

青年文庫

銀行國有論

劉澤霖著

中國文化服務社印行



青年文庫  
劉澤霖著

銀行國有論

中國文化服務社印行

青 年 文 庫

主 編

程 希 孟  
盧 于 道  
杜 佐 周  
朱 伯 康  
吳 恩 裕

編 審 委 員

王 亞 南  
吳 景 超  
周 憲 文  
林 崇 墉  
章 友 江  
黃 元 彬  
陳 豹 隱  
陳 壽 琦  
楊 開 道  
楊 端 六  
趙 蘭 坪  
鄭 學 稼

謹以是冊奉獻

雙親聊報庭訓春暉於

萬一耳

劉澤霖謹識

民國三十三年除夕

## 俞序（以姓氏筆劃多少爲先後）

銀行爲現代最重要之金融機關，一國之銀行，必先具有完備之制度，及一定之目的，方可盡其扶助農工調劑商業之職能，歐美各國之銀行制度，或採分業，或取兼營，各異其趣，要皆以適合本國經濟情況爲依歸。

我國銀行之設立，至今不過五十年，在此期間，公私銀行，先後創設，風起雲湧，雖似有長足之進步，而揆之實際，業務上尙乏正確之進展，制度上亦乏完整之體系，抗戰以還，撥經改進，銀行制度，始具規模，如四行專業化之推進，統一發行之實施，公庫制度之確立，票據清算之集中，以及銀行管理之加強，均爲其彰明較著者，惟健全之銀行體系，尙待繼續妥籌確立，且我國戰後經濟建設，應以工業化爲目標，銀行所負使命尤大，非有完備之制度，勢難肩此重任，故戰後如何確立良好之銀行制度，實爲今日所應預爲規劃者也。

銀行國有之說，淵源甚早，論者聚訟紛紜，莫衷一是。晚近世界各國對其本國銀行之管理雖逐漸加強，惟其能徹底實施銀行國有，則捨蘇聯外，尙無他例，此蓋由國情不同，故制度亦隨之而異也。劉君澤霖本平日研討所得，著「銀行國有論」一書，於銀行國有之理論與實際，闡述甚詳，實足爲今日關心銀行制度改革者之一助，余故樂爲之序。

中華民國三十四年二月十五日俞鴻鈞

銀行國有論

五

## 馬序

吾國經濟問題亟待解決者多矣。如外資之利用也，輕重工業之籌劃也，國家與地方財政之劃分也，水陸空交通之擴充也，幣制之整理也，物價之調整也，何莫非今日亟待解決之經濟問題。但欲籌劃工業化、擴充水陸空交通、整理幣制、調整物價，非借助於銀行不為功。自五口通商中外互市以降，中外貿易操於洋商之手，華人不過任代辦土產代銷洋貨之勞而已。職是之故，輔助中外貿易之金融機關，當然亦落在外人掌握之中，於是匯兌之權，操自外人，華人無置喙之餘地。不僅關係國際貿易消長之匯兌行情由彼議定，即用以開發國內富源之外資，亦復由彼輸入，其影響於吾國之經濟界，於此可見一斑。近二十年來華人自辦之銀行，接踵而起，有如雨後春筍，其中尤以國家銀行勢力膨脹之速為最顯著的現象，舉凡昔日落在外商銀行掌握中之大權，如關鹽稅之存放，外匯行市之議定，皆已次第收回，吾國金融業之發展不可謂不速。惟以組織之欠健全，管理之不良善，種種業務上之困難與弊病，皆因緣而生。故時賢撰文立說，多着重於組織與管理兩方面。惟吾友劉澤霖教授獨持異議，以為今日經濟問題之關鍵，固在銀行，而銀行問題之重心，不在管理與組織，乃在制度，欲解決經濟問題而不變更銀行制度，徒勞而無功耳。劉教授抱此見解，故立主銀行收歸國有，不僅消極的可以制止物價之畸形膨脹，而積極的亦可配合國家之經濟政策，俾戰後之經濟建設，可以順利進行。

## 銀行國有論

二

劉教授昔日留學美國，嘗從銀行學權威威利士（Prof. Willis）氏遊，回國以後，任大學教席，并在金融機關服務，現執教於國立復旦大學，頗受學生歡迎，茲本其平日研究心得及實際經驗，著成「銀行國有論」一書，詳敘各國銀行國有發展史及各家學說，比較其得失，批評以英國為代表之銀行國有論（其中尤以西耶斯為典型），檢討中國目前之事實，進而設計今後應有之銀行體系，全書理論與實際兼顧，并敢直陳意見，誠如新經濟半月刊第十卷第十二期齊植璠君所著「新經濟一百二十期重要經濟論文內容總分析」一文所言：「關於未來之銀行制度，有一種比較特殊的意見，就是劉澤霖先生的「銀行國有論」，……其觀點自很值得重視」，斷非普通人云亦云之書可比。余以今日吾國經濟社會之變遷，與夫國民經濟思想之發達，對於劉教授之意見，或有授受之可能也。爰題卷端，為之介紹。

中華民國三十四年五月十七日馬寅初序於重慶歌樂山

## 自序

世人論及銀行問題，類多不從私經濟立場上着想，即爲私人企業利潤謀打算，能從大處着想，能爲人羣公益集團之國家之利益謀打算者，實寥寥罕觀。居今經濟民主潮流之不可逆，無可諱言；銀行國有化，乃爲全盤計劃經濟之首圖，況由政府獨佔銀行業，本爲國父之遺教乎？

一國之銀行制度，關係一國國民經濟之榮枯與一國政治經濟制度之得失者至深且鉅，苟銀行問題得其解決健全銀行制度由是奠定，則國民經濟基本問題即可解決過半矣。

作者迴顧我國一部四十餘年之銀行史，目擊抗戰期中之痛切教訓，還瞻戰後復興建設之艱難，不禁懷然有儕戒懼，隨而感慨繫之，爰本本人在國家銀行服務五年及財政部工作一年之觀摩，十數載之銀行教育之受授，與夫與公私銀錢業暨各種生產事業之接觸及對一般經濟之分析之一得，不揣蕪陋，草成是稿，除于三十二年四月二十四日將其撮要爲「我國戰後應採行銀行國有制建議」在北碚向中國經濟學社第十六屆年會提出爲論文外，用付剞劂，以就正于明達。此外更擬基于此一論點，編訂「銀行學之改造」一書，藉作其他主要銀行問題之探討，以爲是冊之姊妹篇。

作者自民三十一年倡議銀行國有論以來，政府對金融業之措置，亦頗有傾向此路線之趨勢，寸衷竊感欣慰，倘在不久之將來，更進而完全實現此一新銀行制度，尤幸甚矣。

劉澤霖 中華民國三十三年除夕于北碚夏壩國立復旦大學之兩軒

銀行國有論

# 目錄

卷首語

俞序

馬序

自序

第一章 銀行國有解

第一節 原銀行國有……………一

第二節 銀行國有之誤解……………四

第三節 銀行國有之真諦……………八

第四節 銀行國有之定義……………二三

第二章 銀行國有之制度觀

第一節	「制度經濟」下之銀行國有觀	二五
第二節	銀行國有之經濟制度觀	二八
第三節	銀行國有之社會秩序觀	三三
第四節	銀行國有之政治手段與法律行為觀	三五
第五節	銀行國有非銀行民有、銀行公有、銀行國營及銀行督導、管制或統制	三九

### 第三章 銀行國有史考

第一節	銀行形態演變之趨向	四四
第二節	銀行國有之雛形	五二
第三節	銀行進入國有之初階	五六
第四節	一切銀行國有化之先驅	六一
第五節	銀行國有史實演進之觀感	六五

### 第四章 銀行國有理論體系

第一節	銀行國有之一般理論	六七
第二節	論西耶斯之銀行國有說	九二

第三節 銀行國有論……………一一三

## 第五章 銀行國有化之途徑

第一節 我國銀行國有化之必要……………一二七

第二節 我國銀行國有化之途徑……………一三五

第三節 我國銀行國有化之體系……………一四六

## 第六章 銀行國有與戰後我國銀行復員問題

第一節 銀行復員之真義……………一七一

第二節 銀行動員之回顧……………一八〇

第三節 銀行復員之途徑……………一九〇

## 第七章 銀行國有與其他

第一節 銀行國有與憲政……………二〇五

第二節 銀行國有與經濟政策……………二一三

第三節 我國銀行現狀與銀行國有……………二一九

銀行國有論

四

第四節	我國公營銀行人事制度問題與銀行國有.....	二二七
第五節	自保險公司論銀行之真義與銀行國有.....	二三七
第六節	銀行國有與我國地方銀行之改造.....	二五五

# 銀行國有論

## 第一章 銀行國有解

### 第一節 原銀行國有

週憶民十二，時在復旦大學銀行金融學門，以社會環境需要與個人興趣關係，乃特別注意及銀行問題。未進校前，平日所常觸目之銀行，類多為高樓大廈、富麗堂皇、極盡輪焉奐焉構可與宮室比擬之能事；而出入于其間者尤不乏舉止闊綽、便便大腹賈、或腰纏鉅萬之流，踴躍踴躍之聲，不絕于耳；在熙熙攘攘與羣客週旋之中櫃台後尙坐有不少油頭粉面、衣履整齊、望若閒情逸致而實則不斷與數字帳冊為伍者，即英美所謂『白領』店員(The white-collar worker)是也。如是銀錢一進一出，在算盤子循環不息上下疾轉之中，透過運籌帷幄、操奇計贏之金融鉅擘所在經副理室閃爍櫺門窗之前，不積貨物，不事生產，舉手之勞，累萬之利立至，頗以為怪。

以為可以求師解惑也，然斯時學校所採之教材，大抵根據威利士(H. Parker Willis)與愛德華士(George W. Edwards)合著之『銀行與商業』(Banking and Business)一書(一九二二年出版)，此雖對於銀行之『如何組織，如何經營，如何牟利……』等問題略具端倪，然仍未能使吾人明瞭『



562.1  
891  
2

到底爲甚麼銀行可以及應該獲取由是經營所致之厚利」一大問題。私心竊感不安，惟以所居之學門爲隸屬於「商學院」也，故又姑以爲教師之不談此一問題，乃理所當然之事。

及至國外負笈從威利士教授遊，所領略者亦幾與在國內時讀其原著相等。威氏素喜談銀行制度問題，但關於「爲何私人銀行制度應該繼續存在」一點，亦未能予吾人以圓滿之解答。想起威氏爲商學院研究所教授，不禁即提醒自已：若長此下去，恐難免重蹈曩昔在國內大學商學院所履之覆轍，不移時遂即轉入「政治，哲學及純粹理論科學研究院」(Faculties of Political Science, Philosophy and Pure Science)之經濟學系。哥倫比亞(Columbia University)雖爲新大陸學府中後起之秀，雖設有甚至如「馬克斯主義對社會主義」等罕有之課程，然對余之所惑，依然未能完全清除。

斯時也，紐約「新社會科學研究學院」(The New School of Social Research)，在其新辦之課程陣容中，有一「銀行社會化」(The Socialization of Banking)課目，此爲一所崛起而含有試驗性之小型學校，杜威(John Dewey)教授等名流，亦不惜撥冗枉駕前往兼任講師，然猶未甚爲人所注意也。然余對「銀行國有」問題發生興趣，即種因于此。然此一問題當時在美利堅又罕見有人談及也。

銀行國有問題，原非一新奇之事件，因爲談到任何社會主義，當然連帶包括此一問題；而社會主義思潮，在產業革命後，卽如雨後春筍，洶湧澎湃而來。但在現存經濟制度之下而有作銀行國有主張者，斯始近似於奇怪耳。蘇聯於一九一七年十二月將全國銀行歸於國有，乃爲整個國家經濟全盤社會

化中之一當然現象，無庸詳論；而瑞典則早已於一六六八年完全國有中央銀行，步其後塵者有芬蘭、澳洲、拉脫維亞、保加利亞、巴拉圭等國。至於一八四一年路易白朗(Louis Blanc)又何嘗不主張設立「國立銀行」？甚至舉棋不定、意志薄弱、偷避責任而卒於三十二年十月二十六日，切頸自殺的日本法西斯主義者中野正剛，也何嘗反對銀行國有？他曾說：「我們并不要求金融機關的國有化，也不是對國有厚非，……必須先使之立於民營的基礎實行徹底的統制方策，看其成績如何，而後吟味國有策，尙未爲晚。」古典派集中營之英吉利也於一九二九年有柯爾(G.D.H. Cole)提倡銀行社會化，其後繼有沙斯(Oscar Sachse)、密其遜(G.R. Mitchison)、密迪(J.E. Meade)及西耶斯(Richard S. Sayers)等。及至民三十一，得讀當年二月美國出版之哈利士(Seymour E. Harris)主編「戰後經濟問題」(Postwar Economic Problems)一書，內載有一度曾秉奧國財政猶太種人現任哈佛大學教授許姆彼得(Joseph A. Schumpeter)著「戰後世界之資本主義」(Capitalism in the postwar World)一文，許氏謂：「……設吾人假定資本主義體制將行逐漸消滅，則銀行之活動範圍自將日告縮小。據人吾所見，將來必然如此。銀行或仍可繼續荷負記帳與充任業務行政上之職能，至於無限期間。……惟事實仍屬如此……政府將有演變爲『獨一銀行家』(Sole Banker)之可能也。……」

相隔不及二十年，一則在民國十五年時銀行社會化問題并未爲人所注意，一則在民國三十二年時美國第一流教授在歷史極悠遠之最高學府，竟行推斷「銀行國有」爲戰後必然走上之途徑，不禁大興今昔之感，亦足徵資本主義癡結之所在，而在戰爭艱苦慘痛中所給吾人教訓之深矣。

設吾人稍事涉獵近世經濟界之論著，即知原來銀行之所以能獲得龐大利潤者，其唯一秘訣或法實，實爲：「……毋需以其資產比對其負債。……銀行之所以不需以其資產比對其負債，乃因其負債在清算他人之債務時普遍地爲人所承受，……」（見一九三八年出版西耶斯著『近代銀行』(Modern Banking) 書中『銀行國有化』(The Nationalization of Banking) 一章)，是以銀行之負債即爲貨幣，銀行存款亦可視爲貨幣，因此銀行乃貨幣之創造者，曩昔百索而莫解之『銀行爲何能獲厚利及銀行爲什麼應行收歸國有』二而一之重大問題，至此始恍然大悟。

## 第二節 銀行國有之誤解

現時視銀行國有爲怪事者實繁有徒。拙撰『我國銀行之癥結與改善之途徑』一文，刊載于掃蕩報桂林版(民國三十一年六月)，結論是：『我國銀行應行收歸國有』，一時金融界爲之譁然，老銀行家譚責曰：『銀行唯一目的在「圖利」，銀行國有烏乎可？』，當地政府人士曰：『銀行國有，豈不是即取銷地方政府所有之金融機構？地方政府折損了一隻手防烏乎可？』，但余仍繼續爲文闡論銀行國有之必要與國有之途徑。至對私有金融機構所引起之反響如何不甚置意。

但銀行國有爲 國父之主張，國人亦曾論及。如民國三十年九月份『廣東省銀行季刊』第一卷第三期就刊載有梁晨君著『建立三民主義的國防銀行制芻議』一文，其言曰：『……國防銀行制下的銀行，必須屬於國家，……故應收歸國有，……然而，所謂將銀行收歸國有，不是說完全拒絕私

人資本之加入銀行，而是說：在保持國家對銀行的直接控制權還原則下，容納私人資本。「這顯然劃分不清楚銀行之『所有權』與『管理權』的界限，而硬要換入私有之資本於國有之境域而塗改國有的本色，是爲對銀行國有誤解之一。」

民國三十二年六月份『陝行彙刊』專載有張之傑君著『銀行革命建國速成論』一文，原作者初謂：「……最好……，採取國營而且單一主義，即全國只准有國立銀行一家，一切存款、放款、貼現及匯兌，全由國立銀行獨佔經營，所有私立銀行，一律勒令停業或改業，……」，繼則曰：『實行，……銀行只准國營，所有以前省市縣立銀號，一律……收歸國有。』論者一面說『獨佔』、『單一』，一面又說『國立』、『國有』、『國營』，頗使人發生撲朔迷離，難以摸捉之感。論者十分顯然地爲一銀行國有之贊成者，但辭不達意，若就其所用字眼觀之，又難免對銀行國有有所誤解。

然而對銀行國有誤解較深者，莫若三十一年七月份『金融知識』第一卷第四期金融文網欄所選載之孟憲章君著『從管理商業銀行到銀行國營』一文，主題雖爲關於銀行國營，但亦論列到銀行國有，原著者說：「總理主張之銀行國營，與蘇聯一九一七年十二月十三日所頒佈之『全俄銀行一律收歸國有令』之意義，完全不同。蘇聯之銀行國有，係沒收一切銀行，吾國之銀行國營，惟國家經營而已。」此中有數點值得商榷：第一、總理之主張，分明爲銀行國有，絕非銀行國營，烏可牽強附會？第二、蘇聯之銀行國有，何嘗完全是由沒收手段所構成？第三、所謂吾國之銀行國營，何嘗沒有一

部份銀行國有意義寄存於其中？

三十二年一月份『經濟論衡』旬刊號中濟誠梅遠謀君著『當前利率問題及其對策』一文，立意甚善，但亦難免混『國有』與『國營』為一談，例如他說：『國營制可分兩類：（一）完全國有，（二）完全國營』，然而『國有』那裏可以為『國營』範圍所包括呢？狹義來講：『國有』那裏是『國營』呢？他又說：『達到信用獨佔之目的，有下列三種方法可以採用：（子）國營制，（丑）合營制，（寅）代營制』，可是這三種方法，只可作為初級之步驟，以協助信用獨佔之施行，怎能够這樣容易一下子就達到信用獨佔呢？『信用』與『銀行』，顯然是兩件不同的事件，雖然吾人不能否認兩者間關係之密切。就算銀行已是國有化了，也未必能够達到信用獨佔，然而銀行國有那裏是信用獨佔呢？

但對銀行國有提反對之議者，亦大有人在。例如徐鈞溪君在其著『最新銀行論』（中華書局印行）一書中舉出『國際法上之關係』為理由。大意謂：一八九九年德國國會提出修改銀行法時，有主張帝國銀行規定股息六厘為最高限額者，惟此種規定，不無幾分國有色彩，設與外國開戰，難免失却國際法上之保護，率不能通過，實因國際法上之關係云云。這分明是銀行股息分配的事情，保屬於『銀行管理』問題，和銀行國有有什麼關係呢？可謂離題萬丈了。

又有朱佛樂君在其所編之『貨幣學原理』（中華書局出版）第四章中介紹近世社會改良派對於銀行信用國有之意見時有云：『……銀行為獨佔事業。獨佔事業應歸國有之理論，於現代已成天經地義，而不容否認者也。……』，這種說法，也有問題。銀行那裏是獨佔事業呢？不知渠何所據而云

然？大概係聯想到金融託辣斯之獨佔性；但一般銀行業未必即盡屬於此種含有壟斷機能之組合。另一方面言之，待銀行國有制實施後，則銀行又未始不可以言獨佔也。

此外三十一年三月份『金融知識』第一卷第二期發表鄒宗伊君論『太平洋戰後我國物資問題』一文，當論及物資分配之管制問題時，他連帶提起信用國有問題，他一面作解釋，一面作判斷：『……蘇聯之銀行，則完全為國營，故無異實行信用國有。……近來有人主張我國銀行應一律收歸國有，其動機何在，尙未可知。但在物資經濟利用之管制立場上言，不獨銀行應收歸國有，而且信用亦應國有，私人信用，應一律禁止才行。』採其用意，亦頗良善，然而，第一、他誤解蘇聯之銀行國有為銀行國營；第二、他誤指所謂之蘇聯銀行國營為信用國有；第三、就算是銀行已歸國家所有了，并未可即視為信用國有，何況只是國營；第四、蘇聯不獨實行銀行國營，而且實行銀行國有，銀行未國營前，早已國有；第五、蘇聯距信用國有境界尙遠也，遑論實行；第六、何以信行銀行國有，動機極多，原作者所舉管制物資一點，即為其一；第七、縱然信用國有後，私人信用應否禁止是一個問題，能不能通予以禁止，又另為一個問題。總觀原文作者之主張，極為進步，惟惜乎越一載即驟然改變其論調。同一作者在三十二年九月份『經濟論衡』第一卷第三期『民生主義的金融政策』一文中解釋民生主義的銀行政策時，謂關於此點，『在國父遺教中并無詳細的說明，』繼稱：『由此可見金融事業，屬於國營的範圍之中，俾用政府的力量，控制全國的經濟。……此外私人開設銀行，雖在容許之列，……』。他復在同年十一月份『財政評論』第十卷第五期發表『我國銀行制度改造問題』

一文，補充他的意見，說：『我國戰後銀行制度之改革，應以國家銀行爲主幹，領導民營商業銀行，……而以逐漸達到銀行國有爲極終之目標。』他主張在戰後劃分銀行系統爲三，一爲國家銀行系統，一爲商業銀行系統，其理由爲：『故與資本主義國家純粹依據自由經濟原則所產生之銀行制度不同，與社會主義之蘇聯純粹依據計劃經濟原則所產生之銀行制度又不同，實爲兩者兼有之折衷制度也。』然而，第一、國父關於銀行政策所說雖不多，惟極扼要，而且係主張銀行國有，至屬明顯；第二、論者一面承認金融事業應列歸國營範圍，并以國有爲鵠的，但一面又承認銀行國有私有兩制之并存，并視爲係一種折衷制度，這不無自相矛盾之處；第三、吾人雖然對於所謂資本主義國家純粹根據自由經濟原則而產生之銀行制度一點究不知所措者爲何物，但吾人確知有一部份國家即根據此種原則而產生之銀行有爲國營的正如論者所措的那一種，有爲半國有的，也有爲三分之一成分屬于國有的，又有爲完全國有的，而此等國家，未必即爲實施計劃經濟之國家，於此很難說論者所主張之銀行制度究竟確否爲折衷制度抑或另有所屬？

以上所述，純係採擇時人對銀行國有問題之意見，作爲探討真理之引申，初非對人也。

### 第三節 銀行國有之真諦

通俗經濟學者恩色(Paul Einzig)在其所著『法西斯主義之經濟的基礎』(The Economic Foundation of Fascism)。

一九三三年出版)第九章中論列意大利之銀行時有云：『事實上各銀行之資金

均係用於融通公共事業，所有領袖銀行之存款，現已改由政府負責保證，縱然法律上未有規定，或者可以說，這種情形，與完全將銀行收歸國有少有差別。……」法西斯之國家即已如此，固毋怪乎一般人對於銀行國有概念之難于了解。

惟 國父確爲主張銀行國有者，殆屬毫無疑義。民十三年中國國民黨第一次全國代表大會宣言：「國民黨之民主主義，其最要之原則，不外二者，一曰平均地權，二曰節制資本，……凡本國人及外國人之企業，或有獨佔的性質，或規模過大爲私人之力所不能辦者，如銀行、鐵道、航路之屬，由國家經營管理之，使私有資本制度，不能操縱國民之生計，此則節制資本之要旨也。……」國父民主主義講詞有云：「……苟全國之鐵道、土地及大經營皆歸國有，則其所得，仍爲人民之公有。……故民主主義者，即國家社會主義也。」以上所引，一則爲指陳銀行國營之必要，一則爲闡明大經營（筆者之銀行當然爲大經營之一）之應行收歸國有，一爲關於銀行管理權之把握，一爲關於銀行所有權之佔有，表面上觀之，儼若一爲國營，一爲國有，實則兩者相互聯關絕不可分，合而言之，乃一種純粹國有之主張也。一般人驟見「……山國家經營管理之，……」一辭，即貿貿然強指主題爲屬於銀行「國營」，殊不知接着下一辭「使私有資本制度……」辭內之「私有」兩字，馬上就反映前行一辭確含有「國有」概念在其中，實無置辯之餘地，何況 國父更另在民主主義講辭切切指明所應施行者爲「國有」政策乎？或有以採取逐漸實施民主主義步驟，而認爲對於銀行之措施先施行國營而後加以國有爲較適宜，然此爲策略上先後緩急之權宜問題，主義本身實絲毫不成問題者也。孫哲生

先生於三十一年撰『三民主義的世界性』（見三十一年七月二十七日廣西日報轉載中央日報掃蕩報聯合版刊登）一文，認為英國之實行煤礦業國有與將來復有採行銀行國有之可能，亦屬民生主義實踐之一種，這良足以說明，充實及顯揚 國父之主義。同年七月一日掃蕩報桂林版為『調整四行業務』社評，更具體地說到：『我們以為政府在調整四行業務之後，還有一大問題急待研討與實施，就是銀行一律國有。根據我們三民主義的立國精神及其經濟政策，我們一面要發達國家資本，一面還要節制私人資本，倘若銀行可以私有，節制私人資本的方法僅及於其他經濟部門，則私人資本必將透過銀行而操縱其他生產事業，又何能達到節制的目的？所以，一切銀行必須收歸國有。今天是在艱時，有人也許懷疑不能急切求此，實則戰時正是實行銀行國有的良好時機，因為今天的政治經濟形態已由散漫而趨於集中。……』其發揮 國父此種主張，扼要而有力，精簡而透徹，足以對一般曲解 國父之主張者作一總括而有效的答覆。

為要明瞭銀行國有之真相起見，吾人首先斷不可將其與他種不同之主題或事件混為一談。銀行國有法非信用國有，因為『銀行是一個信用機構或係以不用貨幣而利便或促成交換為目的之機構』（見『銀行與商業』第十一頁）。銀行也可以說是『一個製造信用的機構及利便交換的機器』（見懷特 Horace White 著『貨幣與銀行』Money and Banking 第九三頁），但信用『不過是支付之延遲』（見『銀行與商業』第五一五頁引錄耶文斯(W. Stanley Jevons)語)，或即為『資本之貸予』（見同上）書所引華爾拉士(Walras)語)，再或可稱為『一種不完全或延遲之交換或一種尚未完結之

交換」(見同上一書第八頁)。是故「銀行制度雖為信用制度之核心或中堅份子，但好些信用行為毋須透過銀行即可發生，雖然本國之銀行機構均具有各種基層之工具以清算信用與未了結之債務」(見同上一書第十二頁)。銀行國有更不是「貨幣國有」。信用、貨幣、銀行三者相互之關係，有如人體之神經系統、手足及骨幹之聯繫焉，然決不容淆混。

其次，決不可以畏懼洪水猛獸的心理來視銀行國有。好些人認為實施銀行國有之國家，必為共產主義或其他社會主義的國家。無疑地，反轉來講，社會主義的國家，例應施行銀行國有，但試問幾乎如同採行銀行國有政策之義大利是什麼政體的國家？實行煤鑛業國有的英國又如何？實行白銀國有的美國再又如何？我國亦早已實行白銀國有，且曾一度實行黃金國有，現在又繼續實行一部份工礦業、公用與交通事業及貿易國有，并且政府還握有許多許多的國有財產如土地、有價證券、農工礦及森林各方面等之營業資金各項，難道這樣便可以說意大利不是法西斯，英美及我國不是屬於原有政體之國家嗎？所以，第一、銀行國有之實行，不必牽涉及於一國政體之變易，實與政體無關；第二、實行銀行國有，不一定就要實行全面經濟事業國有。暫撇開其他所爭執之問題不談，姑就愚見所及於某單一方面而論，在現階段之我國，愚雖為極端擁護銀行國有政策之一人，但對國有全部產業之主張，則決不稍事躊躇即毅然加以肯定的反對。或有視銀行國有并且為一個政治問題，一個憲法有關問題(以上見西耶斯著：「近代銀行」)，一個國營民營事業劃分問題，但無論銀行國有尙甚至有與其他那一方面有何關係，吾人務必承認此為主要地屬於經濟問題之領域，斷不能藉口偷避責任，而不加以討論。

