

民國初期的經濟法制建設

◎ 虞和平

近代中國的資本主義經濟法制建設，起始於清末新政時期，展開於民國初年，完成於國民黨政府時期。其中民國初年的經濟法制建設基本奠定了近代中國的資本主義經濟法制體系，有承上啟下的重要地位，且對建立和維持當時的資本主義經濟社會秩序，促進資本主義經濟的發展，均具有重要的意義，這也反映了辛亥革命對中國資本主義發展的推動作用。

一 概況和特點

民國初年的經濟法規建設起始於孫中山領導下的南京臨時政府時期，但系統的制訂工作則是從袁世凱為首的北洋政府成立後才開始的。1912年5月14日，袁世凱命令工商部：「從速調查中國開礦辦法及商事習慣，參考各國礦章、商法，草擬民國礦律、商律，並挈比古今中外度量權衡制度，籌訂劃一辦法」¹。此後，在資產階級代表人物劉揆一和張謇任工（農）商總長期內（1912年8月2日-1913年7月18日；1913年9月11日-1915年9月18日），開始系統地制訂經濟法規。到了1921年，已頒布經濟法規四十多項（不含各法規施行細則），包括工商、礦冶、金融、權度、農林、經濟社團，引進外資和僑資等方面²。

資本主義經濟法制體系的初步完成

與清末新政時期頒布的經濟法規相比，民初的經濟法制建設向前跨進了一大步。首先，所頒法規種類比較齊全，內容較為詳盡，初步形成了資本主義經濟法制體系。清末所頒的經濟法規約計十餘項³，其範圍雖已涉及新式工業、商業、礦業、鐵路、銀行和商人社團，但其內容比較簡略單薄，主要限於新式企業和社團的創辦手續和組織方式。民初所頒的經濟法規不僅在種類上已明顯增加，而且在內容上也比較周詳全面。如商人通例由清末的9條增至73條，公司條例由清末的67條增至251條，礦業條例增至111條，商會由清末的26條增至46條，等等。這些法規不僅規定了企業和社團的創辦手續和組織方式，而且對其停閉、轉讓、納稅、財務、分配、獎懲等方面也都有比較明確的規定。總的來看，民初所頒的經濟法規已包括了社會經濟的各主要部門，且不同程度地涉及生產、交換、分配、消費和政府經濟管理等領域。

中西結合，廣採眾議

其次，近代中國作為一個後發的資本主義化國家，在制定經濟法規時當然可以參考先發資本主義化國家已有的經濟法規，但只有與中國的實際經濟狀況相結合，才能制訂出比較切實可行的經濟法規，才具有較高的科學性和可行性。清末經濟法規的制訂，由於行之倉卒，訂者無知，既沒有很好地領會西方經濟法規的精神，也未及詳細調查中國的經濟習慣，因此所頒

經濟法規的功能極其有限。正如民國初年的一篇反映資產階級意見的文章所言：清政府雖「摹仿他人，頒布一種商律，但是定法律的人沒有法律思想，也不明商業習慣，徒有規定，不能實施」⁴。民初經濟法規的制定則在參考西方有關法規的基礎上，較多地注意到了本國的經濟狀況。其中最為重要的《商人通例》和《公司條例》，係根據清末各商會所商討擬訂的《商律總則》和《公司律》草案而制訂的。1907-1909年，上海商務總會、商學會和預備立憲公會受清政府委託，開展商業習慣調查和商法修訂工作。他們「延聘通曉法律之士，調查各國法理，證以中國之商習慣，歷二年之久」，召開兩次全國商會商法討論會，最後與農工商部一起修訂了以上二律，並由農工商部呈請資政院審議頒發，後因辛亥革命爆發而未及頒行。民國成立，張謇出任農商總長後，「即邀原起草員來京，復加審視，修正十餘條」，呈請袁世凱交付國會議決公布⁵。因此，該二律的制訂具有廣泛的社會基礎，頒布後頗受工商界的歡迎。其他經濟法規的制訂也比較廣泛地徵求了工商界的意見，在1912年11月召開的全國工商會議上，工商界代表對公司註冊章程、商標法、特許法、礦業章程、權度法、商會法、保息法都提出了許多建議和要求，後來工（農）商部在制訂經濟法規時均有多少不同的採納⁶。

