

## 民国政府的经济法规与近代企业发展

徐建生

1912年全国工商会议之后，民国北京政府陆续颁布了100余项经济法规。1927年南京政府建立后，也较为集中地制定和颁布了一系列经济法规，主要经济法规计有200余项。本文就民国政府与近代企业发展直接相关的部分经济法规的内容、状况，及其与企业发展的关系略作探讨。

### 一、状况

#### 1. 北京政府对清末法规的沿用、增益

近代经济法规的制订和经济法制的建设始于清末。1913年北京政府宣布前清各实业法规于民国国体无抵触者，应继续适用。清末农工商部曾经修订成新的《商律总则》和《公司律》法律草案，但未及议决。1914年工商部颁布的《商人通例》和《公司条例》这两项重要法规，就是以前清遗留草案为蓝本略加修订而成。

北京政府时期产生的新法规，广泛涉及工商矿业、农林渔牧、权度、银行金融、交通运输、减免税则及经济社团等各方面。单行法令中，仍以《公司条例》和《商人通例》最为重要。同是规范企业组织与行为的法规，《公司条例》侧重作为法人的公司，而《商人通例》则侧重法人代表及其所用人。与清末《公司律》并未赋予公司以法人地位相比，它们明确了公司受法律保护的法人地位，规定了其代表人的资格与条件。《商标法》、《证券交易法》、《物品交易所条例》、《森林法》、《国币条例》、《公司保息条例》，以及保证财政正常运行的《会计法》等，则属于首次颁布施行的法规。

#### 2. 南京政府对以前法规的援用

南京政府对前政府的经济法规也“暂准援用”，计有商人通例、审查矿商资格规则、商事公断处章程、民业铁路法等21项。除《商人通例》等为事关全局的法规外，以行业性法规为主。南京政府的援用较为简易，如《契税法施行细则》这类的法规，所附表单式样中“中华民国×年×月×日”的格式均可原样照用。此外，从北京政府到南京政府，《公司条例》修订升格为《公司法》，《证券交易法》和《物品交易所条例》沿革合并为《交易所法》，《商业注册规则》和《商会法》有所增补和修订，《农会暂行规程》改定为《农会法》，《公司保息条例》及保息制度也由《特种工业保息及补助条例》继承。

#### 3. 二政府间经济法规的沿革、修改和增益

经济法规的沿革与变化，在公司法、商会法、银行及交易所法和工厂法几方面有代表性。

北京政府沿袭清末未及颁行的《商律草案》之下编《公司律》，于1914年公布施行《公司条例》。但并没有经过法定程序，未能正名为公司法。《公司条例》共251条，比《公司律》有所增益。它首次明确“凡公司均认为法人”，公司被定义为“谓以商行为为业而设立之团体”，又将公司分为无限、两合（有限责任股东和无限责任股东二者合组）、股份有限和股份两合公司等4个类型；它还对各类公司设立的条件、集股手续、股东人权利和义务、对外营业的法律责任、公司章程、变更乃至解散与债务清算等，各方面各阶段事项作了详细的规定，特别是“股份有限公司”占了132条的篇幅。《公司条例》确定了公司这一新兴经济组织的形态与范围。1923年又对《公司条例》中有关股份有限公司的3项条款作出修正。

南京政府于1929年公布《公司法》233条。公司类型沿续前《公司条例》的划分，但对有关的具体条款都有增订；其中关于股份有限公司的内容所作修订最为集中，反映出该时期股份有限公司逐渐成为主流。公司定义更改为“谓以营利为目的而设立之团体”，突出其营利性质，比《公司条例》规定的“商行为”

