。《规程》规范了营业时间、例假日，对于维护银行业的公众形象与利益大有裨益。

银行业的营业范围，即银行提供何种金融产品及衍生品，直接关系到银行业的秩序和市场货币动向，影响重大，是银行公会严格控制、重点治

理的事情。根据《规程》第四条的规定，当时银行的营业种类有以下10种：各种活期定期及储蓄存款；活期定期抵押放款及信用放款；抵押往来透支及信用往来透支；票据贴现；国内汇兑及押汇；国外汇兑及押汇；买卖生金、银及各种有价证券；信托业务；保管贵重物件；政府委托代理及特许业务。利率方面，《规程》并未强制划定各行一致的标准，而是采取随行就市的原则，规定存款利率、押款放款及贴现利率均“视市上供求之缓急，酌中厘定活期、定期两种”，“同业互相押借款项，其利率由双方随时议定。”³银元行市及国内外汇兑行市则每日由银行公会订立公布。《规程》还要求会员行在开立定期存单时，储户存入数额至少在100元以上。开具存折的，第一次存款至少在200元以上，唯储蓄

存款第一次数额可低至 1 元以上。这显然是出于对行业利益的保护。

二

1929 年 8 月 17 日，南京国民政府公布《工商同业公会法》，明令“凡在同一区域内经营各种正当之工业或商业者”均得依法设立同业公会：“原有工商各业同业团体，不问其用公所、行会、会馆或其他名称”，⁴ 都应于该法施行后一年内改组成立同业公会。1931 年 10 月，上海银行公会根据《工商同业公会法》改组为上海市银行业同业公会。作为主管机关，上海市社会局针对以往同业组织的行业规范体例与内容繁简不一的问题，相继发布了具有指导性意义的《上海市同业公会业规纲要》和更具操作性的《同业公会业规通则》（以下简称《通则》），被沪上各公会奉为制定、修正业规的圭臬。依照《通则》的要求，同业公会业规应分为六大部分：总纲、价目、营业、职员、处罚、附则。

1932 年 6 月，在上海银行公会召开的第二届会员大会上，修订沿用了十余年的营业规程被提上议事日程。大会议决由徐寄庠、贝淞孙、胡锡安、杨介眉、金倡琴、吴蕴斋、王子厚等

7 人组成修改营业规程委员会，专司规程修订工作。1932 年 12 月 30 日，上海银行公会第三届会员大会审议通过了《上海市银行业同业营业规程》

（以下简称“新《规程》”）。与 1920 年订立的《规程》相比，新《规程》的篇幅有了较大的增删，体例也更为科学，分为总纲、营业时间及休业日、营业种类、银洋种类、利率行市、重要单据、重要手续、挂失止付、附则等共 9 章 31 条。在营业时间上，新《规程》取消了银行午间暂停营业的惯例，改为“自上午九时起至下午四时止，星期六下午休业之银行，以上午十二时为止，但各行因其习惯，得延长之，惟须报明本会备案。”毫无疑问，这是银行公会改进行业服务的一剂良策。新《规程》对银行休业日期的规定亦更为详尽，“一、星期日（各银行向例休业半日者，须报明本会备案）二、国庆日一日（十月十日）三、新年四日（自一月一日起至四日止）四、半年决算日（七月一日及二日）五、春假三日、夏秋假各一日（其每年休业日期，由银行公会于每届上年终订定通告之）；六、中外银行之习惯休业日（各银行得依据习惯休业，惟须报明公会备案）。”⁵

新《规程》对银行营业种类重新进行了划分和归类，计有 11 种：各种活期定期及储蓄存款；定期活期抵押放款及信用放款；抵押往来透支及信用往来透支；票据承兑及贴现；国内外汇兑及押汇；托收款项；买卖生金银、外国货币及有价证券；保管贵重物品；仓库业务；信托业务；政府委托代理及特许业务。其中，托收款项、买卖外币和仓库业务为新增业务品种。这也从一个侧面反映出 20 世纪二三十年代上海银行业欣欣向荣的发展状况。新《规程》还对旧有《规程》中某些不尽合理的限制，如开立定期存单时的起存数额要求等作了删除。

值得注意的是，由于银行业的特殊性，新《规程》并未完全按照《通则》的要求，对行业内的服务价目、职员流动、违纪罚则等作出规定，在内容与格式上有着银行业的鲜明特色，这与同一时期上海其他各业，尤其是制造业、一般服务业的业规形成了一定反差。

1933 年 3 月 1 日，国民政府财政部发布《废两改元令》。因此，上海银行公会于同年 8 月对《上海市银行业同业营业规程》进行了内容修正，主要涉及第四章，该章节名称由“银洋种类”改为“本位币”，规定一切



收解款项概用银币。⁶与此同时,根据上海市社会局的要求,将《上海市银行业同业营业规程》更名为《上海市银行业业规》。

1935年11月3日,国民政府财政部发布布告,规定自当年11月4日起,凡一切公司款项收付概以中央、中国、交通三银行钞券为法币,不得行使现银。这一货币政策的调整,引发了上海银行公会再度于1936年修改业规。其中包括货币名称改银币为国币、删除了货币兑换等相关内容。⁷