法規修訂更照顧資產階級利益

第三，較多地體現了資產階級的利益。如果說經濟法規的制訂以商業習慣為出發點已經體現了資產階級的利益的話，那麼根據工商界的要求對已頒法規作修改則更進一步體現了資產階級的利益。在這一方面，最典型的事例是《商會法》的修訂。1914年9月12日，民國政府頒布《商會法》。各商會對新頒《商會法》不盡滿意，提出了不少修改意見，尤其是對取消總商會、全國商會聯合會和行工程式把各商會視為同級政府機關下屬組織，表示強烈反對，堅決要求修正。從《商會法》頒布後到1915年4月的半年多時間裡，全國商會聯合會和各地商會函電交加，接連不斷地向農商部提出修改要求⁷。1915年3月25-29日，全國商會聯合會上海總事務所還召集二十一個省區商會的七十五名代表，舉行了全國商會臨時代表大會，專門討論《商會法》修改問題，議決通過了修正草案和意見書，並提請政事堂轉呈大總統核准公布。其意見書提出了五點修改建議：（1）各省會及通商大埠應設立總商會；（2）應允許組織全國商會聯合會，並得設立總事務所；（3）一縣之中不以一會為限，及商務繁盛之區均可設立商會；（4）商會行工程式不能以行政官廳之階級相繩；（5）商會圖章不擬由各商會按內務部統一規定之式樣各自營造，而應由農商部頒給關防⁸。在全國各商會的力爭之下，袁世凱政府為緩和與資產階級的矛盾，不得不考慮修改《商會法》。1915年11月9日，參政院通過了經由張謇提交的全國商會聯合會修正商會法案，並諮請袁世凱「查照施行」⁹。12月14日和次年2月1日，袁世凱先後簽發公布了修正《商會法》和《商會法施行細則》，完全接受了全國商會的修改意見¹⁰。

除了《商會法》之外，其他法規也有經工商界建議而作修改者。如對於《公司條例》，農商部根據商情，於1916年1月經袁世凱批准後，將條例中第124條原定的公司股分每股金額，分期收繳者，「至少以五十元為限，但一次全繳者，不妨以二十元為一股」，改作「分期繳者至少以二十元為一股，一次繳者得以五元為一股」，以利招徠股分。又將第186條原定的，公司在開業前可付給股東年息六釐的官利，開業後只准付餘利，不准再付官利，改作開業後「准其酌給官利，仍由餘利中分派，不得動用本金」，既顧及了股東的利益，又防止了公司的「以本充利」¹¹。對《礦業條例》，第十六條規定：「煤礦以二百七十畝以上，十方里以

下，其他各礦以五十畝以上，五方里以下為限」；並由農商部附加通令，凡礦區面積不及條例所定最低限額的舊有小礦，必須在一年之內自行擴充或合併，否則「當即查明封禁」¹²。這自然要遭到眾多的小礦業主的反對和抵制，「直隸、河南等省咸紛紛以礦區限制過嚴為言」。農商部在「默察各省小礦情形」之後，感到「若不量予變通，實有窒礙難行之處」，於是經袁世凱批准後，於1915年7月又制訂頒行了《小礦暫行條例》，「與礦業條例相輔而行」，允許礦區面積不足礦業條例規定之最低限額者，繼續照辦¹³。至於對其他已頒經濟法規，應工商界的要求和經濟形勢的變動而作出一些枝節性的修改或臨時變通，則難以一一類舉。

由上可見，在民初經濟法制建設過程中，袁世凱領導支持於上，由資產階級代表人物執掌權力的工（農）商部主持於中，廣大的資產階級參與於下，形成了一種上中下三方面互相配合的局面，這才使民初經濟法規的制訂工作得以全面而迅速的展開。尤其是資產階級的廣泛參與更使之走向健全化和科學化。這一切無疑是辛亥革命造就了一個比較資產階級化的政府和比較民主化的政治體制的一種表現。

二 意義和作用

法律的主要功能是建立和維持某種特定的社會秩序，經濟法規的主要功能自然是建立和維持某種特定的經濟社會秩序。民初所頒的經濟法規，就其所涉及的範圍和本身內容的特有法律功能而言，它們使清末新政時期開始產生的資本主義經濟秩序得到了進一步的調整和完善。

