

第一章 导言

第一节 金融监管的目的和原因

金融管制属于政府对金融业的干预。广义地说，政府对金融业的干预包括三个方面：第一，宏观货币政策，主要指实现经济适度发展和反经济周期的通货紧缩或扩张政策；第二，产业政策，干预资金的流向，调整资金在各部门之间的分配；第三，对金融机构和其他金融交易参加者的行为以及作为对金融交易渠道的金融市场进行日常的管理。通常金融管制指的是上述第三个方面，也可以称作狭义金融管制。

那么，政府为什么要对金融进行干预呢？广义金融干预的前两项内容已为人们所熟知。宏观货币调控作为市场经济国家对宏观经济进行间接调控的主要手段被广泛采用。产业政策作为发展中国家短时期内赶超发达国家的有效方法也为各国认同。关键是狭义金融监管的存在意义。金融业是否也可以像其他行业一样，交易参加者的行为方式听任市场机制决定，政府放任不管呢？众所周知，即使是在最标榜自由的美国，金融业也受到严格的监管：联邦储备理事会（FED）、通货监理官署（OCC）、证券与交易委员会（SEC）以及各州政府的银行监督机构等行使对金融业的监管之责；也有许多有关金融监管的法律或规章，如 1933 年的《格拉斯—斯蒂格尔法》规定了银行的业务范围，联储又有 A 至 Z 及 AA、BB 等字号的条款（Regulations）对银行业务作了种种规定等等。金融受到特别监管的根本原因在于金融业的特殊性^①。由于这个特殊

性，如果放任市场自由竞争，其后果将对宏观经济运行带来不良影响，对整个经济体系带来负效应，导致国民经济福利的下降。因此，30年代以后，各国都加强了对金融业的监管。

金融监管的目的和理由表现在以下几个方面：

1. 维持金融体系的稳定。金融业与其他行业不同，存在巨大的外部效应。金融业自身的安危将给整个经济带来正效应或负效应。这可以从两个方面来解释：第一，个别金融机构的倒闭可能造成整个金融体系的崩溃。如在存款系统，各个存款机构之间组成了债务锁链，而且，每个存款机构都实行部分准备制，一旦某个环节出现问题，就会在公众中造成恐慌，使其他存款机构也受到“挤兑”，整个债务锁链也将断裂。第二，对实体经济来说，作为金融体系中核心部分的商业银行提供的结算系统犹如邮电和煤电自来水一样，可以看作是一种公共产品。保证公共产品的供给理所当然地是政府的职责。同时，因为商业银行还承担了货币供给的主要部分，存在存款的多倍扩张和收缩功能，因而商业银行的倒闭风潮势必引起货币供给的紧缩，造成整个经济的混乱。因此，维持金融体系的稳定成为金融监管的首要目标。

2. 防止金融垄断。金融行业与其他行业不同，金融机构无论大小，其提供的产品都是关于资金融通的服务。出售这项服务时，信息和金融机构的信誉是至关重要的。信息包括宏观经济信息、金融形势的分析和微观经济信息，如投资对象的资信情况、产业发展前景等等。而这些信息的获得和处理，存在明显的规模效应。只有大金融机构才有可能配备专门人员从事这些信息的获取和分析的条件。其次，金融机构的自有资本是抵御风险的缓冲，不是用来从事经营的资金。但是，自有资本的多寡与其开展业务的能力有密切关系。资本越雄厚，客户对其信心越足，其抵御风险的能力也越强，信誉也就越好。因此，在竞争中，小金融机构处于明显的不利地位。如果任其自由竞争，将会形成金融业的垄断，最终对经济发展产生祸害。所以，需要对大金融机构加以适当限制。

3. 信息的非对称性和不完全性。对金融产品的购买者来说，评价金融产品的质量，除了其收益以外，还必须考虑其安全。这包括产品提供者的可靠性和产品本身的安全性。所以有关的信息是很重要的。但是，对绝大部分购买者来说，往往不具备了解该产品性能的条件，或者即使能够了解，但因花费的成本过于昂贵而无法应付。相反，作为金融产品出售者的金融机构却充分具备丰富的信息来源和信息分析能力，可以利用其在交易中的有利地位，为追求自身利益而不顾客户利益，或者利用客户尚未知晓的信息抢先进行交易，或者隐瞒有关信息欺骗客户。例如，股票交易中的内幕交易、同时经营多种业务的金融机构为了自身或一方客户的利益而牺牲另一方客户利益等。因此，在股票交易中实行信息披露制度，禁止内幕交易，对金融机构实行分业经营原则等。