(限定17种)更为广泛。《公司法》还增加了“法人持股”的内容：“公司不得为他公司之无限责任股东”，但可以“为他公司之有限责任股东”，其所有股份不得超过本公司实收股本总数的1/4。1920年代末到1930年代初，民营企业之间参控股、兼并购发生率高，出现了若干企业集团，《公司法》所增内容，就是对这种事实和趋势的适应并加以引导。有些规定带有时代特点，如股份有限公司的股份金额每股不得少于20元，一次全缴则可降至10元等等。南京政府的《公司法》，还有其施行细则、施行法以及登记注册等方面的法规例与之相配套，如1928~1931年陆续公布的“暂行”、“补充”和正式的《公司注册规则》，1931年的《公司登记规则》，1930年《设立股份有限公司招股暂行办法》，1933年《公司设立呈请书式样》、《公司资本改两为元变通办法》、《公司登记取缔办法》等。从以上公司法的3次演变看，这是一个法理由模糊而清晰，条款由简陋含糊到详密明确，与其法制对象更加贴近，因而法律效力由分散微弱到集中强化的过程。

北京政府为规范日益增多的工商界民间团体，先是工商部参照日本商业会议所法及清末法规，制定了《商会法》草案，1914年由农商部修订并颁布《商会法》及其施行细则。明确“本法所谓商会者，指商会及商会联合会而言”，“商会及商会联合会得为法人”，规定省设商会联合会，县设商会，县以下的商业繁盛区设事务分所；还规定了商会的职务，并限定所有商会必须于6个月内按规定改组。《商会法》公布后引起以上海总商会为首的全国工商界的激烈抗争。政府于1915年公布修正后的《商会法》46条，补充了关于总商会和全国商会联合会的规定，规定设在地方最高行政长官所在地或工商业总汇之各大商埠的原有商务总会，可依法继续办理，明确了商会的职务、选举、任期、解职、处罚、经费、解散及清算等事项。南京政府时期于1929年公布新的《商会法》44条及其施行细则。它对商会职能的界定更为全面，还规定设立商会必须有5家以上的工商同业公会发起（为公会会员），或由50家以上的商业企业法人发起（为商店会员）；同省区的商会得合组全省商会联合会，各省商会联合会和特别市商会得合组全国商会联合会。这样，1929年《商会法》与1915年《修正商会法》所规定的商会会员发生变化，由前一时期的工商企业经理人个人，变为工商同业公会或商业企业。《商会法》最后规定，“施行前已成立之商会及商会联合会应于本法施行后一年内依本法改组”。《商会法》的变化及改组规定，在实行中引起官方与商界之间激烈的对抗，结果是资产阶级商会被彻底制伏。《商会法》的变更导致了中国商会史上一次大的转折。

银行、交易所等新式金融业方面的法规，始于南京临时政府所拟订的各银行则例，但都仓促未行。北京政府在1913~1915年曾经出台中国银行和交通银行等7家银行的条例章程，1916年公布《银行稽查章程》，又于1915年、1918年两次订定银行公会章程。这些法律文件对于银行业具有一定的规范和引导作用。南京政府于1931年公布施行第一部《银行法》，1934年公布《储蓄银行法》，并配套以《银行注册章程》，还先后公布了中央银行、中国银行、交通银行条例、中国农民银行条例及中央银行法。《银行法》将银行定义为：经营存放款、票据贴现、汇兑或押兑业务的营业性机构，它对银行的设立条件、职能、业务范围及政府监督都作了具体明细的规定，如必须采用公司组织形式、注册资本的底限、不得向其他企业直接投资，乃至向财政部呈报年度营业报告书的格式等等，并规定已有银行限期整改。《储蓄银行法》则对储蓄银行及经营储蓄业务的普通银行作出一系列强制性的规定，如必须为有限责任公司，存款数额、存期和利率的高限均由财政部核准、占存款总额1/4的保证金交由中央银行保管等等。《储蓄银行法》便于政府对民营银行的监控。至1934年银行金融业已经由制造国家资本的切入点，变为扩张国家资本的利器。