政府經濟管理的法制化和經濟化

政府把自己的發展經濟規劃變成社會實踐和管理社會經濟的方式有多種多樣，但是只有在採取法律和經濟的方式之後，才能取得比較普遍的社會效果，才符合資本主義經濟管理的基本原則。民初所頒經濟法規，已程度不同地涉及社會經濟和政府經濟管理的各個方面，這表明政府對社會經濟的管理開始走上法制化的道路。在鼓勵和引導社會經濟活動方面，民國政府不僅採用了輿論號召和榮譽獎勵的方法，而且採用了經濟手段。其一是實行保息和補助政策。《公司保息條例》規定，撥存公債券二千萬元作為基金，對棉織業、毛織業、製鐵業、製絲業、製茶業、製糖業六類新辦企業給予三年保息。《植棉製糖牧羊獎勵條例》規定，凡擴充植棉者，每畝獎銀二角；凡改良植棉者，每畝獎銀三角；凡種植製糖原料者，蔗田每畝補助苗銀三角，肥料銀六角，甜菜田每畝補助菜種銀1角、肥料銀三角；凡牧場改良羊種者，每百頭獎銀三十元。其二是實行減免稅釐政策。1914年初，對「與國際貿易處競爭之地位者」和「為製造品之原料者」的商品減免稅釐¹⁴。3月，頒布《礦業條例》，所定之礦稅較清末大為減輕，礦區稅（每畝每年），貴重礦由0.42元減至0.30元，一般礦由0.28元減至0.15元；礦產稅（按值抽稅），貴重礦由10%降至1.5%，一般礦由5-3%降至1%；取消清末舊章每年提取公司餘利十分之五歸政府和業主均分的規定。其三是實行專利政策。《暫行工藝品獎勵章程》規定：「凡關於工藝上之物品及方法首先發明及改良者」，可以享受三年或五年的生產經營專利。其四是減少新辦企業註冊費。1913年5月頒布的《公司註冊暫行章程》，對所有公司一律按資本數額確定註冊費之多少，且「從輕規定」註冊費標準。1914年7月19日正式公布的《公司註冊規則》和《商業註冊條例》，其所定的各等公司註冊費又較暫行章程所定標準降低了33-80%不等¹⁵。與清末以官爵獎勵企業的主要投資者相比，民初經濟法規中的上述

經濟獎助措施，不僅具有更大的實際效應，而且使創辦者和全體投資者共同受益，具有普遍的鼓勵意義，這無疑是經濟管理手段經濟化的重要表現。

企業和企業家的法人化

所謂企業和企業家的法人化，就是確定企業和企業家的法律地位，包括規定他們的存在資格，確認他們的財產所有權和經營自主權，賦予他們特定的經濟權利和義務。關於存在資格，《公司條例》對公司的概念作了明確的界定，只有「以商（泛指工商各業——作者）行為為業而設立之團體」才可稱為公司；並對無限公司、兩合公司、股份有限公司、股份兩合公司等不同類型公司的組成方式和停閉、解散，都作了明確的規定。《商人通例》把商人的範圍界定為：「商業之主體之人」，包括買賣、賃貸、製造、加工、水電煤氣、出版印刷、金融、信託、勞務承攬、旅店、堆棧、保險、運輸、託運、牙行、居間、代理等業之廠店行號的業主，此外「凡有商業之規模布置者，自經呈報該管官廳註冊後，一律作為商人」。也就是說，凡經註冊設立之所有企業的主要開辦者均屬商人。

關於財產所有權和經營自主權，《公司條例》規定：「凡公司均認為法人」，有照章招集和運用資本之權，其財產受政府保護，非因依法解散、退股，任何人不得隨便侵佔、處置；股東有依法投入、撤退、出售、轉讓、清償自己股份的權利。在經營上，各公司均有按照其註冊之營業範圍自主經營的權利。《公司條例》規定：「執行業務者為股東之全體或其中數人」，「代表公司之股東，凡關於公司營業事務……均有處理之權限」。《商人通例》規定：商人「有獨立訂結契約負擔義務之能力」；「得以其姓名或其他字樣為商號」；「如有他人冒用或以類似之商號不正之競爭者，該號商人得呈請禁止其使用，並得請求損害賠償」。《礦業條例》規定：凡中國國民或法人均有「依本條例取得礦業權」的資格。礦業權一經取得，即被「視為物權，准用關於不動產諸法律之規定」，地面業主或任何他人不得抗拒或侵犯。對於企業及其經營者和股東的其他責任、權利和義務，《公司條例》、《商人通例》、《礦業條例》及各種註冊條例均有明確而詳細的規定。這一切不僅使企業的自主權有所保證，而且促使企業的經營管理走上規範化的軌道。