4. 利益冲突。即同一金融机构从事不同的金融业务，将可能为了某一项业务客户的利益而损害另一项业务客户的利益。例如，同时兼营储蓄和证券业务的金融机构，当发现其贷款有可能成为坏帐时，很可能唆使贷款对象利用广大客户的不知情，发行债券，筹集资金，归还银行贷款，转嫁危机。实行分业经营就可以事先防范由于利益冲突而带来的对客户的损害，保证交易的公正性。

第二节 金融监管的内容和手段

与上述金融监管的目的相对应，金融监管的内容可以分成以下几类：

1. 业务范围管制。将金融业务划分为存贷款、信托、证券和保险等部类，从法律上规定同一金融机构不能同时兼营多项业务。如美国的《格拉斯—斯蒂格尔法》、日本的《银行法》和《证券交易法》等都明文禁止银行以自有资产兼营证券业务。银行存贷款业务又进一步细分为长期业务和短期业务，并规定：以活期存款为资金来源的商业银行，其贷款只能是中短期性质的；从事长期投资业务的

长期信用银行的资金来源只能依靠发行债券。证券业内部也划分成委托买卖业务和自营业务，对两种业务的兼营作出各种规定。在有些国家，规定证券的委托业务和自营业务不能同时兼营。保险业分成财产保险和人寿保险，规定两种保险不能同时兼营等等。

2. 价格管制。如美国联储的 Q 字条款 日本的《临时利率调整法》，对存贷款利率都规定了上限，同时还规定了保险的费率、证券买卖的手续费标准等等。其目的是为了限制过度的价格竞争，维护金融体系的稳定，并使某些优先发展的重点部门得到廉价资金供应。例如，日本就是通过低利率政策将资金优先分配给出口导向部门。

3. 非价格竞争管制。为了防止金融机构在价格竞争受到限制以后，转向非价格竞争，各国还往往对非价格竞争进行限制。如对营业网点的设置进行审查和限制，美国基本禁止银行业的跨州经营，在个别州还实行单一店铺制；禁止银行做拉存款的广告；限制销售存款和保险的活动范围，如禁止向存款人或投保人送礼，甚至规定金融机构的营业天数和营业时间。

4. 市场准入和退出的管制。由于金融业的稳定与否直接关系到国民经济整体的稳定与否，因此，与其他行业不同，对金融业新加入者的审查就特别严格。如在日本，法律上规定银行、保险公司、证券公司的营业必须得到大藏大臣的许可。在审查营业申请时，要对申请人的资本数额、财产基础、从事申请行业的知识和经验、社会信誉以及当地的现有金融秩序是否会因新加入者而被破坏等进行严格审查。同时，对金融行业的退出也进行管制。这些管制措施有助于减少不合格金融机构的产生和金融舞弊行为。

5. 经营风险的管制。为了保证金融机构的健全经营，须对财务内容进行监督。如规定存款准备金比率、资本充足度比率和大笔融资限额等。

6. 建立存款保险机构。鉴于存款机构之间的债务锁链关系，为防止由于单个银行倒闭引发的挤兑风潮冲击整个存款体系，战后各国几乎都建立了存款保险机构，由存款保险机构对银行小额

存款进行保险。

7. 对国内外资金流动进行管制。

金融监管的手段既有法律的也有行政的。各国由于社会背景不同，金融监管手段的运用也大相径庭。例如，美国主要运用法律手段，除了法律明令禁止的部分，金融机构均可采取自由行动。相反，行政手段则贯穿于日本金融监管的各个方面，法律上没有明文规定可做的事，没有得到行政当局的许可都不可以做。市场发展不充分，特别是在高速经济增长的目标下，资源集中利用需要加强行政的力量，由此导致的信用配给又加强了行政手段的作用和地位。