更有人謂銀行國有那種主張，未免太理想了，太玄渺了，太不切實際了，管制銀行已煞費心事，焉能談到國有問題，而且一到施行國有，定足招致金融恐慌，這真又未免太過「杞人憂天」了。只怕我們不下決心，不身體力行，怎好因噎廢食，死守中庸之道，從而勉強滿足及維持現狀，長此以往，試問社會進步與新文化之締造從何而來？近年來我國更有一部份經濟問題之論者，一面主張關係國家經濟命脈的鎖鑰事業，應由國家經營，而一面又只主張幾個重要的金融機構應由國家經營而其他則概任由民營，這樣不啻抹殺了及否認了銀行業為一切經濟事業包括鎖鑰經濟事業之鎖鑰地位及其重要性，何異於以其矛攻其盾，此固又無足論者矣。前濟舉述之柯爾、西耶斯及許姆彼得等銀行國有論者或在牛津或在哈佛講學，尚且不願摩伯 (Lombard) 華爾 (Wall) 兩街擁有世界金融權威的私人銀行家之嫉視，肆無忌憚，公開探討羣認為經濟制度中極成問題而與社會經濟行為關係最切之銀行制度，特別是銀行國有制度問題。

現請歸到本題，且讓吾人試就「銀行國有」四字依次一一分析應：

一、「銀行國有」所包括之「銀行」應為何種機構耶？

若照威利士及懷特兩氏所給予銀行之定義，則舉凡一切信用機構，或不用貨幣而足以促成或利便交換之機構，均可稱為「銀行」。假如吾人將視銀行存款、支票與其他某些信用工具為貨幣，則後一說頗難成立。所以與其用「不用貨幣」一詞，毋寧將其刪去，而將一切製造信用之機關，統視為銀行，較為妥當。

民二十我國公佈之「銀行法」，其中第一條云：「凡營左列業務之一者爲銀行：（一）收受存款及放款；（二）票據貼現；（三）匯兌或押匯」，并規定「營前項業務之一，而不稱銀行者，視同銀行。」三十一年修正的「非常時期管理銀行暫行辦法」第一條對「銀行」之解釋，悉仍舊例，并無新的發展。此兩種法規，對於其他若干之「製造信用機構」，似尙未能一一包括殆盡，於是三十一年實施的「國家總動員法」，爲意圖動員整個國家之財力，特別是資金起見，乃于該法第十七條規定：「本法實施後，政府於必要時，得對銀行、信託公司、保險公司及其他行號資金之運用，加以管制。」由此始包括較多種類之金融機構，而仍未可以言包括無遺，但略勝前述兩種法規一籌，固無疑也。

其實，「銀行之職能有二，賦性雖各不同，實則均居於同樣重要地位。其職能爲何，一爲經收儲蓄與代理投資，一爲創造一部份之交換媒介。」（見「銀行與商業」第五二零頁引陶錫(E. W. Tau)對銀行所下之定義）。是故在美國凡屬合作金融機構、銀公司、貼現店、商業票據店、投資店、信託公司、信託投資公司、建築與放款會社 (building and loan association) 信用聯合會 (credit union) 及莫利士式銀行 (the Morris Plan bank) 等機構。莫不可稱之爲銀行。爲求盡行包括全部經營信用與資金市場活動有關之機構起見，吾人似宜將「銀行」含義之範圍擴大。是故「銀行」除應包括上述之機構外，復應包括儲蓄會、保險公司、交易所、信用經營有關倉棧、各類合作金庫、各式信用合作社、典當、合會、外商銀行、國內外之華僑銀行及錢莊、銀號、甚至造幣機關，舉凡與

信用製造及資本市場有關等組織單位。意大利人之用「信用機關」Istituto di Credito例如「意大利海外殖民開拓信用機關」Istituto di Credito per il Laroro Italiano all Estero（雖然昔日慣用「銀行」Banco一辭）及法人之用「信用所」(Credit)（其實此亦可譯為「銀行」一辭）例如「產業信用所」Credit Industriel（雖然有時也仍用「銀行」Banque一辭）以代替「銀行」一辭，誠至合理，若以之解釋銀行含義，亦最中肯。

二、「銀行國有」英文原稱爲（nationalization of banking），內中「國有」一辭，其含義究竟爲如何乎？

照「牛津簡明流行英語辭典」(The Concise Oxford Dictionary of Current English)之解釋爲：「將其變易爲國家財產或國營企業」。故此辭包含有三種不同之概念：（一）主體必爲國家；（二）所有權必屬於國家；（三）經營權或管理權必由國家掌握。

然則所謂「國家」，是指中央政府或直隸中央政府之各部會乎？抑更包括名爲分立實則中央政府權力所及之各類區域政府或地方行政機構乎？我國之完全無私人資本參加之省、市、縣銀行及一八零六年法國之府立銀行（Banque Departementale）亦即可視爲國有銀行乎？依照三十二年行政院通過之「辦理國有財產清查暫行辦法草案」第二條：「凡屬國家財政系統內，中央及省區各機關所有之不動產及動產，……均爲國有財產」之規定，是則以上所列舉者均按視爲「國有」財產。但事實上例如我國之省立銀行，關於其設立、業務等事項中央政府確有權過問，至若經營、管理及盈虧各項則

悉由省區政府主持、所有及負擔，所以吾人仍未便謂省立銀行爲國有之銀行也。雖然，甚至從社會主義立場言之：假定全盤經濟事業一律施行社會化，關於經濟事業之所有權，亦未必一定要指定爲專轄屬於中央政府。反之，如水電等事業，每多劃歸爲市政府所有（即所謂「市有化」(Municipalization)）。甚至有主張某些事業可劃歸爲個人與合作團體所有，假如如此等個人、或團體并非建立於僱傭之關係而復被政府指定爲社會代表機關之一員或一單位從而將生產財作有效之使用以增進社會之福利。

總之，此爲一個那種事業的所有權與經營權歸屬那種政治單位之適當與否問題，由中央政府所有經營，抑由地方政府所有經營，殊途同歸，毋傷乎大雅，此正亦可用以答覆史家威爾斯（H. G. Wells）(9) 不滿意「國有」之詭辨：「……那一種社會，——君主、市鎮、鄉村、國家、抑或全人羣，——可佔有集體財產？社會主義者對此尙未能加以明顯之解答。社會主義者常任意使用「國有化」(nationalize) 一辭，然吾人曾在本書內對「國家」(nations) 及「國家主義」(nationalism) 之觀念予以消極的批評。倘若社會主義者反對單獨個人佔有私有財產，如鑛山或一大片農地及其使用與租賃之自由權，則何以又容許一個國家獨佔在其所生存之國境內之鑛山、貿易路綫或資源而置國境以外其他人羣於弗顧？」(見威氏原著：「史綱」(The Outline of History)，一九三一年版，第三十七章，第九八〇至九八一頁)。

然生產財所有權歸屬之劃分，須依照各事業之本質及其與各種政府單位配合之適宜程度而定。……

……社會主義者認爲一切主要鐵路的生財的所有權，就得授給中央政府，或中央政府的各部會。此外如海運業及銀行業，亦須以全國爲組織基礎。……這些事業若非以全國爲單位，勢將無法進行。」

（見陳瘦石譯·洛克斯(William N. Louchs)及霍德(J. Weldon Hoot)合著之『比較經濟制度』(Comparative Economic System)，一九三八年版，第四編，第十六章)。是故愚曾爲文主張所有  
一切地方金融機構，應行悉數收歸中央政府所有及經營，即職此故。社會金融及信用之週轉，貴乎靈活，而靈活之如意，則有賴乎屬于中央政府獨佔單一氣呵成之銀行制度之統籌指揮，在目前吾國尤其急迫需要此種制度，故特別在吾國，『國有』一辭，不應用於銀行方面則已，若言銀行國有，不惟應包括中央政府以外所有政治單位所有之銀行，抑且必須明白確定爲『直屬中央政府』，所有省、市、縣之金融機構收歸中央政府所有及經營後，方可認爲『國有』份子也。

三、然則『公有』或『民有』之銀行可視作『國有銀行』乎？

此則視乎何種公有銀行而定。例如銀行史上第一家公有銀行(Public Bank)威尼斯銀行(Banco di Venezia)，實際上大抵僅爲一濟國家公債交易之機構，由其所有權及經營權兩方面觀之，當可視爲一個國有單位，惟就銀行意義上而言，却未可遽稱爲一家銀行。至於美國之(Public Banks)以及如英格蘭銀行等之中央銀行，則與早期之公有銀行相差不可以道里計。前一類之銀行，實爲『公法銀行』，因其設立係根據政府頒佈之公司組織法，而其特權亦由國家通過之法令所賦予也，彼等匪特與所有權上『公』的意義毫無關係，而且均爲私有之組織。後一類之銀行，雖其業務機能，深染『公』

的色彩，惟其中仍有純粹屬私人之經營也。有人另指瑞典國家銀行爲歷史上第一個公有銀行，不無理由，而此一種公有銀行，庶幾可稱爲國有銀行。

然則合作團體或職工行會等團體所有之銀行，如合作金庫與信用合作社等之「民有」銀行可視爲「公有」及「國有」銀行乎？從其互助性質及其儲備關係之消失與非爲營利團體各點而論，堪可稱爲「公有」，確非其他之「民有」銀行可比擬，抑且與「國有」含義甚爲接近。但以其所有權及管理權均未爲國家權力所及，故又未可視爲國有，一如人之視瑞典銀行焉，或指爲「真正民有」或「平民所有」，似較爲得體耳。蒲魯東 (Robert Proudhon) 於一八四九年創辦的「平民銀行」，即屬此類。

四、「國營」、「公營」、「國家」、「國立」、「邦立」及「國民」之銀行與「國際清算銀行」、「國際銀行」、「國際中央銀行」、「歐洲銀行」、「東方銀行」、「西半球銀行」及「聯合國銀行」或「世界銀行」又何異於「國有銀行」乎？

有好些人稱中、中、交、農等銀行爲「國營銀行」，到底他們是否真爲「國營」，尙屬疑問。舉交通銀行爲例：在光緒三十四年創立時，其資本總額爲庫平銀一千萬兩，先收足五百萬兩，內計四百萬兩爲官股，一百萬兩爲商股，這時期的交通銀行，可以說是五分之四的國有銀行，亦可以勉強稱爲國營銀行，因其官股部份，遠超過商股部份，在管理權方面，官股股東應可駕馭商股股東。但至民國十七年，該行資本總額改訂爲國幣一千萬元，官股佔二成，商股佔八成；再在民二十六以迄民三十二

在未增加官股以前期間，該行之董事名額爲二十一人，但財政部只得指派九人，監察人名額爲七人，財政部只得指派三人，其餘董監名額概由股東會就商股股東中選出，這先後兩個時期的交通銀行，「民營」成份，遠超過「國營」成份，整個銀行的命運，幾乎完全受私有股東勢力所操縱，差不多等於一家「商營銀行」或「商業銀行」，怎好稱它爲「國營銀行」？時至今日，姑就人事制度觀之，不少公營銀行，徒擁有公營之名，而無公營之實。就算是銀行確具有「國營」的條件，但一天這個銀行的所有權及管理權不完全爲國家所有，仍未可作爲「國有銀行」也。

至現在之所謂「公營銀行」，類多不是指中、中、交、農四行中信郵儲兩局等所謂國營行局，就是指完全官股或官商合辦之省、市、縣地方金融機構，實質指「國營」、「國家」、「政府」、「省營」、「省立」、「市營」、「市立」、「縣營」及「縣鄉」等銀行。此等銀行之未可視作「國有銀行」，其理由正與「國營銀行」之未可稱爲「國有銀行」同。

又有人叫四行兩局做「國家銀行」，這兒「國家」兩字，可大可小，可指「國營」或「部份國營」，亦可指「國有」或「部份國有」，辭意廣泛難捉，實最易於使人誤會爲「國有銀行」。其實這類銀行的身份，至多不出「國營」的圈套，這和「蘇聯國家銀行」(The State Bank of U.S.S.R.)其所有權及經理權均完全屬於國家，是不能比較的。

里加圖(David Ricardo)於一八一四年公佈他的「國立銀行」(National Bank)計劃，所謂「國立」，只係指關於剝奪英格蘭銀行之發行職能而使其獨立另歸出新機構主持，此與吾人之「國有」觀

念，漠不相關。路易自創理想的『國立銀行』，則庶幾近乎『國有』邊緣，雖然他預計以這個金融機關，專任融通其理想的『社會工廠』(Ateliers Sociaux)內所有若干工業社團暨農業社團的事業，這不無多少帶有基爾特社會主義的本質，而從寬而度，基爾特社會主義制度下之銀行制度，也未始不可視為『國有』的。一七九一年創設的『合衆國國立第一銀行』(The First Bank of the United States)與一八一六年成立的『合衆國國立第二銀行』(The Second Bank of The United States)，雖然兩者均係其中有一部份股本爲國家所有，但仍不能稱曰：『國有銀行』。美國一八六三年施行的『國立銀行條例』(National Bank Act)之下所成立的『國立』銀行(National Banks)，號稱『國立』，實則類多爲私人資本所構成，與『國有』命意，恰好相反。

在美國又有所謂『邦立銀行』(State Banks)，其邦立含義，亦復如此，縱然吾人或可承認合衆國之『州』的行政單位爲等於『邦』或『國』(從美國之憲法及行政系統而言，確有此象徵)，而『邦立銀行』仍未可等於『國有銀行』也。

關於『國民銀行』，記得以前在某期間我們也有一家『國民商業儲蓄銀行』，設在香港，味其名好似是『國有』的機構，實則倒比不上昔日爲復旦大學一部份信仰合作主義的員生爲辦之『平民銀行』容易使人相信其股東或最低限度其目的係爲『平民』。蘇聯曾一度於一九一七年設有『國民銀行』(People's Bank)，這純粹是一間『國有銀行』。

在瑞士巴素爾(Basel)充滿着和平空氣的地方樹立有一座『國際清算銀行』(The Bank for Int-

ernational Settlement)，係第一次世界大戰後國際間債權債務糾紛之和平機構之一，政治和財政的霞霧隱蔽了「銀行」的招牌，不消說其他了。

德國經濟專家海曼(Hans Heymann)倡議創設「國際銀行」(The Bank of Nations)，其計劃差不多等於「國際聯盟」(The League of Nations)的一張翻印版。只把「聯盟」一辭改易為「銀行」，他認為這個銀行足以使世界「到繁榮之路」，於是苦口婆心地在一九四三年四月份「自由世界」(Free World)雜誌向世界作大聲高調的呼籲。而這自然是一種善意的和平運動，就算只是一種理想，人人皆得而擁護之。倘有密迪認為一國的「銀行之銀行」尚嫌控制金融力量單薄，從而建議合組一家「國際中央銀行」(International Central Bank)，或為各國「中央銀行之中央銀行」，以作世界利率升降銀根寬弛的利器。

此外更有人提議先按部就班試行設立「歐洲銀行」(European Bank)、「東方銀行」(Oriental Bank)及「西半球銀行」(Western Hemisphere Bank)，而後成立「世界銀行」。

最後，美國財政部於一九四三年十月九日公布哈利·懷特(Harry D. White)的「聯合國銀行」(United Nations Bank)，資本一百萬萬美元；實際係一種「國際復興金融公司」(International Reconstruction Finance Corporation)，或稱為「世界銀行」(The World Bank)計劃，現正邀請四十四國政府出席討論此項草案。

以上所述各類均含有國際性之銀行，其中有為政治目的，有為政治經濟混合之目的，有只為純粹

經濟目的（據稱「聯合國銀行」即爲此），亦有採取國際聯盟方式，種類繁多，方針不一。然此等銀行將來是否純係由國家資本所構成，當爲一個問題；就算係完全由各國政府出資，但因其爲「國際」組織，並非以「一國」爲單位，能否稱爲「國有銀行」，亦屬疑問。此正與威爾斯之懷疑社會主義者所提倡之國有化政策究竟即爲社會主義，頗相似也。設若國際政治組織果能演變至「世界主義」者所夢想之成熟程度，而此獨一國際單位之主權不啻等於一個現代國家主權之形式，則此單位所產生之國際性銀行，無論給以任何名稱，當可視爲「國有銀行」及「國有銀行」之大寫也。

例如目前美方建議之「聯合國銀行」，雖以配合「國際平準基金計劃」(Proposal for International Stabilization Fund)之運用及在戰後開發與復興會員國以爲號召，惟就其所標榜之「鼓勵私有金融機構，供給會員國長期資金以事開發生產資源」及「由各政府担保私人對各國所承做之借款」各點而論，則此所謂名爲屬於「國」之機構，實際亦難免成爲「私有銀行」所利用之工具也，又焉能視爲「國有」？「國有銀行」云乎哉？

此外尚有見「銀行管制」、「銀行統制」、及「銀行督導」等事屬暫時之權宜措置，對銀行形成類似「銀行國有化」之情況，因而強行牽入而即指爲係「銀行國有」者，更令人不可思議。

五、以上各種各式之銀行，既不可又不能混爲「國有」，至於「銀行社會化」，或與「銀行國有」本質較爲接近，然兩者間之差別線，亦須予以區分。

據余所見，兩者並無大異之處。沙斯在其一九三二年所著一書，名爲「銀行社會化論」(The So-

cialization of Banking)，實則渠所謂「社會化」即指「國有」也，觀原書第二十一章「結論」第一節：「英格蘭銀行及所有股份銀行應行收歸爲國有，加以合併，組成一個「全英國家銀行」(Bank of Great Britain)即可知之。又柯爾亦喜用「銀行社會化」一辭，以替代「銀行國有」，例如在一九三二年出版渠所著之「世界混亂中明哲的南針」(The Intelligent Man's Guide Through World Chaos)書內論列「銀行社會化」時，他說：「好些金融改造家主張所有各國之中央銀行，……應該改變爲政府機構，確定由國家管制。」意即指收歸國有也。

考「社會化」一辭，英文原名爲(socialization)，照「牛津簡明流行英語辭典」解釋，實含有「使其所社會化或使其爲出於社會主義方式的」之意，而所謂「社會主義」(socialism)，該辭典解釋爲「使個人之自由完全受社會利益所支配……之主義。」及「如……國家之對土地暨資本之加以佔有……等是也。」就廣義言之，「銀行社會化」之應指爲「銀行國有」，殆無疑義。惟從技術觀點而論，銀行社會化結果所致，銀行之所有權及經營權，或可屬於行會，或可屬於合作社，更或可隸屬於其他社會主義制度下所公認之團體甚至或個人，未必一定屬於「國家」，雖然姑勿論係出於何種方式及形式而其所達到之社會福利則一。除非入於「無政府」狀態，否則政治組織上必有「國」之存在，故不如仍用「國有」一辭較爲適當，而避免用「社會化」一辭，亦即可以避免一般庸俗心理上易於滋長之種種無謂誤會也。

#### 第四節 銀行國有之定義

由上所述，可知「銀行國有」之概念，決非如一般人所想像之簡單。今可以下一結論，曰：銀行國有，其「銀行」一辭所包括之範圍不僅為一國之中央銀行，抑且包括所有商業銀行、存款銀行以及一切與貨幣製造暨資本市場有關之金融機構，其範圍乃為屬於全體性的；其次，所謂「國」之意義，吾人務必限於一國之中央政府或直隸中央政府之各部會，就我國政治經濟各面情勢上之需要立場，猶須如此命意；第三，所謂「有」字，必須同時包括「所有權」及「經理權」兩種概念，否則例如銀行可以為國家所有，但同時亦可以由國家將其經營權租讓與私人，如此則完全失掉國有之原意也；第四，國有概念必須屬於絕對性，故銀行除非不國有則已，如收為國有，則其全部所有權及經理權必須完全為國家獨佔，絕不容許私人佔有股份一股及董監事一席以及其他，蓋國有云者，實則即有「獨佔」與「專賣」之意也，因此只由國家佔有部份所有權及經理權之銀行，斷不能視為國有銀行；最後，銀行國有之權力，係根據一國憲法上之規定而來，故欲採行此項政策之國家，務必在憲章上明白規定，至如何將銀行國有，採取價價收買抑或其他方式，實行中央所有經營制抑或地方所有經營制等項，則屬技術上之問題也。

銀行國有，不惟為根據制度經濟而產生之一種經濟制度，不惟為制度經濟的核心與實施制度經濟暨計劃經濟之第一而又屬最必需的手段，抑且為一種社會秩序，一種政治手段及一種法律行為。細玩

「銀行國有」四字，即可知其本身所牽涉範圍之廣。銀行固然和社會上人人生活都有關係，甚至一部經濟學所包括之主題，銀行國有亦靡不與其發生密切的關係。舉凡社會科學所包羅的有關人與人互相間關係所致的現象，離不開了銀行，尤其是當我們要談及銀行國有。一切社會關係，惟經濟關係是賴，吾人亦何嘗不可以如此說：所有之經濟關係繫乎銀行國有制度。

總而言之：「銀行國有」可以切實地指為：「係一種反自由競爭、個人主義和放任政策的經濟制度，乃根據制度觀點而成立，其手段係出自國家權力之運用，從而否認私有財產制及私人經營權在銀行方面之存在，把一切銀行及其他與信用製造和資本市場有關之金融機構由國家用價買、賠償（全部或部份）、沒收（有條件或無條件）、或國家本身自行創設等任何方式完全單獨直接佔有并直接經營，藉此以掌握或控制國家與民間所有之經濟行為，使此種制度實際上成爲一種政治機能、一個國家行政部門與一椿法律行為，其目的正在于利用其爲一種制度以影響樹立健全的經濟制度。因而確立一個健全社會秩序內所應有的其他制度，務求社會各個人行動上所致的衝突得賴以調協，而人人生活上皆得享受自由平等所需要的滿足。」

## 第二章 銀行國有之制度觀

### 第一節 『制度經濟』下之銀行國有觀

「制度經濟」(Institutional Economics)，不僅是最近經濟學派之一條支流而已，並且可以說是社會經濟所建築於的基石，甚至是政治、法律及社會關係所脫胎而來的胎衣。易而言之：治經濟學的人們，設若談到生產，整天權衡生產的方式、生產的技術、生產的工具、生產品的供求以及如何以最少的气力博取最大的果實，而忽視了生產與消費的關係、生產與分配的關係、生產與價值的關係、生產與從事生產和不從事生產之人的關係（或統而言之，生產與人的關係），以及生產與社會的關係，其結果是不堪想像的。談論經濟而忘記了經濟諸因子底相互的關係及其關係上真理所憑藉的體系與竟日談論房屋之如何裝璜佈置而忽視了它的結構、基礎和力學上的原理有甚麼分別？一盤亂賬，怎好使記賬員埋頭伏案逢賬便記而不指示他們一些系統，更怎好在記賬後不告訴他們財務變動的因果及其對於企業影響的利害？爲父母者怎好只朝夕聚精會神於如何營養他們的兒子使其碩大無比而不計較其運用所長成的氣力於毆打別人的小孩？一個社會怎好只有殫精竭慮孜孜研究的科學家而毫不關心他們的發明之可憐地被人利用爲殺人的銳利武器之可能？七萬噸的鉅輪怎好缺少了一具雜盤的裝置質質

然就駛出於驚濤駭浪的汪洋之上？

人類的行爲看來好像是極端矛盾的：千辛萬苦栽培得來美豔可人的蘋果，甯願成筐成籃的拋棄於金門海底而不甘接受低賤的售價；鋼鐵大王卡納基（Carnegie）臨終時迴想到鋼鐵之「惡」的用途，天良驟發，慷慨解囊，指定爲「國際和平基金」（Endowment for International Peace）（此款係用於研究如何尋求國際間之和平，已設有一個組織，刊行關於和平之論作多種）；不可一世的斯堪達維亞軍火大商人也畢竟大發慈悲，捐輸鉅款，創設「腦比爾氏獎金」（Alfred Nobel Prize），每年授獎於對世界和平最有貢獻的人物；煤油大王第一世（John D. Rockefeller, Sr. 到年屆耳順天命時，日以發給銀幣（五分）於貧民以爲取樂之道；這都好像放下屠刀的人立地成佛三姑六婆一面咒詛一面喻經一樣的矛盾。世人往往類似半瞎半明轆車的馬戴着眼罩除了服從馭者的鞭叱而外祇知道直視向前馳騁，對其所作所爲一若知其然而不知其所以然也者，這就是構成種種矛盾的所在。即過去不少的自命不凡之經濟學者也何莫不然？雖然他們對於經濟學本身發展的貢獻，其功誠不可埋沒，惟輒以大好的光陰，化在無謂的探討，他們以爲是最智慧的追求，其實誠愚不可及，是最不經濟的氣力之使用。凱尼（Francois Quesnay）杜爾葛（Turgot）之徒，不知消磨了多少歲月在「淨餘」（Net Product）之推敲，而結果懂得「農之可貴農之可寶」的一個空泛不着邊際的結論；龐巴華克（Bohm-Bawark）竭力於人類心理對效用關係方面之思索，而祇形成他的「邊際效用」學說；斯密（Adam Smith）、穆勒（John Stuart Mill）、里加圖諸氏，似乎是採取較聰明之途徑，就算繼其後而

聞揚其立論者還有多少門徒，所得的結晶，不過是不完善的「完善競爭制度」。『古典派最初稱爲自由競爭（Free Competition），古典新派則美其名爲此名（Perfect Competition System）而已』；經濟學的歷史學派、數理學派與心理學派的研究，也祇能幫助解決一部份的問題，而未能解決全部的問題；至若李斯德（Friedrich List）之斤斤計較經濟歷史應該如何依照人類經濟行爲性質重行劃分爲若干時期聊以證明普魯士尚滯留在不是最後發展的一個時期因而提倡國家主義的保護政策以抨擊自由貿易政策（也許也是基於國家主義的動機）與乎我國章行嚴楊銓等輩對重農重工之置辯，其努力之浪費及此種努力所予估價之輕微，固無足論矣。

可怖的人類矛盾，矛盾所釀成的一切罪惡災難，小如一國各階層利益的衝突，大如國際間戰爭的屠殺，恐長此下去是不能融解的，也不能調協的，假使捉不着病症，對症投藥，儘管滿腔熱誠，滿口和平，也是等於零。這鉅大的責任，落在每一個人的肩上，尤其是治經濟學的人們及執行經濟行政的人們不能不勉力負起。從此經濟學者應如何憑藉制度的觀點，作爲一種方法，來研究經濟學，執政者應如何從一國之範圍以內樹立一種國家制度經濟，而後就國際間樹立一種國際制度經濟。「制度」一辭，實含有多少「系統」、「機構」、「安排」、「制裁」、「準繩」、「奠定」的意思，吾師康門師（John D. Commons）曾一度從經濟學方法論（Methodology）觀點闡論之，與近視的、一時的、臨時措置的「統制經濟」性質迥然不同。「計劃經濟」庶幾近乎此意。愚對「制度經濟」之解釋，括而言之，不外兩義：（一）是指一種經濟學的方法，余深信不疑，捨循「制度」一途作爲研討經濟

方針，否則無從把握經濟學之關鍵，以謀人類經濟問題之徹底的解決；（二）是指國家行政上之一種經濟制度，余亦深信不疑，惟有確立一盤合理而有計劃及遠視而帶有永久性的經濟制度，纔能有良好的政治制度、法律制度和社會制度，纔能解決人與人相互間的糾紛（包括國家與國際的糾紛）而達到共同幸福之路，於此就是說政治、法律 and 社會關係都建築於經濟制度之基礎上亦無不可。

銀行國有為經濟制度之一種，從其與其他經濟制度關係的重要性而言，實可視為制度經濟之核心，從其與其他的社會制度而言，實把握有極重大的關係，試伸論之。

## 第二節 銀行國有之經濟制度觀

人類生活之方式，隨時代而演變；其始也，人類慾望單簡，而生活的方式也隨之而為單簡；其後也，人類慾望逐漸增加，故生活方式也隨之而轉為繁複。生活方式之所及，無論單簡抑為繁複，每類經濟行為，在每一個空間或時間，經吾人將其表現的特性之異同由分析而作綜合，必形成一種共同習慣而變為一種強迫性的體系，而此種體系，足以規範社會一部份或全部人類生活的行為，此即為一種制度。茹毛飲血是一種制度，狩獵是一種制度，莊園是一種制度，集體農場是一種制度，奴隸是一種制度，物物交換是一種制度，家庭工業是一種制度，資本主義下之工場生產也何嘗不是一種制度。制度有大有小，有新有舊，有合理有不合理，有含經濟的重要性或多或少，有原為社會內一部份人而設立，也有為社會內全部人而設立，其為制度也則一。

