



高等学校经济与管理专业系列教材

中央银行概论

陈学彬 主编

31-43

高等教育出版社
上海社会科学院出版社

834

J-830.31-43

C48

高等学校经济与管理专业系列教材

中央银行概论

陈学彬 主编



A0927780

高等教育出版社
上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中央银行概论/陈学彬主编. —北京:高等教育出版社, 2000. 7

ISBN 7 - 04 - 008435 - X

I . 中... II . 陈... III . 中央银行-概论 IV . F830.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 62002 号

责任编辑 郭立伟 特约编辑 张美霞

封面设计 乐嘉敏 责任印制 蔡敏燕

书 名 中央银行概论
主 编 陈学彬

出版发行	高等教育出版社	上海社会科学院出版社
社 址	北京市东城区沙滩后街 55 号	上海市淮海中路 622 弄 7 号
邮政编码	100009	200020
电 话	021 - 62587650	021 - 53062622
传 真	021 - 62551530	021 - 53062622
网 址	http://www.hep.edu.cn	

经 销 新华书店上海发行所
排 版 南京理工排版校对公司
印 刷 商务印书馆上海印刷股份有限公司

开 本	787 × 960 1/16	版 次	2000 年 7 月第 1 版
印 张	21.25	印 次	2000 年 7 月第 1 次
字 数	410 000	定 价	23.00 元

凡购买高等教育出版社图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

第一章

中央银行制度

中央银行制度是在经济和金融发展过程中逐步形成的。当今世界上绝大多数国家都实行中央银行制度。各国的中央银行或类似于中央银行的金融管理机构,均处于金融体系的核心地位,担负着管理存款货币银行、非存款货币银行、非银行金融机构以及金融市场的责任,并通过它们对整个国民经济发挥着宏观调节作用。本章主要讨论中央银行制度的形成与发展、中央银行的性质与职能、中央银行制度的类型与组织结构、中央银行的相对独立性问题。

第一节 中央银行制度的形成与发展

一、中央银行产生的历史背景与客观经济原因

中央银行并不是从来就有的,它的产生,有着独特的历史背景和深刻的客观经济原因。

(一) 历史背景

1. 商品经济和社会生产力的迅猛发展

欧洲 12 世纪逐步兴起的“生产力革命”和科学技术的发展,13~14 世纪西欧商品经济的初步发展,15~16 世纪欧洲资本主义制度的初步形成,都促使社会生产加速转向商品化。经历了 17 世纪商品经济的充分发展后,18 世纪初开始的工业革命更是极大地促进了生产力的发展,落后的工场手工业被先进的机器大工业所代替,生产效率空前提高,社会财富被源源不断地创造出来。针对 18 世纪后半叶到 19 世纪前半叶的情况,马克思指出:“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中创造的生产力,比过去一切世代所创造的全部生产力还要多、

还要大。”^① 经济发展水平的提高,使货币经营业愈发普遍,且日益有利可图。这便是中央银行产生的历史背景之一。

2. 货币关系和信用关系的普遍化

早在中世纪,商业资本中就分化出了货币兑换商,这些货币兑换商为商人进行货币兑换、支付和货币保管,进而办理存贷款业务,逐步转变为银行家。随着商品经济的进一步发展和银行机构的逐渐增多,货币、信用与经济融合得愈加紧密,银行的业务创新使货币和信用活动与贸易和新兴工商业的发展紧密结合,使资本主义以社会资本积累的形式加速发展。货币和信用的观念深入人心,促进了资本主义银行业的蓬勃发展。以资本主义发展最早的英国为例,1814年银行有940家,比1766年增加了五倍之多。美国则仅用了10年时间,就从1830年的329家银行发展为1840年的901家银行。银行的大量存在,一方面为企业的资本联合和社会筹资提供了条件与便利,另一方面还直接提供银行贷款扩大企业资金,并通过对商业票据办理承兑、贴现、抵押贷款等方式,把商业信用转化为银行信用,大大扩展了信用的规模和范围。这是中央银行产生的历史背景之二。

3. 资本主义经济危机的频繁出现

伴随着资本主义的空前发展,由资本主义自身固有矛盾所决定的经济危机必然出现。由于信用制度和银行体系已成为当时商品经济运行体系的主要支撑,与经济危机相伴而产生的银行破产倒闭使得危机对经济的破坏性愈发严重。脆弱的银行信用体系不断受到冲击和破坏,对正在蓬勃发展的商品经济形成了持续的障碍。以英国的纺织工业为例,从1770年到1815年的45年中,有5年是危机和停滞状态;从1815年到1863年的48年中,有28年处于不振和停滞时期。面对现状,资产阶级政府开始从货币制度上寻找原因,试图建立一种有效的制度以稳定信用制度和银行体系,避免和挽救频繁发生的经济危机。这是中央银行产生的历史背景之三。

