

民国时期政府对四川典当业的管理与监督

张 琼

(四川大学 历史文化学院, 四川 成都 610065)

[作者简介] 张 琼(1969-),女,四川达州人,四川大学历史文化学院博士生,主要从事中国近代四川金融业研究。

[摘 要] 民国时期,典当业在四川既关系到普通百姓生活,利于缓和社会矛盾,又可能成为非法之徒销赃之处,或是苛重盘剥的高利贷场所。所以,四川省政府都十分重视和支持保护正规典当业,并设有专门的机构与法规对其进行管理与监督。政府主要从开业、歇业管理、当税征收、营业中监督、筹备公营典当等方面对典当业实施管理与监督。

[关键词] 典当;开业;歇业;当税

[中图分类号] K258 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2007)03-0378-05

一、管理机构

典当业作为一种兼具商业和金融业双重性质的特殊行业,在银行业尚不发达时,为城乡平民供给临时之需要解决其资金融通之困,缓和社会矛盾。同时,在当时也关系到各地方财政收入问题。但是,如果典当业管理不当,很有可能成为非法之徒销赃之处或是苛重盘剥的高利贷场所。罗炳绵在肯定典当业的社会积极作用的同时,也指出典当有“助长盗窃之风,苛剥当户”的消极面。所以,历代政府都十分重视和支持保护正规典当业,并设有专门的机构与法规对其进行管理与监督。民国时期,政府对典当业的管理从中央到地方主要有内政部、工商部、经济部、财政部、民政厅、社会局、县政府等。20世纪20年代后期,内政部制定的《管理典当规则草案》中称:“本规则所称主管官署如左:一、省会为民政厅,二、市为社会局,三、县为县政府。”由于典当业具有融通资金的作用,既能反映又能影响当地经济、建设发展状况,有的地方将其纳入建设厅的管辖范围之内,如江苏、浙江两省。由于典当业事关城乡百姓的生活,直接与金融秩序和社会局面相关,有的地方将其纳入社会厅的管辖范围之内,如南京、上海、北平、青岛等市。另外,由于当物中有些来历不明的东西如盗窃、抢劫来的赃物,当铺就要受些牵连,不得不与警察配合,并受其监督。1940年颁布的《管理典当规则草案》明确规定监督典当业的警察机构分为南京市、省会、各市、县四级公安局。不依规矩不成方圆,上述各部门主要通过国民政府内政部、经济部颁发的相关法规进行管理与监督。1940年内政部公布了《管理典当规则草案》、《代当营业规则》,1947、1948年又两次修正《典押当业管理规则》后颁布。中国四川地区典当业管理具有层次性,分为财政厅、社会局、各地政府三级,以便层层管理,同时警察机关进行配合。例如:在财政厅颁布的管理章程基础上,重庆市警察局作为典当业管理机构也出台了适合本地区的《重庆市警察局取缔典当业规则》,做到对典押当业的日常管理与监督有法可依。但是由于管理机构的多重性,在各地区典当业的具体管理中,也容易出现各机关共同插手,政令重叠的现象。另民国时期的临时参议会也对典当业的管理提出议案,以此体现其

参政议政的功能。临时参议会对于典当业的监督主要针对典当业的常规事务和个别在社会影响较大的案例，向市政府传达民意，提出敦促或解决议案。

如成都市档案馆资料就曾记载参议员李子英等提议取缔典押当商业高利坐扣手续费一案，市政府在处理完毕后函复临时参议会如下：

文别：公函

送达处所：市参会

事由：准函为参议员李子英等提议取缔典押当商业高利坐扣手续费一案，复请查照由

市长 二十八

办事员 科员 二十六 技士 股长 二十六

主任 科长 二十八 秘书 秘书长 二十八

中华民国卅五年 二月廿一日缮写 二月廿一日校对 二月廿一日封发

成都市政府公函 (卅五)社三字第 233 号

这说明参议会作为社会各阶层反映民声，监督执政的机构，对关系百姓生计的典当业很重视；同时也可看出民国时期的典当业是关系普通贫民生计的融通之所，其当期、当息、赎当期限等各项条款的制定都关系百姓生活。