銀行雖然爲人類生活行爲方式之一，可是它的本身，不能稱爲一種制度。它祇是一個機關，一個金融組織，或者是一個避免現金之使用的交易媒介底信用場合。雖有信用才是一種制度，銀行僅是信用制度下的一個執行機構。這不過是從人類生活方式之交易行爲的發展過程才發覺信用是一種制度。另一方面，或反而言之，從銀行的所有權來察看，也可以知道原來銀行本身，也有所謂制度之存在。說到銀行之發展，其在外域：還在紀元前六世紀在巴比倫卽已有此種組織之存在，當時主要的業務是貨幣之兌換；紀元前四世紀，在希臘也有以收受存款爲業務的銀行；紀元前二百年在羅馬有以經營存款業務爲主的銀行，其後繼有發行票據、墊款給政府和經營拍賣信託的銀行；十二世紀在威尼斯卽有公有銀行，繼之而起者甚衆；至十六世紀而後，專業銀行更日形擴展。其在我國：唐之飛券鈔引、宋之交子會子，均爲銀行業務的一種雛形；元之票號，清之爐房、公估局、官錢號和戶部銀行與及今之錢莊，骨子裏簡直是銀行。這種發展，是銀行本身業務性質的演變，當然不能視爲一種制度，更不能視爲制度的演變。惟十六世紀以前的銀行（在外域），多爲私有銀行，十六世紀而後，以迄於今，公有銀行之發展，才爲明顯。在這一公一私之間，銀行制度的界限，就屹然樹立。其後，循銀行本身組織之演變，就產生股份公司和非股份公司的組織，而其下更分爲公有銀行、半公有銀行、民有銀行、國有銀行、半國有銀行、私營或民營銀行、公營或國營銀行及半國營銀行等。由銀行所有權形式之繁瑣的發展，遂形成了多種不同的銀行制度。

原來銀行機能的遞變，也是循着經濟制度之演變而產生。在最初期的經濟生活，雖然有經濟制度

的存在，但以生活方式如此之單簡，故無所謂銀行的需要，因此並不能有銀行的發生，更沒有銀行制度。待經濟生活踏入商業時期而又脫離了物物交換時期，商品項目增多，人類經濟相互的關係，遂進入了較繁複的形態，於是銀行就應運而誕生，這時銀行的機能是很單純的，差不多是等於一種工具，而且是被動的工具，依附着其他經濟制度的體系而存在。而在這期內的銀行，最初大多是私有的機構，旋因與政治發生密切的關係，一部份乃成爲公有的機構，至此銀行才發生積極的作用，多少握有左右其他經濟制度體系的權勢，有時竟至被視爲具有國家財政的機能。到產業革命完成以後，資本累積的速度在私人產業發達之下迅急的增加，銀行乃回復到私人企業家之掌握，並且與產業結了不解之緣。時至近世，產業革命所釀成的資本主義發生破綻，銀行的機能，也隨之而動搖，或甚至改色，於是一部份銀行迫於回復爲公有的形態，而且跟着不得不發生各種不同的新趨勢。銀行爲適應其他經濟體系的需要，機能上遂發生不同性質的變化，這又堪足以解釋爲何銀行是忽而公有忽而私有的。

人類經濟演變的結果，我們已經看見，同時我們也敢決言直至最後也將不過如是：不外兩種形態：一爲資本主義，即資本主義經濟制度，亦即自由競爭制度，一爲非資本主義，即反資本主義經濟制度，或統而言之，社會主義經濟制度。資本主義經濟制度的特色爲：（一）自由競爭；（二）生產之無政府化；（三）生產手段之私有；（四）生產之個人集權獨佔化。銀行爲配合了資本主義經濟制度的機能及其需要，形影相隨，遂形成了一種私有的制度，固然是經濟制度之一部，並且爲經濟制度的骨幹，支配了大部的經濟行爲，有人說銀行的優越勢力加諸產業之結果，不獨銀行資本支配了產業，而且

產業資本也逐漸隸屬於銀行資本的支配，於是構成一種矛盾的（與自由競爭精神相反）體現物所獨佔的金融資本，誠不爲過。銀行之推動其機能，無論是俯仰自由競爭的氣息抑或相反地控制自由競爭的活動，總是擺脫不了自由競爭的形態，很顯然的在自由競爭制度下的銀行必然是一種私有銀行制度，縱或有一部份銀行偶染有「公」的色彩，其「公」的重要性並不重要，這可斷言。甚至我們再或可把資本主義經濟制度劃分爲數種不同的制度，譬如有人說意大利的經濟制度是一種組合的經濟制度，因爲意國曾經宣佈它是一個組合的國家，而且產業都是由最高經濟會議（National Council Of Corporations）所控制，而經濟會議復控制一切的職業組合（Syndicates）和職工組合（Trade Union）；美國的經濟制度是一種改良而有調度的經濟制度；甚至在倡議中的有所謂「組織的資本主義經濟制度」（System Of Organized Capitalism）（羅文（Lewis Lorwin）在世界經濟會議建議）；或者還有許多的資本主義改良派（Reformists）建議各式之修改的或限制的經濟制度；但這一切的一切，祇換了湯而不換藥，只塗改了顏色並未真變其骨髓，何嘗能擺除自由競爭的本質，更何嘗能使銀行離開了富有自由競爭色彩的私有制度？有人說希特勒之「他」的奮鬥，是爲着社會主義的，是爲着德國國民的福利的，因爲他看不起了多數人（甚至日耳曼人），所以他也瞧不起了國會，也瞧不起了民主主義。然而假如我們幻想希特勒能成功的話，再假如德國專以日耳曼的利益爲利益，把其他民族的利益置諸腦後，採取「他」的方式以實現「他」的社會主義，那就只形成一種日耳曼的特殊經濟制度，對日耳曼或許是社會主義經濟制度，對被威脅的國家是一種侵略的資本主義經濟制度，那人類經

濟制度將如何陷於更矛盾與人類之命運將如何陷於更悲慘境域，是可想像得到的。

到了資本主義制度由充分矛盾而至緊急危機，由緊急危機而致必然不可避免崩潰的今日，人類遂不能不在災難中力謀有以自救之道。像美國的復興新政，何曾能奠立永久復興的基礎？意大利的組合制度，何曾能作長遠的協合？德國的統制經濟，曷能統制經濟於萬年？救則救矣，這只是一時的救濟。須知一種制度之崩壞，必然其骨幹也血髓也亦已崩壞，修其枝也，削其葉也，挖腐爛之肉，移補膿腫之瘡，不濟於事，明眼人均能道之。於是憂時之士，僉認爲非把整個凋枯老朽之制度斬幹除根，另樹立一個新制度不爲功。十八世紀中葉當產業革命尚在燦爛發盛時期，遠識的經濟學者對其所引起之可能的嚴重結果，即已有所顧慮，甚至宗法性成的基督徒也不能完全捫住了良心對此而不吐露一句簡短의公道話。由資本主義本身的缺憾，遂產生了反資本主義經濟制度。至此銀行制度，也隨之而演變，甚至演變了而成爲一種對經濟生活舉足輕重的經濟制度。

蘇聯社會革命成功後，第一步就把握着銀行，墨索里尼爲實現組合經濟制度，首先於最高經濟會議下設立銀行特別委員會，羅斯福施行新政第一章便是銀行之處理，這均足以證明銀行在經濟制度下所占的位置之重要。時至今日，銀行不復只是一種商行爲或只含有私經濟的機能，銀行不復是一種營利的機構，銀行不復是德洛（Shylock）與羅斯柴爾家系（Rothschild Family）的寄身之所。從此研究銀行的人們，也不可以侈談銀行的組織、人事、事務甚至如銀行廣告等零碎問題爲滿足。商學院也大可以取銷了銀行學課程讓其隸屬於經濟學範圍甚至隸屬於制度經濟課程之下。我們第一要把全副

精神集中於銀行制度之探討，尤其是銀行制度與人類經濟生活之關係，必須研究它的制度本身才能摸著它的心臟，問題之重心得以解決則枝葉問題自易於着手。經濟學者不是商業學者何必白白枉費了他們的腦汁而不致力於此，以貽人學非所用牛刀殺雞之譏？我們既認識銀行之重要性，必須進而探討其所以成爲一種制度而對於人類生活之影響如何。鑒於銀行從所有權的觀點之所以爲一種經濟制度與乎銀行國有之所以爲制度經濟下之一種新經濟制度，惟有自制度觀點着力，才能謀經濟問題之解決，特別是在現存的經濟狀態之下，亦惟有改革銀行制度，始足以言改革經濟制度。

### 第三節 銀行國有之社會秩序觀

社會秩序，爲對人類相互間行爲之一種限制，或莊重言之，是一種命令，由這種限制或命令遂形成一種共同奉信的不成文的習慣而賴法律或政治勢力而保障或執行，究其實，仍然由制度而來。婚姻是一種社會秩序，宗教信仰也是一種社會秩序，就是以前儒家對於三綱五倫的一種倫理觀念演變至幾乎成爲一種社會制裁的力量時也可稱爲一種社會秩序。這不過是社會秩序之客觀的看法，近來也有不少人爲着某種狹隘的目的專製造主觀的社會秩序理論如希特勒的「歐洲新秩序」東洋人的「東亞協同體」與「東亞共榮圈」之「東亞新秩序」，這自非吾人所能有餘暇加以論列者。惟據吾人所知，社會秩序是包含有社會對於一般人類行爲認爲善或惡的一種「天經地義」之概念，它的存在，是依賴着這種行爲，是否符合其秩序勝任或不勝任之道德的測驗之下，人類所以服從它，是在於公德上之公道。

這或與康德的概念不謀而合，惟其如此，才能成爲一種共同奉守不移的不成文社會制裁，好像女人的衣服有時要長到貼地才被認爲合適有時短不及膝才不會受人批評一樣的道理。

社會秩序，是「動的」，是隨時間與空間而變易的。可是掌握變動的機紐，仍然繫於制度，未有社會秩序變易而制度不變易者，亦未有制度變易而社會秩序不變易者，因此，說社會秩序是建築於制度基礎之上，殆毫無疑義。是故欲轉移或變革社會秩序，必先改變了制度，如站在制度經濟的立場上瞭望，更必先改造了經濟制度，方可達到這個目的。

試就銀行而論：高利貸在十二四世紀的佛羅倫斯城(Florence)人人都公認爲合法雖然利息之禁止在中世紀在佛城以外的地方是普遍的事情，換句話說，低利貸是不合法就沒有人敢講，而且當時銀行的主要顧客不是教會就是王公。就到十七世紀英格蘭銀行在創立初期，猶不斷的受英倫的金匠、典當業以及高利貸業者之攻擊。至如營利行爲直到今日還被許多人認爲銀行唯一的機能，即堅持銀行之須爲一種私有商業機關者，也不在少數。高利貸、營利、私有所有權，這都是當時人們所公認的社會秩序，這也都是極端放任的經濟制度所賦予的。待至產業革命成功時，對此新興的企業家及國際貿易者不能忍受，這種秩序遂徐徐而被人認爲不適合就頻於崩潰，於是就逐漸建立一種新金融制度以適應此種需求，因而於銀行所表現人類經濟行爲的關係上面又樹立了一種新秩序。其後，個人主義發展到達頂點時，就另形成了一種社會秩序，同時這種新秩序，又陷於矛盾，適足以破壞社會秩序的安全。因爲放任主義之所以支配社會，在於商業的虛無主義之支配社會，惟人類經濟之自由平等，絕不能建

築於漫無限制的自由競爭制度之上。

自由競爭制度下的私有銀行制度自然足以使人類生活一面陷於經濟的專制及私人集團的獨佔，一面陷於極度的不安寧，人類的生活，自然無從成爲有秩序的生活，甚至至國家也無從行使其運用補救政策的職權。所以，銀行國有制度就是一種使人類經濟生活由生產以至消費切合社會共同需要的一度橋樑，簡而言之，就是一種社會秩序，沒有它，社會人與人間的良好關係至少與人間之經濟的良好關係就無法維持。統而言之，銀行國有是一種經濟制度所表現的社會秩序，而經濟制度又可以說是一切社會秩序的根本。

#### 第四節 銀行國有之政治手段與法律行爲觀

社會是由個人綜合而成，必須讓各個個人全人格的發展，社會才得有進步，但正因爲各個個人採取不同的行動以達到相反的慾望，這不獨不能使各個個人互相尊重彼此的人格，反而摧殘各個個人的人格，社會固無從得以進步，抑亦反陷於混亂之一途。因此在社會上必須有一個共同的機構，以便規定各個人的行動在於公認爲合法範圍之內，這個機構，無論是「無上主權的」抑或「非無上主權的」，我們統稱之爲國家，而行使其職權的我們稱之爲政府，而指示其如何執行職權的我們名曰政治手段。因爲人類的天性有善有惡，有馴良有不馴良，倘若社會上沒有這種執行強制的權力的機構，各個人勢將任意行動，社會必然陷入紊亂不可收拾的狀態。有了國家，而後社會秩序的安全，可以確保。所以，國

家是必不可少的組織。惟國家必須建築於真正的民主主義的基礎之上，方能具有我們這裏所指的國家的意義，若路易十四的國家，桀紂秦始皇的國家，讓國家只握着在少數人的手裏而強姦大多數個人的意志使大多數人的命運任其宰割，這種國家，怎能配稱爲國家？

在這種專制寡頭組織之下，不獨個人人格毫無發展的希望，即個人權利亦無保障之可言，社會秩序只有反而愈陷於紊亂，社會焉能有所進步，人類生活焉能安甯？於是天賦人權、契約自由、個人人格、平等、自由的思潮就隨黑暗時代而交相發生，在十八十九兩個世紀這差不多已成爲公認的理論，或竟演變而至訴諸革命手段，把社會上原有之制度組織加以推翻，像一七八九年的法蘭西社會革命，可爲明證。

自由主義原是不可訾議的，可是法國社會革命所帶給我們的自由主義的現實（如十九世紀各種的自由政策）隨着產業革命之發展逐漸達到極端的形態，遂使我們所期望的自由主義變了質，超出了限度，甚至到這樣的自由境界幾乎不可說是自由，而且對社會某部份的個人簡直是不自由。人類積數十年奮鬥之所得反失之，意欲弄巧而反拙，畫虎反類犬。這種所謂自由，簡直是一種極端的放任主義個人主義，政府建築在它上面，只見「假」的民主主義，不見「真」的民意，私人尤其是企業家利用它，就束縛了大多數個人人格的發展。「國家的目的，本來是應該如何在可能範圍內滿足它的人民心理慾望，而且平等地滿足他們」（註一），但這如何能滿足他們，由此，這種國家與寡頭專制的國家又有何巨大的差別？假如它是真能執行它所應有的機能的話，那還有十八十九世紀的合作運動、勞工立法和

社會主義等運動之需要麼？「不自由，毋寧死」，羅蘭夫人亦可曾料到無限制的自由使許多人死了嗎？到了二十世紀的降臨，我們不時聽到「國家立法之公的活動與勞工團體之私的活動，促進積極自由，此即將來最發達的自由主義」(伊利Richard T. Ely語)，「人間之自由，成立於人間利益，人間活動、人間精力完全調整之時」(威爾遜Woodrow Wilson語)，「世間不平等，莫甚於平等待遇不平等」(赫葛Anton Menger語)的反響，寢假而近世經濟學者從而修改其先進者的頑固學說(如新古典派)，寢假政府從而限制自由競爭之活動(如美國之調協經濟運動)，寢假勞動者從而從事於勞工團體之組織。我們固然知道自由平等絕不能建築於漫無限制的自由競爭之上，可是像這樣修改而來的限制，國家果能解決了人與人間行動上的衝突嗎？我們祇能答曰：不能！

統觀歷代國家本質的遞嬗，我們就曉得寡頭專制的國家輕視了個人人格才引起民主主義自由主義的國家之樹立，惟自由主義的國家祇部份地給了我們平等自由的政治手段，倒未給我們平等自由的經濟手段。經濟與政治，尤其是在近代資本主義的所謂民主國家，似乎是割若鴻溝，犯了很深的隔閡症。我們必須使國家的無上主權運用到人類經濟行為之每一個角落上，使經濟的行為變成國家的一種政治手段因而規範各個人的經濟行為，這樣才有實現經濟的平等自由之可言。總之，國家必須握有全部經濟的機能，擴而充之，國際的組織，必須把國際間的經濟行為改變成爲一種共同的政治手段才能解決人類的矛盾，消滅殘酷的戰爭。是故，銀行國有，是達到平等自由的經濟制度之一個關鍵手段，因此，也成爲國家的一種政治手段。達到了經濟成爲政治的基礎，政治與經濟混成一片，國家的機能充

滿了經濟的機能。人民經濟行爲就是國家的經濟行爲，才有代表多數權力的、代表政府意志的、積極的、自由平等國家實現之可能。

由上所述，可見銀行國有，也是一種法律行爲。法律就是主權者的意志，即是主權者所制定。因此，法律也是一種命令，是一種強制的權力。現存的法律多是根據過去的事實而製成的。政治的手段，也是依靠法律來執行的。政治手段下所控制的經濟行爲，自然也受了法律的規範。在個人主義社會內自由競爭制度下之銀行私有制度，當然也憑藉一種法律來維護。銀行之私有化，是基於憲法之承認私有財產的觀點而存在，這當然也是由一種法律製造而成。是故銀行私有分明是一種法律的行爲。因此，在這種的社會內，法律有處罰侵佔財產的人及保護財產被侵佔的人之決定權。凡是有國家組織的存在，即有法律的存在。寡頭專制的國家有法律，民主主義的國家有法律，獨裁的國家也有法律，不過它們的本質與及代表誰的意志，彼此不同而已。

法律不是無機物，實可視爲有機體，是人爲的，不是天賦的，更不是來自神權的，也不是偶像，應該是一個活菩薩，勢不可偶一制立就永垂不朽，行之萬年。法律必須建築於經濟基礎之上，必須根據目前的事實，必須適應現存的環境，必須切合社會裏多數人的意志，統而言之，必須社會化、現代化，遇必要時，更必須國際化。以共同幸福爲大前提，法律而後能發生良好的效果，而後人與人的關係易於融洽，而後破壞法律的行爲可以減少。立法者貴乎善變法，變法又貴乎適應事實。深具傳統觀念的基督教徒今日猶且知如何逢禮拜日在教堂減少冗贅的福音宣讀內容而側重了美女歌詩及音樂廣播

的節目，否則除了虔心的弟子惟恐青年男女值此良辰甯願入戲院登舞台耳。何況法律大抵是不成文的而主要地是根據習慣而成立的，立法者也應知之，由社會學的觀點來制訂法律，法律應儘能使社會裏一切互相衝突的利益得了調協，而後能滿足社會公共的需要。銀行國有制度是因銀行私有制度隨自由競爭無限度的放任經濟制度之動搖而興起，透過了它就可以把握着社會內人類的經濟行爲，就可左右經濟制度，就可維護社會秩序，就可成爲一種法律行爲以規範經濟行爲，因此便成爲一種政治機能或一種政治手段而配合多數人的意志以執行國家的主權。

綜上（一）（二）（三）（四）節所述，故可以說：銀行國有固然是一種經濟制度，也是一種社會秩序，更是一種政治手段和法律行爲，是四位一體的，而它的根本就在制度精神，而社會秩序、政治、法律的基礎則在經濟，而經濟的重要性則寄託在制度，特別是銀行制度。

## 第五節 銀行國有非銀行民有、銀行公有、銀行國營及銀行督導、管制或制統

由前所論，吾人可知：

### 一、銀行國有不是銀行民有

或謂民主的國家就是民有的國家，於是銀行民有就不啻等於銀行國有，這是對於銀行國有的一種曲解，或竟是藉爲反對銀行國有的一種護符，這似是而非的邏輯，與說殺人放火是一種自由，搶劫人家

的財物爲共產有何差別？或更謂國家是人民組合而成的，國家是爲人民福利而成立的，人民既然有了銀行，豈不是即等於國有，這彷彿是暗示銀行既已是民有，國家就應對銀行放開了手，就無干預銀行之必要。殊不知銀行國有或可勉強說是民有的祇在於它在民有方面是含有全體性和社會化的意義，除此所謂銀行民有是指在個人主義經濟制度下之銀行部份民有，這實際是銀行私有，不是全民的銀行民有。

## 二、銀行國有又不是銀行公有

銀行業務本來就帶了「公」的性質，因爲它轉移了社會一部份人的資本充作他部份人的用途，是故就算私有的銀行也可以說是半公的機構，至如握有經理國庫及其他主要職權的私有機構如英格蘭銀行等所含「公」的性質如是之大那簡直可以說是一個公的機構，雖然不是公有的機構，但這固不能視爲銀行國有，即如美國的州立銀行，我國的省、市、縣銀行，就算完全是公家的資本，祇能說是銀行公有，斷不能算爲銀行國有，何況它們的還有權還有一部份落在私人的手裏，因爲州、省、市、縣等雖然係國家行政的單位，此等單位所設立的銀行，是政治單位的銀行，其最高的統治權屬於此等單位，並不屬於國家，縱然到底仍是與國家有關，但這些關係，是間接的，不是直接的，與在銀行國有制下的銀行之管轄者就是國家尤其是中央政府及其一氣貫通的組織是有別的。國不成國或不適合近代國家概念的國家所有的銀行，也未可視爲國有（如專制國家所有的銀行實等於君主的外庫，祇能稱爲御有銀行）。無政府主義政治體系下所有的銀行，也不能算是國有，因爲無政府之下無所謂國的存在，或僅配稱爲公有的銀行。人民自動組成的信用合作機構，雖然是充分含有公有的形態，也祇能說是人

民團體的產物，不能作爲國有看。嚴格來講，銀行國有，是指銀行必須切實具有國家本身政治組織的特別意義及其統屬和所有權必須爲直接的完全的屬於此種組織，目的空泛的、組織散漫的、缺乏全體性、連環性和貫通性的公有銀行，不在此列。

### 三、銀行國有非銀行國營

國營是指經營，與所有權無關。國營的銀行，比之公有的銀行，是較接近銀行國有，廣義言之，或可說是已具有銀行國有一半的條件，但仍不能視爲國有的銀行。因爲世人所謂國營銀行，其資本往往一部份爲國家所有而他部份仍爲私人所有，事實上大部份經營之責，間或委諸國家而已。這兒，務須注意資本兩字的術語，通俗地它是指股本並不是資金，惟國有制下之銀行，無所謂股本，祇有基金，而基金必須爲完全由國家撥發由國家所有，同時必須由國家經營，至於除基金以外之資金如人民的存款等項自然是容許私有的，但這並不影響國有銀行的國有本質。是故國營的銀行，祇能說是半國有，或嚴格按照國家所投入的資本比例之多少，祇能說幾分之幾是國有。近有人主張銀行國營以爲限制私人資本操縱國家經濟或人民生計，殊不知在國營意義之下私有資本仍可活動，這也許他們不甚明瞭國營與國有的差別，或知之而忽略了國有之節制資本效能的透徹性。更有人謂銀行國營與銀行國有之意義完全相左，並解釋蘇聯之銀行國有爲一切銀行之沒收，銀行國營爲商股之保存，這也不無穿鑿誤會之處；第一點的錯誤在於他們不了解原來國營與國有在性質上和辦法上也有一部分相同之點；其次，推行或創設銀行國有制度時所採取之手段，其對已存在之私有銀行，除沒收外尚有價買辦法或補償辦

法，此外更可由政府撥發基金另行創立新的銀行，即在蘇聯，最初是沒收一切私有銀行，嗣後亦另由國庫項下指撥大量基金，增設許多銀行，固不能說蘇聯在銀行國有進程中是完全採取沒收方式也。至銀行之國營，亦可由國家獨資興辦，完全出諸國有形式，未必一定要保留商股而後可稱爲國營也。術語詮釋方法之不同，每易引起主張或政策上之嚴重糾紛，是誠不可不慎之於始者。

#### 四、銀行國有亦非銀行督導、管制或統制

美國於內戰時期頒行「國立銀行條例」，設置通貨（命名欠妥，實際該署之管制銀行工作比管理通貨工作爲多）監理官署（The Office of the Comptroller of the Currency），及我國頒佈「非常時期管理銀行暫行辦法」，這都是銀行管制，不過就原有之銀行制度下對銀行作一種監管的措置。意大利改組三個私有銀行爲公有金融組合與羅斯福總統在施行新政中創設一大由政府救濟金融公司，這都是超乎原有銀行制度之外的一種臨時統制的措置。德國對德意志銀行種種之規範，這也不過是政府對銀行的一種督導的措置。以上的辦法，均未類於徹底，更未能根本把舊有制度推翻而另樹立一種新制度，從施行的範圍與時間性而言，它們的性質，與銀行國有大有差別。前已屢言之，銀行國有本身實爲一種制度，爲含有永久性、遠大性、和全體性之制度，謂爲近於計劃經濟之性能則可，謂爲與自由競爭制度下所產出來的統制經濟、督導經濟、和管制經濟之辦法相類則不可。

此外，銀行國有，不能包括信用國有，因爲銀行制度與信用制度不盡相同。信用制度是指任何社會商品交換之不用貨幣的整個制度之存在。銀行制度是指銀行機關之相互間的關係或有時指法律上所

樹立對銀行機構間之一般管制或聯合制度，雖然可以說銀行制度是信用制度的中心（註一），是故銀行國有，是到信用國有之路。

還有人討論銀行應否國營問題時，所稱之銀行類多指一國的中央銀行，這自與此篇所指之包括全體性的銀行國有大相逕庭。

（註一）見拉斯基（Harold Laski）著『政治典範』（Grammar of Politics）。

（註二）見先師威利士及愛德華士合著之『銀行與商業』。

## 第三章 銀行國有史考

### 第一節 銀行形態演變之趨向

#### 一、銀行經濟機能的遞嬗

銀行在最初或在其原始時代，其業務的範圍是漫無限制的，即歐洲近世早期的銀行，仍然屬於這種的形態，它們經營地產抵押放款和個人財物抵押借貸，發行兌換券，收受外國貨幣及生銀並以爲信用發行之根據（在中世紀末期因幣制混亂，遂產生轉賬銀行（Giro Bank），其機能爲估定商人存入貨幣的價值，用標準貨幣的數額記入賬內而發一種流通券以備支付其債務）。一似無所不爲也者，這可稱爲「銀行兼營主義」（Heterogeneous Banking）。其後，因人類經濟行爲發展之趨於複雜，於是山最初僅以交換商品爲信用基礎的商業銀行逐漸增加它的機能，遂產生一種新的銀行系統，就是以發展生產爲信用目的之投資銀行，銀行的信用期限，隨之而山短期擴展爲中期，山中期擴展而爲長期。銀行機構的種類也跟着增加，如儲蓄銀行、農業銀行、抵押銀行、產業銀行、信託公司、地產放款公司、金融公司、貼現公司等，此外還有許多專業的金融機關之成立。這一面表示銀行之適應於經濟行爲的趨勢，一面又表示它在這繁複的行爲當中爲符合資金經濟和減少危險的原則非分工及專業不可，這可稱爲「銀行專業主義」（Specialized Banking）。是故社會經濟愈發展，銀行的機能愈爲增加，而

表現於單獨組織之下的機能亦愈為狹隘而愈趨於集中及專業化。銀行專業經營的結果，又招致個別專業單位之合併，近年來美國發生商業銀行與信託公司的合併，併後業務種類之多而專一，若百貨公司。

