

# 財 政 專 家

## 衛挺生

衛光立



衛挺生及夫人參加哈佛大學成立五十週年留影。

提及衛挺生，現在社會上大約沒有幾個人知道他了。但是在民國時期，他在經濟界卻是個頗有影響的人物，曾占據著重要的一席之地。新中國成立後，分別於二十世紀八、九十年代出版的新編《湖北省志·人物志》、《襄樊市志》、《棗陽志》都有他的傳記。其家鄉的《棗陽志》是這樣為其立傳的：

衛挺生（一八九〇—一九七七），亦名體國、紹浚（應為紹淵，作者注）；韜，字申父、琛甫，號經野。（湖北省棗陽市）雙河鎮人，生於地主紳士之家。一九〇六年東渡日本就讀於大成中學，相繼就讀於武昌兩湖書院、高等礦業學堂、清華留美預備學校。一九一一年九月，以公費留學美國，在西根州立大學文理學院（應為密西根大學，作者注）、哈佛大學文理學院及商業學院攻讀政治、經濟、財政、金融等科，獲得商業管理和文學兩個碩士學位，精通中、英、德、俄、日六種文字。一九二〇年回國，於南京高師任教，參與籌辦國立東南大學。次年去北京任美國人端納所辦「經濟討論處」英文撰述員，後任中國銀行總管理處秘書，並在燕京大學、朝陽學院、鹽務學校兼課。一九二七年，南京國民政府成立，以財政部次長錢新之薦，衛任關務署

稅科長，同時在交通大學兼課。次年十月，出任立法院立法委員，設計《財政管理法》、起草《公債法》、《預算法》、《會計法》、《統計法》、《公庫法》、《決算法》等一系列財政法規和提出實行四級財政，劃分收支系統，以堵塞貪污等建議，未被當局採納。主張實施市政現代化、地方市政化、市鎮公司化、市民股東化、市民代表董事化、鎮長經理化以及其他經濟治國方案，均未得到有效施行。一九三八年六月，任湖北省政府委員，衛無意就職，陳誠一再電邀，始回鄂。八月，衛出巡鄂北十四縣，舉發失職縣長二人，懲辦不法區長二人。不久，卸湖北省政府委員職，專任立法委員，代理法制委員長及烟專賣局副董事長，同時兼任復旦大學經濟系主任、中央政治學校計政學院教授。衛主持起草《公司法》，參加了《土地法》與《憲法》的起草和討論修改。一九四三年春，衛視各地捐雜稅太多太重，乃草擬了《地方稅捐修例》，報財政部長孔祥熙獲准，在全國第二次財政會議中討論通過，廢止雜稅雜捐，但上行不下效，各地稅捐仍有增無減。一九四五年（應一九四四

年，作者注），以中國財政代表團顧問身份出席在美國召開的國際平準基金協會，經衛力爭，中國當選為該會常務理事會，得以在國際金融組織中長期保持「四強」之一的地位。一九四八年，衛去香港沙田華僑工商學院、菲律賓馬尼拉大學講學。次年秋至台灣大學圖書館作《徐福東渡事》研究（應為一九四八年衛去香港在華僑學院、香港書院、新亞書院、珠海書院講學，一九四九年至台灣大學圖書館作徐福東渡事研究，寫作徐福東渡記，書稿寫成後，定名為《徐福入日本建國考》出版。一九五三年十一月飛往馬尼拉市，在菲律賓大學任教授。作者注）。一九五六年八月，到美國哈佛大學植物標本館，從事藥用植物資料的翻譯工作，並利用該館藏書，致力於學術研究。一九七七年五月十日在美國加利福尼亞病逝。他的遺著有《穆天子傳考》、《山海經今考》、《徐福入日本建國考》、《駱衍子今考》、《南美三強利用外資與國事例》、《歐戰中英法美之金融》、《戰時財政》、《財政改造》、《中國主計制度》等書。其《徐福入日本建國考》在國際學術界頗有影響。

志書只能撮其要記其一生。為對其有個深入地了解，現張其細節，摘幾個片段記之，以饜讀者。

## 兩公函平息「擠兌」風潮

一九二一年四月，應中國銀行副總裁張公權之邀，衛挺生就任該行的英文秘書。這年十至十一月，中國銀行和交通銀行因所存關稅稅款提出，引起全國各地兌換券持有人的恐慌，發生「擠兌」風潮。

事情的起因是這樣的：太平天國時，上海及沿海若干商埠，因清政府無法徵收關稅，乃委託英國人在這些商埠徵收「值百抽五」的關稅交清政府。太平天國失敗後，英帝國要求中國海關總稅務司職由英人充當。民國時期，北洋軍閥政府繼續承認舊約有效，故此時的海關總稅務司職人員是英人安格聯。安格聯不但主持收稅，而且主管稅務存款。當年他以中國銀行和交通銀行營業不穩為借口，將原存入這兩個銀行的關稅收入款移交英商匯豐銀行和麥加利銀行，頓使中、交二銀行「頭寸」空虛，引起持券人恐慌，發生「擠兌」風潮。