各地典当业同业公会，在典当业管理中实质所发挥的作用较大，成为政府机关和典当商人之间的枢纽和润滑剂。典当同业公会的组织成员皆为典当从业人员，其正式出现始于民国时期，国民政府在北伐成功、定都南京后，所颁发的工商同业公会法及商会法之规定：各地的行会组织经改组后成为合法的同业公会，接受政府的指导。工作形式主要通过召开同业会议、上呈文件和对具体纠纷的解决等。笔者现将四川省典当同业公会的作用归纳如下：

1. 上情下达，规范同业，协助政府管理。从所查阅档案资料显示，政府对典当业的管理主要通过下达各类公函到典当同业公会，由典当同业公会传达国民政府命令到各当商，并组织同业大会。其会议由相关政府机构办事员监督，并做好记录工作，以备检查存档。同时，政府对典当业的命令也由典当同业公会具体执行。

2. 呈请典商民意，为同业争利。典当同业公会可谓当商与政府之间的缓冲地带，当商对政府政策与现实艰难之间的冲突都通过典当同业公会上呈至政府机关。

3. 协调当商间关系，处理典当业之间或其与外界各种纠纷。典当同业公会作为一种行会组织，形成本行业约定俗成的规定，对行业成员有一定的约束力；同时又增加了当商联合对抗外界的力量。在社会动荡物价飞涨的民国时期，使典当业的发展尽量处于良性轨道。

二、典当业的开业和歇业制度

政府对典当业的管理首先体现在对当铺开业、歇业申请的批准上。辛亥革命以前，尽管当铺已经多为私人设置，但仍带有较浓厚的“官”气，有些规定不同于一般工商业。如清雍正六年（1728年），政府颁布《当贴规则》，规定经营典当者典当之须向政府申请登记，领取执照即当贴，并缴纳执照费即贴捐。北洋政府和国民政府统治时期，仍然颁发当贴。民国 1940 年《内政部管理典当规则草案》第二章第五条中明确规定：“设立及停业须呈主管官署之许可，设立分号时亦同。”并在第六条中规定：“前条典当许可事项应转报内政部备案。”设立典当时若当地无保险公司者，应先邀同业或其他殷实商号出具保结，与申请书等一齐呈交主管官署。申请书上应书明如下事：“名称、地址、组织、股东或店主之姓名、年龄、籍贯、住所、经理人及代理人之姓名、年龄、籍贯、住所、资本、利率、保险公司或铺保、满当期限、当物损害及火灾赔偿办法、图记、预定开业时期。”“在许可设立时，应发给许可执照，收取执照费，并规定执照费不得超过 20 元。”如是公司合股组织典当，并应遵照公司条例，及公司注册暂行规则，呈请地方官署转实业部各

案,呈请时须缴纳登记费,领取登记证。

从川省政府监督典当业的开业制度可看出,民国时期川省典当业已脱离封建时代典当业的根本性质,成为近代商业和金融业的组成部分;其资本组成不再已“官钱”为主,来源渠道多样化;出资人和经营权进一步分离;同时政府将对典当业的部分管理责任转嫁到保险公司和承保人身上。由于事关自己的生存发展,保险公司在典当开业之初必须对其进行严格审查。但是,在保险业欠发达的内陆地区例如四川省,典当开业管理较为松散,政府对承保人调查不够仔细,致使个别不法之徒有机可乘。如记载“钧府会员查保时尚未觅得新保竟使前承保人舆素不相识毫无关系之新达利代当作保数月之久,于情于理殊有合实”。此则即说明在政府对典当开业资料的审查中存在漏洞。同时经年累月后,铺保商号也有改名异姓的情况出现,为典当业的管理工作带来不便。如茂民代当相关负责人卷款逃跑后,出现了因时间太长,其铺保人早已经变卖资产不复存在的情况。有时也出现商铺倒闭,相关的承保人皆逃之夭夭的情况,以至贫苦百姓在当铺倒闭之后赎当无门,这些成为川省典当业管理当中的漏洞。