第三节 战后日本金融监管主要内容概述

在东方文明基础上首先实现现代化的日本，与建立在西方文明基础上的西方发达国家，在众多的社会特征和经济制度方面存在明显的不同，金融制度也不例外。虽然日本在明治维新时期将建立近代金融制度作为其最重要的任务之一，派出政府高官赴欧美考察，并企图照搬欧美的金融制度。但是，实际上在建立过程中，受到各种经济和非经济因素的制约和日本经济在世界经济中的地位以及世界经济形势变化的影响，日本形成了其有别于欧美各国的金融制度。二次大战后，在经济民主化改革中，日本虽然对金融制度也进行了改革，然而美国又企图将其一套金融制度搬到日本，发展承担长期金融的资本市场，而让间接金融专司短期金融。但是，美国的计划最终并没有成功。战前日本固有金融制度的一些方面以及在战时和战后经济恢复时期采取的很多非常措施都被沿袭下来。战后日本在资金严重匮乏的情况下，使用有别于欧美常用的发展经济的方法，短时期内实现了高速增长。金融制度也在其中发挥了重要作用，功不可没。如果没有一个能够高效率分配有限资金的金融体制，要实现高速增长是不可想像的。

战后日本金融制度的特点之一是间接金融为主。明治维新以

后，日本标榜实行英国模式的商业银行主义，但是实际上日本资本主义的发展是在政府主导下进行的，银行的建立也始终受到政府强有力的扶植和干预。日本的商业银行不仅从事商业金融，也广泛插手产业金融。正是因为商业银行过分强大，渗透到国民经济的各个领域，使得直接金融难以得到发展，资本市场相对狭隘，形成间接金融为主的金融体制的特点。而间接金融为主的金融体制又是与政府主导型经济发展模式相适应的。在间接金融体制下，商业银行成为金融的核心，因而政府就可以以商业银行作为媒介对经济实行干预。战后日本经济发展的历史表明，这种干预经济的方式在市场发展不够充分的市场经济体制中是比较有效的。也正是因为间接金融构成金融制度的主要部分，日本金融监管也就以对银行的管制为中心展开。

开业管制、分业管制、利率管制和国内外资金流动管制构成了日本金融监管的主要内容。由于一定条件下（如地区性或行业性的间隔），规模效应有限，不足以对金融行业的新加入者起完全的阻挡作用，加上金融行业的特殊性、保护存款人利益的必要性以及人为低利率等，使得金融行业成为虽有众多争夺者、却仍有超额利润的行业，因而需要对金融行业新加入者的资格进行严格审查，即市场准入管制，以保证将不合格者排除在金融行业之外，并维持金融体系的稳定。特别是日本作为后起的资本主义国家，在金融监管中明显地呈现垄断资本主义的特征。用保护金融业垄断的方法，达到维持金融体系稳定的特点，随处可见。

在以间接金融为主的金融体制下，日本存在为数众多的各种类型的金融中介机构。因此，战后不仅在《证券交易法》中引进美国《格拉斯—斯蒂格尔法》的内容，实行证券业务和银行业务的分离，而且在金融中介业内部也实行分业经营原则，如存贷款业务与信托业务的分离，长期银行业务与短期银行业务的分离以及建立众多合作制性质的金融中介机构。这种分业经营的体制，对高效率分配和使用资金以及维持金融体系的稳定也都起了积极作用。

战后日本模仿美国的 Q 字条款，制定了《临时利率调整法》，对利率实行管制。由于人为压低利率，造成信用配给。因此，日本利率管制的范围覆盖金融市场的各个方面，不仅表现在间接金融市场，也表现在直接金融市场的发行和流通，例如，严格限制企业债券的发行。在 1965 年以后限制金融机构将所承购的国债上市交易。从整个社会来看，这种全范围的人为低利率有利于将资金优先用于重点产业部门，缓解这些部门资金匮乏的困难。如果这些部门确实是国民经济的主导部门，能够带动国民经济其他部门的发展，那么资金就得到比较有效的利用。同时，也为金融体系的稳定创造了条件。

间接金融和分业经营体制的维持以及低利率政策的实施，都需要将国内金融市场与国际金融市场相隔离，免使前者受后者的干扰。因此，战后日本对国内外资金的流动实行严厉限制。国内外资金流动管制保证了国内金融制度的相对稳定和金融政策的效果。