(二) 客观经济原因

1. 统一发行银行券的需要

银行券是在商业票据流通的基础上产生的、用以代替商业票据的银行票据。它是在商品经济发展规模不断扩大,贵金属产量的增长远远赶不上生产和交换增加的需要的背景下产生的。由于商业票据本身具有一定的局限性,持有商业票据的企业往往需要将其转变为现款。在有这种需要时,企业就将商业票据提请商业银行办理贴现。但是,随着资本主义经济的发展,商业银行通过存款所吸收的铸币不能满足企业贴现的需要。因此,它们便发行一种以自己为债务人的不定期票据来为企业办理贴现,这就是银行券。它保证其持有者可以随时向发行它的银行兑

^① 《马克思恩格斯选集》,第一卷,人民出版社1977年版,第256页。

换金属铸币。

在银行券发行的初期,并无商业银行和发行银行之分,众多银行均从事银行券的发行。分散的银行券发行逐步暴露出其严重的缺点:(1)不利于保持货币流通的稳定。因为为数众多的小银行信用能力薄弱,它们所发行的银行券往往不能兑现,尤其是在危机时期,不能兑现的情况十分普遍,从而容易使货币流通陷于混乱状态。(2)许多分散的小银行的信用活动领域有地区的限制,它们所发行的银行券只能在有限的地区内流通,这给生产和流通造成了很多困难。

资本主义经济的发展,要求有更加稳定的通货,也要求银行券成为能在全国市场上广泛流通的一般信用流通工具,而这样的银行券显然只能由信誉卓著、在全国范围内有信用活动的大银行发行,这些银行所发行的银行券在流通中排挤了小银行的银行券。在这种基础上,国家遂以法令形式限制或取消一般银行的发行权,而将发行权集中于发行银行券的中央银行。

2. 票据交换及清算的需要

随着银行业务的不断扩展,银行每天收授票据的数量激增,银行之间的债权债务关系更加错综复杂,由各个银行自行轧差进行当日结算已发生困难。这种情况不仅在异地结算业务中表现突出,在同城结算中也存在。票据的交换及清算若不能得到及时、合理的处置,就会阻碍经济的顺畅运行。因此,客观上需要建立一个全国统一的、有权威的、公正的清算机构来为银行间结算服务,而这个机构只能由中央银行担任。

3. 调节资金供求,为商业银行提供必要资金支持的需要

在经济发展过程中,商业银行往往陷于资金调度不灵的窘境,有时则因支付能力不足而破产。银行缺乏稳固性,不利于经济的发展,也不利于社会的稳定。商业银行仅仅依靠自身吸收存款来发放贷款,远远不能满足经济发展之需;若将吸收的存款过多地放贷,又会削弱其清偿能力。特别是在发生金融恐慌时,一家银行的支付危机会波及到其他银行,甚至会危及整个金融业的稳定。因而,客观上需要一个统一的金融机构作为其他众多银行的后盾,在必要时为它们提供资金支持,充当银行的“最后贷款人”。

4. 对金融业统一管理的需要

同其他行业一样,银行业的经营竞争也很激烈,而银行破产、倒闭给经济造成的动荡要大得多。随着银行业和金融市场的发展,金融业运行的稳定日益成为经济稳定发展的重要条件。同时,为了保证银行和金融业的公平有序竞争,保证各项金融业务的健康发展,保障各方参与者的合法权益,客观上需要一个代表政府意志的专门机构从事金融业管理、监督和协调的工作。这种机构不仅在业务上与一般银行有密切联系,还能依据政府的意志制定一系列金融政策和管理条例,以此来统筹、管理和监督全国的货币金融活动,这一使命由中央银行承担

最为适宜。

上述中央银行产生的几方面客观要求并非是同时提出的,中央银行也经历了一个从初步形成到普及与发展的过程。

二、中央银行的初步形成

中央银行产生于17世纪后半期,而中央银行制度的形成则是在19世纪初期。如果从1656年最早设立的瑞典银行算起,到1913年美国联邦储备体系建立为止,中央银行初创时期经历了大约257年的时间。

中央银行的产生基本上有两条渠道:一是由信誉好、实力强的大银行逐步演变而成。政府根据客观需要,不断赋予这家银行某些特权,从而使其逐步具有了中央银行的某些性质,并最终发展成为中央银行;二是由政府出面直接组建中央银行。

在中央银行的初步形成阶段,全世界范围内设立的中央银行有29家,其中欧洲有19家,美洲5家,亚洲4家,非洲1家。从设立时期来看,设立于17~18世纪的有3家,设立于19世纪的有21家,设立于20世纪初的有5家。可以看出,在中央银行制度形成的初期,绝大部分中央银行产生在欧洲国家,这是因为欧洲经济、金融发展比其他地区要早得多,也发达得多。另外,从形式上看,除个别例外,各国基本上是通过国家法律赋予普通银行集中货币发行权和对其他银行提供清算服务及资金支持的权力,而逐步将普通银行演进为中央银行的(见专栏1-1)。