四川省各地区当铺多是先到省府立案。如重庆永兴公质店在筹组就绪后,将所有手续具呈巴县知事转省署立案,核发执照,并请准县衙出告示保护。后巴县地区典当业划归城防司令部管理。犍为当铺有公质店和代当两种,公质店在省府立案,受财政厅之节制;代当在县府立案。在四川富顺,典当业接受商业同业工会监督,而商会组织受国民党县党部指导,行政事务由县政府社会科、建设科主管。1916年,四川军政府实业司颁布的公质店章程中称:公质店申请开业,“向当地政府登记注册”。1928年,万县市政府成立,万县的典当业改在社会局注册。抗战后,“战区难民源源而上,其有需于典当周转之处,较前尤为殷切”。政府对典当业的管理有所放松,申请开业的手续更简便,有的甚至先开业后领取执照。由于典当业事关普通百姓生计,对于各地小押代当泛滥之情况,国民政府和警察机关加强了对典当业的管理,四川省会警察局曾公函成都市政府严令取缔小押代当。由此可见,对典当业开业的管理在政府对典当业管理当中具有“一夫当关”的作用。

典当的歇业涉及百姓所当之物的归还,一般需要提前向政府提出申请,止当候取数月,待当物几乎赎尽后,经政府派员审查,注销其营业执照后方可正式歇业。

三、当税征收

政府之所以对典当业请业、歇业管理严格,并严格的监督,在于方便收取当税。可以说,政府对典当的管理主要表现在征收当税上。当税,在清代称当课,与牙税并重。当税究竟起于何时?学者各执一词。杨肇遇在《中国典当业》中认为:清康熙三年(公元1664年),户部开始实行当铺征税制,规定每家当铺每年征收当税银5两、4两、3两或2.5两不等。雍正六年(公元1728年),改行典当行贴规制。凡民间开设典当,均应呈明地方官转详布政司请帖,按年纳税,奏销报部。后因海防筹饷或因军需集款,政府责令当商在当税之外,每铺领贴一张,另捐铜银若干,此即所谓“帖捐”。但据罗炳绵论述:明万历三十五年(一六〇七)六月已有“徽商开当,遍于江北,货数千金,课无十两”之记载。即以清代而论,顺治九年(一六五二)也早已有“典铺税例”了。光绪十四年(公元1888年),因河工需款,户部规定典当每家缴银100两,作为预完20年当税。1897年(光绪二十三年),因筹解赔款,每家年纳税银增为50两。1908年,四川省实收当税银6610两。民国以来,较之清政府重视当税的征收。不过民国初期,南京国民政府只是在形式上统一全国,很多地区仍是当地军阀各自为政,为此,财政部以典当为大宗营业,照样收税,唯税率高低及征收办法则视各地方商业之盛衰,营业之多寡为准,自定征收税章程,核准实行。川省当税的制定就反映出当时政权的此特点。1912年,四川省实业司改当课为当税,并改订当税章程。每家当铺年纳税80元。由于四川省公质店普遍设置,同时,执行公质店税章程,每家质店年纳税100元。当年,当税收入2340元,公质店税拨作地方公益费。1914年10月,执行财政部批准修正的当税简章,当商资本须在5万元以上,税率分三等,上等年纳税200元,中等150元,下等100元。由当商先将资本全