競爭的自由化和正規化

競爭的自由化和正規化，也就是企業和企業家擁有進行合法自由競爭的權利。民初所頒的經濟法規使企業和企業家開始獲得這一權利。如《公司條例》允許企業家在任何地區開辦企業或設立分支企業。《礦業條例》則規定：金、銀、銅、鐵、煤等一類礦質，不論申請者是否擁有地面所有權，「應以呈請礦業權在先者有優先取得礦業權之權」；水晶、石棉、雲母、大理石等二類礦質，地面業主有優先取得權，如地面業主棄權或不能按時開工，「得另准他人取得其礦業權」。此外，封建壟斷性專利權的取消，也為競爭的自由化和正規化創造了有利的社會條件。《暫行工藝品獎勵章程》規定：只有確屬發明創造者，才能享受三至五年的專利權，廢除了清末實行的那種幾十年內不許別家同類企業在同一地區乃至全國境內開辦的壟斷性專利權。與此同時，也禁止不正當的競爭，冒名冒牌行為為法律所不許。這樣既保護了發明創造，又打破了特權壟斷，為合法的自由競爭創造了有利的條件。

融資渠道的社會化和國際化

暢通而寬廣的融資渠道是資本主義企業產生發展的首要條件，民初所頒經濟法規中，關於銀

行營業、證券交易、外資利用、僑資引進的規定，促使這一首要條件有較大改善。南京臨時政府期間，先後頒布了中央、商業、海外匯業、興農、農業、殖邊、惠工、儲蓄、庶民銀行則例¹⁶，鼓勵銀行事業，整頓金融秩序，活躍金融市場，以扶助農工商實業，使金融制度初具規模。袁世凱政府成立後，又先後頒布了勸業、農工、農商銀行條例和章程。擬設立全國性的大型勸業銀行，「以放款於農林、牧墾、水利、礦產、工廠等事業為目的」；號召每縣均設農工銀行，「以通融資財，振興農工業為宗旨」。與此同時，還頒布了《證券交易所法》，准許每一地區設一證券交易所，以便「國債票、股分票、公司債票及其他有價證券」之流通。這些條例、法規的頒行，促進了銀行、證券交易所等金融業的發展和金融制度的完善，金融市場益趨活躍，使企業的融資渠道日益社會化。關於利用外資，《礦業條例》規定：「凡與中華民國有約之外國人民得與中華民國人民合股取得礦業權，但必須遵守本條例及其他關係諸法律，外國人民所佔股分不得逾全股份十分之五。」這雖然會給外資侵華造成可乘之機，但也為中國企業開闢了國際融資渠道。在鼓勵華僑回國投資方面，1913年11月由袁世凱簽發的《保護華僑投資實業之通令》聲稱：「嗣後各處僑民投資回國興辦實業者，應由各省行政長官通飭所屬從優待遇，協力維持。」1915年5月，福建省制訂了保護華僑回國投資辦法五條，對回國華僑之人身和資產安全妥加保護。1916年1月，廣東省修改了清末頒布的保護華僑條例，使之滿足粵籍華僑的要求，鼓勵他們回國投資¹⁷。這些通告、條例的頒行，使華僑回國投資興辦實業的條件得到進一步改善，回國投資者接踵而至¹⁸。

市場的統一化

市場的統一化既是資本主義經濟的特點，也是資本主義經濟發展的前提，而市場的統一化除了有賴於交通運輸業的發展之外，也需要有統一的貨幣和度量衡制度。民國之前，中國的貨幣和度量衡制度混亂，種類繁多，折算頗繁，極不利於國內外商品流通。1914年2月7日，民國政府頒布了《國幣條例》及其施行細則，統一規定國幣標準，其鑄造發行權歸政府掌握，各地造幣廠只准按政府頒給的祖模鑄造。同年3月又頒布了《權度條例》，規定以國際權度標準與清末所定「營造尺庫平制」並行使用，並逐漸取代舊制；要求「公私交易、售賣、購買、契約、字據及一切文稿所列之權度，不得用以外之名稱」，以便劃一。這些法規的頒行使中國的貨幣和權度制度開始由混亂走向統一。

