

MF

MODERN FINANCE SERIES

现代金融译丛

金融理论系列

澳大利亚中央银行 的发展与演变

The Evolution of Central
Banking in Australia

塞尔文·科尼什 (Selwyn Cornish) / 著

中国人民银行南太平洋代表处/编译

这本介绍澳大利亚中央银行业简史的书，旨在纪念澳大利亚储备银行成立五十周年。本书部分取材于1975~2000年对储备银行的历史进行研究的官方资料，目前此研究仍在进行中。官方资料将比本书更详尽地记录储备银行的活动，尽管它所涵盖的时间跨度更短。部分官方历史的中心主题在本书中得到阐述，并将在今后更大规模的著作中继续扩展。笔者是一位专门从事现代宏观经济思想和政策研究的澳大利亚经济及历史学家。这样的背景在本书中充分体现，特别在着重强调澳大利亚中央银行的发展与储备银行官员的贡献方面。



中国金融出版社



MODERN FINANCE SERIES

现代金融译丛

金融理论系列

澳大利亚中央银行 的发展与演变

The Evolution of Central Banking in Australia

塞尔文·科尼什 (Selwyn Cornish) / 著

中国人民银行南太平洋代表处 / 编译



中国金融出版社

责任编辑：仲 垣

责任校对：李俊英

责任印制：丁准宾

图书在版编目（CIP）数据

澳大利亚中央银行的发展与演变(Aodaliya Zhongyang Yinhang de Fazhan
yu Yanbian)/[澳]塞尔文·科尼什著；中国人民银行南太平洋代表处编
译. —北京：中国金融出版社，2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5610 - 1

I. ①澳… II. ①塞…②中… III. ①中央银行—经济史—澳大利亚
IV. ①F836. 119

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 160042 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 8.25

字数 119 千

版次 2010 年 11 月第 1 版

印次 2010 年 11 月第 1 次印刷

定价 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5610 - 1/F. 5170

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

编 者 的 话

“金融”是货币流通和信用活动以及与之相联系的经济活动的总称，是一个复杂的经济过程和经济结构的总和。金融已成为现代经济的核心，现代金融是当今世界经济发展的先导力量，主导经济发展的变迁和格局。

从亚当·斯密的古典自由主义到凯恩斯的国家干预主义，再到弗里德曼的新自由主义，伴随着资本主义经济经历了一次又一次从繁荣到危机的更替，西方金融理论也一步一步从古典走向现代。现代金融尤其是西方金融理论经历百年发展，取得了丰硕的成果，这是人类在通往文明的道路上迈出的重大一步。金融理论的发展、金融工具的创新、金融实践的深入都极大地改变了经济世界的面貌，推动了全球经济发展，给人类生活带来巨大福祉。

中国是一个发展中大国，改革开放三十多年来，中国综合国力显著提高，民生显著改善。2008 年，中国 GDP 总量稳居世界第 3 位，人均 GDP 超过 2500 美元，外汇储备逐年增加。中国在国际社会中的经济地位不断提高，影响力逐渐增强，中国正向世界彰显出经济改革和经济建设的巨大成绩。中国金融业在改革中稳步、健康发展，已初步形成了与社会主义市场经济体制相适应的金融体制，金融宏观调控体系更加完善，金融监管和金

融服务业逐步加强，对于促进经济可持续发展和维护金融稳定作出了重要贡献。

党中央、国务院对金融工作高度重视，胡锦涛总书记在中共中央政治局集体学习会议上强调，“要充分认识做好金融工作的重要性和紧迫性，深入研究金融领域的新情况、新问题，加快推进金融改革，切实保障金融安全，全面做好金融工作，增强金融业综合实力、竞争力和抗风险能力，推动金融业持续健康发展。”党的十七大报告中也提到，“实现国民经济又好又快发展，必将进一步增强我国经济实力，彰显社会主义市场经济的强大生机活力。”做好金融工作是实现国民经济又好又快发展的必要条件。经过三十年的改革发展，中国已经逐渐融入全球经济，并在全球化时代下不断发展和进步，但中国的金融发展在复杂的全球经济、金融形势下既面临机遇也遭遇挑战，需要广大金融从业者努力研究新情况，解决新问题，抓住机遇，促进我国经济的快速发展。