额报请县署征收局验明，始转请财政厅分别等级注册给照，按级征收。1916年以后，四川军阀割据混战，兵祸连年，各地当商多因战乱受损而歇业，税收也多被地方军阀截留。1935年，省政府改组后，整理当税，规定当铺或公质店资本在1万元以上为上等，年纳税银200元；5千元以上为中等，年纳税银150元；3千元以上为下等，年纳税银100元。共计年收入不到1万元。1938年7月，执行省政府颁发的《典当业营业税管理规则》，典当业改征营业税。民国中江县规定：资本在5千元以下者，年征定额税100元，资本在5千元以上者，按普通营业税率2%课征。1939年，江津规定，当铺资本在5千元以下，年征定额税100元。而犍为县在民初则公质店每年“捐帖”一百元，代当由于无帖，所以不出费，只是到县衙门请告示，出一些酒水费，联络官员而已。后军阀割据，犍为县设防区，县内设收支局，收取质店每年16元，代当每年8元。1934年省政府成立，1936年设征收局奉令征收押当税，质当每家50元一年，代当无捐。1937年，按规定改典当税为营业税，其方式同上述各县相同，质店每年税其资本的2%，并对资本由明确规定，借款三月以上的也作为资本计算。1933年，德阳县城内的两家典当每年纳税200元。可见各地对当税的规定是有不同的。另有地方税各明目如行为取缔税：代当每年8元，质当每年16元。从上述各材料中可见，尽管中央政府对当税有明确规定，但由于四川省地处西南，交通相对闭塞，军阀割据，在遵照中央政府规定之余，各地又有其地方性政策和税率。就如1936年，川省训令所言，“惟过去川省政纲失驭，各县牙当税，每多任意截留，列作地方收入”。

四、政府监督

民国时期，一些政府官员和经济学家认识到典当业与民生关系的密切性，都以为典当业必须加强管制。政府对典当业的管理除了征收当税以外，还要进行营业中延续性的监督。最重要的监督是以法令等形式限制当息和延长当期以防止民怨，安定社会。民国初期，政府规定典当取息3分。1927年中央执行委员会政治会议咨国民政府云：“据中央法制委员会建议：（中略）查中国国民党中央执行委员，各省县代表联席会议，已经通过禁止重利盘剥。最高利率，不得超过20%之决议。”但随着时局和经济状况的变化，不少质店业为保证、谋取更多的利润，私下提高当息。为此，各级政府及其它相关部门不得不采取一定措施，严令当商减息。

1935年，四川省实业公司新订《全省典当章程》，再次规定每月以2分为限，而资阳泰和、义利、合裕质店则收月息4分，被县民告发，经省政府裁断，仍每月取息3.5分。大城市中各大典当铺慑于政府法令，被迫放弃，营业陷于绝境。1943年5月，成都市各典当铺被迫停业。上述情况体现出当商与政府、平民之间的矛盾和妥协，反映了当时四川经济萧条的局面。在重庆，也曾发生典当业取息之争。1924年，重庆典当利息“每元系四分五厘”，“经邓省长将利息改为三分实行，不过一年方普及，因本市银风奇紧，同业无法维持，始向官方表明营业苦衷，要求提高利率。获准，以三分五厘利息。”1932年九、十月间，警备部又以质商利息过大，损害了贫民利益，呈请军部剪裁5厘津贴，并规定计息办法。质商们纷纷以停业抗议。警备部以此业关系贫民生活极重，严令复业，违者严究！1935年7月，重庆公安局对私下加收5厘利息的当商予以查禁。分析中央规定与川省各地取息情况可知，尽管国民政府对于取息利率已有明确规定，但各地仍然据实际情况定立月息。所以，经两度修改在民国38年颁布的《典押当业管理规则》规定“典押当业收取月息，由当地同业公会拟定利率，呈由主管官署转请核准报转内政工商两部备案。如当地无同业公会时，由商会为之”（四川省政府公报《典押当业管理规则》）至于满当期限，川省大城市多按照政府之规定18个月。同时规定当满期限后五日内，仍算18个月。后由于月息降低，物价飞涨，衣物式样翻新等原因，满当期限也顺应时局普遍变短，中央政府对此也放手让地方政府依据实际情况拟定，只需呈报内政工商两部核定。此外，典当业还要接受国家强制性机构的监督。例如警察机关对当物的检查。赃物、公共财产及枪支弹药等军用品不得受当，否则予以没收或罚款。如峨边罗目镇杨陶武所开设的代当就因受当赃物而吃官司。重庆市警察局也颁布有《重庆市警察局取缔典当业规则》。

