

金融政策

周伯棣著



(38114.1)

人民百
科小冊 金融政策

★版權所有★

著 作 者 周 伯 棣

發 行 者 商 務 印 書 館
上海河南中路二一一號

印 刷 者 商 務 印 書 館
上海及各地

發 行 所 商 務 印 書 館

1950年5月初版 基價2.5元

自序

金融政策一語，近來日常見之於雜誌報章，亦日益聞之於普通談話；金融政策實際亦已成爲國家施政之重要項目；申言之，亦卽爲新民主主義國家經濟建設之重要環節。然金融政策之涵義究應如何？我們不能不加以研究。過去的舊的關於金融的各種政策，是否適宜於今日與明日？我們不能不加以批判。又，將來的金融政策，必須走到那一方向？我們亦不能不加以探討。如此，有一整體的研究，庶可對於今日的金融政策的各方面，有一個全體的明確的把握。此書之編，便卽由此種觀點出發。惟關於此項題材，在國內尙無一本著作；卽在國外，亦未之見；著者爲國立復旦大學銀行學系初講此稿，茲又應商務印書館之約，加以修正，而寫成此書。自知『始生之物，其形必醜』。但不自藏，意在『拋磚引玉』。篇中第一章，曾以『論金融政策』爲題，在銀行週報第三十三卷第四十八期發表過，惟此處所載，已經過一度修正。又，此稿在復旦講演過程中，多承同學質疑問難，使著者有集思廣益之緣，實所心感。但自知缺點尙多，尙祈海內賢達，進而教

之，是所厚幸。

一九五〇年二月中旬

周伯棣識

目 錄

第一章	緒論——金融政策之含義·····	1
第二章	銀行政策 ·····	10
第三章	貨幣政策 ·····	25
第四章	貼放政策 ·····	44
第五章	公開市場政策與黃金政策 ·····	68
第六章	吸收資金的政策 ·····	81

金融政策

第一章 緒論——金融政策之含義

第一節 什麼叫做金融

金融爲經濟之核心，金融政策亦爲經濟政策之重要部分。不過什麼是金融？以及什麼是金融政策？一般無明確之概念，所以本書對此，先作一個粗略的考察。

我們先來說明什麼是金融。

這不能不從社會經濟的性質說起。要是社會經濟是計劃經濟，那麼應產何物？應產多少？由中央機關決定。生產出來的東西，再由中央機關分配。此時交換是不重要的，甚至是可以沒有交換的。如果社會經濟是自足經濟，從生產到消費，完成於一個經濟單位之內，例如家內經濟完成於家庭之內，封建經濟完成於地域之內，那麼交換也非必要，即或有之，也是偶然現象，偶發事情而已。

但到了資本主義的社會，則每一經濟單位，而

保持獨立，一面相互依賴；一面作社會的生產，一面作私人的所有；於是必須通過交換方能以其所有，易其所無，方能使社會的生產與自己的所有，得到中和而解消了矛盾。所以在資本主義的社會，交換是萬分必要的。

爲了交換，貨幣亦日見重要，貨幣在交換的過程中，盡了他流通的能事。但貨幣流通的形式卻有下列兩種：一是雙方的流通，例如普通所謂買賣；二是單方的流通，例如公經濟方面的納稅，以及私經濟方面的贈與、存款、放款與匯兌。存款、放款與匯兌在將來固可還流，但在同一時間內，均屬於單方的流通。

由上所述，可知金融是私經濟方面貨幣之單方的流通。

以上是由貨幣的概念出發來說明金融的意義。次之，我們也可從資金的概念來說明金融的意義。那便是資金的融通。然則什麼是資金呢？易言之，資金是怎樣發生的呢？

(一)是基於個別經濟之自然的節約——即個別經濟將節省下來的金錢，存入於銀行，銀行彙集了這些存款，以其十分之一爲準備，以其十分之九爲放款，於是存款準備率爲十分之一，而這十分之九的金錢，成爲社會的資

金；在這個意義上，銀行沒有創造通貨。

(二)是基於金融機關的創造而發生新貨幣（存款通貨）——即銀行彙集了個別經濟的存款，把他全部作為準備，然後以此準備為基礎，而造出九倍的放款；此項放款未必即時支取，先轉入為借款人之存款，以便以後簽發支票，陸續支取。於是存款準備與存款總數之比率仍為十分之一，但那九倍的存款，卻為銀行所創造；在這個意義上，銀行是創造了通貨。以上兩種資金，通過銀行，彼此融通，那便是金融。不過在資本主義的社會，第二種資金，比了第一種卻反占重要的地位；而在將來的社會，則第一種資金占着唯一的重要的地位。

第二節 什麼叫做政策

政策這個名辭是應用得十分廣泛的。例如我們常看到『外交政策』、『文化政策』、『經濟政策』、『教育政策』等用語，差不多任何事，均可有其『政策』，然則究竟什麼是政策呢？