風潮起時，中國銀行一方面函請衛戍總司令王懷慶張貼告示，命令銀行停兌，禁止群眾擠兌；一方面由總裁馮幼偉、副總裁張公權及衛挺生等人商量對策。衛挺生立即建議，此事應根據國際公法、國際私法、中英條約及中英兩國之一般官規立論，向安格聯抗議其「違法失職」，促其立即恢復中、交銀行之關稅存稅。其建議得到首肯後，由衛挺生執筆以中國銀行總裁名義作英文公函向總務安格聯抗議，其公函大意如下：

「安格聯爵士：你是英國國籍，但同時又是中國官吏。在你的中國官吏身份上，你的官吏行為，依法應該對中國政府及中國人民負責。中國政府向來依法指定中國、交通二銀行為中國紙幣的發行銀行及國稅的收存銀行，你無權變更其地位。滙豐銀行與麥加利銀行，雖與你個人同其國籍，但該兩銀行對中國政府及對於中國人民卻是兩個外國銀行。在你對中國人民而為公僕的身份，並不曾授與你任何特權，許你將中國政府的稅款自兩個中國國立銀行取出而移存入於外國銀行的，你的行為，違法失

職。你應該負責立予更正，立將違法移出之款，依法移還存入中國、交通二銀行。」

此公函發出後，駐北京英國公使館立即來函，為安格聯助威。其函大意云：

「安格聯爵士，乃英王陛下之高貴臣民，今在華橫遭貴銀行所領導之輿論，妄肆毀謗攻擊，殊欠友好。特此抗議。」

衛挺生接此復函後十分義憤，又立即以中國銀行總裁名義復函：

「公使閣下：安格聯爵士雖為英國貴族，卻已接受中國政府任命而為中國官吏，因而必須接受中國官規之拘束與中國輿論之制裁，而與中國之他官吏全同，並無例外。今因其違犯中國官規，而以中國國稅違法而妄提出向外國銀行存入，故本行及一般輿論起而糾正其違法失職，但期望其改正錯誤復守法制。」

英公使館接到公函，一時語塞。安格聯見抗議公函辭嚴義正，無法抵賴，遂改變態度，「命令將中、交二銀行之關稅原存款，移還存入中、交二銀行」。

這場波及全國各地一百二十餘個分支行的「擠兌」大風潮，因兩公函的不抗之力而平息，英帝國主義的陰謀亦隨之無法生效。

### 財政立法不遺餘力

一九二八年秋，衛挺生以財政專家的身份，出任立法院財政委員。他以為自己有了施展才華的機會，便懷著很大的抱負，著手制定一套自認為很現代化很完美的財政制度。首先是設計了一部法典，名為《財政法》，共分通則、收支系統、預算、會計、統計、決算、公庫行政、財物經理、公債、事前審計、稽察、事後審計十二章。法典送到立法院，被認為條款太多，中國財政混亂，實施不易而擱淺。他又著手化整為的財政立法設計，然而鑒於國民黨政府的因循，加之時任財政部長宋子文肚量窄小，許多法規只能胎死腹中。

其次是財務行政組織設立內部制衡機構的設計。衛挺生的所設計的方案，分四個聯立的系統，第一是財務行政系統，其職權範圍為多種稅收行政、公債行



政、公庫行政、財物經理行政、貨幣金融行政及對於各級地方財政指導。第二個系統為積極的財務監督系統，其機構之職權範圍為歲計會計統計之行政，總稱主計機構。第三個系統為消極的財務監督系統，即監察院下屬的審計部門，掌管事前與事後監督。第四個系統為代理公庫之銀行系統。這個方案，後來成為國民政府改革財務行政組織立法的基本原則。

南京政府建立後的財政管理大都散漫不羈，各省稅收機關各自為政，所收稅款，均自行處理。宋子文一九二八年——一九二九年所作的財政報告中曾呼籲：需要「用一個預算代替現代這種缺乏計劃，現掙現吃而揮霍糜費的辦法。」但是國民黨財政的主要弱點是對軍費開支無法控制。到了孔祥熙任財政部長後，也曾針對財政弊端規定了「會計則例」和「國庫統一處理收支辦法」。但由於積弊太深，收益甚微。為了從根本上把財政納入正規，衛挺生完成了最重要最基本的會計制度設計後，又在龐松舟、雍海樓、秦蘅江等人的配合下，以較短的時間，草擬了《公庫法》。其法規定：各省市地收到屬於國家的公款，一律繳解到

公庫儲存，不得擅自留成或動用。至於這些機關的開支，准其按年度造其預算，報請核准，由或庫照撥。此法草案脫稿後，當局并不重視，擱置不理。直到抗日戰爭開始後，時任財政部長的孔祥熙認為此法大有裨於戰時財政，遂於一九三八年公布施行。至此，國民黨政府的收支程序才逐漸趨於統一。由於此法的施行，國庫較前寬餘，才保證了抗日戰爭的經費開支。