## 二、銀行業務性質的變化

從業務性質而言：最先銀行的業務祇及於存款的保管，繼則經營存款放款而以存方的信用改變為借方的信用，再則僅為借貸兩方的居間人，不收受存款而祇管執行此種業務，例如中世紀漢薩商人(Hansa merchants)，一面經營商業，一面對政府或王公作長期的貸款以供給其作戰或行政的費用，這是一種直接由商人以自己的資金供作貸款的形式，原無所謂居間人的存在，及至拿破崙戰事結束後，遂有為借貸兩方作媒介的投資銀行之成立(羅斯柴爾可說是投資銀行之父，在一八一八至一八三一年期間，放款給普、奧、巴西等國，為數不少)，即如美國在十九世紀第二十五年代政府的借款，往往直接仰給於商人，迨進第二十五年代至第五十年代期間，政府舉債，改取公債發行方式，而一部份的銀行專承購此項公債而轉銷於保險公司及儲蓄銀行甚至推銷於歐洲方面的資本家(雖然上次世界大戰後情形一反於前，美國人變為歐洲公債的主要所有人了)，這也是借貸兩方居間人的形式之高度的發展。還有一種新的趨勢，就是出於合作的形式，祇為一個組合下會員的利益而成立，故其存放或他種業務亦僅限於會員，如美國的建築與放款會社就是，莫利士式銀行也遠近於此。惟無論如何，銀行是為使資本再分配的存在而存在。從業務對象而言：最初是以私人為對象(中世紀前)，此時銀行的業務還是簡單，繼以商人或政府王公為對象(中世紀)，業務仍是簡單，其後始以企業(十七世紀

一、國際貿易（二十世紀）、或團體爲對象，那就比較複雜了，此時銀行資本更與企業資本結合，形成金融資本，銀行控制企業的能力如此之大那企業與銀行竟就分不開了。從業務範圍而言：銀行的活動，最初祇限於本地區域，如我國之錢莊等，繼則推及於全國，而至含有世界性（二十世紀）。銀行分支行制之樹立與乎殖民地銀行、國際銀團及金融公司之廣佈，都足以驅使銀行的活動，超出原有範圍之外。此外也有專以融通國內貿易或國際貿易爲目的而設的銀行。

### 三、銀行交換工具的改良

銀行制度雖然是信用制度的核心，但在信用工具還未有發達的時候，所憑藉以爲交換的媒介還係貨幣，銀行的活動備受限制。信用的目的，在於避免貨幣之使用，當信用工具發達時，有所謂商業的信用工具如期票、匯票等，有所謂投資的信用工具如股票、債券、短期票據等，由是銀行的活動，便大爲擴充。換句話說，銀行利用這些新工具，就加速了資本的再分配，其影響社會經濟者甚鉅。一六五六年瑞典銀行開其端，銀行更增加了發行紙幣的職能，一七零八年英格蘭銀行權亦獲得此種特權。此後，經了許久，紙幣的發行，已視爲銀行事業主要的部分。一般小銀行的發行，因實際上缺乏現金的準備，在十八世紀輒引起金融的恐慌。

### 四、銀行法律地位的演變

在十六世紀以前，歐洲的銀行大抵爲私有的銀行，例如拉特（Lettes）和佛拿拿（Ferrara）說：「十四世紀的銀行完全由私有銀行所組成」，而且法律上並無明文對其行爲有所規定。嗣因破產或倒

閉者日衆，政府才禁止它們設立，另以法令籌設公有銀行。嗣後許多公有銀行都是根據國家法律的特許而成立。在英國，一八八四年政府頒布「銀行特許條例」(Bank Charter Act)。在美國，所謂公的銀行與私的銀行之差別，在於它們在未營業前之取得法律的權力與否。權力授予的形式就是註冊(Incorporation)。註冊法律之製訂，是以紐約州爲嚆矢，時在一八三八年。聯邦的銀行法，至一八六三年始頒行。各州各自爲政，法律互異，銀行法內容之繁簡亦各有所不同，例如紐約州的銀行法有二八零頁之多，阿里松尼亞州只有十二頁。銀行之所以需要單行法者是在於銀行本質之特殊，因爲它的盛衰興替，對社會至有關係，這自與一般普通商業企業公司的性質不同。惟在未有單行法以前，銀行在法律上的地位，與普通公司無異，自有單行法後，尙未註冊的銀行，則被視爲私的銀行。小如個人銀行家對隣人放款或代人匯款及購買船票，大如合夥的國際金融家與投資銀行家之投資於企業(如紐約某一家銀行對大北太平洋鐵路投資額數有一時期達二萬萬三千萬美元)，經營這些業務的個人或團體而不向政府註冊者都可稱爲私的銀行。銀行在法律上地位另一方面發展就是組織形態的改變，如昔日之銀行，多爲獨資、合夥、或無限公司，近代的銀行，大多屬於股份有限公司的組織。至關於銀行的所有權，法律上也有明文規定，這視乎一國的憲法對於私有財產的觀念如何而有各種不同的態度。總之，近代國家以法律的手段加諸於銀行時存在或活動各方面，日益增多。

#### 五、銀行合併的傾向

銀行合併的運動，好像與產業合併的運動不約而同，在十九世紀末期，這種趨勢，即很明顯。英

國的股份銀行 (Joint stock Bank) 因一八二六年獲准隔離倫敦六十五英里，得有兌換券發行權的公司銀行之設立，所以至一八四一年，就達到一一五家的數目，其後繼續增設，但自一八七七至一九零七年期間，計有二百家以上的銀行，為大銀行所吞併，這種傾向，一直到第一次世界大戰（在戰時尤為顯著）前夕，還未稍歇。迨至一九二四年，股份銀行祇存有三十五家，私人銀行祇存有四家，到一九二八年銀行總數又再減為二十八家。至目前，可以說英國大部份的銀行的銀行事業，已為五大銀行集團所掌握了，就是密蘭銀行 (Midland Bank)、威士敏士脫銀行 (Westminster Bank)、勞德銀行 (Lloyds Bank)、巴克萊銀行 (Barclays Bank) 和國民地方銀行 (National Provincial Bank)。在一九三三年底，它們共擁有分行八五三三所，保有存款達一十七億四千萬鎊之多，占英倫及威爾士兩地銀行存款總額百分之八五、二。在法國，一八一七年設立不少的府立銀行，旋為法蘭西銀行所併合。自第二次帝國成立後，合股銀行又紛紛興起，其中經營普通銀行業務的，嗣又為其他大銀行所吞併。近代法國的銀行事業，實際上為里昂銀行 (Le Credit Lyonnais)、廣大銀行 (La Societe Generale)、國立巴黎貼現銀行 (Le Comptoir National d'Escompte De Paris)、國立工商銀行 (La Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie) 和國家信用銀行 (Banque Nationale du Credit) 五大公司所操縱。德國銀行的合併運動也很類似英法兩國，惟發展較為迅速。德國的銀行，最初為合夥銀行的組織，嗣進而為股份公司，更聯合許多股份公司，成立大規模的集團。在一九零九年，德國有大銀行九家，資本總額為一一三億馬克，占德國銀行資本總額百分之八

十三、至一九二四年合併爲七家，一九二七年併爲六家，就是：德意志銀行（Deutsche）、漢堡銀行（Diskontogesellschaft）、丹姆斯達銀行（Darmstadter）、德勒斯登銀行（Dresdener）、柏林商業銀行（Berliner Handelsgesellschaft）和儲蓄銀行（Schaaffhausenssch Bankverein）。而德意志銀行與貼現銀行也於一九二九年宣告合併，至一九三一年丹姆斯達銀行又與德勒斯登銀行合併，結果祇存四大銀行，開一九三一年以後又祇剩餘兩家。美國在世界經濟恐慌以後，銀行也趨於合併一途。本來一九二八年共有銀行二萬六千餘家，但實際上爲大銀行所控制，等於大銀行的分枝行吧了。

一九一九年花旗銀行（National City Bank of New York）吞併了一家大信託公司，保證信託公司（Guaranty Trust Company）吞併了一家大銀行。一九二零年大通銀行（Chase National Bank）吞併了兩家大信託公司。這就是所謂美國三大銀行，單是大通在合併後資本總額增爲二十八億美元，成爲世界上最大的銀行。一九三四年在美國具有五十萬萬美元以上資產的銀行占銀行總數百分之四十六，至一九四一年此百分數即增爲百分之五十四，在另一方面百分之五十四銀行具有資產不足五十萬美元，但六年後此百分比即減爲百分之三六、二。銀行合併的結果，就形成了金融的托辣斯和金融的獨占的形態。銀行不獨獨占金融，而且有獨占國際貿易及產業的趨勢，德國六家大銀行在一九一四年支配企業七五一家，英國五大銀行及英格蘭銀行在一九二七年支配企業九七一家，美國摩爾根金融店（J.P. Morgan House）在一九一四年約有七零四億美元資本並支配七十二個大企業集團。

#### 六、銀行集中化的趨勢

近代銀行因謀政策動之一致，小如利率，大若組織，均逐漸傾向於集中，此乃法律上及經濟上管理銀行組織方法之另一種發展，其動機或由於習慣，或出於願望，或基於需要。第一、以言銀行組織之集中化：中央銀行制度之樹立，是為集中化之明顯例證，從存款準備之集中以至利率之統籌的控制，無不表現銀行政策之集權化。具有特權之英格蘭銀行與法蘭西銀行在十九世紀時固已成爲銀行之銀行，原毋足怪，即在美國，其銀行制度雖爲自由銀行制，惟在聯邦準備制未建立以前，銀行與銀行間合作管理辦法之增設（如在一九零二年以前即有清算所及代理行制度（System of Correspondents）等辦法之設置），使城市之大銀行控制全國之小銀行，亦早已造成集中之傾向。就英探行分立特許銀行制度的加拿大距今二十年前亦已創立聯合保證基金（Joint Guaranty Fund），由政府保管，以備支付紙幣，一九三五年更集中所有特許銀行的存款準備於加拿大銀行，而使銀行家數歷年不斷的遞減，對於金融行動及政策之統一，收效甚宏，且其分支行與總行常保持密切的聯繫，而總行又輒爲強有力的機構，堪足以指揮一切的分支行，遂無形中樹立一種非正式的集中組織。美國至一九一四年，聯邦準備局宣告成立，加以近年銀行家數之尖銳的減少（一九二九年六月銀行總數減爲二五，一一零家，一九三九年五月再減爲一五，一五一家），銀行更趨於集中化，美加兩國，截至當時，尙無中央銀行之組織，然其機構與一般之措置，已深具有中央銀行之意義矣。戰後歐洲各主要國家，多有中央銀行之設置。自一九二零年舉行國際金融會議以來，昔日並未設有中央銀行的國家，現均從事創設。而創設統一發行及集中存款準備的中央銀行，更爲一種新的趨勢，如一九三四年紐絲崙儲備

銀行與一九三五年印度儲備銀行之設立便是。由上所述各例，可見銀行之集中化，有為習慣所促使成者，如英國之銀行均向習尚以存款於獨一中心的機構為最能保護它們的利益；有為建築於半競爭性的基礎之非正式組織所以使然者，如美國之銀行相互間之聯合行動是；亦有由憲法法律或不憲法法律之幫助有以致之者。

其次，以言銀行機能或質量的集中化：如意大利在一九二七年後因安定貨幣所致的緊縮政策及銀行機能分化所招來的信用制度之改造，遂引起了銀行集中化的傾向，其凝成的形態，一為數量及機能的集中，使銀行數目減少而加強淘汰所剩存的信用機關，一為質的集中，嚴密團結各銀行的活動形式及範圍，惟對經營能力太差的銀行則拒絕其參加，此種集中運動，是為意大利銀行集中傾向特徵之一而其他國家有濟不同者。

再則，以言銀行發行之集中化：銀行發行之集中，推英格蘭銀行為始，係由銀行特許條例所規定，甚至由政府發行之一鎊及十先令的國庫券(Treasury Notes)，亦於一九二八年統由英格蘭銀行接收，而發行保證準備額亦提高為二萬萬六千萬鎊。法蘭西銀行繼亦於一八四八年因合併各府銀行之結果獨占全國紙幣之發行。德國在一八七零年發行紙幣的銀行，達三十三家之多，共有紙幣凡一百四十八種。自一八七五年德意志銀行成立後，即逐漸設法把其他銀行的發行，集中於一個中央機關，終於一九三五年竟成其目的。此外，加拿大特許銀行的紙幣也於一九三三年由加拿大銀行逐漸收回，及至一九三五年即由該行獨占全國發行。統一發行的國家尚有：瑞典，於一八九七；南菲聯邦，一九二一

；澳洲，一九二四；哥倫比亞，一九二五；智利，一九二五；紐絲倫，一九三〇。意大利亦於一九二六年命令取消拿波里及西西里兩家銀行之發行權而統一發行。迄今實行此種政策者還有不少的國家。以上不過就銀行之主要趨勢分別列述，此外如銀行之所有權由「私」而逐漸趨於「公」，銀行與政府之關係由隔閡而逐漸趨於密切，雖然不失為銀行重要之傾向，惟容於後段詳述之。

## 第二節 銀行國有之雛形

### 一、原始的國立銀行形態

有人說紀元前四世紀間，希臘和埃及就有國立銀行，可惜無從探悉其詳情，但據我們推測，它們與政府的關係當是很密切的，大概是不出代征租稅，代理國庫，和墊款與政府等範圍之外。同時我們也曉得當時也有私立的銀行而寺院也有兼營銀行業務的，然而銀行多以經營保管存款等單純業務為主，與近代銀行的意義相距尚遠。由此即可見得當時之所謂國立銀行也者，以其經理政府財政的事情繁忙，更無暇兼營這類私立銀行的業務，縱有也沒有甚麼近代銀行的業務意義，是故與其說是銀行，毋寧說是政府財政部門中的一個機構或者是政府的金庫，其機能是財政的多過銀行的，但以其與政府關係之密切，也不失為日後銀行國有化導火線之一。

### 二、公有銀行的演進

隨着商業的發展，銀行才逐漸長成羽翼而具有銀行的真形態。中世紀（尤其是十二至十五世紀之

間)在意大利不斷的有銀行之設立，種類多是私人所有的機構。在此情形之下，公有的銀行，便無從發展。有之，厥為以財政為目的之銀行，這也與希臘埃及的國立銀行，並無兩樣，不過財政的方法較為進步吧了，這與近代銀行相比，其機能仍是過於單簡，同時也趕不上當代的私有銀行。銀行史上第一家公有銀行(但與美國所稱的公法銀行不相同)就是威尼斯銀行，是於一一五七年設立，正在這個島國與羅馬帝國作戰的時候。它並沒有資本，它經理國庫——向有錢的人民強借得來的款，——它是由公務員管理經營，它僅是一所國債交易機關而已。在它的所有權方面，的確可以說是一個國有機構，雖然在銀行的意義，它還不算係一家銀行。

歐洲的私有銀行，因濫營業務及過度發展關係，到了十六世紀，破產倒閉者時有濟聞，待至信用地位日形衰落時，各地的政府就不少實行禁止它們之設立，而公有銀行遂得勃然興起。一五八七年在意大利成立的有里阿圖銀行(Banco Di Rialto)，係由議會的敕令(Senate Decree)授權設立。一五九三年繼有聖曼伯羅高銀行(Banco Di Saint Ambrogio)之設立，一六一九年更有基勞銀行(Banco Del Giro)，這家是里阿圖銀行的後身，成立時也沒有資本，完全係存款的銀行，不過也具有經理國庫的職能——收受國家的款項和支付國債的利息——直至一七九七年法軍侵入始停止營業。此類銀行的本質仍與威尼斯銀行不相上下，主要地仍係政府的外庫，含有銀行機能的成分甚少。

在意大利以外的歐洲各地尚成立有不少的公有銀行，像一六零九年設立的安姆士特丹銀行(Amsterdamsche Wissel Bank) (英譯名爲 Amsterdam Exchange Bank)，後於一八一九年停

業），一六一九年的漢堡銀行（Hamburger Giro Bank）（惟至一八七五年即由漢堡市參事會決議將其財產轉售與德國帝國銀行）與及一六二一年成立的紐比利銀行。但它們都是轉帳銀行，比諸意大利的公有銀行，增加一種由當時貨幣紊亂原因所致的新機能而已。

### 三、公的銀行之本質

公的銀行之「公」的原義，是指銀行的法律地位及銀行的經濟機能所表現之「公」的本質，並與機構本身的所有權無關，相反地，這類銀行都是為私人資本所構成。它的成立，是根據由政府所賦予的特許權限，它的職能，在經理國庫，獨辦發行和指押金融市場，甚至於在穩定貨幣（如一九三六年的丹麥國家銀行法第一條之規定）。一六九四年成立的英格蘭銀行，一八零零年成立的法蘭西銀行和一八七五年成立的德意志銀行，均屬此類。第一次世界大戰後國際聯盟在中歐及波羅的海一帶國家所輔導創設的中央銀行及南美各國的中央銀行也多屬此類。所以，英格蘭銀行，不獨是此類銀行的始祖，也是中央銀行的濫觴，抑亦為奠定後來所興起的部份或全部國有的銀行之基礎。尤其是世界經濟恐慌之後，各國政府對於此類銀行控制之加強，更使其「公」的意義，日形擴大（如一九三五年法蘭西銀行總裁及副總裁改由政府任命；英國財政部否決英格蘭銀行關於發行最高保證限額之變更職權之行使；及德國一九三五年銀行法規定金融專員之設立與其職權之直接隸屬財政部的節制，又於一九三七年規定德意志銀行理事改由政府（實際上由總理（Führer）任命，理事直接對總理負責）任命，一九三九年銀行法更規定德意志銀行為德國發券銀行從屬於國家無限制最高主權之下及理事會與幹事會

之立於官廳的地位)。

美國雖然沒有中央銀行，但在小銀行制度下特別設計有聯邦準備銀行。細察此類銀行之管理機構——聯邦準備局——之組織，其對業務範圍之限制，其對存款準備集中之規定及其重要行政人員之由政府委任，此類機構，實際上也等於一個中央銀行。再就美國一九三三至一九三五年期間政府所樹立的新金融機構（如復興銀公司（Reconstruction Finance Corporation）、聯邦土地銀行（Federal Land Bank）、京進出口銀行（Export-Import Bank of Washington）、商品信用公司（Commodity Credit Corporation）、房屋放款公司（House Owner's Loan Corporation）、聯邦儲蓄放款保險公司（Federal Savings And Loan Insurance Corporation）、及損失金融救濟公司（Disaster Loan Corporation）等）而言，此雖然為世界經濟大恐慌後一種臨時救濟性質之組織，惟均充分含有「公」的意義。至二十世紀所發生之殖民地銀行，更增加銀行與政治之聯繫，由其配合國家政策之一方面而論，其「公」的意義亦大。

上列各種金融機構，自英格蘭銀行以至殖民地銀行，是充分近代化的銀行，其銀行機能的發展，可謂登峯造極，而其經濟機能對公眾利益影響如是之大，復與國家關係如是之深，勢非原始的國立銀行及中世紀之公的銀行所可同日而語，惟以其所有權而論，它們仍然屬於私有形態，是故從「國有」觀點視之，它們尚未脫離了雛形的時代。

### 第三節 銀行進入國有之初階

#### 一、銀行與政府關係的演進

在近世早期，國家因爲財政的需要，早就具有發行貨幣的機能。及至銀行發行紙幣時，國家也視其爲貨幣之一種於是從而認爲管制紙幣是政府應有的職責。其後，因政府輒是銀行的大存戶，也因政府的資金往往委託由銀行經理，更因政府或需要對於某種經濟事業輔助時而須創立金融機關（如美國在一九二一年所改組之戰時金融公司（War Finance Corporation）以扶助農產品出口貿易及英國在第一次世界大戰後所創設之出口貿易信用計劃（Export Credit Plan）以救濟銀行在出口貿易所負擔之危險性債務），於是銀行與政府的關係，就日趨於密切，恐將來只有一日審切一目。原來政府對一切主要企業尤其是握有特別勢力的企業之關懷，是一種普遍的趨勢，所以近來不少的國家，銀行與政府，都時常保持有一種特別的關係，這種關係隨銀行經濟活動之增加而益形增進。

銀行與政府的關係，不外是積極的與消極的兩種。如美國之頒行國立銀行條例，通貨監理官署及各州銀行委員或銀行監督員之設置、聯邦準備法對聯邦銀行檢查會員銀行之規定，均爲消極的關係之形式。由消極關係而產生的消極拘束銀行方法，流弊滋多，且收效亦不大，因此近代國家又不少轉而趨向於積極的一途。最初，國家就特許中央銀行之設立，其後，就逐漸把握中央銀行或其他銀行。所謂把握，就是：（一）國家參預銀行之管理；（二）國家掌有銀行之所有權。國家參預管理這個方式

，尙未能視爲徹底的完善，於是進步的國家又進而傾向於所有權之把握。

## 二、中央銀行之部份國有

銀行本來開始就是一種自由的私人企業，因爲它的業務逐漸發展至重要程度時，政府才感覺有加以監督之必要，惟須有一個含有監督性質的中央機關，由這個機關政府就可以參預而駕馭一般銀行的業務。這就是中央銀行誕生的原因。英、法、德、奧、匈、比、荷、西、挪、葡、立、但、印、瑞士等國，以及南美中南歐的國家均有這類的機構，惟完全屬私人公司組織，其中多半爲股份有限公司。它們之被組織爲公司形式而且爲私有，實鑒於過去不少的銀行曾備受政府財政的惡劣影響之教訓，所以務求造成它們之獨立的及超然的地位。就至歐戰後在南美輔助各國組織中央銀行的甘末爾（Kemmerer）及我國的顧問李滋羅斯（Frederick Leith-Ross）（關於我國中央銀行股本之分配，他主張六成由人民所有四成由政府所有，而官股項下，不要省市庫參加），猶作如是的主張。自一九三零年以來，受經濟恐慌的激盪，中歐各國發生財政危機（一九三一年），同時金本位之停用，遍及全球，這種超然的信念，就隨之而發生動搖。

於是各國首先就注意參預金融機關的管理。如美國根據一九三五年的銀行法就創設聯邦準備銀行總裁會（Board of Governors of the Federal Reserve System），設總裁七人，均由大總統任命，規定聯邦準備銀行正副主席之任命須經其核准，並具有下列之權限：（一）核准或修訂各區聯邦準備銀行之貼現率；（二）改訂各區聯邦準備銀行之會員銀行存款準備率；（三）規定各銀行經理人抵

押放款限額。法德兩國政府之干預中央銀行人事情形已如上節所述。加拿大銀行之理事（以前國家僅得任命三人）及紐絲崙儲備銀行之理事總裁副總裁自一九三六年起均全體改由政府任命。阿根廷政府在一九三五年對阿根廷共和國中央銀行理事會之控制權限亦加以擴大，丹麥於次年對丹麥國家銀行亦採取同樣的行動，政府對銀行管理之參預，實為佔取所有權之初步的基礎。

其次，政府就進而獲取中央銀行之一部所有權。由此，銀行就踏進部份國有的階段。固然，部份國有甚至全部國有的中央銀行在一九三零年以前也未嘗無先例，不過這種趨勢從此才為明顯而傾向於積極。部份國有的中央銀行，以普魯士銀行為最早，成立於一七六五年，繼於一七九一年有合衆國第一銀行，一八一六年有合衆國第二銀行，一八八二年有日本銀行，其他的例子甚多，如：菲律賓國家銀行（一九一六）、南非洲聯邦儲備銀行（一九二一）、秘魯儲備銀行（一九二二）、哥倫比亞共和國銀行（一九二三）、智利中央銀行（一九二五）、愛多尼亞銀行（一九二七）、希臘銀行（一九二八）、墨西哥銀行（一九三二）、阿根廷共和國中央銀行（一九三五）、丹麥國家銀行（一九三六）及捷克、我國等國均採取此制。

中央銀行部份國有的方式，從股本的來源，可分為三種：（一）國庫與商股合資，如墨西哥銀行、愛多尼亞銀行（全部資本，初由國庫撥付，但規定成立後由政府售出一部份作商股）、日本銀行（本為完全商股，但章程上規定政府有購入資本半數之權）及我國中央銀行（目前事實上雖未招有商股，但民二十五年一月二十三日修正之「中央銀行法」第二章第七條規定該行於必要時得招集商股惟其總

數不得超過資本總額百分之六十)是；(二)國庫與各銀行合資，如阿根廷共和國中央銀行(規定資本三分之一由政府撥付，三分之一由各銀行認股，三分之一留備後來增資各行及新設銀行認股之用)是；(三)國庫與各銀行、人民、商股等合資，如哥倫比亞共和國銀行、智利中央銀行及秘魯儲備銀行是。

若從國家所佔股本成分之多少，亦可分爲三種：(一)國家佔有大部股本，如合衆國第一銀行(佔八成)、愛多尼亞銀行(一九二九年佔三分之二)及菲律賓國家銀行是；(二)國家佔有半數股本，如日本銀行、南非洲聯邦準備銀行及墨西哥銀行是；(三)國家佔有小部股本，如合衆國第二銀行(佔五分之一)、希臘銀行(佔百分之十)、捷克中央銀行(佔三分之一)、阿根廷共和國中央銀行(佔三分之一)及我國中央銀行是。

### 三、中央銀行之完全國有

所謂完全國有也者，乃指銀行之所有權及經營權統由國家所有也。瑞典國家銀行，一六六八年創立，是爲中央銀行所有權完全歸由國家所有之嚆矢，亦爲近代之第一家發鈔銀行。屬此類之中央銀行尚有芬蘭銀行(一八零九)、澳洲國家銀行(一九一二)、蘇聯國家銀行(一九二二)、拉脫維亞銀行(一九二二)、保加利國家銀行(一九二七)、意大利銀行(一九三六)、紐絲崙儲備銀行(一九三六)、巴拉圭共和國銀行(一九三六)、加拿大銀行(一九三八)等銀行。聞我國之中央銀行現正在考慮改爲完全國有中。最足使人注意者：加拿大銀行、紐絲崙儲備銀行及意大利銀行，以前完全爲私人股本所有，今突完全改爲國有，亦足徵國有潮流之不可當也。惟意大利銀行在一九三六年招募新股本時

，其股本統由各公法銀行（Public Law Banks）、各儲蓄銀行、各信用組織及各保險公司等所有，嚴格而言，該行是否爲國有，尙不無疑問也，惟以其性質甚近於此，故卽以暫歸入此類。

#### 四、中央銀行以外部份銀行之部份國有

除一國的中央銀行爲部份的或全部的國有外，尙有其他一部的銀行，其所有權是部份地屬於國家所有的。例如芬蘭除設有完全國有的芬蘭銀行外，尙設有芬蘭農業信用合作中央銀行，此則爲部份國有之機構，因政府對其佔有一部份（大部份）股數。又如普魯士中央合作金庫，政府佔有半數股本。我國之中國、交通、廣東省、四川省（以上三行財政部曾投入股本）等銀行亦屬此類也。

#### 五、中央銀行以外部份銀行之完全國有

姑勿論一國有中央銀行與否或中央銀行是否爲國有，部份國有，抑爲私有，但除中央銀行而外有些金融機構，是屬於完全國有性質者。蘇聯是一個好例，因爲它除獨占有國家銀行外，尙有其他銀行的所有權歸它完全所有。墨西哥國立農業信用中央銀行、法國國立農業信用中央金庫及美國中央合作金庫等機構，亦可列入此類。

至如美國之北達高打州立銀行、我國之湖南省銀行、廣西銀行、廣州市立銀行、中山民衆實業銀行、衢縣地方農民銀行、意大利之公法上的信用組合（Istituto Di Diritto Pubbico）等，雖然一部分爲完全私人資本或公家資本，一部分爲公私混合之資本，惟此均屬公有銀行性質，未可列入部份或完全銀行國有範圍之內。

#### 第四節 一切銀行國有化之先驅

一九一七年蘇聯社會革命的成功，就展開了人類文化史的一頁。無論它的試驗將來成功，成功到甚麼地步，或失敗，失敗到甚麼程度，但就經濟制度演進的過程而言，它至少與一七八九年法蘭西的社會革命之在政治制度上，具有同樣重大的意義。隨着新經濟制度之開展，蘇聯的銀行制度，也進入了一個劃時代的階段，爲銀行體系開了一個新紀元。就是，它把整個國家的金融機構全盤樹立於完全國有的基礎。