政策的第一個意義，那便是政策必與目的相對比，政策本身卻不是目的，至於目的內容，那不外是主義，理想或原則，例如以實現新民主主義為目的，那必須有合乎新

民主主義的外交政策，文化政策，經濟政策，教育政策；反之，如以舊民主主義爲目的，那麼各種政策也就顯然兩樣了。此外，如發展生產繁榮經濟，那是一種原則或理想，以此原則或理想爲目的，便不能不有其特殊的政策；所以共同綱領第二十六條規定『以公私兼顧，勞資兩利，城鄉互助，內外交流的政策，達到發展生產，繁榮經濟之目的，』在這裏，政策與目的對比，是十分顯然的，『公私兼顧，勞資兩利，城鄉互助，內外交流，』可說是一切經濟政策的綱領之綱領。

政策之第二個意義，那便是政策爲達到目的的手段、方法、或路線。爲達到一個目的，可以有幾個手段、方法或路線，俗語所謂『路路通北京』，那便是以北京爲目的地，可以走許多路線，均可達到；不過有的路線是迂迴的，有的路線是艱險的，有的路線省時、省力、省錢，有的路線費時、費力、費錢，我們必須擇其最適當的路線來達到目的地的北京。關於政策的決定也是如此，我們爲達到一定的目的，必須於可能的政策之中，擇其犧牲最少（阻力最少）收效最大的政策而施行之。政策雖不是目的，政策卻必須配合目的，而且須求其配合得最經濟的，才是理想。

第三節 所謂金融政策

以上把金融與政策兩個名詞解析清楚，現在再進而說明金融政策的含義。

第一、我們大家知道，金融政策爲經濟政策之一部門。易言之，金融政策爲構成經濟政策的一要素。例如共同綱領的第四章，是經濟政策，共計包含了十四個條文，其中有兩條是體現着金融政策的綱領：

『……人民政府應採取必要的辦法，鼓勵人民儲蓄，便利僑匯，引導社會游資及無益於國計民生的商業資本投入工業及其他生產事業。』——共同綱領第三十七條末段。

『金融事業應受國家嚴格管理；貨幣發行權屬於國家，禁止外幣在國內流通，外匯、外幣和金銀的買賣應由國家銀行經理；依法營業的私人金融事業，應受國家的監督和指導；凡進行金融投機，破壞國家金融事業者，應受嚴格制裁。』

第二、金融政策是國家對於金融設施所採之政策，即國家在金融部面，採取何種路線，何種方法，以達到其一定之目的，——主義或原則。

第三、金融政策的內容，即具體施行時，應包括下列若干項目：

(1) 銀行政策——即關於金融機關之設立與管制的政策。

(2) 貨幣政策——即關於資金供應之鬆緊的政策。

(3) 貼放政策——關於授信方面的政策。

(4) 信用控制政策——包括公開市場政策、黃金政策。

(5) 存款吸收政策——

上列『銀行政策』，可說是靜態的金融政策，因為它是關於金融機關之設立、保護和監督的政策，申言之，國家對於國內應設些什麼銀行，如何設立，設立之後，應如何予以保護，予以監督，定出一定的政策，庶可導入金融於正軌，而助長一國經濟的繁榮與發展。金融機關是靜態的存在，因此此項金融政策亦屬於靜態的範疇；它常藉政府頒布一定的法令，以為實行金融政策之繩準，所以靜態的金融政策，亦由政府機關直接執行的。

此外貼放政策，信用控制政策，以及存款吸收政策均為動態的金融政策，因為這些金融現象，均為動態的存在，因此項政策亦不能不入於動態的範疇；因其是動態的

關係，所以在執行的時候，不能藉一紙法令即可藏事，其工作須隨機應變；亦不能由政府本身親操其勞；所以這些動態的金融政策不能不由國家委託給他的代理機關或授權於一定的金融機關代為執行。例如國家銀行為替政府執行金融政策的機構，便是一個例子。

至於貨幣政策為金融政策之基礎，即為了實行金融政策，不能不把貨幣政策執行得盡善盡美。又有時貨幣政策甚或為金融政策之歸宿，即實行金融政策的結果，才使貨幣政策得到了成就。

第四節 金融政策與社會經濟

金融政策的抉擇，因時因地而不同。這因為各時各地的社會經濟未必相同，而各時各地的金融政策也就兩樣。關於這點，我們可從下列兩點來觀察：

(1) 金融政策由誰執行——金融政策當由國家執行，那是顯而易見的事，但所謂國家的性質，卻因時代而不同，亦因地域而殊異。在舊時代，所謂國家乃為階級鎮壓階級的機構，即統治階級通過國家的機構，來鎮壓被統治階級，因此形式上是民主，骨子裏是金融寡頭，名義上是國家執行金融政策，實際上是金融資本家在執行金融

政策。但在新時代，所謂國家乃爲全體人民的國家，若以我國目前的情形來說，乃以工人階級爲領導，以工農聯盟爲基礎的國家，他結合着工人、農人、小資產階級、民族資產階級，及其他愛國民主份子；因此國家是代表大多數的利益，由國家執行金融政策，亦即是由大多數的人民執行金融政策。

