

戰後銀行組織問題

姚曾廕著

國立中央研究院社會經濟問題社會科學叢書第一種
戰後銀行組織問題

定價 國幣 四角

著 者 姚 曾 蔭

出版兼發行者 國立中央研究院

社會科學研究所

昆明

版權
所有

中華民國二十九年七月出版

序言

我國銀行機構頗多缺陷，戰後銀行機構應如何整理改造，如何使其健全適應一般經濟之發展，實爲亟待解決之問題。作者謹以一得之愚草爲此文，獻諸國人。倘文中所言，能供戰後從事金融改革工作者之採抉，則幸甚矣。

文稿草成後曾承陶孟和、吳半農、鄭友揆及巫寶三、四先生詳細檢正，作者受益頗多，至所心感。惟文中如有錯誤，仍當由作者負責。

本書之出版承沈君怡先生代爲進行一切，並蒙郁聖祥先生代爲仔細校對，此稿之得與讀者早日相見，受賜於沈先生等者實多，並此誌謝。

作者識

二十九年五月，昆明。

目次

頁數

一	戰後中央儲備銀行的組織問題	一
二	中央儲備銀行與信用統制	九
三	中央儲備銀行與政府的關係	一六
四	普通銀行業務活動的監督問題	二三
五	各類銀行的業務劃分問題	三一
六	結語	四三
	附註	四五

戰後銀行組織問題

銀行組織的健全爲一國金融安定的基礎，亦爲一國產業發展的重要條件。中國銀行的組織一向未臻健全。普通銀行既散漫不成系統，在普通銀行之上復無强有力的中央銀行以爲控制統馭的中樞，此爲中國金融組織的基本缺陷。戰後銀行組織之改造，即應從此種缺陷之改革入手。茲分別述之。

一 戰後中央儲備銀行的組織問題

在完整的金融機構下，一般金融機關必互爲密切的聯繫，而以中央銀行爲中樞。蓋中央銀行爲「銀行之銀行」，負控制指揮之責，其他各個金融機關則左右嚮接，相互爲用，在中央銀行之領導下直接參加各項經濟活動。兩者錯雜相倚，管鑰全國金融，形成一種如臂使指，運用裕如的有機體。在經濟先進各國，中央銀行之能進至金融中樞的地位，或由於歷史的演進，或由於政府的輔助，然其地位之形成，大多因具備左列各條件：（一）獨占紙幣之發行權，（二）經理國庫，並收存一切公共資金，（三）保管商業銀行之存款準備，（四）對於普通銀行的再貼現權，（五）在公開市場買賣証券權，（六）爲其他各家銀行之集中清算機關。

中國之中央銀行對於上述諸條件多未具備，即使具備亦不充分。此爲中央銀行力量薄弱之最根本的原因。戰後銀行制度之調整，應以中央銀行之改造爲起點。而中央銀行之改革又以上述諸條件之實現爲先決條件。民國二十四年十一月，新貨幣政策實行時曾有改組中央銀行爲中央儲備銀行之擬議，其後財政部負責人更有改善全國銀行制度之表示，其首先着眼點即在健全的中央銀行的設立。關於中央儲備銀行之法規，立法院且已依照立法程序審查修訂。不幸七七事變旋起，此項在金融上關係重大之工作遂中途停頓。抗戰開始後，中央、中國、交通、農民四行爲應付非常時期之需要，曾組織四行聯合辦事總處。是爲四行合力應付戰時金融之嚆矢。此項組織最初成立於上海，繼遷漢口，再遷重慶。迨二十八年九月八日，國防最高委員會核定「戰時健全中央金融機構辦法綱要」十條。四行聯合辦事總處遂據此綱要改組成立。四行聯合總處之任務，不僅以主管四行本身之業務爲限，關於貼放活動，全國金融網之設計分佈，外匯申請之審核，資金之集中與運用，以及鼓勵出口，及平定物價等工作，亦在其所轄範圍以內。此雖不能與先進各國之中央銀行在戰時之活動及權力同日而語，然已爲未來健全銀行機構之建立過程中奠定一穩固之基礎。

四行聯合總處之建立僅爲戰時之一種應變的措置，而非爲一種長久的計劃。此於「戰時健全中央金融機構辦法綱要」冠以戰時兩字可以見之。此組織之權限雖較現有之中央銀行之權限增大，然若干基本權力皆未具備，其控制全國金融之力量仍屬有限。且在戰後中國之非常局面下中央銀行更有安定金融推動國家