1914年北京政府公布了第一部《证券交易所法》35条，1915年公布施行细则和附属规则与之相配套；1921年公布《物品交易所条例》。《证券交易所法》将证券交易所定义为“为便利买卖、平准市价而设之公债票、股分票、公司债票及其它有价证券交易之市场”，该法规定证券交易所采用股份有限公司组织形式，实行一地一所原则；其配套法规对证券交易所的发起设立、业务运作都有详细规定，如股本须在10万元以上、营业保证金为其1/3、经纪人缴存保证金在500元以上、交易双方应缴保证金为交易额1/10以上等等。南京政府时期，1929年公布《交易所法》（1935年修正）61条，将原北京政府证券、物品交易所法规内容合二为一，普遍适用于交易所这一金融组织；与前法规相比，它将交易所组织形式由单纯的股份有限公司扩大到股份有限公司与同业会员组织形式并用，并取消妇女不得为交易所经纪人的限制，明确了法人得为经纪人及会员，但其无限股东和（无限、两合、合伙等公司的）经理人或董监事中2/3以上必须为中国国籍；《公司法》适用于交易所的发起设立，但采用股份有限公司形式的交易所必须有20个发起人，而不是《公司法》所规定的一般股份有限公司只须有7个发起人。此外，南京政府所公布的《票据法》及其施行法、《保险法》和《保险业法》，也是适用于新式金融业但属于首次出台的经济法规。

与属于商法类的公司法不同，工厂立法属劳工法，它主要是规范工厂与工人之间的关系，包括工厂对工人应负的责任以及工人在工厂中应有的权利和义务。北京政府于1923年首次公布《暂行工厂通则》28条，它适用的工厂为“平时使用工人在100人以上者，含有危险性质或有害卫生者”；首次提出男工10~17岁、女工12~18岁为“幼年工”，对厂方和工方的责权也有所限定，并在原则上规定了10小时工作制。南京政府时期，先后公布《劳资争议处理法》和首部《工厂法》77条，又陆续公布了与之配套的《工厂法施行条例》、《工厂检查法》、《工厂登记通则》等11项法规。南京政府《工厂法》的适用范围为“凡用发

动机器之工厂，平时雇用工人在30人以上者”；童工年龄改定为14~16岁，并在原则上规定8小时工作制。《工厂法》广泛涉及：童工和女工、工作时间、休息及休假、工资、工作契约之终结、工人福利、工厂安全与卫生设备、工人津贴及抚恤、工厂会议、学徒、罚则等方面的内容。工厂立法的推出和施行遇到重重阻力，《工厂法》的施行延迟到1933年并作出有利于工厂主的修正。

#### 4. 经济法体系的形成与经济法制的进程

北京政府100余项经济法规以条例、规则居多，经过法定程序立为“法”的，仅《商标法》、《狩猎法》、《森林法》、《民业铁路法》、《证券交易法》、《会计法》、《权度法》、《印花税法》和《商会法》等少数几项。至南京政府10年间，将清末民初数十年间难产的一些重要法规公布施行，如海商法、船舶法、票据法、保险法、保险业法、工厂法、审计法、统计法、职业介绍法、劳资争议处理法等，包括曾经在清末施行又废止、在北京政府5易其稿的破产法。总的来看，南京政府时期的经济法规不仅对已有法规作了修订增补、使之成为正式的立法，不仅在数量上比前期有成倍的增加，而且在种类上也广泛涉及到社会经济的各行业和各个方面。可以说，南京政府形成了自己较为完备的经济法体系，基本上代表了旧中国的经济法规的水平。南京政府1929年的《法规制定标准法》，限定经济法规须经立法院通过并交由中央政府公布，作为其立法程序和出台的正常途径。[1]在经济法制建设方面有所进步。

[1] 立法院编译处：《中华民国法规汇编》，第一编法源，第67页，上海中华书局1935年。

## 二、内容

民国二政府的经济法规，对于近代工商矿业及金融业企业的发展起了重要的作用。这里结合法规的内容进行论述。

### 1. 兴办与规范实业

(1) 北京政府时期：鼓励倡导兴办公司，扶植保护幼稚的民族工商矿业。

1913年张謇就任农商部总长时，表明了他的“民办官助”的自由资本主义政策思想，并体现于法规的规范、便利和鼓励。《公司条例》侧重作为法人的公司，将公司分为4个类型，又对其各阶段各方面的事项，作出详细的规定。《商人通例》则侧重法人代表及其所用人，虽以“商人”为名目，实际上涵盖了工商实业，内容包括了买卖（贸易）、制造、水电、文化、银行、信托、保险、运输、牙行等一切行业的主体人。公司、商人二条例的出台，首次明确了公司受国家法律保护的法人地位，又规定了代表人的资格和条件，确定了公司这一新兴经济组织的形态和范围，有助于维护公司信用和保障投资者权益，旨在扭转以往无公司法则集厚资、成巨业难的法制状况，以形成有利于经办实业的局面。