原來蘇聯爲着要樹立新經濟制度，就先要樹立新銀行制度。所以，第一步就于一九一七年十二月把全盤帝俄遺下的私有銀行、商業銀行、信用互助社等完全沒收，合併于舊國家銀行，悉歸諸國家所有，這國家銀行於一九一八年改名爲國民銀行。當戰爭正在結束時，社會經濟狀況陷於混亂，列幣早就在「遠方來信」中，披露着蘇聯政府對於革命同時所採用關於銀行的政策有此一點：「銀行及商業諸機關繼續移歸國有，……置於最高的國家統制之下」（註一）；在「戰時共產主義」時期，因各大企業也收歸國有，而信用工具如支票、匯票等均告絕跡，各個企業之生產物的受授，完全不用現金交易，只由財政人民委員會同國民銀行按照各企業的需要發出一種不兌現的「信用貨」，以資融通。那種辦法施行不無困難，並爲配合新經濟政策（一九二二至一九二五年）起見，乃採取權宜措置，一面恢復信用制度，一面於一九二一年十月頒布新銀行法，將國民銀行改組爲全俄國家銀行（The

State Bank of R.S.F.S.R.)。一九二三年又易名為蘇聯國家銀行 (Gosudarstvennyy Bk.) (簡稱 Gosbank)，屬長期投資銀行性質。嗣因新政策施行後，經濟事業發展勢非單一銀行所能勝任，乃自一九二二年起陸續敷設合作社、工業市政、電業和國外貿易四個專業銀行單位。

至在一九二八至三二年實施計劃經濟後，國家銀行實際上變為一個短期投資銀行，其餘四個單位則根據一九三二年改組整個長期投資制度的法令，其名稱及性能亦略改為：全部聯邦合作社銀行 (Vsesoyuznyy Kooperativnyy Bk.)、工業銀行 (仍舊，原文為 Promyshlennost Bk.)、市經濟與房屋建築中央銀行、(Tsentralnyy Kommunalnyy Bk.)、農業銀行 (Sel'skokozyaistvennyy Bk) 與儲蓄銀行 (儲蓄銀行系統隸於財政人民委員會之下，其管理權則委諸該委員會之一附屬機關「國家儲蓄銀行總局」，原文為：(Glavoe Npravlenie Gosudarstvennykh Trudovykh Shares-telnykh Kass)·英譯名為：(Chief Board of State Labor Savings Bank)。至此就形成了一個完全國有的銀行體系。

原來這個體系，在蘇聯是被認為經濟計劃及國民經濟規制上的最重要手段，它的產生，也可以說是由蘇聯國家計劃委員會經濟行政管理處綜合計劃組的金融計劃部 (內分金融政策，預算與信用、國民收入三股) 會同生產總部投資部等部門壟斷而成的。他們根據一般的經濟計劃作金融資源調度，而又於計劃所定之各有關部門把那種調度着的金融資源再作分配的規劃。從此國家銀行便成爲一個集中的清算所，是一個經濟事業現金集中的機關，亦爲一切國營市營以及合作的組織所編製各季原料計劃

現金計劃彙集之地。到了一九三零年信用改革法令頒行以後，這個金融體系的重要性，更爲明顯。

蘇聯的銀行制度，其所以成爲制度，固在於一切的金融機構是由國家所有及由政府所經營一點，除此也有它的特徵：

#### 一、整個金融體系國有之絕對性

就是謂蘇聯的銀行國有是含有全體性及整個性的。第一、國家之所有權，不獨表現於一個國家銀行之上，而且落在全盤的銀行；第二、國家對於全盤銀行所有權之掌握，不是部份的，而是完全的。

#### 二、信用政策之計劃性

蘇聯的銀行，具有負起編製總信用計劃的職能，以配合國家的總生產計劃。例如各經濟事業的金融計劃送到國家銀行後，銀行就審核生產計劃所需的原料、成品、存貨、生產以及各企業之銀行往來賬等項而後決定其所規定應用於下一時期信用的數量是否配合企業之需要而防制過額或不需之信用請求。如此，不獨浪費及不合理之用途可以減除，抑亦可以使銀行洞悉企業有無違背計劃之行爲。所以，一切國家經濟企業之資金運用，常在銀行監督之下。

#### 三、機能之分工性

整個銀行系統，第一、劃分爲短期資金銀行與長期資金銀行；第二、劃分爲國家銀行與事業銀行。而長期資金之專業銀行的活動又由短期資金之國家銀行加以駕馭。

#### 四、組織之富有民主化與集中化之調協性

例如組織法規定國家銀行應受財政委員會監督，但事實上它不過是該會中比較重要的一部分。國家銀行的行政事務操於理事會，但理事中有為財政委員者，有為長期投資銀行主席者，有為每自治共和國的代表者，更有代表國民經濟各部門的負責人者。它是唯一的發行銀行，同時又為所有信用機關之現金準備銀行。組織單位有總行、區管理行與省管理行，一若蘇維埃制，甚為集中。故在蘇聯無所謂地方銀行，管理行就替代了它的職能。

五、所得分配之社會性

例如國家銀行的純利，除去百分之十弱指定為職員福利及花紅外，百分之五十歸入國庫（無形中仍將其還諸於民），其餘概劃充準備金。

六、與國家經濟密切聯繫下所發生之兩重作用性

蘇聯銀行制度之實施，一反以前銀行的單純的或片面的之目的——個人的營利主義。它一面謀本身的发展，一面也不忽視國民經濟的發展。它的政策，一面可以說是信用政策，一面也可以說是社會政策或企業政策。它的一舉一動，都顧此顧彼，其中含有雙重的作用。

七、實現銀行國有手段的急性

蘇聯對銀行國有之實施，在最初期間是採取急速的手段；第一、一推倒帝俄政權後，即首先國有化銀行；第二、當採行銀行國有制度時，就立刻國有全部銀行；第三、決定國有銀行後即沒收一切私有銀行，雖然後來許多新的金融機構不是帝俄時代的遺產而是社會主義聯邦血汗所凝成；第四、在實

應銀行國有制時又推行信用國有制度。

可是，採行一切銀行完全國有的制度，迄今祇有蘇聯一國。

### 第五節 銀行國有史實演進之觀感

回顧銀行制度之演變，吾人不禁慨然而有逆感觸：何以銀行進展之歷程如是之艱鉅耶？銀行本身既獲機能業務方面之改變，復得信用工具之改善，而仍未能臻於完善，乃進而求法律之幫助，法律仍未能勝大任，再進而謀合併，由合併而謀集中，而銀行制度之缺陷仍如故。於是乃進而運用政府的權力，加以督導，再加以監管，督導監管復未能產生顯著的效力，乃進而由國家掌握其一部或全部的所  
有權，至此人類才接近銀行癡結之所在，而恍然大悟以前努力之非且「費」也。

或謂墨索里尼手掌下之銀行業務的形式與構造上具有特徵的機關，即為半國有機關（*Cesituti Parastatalia*），而此等半國家機關是依附國家所構成含有國有性質而以公共利益為目的之團體；或謂羅斯福總統之新政策已使其實際上成為美國銀行的獨裁者；或謂英格蘭銀行事實上是一個公的機構；或謂德意志銀行是一家準官廳的銀行；或謂銀行之演變，係受理論所刺激，或由環境所迫成，或出諸近視之治標的片面統制念頭臨危而後求醫，或基於遠大之治本的全盤計劃方策未病已先知預防，或採取實驗室之呆板而帶偶然性的「試取錯」方式甘冒可能的重大犧牲之險，或見前車可鑒不願重蹈覆轍另策良謀，或屬暫時的慈善救濟性質，或係一勞永逸的百年大計；或謂銀行演變的動機是基於民族主

義與帝國主義之對抗，或由國家社會政策與個人放任主義之爭衡，或係因個別經濟政治情形之特殊，或係需要與國策環境作配合；姑勿論如何，銀行由私的目的演進而為公的目的，由私人的經營步入政府的經營，由私人之所有演變為國家之所有，殆無疑義者也，至少歷史所昭告吾人者為如此。

（註一）見蔣元煦著：「統制經濟評論」（黎明書局印行）第一二九頁。

## 第四章 銀行國有理論體系

### 第一節 銀行國有之一般理論

論銀行國有而至部份國有一節，降至今日，置辯者已不復多見，即頑固者亦不若曩昔之堅持，蓋爲時勢使然。惟就整個銀行國有問題言之，議論仍屬紛紜，大別之約分三派，爰試簡述各派之立論，再略加以詮釋。

#### 一、反對派的理論

(一) 早期的反對派 反對銀行國有者，勿論其反對之程度如何，實淵源于放任主義的經濟學派。此種思想，重農派開其端，古典派發揚於其後。十七世紀重商主義之過度的發展，形成極端的干涉政策，操縱國內外貿易者固藉此爲護符，即竄取政府，亦輒濫用政策，不擇手段，對經濟行爲，肆行干涉，流弊所及，國無寧日。於是至十八世紀初葉，遂引起反動的經濟思想，其出發點爲自然律，所謂自然律者，係指含有神秘性的命運安排或蒼天主宰的意思，承認個人的活動乃社會活動的基礎，因爲部份先於全體而存在也，因爲個人最能明白他的活動之所在，故主張人爲的法律制度，須順應天然最善的軌程而爲之，由自然觀遂產生農業生產的輪迴觀，反商人或不生產階級的淨餘理論與及自由

貿易限制國權等政策之建議，這就是重農派的思想。他們理論的中心，在於重農輕商，爲着輕商遂提  
示反商的辦法，如何不干涉商人使其自生自滅，因此遂連帶使他們傾向於放任政策。

原來個人主義的理論在凱尼（一六九四——一七七四）之前即已發生。霍布士（Thomas Hobbes）（一五八八——一六七九）及洛克（John Locke）（一六三二——一七〇四）受了當時橫暴社會黑暗環境的刺激，就倡行社會契約說，謂社會係由各個人的利益以契約而構成的（洛克所說的社會契約，其價值係由於他的經驗主義所賦予），其出發點是基於自然法學的唯物論機械觀。與凱尼同時的盧梭（Jean Jacques Rousseau）（一七一一——一七七八）也於一七六二年刊行『民約論』（Du Contract Social），他說社會本來是由各個人之相互契約而結成的，各個人乃絕對自由平等，所以裏恢復自由平等的自然形態。這種個人主義的洪流，不獨激起法國革命的實現及個人主義之益加促進，抑亦播下重農派經濟思想的種子。

重農派所提示的放任概念，其立論之空泛幼稚，固爲識者所譏，然也不失爲放任個人經濟思想的雛形。他們雖然沒有明白規定放任的範疇，但大概主張，政府對經濟行爲，採取放任政策，是則對國家干預銀行及銀行國有之反對，自無疑義。

到亞當斯密（一七二三——一七九〇）的『原富』出版（一七七六），個人放任的經濟思想，才完成了它的輪廓。他集中理論於分工與交易兩方面，其出發點仍爲自然主義，於是關於價格，他認爲有競爭的價格，才能有自然的價格，也才能成爲最公正的價格，所以個人的利己的活動就是社會的利益。

，從而就認爲經濟行爲，應順乎自然，及經濟制度也應以自由發展爲妥善，於是他認爲政府對經濟活動之干涉，是無益或竟有害的，國家干涉愈少，社會愈易於進步，這也是當代稱雄一時的赫胥黎（Huxley）的「天演論」理論的中心，也正與白克（Burke）攻擊政府干涉政策的理由相同。其後悲觀的里加圖、馬爾賽斯（Malthus）（一七六六——一八三六）、甚至到晚年傾向走上社會主義之路的約翰穆勒，仍然跳不出放任主義的圈子，這就是經濟思想上的古典派。綜合該派對放任政策之擁護，其立論爲：（1）政治上說，政府的職能，應限於國防、司法、維持治安等，人民經濟行爲，不必干涉，且缺乏企業性、過官僚化和機械化的政府干涉之，必收效甚微；（2）法律上說，人民私有財產及其自由權是神聖不可侵犯的；（3）制度上說，自由競爭是盡善盡美的，既可保育個人的創造機能，又可維護個人的利己心，因而促進財富之增進與社會之進步。

古典派的思想，隨着產業革命之進展而益受普遍的擁戴，十七十八世紀籠罩全歐的哥爾拔主義（Colbertism），至此（十八世紀末葉）就淪於崩潰，而放任的產業自由及自由貿易政策就代之興起，後者一直維持至十九世紀前半期（在英國），前者自十九世紀後半期則發生局部的動搖，而至二十世紀初葉，則發生全部的動搖。放任政策的結果爲：（1）生產手段的私有；（2）自由競爭；（3）產業獨占；（4）生產之無政府性；（5）生產之依着市場狀態而無預定的計劃；（6）生產過剩；（7）浪費；（8）經濟恐慌及失業。這都是經濟自由主義的特徵，同時也可以說是它的動搖的原因。

然而，在古典派思想的領域，其對於政府干涉（更談不到經營）經濟事業政策之反對，祇有比重

農派變本加厲，而且在思想方法上，又更爲有組織的一種反對，非前者之空泛的可比。何況在放任高潮之下自由企業資本更支配了銀行資本，所以銀行的經營，益淪于十分放任的地步，甚至放任到竟而超出政治權力範圍之外（如殖民地銀行）。其實古典派的經濟思想，簡直是一種商業眼光的思想，它已幾乎承認政府對一切事業之插手爲罪大惡極，何況對工商業關係如此密切的金融機構？更何況論到銀行的國有問題？

（二）後期的反對派 物極必反，放任主義達到了最高峯的十九世紀，一面本身暴露不可掩飾的破綻，他面引起異端思想的建立，即古典派的子孫，這時也不得不徐徐改變了他們的先進者的主張，尤以到了二十世紀爲然。現在他們差不多都反對政府部份地插手於經濟事業了，雖然仍承認「完善的自由競爭制度」爲完善，他們認爲政府應爲個人不能爲、不願爲及不應爲的事，規模小、業務單純而發展成熟、需要資本不大、標準化、不易於受社會統制和有關公益的事業，政府可爲之。當代新興的英美古典派像耶文思陶錫及塞利格曼（Edwin R.A. Seligman）等的意思差不多都是這樣。但正宗新派對於銀行國營不消說銀行國有之議，仍視爲畏途。爰舉述數例以明之：

（1）塞利格曼把政府應經營的企業，劃爲兩種範圍，即（甲）財政專賣事業（Fiscal Monopolies），（乙）社會獨占事業（Social Monopolies），兩者均爲公營事業（Public Industries）。社會獨占事業，照他的解釋，就是公共利益有關係的事業，銀行雖然是屬於這一類事業的範圍，但他以爲它的業務，過於繁雜，需要資本又多，且易於受社會統制，不可由國家經營，國有更無論矣。

(2) 銀行學權威學者威利士及愛德華士論政府獲占銀行所有權一節(註一)，謂：「……至今經濟學者對政府參預銀行問題之意見，尙未一致，大體而言，就各個政府以往採行直接參預銀行經營之經驗而論，尙未能視爲完滿。在過去及目前，政府因占有部份或全部大銀行之所有權而致常獲得優厚之利潤，確是事實，惟此種政府駕馭銀行之方式，不無困難。第一、銀行常善于應付政治上所給予融通之要求，而結果不能給予；第二、銀行或易於受人攻擊其對社會一部分之歧視或偏袒，或因某種行爲而貽人以攻擊的口實。此外政府因受政治之壓力，而舉募不合理之公債，因而其所參與之銀行，必驟即蒙受惡劣的影響，亦不乏例。……」，繼稱：「總括一般高明之見而言，政府若要參預銀行，最妥善者莫如占有少數之股本或僅獲有少數之管理權……」，他們說美國的聯邦準備制就是一個好例，他們很羨慕它，說它可以使銀行達到半公性的地位而爲全民的利益，也說它是樹立公衆與銀行關係之一種典型，也許正因爲它符合剛才他們所引述的原則，同時也許因爲威利士曾做過首任的聯邦準備局的秘書長吧。雖然他們一方面還是反對銀行國有，可是另一方面却承認銀行爲半公有事業而且有由政府管理之必要，這也不能不說他們是比塞利格曼較進一步。

(3) 英人挪曼(G.W. Norman)在一八四八年稱：「(參照活特(Elmer Wood)教授一九三七年在其所著之『英國之中央銀行管制理論』(English Theories of Central Banking Control, 1849-1898)第十五章)英格蘭銀行爲一國家機構，應配合國家之利益而加以管理；復謂就廣義而言，公衆之利益與該行之利益並不處於相反地位。迨至一八五七年挪氏認爲貨幣之發行，應受國家節制，

而貨幣發行後，則應任由其他各銀行處置之，又認爲英格蘭銀行之銀行部，確與任何無發行權之銀行無異，最後他以爲由銀行本身與公衆兩方面之利益觀點言之，英格蘭銀行似不宜與其他金融機構作強大之競爭。挪氏對於貨幣方面，似主張國家之干預，而對於銀行業務之經營，則不獨反對國有，抑且反對國營，更反對與人民競營。

(4) 完全健全於私有股份方式的英格蘭銀行的監理官哈肥 (Sir Earnest Havey) 列述中央銀行經營的原則時 (註二)，一面承認目前各國中央銀行的趨勢已傾向由國家管理或參預一途，惟一面仍堅持此種銀行應具有獨立性或超然性。這根本是反對銀行國有的論調，即對中央銀行國有也加以反對，至對其他銀行國有之態度，亦可想而知。

(5) 南非洲聯邦儲備銀行之設立，一部份是由各銀行和商股合資的，關於準備集中方面，又很類似美國聯邦準備制，毋怪它的副總裁特哥克 (M.H. De Kock) 對銀行的態度，幾乎與威利士同一鼻孔出氣，不過他的意見，也僅涉及中央銀行，他說：「……姑就資本所有權及執行主管人員管理權兩主要部份言之，已可見國家之直接或間接參預管理，日見增強。……但國家參預與管理之權，過于龐大，對於金融健全原則與金融政策，仍不無妨礙。」 (註三)。

(6) 通俗經濟論者恩色在其「法西斯主義之經濟的基礎」一書論述意大利銀行制度時，雖一面描寫意國政府干涉金融制度之深，另一面則對銀行國有表示反對，他說：「……或謂一國之銀行國有後，整個體系可以集中而一切之重疊措置即可減除。若由節省開支一點言之，此或爲得計，但超過一定限度，

組織趨於龐大即引起害處，而反見其不經濟。復次：政府獨占信用，對經濟上之個人創造性極為有害。往往是如此：偶因某一銀行官吏之意見而使任何個人取得以作融通其計劃用之信用為不可能。試觀私有銀行制度下之國家，倘個人須借款時，則可分頭試向各個彼此競爭之銀行洽商，若各銀行均拒絕其所請，是必因其計劃有所欠妥。苟其計劃為良好者，則在彼此競爭之各家銀行中，必有一家或他家接受之。在法西斯之意大利情形確係如此。法西斯之經濟體系並不滅除各銀行間之正常的競爭，斯誠有裨益於經濟之發展……。

(7) 近年倫敦大學經濟政治學院曾舉行一次辯論會，辯論銀行應否國有問題，其中站在反對立場者有一論點（現實觀點）為：「英國既有如此健全之銀行制度，英格蘭銀行之「公」的本質，已超出其私有地位所應有之職能並凌駕乎許多其他國有之中央銀行，設若將其收歸國有，試問能否較原有機構更為良好」，然此純係就英國本身社會環境與政治發展成果而言，未可盡引以例他國，是誠不可不加以注意者也。

(8) 還有認為隨着資本主義之過渡到社會主義，凡在產業過程上具有管理知識的專家，必將大為減少，甚至完全隱匿，從而反對銀行國有者。惟社會主義者對此，則完全不以為然：「……但社會主義者則認為這種推測並不可靠。單就美國而論，銀行管理人員中在商業銀行的經營方面具有專門知識者，已不知凡幾。我國的銀行制度社會化以後，決不會把這種知識摧毀淨盡，只要過渡期間不發生暴力革命，銀行管理人員沒有重大死亡。我們知道過渡時期結束後，經營商業銀行的專門知識一定有

好多，（甚至大部份）跟從前同樣需要。……今日政府機關所具備的專門知識，質量都很可觀。關於這一點，當以……聯邦準備銀行總裁會最爲著名。……該會總裁及其所屬全體職員，對於我國的銀行制度，亦顯其類似的資料、知識及經驗。假如我們……再加上各州的銀行董事會，那末，我們可以說，關於經營這……重要事業的專門知識，已有一大部份操在政府人員手裏了。……」（註四）

（9）民國二十年我國實業部一面承認「事業爲私人之力所不及者，有國營之必要」，一面又主張「創辦國營事業，以不侵害民營事業爲必要條件」，無疑地這是以古典派的修正爲藍本，其對銀行國有態度，毋庸贅述。

（10）自抗戰軍興以來，我國不少「經濟學生」（Students of Economics）已談到國營事業問題，並且更擴張談至戰後的國營事業問題。本來國營問題不即是國有問題。本來事實上除得聽過白銀、土地等寥寥幾種經濟事業國有問題之談外，從來也絕少得聞有人論及其他方面的國有問題。然而，當他們談到國營問題時，他們只認爲重要交通工具、防除水旱、基礎及含有獨占性、或以全區域爲範圍、或有統籌或統制之必要、或關係國家經濟命脈的鎖鑰等事業才應該由國家經營。而關於金融事業，他們認爲主要的金融機關，才應歸國營。這也與十年前實業部的意見，無大出入。骨子裏的質並沒有變，不過論調枝節的堆增加些罷了，似亦無詳細引述之必要。

## 二、折衷派的理論

二十世紀過度放任的經濟政策所引起的反動思想的激流可分爲五支：（一）國家主義經濟思想（以李斯德爲代表，見一八四一年出版其所著之『國家政治經濟圖志』（Das Nationale System der Politische Ökonomie）），他主張山國家干涉人民的經濟行爲，排除私利，伸張公益；（二）合作思想；（三）緩進或空想的社會主義；（四）進步或科學的社會主義；（五）統制經濟思想。本來就算在放任經濟的巢穴——英國——自從山拿破崙戰爭爆發（一八一五）頒布嚴律起，即漸步入政府干涉人民經濟行爲時期，嗣後各國經濟政策，就一隨上列的反動經濟思想而演變，放任經濟，就徐徐陷入沒落狀態。其對於銀行國有、合作思想、緩進的社會主義與統制經濟思想在理論上可謂接近於折衷的立場，茲分別申論之：

（一）合作思想 合作思想是反個人主義自由競爭的經濟制度所發生的一種人們自覺、自助、互助、平等的經濟思想，早於十九世紀第二十年代由歐文（Robert Owen）（一七七一一一八五八）領導提倡而至於促成合作組織之實現。最初成立的合作社只以消費方面爲對象，至金融方面之發展，則較爲遲緩。信用合作社，直到資本主義的壓力加諸都市和農村裏的中小產者階級時，才得發展。但是，信用合作社的發展，只宜於尚未被金融資本主義控制的國家，倘金融資本勢力過大，則信用合作社縱成立後，也難於對抗。所以，德國是信用合作社的策源地，也是發揚地，其原因即在於此。許爾志（H. Schulze-Delitzsch）（一八〇八——一八八三）於一八五〇年就創立都市信用合作社，雷發異（F. W. Raiffeisen）（一八一八——一八八八）一八六二年繼之而創設農村信用合作社，它

們都是抱社員自助主義，拒絕政府的援助。它們是人民的團體，在組織上，它們與銀行國有的意義相差甚遠，惟在「公」的含義及反放任政策上，它們充分含有銀行國有的意義。

無論如何，在銀行國有的初期，信用合作社可視為基層的礎石。例如法國：於一八九七年即以法律命令法蘭西銀行提供政府資金用以貸放（不取利息）給信用合作社，一八九九年又令在各地設立縣合作金庫（*Caisse Regionale*），作為政府放款的媒介機關，一九二〇年更創設國立中央金庫（*Caisse Nationale*），實行低利放款政策，遂使信用合作社機構塗抹了國有的色彩。當蘇聯宣布銀行國有時，莫斯科國民銀行却用作合作社的金融機關而特許其存儲。一九二一年另設立消費合作社的中央信用部，次年又改組為樸苦銀行（*Polko-bank*），手工業生產者合作社也加入而承担一部份的股本，嗣後再將這銀行擴充為各種合作社的共同金融機關。最後，才成立全部聯邦合作社銀行，惟其資本額仍然係由各種合作社分攤的。由此可見信用合作社除德國外從最初就接受國家的協助，第一次世界大戰以後此種趨勢尤為顯著，凡是採行統制國民經濟的國家，所有的信用合作社中央機構，也漸漸轉變為國家的機關了。

至於農業信用合作，在蘇聯最初是由國家銀行的農業部掌管的，嗣於一九二四年將這個部門擴大而成立一個獨立的中央農業銀行，並在各地設置地方農業銀行。農業資金最初由中央農業銀行貸出，而後轉發各地方銀行，最後則貸予各種信用合作社、農業合作社、國營農場以及其他的合作社。至一九三〇年，依照新頒行的信用改革法令，一切短期信用，都規定由國家銀行直接交付各合作社，而又

把中央農業銀行改組爲農業銀行，地方農業銀行改隸這個新機構而成爲分支行。蘇聯這方面的措施，使全部農業信用合作完全國有化，一面由國家對於信用合作的資金加以掌握，一面仍保存合作社的自動、自助及人民團體性，可以說是合作思想的一種新的演變，這又足以證明合作事業的發展，有賴於政府的援助甚多，今後合作由互助的本質，演變爲國有的形態，是很可能的，不過在未演變之前，合作這種經濟思想，在銀行國有的立場上，依然是一種折衷的理論。

(一) 緩進的社會主義 十九世紀前半期法蘭西的空想社會主義者的思想、十九世紀末期的費邊主義 (Fabianism) 以及二十世紀初期的工團主義 (Syndicalism) 和基爾特社會主義 (Guild Socialism)，均屬於緩進的社會主義的範疇。他們主要地仍承認私有財產制度的存在，惟對於自由競爭放任政策則加以反對，並主張運用合作、團體或國家管理的方式對經濟行爲加以限制。他們都普遍地反對銀行私有，但並不完全主張銀行國有。例如：

(1) 聖西門 (St. Simon) (一七六〇——一八一五) 是企業主義的擁護者，他承認資本私有權，但主張政權由企業家掌握以使社會成爲生產者的大結合。關於政府的責任，他說應限於全國財富生產之調劑及整理，可見得他是不主張銀行國有的，雖然他默認生產者結合的必要。後來他的附和者如孔德 (Auguste Comte) (一七九八——一八五七) (他反乎從來個別的機械觀而要樹立綜合的有機體觀，着限於人類社會生活之有機的關係)、聖板 (Sainte-Benue) 之流，則嚴斥私有財產的流弊，並謂生產的財富，應爲公共所有，而生產的順序，應由政府來監督進行。這顯示他們對銀行之國有依

然未有澈底的主張，不過贊成銀行公有罷了。

(2) 蒲魯東(一八〇九——一八六五)認為貨幣與利息為社會弊害的源泉，因持有貨幣的人，就可以收奪勞動者的生產物，於是他就想建立一個「交換銀行」，生產者可以生產物拿到銀行去換取憑單，依生產中所需的勞動量而規定其券額，而又以那憑單就可取得銀行中存儲的同券額的他種生產物，如是就可以使生產者與消費者作直接交換。一八四九年他就創辦一個「平民銀行」。舉辦這種銀行的原意，不過是想排除中間人的剝削以保障生產者消費者的利益，是接近合作的原則，是為「公」的目的，但並未具備銀行國有的形態，雖然他的思想是部份地與銀行國有的意義相符合。

(3) 路易白朗(一八一——一八八二)在他一八三九年刊行的「勞動組織」(Organization du Travail)一書倡辦「社會工廠」，而再把這種工廠分為若干工業的及農業的社團，他主張「國的生產手段，必須通過社團而為民衆所有，社團所需的資本，則應由國立銀行承辦。他雖然沒有討論到國立銀行的組織，應該怎樣，同時他所主張設立的社團雖屬公有性質，但他並不忽視國立銀行的效能，這對於銀行國有的意義，很有貢獻。

(4) 費邊主義可以說是十九世紀第八十年代一般英國中產階級學說的綜合，其領袖為蕭伯納(G. Bernard Shaw)及衛雪梨(Sidney Webb)等。他們鑒於十九世紀下半期社會已踏進國家管理的路上去，同時主要經濟機關如郵局、公路、公用事業等幾全歸公共管理，故預料將來所有經濟活動必為公共所管轄。銀行自然是經濟活動的機構之一，將由公共管理，他們自然不加以反對，但衛氏只主張