如上所述，总的来说，战后很长时期内，日本的金融监管是成功的。如果没有高效率的金融制度，经济迅速发展是不可想像的。金融体系长期稳定，没有发生大的金融危机，也是金融监管的功劳。因此，长期来无论是学术界，还是金融实务界，都对日本金融监管持比较肯定的意见，对日本政府的行政指导给予比较高的评价。

但是，战后日本金融监管体系也隐含着消极方面。首先，在维持金融体系稳定、促进经济高速增长的同时，也产生了对经济发展的负作用，而且，这个负作用随高速增长期的结束，变得越来越严重。例如，间接金融体制压制了直接资本市场的发展，减少了高效率获得资金和运用资金的渠道；分业经营阻碍了各种金融机构之间的竞争；市场准入管制排除了新加入者的竞争，降低了金融效率；低利率政策引起的信用配给并不能保证资金总是被分配用于最需要的部门，有时反会导致资源配置的错误；国内外资金流动管制降低了资金使用效率，失去了利用国际资源的可能性等等。其次，在监管的目标和方法上也存在重视稳定、轻视效率、过分偏重行政指导的弊端。

一段时期内日本金融监管体系的消极方面之所以没有特别产生问题，主要是因为经济迅速发展的成果缓解了这些消极方面带来的矛盾和冲突，监管的积极方面暂时掩盖了消极方面罢了。可是由这种消极方面产生的对金融监管冲击的动力，却是始终存在的。70年代，经济增长率的下降促使这些矛盾和冲突开始激化，当经济条件变化到一定程度时，这种动力就演变成金融自由化的浪潮，开始冲击现有的金融监管体系。但是，当时日本并没有意识到这一点，对金融监管体系进行适当调整和改革，以适应变化了的的经济结构。正当日本继续沉浸在战后经济成功的喜悦和洋洋得意之时，“泡沫经济”、“住专”问题和大和银行事件已开始“拜访”日本这个战后世界经济发展的宠儿，使得日本经济长期处于难以摆脱的阴影之中。而问题的产生正是日本金融制度中消极方面长年累月积累的结果。同时，这些问题的暴露也促使人们重新认识日本金融监管体系。

第四节 日本金融监管主要研究文献介绍

关于日本金融监管比较重要的成果有岩田·堀内的论文《日本的银行管制》。该文分析了日本银行业的各种管制措施，重点放在管制的存在与废除对日本金融体系和经济的影响。这是一篇以日本银行业的管制为对象，对银行业管制的内容、经济含义进行比较全面细致分析研究的论文，受到学术界的重视。堀内主编的《政府管制和产业讲座·金融卷》集中多名学者分别对日本金融管制的各个方面进行了论述和分析，是了解日本金融管制必不可少的参考书，对本文的写作提供了很大帮助。植田和男的《日本型管制的“功罪”》、橘木·松浦的《银行的管制体系》则从宏观方面对日本的金融管制体系进行总体的研究。除此之外，虽然金融管制受到学术界的瞩目，这方面的研究成果也不少。可是，往往都是以日本的金融体制为研究对象，涉及金融管制；或者是以管制的某一方面的

内容为对象。而以金融监管体系为对象进行全面系统研究的成果，却比较少见。

当然，无论是以金融体制为研究对象，还是以监管的某些方面研究，都不乏优秀的成果。前者有铃木淑夫的《现代日本金融论》，寺西重郎的《日本的经济发展和金融》、《战后初期的金融制度改革》，后藤新一的《金融制度的改革和展望》、《银证自由化的经济学》，后藤新一·吴文二·通爪龙太郎的《日本的金融革命》，伊藤修的《日本型金融的历史结构》，蜡山昌一的《日本的金融体系》，植田和男的《日本型金融体系的重新构筑》、《日本金融体系的变迁》，田中生夫的《日本金融结构的历史背景》，贝冢启明的《制度改革——日本》、《金融管制——国际比较观点》等。后者有筒井义郎的《金融市场和银行业》，筒井义郎·蜡山昌一的《金融业的产业组织》，辰巳宪一的《日本的银行业·证券业》，山田芳之·永沼和明·斋藤淳司的《店铺行政的变迁和店铺配置》，川口弘的《金融结构的特点》，中岛将隆的《利率自由化的政治经济学》，堀内昭义的《我国银行业的长期结构变化》，三轮芳朗的《金融行政改革》和《金融制度改革和信托银行》，深尾光洋的《国际金融》等等。