地下矿藏皆为国有，不同于一般工商行业，但基本上准许民办。从《矿业条例》、《矿业注册条例》及其施行细则看，表现出轻地主之权、重矿商利益与优先权的倾向。对于金银铜铁等第一类矿，“无论地面业主与非地面业主，应以呈请矿业权在先者，有优先取得矿业权之权”；水晶、石棉、石膏、大理石等第二类矿，虽“地面业主有优先取得矿业权之权，但地面业主声明不愿取得矿业权，或注册一年以后尚未开业者”，“得另准他人取得其矿业权”。矿区占用他人土地，只需“给予相当之赔偿金”。有助于解除封建土地所有制对矿业发展的阻力，并鼓励商民投资矿业。

(2) 南京政府时期：规范公司制度、工厂组织，严格注册登记；有条件地鼓励民营工商矿业；国营工业政策的确立。

1929年近代第一部《公司法》正式公布，同时废止《公司条例》。[1]《公司法》及其配套法规，较《公司条例》作了广泛的修订。它更加有助于公司的广泛登记注册；“法人持股”的规定，则适应了当时民营企业之间发生的参控股和兼并购，对企业集团的组成加以引导。当然，这有利于含有国家资本的企业向民营企业的渗透和扩张。

“我国重农贱商，企业素不发达。清季变法以前，无所谓公司制度，集多数人之资财而为营业者，大抵以合伙方式组织之。维新以后，对于欧美日本之新事业，群起仿效，招商集股，公司之组织，于以形成”；“唯当时既无政府特许设立之公司，又无关于公司之一定法规。公司之设立大抵向股东或发起人拟订章程，奏准开办，即所谓核准主义是已”[2]；但是，也由于法律制度的欠缺，导致“无公司法，则无以集厚资，而巨业为之不举”。[3]在公司法的演变过程中，新式营业始告别无法可依的自发状态；特别是集资营

业开始摆脱从前一律的无限责任及合伙形式的束缚，转以近代企业无限责任、两合及有限责任、股份制等多种组织形式并举，并逐渐进展到以股份有限责任形式为主流。这是一个艰难和可贵的过程，而从法制上对其进行规范和鼓励倡导，有益于中国近代企业（股份）制度的形成和规范化。企业破产问题在1929年《公司法》中已有涉及，其第147条谓“公司财产显有不足抵偿债务时，董事应即声请宣告破产”；经过北京政府对破产法草案的5次修订，南京政府于1935年正式公布施行《破产法》。具有规范企业运作，促进企业制度的建立和完善的政策意义。

《工厂法》及其配套法规的首次出台，说明处于工业化过程中的国家迫切需要制定实施，广泛涉及童工和女工、工作时间、工资、契约、工人福利、工厂安全与卫生设备及工厂会议等方面内容的法规。在《工厂法》的修正过程中，存在更加有利于工厂主的政策倾向，且推行甚难[4]。《工厂法》在1932年的修正中取消了对工厂所用发动机的“汽力、水力、电力”的限定，经修正后的《工厂登记规则》，又将必须呈请登记的工厂范围变更为“平时雇用30名以上之工人，或用机械动力制造出品者”，二者居其一即为适用。这都是旨在扩大法规的适用范围，以加强对工厂与工人关系、工厂组织和管理的规范。