(2) 金融政策爲誰執行——金融政策是應該爲了大多數的人民來執行，但過去因爲國家的政權，操在少數人——如官僚資本家封建地主的手裏，因此金融政策實際上也爲他們少數人的利益來執行了。到了今日，金融政策的執行，是爲了全體人民，不是爲了反動分子；爲了多數人不是爲了少數人，爲城市也爲了鄉村。所以今日的經濟政策是四面八方的經濟政策，今日和金融政策，也是四面八方的金融政策，他必須『公私兼顧，勞資兩利，城鄉互助，內外交流，』照顧到了各方面的利益；亦即大多數的利益。才合乎爲誰執行的標準。

第五節 試下一個定義

金融政策的意義，諸如上述。現在我們可進而下一個定義：『國家或公共團體，對於資金之流通關係(即金融)

所行之各種設施，總稱金融政策。」這個定義是偏於靜態的金融政策的。次之，如偏於動態的金融政策，我們可另下一定義如下：『國家或其委託機關，在金融部面，採取一定之方法或步驟，而達到其一定之目的，這便是金融政策。』

本章提要問題

- (1) 如何從貨幣出發，說明金融之意義？
- (2) 如何從資金出發，說明金融之意義？
- (3) 發生資金的兩條道路如何？
- (4) 政策與目的之關係如何？
- (5) 金融政策之內容如何？
- (6) 金融政策由誰執行？爲誰執行？
- (7) 共同綱領中屬於金融政策的，有那些條文？

第二章 銀行政策

第一節 銀行政策之意義

銀行爲金融機關之一，銀行也可說是最重要的金融機關，廣義言之，錢莊、信託公司亦均爲銀行。所謂銀行政策，乃設立金融機關之政策；因銀行的存在是靜態的存在，故銀行政策亦爲靜態的金融政策。

銀行爲授信機關，同時亦爲受信機關，在授信的意義上，如果組織不善，不能供應工商正當之需要，便不能發展社會生產。反之，在授信的意義上，它接受着大眾的存款，如果經營不善，動輒倒閉，大眾必受其害，工商業必受其影響。所以國家對於銀行的設立，及其所營的業務，必須有一定的政策；這政策涉及到兩方面，一是銀行的外部結構，二是銀行的內部結構。銀行政策的執行，多由國家明訂法規，直接控制。

第二節 關於銀行之外部的結構

關於銀行之外部的結構，有下列數端，足供實行政策時之採擇：

(一)小銀行制與大銀行制——~~一國的銀行政策~~，究應採小銀行制抑大銀行制，乃因時因地而不同。茲先析述二者之意義與利弊：

A. 小銀行制 —— 即獨立銀行制 (independent banking system) 亦稱單位銀行制 (unit banking system)，乃單一組織之銀行，不設分行。各銀行各自獨立，不相統屬。結果多數小銀行分居各地，以其狹隘的地域爲其營業之區域。例如美國在一九二一年有三萬家單位銀行，一九三五年有一萬五千家單位銀行，一九四一年有一萬三千四百二十七家單位銀行。其中八百九十家有分行三千二百處；但一萬二千五百家的單位銀行是沒有分行的。我國在解放以前，有一千幾百家的銀行，亦有小銀行制的痕跡。

小銀行制之弊，約有下列種種：(甲)經營上的不經濟，即每一家小銀行，單位雖小，而用人行政所費反大；(乙)營業限於一地，危險不充分散，一地偶有恐慌，銀行隨即倒閉；(丙)不合時代的需要，即大企業需要大量資金，小銀行局限一地，存款無多，力量有限，不能供應。故小銀行制已日趨於沒落。

B. 大銀行制 —— 即分行制 (branch banking)

system)，在全國廣設分行，使銀行之觸鬚普及於各地。英國曾行此制。英國的二十家銀行有分支行一百處，其中五大銀行（“Big Five”）即擁有八千處的分支行，換言之，每家有七百至二千家的分支行。社會主義的蘇聯，亦行大銀行制，所以列寧說『沒有大銀行，社會主義便不能實現』，他們的儲蓄銀行，便有四萬餘家分支機構。

分支行制之利，約有下列數端：（甲）博得社會信仰，因分支行制即為大銀行制，資力雄，規模大，信用好，社會信仰彌深；（乙）經營方便，因資力雄厚，羅致第一流銀行家，改進業務，減低費用，從而減低利息；（丙）調劑各地金融，因各地資金，供求不同，甲地有餘，乙地不足，通過分支行，恰可供求適合，足資調節。

但分支行制亦不無流弊：（甲）競爭愈烈，收益愈少，而穩健性愈減；此因分行愈多，愈益經濟，於是每一總行，均爭設分行，但社會需要有限，分行爭設，超過了社會的需要，各分行間，遂不得不引起劇烈的競爭；（乙）分行增多，指揮失靈，效率減少；他方分行處理業務，須請示總行，失去機動；（丙）分行愈多，恐慌時所受打擊愈大。

總而言之，大銀行制的優點多於缺點，但正因大銀行制還有缺點，故小銀行制尚得有存在之餘地。