2007年，由美国次贷危机引起的金融海啸席卷了世界上大多数国家，使西方金融体系陷入危机，许多拥有百年历史的银行顷刻倒闭。西方的金融体制再一次暴露出致命的缺陷，很多人开始重新思考金融体制的科学安排。在复杂的全球化金融环境中，中国也需要独立地思考有关经济发展的重大命题。中国要继续坚持走有中国特色的发展之路，金融建设同样要依据国情，总结出有特色的金融发展道路。但是在全球化的当今，中国的发展不能孤立完成，中国的特色发展要在全球化的背景下才能实现。我们一方面应该认真学习、研究先进的金融理论，探讨发达的金融制度和金融实践，了解现代金融发展的轨迹和方向。另一方面，我们还要充分认识现代金融理论的内在本质，对金融理论及其衍生的金融实践作出理性研判，做到扬长避短，为我所用。

为此，中国金融出版社计划推出《现代金融译丛》，旨在引进近年来国外在金融理论、金融管理、金融实践等方面的最新成果，为读者介绍先进的金融理念，引导读者关注最新的金融动态。我们期望这套丛书能够为广大读者奉上当今世界金融领域中前沿、经典、独到的学术盛宴，也期望决策者、治学者能够高举科学发展的伟大旗帜，吸收一切有益的理论 and 经验，开创有中国特色的金融发展道路。

在丛书出版之际，我们向所有为丛书出版而辛勤工作的人们表示由衷的

谢意。感谢丛书的编者在浩如烟海的著作中仔细、严格的甄选，感谢丛书各位译者字斟句酌的翻译，感谢丛书编辑与校对人员密切协调配合，也欢迎读者提出宝贵的意见。

《现代金融译丛》编委会

2009年4月20日

译者的话

澳大利亚储备银行于1960年1月14日成立，经过五十年的发展，成绩斐然。正如其现任行长格伦·斯蒂文斯所言，“在致力于成长为现代化中央银行的过程中，储备银行努力服务于澳大利亚这个雄心勃勃的国家，它正在经历着重大的经济金融与社会变革，并且经济不断增长。在发展的道路上，储备银行以特有的方式，在金融稳定与监管、货币政策、外汇储备管理、货币供应、支付体系等更多领域中发挥作用，尽职尽责”。

毫无疑问，澳大利亚储备银行高水准的专业知识与技能、相对独立的货币政策权力、清晰高效的通货膨胀目标制度，对保障和支持其经济持续稳定增长功不可没。这种在发达国家中首屈一指的稳定增长，为国家与民众带来的福祉不言而喻。特别是，在距离我们最近的两次金融危机中，澳大利亚均安然度过。所以，观察与研究以中央银行为核心的澳大利亚金融体系及其发展与演变，具有十分重要的现实意义。我们翻译《澳大利亚中央银行的发展与演变》这本书的目的，正在于此。

参加本书翻译工作的人员包括王心慧（序言、引言、第一章、第二章）、林筱平（第三章、第四章、第十三章）、冯润祥（第五章至第八章）、曾志坚（第九章至第十二章），由冯润祥审校。

中国人民银行南太平洋代表处
2010年6月2日

序 言

1960年1月14日，澳大利亚储备银行（Reserve Bank of Australia）开始行使中央银行职能。这是全面创建澳大利亚中央银行漫长征程中的一个重要转折点。这一征程早在1911年成立澳大利亚联邦银行（Commonwealth Bank of Australia）之时便已开始。尽管澳大利亚联邦银行的业务范围最初仅局限于商业领域，但随着时间推移已开始行使中央银行职能。