經濟政策之使命。現有之中央銀行既不能負此重任，而四行聯合總處亦去此目標尚遠。故現有之中央銀行及四行聯合總處應於戰後一併改組。其改組後之組織應採用輓近各國所實行之準備銀行制度。中央銀行應改組爲中央儲備銀行。此次抗戰已証明金融業集中沿海各省之錯誤與危險，故吾人主張分割全國爲上海、天津、漢口、廣州、重慶及蘭州等六大銀行區，以全國爲單位，就各區域之經濟狀況分別發展，以達全國金融均衡發展之目的。在每一區域內應設立中央儲備銀行一處，以爲各該區之最高金融機關。在各區範圍內之商業銀行及其他各種銀行皆應爲各該區中央儲備銀行之會員銀行。四行聯合辦事總處應改組爲中央儲備銀行管理局，以爲全國之最高金融管理機關。儲備銀行管理局及各個儲備銀行既皆負統制金融之責任，則彼此權限即有劃分之必要。就原則上言，每一區域之中央儲備銀行固應有權就各地之特殊情形頒佈各種章則，命令各該區之會員銀行遵守，但以全國爲單位之金融計劃或業務方針則各個儲備銀行應完全聽命於儲備銀行管理局。依此原則吾人主張儲備銀行管理局應具有如左之權力：（一）關於全國金融網之設計及分佈事宜；（二）關於資金之集中與運用事宜；（三）關於儲備銀行發行數額之規定及發行準備之審核事宜；（四）關於外匯之申請之審核事宜；（五）關於各儲備銀行及各會員銀行之報告及其他文件之審核事宜；（六）關於銀行法規之解釋事宜；（七）關於違反命令或法律之會員銀行，其會員資格之撤銷事宜；（八）關於各儲備銀行高級職員之任免事宜；（九）關於會員銀行高級職員之罷免事宜；（十）關於各家銀行以証券爲抵押之放款數額對於各該銀行

之資本及公積金總數之比例的規定事宜，(十一)關於委託代收取費之規定事宜，(十二)關於各儲備銀行及各會員銀行放款利率之規定事宜，(十三)關於各會員銀行存款利率之規定事宜，(十四)關於各會員銀行存款準備比率之變更事宜。以上所舉十四點不得謂爲完備，不過畧示儲備銀行管理局權限之大致範圍而已。儲備銀行管理局爲發號施令之機關，而中央儲備銀行則負直接控制全國信用之責任，爲履行此項任務計，中央儲備銀行除接受儲備銀行管理局之命令以爲各項之措施外，更須具有下列各項權力。

第一，適應經濟各部門之需求以伸縮通貨之發行額，故中央銀行應獨占紙幣之發行權。紙幣發行權一項就理論上言，或於中央銀行職權之完成上佔無足輕重的地位，但在實際上，却爲左右市場，伸縮信用的基本因素。中央銀行操有此項特權不僅統一全國紙幣之發行，加強紙幣之信用，且可以直接控制商業銀行創造信用的能力。此點於安定金融，減免恐慌，作用甚大。新貨幣政策實施以後，中國之紙幣發行雖云集中，然事實上中國，交通，農民，三行迄今仍與中央銀行同等享有發行權。此外各省省市立銀行之繼續發行紙幣者亦不在少數。軍興以來，各省紙幣不統一之情形且日見普遍。各省省銀行已發行紙幣者，其發行額數日漸增加，而向未發鈔之戰區各省省銀行亦經財政部准發省鈔。此雖爲一時權宜之計，然究足以破壞發行權之統一，影響中央銀行控制金融的力量。吾人認爲戰後中央儲備銀行成立以後，中國，交通，農民，及各省省市立銀行之紙幣發行應即停止，發行權應完全集中於儲備銀行之手。各銀行停止發行之步驟有二：(一)各種非中央銀行紙幣停止繼續

發行。(二)在流通中之各種省市立銀行紙幣定期強制收回。至於中國、交通、農民三行所已發行之紙幣，因數額過於龐大，收回之時可採漸進的辦法，以每年收回百分之五為度。在非中央銀行紙幣停止繼續發行而已發行者逐漸收回之情形下，若干年內非中央銀行紙幣仍有大量在市場流通。但此並不足為慮，因在中央儲備銀行管理紙幣數量的變動幅度 (*Fluctuating margin of note circulation*) 的狀態下，中央儲備銀行即可以控制全國通貨的伸縮。