筒井义郎的《金融市场和银行业》从产业组织理论的角度，对设立分支机构的管制进行了实证分析，提出分支机构管制对银行的经营扩张有遏制作用，并且管制当局利用其作为价格管制的配套手段在金融业内部调节利益分配。日本全国银行协会调查部的山田芳之等人的《店铺行政的变迁和店铺配置》则对战后分支机构管制方针的变化和分支机构设置的变化情况进行整理，资料丰富详尽，极富参考价值。

后藤新一的《金融制度的改革和展望》不仅罗列了有关日本金融业分业制度的历史演变、制度构成的详尽资料，而且还收集了大藏大臣咨询机构《金融制度调查会》关于分业的各种报告，是一本研究日本金融业分业制度的必备书。而对分业的理论分析则有后藤新一的《银证自由化的经济学》。

关于利率管制，这方面的研究成果最多，往往都是从低利率政策对经济的影响的角度进行研究。日本银行金融研究所前所长铃木淑夫则在其著作《现代日本金融论》中，研究了利率管制与金融结构的关系。铃木认为，一方面，日本的利率僵化与商业银行依靠中央银行提供信用的金融结构有关。在低利率政策下，中央银行的信用供给实际上是信用配给，官方贴现率的变动既无法起到调节信用的作用，大幅度的变动也难以得到政府当局的认可。另一方面，利率的僵化又造成了所谓“间接金融为主”、“超贷”、“超借”和“资金流动不平衡”的金融结构。铃木从利率管制与金融结构的关系及其对经济的影响方面进行了研究。中岛将隆在其《利率自由化的政治经济学》一文中，对国债大量发行、国债市场扩大以后，对利率管制的影响进行全面的分析。认为将国债市场与一般金融市场隔离的政策是维持管制利率的关键。但国债的大量发行使得隔离政策的维持变得困难。为了继续维持隔离政策，不得不给作为国债主要消化对象的商业银行开创更多的资金来源，由此引起管制利率的瓦解。这是关于利率管制研究的一篇出色的文章。寺西重郎则在《日本的经济发展和金融》一书中，解决了关于利率管制情况下，中央银行适应性货币供给的机制问题。

深尾光洋的《国际金融》对日本关于国内外资金流动管制及自由化的研究，既有历史的也有理论的分析，对本文的写作颇有参考。

此外，日本银行金融研究所的《我国的金融制度》是一本了解日本金融制度的入门书。该书不仅有官方权威性的统计，还详细介绍了日本金融结构的特点、金融市场的组成、各种金融机构的性质以及各种金融资产的内容。

第五节 本书的内容构成

从金融体系的稳定、金融的效率和对经济发展的作用方面着眼、客观地评价日本金融监管体系，不仅仅是金融监管研究本身所

必需，也是从实践上参考和借鉴日本金融监管所必需。正是基于这一目的，本书从介绍日本金融监管的内容着手，分析监管的背景、历史渊源、理论根据、特定历史条件下的作用以及经济结构的变化对监管的影响。

战后日本金融监管的内容复杂多样，尤其还因为夹杂产业政策目标，所以各种金融管制手段并用成为必要，从而使得管制的内容和手段体系更加复杂。因此，要想在一本书中把握监管体系的全部内容是不可能的。本书将以日本金融制度的构成和对经济发展有重要影响的主要监管内容作为主干，展开研究，并在最后部分试图对日本金融监管的特点作一总结。

全书分三部分。第一部分共两章，第一章对金融监管作一概述；第二章简要介绍日本金融体制的建立及其在经济发展中的地位。第二部分共六章，分别介绍、分析日本金融监管的主要内容：市场准入和设立分支机构的管制（第三章）、分业管制（第四章）、利率管制（第五章）、对国内外资金流动的管制（第六章）、对证券市场的管制（第七章）和对金融机构经营的管制（第八章）。第三部分共两章，第九章在综观日本金融监管的基础上，研究日本金融监管的特点，以及监管同金融体系、经济发展等的关系；第十章结合我国金融体制的改革，研究日本金融监管对我国的借鉴意义。