20世纪50年代末，澳大利亚终于迎来了设立专注于履行公共政策职责的中央银行的良好时机。于是，联邦银行被“一分为二”，其商业职能归入联邦银行公司，而其公共政策职能与其中原机构的1800名员工，形成了澳大利亚储备银行。在第一任行长、雅号“天然金块”（Nugget）的H. C. 库姆斯（Coombs）的带领下，崭新的澳大利亚中央银行扬帆起航。储备银行致力于成长为现代化中央银行的努力，不仅体现在其办公大楼选址与设计、对艺术的推崇与科技的使用等方面，它也一直努力服务于澳大利亚这个正在经历重大经济金融与社会变革、充满生机和自信的国家。在发展的道路上，储备银行以特有的方式，在金融稳定与监管、货币政策、外汇储备管理、货币供应、支付体系等更多领域中发挥作用，尽职尽责。

本书旨在介绍澳大利亚中央银行的演变过程，并回顾储备银行五十年来
的变化与成长。

澳大利亚储备银行行长
格伦·斯蒂文斯
Glenn Stevens
2010年1月

引 言

这本介绍澳大利亚中央银行简史的书，旨在纪念澳大利亚储备银行成立五十周年。本书部分取材于 1975 ~ 2000 年对储备银行的历史进行研究的官方资料，目前此研究仍在进行中。官方资料将比本书更详尽地记录储备银行的活动，尽管它所涵盖的时间跨度更短。部分官方历史的中心主题在本书中得到阐述，并将在今后更大规模的著作中继续扩展。作者是一位专门从事现代宏观经济思想和政策研究的澳大利亚经济及历史学家。这样的背景在本书中充分体现，特别在着重强调澳大利亚中央银行的发展与储备银行官员的贡献方面。

澳大利亚中央银行的开端，不能归结为某个特殊日期或单一事件，而应归结为几个关键的转折点，这几个转折点将在本书前几章作简单介绍。例如，不了解 19 世纪 90 年代经济大萧条的影响，就难以理解 20 世纪澳大利亚经济政策的性质与内容。许多影响深远的政策在经济大萧条中诞生，如联邦制、国际贸易保护主义、工业仲裁和种族歧视问题导致的限制性移民政策等。其中一些政策一直延续到 20 世纪末。19 世纪 90 年代初金融机构的系统性崩溃，突出并巩固了早期关于政府银行与中央银行业的优点等观点。尽管如此，当澳大利亚联邦银行作为政府所有的全国性银行，根据 1911 年《联邦议会法案》成立时规定，其性质是一家商业银行而非中央银行。事实上，直到 1945 年才通过了正式确立澳大利亚联邦银行作为中央银行的法令。1945 年《联邦银行法》明确规定该银行“应该起到中央银行的作用”，并被赋予强大的监管权力以履行中央银行职能。

那时，联邦银行才实际上成为澳大利亚的中央银行。从 1911 年联邦银行

成立，到 1945 年被正式确立为中央银行，期间发生了一系列事件。其中包括第一次世界大战、第一次世界大战后恢复金本位的准备、1924 年《联邦银行法》、20 世纪 30 年代的经济大萧条、1930 年建立联邦储备银行的失败尝试、1936~1937 年皇家货币政策和银行委员会的成立，以及第二次世界大战等。也就是说，澳大利亚储备银行的建立，并不是澳大利亚中央银行的开端，而是接受了一个现有机构的所有中央银行职能。这个机构就是在几十年间以商业银行与中央银行共同体运作（一个机构两块牌子）的联邦银行。通过剥离联邦银行的中央银行业务，并将它们转移至储备银行，澳大利亚至此拥有了专门的中央银行。

本书前三章讨论了这些演变过程。其余章节则在历史框架内讨论澳大利亚国情下中央银行的主要元素：货币政策目标、货币政策框架、货币政策工具和操作程序、放松监管、货币政策与经济、审慎监管、支付体系、管理架构以及中央银行与政府的关系。这些讨论突出了一个事实：与其他国家中央银行相类似，澳大利亚中央银行不是静止不变的，而是不断变化的，不仅要应对政治与经济环境的变化，也会影响经济状况。简而言之，尽管澳大利亚中央银行发展变化的某些方面是澳大利亚独有的，但中央银行发展的本质与特征，实质上与其他国家中央银行是相似的。澳大利亚储备银行的第一任行长（也是联邦银行的最后一位行长）库姆斯在 1960 年 2 月中央银行正式运行几周后发表评论：“总体来说，储备银行的职责、权力与任务与其他国家的中央银行相似。”这些在储备银行接下来五十年的历程中都真实可见。