第二，經理國庫並收存一切公共資金，以中央銀行代理國庫或足減弱其控制信用的力量，甚至於在金融市場上增加一擾亂因素。然政府帳項移轉以及政府在金融上之措施皆與社會經濟有不可分性。政府從人民手中取得收入，同時又以各種支付方式付與人民。亦即政府財政與社會經濟作不斷的循環流轉。中央銀行固應肆應於二者之間，使國家財政與社會經濟相協調。此點非由中央銀行直接經理政府之金融活動，不能辦到。民國十七年中央銀行成立後，曾賦予以代理國庫的特權，然實際上並未能集中管理國庫事務，不過掌理財政部會計，國庫二司之出納職務而已。迨二十二年三月財政部公佈「中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法」後，中央銀行代理國庫之業務始粗具規模，但考其性質，亦只改變為各收支機關承轉會計責任之機關，仍未能達到真正代理國庫的地步。及至二十八年十月一日「公庫法」正式實行，中央銀行經理國庫之情形始改舊觀。現此法業已推行於川、黔、桂、陝、甘、湘、浙、贛等省，而新疆、雲南、青海、寧夏諸省迄未實施。此

實爲中央銀行經理國庫職務上的大缺陷。吾人認爲中央儲備銀行成立後，不但其代理國庫的職務應推行於全國各省，即一切公共資金皆應存儲中央儲備銀行以爲集中的運用。在歐戰後，德國復興時期中，由於公共資金之分散及其在金融市場上之活躍，致使德國國家銀行所推行之低利政策大受障礙。及至公共資金逐漸集中於德國國家銀行以後，不但其信用政策能順利推行，德國國家銀行且能利用集中後之資金重新建立柏林之短期資金市場。^(五)此種事實最足以供吾人借鏡。

第三，保管商業銀行之存款準備以及全國之現金準備爲中央銀行控制金融的力量之主要來源。其作用在使分散之準備金於集中後，得以作更有效率更具彈性的運用。故在中央銀行組織健全之國家，準備金集中於中央銀行後，普通銀行之存款準備比率多已降低且未失去其流動性（*Liquidity*）。輒近若干國家更賦予中央銀行以變更普通銀行存款準備率之權，其目的在於藉準備率之增減以抵銷國際間資金流動對於國內信用機構的影響，一在於增加中央銀行伸縮銀行信用的力量以應付季節變動及經濟恐慌。中國之中央銀行歷史尙短，基礎未固，且兼營普通銀行業務，致不能取信於全國的金融機關。全國銀行的存款準備既未自動的經其保管，銀行法令對之亦無規定。此爲中央銀行力量薄弱及金融組織渙散的一個重要原因。戰後爲增加中央儲備銀行控制金融的力量起見，第一，對於集中普通銀行之存款準備一點應於銀行法中明文規定，第二，中央銀行應即放棄其普通銀行業務，而集中資力，用於更迫切的途徑。至於中央儲備銀行保管普通銀行存款準備

成問題，然若中央儲備銀行於成立後能予以切實的援助，即不難求其逐漸產生。票據貼現之機關現雖散漫不成系統，然將來中央儲備銀行成立，略加整頓，亦不難使其稍具規模。最後兩項，吾人當於本文第五節中重申述之。

第五，集中清算。辦理票據交換及各銀行間之劃撥結算爲中央銀行保管普通銀行存款準備後邏輯上的必然步驟。此不僅可以減少社會對於通貨之需求額數，因而減少紙幣之流通數量，且可以使中央銀行據以測驗普通銀行之清償力。⑤ 後者爲中央銀行推行貨幣政策時之必要根據。中國之普通銀行既未將其存款準備存放中央銀行，故集中清算一事未能實現。吾人認爲戰後中央儲備銀行法中應明文規定該行爲集中劃撥結算的機關。在有票據交換所的地方，中央儲備銀行僅代行劃撥結算的工作，在無票據交換所的地方，該行并須供給票據交換的便利。

此外在公開市場之買賣證券權亦應爲中央銀行重要機能之一。其作用在藉證券之買賣直接控制市場資金之數量，間接以調節整個金融之弛張。但在戰後我國中央銀行之此種活動并不能有大規模實現之可能。蓋合格票據在中國金融市場上極爲缺乏，中央銀行所能買賣者僅爲政府債券。然在中國中央銀行以政府債券之買賣爲控制金融之手段頗不適當。第一，在中國，政府財政與中央銀行之信用政策過於密切，中央銀行過度購買政府債券有導致惡性通貨膨脹的危險。第二，中國金融市場之資力至爲有限，鉅額政府証券之買賣足