专栏 1-1 初创时期的中央银行

1656年,瑞典银行(Sveriges Riksbank)成立,1897年,瑞典政府通过法案,将货币发行权集中于瑞典银行。1694年,英格兰银行(Bank of England)成立,1833年,英国议会通过法案,规定只有英格兰银行发行的银行券具有无限清偿的资格,1844年的《皮尔条例》赋予了英格兰银行更大特权。因此,英格兰银行虽然成立时间比瑞典银行晚,但履行中央银行职能的时间却要早得多。美国早期具有中央银行职能的银行是1791年成立的美国第一银行,但按其成立之初的规定,20年营业期满后即中止了营业。1816年成立的美国第二银行也是20年后即1836年中止了营业。在美国,真正全面行使中央银行职能的联邦储备体系(the Federal Reserve System)是1913年成立的。

法兰西银行成立于1800年,1848年统一和垄断了货币发行权,并于19世纪70年代完成了向中央银行的过渡。西班牙银行成立于1829年,于1874年独占了货币发行权。德国国家银行成立于1875年,至1912年垄断了货币发行权。日本银行成立于1882年,于1889年统一并独享货币发行权后逐渐成为中央银行。

除此之外,初创时期的中央银行还有欧洲的芬兰银行(1811年)、荷兰国家

银行(1814年)、挪威银行(1816年)、奥地利国家银行(1817年)、丹麦国家银行(1818年)、希腊国家银行(1840年)、葡萄牙银行(1846年)、比利时国家银行(1850年)、意大利银行(1859年)、俄罗斯银行(1860年)、保加利亚国家银行(1879年)、罗马尼亚国家银行(1883年)、塞尔维亚国家银行(1883年)、瑞士国家银行(1905年);美洲的乌拉圭银行(1896年)、玻利维亚银行(1911年);亚洲的爪哇银行(1828年)、大清户部银行(1905年)、朝鲜银行(1909年);非洲的埃及国家银行(1898年)。

在谈及初创时期的中央银行的起源时,通常要提到瑞典银行和英格兰银行。成立于1656年的瑞典银行,最初是一般的私营银行,但它是最早发行银行券和办理证券抵押贷款业务的银行之一,其业务活动从一开始就较当时已存在的其他银行前进了一大步。1668年,政府将其改组为国家银行,但实际上此时仍有多家银行拥有货币发行权。直至1897年,瑞典银行才独占了货币发行权,完成了向中央银行转变的关键一步。与之相比,真正最早全面发挥中央银行功能的应当是英格兰银行。尽管它成立较晚,但由于1844年的《英格兰银行条例》(亦称《皮尔条例》,见专栏1-2)赋予了其基本垄断货币发行的权力,结束了在英国有279家银行都发行银行券的局面,使其走出了成为中央银行的决定性的第一步。同时,因为其他商业银行需要银行券时只有从英格兰银行提取,所以必须在英格兰银行存款,这就使英格兰银行集中了其他商业银行的一部分存款准备金,奠定了英格兰银行作为中央银行的基础。1854年,英格兰银行成为英国银行业的票据交换中心。1872年,它开始对其他银行负起在困难时提供资金支持即“最后贷款人”的责任;并且由于它在发生金融危机时的特殊作用,又使之具有了相当程度的全国金融管理机构的职能。

专栏1-2 英格兰银行与《皮尔条例》

英格兰银行由伦敦城的1268家商人创立于1694年,其目的是按年息8%贷款120万英镑给英王威廉三世,他需要这笔款项来替英法战争(1689~1697年)和英国在欧洲大陆的其他军事活动融资。1694年7月27日,英国国会正式制定法案通过此项决定。英格兰银行在章程上有两点与其他银行不同:其一它是合股公司,其二它被赋予有限责任的特权。成立之初,其业务性质不同于同时代其他银行的一个重大特点是它拥有政府户头,亚当·斯密在1777年就指出了这一点:“它不仅作为普通银行,而且作为国家的巨大机器。”^①这也使得它与政府有着密切的联系,是“作为国家银行和私人银行之间的奇特的混合物。”^②

① J·L·汉森:《货币理论与政策》中译本,中国金融出版社,第157页。

② 《马克思恩格斯全集》,第25卷,第454页。

1816年,英格兰银行的资本额已经由最初的120万英镑增至1455.3万英镑。尽管1826年英国国会通过法案仍准许其他股份银行设立并可以发行钞票,但1825年和1837年,由于各银行过分贷款而导致的银行危机使得英国议会不得不进行干涉,以管制银行业,特别是控制钞票发行。

对货币发行控制的争论可追溯到18世纪末的“金块论争”。当时,英国因连年战争,军费开支过大,银行券发行泛滥。以大卫·李嘉图为首的“金块论者”认为造成纸币贬值的原因是纸币发行过多及银行券停止兑现,“反金块论者”则认为即使银行券不兑现也不致发行过多。1840年,英国议会在讨论银行券发行制度改革时,又掀起了“通货主义”和“银行主义”之争,其基本内容与“金块论争”相似,但涉及领域更广,后来以通货主义的获胜而告终,形成了1844年的《皮尔条例》。