### 建議管制發鈔銀行

一九三〇年秋，美國出現生產過剩，發生了很嚴重的經濟不景氣，人民失業率大增。同時，美國的白銀生產全無銷路。因為世界上用銀國家中，印度、摩洛哥、墨西哥三個先後廢去銀本位貨幣制，當時只有中國還在用白銀做本位貨幣。因此美國就想以低息大量借白銀給中國，以挽救本國的經濟危機。大致的條件是：年息二厘，不要抵押品，借期五十年；第一次借二十億兩，如中國需要，可陸續借到五十億兩。這真是中國來了一次經濟建設的好機會。做為立法院財政委員的衛挺生，為了當時國家的經濟發展，積極

與美方代表畢德門接觸，以促成這次借款的成功。同時，他還編寫了一本《銀借款問題》小冊子，由民智書局出版發行，廣為散發，以此宣傳銀借款對於中國經濟建設的好處。但此事遭到當局時財政部長宋子文的反對，其藉口是中國應實行金本位貨幣制，致使這次絕好的發展機會被斷送。更為不幸的是，美國為自救其國內危機，第二年向日本一次性借款八億美金，幫助日本開發中國的東北。並因有此種利害關係，「九一八」事變發生時，美國輿論幫日不幫中。

一九三二年，不知什麼原因，美國政府大量收購白銀，並與中國政府簽訂了一個白銀協定。在那個協定裡，只許抬高銀價，不許壓低銀價。協定到立法院後，衛挺生堅決主張不予批准，白銀是中國的本位貨幣，應保留操縱的自由。但宋子文運用各種力量讓其協定通過批准。致使中國的白銀大量外流，貨幣發生恐慌。後來中國政府請求美國政府放低銀價，救濟中國，但美國政府不予應允，使中國損失慘重。

鑑於上述種種情況，衛挺生積極建議實行法幣制，由國家管制各發鈔銀行，統一其發行權。以免因

紙幣兌現發生困難而引起金融恐慌。此建議得到繼任財政部長孔祥熙的首肯，一九三五年起紙幣發行權集中於中央、中國、交通、農民四銀行，國家貨幣才趨於穩定，從而保證了抗日戰爭期間財政部經濟的應付不竭。

### 力主保住四強地位

一九四三年春，英國經濟學家克恩思提議提議，聯合國間設立一國際平準基金會，以作戰時及戰後調劑國際貨幣金融之用。美國經濟學家懷德亦起草了一聯合國平準基金草案及聯合國復興發展銀行方案，先經英美兩國專家長期討論，邀請蘇聯及中國派人前往參加非正式研究。至一九四四年研究有了結果，乃於四月廿一日發表聯合聲明，決定於同年七月在美國新罕布什爾州布雷頓森林召開聯合國及聯盟國家國際貨幣基金會議。出席會議的有四十五個國家的代表。中國代表團以財政部長孔祥熙為首，衛挺生為代表團顧問。會議開始後，各參會國對於攤額分配爭議非常激烈，除了英、美、蘇三大國外，對於第四席位，法

國和印度都想染指。中國代表團據理力爭，並在會外向各國代表多方解釋，爭取各國代表的同情。經過代表團全體人員的努力，大會在表決時同意中國的份額提高到五·五億美元，確定中國為第四席位。

在這次會議之前，美國曾於一九四四年七月十八日向中、蘇、英提出「普遍國際組織暫定草案」，並邀請英、蘇進行正式討論，同時，建議英、蘇，讓中國也參加。當時蘇聯擔心引起日蘇衝突以致腹背受敵，以自己未參加對日作戰為理由，反對中國參加會談。英國雖不反對中國參加會談，但「不認為重慶政府代表一個世界大國。」後經磋商達成妥協：把擬議中的會議分成兩個階段進行，首先由美、英、蘇進行討論，然後再由英、美、中進行同樣的磋商。所以，對中國這樣一個弱國來說，在當時能參加會議，本身就不是一件易事。

開幕那天，蘇聯代表向美國國務卿赫爾提出臨時動議，談什麼叫「四強」？強國應具備什麼條件？像中國這樣的國家，夠不夠條件？假使不夠的話，那麼四強只好改為三強了。蘇聯代表這項臨時動議，當

時搏得英國的附議，當時的形勢對中國相當不利。事關當時中國的國際地位問題，孔祥熙沒有等閒視之。他以此問題向代表團徵求意見，當時有人主張應擔任少數資本額，衛挺生堅決不同意，他認為只有這次先取得四強之一的地位，以後在國際事務中，才能以四強之一的身份參加；若這一次放棄，恐怕以後再不會以四強之一的地位參加國際活動了。他的這一主張得到在座者多數的贊同。於是代表團多方折衝，四處力爭，奔走於美國執政人士之間，爭得美國的同情和支持，這才使中國保住了四強的地位。自然也贏得了大國否決權，這種權力一直保持到現在。

衛挺生擔任立法委員二十年，用他自己的話講，除訂立制度外，其業餘生活主要做三件事：一是教書，二是著作，三是演講。隨著國民政府已屆「民無信」的狀態，衛挺生無意留在立法院，一九四七年民選立法委員時，為避開競選，他南遊桂粵及香港，繼而到菲律賓和美國，以講學、著述和學術研究終其一生。