以使証券市場掀起巨波，致令証券交易所停拍。即使交易行為能勉強渡過，但此非在價格上有鉅大之犧牲不可。証券價格的變動固可以直接影響金融市場上的長期利率，但亦足以助長投機之風，使真正為投資目的而買賣証券者更趨減少。⑦是以在金融市場不發達的國家，中央銀行之信用統制政策應採用其他方法代之。

以上略述中央儲備銀行之諸種機能。此諸種機能皆為戰後中央儲備銀行為推動其最重要之工作前，所必須具備者。所謂最重要之工作即信用統制，或更確切言之，即資金管理是。

二 中央儲備銀行與信用統制

戰時各地物價普遍上漲，投機事業極度盛行，商業資本畸形發展，戰後此種情形，恐將持續。更就一般情形推斷，戰後中國經濟之規復與發展所需費用必倍蓰於今日，而可能運用之資金將遠較目前為少，以有限之資金作多方面之活動，必致供不應求，捉襟見肘。凡此種種，均須中央儲備銀行切實居於指導的地位，實施嚴厲之信用統制，以為規範之調整之手段。攷信用統制之方法不一，在金融機構完整的國家，多藉利率政策及公開市場政策之運用為之。中央銀行藉再貼現率之升降以影響市場對於銀行信用之需要數量，同時更直接在公開市場買賣証券以加強利率變動之影響。但在中國，如上所述，公開市場政策的運用受各種條件之限制，而利率

政策的運用亦有其範圍。利率政策之有效的施用，必須事先具備下列各條件：（一）中央銀行之再貼現率應為市場上之統制利率（Controlling rate），中央銀行再貼現率變更後，市場上其他利率亦隨之變動。（二）整個經濟機構必須富於彈性。（三）中央銀行再貼現率之變更能影響國外短期資金之輸出入。但在中國上述諸種條件皆不存在，戰後短期內亦難望其迅速產生，故以再貼現利率變更為中央銀行統制政策之手段在中國不盡能有效施用。且即使利率政策本身能有效實施，亦僅為一種量的（quantitative）信用統制而非質的（qualitative）信用統制。中央銀行再貼現利率之變動，對於一切銀行信用之使用者有同等之影響。其作用僅在增減銀行信用之使用費。在信用收縮時，限界之使用者（Marginal users）被逐出市場。在信用膨脹時則限界之使用者復被誘進市場。此種簡單的量的控制手段即使有效亦殊不足以應付戰後中國之非常局面，而中央儲備銀行之制統政策却應量質並重。

其次，中央銀行之買賣外匯政策亦為控制國內信用張弛之手段之一。中央銀行之買賣外匯有兩種情形。一係按固定匯率無限制買賣外匯，如戰前中國所實行者。一係規定其所欲供給之通貨數量而任市場匯率自由變動，以使通貨之供求臻於平衡。或中央銀行以其所保有之鉅額外匯基金直接參加市場之買賣，以伸縮市場之貨幣數量。後者有類於公開市場政策，不過其所使用之工具不同而已。歐戰後德國國家銀行曾以之為控制金融的重要手段。●●在第二種情形下，國內通貨之流通量乃決定於國際收支之順逆，而中央銀行

僅居於被動的地位。因之中央銀行之存在對於國內信用之調節並不能發生積極的作用。在第二種情形下，中央銀行固已對信用伸縮盡其最大的功能，然外匯匯率之過度變動對一國之國內經濟活動能發生最不利的影响，尤以在外匯本位制下之國家爲然。中央銀行永久維持一成不變之匯率固不適宜，但犧牲外匯匯率之穩定以遷就國內信用之調節亦不妥當。是以以外匯買賣爲手段之信用控制政策，在戰後中國不宜應用。