三 執行情況考察

民初所頒經濟法規的內容主要包涵了三個方面。一是對社會經濟生活的主體和組織範疇及其行為方式的界定，例如，何謂商人、何謂公司、何謂商會，以及他們具有何等之權利、義務，應如何組織、設立等。二是對社會經濟活動的保護和扶持，如對企業和企業家法人權利的保護、對企業的經濟獎勵和資助等。三是造就社會經濟活動所需要的公共手段和設施如通用貨幣的印鑄、通用權度衡器的製造推廣、化驗稽核機構的設置等。下面試從這三個方面，對民初經濟法規執行情況作些考察。

經濟組織的身份、權利和義務

就第一方面的內容而言，各經濟法規頒布以後，基本上是照章執行的。《公司條例》、《商人通例》、《公司註冊規則》和《商業註冊條例》頒布後，政府各有關主管部門很快就按有

關規定進行管理工作。1915年2月27日，農商部諮行各省區行政長官，要求督察各主管部門按有關法規認真迅速地辦理企業註冊事宜，並強調指示：如有「地方不肖官吏」，「故意耽延」，或「另加勒索」，「一經查實，盡法懲辦」¹⁹。工商各界也按有關法規所定的程序組設公司，申請註冊。猶如農商部所言：自《公司條例》頒布，「一年以來，新公司之立遵章組織，舊公司之依照改組，來部稟請者不下數百起。」²⁰《礦業條例》頒布後，政府主管部門不僅對新設企業基本執行了條例中關於礦權、礦區和企業組織程序的規定，而且據此對舊有企業進行整頓，使之建立新的秩序。如北京之小煤礦業，「在前清時，國家無明訂之礦律，採煤者牽託庇於內監王府之下，隨地私採，霸佔強奪，訟獄繁興。民國以來，頒布礦律，劃定礦區，此風始息。」²¹

對經濟活動的保護和扶持

第二方面的內容，是經濟法規中最不易實行，而又具有直接扶持經濟發展功能的部分。雖然民國政府受財政力量的限制，在實行對企業的扶持獎勵政策中，不能完全按法照辦，但是還是有較多的實行，尤其是在袁世凱執政時期。

從保息條例的執行情況來看，在袁世凱死亡之前，有四家企業獲得保息權。它們是：天津裕元紡織公司、濟南魯豐紗廠、天津華新紡織公司和中國昌恆製革公司²²。單從數字上看，獲得保息權的企業微乎其微，但是如果把它們放到當時新設的合乎保息條件的企業總數中來看，這個數字已相當大了。按保息條例規定，只有實收資本數在七十萬元以上的新辦棉紡織廠、毛織廠、製鐵廠和實收資本在二十萬元以上的製絲廠、製茶廠、製糖廠，才能享受保息。從保息條例公布到1916年6月袁世凱死去的兩年多時間內，據現有資料記載，符合保息條件的企業，除了上述已獲取保息權的四家企業外，尚不多見。袁世凱死後，這一條例名存實亡，不再見及符合條件的新設企業獲得保息權。同時，已獲得保息權的四家企業也沒能得到實際保息金，因為條例規定已獲保息權的企業「自開機製造之日起」方能取得保息金，而上述四家企業的開機生產均在1916年之後。所以從總體上來說，保息條例並未得到真正的實行，但是在袁世凱執政時期還是有所打算的。

除《公司保息條例》外的其他獎勵政策，由於無需中央財政直接開支，所以執行得較好。如對機器仿製洋貨物品、土布及其他自製工業品減免出口稅釐，對某些新設企業的其他扶助和獎勵措施，均有較好的執行。據筆者初步統計，1915-16年間，以機器仿製洋貨物品例而享受減免稅釐的有：各華商機器麵粉廠和棉紡織廠、廣東德利錫礦公司、廣東江門製紙公司、上海寶源造紙廠、上海美華利時鐘廠、上海泰半罐頭公司、官辦漢口造紙廠、官辦教育品製造所、官辦東三省呼蘭製糖廠等²³。1916-21年間，仍有北京老天利瑤瑯廠、北京貽來牟麵粉廠、哈爾濱雙合盛麵粉廠、長沙升茂化學工場、中華國民製糖公司、「江蘇全省凡省縣市鄉公款開辦之各工場廠所出各色仿造洋貨布匹」²⁴。