储备银行存在的前半段历史，主要是应对大通货膨胀（Great Inflation）。储备银行没有引发大的通货膨胀，但它成立之初权力有限，也缺乏控制通货膨胀的政策工具，尽管储备银行多次警示政府出现大通货膨胀的危险，并时常建议政府重新修订其过于宏大的政策目标。直至 20 世纪 80 年代中期，储备银行才获得适当的政策工具，它的信心也随着调整现金利率的手段，即银行间隔夜市场的拆借利率来控制通货膨胀，而大大提升。90 年代初，储备银行利用经济放缓的时机，有效地控制了大通货膨胀。1989 年的储备银行会议，以及之后在 1990 年 6 月 30 日年度会议上发布的年报，加上 90 年代初期储备银行行长和其他中央银行高级官员的讲话，都反映出中央银行越来越坚决地控制通货膨胀的态度，这最终导致中央银行实行通货膨胀目标制。

许多国家也出现类似情况。中央银行副行长斯蒂芬·格伦威尔（Stephen Grenville）1997年4月指出：“在20世纪70年代和80年代的二十年中，通货膨胀一直是宏观经济政策的核心问题。如今身处90年代，发达国家几乎都在经历低通货膨胀。不仅是经合组织（OECD）的平均通货膨胀率出现下降，各国之间的通货膨胀率差异幅度也已急剧收窄。低通货膨胀已成为国际普遍现象。”这虽是实情，但每个国家都有它自己的故事。自大通货膨胀以来，澳大利亚连续超过18年没有出现经济衰退，且通货膨胀率一直保持在储备银行的目标范围内，这在澳大利亚经济史上前所未有。

在这里，十分感谢在撰写此书期间给予我帮助的各界人士。我尤其要感谢澳大利亚储备银行行长格伦·斯蒂文斯邀请我来编写这本专著，并感谢他花费大量时间阅读和点评书稿。他还十分慷慨地与我分享他对货币理论和历史的深刻理解，以及他的广泛的中央银行业务知识。我同时也要感谢斯蒂文斯行长的前任行长伊恩·麦克法兰（Ian Mcfarlane）先生，是他邀请我编写澳大利亚储备银行1975~2000年的历史，同时他也对本书的初稿给予详尽的意见。麦克法兰先生对经济学历史的浓厚兴趣是众所周知的，他的众多关于澳大利亚货币政策与中央银行业近代史的著作对我影响颇深。尽管斯蒂文斯行长与麦克法兰先生已竭尽全力向我解释中央银行业的复杂性，但本书的错误或遗漏在所难免。

我还要感谢澳大利亚储备银行现任和前任官员们对本书草稿的建议和意见。

塞尔文·科尼什
Selwyn Cornish
2009年12月



目 录

MODERN FINANCE SERIES

1	译者的话
1	序言
1	引言
1	第一章 澳大利亚中央银行的起源
8	第二章 澳大利亚中央银行业务的演变
12	第三章 中央银行业务分拆与储备银行成立
17	第四章 货币政策目标
21	第五章 货币政策框架
27	第六章 货币政策工具及操作手段
35	第七章 放松监管
42	第八章 货币政策与经济
65	第九章 审慎监督与管理
75	第十章 支付体系
91	第十一章 中央银行的管理结构
97	第十二章 中央银行与政府的关系
104	第十三章 结束语