銀行的存款業務，歸國家經營，而放款業務，仍可由私人銀行經營。其理由爲：國家銀行機構不多，倘零星放款均一一由國家銀行擔任，實未免過於繁瑣，而亦不經濟，至於一般存款，如全數由國家銀行掌握，則國家可直接利用之，以圖國民經濟之發展或再可出諸重貼現方式將此項存款，貸予私有之銀行，而藉此以控制彼等之活動與生產事業之經營。

(5) 基爾特社會主義者對經濟事業，主張根據團體意識，由勞動者自己組織公會來管理，並與國家共同組織委員會來統制企業，結果所至，祇形成一種狹隘的公有企業組織（有人說意大利的組合經濟就胚胎於此），與國有形態不甚符合，不能視其爲對銀行國有具有徹底的贊成。

(6) 至工團主義及無政府主義者的運動，其目標雖然是朝着反個人主義之「公有」方向進行，但他們根本反對國家形態的存在，就其「公」的目的來講，充其量祇能說其對銀行國有是帶有折衷的色彩而已，若從「國」的概念來講，他們簡直是居於反對的地位。

(三) 統制經濟思想 統制經濟，其實是現存資本主義經濟制度的必然性所招來的社會經濟之一種短見的、臨時的、局部的、消極的、悲觀的及含有救濟性的措置，也是延長資本主義的姑息彌縫政策，甚至有人說是資本主義的一種高級形態；自從一九二九年以後，統制經濟運動呈顯着迅速的發展，所以也有人說統制經濟，就是救濟經濟恐慌的一種對策。無疑地，它是反對祇注重私人利益的自由主義的經濟，惟從它之承認私有財產、重視個人創造性能而言，它也不是社會主義的經濟。它是依照國家的意識，藉國家的威力，以謀全民的利益而支酌一國的經濟行爲。由此，它對於銀行，採取極

嚴密的監督與指導，它並不擬占有全部銀行的所有權，但它的國家干涉政策所及，差不多使銀行淪於極度的被動的地位，縱然不是國有，但也不能不說好像是國有。例如：

(1) 日本中野正剛在他的「國家改造計劃綱領」(金融的國家統制)第四節第一項說：「國家把握着強力的統制權通過金融機關的全部面，促進非常時期對策的有効實施」，接着在同節第二項也默認銀行國有之未可厚非(原文見第一章第一節)，雖然他主張先行對私營銀行加以徹底的統制，而後談及國有政策，這不過是時機上之先後問題而已。

(2) 納粹是承認財產私有制的，如希特勒說：「我認爲私有財產是賦出人類能力的差異所致，不論從道德或倫理上看都應看它是正常的東西」，所以他贊成銀行國有。但納粹「綱領」第二十四項規定「先公益而後私利」，爲反對「國家的猶太人的金融資本」，更在「綱領」第十一條聲明「廢止不勞所得」及「打倒利息奴隸制度」而排斥金資融本。原來德國一九一九年的「社會化法」及憲法中，也有「共同經濟」一語，係指公共勢力之參加私企業，俾私經濟利益從屬公共利益。一九三三年希特勒有云：「……資本是爲經濟而存在，經濟是爲國民而生產，……我等組織和指導國民生活鬥爭，……」。同年德國經濟部次長說：「國家對於經濟的任務，是在於與以較高的統制範圍……」。德國對銀行，像對其他經濟事業一樣，採取極其嚴峻的指導方案。德國的銀行是由銀行業務聯邦委員會指導，因爲德國的經濟都是建築於團體國家之上，而實際上是被握在德國政治指導部之手中。德意志銀行，雖爲私有機構，但自一九三九年銀行法對其加以顯明的從屬關係後，實際已使它淪爲一

個超過半國有程度的金融機關。

(3) 法西斯黨徒自從一九二二年把握意大利的政權以來，其採行的經濟政策，就是使國家立於代議制的組合經濟 (Corporative Economy) 之上。所以有人說意大利就是一個組合國家 (A Corporative State)。它的下層經濟組織，是職業組合，最高的統制機關；爲一九二六年設立的組合部 (Ministry of Corporation)，這也是一個指導的機關。關於銀行，在組合部之下，設有「全國銀行總聯合會」 (National Confederation) 的企業家經濟團體，其下又有「全國銀行聯合會」 (National Federation)，其下更有職業組合的組織，至於技術改進方面，另有銀行特別委員會的設置。法西斯理論家納波里祖奴 (G. Napolitano) 說：「組合經濟的理論，就是實際的政策，……：那末更需注重應時滿足社會大家的需要。是以組合經濟的主要點，是尊重國民的意志與感情，……：那末，組合經濟理論的成立，就是建築於國民經濟活動的動機與心理。但一方面還是排斥個人心理主義的抽象理論……」，所以法西斯的組合經濟與純粹的團體經濟之指導目的，是不相上下。法西斯黨徒主張解散產業及金融的一切有限公司，嚴禁銀行及交易所的營利機能行爲。結果意大利的銀行在政府不斷的監督和指導統制之下，變成一種半國家機關，含有國有性質，以追求公共利益爲唯一目的。所謂公法銀行，就是統制經濟產兒之一。

(4) 美國自從蒙受經濟恐慌以後，提倡統制的人，一時風起雲湧，如棲士 (Stuart Chase) 的十年經濟計劃、比亞笛 (John Beard) 的五年計劃、蘇爾 (George Soule) 及羅文的統制經濟草案

，胡佛總統更表現此種思想於行動：設立復興金融公司，大量貸出款項，召集銀行家會議，計劃統籌辦法，但仍未能挽救危殆的局勢。銀行的遭遇，更不堪描寫，即羅斯福總統在一九三二年七月，也這樣說：「這時候所有大的產業幾乎都要停頓了，一千四百萬的人民失掉了工作，……銀行全部根本動搖起來，銀行的人都想抽出現金來藏着，信用制度，一天天的崩潰，失業羣衆，也隨着一天天的增加。於是到一九三三年就頒佈「緊急銀行法」，宣布銀行休假日，成千成萬倒閉的銀行，至是才有復蘇的機會。羅總統的銀行政策，計有數端：（甲）實行把一切銀行，集中在聯邦準備銀行之下，加以控制；（乙）採行通貨膨脹政策，增加通貨數量；（丙）加緊取締投機和信用過度擴張；（丁）創立保險基金，維護存戶的利益。因此，就設立一大串的金融救濟公司，安然把空前的銀行危機暫時拾渡過去。綜觀羅氏的政策，仍是建立於政府指導的原則，與納粹法西斯政策的精神，並沒有兩樣，於此方面就說他是一個獨裁者，亦未爲不可。美國的金融救濟機關，在組織上，是一種準國有機構，惟在其效能上，連同聯邦準備銀行，仍然是一種調協私有金融的統制機構，謂羅氏對銀行國有的概念，爲屬於折衷的，誰曰不宜？

（四）其他銀行國有折衷理論的支流 我們還發覺有些銀行國有有關的行動，是沒有什麼中心理論的根據的。所以發生行動的原因，約有數點：（1）在社會經濟動搖當中，求一自拔自救的道路，惟缺乏遠大意識的對策；（2）受了計劃統制經濟成效的刺激，但國家尚未具有實行該種經濟政策的政治優越條件，故只能効顰於萬一；（3）在私人經濟勢力根深蒂固之下無可如何中勉求打破一例以冀遂

潮試行社會政策；(4)欲和緩資本主義與社會主義之衝突。茲此，遂對銀行國有產各種不同的態度：

(1)銀行國營派 主張國家可經營銀行，但不必完全占有銀行之所有權，於此又分爲兩種意見：(甲)國家可經營一切的銀行，但銀行的股本，應分爲官商兩種；(乙)國家只可經營主要的或一部份的銀行，但銀行的股本，亦應分爲官商兩種。後者的出發點，爲基於金融中的「關鍵事業」觀念。近來國人談國有問題者固絕少見，偶有一二，亦語焉不詳，即談銀行國營問題者亦寥寥無幾，然類多流於空泛之論，有之復不出此兩種國營方式範圍之外。

(2)銀行部份國有而商營派 主張政府對一部份銀行祇應占最少數之股本而讓大部份的所有權或全部之經營管理權操縱於私人之手。他們，一面是相信私人的經營能力是比政府爲優，一面也想利用政府的力量、地位、或威勢來從旁協助私人的銀行經營。因此，政府可說是居於被動的地位。

(3)中央銀行國有派 主張國家應將一國之中央銀行完全國有，藉以控制其他銀行。但也有主張中央銀行應爲部份國有的。前者是想把中央銀行造成一個等於政府管理銀行的機構；後者也有相類的目的，不過是想一面顧全私人的利益，一面想使中央銀行立於超然的地位，從善意而言，是想避免政治勢力的濫用，從惡意而言，是想逃避政府的干涉壓力。

西耶斯在其「近代銀行」一書「銀行國有化」章，對中央銀行，應由國家獨有一節，曾作判斷式的贊同，他說：「……國有中央銀行之建議，其主要之爭點，已不復存在，實毋庸吾人再事躊躇。此與大眾福利如此重要之必須受國家管制，殆幾爲人人所公認之事件，蓋最後決定金融政策者必爲國

家。然所成之問題，不過國家管制濟及之程度如何而已。此僅爲憲法上方法是否詳實問題，原則上殆無甚關係。一國之中央銀行應否正式「國有化」，只爲社會對命名選擇之餘事耳。……」

(4) 銀行公有派 如主張以合作方式或由地方政府或公法團體來經營銀行，這好像是近於銀行國有的概念，其實不是國有，祇係公有，或狹義地說，是「公的」。

### 三、贊成派的理論

自第一次世界大戰後，戰勝者固乘戰勝之餘威，再進一步，力作經濟侵略，以鞏固其地位；戰敗者亦茹苦含辛，急謀復興之策。新興國家，類多不是農業國即爲經濟落後之蕞爾小國，更躍躍欲試以謀自給自衛之圖，於是五競高築關稅壁壘，對經濟行爲彼此嚴加縛束，故放任自由政策，在國際間，不復爲人採用。嗣以國際間經濟之糾紛，愈趨繁複，各國國內之經濟情形，愈陷入失調之境，於是放任政策甚至折衷政策，即在國內亦漸爲時代所擯棄。銀行爲經濟制度之一種，自然隨波逐流，不能例外。擁護銀行國有之理論，從此亦與時俱進：

(一) 進步的社會主義之理論 進步的社會主義者，與他們的法國的先進者是有別的，因爲：

(1) 他們是主張革命的，故主張把舊有的制度完全推翻；(2) 照他們觀察，社會是有階級性的，因而有維護某一個階級的利益之必要，故主張階級鬥爭；(3) 他們否認一切私有財產的存在，故主張沒收私有財產。因之，關於銀行，第一、他們要沒收一切的金融機構。第二、他們要否認信用及貨幣形態的存在，例如加里 (L. CURRY) (註五) 認爲信用是社會的抽象的勞動之直接的體現物，

也是組成的社會勞働底產物，而他們也認爲在「各盡所能，各取所需」的狀況之下，不容貨幣以爲交易及作剝削的工具。所以，他們主張信用國有。第三、他們主張以銀行信用代替票據信用或商業信用，由銀行來作一切現金支付或過賬的機關，但是他們認爲資本主義下的銀行的利潤，乃剩餘價值的一部，故一面主張銀行國有，一面主張沒收私有銀行，以做國有的基礎。蘇聯今天果實驗這種銀行理論了。蘇聯銀行的特色，在於（1）不以營私利爲目的；（2）不惜儘量負荷發展國民經濟任何方面的任務；（3）採行劃賬制度，務使貨幣消滅。哈伯特（J. E. Hubbard）（註六）也于另一方面描寫過它，說：「蘇維埃與資本主義兩者之金融與貨幣制度之基本分別，在於蘇維埃制度爲受計劃支配者。在技術方面執行計劃時，與資本主義所用方法，並無根本不同之處」。總括言之，進步的社會主義的銀行國有理論及其期望，可引列寧的話（註七）作一結束：「大銀行就是我們實現社會主義所必需的國家機關，這種大銀行是我們從資本主義方面現成地奪過來的，我們的任務，祇在把損害這個優越機關的一切資本主義的障礙物除去，使這樣機關成爲更龐大、更德謨克拉西、更包羅萬象的機關。從許多非常巨大的國家銀行中，形成一個統一的大銀行，再在各工廠中，分設銀行的分行，——這就已經是十分之九的社會主義的機關了。這就已經成了全國生產與分配的統計局，這就已經變成了社會主義的骨幹。」

（二）國父的遺教 國父中山先生洞悉資本主義流毒之可懼，爲防患于未然，一勞永逸，藉不流血之手段達到大同社會的最終目的計，毅然主張一面平均地權，達到土地國有，一面節制資本，

實行實業國營，以管理國家資本，製造國家資本，發達國家資本，將所得到的利益歸諸國家。他在中國國民黨第一次全國代表大會宣言中，即首先指定銀行爲國有事業之一，繼在民生主義語詞闡述國有之真義（以上兩項，原文均見第一章第二節）。或謂國父之主張，實指銀行國營，未可即視爲銀行國有，若讀大會宣言及國父講詞後，當可恍然明瞭其錯覺之所在。然國父之對銀行國有，與急進的社會主義者之對銀行國有，則略有所不同，因國父（1）反對階級鬭爭及（2）反對實施時採行急劇的手段，至爲謀國家資本之製造與發達以及將經營所得之利益歸諸國家以求一勞永逸達到大同社會的終點，則無二致。

孫哲生先生近來論列三民主義（見所撰「三民主義的世界性」一文）時也曾涉及銀行國有問題，最先他說：「……大同主義是人類最高的理想，……大同的理想，中外都有，只要人類能更進一步的努力，將來總有實現的一天」，繼說：「……民生主義主張人民在經濟上一律平等，……」，最後，關於經濟制度，他引伸的說：「……剛才我說，……是從前的老辦法。新辦法是怎樣呢？新辦法就是產業國有國營，……英國工黨幾十年來主張鑛產國有鑛業國營，……現在因爲戰時的需要，英國政府實行煤鑛業國有，……將來戰後，我們非想煤鑛業國有的辦法，還是要繼續下去。銀行也會收歸國有，由國家來經營。因爲在這次大戰的過程中，英國的社會主義制度已逐漸建立。將來當然不會再讓自由競爭的制度存在。英國這種經濟上的改變，可以說是實行民生主義的主張。這樣一步一步的實行，便可以循和平的途徑，向着社會主義前進，……」，這更足以闡揚中山先生

的主張，並使我們明白銀行國有是一種普遍的趨勢，不單是在民主主義下之我國所以爲然的。

(三)其他贊成者的和音 第一次世界大戰前夕，美國金融混亂，已有銀行國有運動的產生，旋因聯邦準備銀行制的建立而妥協于一時；一九三三年春，美國商業銀行已全部崩潰，惟政府並未利用此良好時機，把他們接收過來，好些社會主義者都引爲憾事(註五)。一九二九年英名經濟學者柯爾在他的「下十年之英國社會經濟政策」，(The Next Ten Years in British Social and Economic Policy) (一九二九年出版)曾倡議創立銀行國有制，繼于一九三二年寫「世界混亂中明哲的指針」評論英國銀行社會化問題，迨至一九三三年更刊行「貨幣人人須知」(What Everybody Wants to know about Money) (一九三三年出版)一書問世，繼續申論銀行之社會化與信用控制問題，關於信用方面，他建議設立一個「國家投資部」機構，關於銀行方面，他提出四大問題：(1)存款銀行社會化問題；(2)中央銀行社會化問題；(3)其他金融機構社會化問題；與(4)資本市場社會化問題。一九三一年國際性的銀行大恐慌降臨，首先在奧國爆發；奧國信用銀行倒閉。從此就蔓延到歐陸各地，德國首當其衝，受了很嚴重的影響；外國資本家和本國自己的人民，都紛紛由本國銀行提回款項。因英國投資于德奧兩國爲數甚衆，所以就影響到法國也要懷疑英人的信用，急向英國金融機關取回他們的資金，於是英國迫得放棄金本位，結果也釀成美國的金融大恐慌。這回大規模的恐慌，是在於投資的連環性，一環分解，他環即隨之而受影響。結果所致，奧國的社會民主主義者就激昂的主張：「我們需要國家資本主義下的組織下的經濟」。法、捷、德諸國的社會主義者也高呼：

「國民經濟之國民支配」，「銀行之國家支配」，不絕於耳。本來就法國而言，國有主義，從來就很發達（如一九〇九年法國政府已部份國有化鐵路及法國勞働總聯盟之經濟會議，主張實業國有化，一九二〇年即提出鑛山國有法案），故此時法國的政黨更有把這些口號列入政綱者。

最近，據三十三年十月九日法國新聞處巴黎發來電訊：「法國臨時政府已決定把全國若干大企業、大銀行、保險公司、……收歸國有，由政府另組織委員會管理」。法國議員瓦爾台克、路塞也於同年發表一文：「法國在赫斯的賣國罪行」，內說：「……企業由私有轉變為公有，可以有許多種方式。銀行、保險公司、……等，必須完全收歸國有。……」從此，在法國，理論及運動恐不久就變成爲施政的事實了。

此外贊成銀行國有者尚有：

(1) 英人沙斯，著有「銀行社會化論」一書，主張現有之一般英國銀行，均應收歸國有，而將各銀行合併另成立一「全英國國家銀行」，凡新信用之產生，悉由國家所有，另設一「國家信用管理部」(A Controller of Credit) 掌管之，該行只負責會計及稽核之責任與存款之轉帳機能而已，又主張以支票爲流通之工具，而該行之總行及其所屬分支行處所有之信用流通形式，均爲無限法償。

(2) 德人格蘇爾 (Silvio Gesell) 在其所著「自然的經濟秩序」(The Natural Economic Order) 一書中，亦主張銀行信用國有，以廢除金本位爲前提，以由國家節制貨幣之流動速率爲目的，而以國有化貨幣之發行機構——銀行——爲手段。

(3) 英人密其遜著有「銀行」(On Banking)一書，亦提倡銀行國有。

(4) 哈佛大學教授許姆彼得在哈利士所編之「戰後經濟問題」書內，曾推測戰後銀行國有之可能，已略見所編之本書第一章第一節所述，茲再續引其所言：「……姑勿論戰爭之結果如何，在戰後之世界，實難容私人控制之工商業有所嘗試。……將來十分自然的，——實際上或是基於一種事實上的需要，吾人可能採行種種進步的步驟，以求達到國家管理之地步。……在一個金融完全倚靠政府融通而本身十分獨立並不賴個人的自動儲蓄以為挹注之經濟社會內，誠不知私人銀行業將如何以立足。至政府仍將繼續採取「借」與「貸」及收付利息等其他行動，殆無問題。然世事已非，此等方式不復適用，倘對於目前實際上之行動，加以合理化的管制，則使此等方式消除，亦不為難事。……某方面國有化之措置，其本身即已極明顯，而他方面之措置，如公用事業、保險業與鑄業之國有化，自為公眾所擁護而易于實行也。」許氏更強調吾人不必對「國有」一詞稍存駭怕之念，彼復相信好些戰時組織可能仍保留為戰後組織，再謂吾人不獨須為戰爭而動員，尤須為和平而動員，語重心長，殊足使吾人有所警惕，而應如何以自策自勵矣。彼下結論曰：「政府將有演變為「獨一銀行家」之可能」，此「獨一銀行家」為何？即銀行國有是也。哈佛大學，素為美國古典派匯集之地，而今竟有此種進步思潮，誠非陶錫教授在生時所可能預料，亦即可見此次世界大戰所影響於經濟思想之一斑矣。

(5) 三十三卷五月二十日重慶「國民公報」刊載「評西南聯大五教授對於物價問題的呼籲」一文，內有數語：「……我們以為，從金融管制方面講，可取的方針大概如次：……第三，或者乾脆實

行銀行國有。』，又，『……我們認爲政府對於銀行的事務，必須加強管制。……我們甚至可以主張銀行國有，……』。此文主題雖非爲銀行國有，但在滿佈私人金融機構的地方如重慶，竟有此一片乾脆擁護銀行國有的呼聲，甚屬難得。

(6) 尤屬難得的；我們的外國朋友甚至爲我們的國家設想，主張我國在戰後應採行銀行國有制了。這就是英國的拉斯基教授，他在三十三年十月八日重慶『大公報』發表一文：『對於中國勝利展望的一些感想』，他說：『……戰後的中國，除非建立在經濟的民主制度的基礎上，他的勝利是不能持久的。……我的意思是對於經濟生活的某某重要部門，要注意禁止中國資本家染指，……凡是銀行、土地、交通的便利……，對於保持中國的自由成爲必須的條件的，却應該公有和公營。』

(四) 舉一個例 英儒密迪一九三六年在其『經濟分析與政策概論』(An Introduction to Economic Analysis and Policy) 一書第四章『銀行政策之管理』曾論列銀行 (指英格蘭銀行及一切股份銀行) 國有問題，舉出三點贊成的理由。雖然問題的重心是在於就業問題之解決，可是他的立論，很足以爲我們借鏡，爰介紹其所舉述國有的理由：(1) 可減除滲費及提高效能。現在英國有五大個分立的股份銀行，每行在每個不同的地點，都各設行處，是很浪費而又缺乏效率的。倘若每個地點的銀行業務合而爲一，房屋員工等項數目就可減少，開支即可隨之而節省，惟仍可經營等量的業務，驗諸商業之經營，亦無往而不如是。何況分散式的經營，效率自必減低，猶之乎許多家數之電器製造者，苟分立各自製造，當不如併爲一家集中製造收效之宏。(2) 銀行不應獲過份特厚之利潤

，而利潤亦應歸諸國家，因此等銀行應由國家所有。即任何利潤特厚之產業應移歸國有，與此正同一道理也。(3) 除非銀行國有，否則不能保證銀行採行信用擴張政策，以解決就業問題。英格蘭銀行在私有制之下將能否執行此種金融政策，頗成問題，因為：(甲) 此種政策將影響外匯及黃金準備；(乙) 其發行權(發行數量)受法律限制；(丙) 股份銀行將有所舉動；(丁) 如採行此種政策，各銀行恐將無法維持其成本(因利率將行降低)。然而，銀行國有後，不獨不阻止，抑亦可以幫助此種政策之執行。假如所有銀行由國家獨占，合併而為一家，上列三項困難即可迎刃而解：(甲) 國有後公眾所有之貨幣，由此不存入國有銀行，即出于保持國有銀行所發行之兌換券一個形式，而國家銀行(即國有後併組之銀行)亦可藉此免除其存款的負債與發行的負債之法律上的差別。於此，公眾對存款之提現，即不致影響貨幣之總數量；(乙) 其次，國有後，股份銀行現金準備率之變動，不復再能影響貨幣之總數量，蓋獨一的國家銀行可藉其對證券之買賣直接控制貨幣之總數量，不再須如昔日之須向其他各銀行有所舉動以收間接之效果；(丙) 最後，國有後，國家可全力以赴，運用其貨幣總數量供給之增減，隨意控制利率之升降。若欲維持成本，則可降低存款之利率，惟銀行之舉動影響產業之就業總量如是之大，是則利潤概念，似應置于次要。至如國家銀行不顧虧損運用必要的金融政策時，則國家應由國庫指撥款項，以彌補因此所招致之損失。但據吾人所知，虧損當不常發生者，縱有亦不至龐大，即有所虧損，此亦不過解決就業問題之一個小小的代價而已。總而言之，銀行社會化而後，便易于促進適當的金融政策之實現。

此外，西耶斯對中央銀行之國有化，確予以肯定的贊同，已如上述，惟關於國有商業銀行問題，就其所表示的態度，大抵仍屬模稜兩可躊躇莫決，容于次節專論之。

## 第二節 論西耶斯之銀行國有說

西耶斯論銀行國有問題特詳，其所提供之論案，亦足以代表當代人士對此問題之主要爭點，用特闢一專節，以爲介紹。

不列顛經濟學界後起之秀，牛津大學彭布羅學院（Pembroke College, University of Oxford）講師西耶斯著作頗豐（註八），於一九三七年十一月完成「近代銀行」一書，翌年即由該校出版部付鐫問世。據余所知，現在吾國正有兩人從事於此書之遙譯，三十一年一月間亦曾有爲書評（註九）以作介紹者。全書凡一十四章，分別討論銀行之機構與機能、金本位制、外匯平準基金以及其他銀行問題，而最後一章，乃係陳述銀行國有化問題，亦即本節所欲言之對象，在原書作者意思，最後之一章，其或爲最重要之一章乎？

考銀行國有問題，早已發生；部份銀行國有之實施，已成歷史陳跡；全盤銀行國有化制度，在二十餘年前業已爲蘇聯所採行；美利堅干涉銀行之方式，實與銀行國有目的相去不遠；即屬「開倒車」性成之法西斯體制國家，其對金融機構之極端的統制程度，或視爲國有化之變相，亦不爲過。現代國縱正繼續部份或全部銀行之國有運動，尤不在少數。銀行國有之中心問題，一爲所有權之掌握，一爲

參預管理權之獲得，斯實爲當前各國銀行問題之所以發生及其糾紛所在之主因也。

我國政府在戰時發動對各類銀行之賢明措置，如增加國營銀行國有股份，推動專業化程序，限制省地方銀行與私有銀行之畸形發展等，足徵潮流之不可逆，大勢所趨，吾人豈甘落後。在舉國言論控制金融融復員沸騰聲中，吾人對先進者關於此項問題意見之引述，尤爲迫要。遂譯者雖有人在，而彼等之技巧，諒當較余爲工，惟急不及待，茲試先將西氏對銀行國有之意見，一面譯述，一面予以批評，聊以介紹於國人。

英吉利堪稱爲銀行國有論之大本營，如柯爾，如沙斯，如密迪，如密其遜，再尙有好些經濟學人，或爲肯定論者，或爲反對論者，或有部分贊同或部分反對者，或居於折衷之地位，或抱模稜兩可首鼠兩端之態度，或竟只任銓釋之工作而不參加意見者，愚經於前行數節簡約描寫。其中柯爾早已於一九二九年提倡銀行國有，然西耶斯書出版於近年，或可較集此問題各論點之大成，且以其所處地位之超然（見本節第一目第（一）細目之首段及末段），或將其所說，從事特別介紹，似對於此問題之領略或在論據發展程序上，較爲便當也。

#### 一、西耶斯之銀行國有說

西耶斯對銀行國有問題之所言，見於原著之第十四章「銀行國有化」，全章篇幅雖然有限，惟辭意則頗精警，其探討之範圍，約可分爲兩部：前部乃敘述銀行國有之論案，後部係發表他本人對各論案之意見。現試將原章全文悉數譯出，並由譯者分原文爲前後兩部及增補附註。

(一)前部(關於銀行國有之論案) 「本書(譯者按係指『近代銀行』)所論列者主要地爲關於銀行制度與機構方面之解釋，並不涉及政治上所爭執之問題。然此書既冠以『近代銀行』名稱，而對於政治上所爭執之一點——銀行應行『國有化』或『社會化』之建議——，倘不稍加以引論，則必有所未盡之處。」

「同時，予感覺本書之性質，乃含有一般性者，今對此問題僅作簡短之討論，當屬情有可原，而讀者如欲深知此問題之詳細論點，可於銀行國有論贊成或反對各派之著作及演辭中得之，予將只就經濟學者對此問題所見到之主要爭點，加以陳述。而所論及者多指英國之制度與機構。」

「國有中央銀行之建議，其主要之爭點，已不復存在，實毋庸吾人再事躊躇。此與大眾福利關係此重要之必須受國家管制，殆爲人所公認之事件，蓋最後決定金融政策者必爲國家。然所形成之問題，不過國家管制所及之程度如何而已。此僅爲憲法上方法是否詳實問題，原則上殆無甚關係。一國之中央銀行應否正式『國有化』，只爲社會對命名選擇之餘事耳。然此尙未能解決一切之複雜問題。此等憲法上之複雜問題，已在第四章(按係指『近代銀行』)討論之，不再贅述。」