注 释

但是，70年代金融自由化以后，所谓金融业特殊的理论受到广泛批评。

但是，反垄断往往是官样文章，实际上政府也有保护垄断的行为。而且，由于发达国家发展阶段和社会背景各不相同，表现也不一样。例如，美国对大金融机构采取较严厉的限制，不允许跨州经营，在大多数州还限制设立分支行。而日本政府一开始就对金融业推行保护垄断的政策，如限定银行数量、在各方面支持大城市银行等等。

第二章 金融在日本经济中的地位

在以货币为交易媒介的市场经济中，金融起加速商品流通，促进资本积累和经济发展的巨大作用。日本作为后起的资本主义国家，缺乏资本原始积累阶段，要实现其经济发展赶超欧美发达国家的目标，不能不借助于金融的调剂和筹集资金的功能。金融在日本经济中的地位表现为为社会发展提供资金融通渠道，特别是为产业发展提供足够的资本。本章主要分析日本在明治维新以后建立现代金融制度和金融业、在二战期间为侵略战争输血及战后为经济恢复与发展提供服务的经验，重点放在战后。

第一节 日本金融制度的建立

明治维新开始了日本迈向现代国家的步伐。因此，明治政府一成立就着手建立现代金融制度。其主要内容有三个方面：改革货币制度、建立金融机构体系和创立中央银行。

一、改革货币制度

明治政府在维新以后第四年即 1871 年就颁布了《新币条例》，开始发行新纸币和回收江户时代各藩发行的藩札和明治初年滥发的不可兑换纸币。这是明治政府的第一次货币改革。但是，这次改革是不成功的。《新币条例》在制定过程中曾设想使用银本位制。可是，当时正在美国考察的伊藤博文认为世界大势是金本位制。因此，接受他的意见，最后在《新币条例》颁布时规定实行金本位制。可是，当时与日本有较多贸易往来的亚洲各国，包括中国在内都采用银本位制。为了与亚洲各国贸易上的需要，又规定铸造银币和银币的无限

制流通。^①因此实际上实行的是金银复本位制。《新币条例》实行的同时又恰逢国际市场上银价下跌，金银比价扩大，引起日本国内大量黄金外流。再加上 1876 年修改《国立银行条例》，停止国立银行券的可兑换性，1877 年发生西南战争，滥发国立银行券引起纸币与本位币的价值大幅背离，终于使得金银复本位制难以维持，并导致恶性通货膨胀。

1881 年松方正义出任日本政府大藏大臣，开始实行紧缩政策。于 1882 年建立了日本银行，行使中央银行职能，并成为唯一货币发行银行。1884 年颁布《可兑换银行券条例》，推行一套可与白银进行兑换、以金银为准备、公债和商业票据为担保、可伸缩的货币发行制度。试图通过建立可兑换货币制度，消灭通货膨胀。日本银行的成立和可兑换货币制度的建立奠定了日本现代货币制度的基础。不久就出现了物价回落、出口增长的局面。受此影响，利率也开始下降，货币价值空前稳定，为 1886 年以后经济的飞速增长创造了条件。1899 年，政府纸币和国立银行券清理完毕，日本银行券成为唯一货币。至此，明治维新以后出现的货币混乱情况宣告结束。可以说，《可兑换银行券条例》和货币清理为明治后期日本经济的发展创造了条件。

值得注意的是，当时对以殖产兴业为目标的日本来说，迫切需要引进外资、稳定汇率和发展国际贸易。因此，建立与欧洲资本主义列强同样的货币制度，实行金本位制是当务之急。可是，《可兑换货币条例》规定银币为本位币而放弃了 1871 年《新币条例》规定的金本位制。原因何在呢？主要的原因有两个，除了当时与日本发生贸易往来的亚洲国家主要实行银本位制以外，还有一个，即 1871 年《新币条例》实行以后，大量黄金流出，白银流入，日本政府掌握的贵金属主要是白银。因此，在 1884 年的条例中不得不规定银币为本位币。1894 年，从中日甲午战争中获得巨额白银赔款以后，也不急于立刻实行金本位制。