通货主义认为,防止过分发行钞票的唯一办法是坚持钞票发行必须有充足的黄金作后盾;如果允许信用发行,即没有黄金作后盾的钞票发行,也应该是数额很小并受到严格限制,而且钞票发行的进一步增加都必须用等量的黄金来支持。银行主义则认为钞票发行无须受到这样的严格限制,而应使其可以变化,以适应当时商业的具体需要。通货主义倾向于过分强调伴随过多发行钞票的危险,而银行主义则倾向于尽量轻视这些危险。在当时的英国首相、通货主义支持者皮尔的主持下,英国于1844年7月29日通过了银行特许条例,即《皮尔条例》。

《皮尔条例》的主要规定有:(1)将英格兰银行划分为两个独立的部门:发行部和银行部;前者只发行钞票,后者则要求执行英格兰银行的其他职能;(2)英格兰银行获准可作1400万英镑的小量信用发行,但须全部以政府公债作抵押,超过此限额发行必须有充足的货币金属(黄金、白银,其中白银不得超过1/4)作准备;(3)将银行券发行权集中于英格兰银行,规定在1844年5月6日止享有发行权的其他银行,其发行额不得超过1844年4月27日前12年间的平均数,如有因放弃发行权而破产的、两个或两个以上合并的,都不得再发行银行券,由英格兰银行按其发行定额的2/3增加发行;(4)本法颁布后不得再产生新的发行银行,原享有发行权的银行也不许再增加其发行额。可见,《皮尔条例》从中央银行的组织模式和货币发行上为英格兰银行行使中央银行职能奠定了基础。到1928年,英格兰银行成为英国唯一的发行银行。

三、中央银行的普及与发展

在经历了中央银行初创时期后,中央银行的发展又大致可分为两个阶段:一是从第一次世界大战结束后到20世纪中叶,即第二次世界大战结束止,可称作中央

银行的普遍推行时期;二是从第二次世界大战结束后直到现在,可视为中央银行的强化时期。

(一) 中央银行制度的普遍推行

第一次世界大战爆发后,主要资本主义国家先后放弃了金本位制,由此导致的是世界性的金融恐慌和严重的通货膨胀。面对极端混乱的货币制度,各国政府和金融界都感到只有利用中央银行来加强对货币信用的控制才可加以补救。1920年,由国际联盟主办的布鲁塞尔国际经济会议,要求尚未建立中央银行的国家应尽快建立中央银行,以共同维持国际货币体系和经济稳定。由此,推动了中央银行成立的又一次高潮。

20世纪20年代以后新成立或新改组的中央银行,由于有老的中央银行创立和发展的经验可资借鉴,所以许多都是运用政府力量直接设计成为从法律上具有明确权责的特定机构。在30年代大危机后,新老央行均开始建立准备金制度,并以重点管理其他金融机构为己任。中央银行的3大职能——发行的银行、银行的银行、国家的银行,在这段迅速扩展时期逐渐完善。

从第一次世界大战结束后的1921年到第二次世界大战期间的1942年间,世界各国改组或设立的中央银行有43家,其中欧洲16家,美洲15家,亚洲8家,非洲2家,大洋洲2家。主要有苏联国家银行(1921年)、澳洲联邦银行(1924年)、智利中央银行(1926年)、土耳其中央银行(1931年)、印度储备银行(1935年)、阿根廷中央银行(1939年)和爱尔兰中央银行(1942年)。

(二) 中央银行制度的强化

进入20世纪中叶,特别是第二次世界大战结束后,各国政治形势发生了重大变化,在资本主义经济中,美国占居了霸主地位,世界范围内的民族解放运动也风起云涌,一批经济比较落后的国家摆脱了宗主国或殖民者的统治获得独立。它们皆视中央银行的建立为巩固民族独立和国家主权的一大标志,所以纷纷建立本国的中央银行。与此同时,中央银行的权利和责任也大大加强了。从1944年国际社会建立布雷顿森林体系到20世纪70年代初该体系解体的近30年间,欧美一些发达国家的中央银行也得到了改组和加强。

从1945年到1971年间,改组、重建和新建的中央银行共计有50多家,其中欧洲10家、美洲7家、亚洲21家、非洲16家。可见,这一时期中央银行制度的发展已由过去的欧美两洲转向亚非两洲了。主要有:波兰国家银行(1945年)、南斯拉夫人民银行(1946年)、中国人民银行(1948年)、越南国家银行(1955年)、尼日利亚银行(1958年)、巴西中央银行(1965年)、莫桑比克银行(1975年)等。这一时期新成立的中央银行绝大部分由政府直接组建,并借鉴了欧美中央银行发展的经验,使中央银行直接具备了比较全面的现代中央银行的特征。目前,世界上除极少数的殖民地、附属国外,几乎所有国家都设立了自己的中央银行,中央银行制度已成