1939 年,国民政府财政部出台《取缔金融业典当业质押金类办法》,就责成各地军政部兵工署代为实施。

四川省政府对公营典当设立的要求更加严格。其主管机关市社会局规定当价必须在二分以内,单就此项同当时银行商借利息等一经抵消,反而亏损二厘;当期须 18 个月,同当时衣物式样变化快、物价飞涨等现实也不相时宜。可见,川省政府裕国便民的初衷虽好,但投入力度不够,使商民不敢承办。

总之,四川省各级政府对典当业的管理经历了清末民初的各自为政、南京国民政府统一管理期、国民政府因地制宜期。可以看出,典当业一直受到政府的支持与监管。因为它事关城乡普通百姓生计,是可济缓急的便民之所,同时当税收入也可增加国家、地方财政收入,起到裕国目的。

[参 考 文 献]

- [1] 罗炳绵. 近代中国典当业的社会意义及其类别与税捐[J]. 近代史研究所集刊, 1977, (7).
- [2] 四川省地方志编纂委员会. 四川省志·金融志[G]. 成都: 辞书出版社, 1996.
- [3] 宓公干. 典当论[M]. 北京: 商务印书馆, 1936.
- [4] 常梦渠. 等. 近代中国典当业[M]. 北京: 中国文史出版社, 1996.
- [5] 萧 铮. 民国二十年大陆土地问题资料, 53 卷[G]. 台北: 成文出版有限公司, 1977.
- [6] 富顺县地方志编纂委员会. 富顺县志[G]. 成都: 四川大学出版社, 1993.
- [7] 万县地区金融志编纂领导小组. 万县地区金融志[G]. 成都: 四川人民出版社, 1992.
- [8] 成都市地方志编纂委员会. 成都市志·金融志[G]. 成都: 四川辞书出版社, 2000.
- [9] 四川省地方志编纂委员会. 四川省志·财政志[G]. 成都: 四川辞书出版社, 1996.
- [10] 四川省中江血癌拟制编纂委员会. 中江县志[G]. 成都: 四川人民出版社, 1989.
- [11] 曲彦斌. 典当研究文献选汇[G]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1998.
- [12] 四川省资阳县志编纂委员会. 资阳县志[G]. 成都: 巴蜀书社, 1993.
- [13] 年先春. 解放峨眉的当铺[J]. 峨眉文史, 1989, (5).

(责任编辑 桂 莉)

Government on Sichuan Pawning Management and Surveillance before 1949

ZHANG Qiong

(School of History and Culture, Sichuan University, Chengdu 610065, Sichuan, China)

Biography: ZHANG Qiong (1969-), female, Doctoral candidate, School of History and Culture, Sichuan University, majoring in Sichuan finance industry in the Chinese modern times.

Abstract: At the time of the Republic of China, pawning trade on the one hand relates the common people in Sichuan province. On one hand it released the society contradictory, on the other hand it possibly to be the channel which the illegal person disposed the stolen goods. Therefore, the Sichuan provincial government took all extremely support and protection on it and the the government is equipped with the special organization and enacted regulations in order to manage and surveil the pawning trade. The management and the surveillance on pawning trade is mainly from starts doing business, goes out of business, pawning taxation, supervises in business, the arrangement of public-operated pawns and so on.

Key words: pawn; starts doing business; goes out of business; pawning taxation