但是，对一心要“脱亚入欧”的日本来说，尽快与欧美发达国家的货币制度接轨，实行金本位制是其目标。尽管《可兑换货币条例》

规定银本位制，也不过是为最终实行金本位制做准备。因此，1897年制定《货币法》时，再次宣布实行金本位制。金本位制的实行，宣布现代日本货币制度的建立。这既有利于稳定日元汇率，也方便日本在国际金融中心伦敦大举筹措殖产兴业所需的大量资金。

1931年受世界经济危机冲击，日本又不得不停止兑换黄金，并大大提高信用货币发行限度（由1.2亿日元提高到10亿日元）。抛弃金本位制后，货币发行虽由黄金作准备，但实行的是管理货币制度。1942年的《日本银行法》对货币发行实行所谓“最高发行限额可伸缩制度”，规定货币发行必须有同额的商业票据、有价证券、外汇和贵金属为担保，以及货币发行的最高限额，一直延续至今。

二、建立金融机构体系

日本明治政府建立现代银行制度是从1868年成立汇兑公司开始的〔日本银行金融研究所（1990）P489〕。在此之前，日本广泛存在的是兑换店、当铺和称之为“无尽”的民间互助会等。这些机构中虽然也有从事以生产贸易为目的的存贷款业务，但主要还是以提供生活资金为主，难以适应明治政府殖产兴业的需要。因此，明治政府将建立现代金融机构作为其推行殖产兴业政策的重要一环，于明治初年，在建立从事国内外贸易的通商公司的同时，建立了为通商公司提供资金帮助的汇兑公司。汇兑公司具有银行的性质，拥有发行银行券的特权。同时，还接受政府的巨额贷款。在政府的保护之下，汇兑公司曾经繁荣一时。但是，由于明治初期社会动荡，汇兑公司并没有完全按照其成立宗旨，专司发放“贸易物资生产资金”的职责，而主要地是向旧贵族提供用“赏典米”、“收纳米”为担保的贷款。随政府政策的转变，汇兑公司的经营发生严重困难，3年以后，不得不宣告解散。

在汇兑公司走向衰败的同时，民间出现了要求建立私人银行的要求。日本政府鉴于汇兑公司失败的教训，采取了慎重的态度，没有立刻同意。但是，另一方面，从整理政府滥发的货币和建立货币制度、促进殖产兴业的需要出发，又有必要建立新的金融机构。

于是，日本政府于 1872 年，接受正在美国考察货币制度的伊藤博文建议，模仿美国的国民银行制，开始建立国立银行（National Banks）。虽然名称称为国立，实际上是根据《国立银行条例》建立的有资格发行货币的私人银行。规定国立银行资本金的 60% 用不可兑换政府纸币缴付，用以此获得的公债为抵押发行同额的银行券，企图通过发行国立银行的银行券，清理到处泛滥的政府纸币。其余 40% 以贵金属缴付，用作兑换准备。但是，人们对国立银行可兑换银行券依然不信任，使得金银等本位货币不断退出流通，使本来就贫乏的金银进一步流失，银行券的流通和发行受到限制。于是，日本政府不得不于 1876 年修改《国立银行条例》，取消可兑换条款，国立银行券变成为不可兑换货币。同时，又将银行券发行的额度由资本金的 60% 提高到 80%，设立银行变得非常有利，带来了设立银行的浪潮。但是，这两项措施也带来了货币的增发，加剧了通货膨胀。于是日本政府不得不于 1877 年，停止批准新的国立银行成立。并在 1882 年建立日本银行之后，宣布开始解散国立银行。尽管如此，国立银行在近代产业的培育、银行知识的普及和银行的发展方面作出了有益贡献 [石川（1977）P33]，对明治后期日本经济的起飞和现代产业的发展起了重要作用 [日本银行金融研究所（1990）P491]。

1876 年，日本对《国立银行条例》进行了修改，允许一般金融机构也可以冠以银行的名称。成立三井银行的要求终获批准，打响了建立私人银行的第一炮。以后，随通货膨胀的加剧和新国立银行设立的停止，私人银行迅速增加。储蓄银行、保险公司、信托公司、合作金融公司等各类金融组织相继出现，迎来了金融机构大发展的时期。