为世界各国的一项基本经济制度。

这一时期中央银行发展的最鲜明的特点就是国家对中央银行控制的加强。中央银行从一产生就与政府有着密切联系,体现了或实现了政府的某些意图。特别是20世纪30年代大危机以后,国家对中央银行控制的加强趋势变得更为明显。30年代的大危机把西方世界推入了混乱动荡的深渊,动摇了传统理论认为资本主义经济能够自身达到平衡和稳定的观念。应运而生的凯恩斯经济理论认为,资本主义经济不能自发达到充分就业的均衡,并进一步强调指出了国家干预经济的必要性。在这种理论的指导下,中央银行就成为政府调节宏观经济的重要工具之一。中央银行的金融政策已不仅着眼于稳定金融业自身,而是着眼于稳定整个国民经济。第二次世界大战以后,国家对中央银行控制的加强直接表现在两个方面:

(1) 中央银行的国有化。在此之前,中央银行虽作为政府的银行存在,但它们的股本大多是私人持有。如英格兰银行、法兰西银行基本上为私人股份银行。战后,各国中央银行的私人股份先后转为国有,如法兰西银行于1945年、英格兰银行于1946年先后被收归国有;有些新建的中央银行一开始就由政府出资;即使继续维持私有或公私合营的中央银行,也都通过规定诸如私人持股者只能按规定获取股息,没有决策权和经营管理权等以加强国家的控制。各国中央银行实质上成为国家机构的一部分。

(2) 制定新的银行法。战后各国纷纷制定新的银行法,明确中央银行的主要职责就是贯彻执行货币金融政策,维持货币金融的稳定。如1957年《德意志联邦银行法》规定,德国联邦银行的主要职责是发行货币、管理货币和货币流通,提供信贷,稳定货币,代理联邦财政收支,保管国营企业的资金及发展同国外的往来关系;日本新银行法则规定,日本银行必须以谋求发挥全国的经济力量,适应国家政策的需要,调节货币,调整金融及保持并扶植信用制度为目的。这些都从立法上保障了国家对中央银行的控制权。

专栏 1-3 我国的中央银行制度:解放前后的概况

我国最早的中央银行是在清朝末年,于1905年8月成立的户部银行,1908年改名为大清银行。在辛亥革命及北洋政府时期,交通银行及在大清银行基础上改组而成的中国银行行使着中央银行的职能。1928年11月,国民党政府新成立了中央银行,总部设在上海,具有货币发行、铸造硬币、经理国库、募集公债4项特权。同时,国民党政府又指定中国银行为“国际汇兑银行”,交通银行为“全国实业银行”,再加上于1935年改组后的中国农民银行,形成了“四位一体”的中央银行体制。

早在国共第一次合作时期,中国共产党就曾于1926年10月成立了柴山洲特区第一农民银行,发行过用白布印制的钞票。在1927年的大革命失败后,为

保证革命政权的巩固发展,解决国民党军事围剿和经济封锁给革命军队造成的供给困难,各革命根据地纷纷建立自己的银行,发行货币。如闽西上杭县的农民银行(1927年)、广东海陆丰革命根据地的海陆丰劳动银行(1928年)、江西工农银行(1930年)等。

1932年2月1日正式成立了中华苏维埃共和国国家银行,它除经营一般银行业务外,还由政府授予了发行钞票的特权,同时接受政府委托代理国库,代理发行公债及还本付息,还设立了银行管理委员会,对私人银行和钱庄进行监督。

随着解放战争的胜利及解放区的迅速扩大,整个金融事业趋于统一和稳定。1948年1月,陕甘宁边区银行和晋西北农民银行合并为西北农民银行。同年11月,华北区人民政府经与陕甘宁边区政府、晋绥边区政府和山东省政府协商后发布命令,决定把华北银行、西北农民银行、北海银行合并成立中国人民银行。1948年12月1日,中国人民银行在石家庄正式宣告成立。1949年2月,中国人民银行总行随军迁入北京。之后,各解放区银行合并改组为各大区行,并按行政区,分省(市)、地(市)、县(市)设立分行、中心支行和支行(办事处),支行以下设营业处,基本上形成了全国统一的金融体系。

第二节 中央银行的性质与职能

在一般意义上,性质和职能二者是等同的。性质指事物的特有属性和特质,即它是什么;职能指性质的具体体现,即它能做什么。二者的内涵是一样的,性质是高度的抽象,而职能更为具体化。中央银行的性质是指中央银行自身所具有的特有属性,而中央银行的职能是中央银行性质的具体体现或细化。

一、中央银行的性质

从中央银行形成和发展的过程可以看出,虽然各国的社会历史状况、经济和政治制度不同,商品经济和货币信用制度的发展水平以及金融环境存在差异,但世界各国中央银行的一般性质都带有一定的共性,它集中体现在中央银行是一个“特殊的金融机构”上面。