第一章 澳大利亚 中央银行的起源

澳大利亚何时开始从事中央银行业务？为什么要开展中央银行业务？这些问题常被问及但却鲜有明确答案。有人认为，经济大萧条的迫切需要以及战争的推动是合理解释。另外一些人则认为 1911 年、1924 年与 1945 年的《联邦银行法》（*Commonwealth Bank Acts*）是最恰当的解释。但有人就强调 1936 ~ 1937 年皇家委员会（*Royal Commission*）的重要意义，因为它充分调查了当时的澳大利亚货币和银行体系。澳大利亚储备银行前任行长伊恩·麦克法兰认为，澳大利亚中央银行业务始于 1931 年，因为当时的联邦银行任命了它的第一位经济学家。储备银行第一任副行长、也是第二任行长约翰·菲利普斯爵士（*Sir John Philips*）则认为，对此或许并无标志性时刻，而只是一系列阶段性的发展历程。他在 1960 年发表讲话时说，“尽管名义上储备银行是一个新机构，但中央银行业务与职能实际上从 47 年前就开始生根发芽并逐渐发展与壮大。”

澳大利亚储备银行于 1959 年 4 月根据国家议会通过的法令成立，并于 1960 年 1 月 14 日正式运行¹。储备银行的设立，标志着中央银行业务和职能与联邦银行商业银行业务的正式分离。在这之前，关于在澳大利亚（作为英国的殖民地）建立国家或政府银行，为存款人提供保护的想法与理念，从 19 世纪中期开始，在几个特殊场合被多次提及。以保护存款者储蓄的想法与理念。19 世纪 90 年代早期，澳大利亚发生了金融和银行系统倒闭潮，成立政

1 1959 年《储备银行法》在 1959 年 4 月 23 日得到英国皇家御准（*Royal Assent*）。

府银行的需求愈加迫切。当时，超过一半的发钞银行终止支付，几乎有 1/3 数量的银行倒闭。后来，其中一些银行在各种重建方案支持下继续营业，这些方案包括短期内冻结存款或将存款转为股本资产。当时，房建协会和其他土地开发与住宅建设性的非银行金融机构的损失更加严重。金融系统崩溃与经济萧条的后果之一，就是绝大多数澳大利亚殖民地² 开始设立政府银行，旨在保护中产阶级和低收入者家庭的储蓄。而另一个结果，就是澳大利亚银行业成为避风港，在 20 世纪 30 年代经济大萧条时期，澳大利亚只有 3 家小型银行倒闭。所以，澳大利亚中央银行及其业务的起源，实际上与 19 世纪 90 年代的银行与金融系统崩溃密不可分³。

同样作为 19 世纪 90 年代初的经济和工业问题的产物的澳大利亚工党（Australian Labor Party, ALP）提出了创立人民银行（People's Bank）的理念，从而为澳大利亚民众提供比私有银行更安全、更经济的金融服务。工党同时还提出了成立中央银行的必要性，以避免重蹈 19 世纪 90 年代的大规模银行业崩溃的覆辙。1901 年澳大利亚联邦成立之后，工党在其全国会议上讨论了建立政府所有的、兼具商业银行与中央银行双重职能的金融机构的可能性。在工党 1908 年的竞选宣言中，就包括了建立“联邦银行”的承诺。该银行的职能包括发行货币、吸收储蓄、货币兑换及储备管理等。简而言之，它是一个商业银行与中央银行的综合体，不仅接受公众存款、负责发行国家货币、持有银行系统的储备，而且维护支付体系并提供证券再贴现。

1901 年澳大利亚联邦成立时，联邦议会获得了宪法赋予的铸币与钞票发行权，且负责掌管州立银行以外的银行体系。1910 年，由安德鲁·费舍尔（Andrew Fisher）领导的工党政府，赢得了联邦议会绝大多数席位而上台执政。这是澳大利亚联邦成立以来，第一个在参议院和众议院均获得绝大多数席位的政府。同年稍后，联邦议会通过了发行澳大利亚纸币的法令。在此之前，澳大利亚的纸币由私人商业银行发行，而在昆士兰州则由该州政府负责发行。联邦政府向流通中的私人银行发行的纸币征收 10% 的税，并禁止州政府发行的纸币在市面流通，这些纸币很快就退出流通，被财政部发行的纸币