特别值得一提的是特殊银行的建立。在殖产兴业的口号下，日本建立现代金融制度的目的不仅仅是要为经济的发展提供资金的融通渠道，更需要将有限的资金优先用于重点产业部门。因此，日本政府开始建立为国家特殊政策目的服务的特殊银行。这些特殊

银行大致可分为三类。第一类是最早建立的横浜正金银行。其重点是为日本的国际贸易服务。第二类是为发展产业服务的日本劝业银行、日本农工银行、北海道拓殖银行和日本兴业银行。日本劝业银行和日本农工银行的重点在发展农业和开发不动产。日本兴业银行则以发展工业，尤其是重工业为其目的。第二类特殊银行为日本的殖产兴业，重工业和军需工业的发展立下了汗马功劳。第三类是为日本殖民主义服务的朝鲜银行和台湾银行。

二战后，初期的民主改革中，上述特殊银行或被关闭或被改革为普通银行而暂时销声匿迹。但是，不久以后这些特殊银行又以政府金融机构的名义重新出现，继续为政策目的服务。

此外，日本于 1874 年建立了邮政储蓄制度，大量吸收民间的零星储蓄，由大藏省的储金局（以后改称存款部，战后改为资金运用部）集中进行运用，为日本产业政策的实施起了不小的作用。

三、创立中央银行

要遏制通货膨胀，限制货币的无限制发行是关键。而要限制货币的无限制发行，建立可兑换的货币制度是重要途径，而其核心又是设立中央银行。1882 年日本政府通过《日本银行条例》并于同年 10 月建立日本银行。《日本银行条例》概要如下：（1）采用股份制形式、资本金为 1 000 万日元，其中 500 万日元为政府出资；（2）主要业务为票据贴现、提供以公债为担保的贷款、贵金属的买卖，禁止持有股票和提供以不动产、股票为担保的贷款；（3）代理国库；（4）发行可兑换银行券；（5）银行设总裁、副总裁各 1 名和理事 4 名，总裁由天皇任命、副总裁奏请天皇任命；（6）大藏大臣向日本银行派遣监理官，监督日本银行事务。

由此，1882 年的《日本银行条例》构筑了现代中央银行的基本框架。这个基本框架对日本金融制度和金融结构都产生了重要影响。这个基本框架存在以下特点：

第一，在资本的来源构成、重要干部的任命和派遣监理官方面，可以看出日本银行与政府之间存在极为密切的关系。这和日本

经济现代化是在政府的推动下进行有密切关系。日本银行的“官办”性质，使得日本银行往往唯日本政府意图是从。

第二，日本银行的重要干部往往由大藏省官员和财阀组成。如第一任日本银行总裁和副总裁都由大藏省官员担任，3名理事中有两人来自三井财阀和安田财阀。说明了日本银行与财阀的紧密关系。

第三，日本银行建立之初，由于当时政府纸币的市场价值与其表面价值（含金量）相去甚远，可兑换银行券的发行不得不暂时束之高阁。一直到3年以后的1885年，政府纸币的市场价值与其面值基本一致以后，才开始发行可兑换银行券回收政府纸币。

第四，货币发行量依据以下条件：（1）在有本币（贵金属）作准备的条件下，发行量不受限制（1942年《新日本银行法》制定以后，取消了必须要有本币作准备的限制，规定最高发行额由内阁会议决定如1984年为236 000亿日元，并且要有商业票据、有价证券、外汇和贵金属作担保）；（2）在有国债或大藏省债券作担保条件下的信用发行，限度为0.7亿日元；（3）当有必要时在获得大藏大臣的许可的条件下，缴纳发行税以后，可作超额发行。

但是，由于日本作为后进资本主义国家，商业银行常常不得不为了适应要求迅速发展产业的需要，插手产业金融。日本银行也不得不改变它成立时的设想，突破禁止持有股票的禁令，经常向商业银行提供以特定股票（例如日本铁道、日本邮船等）为担保的资金融通。

第二节 二战时期日本的金融统制

1937年日本发动了全面侵华战争。1938年公布了《国家总动员法》。根据该法，日本经济的首要任务是发展军需生产。与此相配合，金融当局的任务就是最大限度地挖掘资金来源和优先将资金分配给军需工业和与军需工业有关的部门。