尽管有一些中央银行是从商业银行发展和演变而来的,但一旦其取得了中央银行资格,性质就随之发生了改变。商业银行是经营货币的特殊企业,以获取利润为经营目的,而中央银行则不以盈利为目的,不再经营普通的银行业务,不再与普

通工商企业和个人发生业务联系,其业务对象是商业银行、政府机构和其他金融机构。就其所处的特殊地位而言,中央银行处于一个国家体系的中心环节,是统治全国货币金融的最高权力机构,也是全国信用制度的枢纽和金融管理最高当局。中央银行享有发行货币的特权,通过调节货币供应量来实现国家干预经济生活的目的,实现国家经济政策目标。

中央银行作为管理机关,并不同于一般国家行政管理机构。除特定的金融行政管理职责采取通常的行政管理方式外,其主要管理职责,都是寓于金融业务的经营过程之中。那就是以其所能调控的经济力量,如货币供给量、利率和贷款量等,对金融领域乃至整个经济领域的活动进行管理、控制和调节,较少带强制性,不带无偿性。正是由于中央银行这种管理“自愿性”和“有偿性”的特点,才使它的影响力更容易融合到各经济主体直接的经济利益中去,并易于为其所接受。它的这种影响和管理控制作用与社会上的其他行政管理和法律约束一样,都是维持现代经济正常运转所不可缺少的。一个国家的商品化程度和信用化程度越高,中央银行的这种管理作用就越明显。

总之,中央银行既是为商业银行等普通金融机构和政府提供金融机构服务的特殊金融机构,又是制定和实施货币政策、监督和管理金融业、规范与维护金融秩序、调控金融和经济运行的宏观管理部门。这可以看作是对中央银行性质的一个基本概括。

二、中央银行的职能

对于中央银行的职能,归纳与表述的方法各有不同。传统的归纳一般表述为“发行的银行、银行的银行和国家的银行”³ 3大基本职能。此外,有的归纳为政策功能、银行功能、监督功能、开发功能和研究功能5类;有的归纳为服务职能、调节职能和管理职能3类;有的分为独占货币发行、为政府服务、保存准备金、最后融通者、管制作用、集中保管黄金和外汇、主持全国银行清算、检查与监督各金融机构业务活动等8类,等等。这里,我们介绍一般的职能划分方法。

(一) 发行的银行

所谓发行的银行是指中央银行垄断了银行券的发行权,成为全国唯一的现钞发行机构。目前,几乎世界上所有国家的现钞都由中央银行发行。一般硬辅币的铸造、发行,有的国家由中央银行经管,有的国家则由财政部发行,发行收入归财政,然后由中央银行投入流通。统一货币发行是中央银行形成的最基本的动因。

中央银行垄断货币发行权有以下几方面的重要意义:(1)可避免货币发行分散的弊病,使钞票整齐划一,便利商品流通,防止发钞银行倒闭而引起银行券挤兑、贬值所造成的金融动荡和经济混乱;(2)有利于国家对货币流通的管理,使货币发行便于控制,以保持市场货币流通量与国民经济发展的适当比例,保证通货的稳定;

(3)有利于中央银行加强自身的经济实力。因为货币发行是银行信贷的一种资金来源,中央银行通过垄断货币发行,可藉以控制社会资金供应,便于掌握和调节商业银行的信贷活动;(4)有利于推行国家货币金融政策,便利政府利用中央银行手中的货币工具来管理和调节国民经济,实现国家的宏观经济目标;(5)由于发行钞票有一定的经济利益,中央银行货币发行可使政府得到一定的收益。

各国均有由立法程序确定的严格制度,对银行券的发行进行管理。例如美国《联邦储备法》规定,联邦储备券是美国唯一合法流通的纸币,由联邦储备委员会统一控制、管理联邦储备券的发行与回笼;德国《德意志联邦银行法》规定,发行银行钞票的专属权归德意志联邦银行,德国马克钞票是唯一无限制的法定清偿手段。

在金本位制下,货币发行数量与一国的黄金储备直接相关。货币金融的稳定取决于银行券能否随时兑换为金币以及存款货币能否顺利地转化为银行券两个因素。因此,中央银行集中的黄金储备多少就影响着银行券及整个货币流通的扩大与收缩。在这样的背景下,银行券的发行保证制度,其中主要是银行券的发行数量如何受发行银行所掌握的黄金数量所制约,成为人们最为关注的问题。

在现代不兑现纸币制度下,纸币的发行实际上是以国家信用为基础的,纸币发行量与国民经济发展水平、客观的货币需求量之间,必须保持相对应的关系,否则通货就不稳定,就会扰乱正常流通和生产秩序的运行。一般而言,中央银行会使货币发行具有一定弹性,以适应经济运行的需要。在这种背景下,货币金融稳定与否的关键主要在于较大口径的货币流通状况(如包括通货和不同形式存款在内的 M_2 、 M_3 等),而不仅仅是通货部分。