第二，中央銀行債務組成之操縱政策 (*Manipulation of the Composition of Central Bank Liabilities*) 亦爲信用統制之一法。此與以變更中央銀行資產組成爲手段之公開市場政策係屬對立者。按中央銀行之負債中，除其資本及公積金不計外，主要者包括兩部分，一爲公共存款 (*Public deposits*)，一爲銀行存款 (*Bankers' deposits*)。公共存款數量之變動直接可以影響普通銀行存款之增減，間接即可以左右普通銀行創造信用的能力。倘公共存款增加，則一般人民在普通銀行之存款即減少，因之普通銀行在中央銀行之存款亦隨之減縮。反之，則普通銀行在中央銀行之存款增加即表示政府之收入大於支出，可以發生通貨緊縮的影響。政府之收入較支出愈大則通貨愈緊縮，反之公共存款減少即表示政府之支出大於收入，能導致通貨膨脹的現象。政府之支出較收入愈大以至使政府對中央銀行之負債增加，則通貨愈膨脹。中央銀行債務組成之操縱政策即以增減政府收支，因而變動公共存款數量爲手段之一種政策。此種政策倘能適當運用，自不失爲控制信用的重要方法。然在中國，以之爲通貨膨脹之手段則可以，以之爲通貨緊縮之手段則頗

不可能。因中國之租稅構造既缺乏彈性，而政府之支出復難望其適應中央銀行之信用政策而減縮。且此項政策之實行者，先必須獲得政府之合作，使政府之預算政策與中央銀行之信用政策相協調。此在中國雖非不可能，然在實行上自必有其限制。故此項政策亦不盡能施用於中國。

利率政策，公開市場上之外匯買賣政策以及中央銀行債務組成之變更政策三者既皆不能有效的施用於中國，中央儲備銀行勢須另謀其他比較根本的辦法以應付戰後之非常局面。據吾人所見戰後中央儲備銀行統制信用之最切實有效的手段，莫過於左列四種：（一）信用限制及信用分配政策，（二）變更普通銀行之存款準備政策，（三）直接行動，（四）道德制裁。茲分別述之。

第一，信用限制與信用分配為銀行信用之質的統制方法，此與以信用之量的統制為目的之利率政策係屬針鋒相對者。中央銀行利率政策之運用很少能直接影響一般經濟社會之活動。在利率政策下，中央銀行既不需要對於合格票據之持往再貼現者加以選擇，亦不負責審核銀行信用之創造，使其流入於指定之途徑。信用限制及信用分配則不然，在此種政策下，中央銀行之目的即在對於各種產業之信用需要，根據已擬定之計劃加以適當之選擇，使中央銀行之信用供給與國家之基本需要趨於一致。此為中央銀行統制信用之最嚴厲的方法。十八世紀末葉英蘭銀行曾一度採用之。●一九二四至一九三一年，德國國家銀行亦曾數次利用之以解救當時的金融危機。●在蘇聯，其國家銀行之貼現率完全失却調節信用需供之作用。其信用之供

給完全依照一預先擬定之計劃。其國家銀行之信用分配形成爲其整個國家經濟計劃之一重要部份。●五

按信用限制及信用分配爲中央銀行應付非常局面之最便捷的辦法，亦爲在金融機構不發達的國家，中央銀行控制信用之最有效的武器。前德國國家銀行總裁 *Schacht* 氏及經濟學者 *Wagemann* 曾詳言之。●六

戰後我國中央儲備銀行殊有採行的必要。依吾人所見，中央儲備銀行管理局，應依據國家之需要及戰後之特殊情勢，制定一種信用限制及信用分配之方案，交由各區中央儲備銀行實行。此項方案應具有三種目標：（一）安定貨幣之對內及對外價值，（二）清除（*Purging*）因戰時及戰後通貨膨脹之刺激而特殊發達之中介商及其他投機事業，（三）促進票據市場之產生。爲實現此三種目標計，中央儲備銀行之信用計劃應劃分爲兩期。在第一期中，中央儲備銀行應厲行信用限制政策，一以穩定幣值，一以使清除過程（*Purging process*）加速進行。此種過程，固極艱苦，然此爲中國經濟之復興與發展過程中，不可避免之步驟。同時在幣值安定及清除過程達到相當程度時，中央儲備銀行之信用限制應即逐漸放寬，此爲信用統制之第二期。在此期中，中央儲備銀行之信用統制政策應以信用分配爲主。中央儲備銀行應就其僅有之資金作合理之分配，以使國家最需要之經濟部門能獲得中央儲備銀行信用之優先使用權。此即謂對於因國營事業、國際貿易、農業及正當的國內貿易之資金需要而發生之票據，中央儲備銀行應逐漸放鬆其信用限制而供給以再貼現之便利。上述中央儲備銀行應促進票據市場之產生一點，當於此期中求其實現。