「次請論國有商業銀行之計劃。就予所見到者，已發生有重大之論點計共五端。予將列述五個論案，以爲此五項論點之發凡。此五個論案之一部或全部，當爲主張國有者所贊同。惟藉此種方式以作討論，並未可視爲予即贊同此等論案。」

「此等論案爲：

(1) 今日之商業銀行，其營業「效率」，當「較」國有銀行為「低」。(此可視為「效率論點」)。

(2) 分立之商業銀行，若欲由中央銀行加以適當之控制，殆屬不可能(此可視為「體系定奪論點」)。

(3) 貨幣之創造，本為國家之特權，而商業銀行，既為貨幣之創造者，即不應受私人所控制(此可視為「創造貨幣論點」)。

(4) 分立之銀行，其所居之地位，足為在進行由資本主義經濟組織轉變為社會主義經濟組織中國有化產業程序之障礙(此可視為「普遍社會化論點」)。

(5) 縱然在實施國有制度「進行」中或將遭遇任何金融危機之痛苦，然由(1)至(4)各項論點以觀，其所舉示國有之利益，實已值得此制之採行(此可視為「過渡時期論點」)。

(二) 後部(西耶斯對前部五項論案之意見) 「由上述，照予見以為若嚴格言之，則贊成國有者當要接受(1)至(4)各項論案之一部或一部以上，且亦應贊同第(5)項之論案。或有贊成(1)至(4)項中任何一部或所有全部之論案而不能贊同第(5)項之論案，此可視為反對派。反對派必須正式否認第(5)項之論案；但倘亦否認(1)至(4)項中之任何一部或所有全部論案，則其對第(5)項論案之否認與其對在銀行國有進程中隨着引起危機一點之懷疑，兩者間並無矛盾之處。」

「效率論點」並非演繹的論據所能推斷之論點。第一項論案之要點爲：銀行在私人控制之下，其對分配貸款與轉移存款之效率，不如公有銀行之高，贊成此項論案者務須指出現行制度顯著「浪費」之處而銀行固有後此種浪費當可消除。此由私人銀行利潤之不必要之高，或其開支之不必要之大，或二者兼而有之，各點即可見之。關於利潤之水準問題，只指出少數銀行之求其利潤達到同一水準及因此而發生不正常利得獨佔之可能，尙恐不足。市場之不完全，未必即謂可有過份高額利潤之必然的可能（可以英國鐵道情形例證之），此僅使不必要之高額利潤爲可想像得到耳。實際問題乃爲：銀行果獲得或果可獲得不必要之高額利潤？至關於目前之利潤水準情形如何，實無法加以確切之陳述。因銀行所刊露之損益報告書，鮮能顯示之。就所公佈之盈餘觀之，目前銀行股東自然未得獲取不必要之高額股息；惟吾人或可如此置論：銀行股票所得與優等股票所得兩者之差額，實不足以抵償此兩項所得在各種商業貸款中明顯的慢性下降趨勢所含有之風險。因吾人對其中最有關係之事實部份，無從獲悉，故亦無從在任何方面趨下任何之確切判斷。」

「至關於開支之減低是否可能一節，吾人應知商業銀行既以獲取最高度之利潤爲企圖，自務求開支節省至最低限度。此可對一部率直之論者謂吾國銀行缺乏效率一點，作一答覆。誠然，商業銀行或有不對之處——例如關於行員之僱用——，但政府部門亦不能謂爲無過失。問題是：在何種制度之下，過失可以減少？此實爲關於一切經濟事業之應否由公衆控制抑由私人控制一般問題之一，而非獨於銀行方面爲然，故在此不擬加以討論。第關於開支問題，有兩特點，不可不注意及之。第一、在同一地點

已設有任何之銀行一家，更設立有四家或五家行處（每一個大銀行設立一家）之多，其存在是否需要？第二、在如此多之地點設立銀行行處（及其所營之自由業務），是否需要？關於前一項問題，可以如此置論：設若各大銀行均行合併，則大規模經營所致之經濟利益，當可實現，預期之經濟利益究爲何種，此乃屬技術問題，各銀行經理對此應能作甚確切的答覆。惟在目前（自從「銀行合併問題委員會」於一九一八年作報告之後）政府之政策，對各大銀行之合併，不准予實行；倘准其合併，即不予國有，或亦可致較經濟而有利的經營。此並非僅爲現行制度與國有制度兩者「對立」之問題，實係現行制度「或」即是可以自由合併之制度與國有制度兩者「對立」之問題。至第二項問題乃係關於公衆方面所確需要銀行勞務數量多少之問題。在現行之不完全競爭制度下，各銀行所取之手續費額，係標準化的。各銀行彼此間之競爭，乃只限於其所供應勞務之品質與數量。在顧客方面，既知手續費實際上到處都係一樣，自然務求得到最妥善之勞務——自趨往最便利之銀行及其招呼最週到之行處，與其來往。銀行各種自由業務因此自隨之而遞增，而行處之家數亦然。每家銀行，爲維持其地位起見，務必求其所供應勞務之質量兩者，不遜於他行。種種不同之各個銀行，其所供應之勞務，彼此相類，而所取之手續費，又並無不同，銀行之顧客對此惟有加以選擇而已。至於在銀行取費大而其勞務之品質則較美而量較大與銀行取費廉而其勞務則較微，兩者之間，顧客實無選擇之必要。顧客或甚顯然與具有第一種情形之銀行往來而不喜歡後者，或樂於與後一種銀行往來而不喜歡前者。吾人並不知目前乃無選擇者。純然國有化之施行並不能解決選擇問題；但苟彼非爲其所願擇者則人民將循各種途徑以對浪

費較少之制度表示愛好。此種論據，自足以說明將可確切供應公眾需要之一種屬於私人企業的制度之假定（當競爭為完全時，則此種假定自屬合理的）之不能普遍應用於一種屬於不完全競爭之制度。

「體系完整」論點乃為考慮中央銀行已有之各種利器或可供使用而仍維持商業銀行之私法地位並無矛盾之利器之適當與否問題。關於此方面種種相持不下之論據，曾於前列各章（按係指「近代銀行」一書內）舉述之。中央銀行實際上既必須為一公的機構，是則體系完整（以求確保完全之控制）之須包括商業銀行之國有化，殆屬必要。」

「第三項論案乃根據此牢不可破之傳統觀念，即貨幣之創造為國家之特權是也。任何私人團體是不應在貨幣之創造從中獲利。此蓋為十九世紀中人均承認之一種論案（此特別為皮爾爵士（SIR ROBERT PEEL）所擁護，此一英國政治家對此事件花了最多精神）。吾人對此表示異議，亦未嘗不可。亦有一部分反對銀行國有者以此種論據為是，然對商業銀行因此即應收歸國有一層則加以否認，蓋彼等否認銀行能創造存款，同時亦否認銀行存款為貨幣之一種也。在前行各章（按係指「近代銀行」書內）即已指出銀行如何能創造（設「創造」一詞係用作普通意義解釋）存款實屬毫無問題；就予所知，任何經濟學家對此項論案是不能否認的。惟第二問題即發生：銀行存款可否視作貨幣？予在本書（按係指「近代銀行」）曾早已言之：銀行存款之被稱為貨幣與否實際上無關重要。為分析起見，若此僅為關於字義上之事件則對此問題毋須加以討論。然倘視為一個國有化問題轉而審察貨幣之含義，則應研究究竟實際上此僅為一字義上之事件與否。現或可如此置論：銀行與投資信托公司實無差別，兩者

皆以資金貸與各種不同之借款人，而此項資金，即爲對其存戶股東之負債。從某種意義言之，或可說銀行存戶與投資信託債券持券人是相等。設若銀行之利潤應歸諸國家所有，而投資信託公司之利潤，則豈獨能例外？像此類之論據，均漠視基本之特點，由此特點一則可以區別銀行與其他企業之不同，一則就予所見足以應用「貨幣」此詞於銀行存款也。銀行，非其他企業可比，其所以能獲利者因毋須以其資產比對其負債（係根據衛爾Parret Whale先生所言，但以之引用於此方面，則未可由彼負責）。銀行之所以不需以其資產比對其負債，乃因其負債在清算他人之債務時普遍地爲人所承受——換言之，就「貨幣」此字之普通意義而論銀行之負債即爲「貨幣」也。然或有對此仍不無其他意見。無論如何，予相信此等意見乃爲附屬問題而第三項論案之是否正確則繫乎此。

「倘若對普遍社會化政策予以贊同，則「普遍社會化論點」始具有其重要性。或有基於第（1）第（2）或第（3）項中任何一項之論案從而擁護國有化之施行者，但不必即爲社會主義者；設若基於第（4）項之論案，則當以其所居之一般政治地位爲依歸，假如吾人擬逐一將一切經濟活動下之主要事業施行社會化，則在社會化進程中，銀行國有化之施行，應居於先，抑延至於後？是故與其說此爲國有與私人銀行對立之問題，毋寧謂爲一個屬於「銀行國有化之施行合時與否」問題。主張提早銀行國有化之施行者謂：在過渡期間仍爲私人控制之銀行可能拒絕貸款或至低限度對已實行社會化之產業可能予以岐視的待遇因而妨礙普遍社會化之進程。私人銀行何以將採取此種行動，誠難以理解。其實此種或然的借款人，其將提供之保證，不啻即爲「國家」之保證，銀行家對此應樂意予以承受。

誠然，若貸款出於非常高額之利息，銀行或願爲之；但倘銀行如此之愚昧，從而與掩有民主權力爲後盾可以發號施令實行社會化之政府齟齬，則政府或可立刻將其付諸國有，以爲恐嚇。銀行當知政府係佔上風者，自必在業務上好自爲之，殆無疑義。在國家社會主義一般制度當中私人銀行業無地位可言，對此，吾人自當一致承認。至在社會化進程中銀行國有施行之提前，其需要則不甚顯著。」

「危機論點」則視乎公衆之反應如何而定。倘若銀行國有化將臨實現，實際上會引致危機否？此則視乎銀行存戶對於國有推行贊助之程度如何。倘各銀行存戶擁護國有政策，當無困難發生。倘人皆擁護國有，則國有之施行，自可保證確無不利之處。但倘（可能的，但未必確定的）國有之施行，其權力主要地取自非存戶或保持有極小款額之存戶，則可能引起衝突。在各存戶方面，或不明瞭國有實施之情形，或意圖對國有策略有所妨礙，此均足以使其有所戒懼。然存戶將能有何所舉動？彼等當然可能要求以其銀行存款換取英格蘭銀行之兌換券。倘吾人確切明瞭其中情形，則謂當商業銀行行將改組爲國家機構時存戶甯承受中央銀行之負債而不願承受商業銀行之負債。此殆屬不可想像。設使公衆確須易取兌換券，則可仿照一九一四年之措置，一面由具有再貼現權宜之英格蘭銀行擴大貼現範圍一面增加保證準備之發行（按係指無黃金準備的兌換券之發行），即足以使各銀行應付此種情形確。」

「尤爲嚴重者：公衆或將其所有銀行存款變賣於外匯市場而甯願持有外幣（或黃金）。保證準備之發行一增加，便即刺激國外英鎊市價之下降，因而可能更使金鎊價格在外匯市場下降之趨勢愈烈。」

此種不利於倫敦之外匯趨勢——甚或至於極度——當或為在施行國有政策中而遭遇富有階級之反對所致最嚴重不過的結果。訂立外匯管制暫行制度或可制止金鎊逃避之一個有效辦法；但倘能由政府拋售黃金與外匯於市場以維持外匯率，則情形當遠較為穩定。任何一種外匯管制辦法當對英國國外市場發生重大之影響，蓋倫敦為一個龐大金鎊集團的中心，保持有其他多數分子所有貨幣之準備金。是故設使倫敦保持有值十萬萬英鎊之黃金，其對於國有政策，當比只保持有一萬萬英鎊之金鎊較為安全。設富有階級擁護國有政策，則危機當可減輕其嚴重性。由保守黨主持之政府施行銀行國有，當較勞工黨主持之政府為易，正因為十年前歷屆保守黨當權之政府曾能順利發動推行各項社會主義策略也。至此已詳細說明論者所指國有之施行足以招致有害的金融危機一點，而其所論為正確抑不正確，此與時機之情勢關係如此之深切，是故一般言之，此種危機將對於國有之施行究竟有無極端不利之處，實無法加以論列。」

「予自信關於本章（按係指『近代銀行』書內第十四章）最初提出之五大問題，亦已詳加說明，而此等問題與許多附屬問題互有關係，所有附屬問題，又均為任何立志專攻國有問題之人所應行注意者也。國有問題之最後裁判者，乃為政治家，非經濟學人也。然對銀行制度機構之瞭解，應可協助吾人明瞭種種尚在爭論中而未獲解決之問題，倘本書（按係指『近代銀行』）已對銀行制度與機構方面之解釋予以助力，則即已達到其原來命意矣。」

## 二、論西耶斯之銀行國有說

西耶斯探討銀行國有問題，雖其所言及其所言範圍有限，然可謂慎重將事，至於極點，惟過於慎重，有時反使人感覺光景之迷離，甚或資引起誤解而致對其立場及論斷果敢心發生懷疑與藐視，亦屬可能。至其全章所述之精華，實應集於其所揭櫫之五大論案及其所分析之各個論點，容後再詳加以評論，茲先就其對此問題之外景，或插曲，稍予以檢閱。

第一、銀行國有問題，究竟為政治問題耶？抑經濟問題耶？西氏首先聲明：「本書……並不涉及政治上所爭執之問題。」，繼則確定：「……而對於政治上所爭執之一點——銀行應行國有化或社會化之建議——，……」，再則結語，曰：「國有問題之最後裁判者，乃為政治家，非經濟學人也。」。是則照西氏所云，銀行國有問題，純然為政治問題，應毋須乎加以論列矣。但轉一方向言之，復據西氏指陳：「問題是：在何種制度之下，過失可以減少？」，「……人民將循各種途徑以對浪費較少之制度表示愛好。」，「……最後決定金融政策者必為國家。」，「……貨幣之創造，為國家之特權……」，「……」，「山保守黨所主持之政府施行銀行國有當較勞工黨主持之政府為易，……」，「……」，渠本人又屢提及制度，屢牽連政府，屢捧出國家，一面雖否認銀行國有問題為經濟問題，一面意圖專行討論所謂「就經濟學者對此問題所見到之主要爭點」，另一面復無法脫離此問題所含有的兩面的雙關性，遂又不得不不知不覺之中自然而吐露政治有關之事件矣。探西氏之口氣：「……設若基於第（4）項之論案，則當以其所居之一般政治地位為依歸。」，則政治問題與經濟問題又為不可分矣。其實，政治與經濟兩者之問題，廣義言之，往往為不可分，「一六一五年蒙特西里的昂（Antoine De Montchrestien）

en)之號稱現在所謂之「經濟學」爲「政治的經濟」，即職此故。據基特(Charles Gide)(註十)釋稱：「從術語上觀之，如同其他科學焉，只用「經濟」或「經濟學」一字以命名吾人研究之此種科學，或較爲適當，然此字在古代係指家庭經濟，而蒙特西里的昂加上「政治的」一形容詞，即表示此種科學已不復涉及家庭的經濟而係關於國家的經濟，尤爲特別妥切者此詞不啻即宣佈歷史上一齣革命，即近代歐洲各強大國家之建立是也。」

再廣義言之，銀行國有豈獨爲一政治經濟問題而已，亦可視爲社會問題，更可視作法律問題。銀行國有實爲一種社會秩序。社會秩序乃彼對人類互相間行爲之一種限制，或鄭重而言，係一種命令，由此種限制或命令遂形成一種共同奉信之道義上不成文的習慣而賴法律與政治力量以爲維護及執行。設吾人承認銀行國有爲一種制度並含有社會制裁之機能，則其得以存在，必爲基於社會對於一般人類行爲認爲善或爲惡之一種「天經地義」的概念，是必爲一種社會秩序無疑。銀行國有，亦爲一種法律行爲，即西氏本人亦承認銀行國有與憲法有密切之關係，雖然渠未明白呼其爲法律行爲。形式上法律係一種命令，實則來自或相等於一種強制的權力。所有經濟行爲離不開其與法律的關係，例如銀行私有制度，係憑藉法律對於私有財產之承認的基石以爲護符。又例如銀行國有，亦基於國家對銀行所有權之確定歸屬於國家之一種法律概念而來。其實「銀行國有」四字本身，即足以顯示其所牽涉各面問題之廣及其性質之繁雜：「銀行」，乃爲經濟行爲，亦經濟制度也；「國」，政治有關體物也；「有」，法律上所有權之隸屬問題也；合此三者，則與社會秩序等也。不過吾人視此，係假定以經濟

特別是經濟制度爲大前提，而所謂政治、社會與法律各分子也者，均唯經濟一因子爲首是瞻而已。明乎此，則銀行國有問題之裁判者，乃爲社會學家、政治家、法律家及經濟學家，而首席裁判者，厥爲經濟學家也。另一方面言之，經濟學家缺乏經濟學之各姊妹社會科學學識與或具有此等學識而故意逃避其責任者，則非真正的經濟學家，亦適當之銀行國有問題裁判人也。

英人多愛好穩健，西氏亦難例外，惟在目前英國政治家亦大談其經濟問題，而其中傾向於進步思想者，尤爲不鮮（註十一）。哈理士（J. H. Harris）在評論（註十二）英帝國時曾謂自從一九二九年不景氣之後英國政府大部時期係由保守黨攬權而該黨大抵實爲強有力的企業與銀行業之政治上發言代表人而已。但今日彼邦情形，則頗爲兩樣：貴族議院保守黨領袖沙利士卜里侯爵（Marquis of Salisbury）最近於其所著「論戰後英國保守黨之政策」一小冊中強調產業應如何受國家指導與管制（註十三）。一九四二年當自由黨舉行大會之際，佔少數之放任派慘遭失敗而一種半社會主義化之新政策提案則爲多數黨員所擁護而獲通過（註十四）。即被視爲英國大企業家之一之葛圖爾迪爵士（Sir Samuel Courtald）探討政府與產業關係之將來時亦認爲政府對產業所加之管制將來必然繼續存在（註十五）。凡此尤足以證明政治與經濟之不可分，大勢所趨，不容烟避，設西氏身處其境，恐亦難視若無睹也。即渠本人亦何嘗能緘口不談政治，惟所論列政黨與銀行國有施行之關係一節，仍不無疑問之處。

第二、由於西氏所據大前提之錯誤，遂使其探討銀行國有問題難免有時陷入游離不定之推論，同

時使其忽略問題中之大處而每從小處計較。西氏對各項論案之分析，往往犯不澈底之毛病，即由此所致。銀行國有之對英國與銀行國有之對我國，因環境與時機之差異，容或使兩國之論家各持有不同之觀點。但撇開空間與時間性而言，銀行國有之論案，決不止西氏所舉五種，而尚有其他論案或比西氏所舉較為重大而較值得吾人注視。例如從經濟方面，就銀行國有作為一種制度而論，可成爲一個重大論案，而西氏所提之「普遍社會化」論案，僅輕輕摩及此點，並不敢試作透視。至如由認識銀行國有爲生產手段及其與資金、信用、經濟政策與行政、行政效果與經濟的理論基礎等各方面之關係，亦足以構成許多重要之論案。再如從政治方面，銀行國有可促進中央集權，可彌補國家財政，可輔助一般行政，可強化政治組織，亦不失爲值得重視之論案。又如從社會方面，銀行國有可以挽救「不患寡而患不均」的現象，可以和諧社會各階層的摩擦，可以寧息戰禍，可以誘致社會秩序之穩定，凡此均可爲大論案也。上節所述密迪在其所著「經濟分析與政策概論」第四章論銀行政策之管理，所陳雖屬普通，惟曾作「除非銀行收歸國有，否則不能保證銀行一定採行信用擴張政策以解決就業問題」之言，此種胆色，則爲西氏所不及也。大概喜歡談最現實事件而力避遠景之瞭望，爲彼邦一般人之習尚，其成功之秘訣，或在此，而其失敗之真因，亦或正在於此。

第三、西氏之大體贊成國有一國之中央銀行一節，頗具進步精神。然不移時旋謂尚有問題存在，即國家對其管制之程度問題，於此西氏尙未能作決定之判斷。究竟英格蘭應行部份國有或完全國有，亦未有明白表示。其實，中央銀行之部份國有，一七九一年即有合衆國第一銀行採行，今之日本、南

非洲、秘魯、哥倫比亞、智利、愛多尼亞、希臘及丹麥等國之中央銀行，亦均已實行此制。至中央銀行之完全國有，瑞典在一六六八年即已開其端，今日尤不乏例，如澳洲、蘇聯、拉脫維亞、紐絲崙與巴拉圭等國之中央銀行就是。即就英國財政部否決英格蘭銀行關於發行最高保證限額之變更職權之行使一點以觀，亦可以推斷該老大銀行之命運。中央銀行之完全劃歸國家所有，殆為必然的趨勢。西氏明知大勢之不可逆，然仍未免帶有多少顧慮的情緒，或另具有一般英人所有之苦衷，大抵因國有需要未至沸點即不倡行耶？

西氏更在其所著「近代銀行」謂金融落後之國家非金融先進之國家可比，應使中央銀行與政府合作，因利率政策與公開市場政策之連用在落後國家不易奏效，是故中央銀行應負起積極的領導政策。固然，惟尚有許多其他原因，或反而言之，即先進國家之中央銀行，不惟要負起同樣領導責任，抑且應行國有化也。

就以上各點觀之，與其指西氏所云為銀行國有論，毋寧稱其為銀行國有說，為較適當也，故本篇之所以採用此題即為此。

次請論西氏所舉之國有商業銀行五大論點及其對各個論點之意見：

第一、關於「效率論點」。因說及效率，就不能不談到利潤及開支問題。西氏能把握此兩問題之重要性及其與存放款之關係，不無見地。蓋銀行所獲利潤不高而開支大或具有相反之情形，則其對於存放款影響之大，自屬顯而易見。西氏謂英國商業銀行目前並未能獲得不必要的高之利潤，惟以其中實

情未盡探悉，故又未敢加以判斷。然就筆者度之，在現存競爭經濟社會及私有銀行制度之下，無論銀行獲得利潤與否以及所獲得之利潤是否達到不必要的高或過份之程度，必有其癥結所在。設獲利過多，或係由於獨佔之形成，或由於金融資本地位居勢之優越，或由於對顧客作過份之取求等種種原因有以致之。設獲利過少，或竟至有所虧蝕，係由於同業間競爭程度之銳利，或由於社會一般經濟之衰落，或由於資金供應之過多，或由於經營技術之不良等種種原因所以發生。兩者均非社會之禍。然私人銀行業唯一目標，厥為追逐利潤，殆無疑義。若望其營業原則基於成本價格或在成本以下價格一如可能為國有銀行所能行以爲國民經濟利益打算，則屬不可能之事。試問今日吾國之商業銀行甘心承做農業貸款否耶？然銀行爲特種之經濟事業，既承認銀行爲「貨幣創造者」，則其所經過此形式而獲取之利潤應歸屬國家，又何待辯？利潤之多或少及過份或不過份，乃屬次要之枝節問題耳。西氏本應提出並側重製造貨幣一點也。

其次、關於開支一節，西氏首先承認在同一地點設有四家或五家行處之不妥，遂謂如採行合併，即不國有亦可減除浪費。當然，合併比不合併較好，但國有勝過私有制下之合併之好處，西氏尙未敢決定。銀行在私有制度利益交爭情況之下果能完成圓滿之合併否，合併後所產生對社會貢獻之效能果能增加否，想西氏對此，亦難以置答。目前英國政府之不予各大銀行合併，其或有若干之苦衷在耶？再西氏舉出社會對如此之多的銀行之設立之需要與否問題。在自由競爭制度之下，其需要或可籍自然調節原則而有所增減而存在或淘汰，至其結果，係由顧客對銀行之選擇所致。誠如西氏言：「吾人並

不知目前乃無選擇者。」，但渠繼稱：「純然國有化之施行並不能解決選擇問題，」。惟假定在全盤銀行國有化大前提之下施行銀行國有，將各類銀行就區域上及家數上作合理之分配，此則不必爲西氏所憂慮，因國家最高銀行有關設計行政當局，可代人民爲選擇之工作也。商業銀行一面追逐最高利潤，一面又求盡量節省開支，誠如西氏所見，但此不過只就個別銀行單位着想，若就所有銀行併計而論，亦未必能達到理想之節省程度。姑舉一例：銀行廣告，或爲必需開支之一項，故一個銀行單位不可無廣告，合一切之私有銀行廣告費用，數額實可觀，但倘國有後，把個別單位減少，即可能隨之而將廣告費用減少。況傾整個國家之力量，於合理的計劃中，以求節省，此勢非私有銀行所能及。西氏一面承認商業銀行或有不對之處，一面又謂政府亦然。例如就行員工作效率而言，商業銀行之不能避免僱用私人及人事制度之未能臻於合理化，以之視在國有制度下政府可集中，吸收與訓練人材，以及劃一行員管理辦法，此西氏所應知兩者間利弊之懸殊也。至如國有化後銀行彼此可以免除「割喉競爭」，均衡盈虧及與政府保持密切關係協助推行政策與實施計劃經濟因而增加內在在外之效率各點之不能爲私人銀行所願爲或所能爲或所優爲，西氏迄未舉以告吾人也。統觀西氏關於此一論點所言，雖其內容特別多過其他論點所載，惟似並未能握着要害，亦未能脫淨模稜兩可與躊躇莫決之泥漿也。

銀行事業，其業務繁雜性之小及其管理之簡單化，又非其他許多經濟事業可比，是故國有銀行與國有產業或國有土地，其難易性迥然不同，而國有銀行實則輕而易舉之事。吾國銀行業效率已達到相

當水準，國有不難，英國之銀行固無足論矣。前曾言之，倫敦大學舉行國有辯論會有以英格蘭銀行爲例，謂彼已升至令人滿意之效率水準，國有後並不見可能將其水準再行提高。吾人或可勉予承認該行就其經營技術方面或已儕於最上乘，此外此種論據究竟係真確與否則視乎其所謂效率是僅指此，抑或指其他或且較此更爲重要者而定，若從銀行之社會性的效率而言，則國有銀行之效率，自當比私有銀行爲大。

第二、關於「體系完整論點」。金融高度發展之國家，其中央銀行所持有之控制金融利器，在相當條件下，確能發生相當之力量，但未可謂如此即能達到體系之完整，更未可謂如此即可藉口維持商業銀行之私法地位。利器爲一件事，使用利器者另爲一件事，被利器所加及者又爲一件事，倘三者均由國家所有及由國家權力所行使，當可收較宏之效能。西氏竟果敢在此下斷言謂體系完整之須包括商業銀行之國有化爲必要，誠屬難得。至金融系統之須一元化及全盤統籌之必要，此爲此論點中所應補插之點也。

第三、關於「創造貨幣論點」，西氏在其原文已提出若干問題並會自己予以滿意之答覆。須承認貨幣之創造爲國家之特權，更承認銀行能創造貨幣並確定銀行存款爲貨幣，其發揮所論之透澈，亦屬難得。此爲銀行國有論之一大撐持點，實牢不可破也。西氏既明乎此，則其對銀行之利潤問題，早應借助於此點以爲引論。

第四、關於「普遍社會化論點」。除非反對經濟事業社會化政策，否則此論點完全不成問題，因

贊成社會化者必須贊成銀行國有化也。誠如西氏言，此僅爲一個實行國有時之先後問題而已。據羣觀察，銀行國有施行之提前，並不需，認爲私有銀行不足爲在社會化中之產業之障礙，因一面產業向銀行借款有國家爲之保證，可策安全，一面政府具有權威可以隨時操縱銀行之私有或國有之命運因而銀行不致不遵從政府之政策。至銀行國有不提前施行之利益，西氏則未有舉出。既然謀經濟事業之普遍社會化，而銀行事業遲早必在社會化之列，爲何不將輕而易舉之銀行國有化先付諸實行？或有慮到提早國有化銀行恐引起金融危機一層，但不提早，果能否避免危機？若然提早，是否真能引起危機？大抵英人對於艱辛締造得來曾經滄海之歷史老產兒英格蘭銀行與五大銀行迷信太深，視若靈善靈美，滿有「姜太公在此，百無禁忌」之感，倘萬不得已時非國有不可，以爲早變爲國有固可，遲收歸國有亦無不可，沒甚關係。愚認爲西氏所言，亦基於此種心理，未免太過樂觀。總之，平心而論，在普遍社會化進程中，銀行國有化施行之提前比之延後，利多而害少，殆可斷言。此不獨於國家普遍地推行社會化程序之大前提之下爲然，即於執行部份經濟事業社會化之國家甚致如實施統制經濟制度之國家亦何莫不然。因金融手段爲一切生產手段之張本或鎖鑰，銀行先在國家掌握中，受國家任意直接指揮，總較對私人銀行之間接的指揮爲愈也。