三

抗战胜利后,上海银行公会于1947年3月开始对抗战前的业规进行修订,此项工作基本于同年7月完成,修订后的业规提交第十四届会员大会讨论表决。与1936年的业规相比,1947年的修改稿从原先的9章31条增加为11章37条,其中新增了“手续费”以及“存款或质押物等之继承”两章,其他章节也相应作了些许调整和补充。总体而言,1947年修订的银行业业规更符合现代银行的经营特点,也更贴近银行实务需求,而且将国家对银行业的监管提至到前所未有的高度。例如,以前的银行业业规在“总纲”中仅强调业规是“会员银行营业上共同遵守之规则”,但在1947年版业规“总纲”内写明“会员银行经营业务除政府法令另有规定外,应依照本业规办理之。”言下之意,银行同业经营业务的前提和基础是政府法令,业规主要是起到对政府法令拾遗补缺的作用。1947年版业规对银行营业时间进行了压缩,为“每日上午九时起至下午三时止,星期六至下午一时止”。银行的休业日期也相应减少,仅有星期日、法定休假日、银行结算日和本市例假日,共四类休业情

形。利率方面,1947年版业规收紧了银行的自主裁量权,规定“各种存款放款及贴现之利率,银行得视情形自行随时厘定,但存款利率不得超过放款利率,放款利率不得超过公会与中央银行议定之利率。”这样较为严格的利率限制在以往的业规中是难觅踪影的。至于首次出现在业规里的手续费和存款或质押物等继承的相关条款,是着眼于银行利益和顾客权益两个层面,对手续费征收的规定相对简略,“银行得视业务性质向顾客酌收手续费”,⁸而对客户存款或质押物继承事宜则比较详尽,列明了需要出具的各种证明等。

1948年8月,南京国民政府实行币制改革,以金圆为本位币,由中央银行发行金圆券。上海银行公会据此再行修改业规,规定“银行会计概以金圆为本位币”,同时将“放款利率不得超过公会与中央银行议定之利率”改为“放款利率不得超过中央银行核定牌告之利率”,说明国民政府逐次收紧了对金融的控制。酌收手续费的业务在1948年的修改版本中得到明确,包括汇兑、承兑、保证、保管、信托代理及收付等。⁹

四

从民国时期上海银行公会制定并多次修改的业规来分析,其主要功能在于从行业整体利益出发,统一并规范行业内的经营行为和营业流程,尤其是一些约束性条款是银行业业规功能最重要的体现。银行业业规可以确保银行机构的正常经营秩序,树立必要的行业诚信,这不仅符合会员银行、行业的利益,同时也符合社会大众以及统治集团的利益,对社会经济发展和银行业的稳定运行具有积极的作用。在《上海市同业公会业规纲要》

中,官方授权明确规定,同业公会的业规不仅对入会企业具有约束力,而且对非入会企业也同样具有约束力。不过,这一点在银行业业规中并未得到落实,其规范的对象一直是公会会员银行。尽管如此,银行业业规的出台和实施使上海银行公会在业内地位得到进一步彰显。银行公会通过业规来体现其作为非政府的工商社团组织的存在价值,并对公会内各成员体进行管理和指导。从这个意义上说,业规的地位,就是同业公会的地位,业规的权威,就是同业公会的权威。¹⁰

当然,由民国时期上海银行业业规发展变迁的历程也能够看出,政府公权力对于银行公会的影响与日俱增。在现代社会中,行政力量对于民间工商业的关注和干预总是不可避免的。政府借助于包括银行公会在内的各类工商社团组织,对各行各业进行调控和管理,并不断完善其社会功能。

就当前的银行业协会发展现状而言,通过制定各种规章制度来规范和约束会员行为,对会员实施一定程度的监督和管理,实现银行同业的自我管理,已是国际上通行的做法。例如,英国银行家协会与支付清算服务协会共同制定了《商业银行业守则》,与支付清算服务协会、房屋互助协会共同制定了《银行业守则》,在利息率、收费、银行广告与营销,客户账户管理等方面均有详细规定。这两个守则不断被修改和更新,对于约束银行行为、保护消费者权益作用巨大。¹¹

伴随现代银行服务业的飞速发展,银行金融产品和衍生服务日新月异,类似民国时期以一部银行业业规来总揽和规范银行业务已不现实。另则,我国的金融法律法规日臻完善,相继制定实施了《中华人民共和国商

业银行法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国外汇管理条例》等，《证券法》、《信托法》的修订目前也已列入全国人大新一轮立法规划中。在这种形势下，笔者以为银行业协会规章制度的作用主要是：对金融法规的拾遗补缺；对行业内部经营行为的进一步规范；对金融消费者权益的保护；对金融风险的防控；对新型金融产品的调控。