1927年南京政府公布《注册条例》，宣布“凡在国民政府统治下经营工商业者，均应依法呈请注册”，注册的种类限于公司、商号、商标和矿业；[5]其后相继公布了一系列相关法规，从公司、商业、矿业、银行、渔业到私立农场，从会计师、技师等执业人员到商会、工商同业公会等经济社团，无不须要重新注册和登记。规则本身也在发生变化，如《公司注册规则》在1928~1931年间就由“暂行”、“补充”而成为正式规则，《工厂登记规则》也扩大了登记范围。实业部还将原工商部所定商业创设、经理人选任2种注册呈请书废除，改定明细为创设、变更、转让和经理人选任等4种注册呈请书，以便商人“自由仿制，依式填报”。[6]这样做的目的，首先，是在各项有关经济组织、行业、社团的立法已经作出明确规范和界定的同时，通过注册设立、登记在案，从源头上把握住企业及经济事务的合法性与规范化；其次，政府的决策以调查统计工作为依据，如《工厂登记规则》即“藉以察知全国工业情况，而利工业行政”，[7]经核准登记工厂到1937年就确定有3849家；[8]注册登记制度便于政府在了解实情的基础上，实施对各类企业的监管、调控政策。

1928年的《国民政府宣言》表示，“进行经济建设之原则，必依个人企业与国家企业之性质而定其趋向。凡夫产业之可以委诸个人经营或其较国家经营为适宜者，应由个人为之，政府当予以充分之鼓励及保护，使其获得健全发展之利益”；[9]

南京政府出台了一系列针对民营企业的奖励法规。1929年《特种工业奖励法》所定“特种工业”，指“基本化学工业、纺织工业、建筑材料工业、制造机器工业、电料工业及其他重要工业”。《奖励特种工业审查暂行标准》则界定了这些工业类别的制造内容，如“其他重要工业”就具体指使用机器制纸、钟表、科学仪器、改良陶瓷、珐琅、制革、金属板片条管及线缆、橡胶、香料、机器车辆、船舶、飞机等制造业；凡创办以上工业的国民，可以获得专利权、减免运费和税收的奖励。1934年，又公布《工业奖励法》（同时废止《特种工业奖励法》），“取消特种二字，扩大受奖工业之范围，并增加奖励金一项”；[10]凡应用机器或改良手工制造产品，在国内能够替代洋货、在国外市场上形成国际竞争的，或应用发明专利权、采用外国最新方法，在本国首先开工制造的，均可受奖励。

南京政府对民营工矿业的鼓励倡导有一个大的前提。在矿业、公用事业法规中，明确提出并严格划分企业的国营或民营（“私人”）性质，对二者区别对待；确立国家资本的主要、主导地位，实行节制私人资本、扩张国家资本的政策。1928年由中央政治会议通过的《建设大纲草案》及《国民政府宣言》[11]都表示重要的工矿交通等业应由国家经办。但由于国家经办实业的财力严重不足，遂容许、鼓励和倡导民营计划外的工业，乃至计划中的轻工业部分和重工业的一些项目。

## 2. 制度环境的造成

### (1) 北京政府：确立保息、专利与奖励制度。

1914年出台的《公司保息条例》设想，先由政府拨存2000万元公债票设立保息基金，每年将基金利息按照企业的资本额，借助给甲、乙两种公司以保证其投资获息；甲种公司为棉织、毛织、制铁业等类，乙种为制丝、制茶、制糖类；呈请保息的公司资本实收额必须分别在70万元与20万元以上；保息期为新办公司开机制造始3年，至第6年起每年按所领保息金总额的1/24逐年摊还。条例规定，被保息公司非实有赢余时，不得于保息定率外分派官利。保息条例针对民办公司因官利而三年无利可图的遗留问题，不失为提倡奖助实业的切实良方。该制度为南京政府所继承。

1912年颁布的《暂行工艺品奖励章程》，规定“工艺上之物品及方法首先发明及改良者，得呈请专利”，对发明或改良的工业制品（即工艺品）及其制造工艺给予5年的保护期。晚清以降已有专利之说，

但是此种所谓“专利”乃行业垄断的设厂专利权，并不考虑技术、方法上发明、改良的关键因素。所以，转变设厂开业制造专利为工艺发明改良专利为当务之急。从湖南华昌纯碱炼厂、华新纺织公司等设厂专利权被取消等案例看，[12]政府是能够依据《暂行工艺品奖励章程》而有所作为的，同时也表明近代专利制度正在逐渐地确立。据统计，1913年5月至1916年3月，农商部共办理专利34件。[13]