(二) 银行的银行

作为银行的银行,是最能体现中央银行这一特殊金融机构性质的职能之一。这是因为:(1)作为银行固有的业务特征——办理“存、放、汇”,仍是中央银行的主要业务内容,只不过业务对象不是一般工商企业和个人,而是商业银行和其他金融机构;(2)作为金融管理的机构,中央银行也主要是通过这一职能对商业银行和其他金融机构的活动施以有效的影响。这一职能主要体现在以下3个方面:

1. 集中存款准备

商业银行在日常经营管理活动中,必须留有一定的资金余额以应付客户提存的需要,否则就会出现流动性困难甚至挤兑现象,引发清偿力危机。在中央银行成立以前,各商业银行所保留的准备金数额和比例各不相同,大都依据过去的经验和对客户未来提存的估计而定。保留过多的准备金会带来过高的机会成本,因此,各商业银行都尽量压低自身的准备金数额。中央银行成立后,各国一般都通过法律规定,商业银行和其他金融机构必须按照存款的一定比例向中央银行缴存一定的存款准备金,中央银行有权根据宏观调节的需要,变更、调整存款准备金的上缴比率。其目的在于:(1)保证存款机构的清偿能力,以备客户提现,从而保障存款人的

资金安全和合法权益,保障银行等金融机构的自身运营安全;(2)有利于中央银行调节信用规模和控制货币供应量。通过调整法定存款准备金率,利用货币乘数的作用,使全社会货币供应量产生多倍的扩张或收缩,并且能够带来宣示效应,表明中央银行的政策意图,进而对全社会信用规模亦产生相应作用。

2. 最后贷款人

在商业银行发生资金困难而无法从其他银行或金融市场筹措资金时,中央银行为其提供资金支持,从而承担起最后贷款人的角色,以免发生金融恐慌。中央银行主要通过向商业银行或其他金融机构办理票据再贴现、再抵押的方式融通资金,在特别情况下,也可采取直接提供贷款的方式。中央银行做为最后贷款人从而起到避免金融恐慌的作用,是成功地制定货币政策的一个极为重要的要求。由于金融恐慌只是偶尔发生,并且许多国家存在的存款保险制度也起到了防止银行倒闭的作用,它的这种职能往往被人们忽略。当发生大规模的银行倒闭,连存款保险机构也无力赔偿所有存款人的损失时,中央银行可以对存款保险机构、甚至对整个金融机构都起到最后贷款人的作用(见专栏 1-4)。最后贷款人职能确立了中央银行在整个金融体系中的主导地位。

专栏 1-4 最后贷款人:以美联储为例

19 世纪末 20 世纪初,美国国内全国性金融恐慌的频繁发生,特别是 1907 年那次严重恐慌所造成的广泛银行倒闭和大量存款流失,终于促成了美联储的诞生。在其成立之初,其本意是作为银行危机时期的最后贷款人,但不幸的是,在 1930~1933 年的大萧条时期,美联储却束手无策,未能发挥作为阻止银行恐慌发生的最后贷款人的作用。仅在 1930 年 11 月,就有平均拥有 18 000 万美元存款的 256 家银行倒闭,12 月份又有存款总额高达 37 000 万美元的 532 家银行倒闭。

大萧条过后,美联储吸取了教训。二战后,拥有近 30 亿美元存款的富兰克林国民银行由于在在外汇交易中亏损巨大,且有大批坏账,处于受到大额存款人(其存款额超过联邦存款保险公司 10 万美元保险上限)挤提及倒闭的危险之中。若富兰克林国民银行倒闭,将会引起更多的银行倒闭。鉴于此,美联储宣布给富兰克林国民银行贴现贷款。到 1974 年 10 月富兰克林国民银行被并入欧美银行之时,美联储给予富兰克林国民银行的贷款金额高达 17.5 亿美元,从而避免了一场可能发生的银行恐慌。在 1984 年挽救大陆伊利诺斯国民银行的事件中,除美联邦存款保险公司宣布给予其高达 45 亿美元的资金外,美联储仍必须借给大陆伊利诺斯国民银行 50 多亿美元,以挽救这家濒临倒闭的银行,并防止进一步的银行倒闭,增强存款人对金融体系的信心。

在被称为“黑色星期一”的 1987 年 10 月 19 日,由于美国股票价格的剧烈下

跌,美证券企业的财务状况急剧恶化,证券市场一片恐慌。这时证券业最需要的就是贷款。为防止证券业的崩溃由此蔓延开来,在星期二(10月20日)开市之前,美联储主席格林斯潘宣布“联储的准备将作为支持经济和金融体系的流动性来源”,并且美联储将对任何给予证券企业贷款的银行提供贴现贷款。正如一位纽约银行家所言,联储发出的信息是:“我们在这里,不管你们需要什么,我们都会给你们。”美联储的及时行动,避免了一场金融恐慌,使周二的证券市场保持正常运行,道-琼斯工业股价平均指数还由于市场恢复而爬升了100点。