2 当时澳大利亚尚未建立统一的联邦政府。

3 关于澳大利亚中央银行历史方面更详细的介绍见 Giblin (1949)、Gollan (1968)、Schedvin (1992) 和 Bell (2004)。

所取代。翌年，费舍尔政府提出了建立澳大利亚国家银行的议案，并建议银行取名为“澳大利亚联邦银行”（Commonwealth Bank of Australia），该银行的性质被定义为：一家政府所有的、同时兼有交易银行与储蓄银行的功能的商业银行⁴。与那些希望该银行被赋予中央银行职责的建议相反，费舍尔宣布此银行仅是一家商业银行，可以“开展各种商业银行业务”⁵。他还建议，“时间和经验将显示，它的功能可以得到更好的扩展，所以对它的发展要有耐心，而欲速则不达。”费舍尔或许在暗示，一旦联邦银行成为一家成功的公司，就有可能发展为中央银行。因此，在联邦银行开业初期，其唯一的中央银行职能就是作为联邦政府的银行，并希望自己可以逐渐成为州政府的银行。费舍尔在回答关于联邦银行总部是否准备设在新的政府办公区提问时表示：“我不认为如此。这只是一个纯粹的商业决定。”即使如此，他进一步解释说，“它的主要目标并不是营利，而是确保存款者的安全。”

虽然联邦银行设立之初是一家政府所有的商业银行，但后来逐步获得了中央银行业务的职能。第一次世界大战期间，当联邦政府开始首次从海外举债时，联邦银行就深入地参与了政府债务的管理。联邦银行还参与了政府为了克服国际贸易中断对传统出口产品造成的困难而采取的各种支持安排。然而，战争结束时，联邦银行仍是一家储蓄与交易的银行。1920年是澳大利亚货币政策历史上重要的一年，当时的纸币发行任务从财政部又转移到了独立的澳大利亚发钞理事会（Australia Notes Board, ANB）。该理事会由联邦银行内的一个独立部门负责管理，并由联邦银行行长兼任主席。

在1924年《联邦银行法修正案》中创建澳大利亚中央银行的意图非常明显。纸币发行权从澳大利亚发钞理事会转移至联邦银行。成立了负责“管理”联邦银行业务的理事会，取代了联邦银行成立以来由行长负责的制度。1924年《联邦银行法修正案》还规定，私人交易银行进行银行间结算时，必须使用联邦银行的支票。为此，各银行需在联邦银行存入存款⁶。当时还提出

4 当时费舍尔身兼总理与财政部部长两职。基于财政部长的职责，他提出了设立联邦银行的法案。

5 联邦储蓄银行于1912年创建，联邦交易银行则成立于1913年。

6 对商业银行通过存在联邦银行的存款进行银行间结算的要求本来需要通过公告方能生效。后来，由于商业银行自愿通过联邦银行来进行银行间的结算，因此也就没有必要再发布公告了。

了一个要求私人银行将它们的澳元存款的 5% 作为储备，存放于联邦银行的强制性方案，但该方案由于私有银行的抗议而取消。

后来，财长厄尔·佩吉博士（Dr. Earle Page）向议会提出《联邦银行法修正案》时表示，“在最初考虑成立联邦银行时，大家普遍认为，应该建立一个真正的国家银行，来开展吸收存款、发行货币、票据贴现、外汇兑换和储备管理等业务，但这并没有出现在后来的提案中。联邦银行开始营业之后，很显然它只是一家和私有银行竞争的政府机构，而并不是真正的国家银行。现在这个提案，就是要实现最初的期待”。简而言之，财长宣布政府打算“建立一个银行的银行，完成联邦银行向中央银行的转化……联邦银行占据中央银行地位的时机已经成熟。这也符合整个社会的利益。”他还表示，联邦银行将成为“澳大利亚金融之门的拱心石”，也是“澳大利亚银行业的支点。”