《暂行工艺品奖励章程》规定凡发明或改良之制造品，经部考验合格者分别等差给予奖励。奖励办法分为名誉上与营业上两种，前者发给执照，许其制造品在5年内专卖；后者则给予褒状以示奖励。鼓励新办企业改进产品质量、对工艺技术进行创新。《农商部奖章规则》，对经营实业成绩显著的个人和团体给予荣誉奖励。[14]旨在扩大企业规模、鼓励长期经营并开发新产品，又广泛涉及到农工商矿牧渔外贸及实业教育、实业团体等各个方面。《农商部奖励实业办法》的重点放在振兴国货、替代洋货，补救货源短缺并加强对外贸易。[15]1914年，由农商部呈请袁世凯批准，对11家工厂颁给匾额和褒状，以示鼓励和提倡。

(2) 南京政府：继续实行奖励制度；实行权宜过渡的专利制度，颁布商标法。

1928年《奖励工业品暂行条例》，奖励对象为“关于工业上之物品及仿照方法首先发明或特别改良，应用外国成法制造物品著有成绩者”。它承认据前政府有关法规所获的专利，经审核后仍有效。[16]1929年~1934年的还有《特种工业奖励法》、《小工业及手工艺奖励规则》、《奖励民营电气事业暂行办法》、《奖励工业技术暂行条例》、《奖励实业规程》以及《工业奖励法》和《奖励实业规程》。这些奖励法规涉及到从特种工业到一般工业、小工业和手工工场，从工业制品到工业技术，从发明到仿制改良，从企业到个人、集体，还有总体性的奖励法规；奖励方式也由给予奖金、奖章增加到减免税费、给予专利等6种方式。

据统计，1930~1934年，获奖“特种工业”企业如商务印书馆股份有限公司、天原电化股份有限公司、东亚毛呢纺织股份有限公司等，共3批24家公司；1933年~1936年，依照《奖励工业技术暂行条例》而获专利奖励者如穆湘玥等之纺纱机构件，共70起；1935~1936年，依照《工业奖励法》而获得给予专利权、减免税收、减低国营交通事业运输费等奖励的企业，如五洲大药房、大中华橡胶厂、华生电器厂等，共73家；[17]依照《小工业及手工艺奖励规则》获奖的小工厂及个人，仅在规则公布的次年即1932年，就有宋斐卿之发网、华北油漆工厂之磁漆干油等18起。[18]

1928年的《奖励工业品暂行条例》，以及替代它的1932年《奖励工业技术暂行条例》，都以全国性的专利权作为奖励方式。这个“专利权”，“实际仍以专利方法奖励发明，且限以本国国籍人民方得援用”仍用“专利权”而不用“专有权”的概念。[19]专利制度逐步走出办厂垄断权的误区，归于其以鼓励、保护技术发明为核心的“专制、专销、专用”权利的本义，在国内也形成了申请、核准、保护及侵权制裁等完整的形式；但是，在特定的国际环境下，不能颁行正式的专利权法规，已有的暂行条例还带有浓重的“仿制”专利的色彩。

1930年始公布的《商标法》及其配套法规共8项，对于因“生产、制造、加工、拣选、批售或经纪”商品而欲专用商标者，其呈请注册、转让许可、争议裁定等事项作了详细的规定，包括不得用作商标的文字和图形。商标自注册起，注册人即享有商标的“专用权”。1928年5月公布施行《著作权法》，它与上述有关专利的法规及《商标法》，同属于“知识产权法”的范畴。

### 3. 币制与新式金融业

北京政府以《国币条例》走出了废两改元的第一步。同时，政府对实业发展资金困难的认知，促使它对新式金融业，特别是商业专业银行，如同对待民营工商企业的创办一样，采取了提倡和鼓励的政策。民初本国民营银行业有较大的发展。《证券交易法》、《物品交易所条例》等交易所类法规的公布施行，也同样旨在提倡并规范新式金融业。