對土布減免出口稅政策，由張謇於1914年10月提請袁世凱批准實行，規定「專恃人工之棉織土布，無論是何種花色種類，所有常關、海關、釐金、落地捐、崇文門等各項稅釐，一律免除」²⁵。這一政策在實行幾個月後，曾一度恢復舊稅制，經各地商會力爭，又變通實行。以南通土布為例，自1915年12月1日起，「土布由上海裝輪出口，其稅率每百斤改徵工稅銀一兩，復進東三省各口，再徵復進口半稅銀五錢。其他各口進出之土布，亦應照此辦理。」²⁶1918年10月，又在上海等商會的建議下，對減免稅釐土布的種類作了進一步規定²⁷。

對茶葉減輕出口稅，由袁世凱於1914年10月15日批准實施，「從前每擔付一兩二錢五分者，爾後減至一兩」，到1915年2月，「又減輕其特種製品之稅」²⁸。對其他自製工業品減免出口稅的規定，於1915年2月頒發，准「將運銷外洋之草帽辮、地蓆兩項，減半徵收稅銀；通花邊抽、通花綢中抽、通花夏布、髮結髻網、蜜汁果品五項，無論運銷何處，所有出口及復進口各稅，一筆暫行免徵」²⁹。到1915年初，又將減半徵稅之兩種產品的出口稅再次減少，草帽辮「每擔付銀三錢五釐，地蓆「每捆付銀一錢」；其他五種出口品明確規定「均免稅」³⁰。

對新辦企業的其他扶助獎勵政策也有較好的實施。《礦業條例》頒布後，曾有直隸巡按使朱家寶對減少礦產稅提出異議，密呈袁世凱建議恢復舊稅制，經過張謇的據理力爭，不僅繼續照例執行，而且對礦區稅再度減輕³¹。對某些新設的棉紡織廠給與「免納機器入口稅」的優待，如1920年創辦的天津裕大紗廠、寶成紡織公司設於上海和天津的三個紗廠，均有獲得這一優待的明確記載³²。1915年7月，農商部還制訂頒布了《獎章規則》，對成績突出的企業和企業家授予榮譽獎勵，以彌補「實際上之補助」的不足³³。該規則一經頒布，便付諸實行，1915-16年內，有十八家著名企業、十名企業家和二十名華僑企業家獲得各種榮譽獎³⁴。

對有發明創造的企業授予專利權，是民國政府實施較好的一項獎勵實業政策。自《暫行工藝品獎勵章程》頒布以後，那種長達十年乃至數十年的封建壟斷性「專利」權被取消，而合理的專利制度則得以貫徹執行，許多企業被授予合理的專利權。被取消者中，最典型的是湖南華昌煉錫公司和天津華新紡織公司。華昌公司在1908年創辦時，曾獲得在全國專辦十年的「專利」權，民國成立後企圖繼續這一權利，但沒能得到工商部和湖南實業司的支持，加之各新設煤錫公司相繼興起，「華昌公司之專利權因此無形喪失」³⁵。華新紡織公司在1915年籌建時，曾通過財政總長周學熙而獲取了直魯豫三省專辦三十年的特權，但是不出半月，即遭到工商界強烈反對，遂由農商部依法取消³⁶。至於其他申請長期專利權的企業，雖偶爾有之，但無不受到農商部的駁回。如1914年10月，廣東巡按使諮請農商部准予商人梁鶴巢發明七色美術玻璃製造法「專利二十年」。農商部批覆：「准照工藝品獎章給予專利五年」³⁷。被授予合理的三至五年專利權的企業，據筆者的初步統計，1914年8月至1916年6月期間約計二十六家³⁸。此項獎勵措施並未因袁世凱的死亡而中斷，被一直延用下來。如1920年北京開源織呢工廠所製造的油墊，由農商部「准予專利五年」³⁹。1924年天津八大麵粉廠要求商會轉請政府限期禁設新廠，給予專賣權，則因不附章則而受到了商會的依法批駁⁴⁰。