虽然 1924 年的修正案试图将联邦银行改造成为澳大利亚的中央银行。但事实上，联邦银行后来仍然仅仅是交易银行和储蓄银行。当政府认识到其建立真正的中央银行的努力已经失败时，政府决定咨询英格兰银行（Bank of England），寻求关于将联邦银行转化为中央银行的建议。联邦银行理事会主席 J. J. Garvan 邀请英格兰银行行长蒙塔古·诺曼（Montagu Norman）访澳遭拒后，英格兰银行审计官（之后升任副行长）欧内斯特·哈维爵士（Sir Ernest Harvey）于 1927 年到访澳大利亚，并与联邦银行行长和联邦政府进行协商。哈维在澳大利亚—新西兰经济学会维多利亚分会的公开演讲中解释说，中央银行应该坚持“一些基本原则”。虽然他并未指明这些基本原则是什么，但联邦银行的商业银行业务，明显地与这些基本原则相悖。哈维认为，真正的中央银行不应该开展交易银行与储蓄银行业务，也不应该以营利为目的。如果英格兰银行是所有中央银行效仿的模式，那么澳大利亚联邦银行的商业职能则显然不正常。哈维主张，“中央银行的首要职责”，就是中央储备银行业务，即“中央银行业务以及实现对国家货币储备的保管、监督与保护”。整个银行系统的储备，都应该交由一个机构集中掌管，而不应由各个银行持有。这样，当市场因缺乏信心而动摇商业银行的存款基础时，这个机构则能够为整个系统提供流动性。当一家商业银行面临挤兑时，就有可能试图将自己的资产变现。这很可能影响其他银行的稳定性。在这种情形下，就需要一

个中央储备银行，通过对整个银行系统储备的使用，向出现短期流动性困难的银行提供支持。

这些原则在澳大利亚引发了一场关于中央银行业务性质与职能的大讨论。该讨论于 1959 年达到顶峰，并最终促成了澳大利亚储备银行的成立。继哈维访问之后，关于联邦银行是否能够被视为合法中央银行的问题由阿尔弗雷德·戴维森（Alfred Davidson）负责，当时他担任新南威尔士州银行（现在的西太银行集团）在西澳的检查官，不久后成为该银行的总经理和经济大萧条中及随后几年中的主要私人银行家。在 1928 年经济学会西澳分会的演讲中，戴维森提出，联邦银行的商业与中央银行职责是不可调和的，并且敦促联邦银行撤出商业活动，或者是新建立一个中央储备银行，接管联邦银行目前有限的中央银行权力。戴维森认为，当联邦银行从公众接受存款时，它就无法履行作为中央银行的责任。他注意到联邦银行主要作为交易银行和储蓄银行时，将其资产基本上投资于长期证券和抵押贷款。如果由于其客户担心储蓄的安全而发生挤兑时，联邦银行将发现自身无法履行作为整个银行系统最后贷款人的职责，并因此无法履行中央银行职责。虽然这可能并不会真正出现，但是戴维森认为他已经发现了中央银行同时作为商业银行时可能发生的一个系统性问题。他问道：“当联邦银行面临巨额的储蓄存款挤兑，同时还要应付贷款客户的大幅上升的需求，而它持有的大多数证券却缺乏流动性时，它怎么能够充当银行的银行，并救助处于困难之中的其他银行？”因此，他支持“权威学者”的意见，即“联邦银行由于其目前的构成，不是，也不能成为一个真正的中央储备银行。”

由于 1924 年对《联邦银行法》的修订，私有银行开始在联邦银行存款，以便进行银行间的清算。但这些存款数额不大，而且也是自愿性质的。1929 年末的立法考虑到当时的经济越来越不稳定，赋予了联邦银行征用黄金供应的权力；商业银行出售黄金后得到的货币的一部分就存在联邦银行。但这些存款仍然是非强制性的，商业银行随时可以提取。由于这部分存款可以便利商业银行，因此商业银行似乎并不介意在联邦银行存入存款，但它们开始担心具有中央银行职能的联邦银行可能会利用它们的存款和它们竞争。

这些对中央银行职能的原则的讨论使得新一届工党政府的财长西奥多（E. G. Theodore）印象深刻。在 1930 年 5 月，当时处于经济大萧条初期，西