南京政府实现了由废两改元到实行法币的币制改革。并进一步规范引导银行金融业。

1931年后公布的《银行法》、《储蓄银行法》、《银行注册章程》、《交易所法》和《保险业法》等法规，对银行金融业的设立、营业等事务、政府机构的监督管理等方面，的确作出了具体明细的规定，因此对该行业有规范和引导的作用。其表现就是南京政府头几年银行业，特别是民营商业银行的迅速发展，以及保险、信托等业务的开展；交易所也因法规约束，不再像北京政府时期那样因失控而投机猖獗、酿成“信交风潮”。

还出现了政府对民营银行的控制和改造的倾向。除对各类银行须经财政部核准、限期整顿改组的规定

外，《储蓄银行法》还对储蓄银行及经营储蓄业务的普通银行作出一系列强制性的规定，这些规定使许多银行企业难以为继。

不仅如此，从中央银行、中国银行、交通银行、中国农民银行、中国国货银行等银行条例来看，南京政府继续沿用了前政府对民营银行的渗透、控制的做法，其实力及成绩却为前者所不能及。在1935年金融恐慌中宣布对中国、交通二行实行管制，加入官股改造成为国家专业银行。1929年《中国国货银行章程》规定取官商合办方式，其500万元资本额中官股占2/5的少数，但结果是孔祥熙任董事长，宋子良为总经理。就政府夺取民营银行业的途径而言，以“增资改组”或合办方式来达到目的，仅是若干方式中的一种。至于“四行二局”国家垄断金融体系的建立，银行金融业成为扩张国家资本、收夺民营工商矿企业的利器。

#### 4. 外资与侨资

北京政府时期开放门户、引进外资，是为解决实业资金短缺问题。政府注意到引资约定的公平正当，避免使国家主权遭受侵害；在保护幼稚产业的同时利用外资。为此，外交与实业部门共同制定了针对洋商的措施，一方面保护合法洋商的投资经营行为，另一方面禁止洋商擅入内地，还严禁华商私入外籍以逃避债务。[20]

1913年，张謇提出采用合资、借款、代办为利用外资的3种具体办法；明确规定外资的运用必须遵守有关的中国法律，要按照公司条例呈验资本，以杜绝假冒欺诈行为。《公司条例》颁布后第一家合资公司——中日实业有限公司的章程拟订和注册成立，即是张謇依据该办法所促成的。北京政府还表示“希望资本家回国振兴实业”，[21]一再重申招徕、优惠和保护华侨回国投资兴业。

南京政府时期对待外资的既定原则，是孙中山在《实业计划》中提出的“国家经营之事业，必待外资之吸集、外人之熟练而有组织才具者之雇佣、宏大计划之建设，然后能举”。[22]即引进和利用外国资本、技术、人才的思想。当然主要是针对国营事业。

南京政府在外资问题上还产生了一项特殊的政策，即严格限制外人在华设厂。早在1930年，政府曾经发布《外国公司注册准驳，以对方国家允否我国同类公司在彼国注册为先决条件令》，拟采用相互认可的原则，“于平等待遇之中稍加限制”。1931年实业部指出，外人为避开我国关税保护政策，乃“因袭不平等条约所遗留在华设厂之权，更乘金贵银贱之便，挟其雄厚之资本、熟练之技术，就我廉价之原料和低值之劳工，亟谋在华增设工厂”；“外人在华设厂，实属危害我国工业。其在商埠区域以外设立工厂者，固应绝对制止，即在商埠区域以内及租界内设立者，亦应施以限制。”同时，《华侨投资国内矿业奖励条例》和《华侨回国兴办实业奖励法》，鼓励华侨回国兴办建筑、交通、制造、农矿及其他允许民营的企业。