3. 组织全国的清算

这一职能始于英国。19世纪中期,随着银行业务的扩大,银行每天收授票据的数量日趋增加,各银行之间的债权债务关系日趋紧密。1854年,英格兰银行采取了对各种银行之间每日清算差额进行结算的做法,后来其他国家也相继效法。中央银行通过一定的方式和途径,使金融机构之间的债权债务清偿及资金转移顺利完成并维护支付系统的平稳运行,对一国的金融稳定及经济安全具有重大意义。在存款准备金制度实施以后,中央银行成为商业银行及其他金融机构存款准备金的保管者,更是给中央银行行使这一职能带来了极大便利。中央银行清算主要包括组织票据交换清算、办理异地跨行清算、为私营清算机构提供差额清算服务、进行证券和金融衍生工具交易清算、提供跨国支付清算服务等。中央银行通过组织清算,不仅有利于掌握全社会的金融状况和资金运动趋势,对正确制定货币政策,增加货币政策实施效果都具有重要意义。

(三) 国家的银行

国家的银行(或政府的银行)是指中央银行代表国家贯彻执行财政金融政策,代为管理国家财政收支以及为国家提供各种金融服务等。这一职能主要通过以下几方面得到体现:

1. 代理国库

国家财政收支一般不另设机构,而交由中央银行代理,政府的收入与支出均通过财政部在中央银行内开立的各种账户进行。具体包括按国家预算要求协助财政、税收部门收缴库款、根据财政支付命令向经费单位划拨资金、随时反映经办预算收支缴拨过程中的预算执行情况、以及经办其他有关国库的事务。

2. 代理国家债券发行

当今世界各国均广泛利用发行国家债券的形式,来弥补开支的不足或筹集资金用于经济建设。中央银行通常代理国家发行债券以及债券到期时的还本付息事宜。如英格兰银行在发行英国国库券中要扮演开价招标、进行配合、发行库券、贷入财政部户头的重要角色,并在国库券到期时清偿本息;在发行政府债券中,英格

兰银行同样要履行接受申请、进行配合等业务;英格兰银行还通过公开市场业务,来稳定各种政府证券的市场状况。

3. 对政府给予信贷支持

中央银行作为国家银行,在政府财政出现收不抵支的情况下,一般负有提供信贷支持的义务。这种支持主要采取以下两种方式:

(1) 直接给国家财政贷款或透支。这种方式多用于解决财政先支后收等暂时性矛盾。除特殊情况下,各国中央银行一般不向财政提供长期贷款或透支,以避免使中央银行成为弥补财政赤字的简单货币供给者,损害货币的正常供给及金融稳定。

(2) 购买国家公债。中央银行在一级市场上购进政府债券,资金直接形成财政收入,流入国库;若中央银行在二级市场上购进政府债券,则意味着资金是间接地流向财政。无论是哪种情况,从中央银行某一时点的资产负债表来看,只要持有政府证券,就表明是对政府的一种融资。

英格兰银行自 1694 年成立以来,就是政府的银行,它保证了当政府缺少资金时,马上可以通过以下形式进行资金融通:或是为应付政府开支进行放款,或是用发行国库券及其他政府证券方法作较长期的资金融通。

4. 保管外汇和黄金储备,进行外汇、黄金的买卖和管理

一个经济独立的国家,通常拥有一定数量的外汇和黄金储备。中央银行根据国内国际情况,对这些储备资产的总量、结构进行调整,并负责储备资产的保值及经营收益,维护国际收支平衡和汇率基本稳定。

5. 制定并监督执行有关金融管理法规

中央银行独自,或与其他金融管理机构一道,对各商业银行及其他金融机构的经营管理、业务活动进行监督管理。为此,必须制定一系列的金融管理法令、政策、基本制度,以使商业银行等金融机构的活动有章可循,有法可依。同时,中央银行根据政策、法令,对银行等机构的设置、撤并、迁移等进行审批、注册登记;对它们的业务活动范围、清偿能力、资产负债结构、存款准备金交存等情况,进行定期或不定期的检查监督;对银行等金融机构的各种业务账表、报告进行查对、稽核和分析,了解情况、发现情况,促使它们严格遵守有关金融管理法规,合法、稳健经营,避免金融动荡。

此外,中央银行作为国家的银行,还代表政府参加国际金融组织,出席各种国际性会议,从事国际金融活动以及代表政府签订国际金融协定;在国内外经济金融活动中,充当政府的顾问,提供经济、金融情报和决策建议。

总之,“发行的银行、银行的银行、国家的银行”体现了中央银行的 3 大基本职能。在具体内容和职能发挥的侧重点上,各国的中央银行会略有差别,并且在不同发展时期也会不断地变化。