統一幣制和度量衡

就經濟法規的第三方面內容而言，曾一度取得較好的效果。在統一幣制方面，《國幣條例》一經頒布，就由天津造幣廠鑄造一元主幣，其他各種輔幣亦從1916年起開鑄，以20萬元為限，所鑄新幣統歸中交兩行發行，並擬以分期分區向全國推行⁴¹。至1918年時，新幣已在除甘肅、廣西、雲南、湖南、新疆、西藏、黑龍江之外的各省區流通。而且信譽很好，頗受歡迎。如在北京：「行市與北洋（銀元）等，此項貨幣社會樂用之，以無省界之限制故也」；在上海：「發行以來，以無省界限制，各處均甚樂用，其市價常較英洋為高」；在杭州：「平時亦與英洋並用，現在流行額較英、龍洋為多」⁴²。新幣發行流通後，市場貨幣行市漸趨統一，「民四八月，一切龍洋行市取消；民八六月，復將英洋行市取消，劃一釐價，英龍洋及國幣行市完全一律」⁴³。但是好景不長，北洋政府和造幣廠從追求利潤出發，從1919年

起將新幣一元主幣的成色從千分之八九二三降八八九五，造幣廠也開始濫造貨幣，使新幣的信用開始迭落。後來各地軍閥政府又大肆鑄造劣質貨幣，加之錢業商人的投機取巧，使國幣制度受到嚴重破壞，以失敗而告終。

在統一度量衡面，《權度條例》公布後，政府採取了一些實際措施，逐步推廣新的權度器具。如制訂《權度營業特許法》（1915年1月6日），加強對權度營業者的管理，必須按新頒標準修造權度器具；制訂《官用權度器具頒發條例》（1915年2月15日），規定中央及地方官署所用權度器具必須以部頒器具為準則，並對新器具的頒發和舊器具的檢查、修理、回收嚴加督察。組織權度委員會（1915年3月19日），研究權度條例的一切實施問題⁴⁴。隨後將原有的衡器製造工廠改為權度製造所，按新頒權度標準製造器具，逐漸推廣施行。

民初經濟法規的執行過程，與其制訂過程一樣，執掌部分政權的資產階級代表人物和資產階級的力行和監督，起到了非常重要的作用。不少法規所以能保持下來並有所實施，都與他們的力行和監督密切相關，如關於《礦業條例》、各種減免稅釐條例和專利制度的貫徹執行，就有明顯的表現。這當然也反映了辛亥革命為之奮鬥和開啟的民國和民權主義精神。

總之，民國初年的經濟法制建設，由於在法規的總體構成上已比較完善；在制訂程序上既參照了外國的先進法規又兼顧了本國的商事習慣，也體現了一定的資產階級民主精神；在功能作用上有助於資本主義經濟社會秩序的建立和完善；在實際貫徹上已有所執行，因此不僅使中國的經濟法跨入了近代法律的範疇，而且對中國經濟的近代化起到了一定的促進作用。特別是在經濟法規頒行的最初階段，其對經濟近代化的鼓舞作用是頗為顯著的，正如當時的工商界所言：「民國政府厲行保護獎勵之策，公布商業註冊條例、公司註冊條例，凡公司、商店、工廠之註冊者，均妥為保護，許各專利。一時工商界踴躍歡懷，咸謂振興實業在此一舉，不幾年而大公司大工廠接踵而起。」⁴⁵

但是，法律實際效力發揮的大小，一要取決於國家統治者和社會精英的法治觀念的樹立和認同與否，二要取決於中央政權力量的強弱。民國初年的統治者，雖已有利用法律強化統治的欲望，卻缺乏依法保護公民權利的觀念，因此他們在強化統治上執法頗嚴，在保護公民權利上有法不依，便不可能想方設法為公民法定權利的實現去積極創造條件。如對企業和企業家的法人權利沒有強而有力的保障措施；對企業的資助、津貼和減免稅政策，常常以財政困難而旁置之、更改之。至於中央政權的統治能力，在袁世凱時期尚有較強的統一力量，袁世凱死後則日趨削弱，地方割據勢力各自為政，軍閥橫行無忌，使國家的法規更難以貫徹執行。這一切嚴重地抑制了民初經濟法規的功能發揮，也限制了它對中國經濟近代化的促進作用。民初經濟法規建設的這種有限功效，實質上體現了辛亥革命既有所成就又沒有完全成功的時代特徵。