---

[1] 梅仲协：《公司法概论》，第二章公司法之沿革第10~11页，正中书局1945年。

[2] 梅仲协：《公司法概论》，第二章公司法之沿革第8~9页。

[3] 《张謇农商总长任期经济资料选编》，第12页。

[4] 田和卿：“工厂检查问题”，《产业界》，1：1，1937.4.15。

[5] 国民政府法制局编：《增订国民政府现行法规》，第十二类工商第16页，商务印书馆1929年。

[6] 实业部训令商字第42088号，《实业公报》（周刊），第273期，1936年4月4日。

[7] 二史馆：《中华民国史档案资料汇编》，第五辑第一编财政经济（五），第184页，江苏古籍出版社1994年。

[8] 二史馆藏：《工厂登记分类清册》，经济部档案四·35297卷。

[9] 《中华民国法规汇编》，第一编法源，第43~44页，中华书局1935年。

[10] 《中华民国史档案资料汇编》，第五辑第一编财政经济（五），第183页。

[11] 《革命文献》，第22辑，第368页，台北版；《中华民国法规汇编》，第一编法源，第43~44页。

[12] 《申报》，1915年11月2日，要闻二，《申报》，1915年11月2日，要闻二，“财政部呈华新纺织有限公司取消免税据情转呈请鉴示文并批令”，《政府公报》，民国四年十二月份。

[13] 阮湘等编：《第一回中国年鉴》，第1421~1422页，商务印书馆1924年。

[14] 施泽臣：《新编实业法令》，上编，第195~198页，中华书局1924年。

[15] 《申报》，1917年4月18日，本埠新闻。

[16] 国民政府法制局编：《增订国民政府现行法规》，第十二类工商第17页，商务印书馆1929年。

[17] 《中华民国史档案资料汇编》，第五辑第一编财政经济（五），第4~7，86~97，115~120页。

[18] “小工业及手工艺制品给奖一览表”，实业部《实业公报》，第89、90期合刊，1932.10.1

[19] 参见《中华民国史档案资料汇编》，第五辑第一编财政经济（五），第76~81页。

[20] 《申报》，1913年10月16日，1914年3月12日，1913年2月24日，本埠新闻。

[21] 《申报》，1913年2月22日，要闻二。

[22] 《孙中山全集》，第六卷，第253~254页，中华书局1985年。

### 三、功用

#### 经济法规对企业发展产生作用的三个层面

其一，界定和规范社会经济生活的主体组织及其行为方式（也称作市场主体及其行为规则）。例如，明确公司、工厂、银行、交易所、商会等法人的定义，它们如何注册成立、进行登记、成为法人，设立的种类和方式，如何运作，乃至如何解散或取缔；对这些主体行为的规定，如工厂与工人的相互权利和责任、证券交易、商品检验、专利或注册商标、保险、航海、票据处置等行为。与这一层面有关的法规数量居多、份量最重且相对完备。

其二，进而保护、扶持和奖助社会经济生活中的各种合法活动（也是对市场的管理、市场发育的激励机制）。例如在确立公司企业的法人地位及其行为规范的基础上，保息、示范、奖励和专利各项制度的建立，提倡国货等等。还应当包括对国家资本、民间资本或致力扩张或宽允容许，予以明确划分和区别对待的政策倾向。

其三，是为企业发展造就所需的社会条件和环境（也可视为市场外部环境的调控与保障）。经济法规对于企业发展的各层面功用，概括来说无非是在调整和确定秩序的同时，造就预计和特定的条件和环境。这里则狭义地专指客观条件和外部环境，包括必备的公共设施和手段，如计量条件、金融环境、融资渠道、服务性设施等方面。具体内容有统一币制、整顿金融、税制改革、划一权度，设置化验稽核、调研访问的有关机构，引进外资和招徕侨资、调处劳资关系等等。实际效应如何，容另辟篇幅作具体考察。

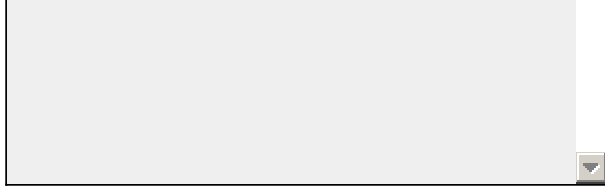
载《中国现代化过程中的企业发展》

## 发表评论

用户名： (3 - 20个字符)

电子邮件：

用户评论：



发表评论

重置

## 用户评论

目前还没有评论。欢迎您成为第一位评论者！

[中国法律文化](#) | [About law-culture](#) | [关于我们](#)

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办  
电话：64022187 64070352 邮件：[law-culture@163.com](mailto:law-culture@163.com)  
地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720