综观当下我国银行业协会的规章制度，无论是中国银行业协会，还是各地的银行同业组织，如上海市银行同业公会等，都制定和发布了一系列行业内部的规章制度，这些规章制度被统称为“规范性文件”。以上海市银行同业公会为例，现行有效的规范性文件，内容涉及从业人员管理、服务收费、消费者权益保护、房贷风险控制、银行卡服务等诸多方面。这些规范性文件是伴随银行业务的不断延展而出台的。

在我国现阶段银行业协会的建设发展过程中，始终强调“自律、维权、协调、服务”这四项职能。其中，自律是银行业协会的首要基本职能，是促进银行业审慎、合规、稳健经营的基础和前提，对完善加强金融监管有着重要意义。维权是保障银行业健康发展的重要手段、是净化经济金融环境，提高银行业综合竞争实力的有力保证。协调和服务是协会连接会员与会员之间、会员与政府之间、会员与企业和社会公众之间的桥梁和纽带。毋庸讳言，无论是自律、维权也好，协调、服务也罢，规章制度是确保实现上述四项职能的根本保障。在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对于如何激发社会组织活力，作了完整阐述，其中提及“加快实施政社分开，推进社会组织明确

权责、依法自治、发挥作用。”《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》也相应指出：“发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。”“支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能。发挥社会组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。”中央从宏观的角度，将行业协会的规章制度建设纳入推进依法治国的战略之中，这无疑为我国银行业协会的规章制度体系进一步调整和完善指明了方向。

随着社会主义市场经济的繁荣发展，人民生活水平和收入的日益提高，公众对于银行业关注的焦点在于银行所提供的金融产品种类以及银行的服务质量。虽然，我国各级银行业协会制定了较为完善的规章制度，其数目不可谓不多，其覆盖面不可谓不全，但依然很难从根本上改变银行业界长期以来积存的一些弊端，而且类似因银行从业人员违规所造成储户存款“不翼而飞”等新问题亦层出不穷，这给我国银行业协会规章制度建设提出了新的挑战。

笔者愚见，就上海银行公会的历史经验而言，如今的银行业协会可以双管齐下，从两个方面加强规章制度建设。其一，根据行业特点和发展趋势，制定新的规章制度，并定期检视并修订已有规章制度。古人云：“明者因时而变，知者随事而制。”银行业协会应秉持求真务实的态度，拿出破冰前行的勇气，运用创新发展的智慧，将规章制度的制定与完善摆到协会建设的重要位置。应改变以往重制定、轻修订的局面，根据行业的新形势、新变化，通过修订工作使规章制度不断完备，同时因势利导，做好相关的宣传工作，使之成为行业经营行

为的尺度与标杆。另一方面，由于金融立法的过程较为漫长，法律法规对金融行业新产品、新业态的监管具有滞后性，因此银行业协会要充分发挥规章制度在制度、修订、执行方面周期短、针对性强、灵活度高的特性，运用规章制度来指导和规范新产品、新业态朝着可持续发展的方面稳步推进，亦可为金融立法提供基础范本。

其二，“有章可循”毕竟只是前提，“有章必依、严格执行”才是关键。银行业协会应强化对规范性文件实施效果的监测和检查，对违反规章制度的机构和人员，在协会章程规定的范围内给予相应的处罚。唯有如此，才能体现出规章制度的权威，进而发挥银行业协会在行业自律和专业服务方面的独特功能。然而，“言之易，行之难。”章程规定的执行问题较之制定和修改更具难度，值得银行业界和学术界深入探究。

注解：

- 1.民国时期，因改组关系，上海银行公会的名称曾数次变更，管理体制也几度更替。尽管公会在不同时期称谓各异，但业界一直惯以“上海银行公会”相称。为便于阐述，本文沿用此惯称，行文中恕不另行注明。
- 2.《上海银行营业规程》，上海市档案馆藏档S173-1-82
- 3.《上海银行营业规程》，上海市档案馆藏档S173-1-82
- 4.《工商同业公会法》，《民国法规集成》第56册，黄山书社1999年版，第9页。
- 5.《上海市银行同业营业规程》，上海市档案馆藏档S173-1-82
- 6.《上海市银行业业规》（1932年），上海市档案馆藏档S173-1-82
- 7.具体修改过程参见刘平：《民国时期上海银行业业规修订述论》，《史学月刊》2008年第9期。1944年12月，上海特别市银行同业公会曾修订完成《上海特别市银行业业规》。由于此时的银行公会受制于日伪，其制定的业规带有明显的局限性，且施行不久即因抗战胜利而遭废止，因此本文对其不论述。
- 8.《上海市银行业业规》（1947年），上海市档案馆藏档S173-1-82
- 9.上海市银行商业同业公司为修订本业业规与市社会局等机构的来往文书，上海市档案馆藏档S173-1-154
- 10.张忠民：《从同业公会“业规”看近代上海同业功能、作用与地位——以20世纪30年代为中心》，《江汉论坛》2007年第3期。
- 11.田苗苗：《我国银行业协会发展模式探讨——基于美国经验和我国现实的思考》，西南财经大学硕士学位论文，未刊。