註釋

- 1 《政府公報》（14號，1912年5月14日）。
- 2 參見農商部編：《農商法規》（北京：和濟印書局，1925）。以下有關法規的引文均出於此書，不另作註。
- 3 參見《大清光緒新法令》、《大清宣統新法令》。
- 4 〈無商法之弊害〉，《中華全國商會聯合會會報》（1年1號）。

- 5 《時報》（1913年12月30日）。
- 6 工商部：《工商會議報告錄》。
- 7 參見拙作：〈中華全國商會聯合會的成立與中國資產階級完整形態的形成〉，《歷史檔案》（1986年，4期）。
- 8 參見《時事新報》（1915年3月28-30日、4月21-22日）。
- 9 沈家五前引書，頁215-16。
- 10 《中華全國商會聯合會會報》（3年2號）。
- 11 《農商公報》（18期，1916年1月），「政事」頁7。
- 12 《政府公報》（691號，1914年4月11日）。
- 13 《農商公報》（13期，1915年8月），「政事」頁4，「法規」頁4。
- 14 沈家五前引書，頁19。
- 15 參見《政府公報》（389號，1913年6月6日、729號，1914年7月20日）。
- 16 中國第二歷史檔案館編：《中華民國史檔案資料匯編》輯2，「銀行」類。
- 17 《農商公報》10期，「政事」頁14-15；19期，「政事」頁10。
- 18 參見林金枝：〈近代華僑投資國內企業的幾個問題〉，《近代史研究》（1950年，1、2期）。
- 19 見沈家五前引書，頁73。
- 20 《農商公報》（18期，1916年1月），「政事」頁7。
- 21 吳匡時：《稿本實業調查記》，冊2。
- 22 《農商公報》（19、22期），「政事」；《中華全國商會聯合會會報》（3年，1號）。
- 23 《農商公報》（10、20期）；《中華全國商會聯合會會報》（3年，1期）；《民國日報》（1920年7月29日）；《中華新報》（1915年12月8日）。
- 24 吳匡時前引書，冊1、2；《實業雜誌》（湖南，新刊9號），「事業界」頁2；《民國日報》（1921年4月10日）；《農商公報》（9期）。
- 25 沈家五前引書，頁174-75。
- 26 《中華全國商會聯合會會報》（3年，1期），「法令」頁10。
- 27 《湖南實業雜誌》（湖南，新刊4號），「外省要聞」頁4。
- 28 沈家五前引書，頁175-76；《中華實業界》（卷2，6期）。
- 29 沈家五前引書，頁179。
- 30 《中華實業界》（卷2，6期）。
- 31 沈家五前引書，頁172-74。
- 32 《時報》（1920年7月28日）。
- 33 《農商公報》（13期）；沈家五前引書，頁274。
- 34 據《農商公報》（1-21期所載）。
- 35 《大中華民國日報》（1913年1月16日）；張人价：《湖南之錒礦業》。
- 36 《中華全國商會聯合會會報》（3年，1期）。
- 37 《中華全國商會聯合會會報》（2年，2期），「法令」頁1。
- 38 據《農商公報》（1-23期記載）。
- 39 吳匡時前引書，冊1。

- 40 參見宋美雲：〈北洋時期官僚私人投資與天津近代工業〉，《歷史研究》（1989年，2期）。
- 41 參見金國寶：《中國幣制問題》（商務印書館，1928），頁43。
- 42 李芳：《中國幣制統一論》（商務印書館，1918），頁6-25。
- 43 金國寶前引書，頁48。
- 44 參見沈家五前引書，頁226-63。
- 45 《中華實業界》（卷2，5期，1915年5月）。

虞和平 中國社會科學院近代史研究所經濟史研究室副研究員、歷史學博士。

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》1991年10月號總第七期

© 香港中文大學

本文版權為香港中文大學所有，如欲轉載、翻譯或收輯本刊文字或圖片，必須先獲本刊書面許可。