倘西氏所指之「普遍社會化」，不屬於計劃性的經濟改編程序，則銀行國有施行提前之需要，或不至極高，然亦不致爲不顯著。哈伯特（註十六）敘述蘇聯實行全盤國有秩序時，謂它首先於一九一七年十二月十三日將全俄銀行一律收歸國有，而後國有工業企業，土地，國外貿易以及重要商人之存

貨；他描寫它的金融計劃中之聯合金融計劃謂該計劃之最重要部份乃係關於國營工業方面，故所謂金融計劃，其副本即為原料計劃，因原料成品之產銷，新建築之實施，現有工務，建築設備等項之改建，均包括於原料計劃內，如此金融計劃與原料計劃兩者必相符合。故蘇聯之經濟計劃委員會實為經濟參謀本部而蘇聯之國家銀行不啻即等於一切經濟事業之審計部，經濟事業與金融，相輔而行，息息相通，舉凡資金之運用，金融之控制，毋須乎採取西氏所指之中央銀行之利器，此應為西氏所知之者。即羅斯福總統與希特勒、墨索里尼之徒於各實行其新政時亦靡不先對金融機關有所措置為快。我國倘欲催促經建之成就，則實行銀行國有，當比試行慢性之銀行部分公營、公營、國營或公有較為適當而迫需。此正可借用西氏之指中央銀行在金融落後國家當普通銀行業務尚未發展時應負起積極領導的責任之主張而將主題加以變易以引用於此處以為提示，惟余意實則指在經濟落後之國家姑無論係在採行普遍社會化政策與否當國家參預獲取銀行管理權與所有權時更需要採取澈底之手段始為較能奏效也。余自民三十一年以來曾屢為文呼籲國人注意銀行問題及其國有化之必要者即基於此。但余正為此言，並不即連帶地表示經濟或金融進步之國家得以延遲國有為較宜之意，反之，就算西氏係看着英國而說話，余仍不能對其所言予以同意。至倘若英國某種產業如煤礦或其他本身不可收拾至於此地步而應及早付諸國家所有，則為另一問題，仍未可以為延遲銀行國有化之藉口。

第五、亦即最後，關於「危機」，西氏在其原章之前部所舉之第(5)項論案，即係所稱為「過渡時期論點」，余完全予以贊同，惟羣在原章後部所稱實具有與此同一本盾之「危機論點」之下所述

渠本人之意見，余則認爲不甚正確，雖然渠至結論時尙未能確定國有究竟足以引起危機與否及危機對國有有無極端不利之處。首先，西氏過份迷信銀行存戶之威力，一似存戶之一舉一動一進一退足以左右國有施行之失敗或成功者，此與彼在「普遍社會化論點」中過份迷信政府權力在程度上完全無異。在決定採行國有政策前，政府豈可貿貿然不對存戶之可能舉動或其他或可因此而起之危機作週詳之計算及對策以防患於未然？在事後，或事前，如西氏所認爲如此有權力之政府縱有危機發生，又豈不能發號施令盡指揮鎮壓綏靖之能事？此雖爲技術上之複雜問題，但防阻提現及資金外逃等措置，亦非屬不可能之事也。證諸戰時各國之非常的動員設施，尤足相信。在此方面，主觀的權力之運用實較客觀的行動之尊重爲重，紳士協定，際此一髮千鈞之秋，似不可引用也。

其次，余雖尙未明白西氏到底有無政治背景及其所屬政黨爲何，但渠究似嫌過份迷信保守黨之政績及該黨所代表之富有階級之權勢。第一、西氏謂倘富有階級擁護國有政策則危機當可減輕，然按諸情理與事實，試問富有階級有無擁護銀行國有之可能？更有無擁護「普遍社會化」程序之可能？或又甚至有無承認銀行存款爲貨幣從而承認貨幣創造爲國家特權之可能？反而言之，西氏之所云，不啻卽類似「設資本家擁護社會主義則危機當可減輕」之假定。誠如西氏所迴憶，十年前保守黨或作有較爲進步之政績，但證之正所舉述哈理士對於保守黨與銀行密切關係之指摘，而假定西氏所言「設富有階級擁護國有政策」爲是，則依照邏輯推論，其所得結論當一如西氏所推斷無疑。倘保守黨於實施銀行國有時仍撥政權而多數黨員均附議正所舉引之沙士卜里侯爵對銀行控制有如同其對控制產業之主張，

則推行國有政策，誠亦可如西氏所料，當爲較易。然政海起落，變化無常，待至英國果行實施銀行國有，西氏又焉能料及屆時或爲勞工黨主持之政府不比保守黨爲較易於推行乎？當然，西氏所陳，又爲站在英國經濟光景現實面前而說者，固無足怪也。

分析西氏對其所提出五個論案之意見後，余可對銀行國有試作一屬於西氏本人獨有之「民意測驗」結果如下：

關於第（1）項論案，西氏之態度，似不甚清明；關於第（2）第（3）兩項論案，西氏之肯定態度，極爲顯著；關於第（4）第（5）兩項論案，西氏雖對於國有之實行有種種細微週到之顧慮，然此大抵爲技術上之顧慮，其正確與否，毋傷害其明顯地所傾向之肯定的原則，余且恰好可引用西氏本人之言：「……照予見以爲若嚴格言之，則贊成國有者當要接受（1）至（4）各項論案之一部或一部以上，且亦應贊同第（5）項之論案。」原鑒奉還於西氏本人，是則就其先後所說，姑勿論其所言爲經濟有關的，抑涉及政治，或站在任何立場，西氏洵可稱爲銀行國有贊成者也。

### 第三節 銀行國有論

#### 一、銀行國有化理論短評

銀行國有，乃爲我國既定之國策，固毋庸置辯；而又爲國父之遺教，亦昭昭然若揭。國父對國有——包括銀行國有，——問題，反覆神論，已如前所述，誠恐曲解之流，仍在五里霧中，用特不

詳詳贅，再恭引 國父之明訓，以作結語。 國父在講明「民生主義與社會主義」時，曾謂：「……故一面圖國家富強，一面當防資本家壟斷之流弊，此防弊之政策，無外社會主義。……現今德國即用此等政策，國家一切大實業，如鐵路、……等事務，皆歸國有，不使私人獨享其利。英美初未用此政策，弊害今日大見。美國現時欲收鐵路爲國有，但其收入過鉅，買收則無此財力，已成根深不拔之勢。惟德國後起，故能思慮預防，全國鐵路皆歸國有。中國當取法於德。……」，又稱：「……不知者以爲商辦，其權何必操之于國；但不知國爲民有，國有即民有也。……」 國父另在「民生主義第二講」，說：「我們三民主義的意思，就是民有、民治、民享，這個民有、民治、民享的意思，就是國家是人民所共有，政治是人民所共管，利益是人民所共享。……」，是故，銀行國有，就三民主義立場而言，是到民有、民治、民享之路；就經濟立場而言，是到真正的經濟民主化之路。

即在英美，因時勢演變，經濟上之個人主義，亦已爲時代所擯棄；銀行國有之反對理論如放任政策與折衷政策，亦已逐漸趨於沒落。堪稱古典派優越之英吉利，今一變而爲銀行國有之大本營，殊使人興今昔之感；然事出並非無因，由柯爾、密迪、西耶斯等之著述，即可見那島國四面經濟思潮盪之一斑。哈佛大學，亦素爲美國古典派蕃殖及盤據之所，現亦一改本色，而竟發出銀行國有之論。法國因慘受戰爭之教訓，更急急於把銀行國有的理論，圖謀實現於政治行動上。甚至英人亦爲我國銀行制度（所有權方面）作打算，而我不少人士仍在空談故作曲解中。又可知銀行國有思想上之運動，不獨於英國爲然矣。

余對於此一問題，經在前行各節敘述各派之理論時一面予以介紹一面予以短評，茲再就此問題範圍以內，略抒管見。

## 二、銀行國有的基本原則

談到銀行國有問題，有一個最簡單的問題，就是礦山可國有，鐵路可國有，甚至森林也可國有，爲什麼銀行不可以國有？難道銀行不是公益的事業嗎？我們相信在銀行事業發達的國家，幾乎沒有一個人不與銀行發生有多少的關係。銀行不獨與個人有關係，抑亦與一切經濟事業有關係，有銀行而後易於開礦山、築鐵路、植森林，銀行實在是經濟事業的大動脈，經濟事業的活潑，要大大依靠金融的力量。除非是反對任何經濟事業受政府支配之外，設若有承認一部分經濟事業是需要國有者，第一步應先國有銀行，銀行未國有，而要謀經濟事業之發展，而要先國有某一部分經濟事業，正如小孩未學行先學跑一樣的不合理抑亦不可能。我們必須認清楚：銀行是鎖鑰事業之鎖鑰，銀行是一切經濟事業的關鍵。德國社會民主黨從事經濟事業社會化運動時，曾認爲成熟的事業才可由國家插手，銀行到今天不獨本身已是成熟，且已落地而伸出它的勢力招致其他的事業以至於成熟中了，還不是成熟的事業嗎？

或謂缺乏個人意識的政府，不宜插手於銀行，插手後適足以毀滅個人的創造能力，殊不知銀行國有是一種制度，吾人且要使其成爲一種法律，一種秩序，一種政治手段，以規範一切的經濟行爲，除非社會是建築在無政府的形態，社會可以沒有法律及秩序嗎？政府原來是積許多個人的意思所湊成，怎

能說是沒有個人意識？又怎能說國家不可以將銀行收回國營？

或更謂政府國有一部分銀行就很多，他們好像是基於「擒賊先擒王」的道理，以為如此，就可以控制一切，殊不知大賊之外，還有無數之小賊，是以銀行要是不國有，否則必須國有一切的銀行。

頭痛醫頭，腳痛醫腳的方式是要不得的，指導的方式原則上是對的，譬如指導小孩讀書然，但有時指導而不受導，教師也難免於加以鞭撻。古典派的反對理論，已成為歷史陳跡，統制的方式，也不能行之永久的。所以銀行國有的折衷理論，於今也有動搖之勢了。愚以為無論是採取怎樣政治體制的國家，納粹也好，法西斯也好，民主也好，社會主義也好，除非國家把握着一國所有的銀行的所有權及管理權，否則無從改善社會的經濟生活及執行社會的經濟政策，尤其是社會化和合理化的政策。因此，愚似還可以在理論上對贊成銀行國有派稍加以補充，茲試從各方面申論之。

銀行國有後，從經濟上而言，固然能產生特效而主要的功能，即對政治社會各方面，亦將發生絕大的輔助作用。

### 三、銀行國有之效力

#### (一) 經濟的功能

(1) 在經濟制度上 前已屢言之，金融事業為一切經濟事業之根本。一切經濟事業都多先要透過金融機關而後能有所活動。若銀行仍屬私有或部份私有，則一切經濟事業必部分地或全部地為私人資本所操縱。另一方面，則產生自由競爭放任經濟制度所給我們的弊病。惟有國有化銀行，才能健

全銀行制度，才能穩固經濟制度之健全。銀行國有，是破壞自由競爭及樹立反放任經濟制度的先決條件。

(2) 在生產事業上 (甲) 社會主義者動輒謂社會生產手段公有後，才能實現社會主義。愚以為金融手段國有後，才能逐漸實現生產手段之公有。(乙) 銀行國有可支配生產，因為生產的資金要經過銀行部門之縝密的預算和考核。國有的生產事業固然要受這樣支配，即民有的生產事業，倘若要取得國有金融機關的融通，也一樣地要受支配。(丙) 銀行國有可使整個國家的生產事業易於作全盤的打算，對生產事業之扶助，將不會失之偏頗，因為國有的銀行不純然是以營利為目的，縱有虧損惟於民生有利的事業仍一樣樂於扶助之。(丁) 同樣的理由，也易於促進生產事業之趨向於平衡的發展。因此，國無供過於求的生產品，亦不致有求過於供的情形。(戊) 銀行藉信用之擴張與收縮可依照國策控制生產之彈性，好比利率升降之控制金融市場一樣。(己) 於是，就可穩定一國生產品的價格。在這樣情形之下，決不會有產業的恐慌或糾紛問題發生。(庚) 銀行國有後，不獨可避免了恐慌，且亦可減除了無政府生產狀態下之浪費。(辛) 銀行國有後資金愈集中，則對於社會生產愈發生堅強的作用，因為這樣就縮短了資本循環的流通期間，從而促進了社會再生產的過程。(壬) 銀行國有可對經濟事業產生「教育」的職能，因而可以提高生產的效能。

(3) 在信用基礎上 (甲) 可減少貨幣數量的流通。(乙) 可發達支票制度。(丙) 可獎進劃賬制度。(丁) 可奠定信用國有的基礎。(戊) 可在某種形態之下由銀行信用部份地代替商業信用

的職能。(己)資金移動及運用之手續及條件可以劃一。(庚)可減少準備金。(辛)國家有一個完整銀行制度後國民對銀行自有信仰心，因此便較易於吸收一般的存款。(壬)存戶可不致因銀行倒閉、合併或改組，而蒙受損失。

(4)在資金運用上 (甲)可謀資金使用之均衡的發展。在私有銀行制度下，由於銀行的個性及其利潤觀念的限制，是很不容易支配資金運用的期限以配合國家經濟發展的需要。惟在國有制下長期、中期、和短期的信用都可在整個體系之規劃下謀適當及均衡的發展，絕無顧此失彼之毛病。(乙)可利便資金之調度。(丙)可隨時任意增減資金之供給。(丁)可置資金於最有用的地步。(戊)可控制私人的資金，阻遏它的逃避，而利用它以活潑經濟事業，結果或可實現一般民衆存款之運用權達於國有化。(己)可不計較資金的報酬之多寡，並且可以減除有資階級的剝削程度，因而可以剔除資金對企業的歧視性及冷酷性。(庚)可隔閡私人金融資本與經濟事業資本之片面獨占的密切關係，因而可以破壞金融資本的惡勢力。(辛)可使資金由下而向上集中，再由上而下作合理的分配。(壬)可使資本市場易於成立以吸收大眾的資金。

(5)在政策推行上 (甲)可收兩重作用。銀行不獨具有金融上的作用，抑亦具有經濟上的作用。這裏指：它還有扶助或經營經濟事業或促進經濟事業之發展的機能。(乙)可以促進合理化、國家化及社會化的經濟政策之實現。(丙)可以產生較合理的分配政策。(丁)可以代替合作運動及其他的社會主義運動。(戊)可以有一貫的政策。(己)可以配合其他經濟事業國有政策之推行，如

白銀、黃金、法幣、土地、公用事業等國有政策，貿易、鑛產等國營政策，以及專賣等財政政策（庚）銀行所得的利益，就變為國家的利益，亦可以說是民衆的利益。

（6）在金融行政上（甲）銀行可以隨時增加資本，不如私有銀行之受股東及種種形式與法律上的限制。（乙）人事上可採取人材主義原則，絕不受私人股東所支配的人事制度所左右，並且可藉此以集中行政技術人才。（丙）銀行既屬國家所有，則可省去以前國家對私有銀行因管制、監督等方面而致的行政費用，也可替代課稅的機能。（丁）系統可一元化，以前所謂縱的、橫的、公的、私的和半公的機構均可合為一體，因此，在機構上可收聯繫之效，而避免營業的摩擦。（戊）可減縮多餘的不必需的機構。因而，在社會方面，可節省不必要的行政開支。（己）銀行行處可作合理的分佈。（庚）可均衡營業所招致的損益。（辛）可以隨時修改銀行條例，易於改變，以適應國策。（壬）國有後整個國家信用，均可由國家任意運用，故大者就可剔除金融恐慌，銀行倒閉的事件，不復再能發生，小者就可免除銀根頭寸過緊過鬆的流弊及投機買空賣空的行爲。

（7）在銀行業務上（甲）可免除同業間的競爭。（乙）可實行專業分工制。（丙）可提高業務的效能。（丁）可使各種性質不同的銀行互相發生聯繫。（戊）可剔除營業之利潤化觀念。（己）可使營業集中。

以上不過就銀行國有後經濟上所發生的機能或利益而論，然所列述者僅為要點耳。至根本上從經濟立場而言，為何銀行要國有，吾人亦不妨臚列原則數端：

(甲) 銀行根本是一種含有「公」的性質之經濟事業機構，其行為不獨密切地影響其他「公」的經濟事業，抑亦足以左右一切「私」的經濟事業之命運，故應國有。

(乙) 銀行既屬「公」的性質，故不應為「營利」的團體，惟國有後才可以剔除營利的概念而代以「成本」的原則。

(丙) 銀行經營的資金是「取諸於民」，故應國有，藉以「還諸於民」，這原與經濟學上之補償原則是很符合的。

(丁) 銀行既為社會而經營，故應由社會而享受。

(戊) 銀行的利潤特別厚大，而且利潤是由授信者與受信者之間所取得，此種所得，幾乎近於「不勞而獲」，故應歸諸國家，而再由國家以他種方法還諸人民。

(己) 銀行乃為經濟事業之鎖鑰事業，因其具有兩重作用的特性，勢不可將此國家之經濟的銳利武器為私人所佔有及運用。

(庚) 銀行因居於控制信用地位，遂得控制一切生產之活動，而生產不得不先於需求遂，不得不仰賴銀行供給資本，故銀行之社會化時期，須與其他重要經濟部門相同，甚至比其他重要經濟部門更早，因此，銀行乃不得不由國家加以掌握。

(二) 政治的功能 銀行國有後對於一國之政治，可發生下列之作用：

(1) 可促進中央集權 政治的基礎無往而不建築於經濟的基礎。在落後的國家，地方主義色

彩通常是很濃厚，割據局面也很容易到處樹立起來，唯一的原因，在於經濟利益的壟佔慾。在較進步的國家，例如美利堅合衆國，因為南北各州的經濟利益之不同，所以銀行制度也祇好採取一種極端的分立制，結果就形成各州都有各州的立法，各自爲政。銀行是經濟事業的樞紐，倘由國家收爲國有，定足以催促地方主義及割據局面之沒落。

(2) 可補助國家財政 銀行國有後對國家財政可發生直接及間接的影響。第一、銀行的利潤，一部分可歸入國庫。第二、銀行配合專賣及國營事業，可增進該類事業的收入。第三、銀行對經濟事業勵行預算、審核等職能，亦可增進該項事業之收入。第四、銀行發揮兩重性作用後，可謀事業之合理的和平衡的發展，當可減少浪費。第五、銀行國有後亦可減除自由競爭的私有制度下之浪費。五者從狹義廣義兩方面而言，俱足以補助國家的財政。

(3) 可輔助行政 銀行國有後，因它與經濟事業關係之密切固可提高事業之效能以致輔助經濟行政，此外如因國有而至減少法律上的糾紛及安定社會的秩序，也可以輔助司法及他方面政治上的行政。

(4) 可強化政治的組織 國有後銀行一方面因本身幾乎係一個行政的機構及行政的部門，於此就可以替代財政部或其他部門一部份的職權，他方面，它也可以藉它所具有的清算、審核等機能以協助國家的設計，審計等行政部門，因此它便可以加強政治的組織或政治組織的機能。

(5) 可協助國家政策之推行 小如一國之就業政策，大若一國之土地政策，均可藉國有化的

金融力量以求推進。銀行既以國家的利益為利益，且其本身就是國家的組織，自然容易於配合國家其他部門政策之實行。在戰時國家政策之推動，依賴銀行更多。

(6) 可促進國家政治主義之實現 政治基礎既建築於經濟之上，是則政治主義之實現，必賴經濟制度組織之協助。尤其是欲求民主的經濟政治主義之實現，非先將銀行國有化不為功。

(三) 社會的功能 銀行國有根本就是一種社會政策，故對於社會方面影響甚多；

(1) 社會最基本的毛病在於「不患寡而患不均」，銀行國有主要的任務，就在於此問題之解決。

(2) 銀行國有可直接予放任政策以致命的打擊，放任主義崩潰後，不獨可以減少階層的摩擦，抑且可以避免階級鬥爭，因而可以避免流血事件之發生。

(3) 銀行國有可以奠定社會化政策的基礎。經濟制度與社會秩序之關係既若是之密切，倘經濟制度之基礎——銀行國有——奠定後，則其他方面之社會化運動，自易於推行。

(4) 可以息滅戰爭。戰爭的基本原因，在於經濟利益的衝突，而經濟利益的衝突，又往往起於一國經濟事業發展之矛盾，假如承認銀行國有可以剔除這方面的矛盾，從而各國實行銀行國有制，就自必漸能撲滅國內的矛盾，擴而至調協國際間的矛盾，就自必能免除戰爭的災難——人類的浩劫或人類的矛盾。

(註一) 見兩氏合著之「銀行與商業」第四六四頁。

(註二)見陳行著：『中央銀行簡論』。

(註三)同上。

(註四)見洛克斯與霍德合著之『比較經濟制度』第四編第十七章。

(註五)見加茲羅夫著汪燦三譯：『貨幣信用教程』。

(註六)見萬鴻開與李竹溪合譯：『蘇聯之貨幣與金融』。

(註七)錄自『金融知識』雜誌一卷二期羅敦偉撰：『新財政政策總檢討』一文。

(註八)著有(1)『英格蘭銀行經營小史——一八九零至一九一四年期間』(Bank of England Operations, 1890—1914.)，一九三六年出版；(2)『十九世紀五十年代金本位問題』(The Question of the Standard in the Eighteen Fifties)，刊載于

九三三年一月份號『經濟史月刊』(Economic History)；及(3)『金本位問

題——一八一五至四四年間』(The Question of the Standard, 1815—43.)等。

(註九)見三十一年一月份『金融知識』創刊號書評欄姚曾慶撰：『現代銀行論』述要一文。

(註十)見所著：『政治的經濟學原理』(Principes deconomie politique) (第二十三版)第一章第二節。

(註十一)見哈理士(J. T. Harris)在一九四三年四月十二日『新共和國週刊』(The New Re-

public)發表之「戰後之英國」(Britain After the War)一文。

(註十二)、(註十三)、(註十四)與(註十五)同上。

(註十六)見(註六)一書第二第五兩章。

## 第五章 銀行國有化之途徑

我國銀行在民十七年以前，可謂完全在自由銀行經營時代，無制度精神可言，民營銀行莊號設立經營之隨便固無足論矣，即就政府銀行而言，大清交通兩行雖早於廢清光緒年間創設，名謂經理國庫，實爲供應政府挪借款項之機構，距政府銀行之職能甚遠，曷能指爲中央銀行，外商銀行又可在我國境隨意設立，復可任意經營，跌蹄所至，民族銀行無法呼吸，大有喧賓奪主之勢。此時銀行情形之混亂與及銀行受黨敗政治影響之切，實可反映於民十三年八月十六日 國父中山先生在廣州對中央銀行開幕之訓詞：「……我們都是聰明人，……一定明白吃穀種和雞毆的害處，……能够保護這個中央銀行，就是保全種子，此時能够保全這……種子，將來的發達，便未可限量！」。廣州中央銀行雖稍具中央銀行之雛形，離近代化中央銀行形態尙遠，惟以其設立後發行現金準備常達六成以上一節以觀，則政府銀行之趨向制度化，即已開其肇端，不無足紀之處。嗣後一直至民十七年，正值國家多事之秋，軍政傍午之際，該行迄未有長足的進展。

我國銀行（或主要地仍只限於政府銀行）稍具制度精神者實自民十七年國府奠都南京始。請先言政府的銀行：是年十月五日，國府公佈中央銀行條例，明定中央銀行爲國家銀行，同年十一月一日中央銀行總行遂正式成立於上海，隨亦於同年月重頒中國交通兩行條例，分別明定特許爲國際匯兌銀行

及發展全國實業之銀行。二十四年六月更公佈中國農民銀行條例，明定爲供給農民資金復興農村經濟促進農業生產之銀行。至是政府銀行制度的輪廓方行構成。政府更於二十四年十一月三日宣佈中、中、交、三行之鈔票爲法幣，由是政府銀行的地位乃顯重要。惟姑從業務一方面而言，政府銀行只有制度之名，而無制度之實，仍難擺脫自由銀行經營的色彩。至關於一般銀行之管理，自民十八年財政部頒佈施行「銀行註冊章程」，才開始具有制度之意義。民二十年繼公佈「銀行法」，惟迄未明令施行。二十三年更公佈施行「儲蓄銀行法」。緣民二十四年間政府擬籌劃改組中央銀行爲中央儲備銀行，但時不我待，抗戰戰事即起。

戰事起後，遂感覺昔日銀行缺乏健全制度之苦。爲暫行補救計，乃一面成立戰時金融管理機構（如二十八年成立之四行聯合辦事總處等），一面頒佈管理銀行暫行辦法（如廿九年頒佈之「非常時期管理銀行暫行辦法」及其三十年之修正法等）。三十一年爲求銀行部份制度化，遂有調整四行業務及四聯總處之舉，其後財部更有銀行法規委員會之組織，其將志在銀行制度之變革乎？余以爲我國銀行制度不變則已，如求變革，必須從大處着力，從最深底處變起，否則恐四十年後，我國銀行一如四十年前（我國銀行史之始點），無起色也。然而吾國銀行究應循那一條路徑以求變革耶？茲試伸論之。

## 第一節 我國銀行國有化之必要

變革銀行制度誠爲一艱鉅之工作。若欲從事變革我國之銀行制度，或不如說，從事樹立我國銀行制度，必須參考過去之經驗與審度我國之國情。甘末爾（Kemmerer）爲南美諸國所設計之制度，未必適合我國之需要，李滋羅斯對我國中央銀行制度計劃之參預，事前又何嘗計較我國之實在情形。威利士自贊其手創之聯邦準備制度，自有其美國人的立場。硬要把人家的東西全盤搬過來，只有削足就履，甚至畫虎類犬，何況人家還正在考慮擺掉了或整理他們的東西？放任的銀行自由經營制度，已爲人所不取，「臨時抱佛脚」方式的新政及統制政策，也漸陷於「立脚不穩」。只從政府之獲取銀行管理權或指導權以謀銀行制度之改革，結果仍未盡滿人意。當代銀行制度的趨勢，遂轉向銀行所有權之把握。我國自光緒三十二年戶部銀行成立以來，經已實行銀行部份國有，惟尙無顯著的成績，一因政治狀況之牽連，二因銀行制度根本仍未步入健全境域，而在於銀行所有權之把握與否問題尙小。目前政治已漸上軌道，銀行制度正好於此時確立，擴觀他人過去之「試與錯」，加以對於國情之分拆，余認爲今後我國銀行制度之中心問題，乃正在於所有權問題。余認爲欲澈底改革我國銀行，必須由國家獨占一切銀行的所有權，理由爲：

一、我國銀行已陷入於先天不足與後天失調的病態

我國銀行僅有四十餘年的歷史，雖謂歷史不長，然也應有相當的進步，但結果只有使我們失望，

這部歷史，毋寧說它是一部失敗史。平心而論，失敗的原因，不能完全歸咎於銀行的本身。在民十七以前，政治一向處於混亂狀態，我國銀行幾奄奄一息，毫無生氣，如銀行業是有發展的話，那只是指外商所有的銀行。所以在此期內，錢莊與外商銀行打成一片，外商銀行要扶助錢莊，爲的它是資助推銷洋貨的一個御用的工具，同時也不願看見有新式的華人銀行生長起來，中國通商銀行，老早已是洋人的眼中釘，於是新式的銀行就無從發展，縱然僥倖能够存在也要得到錢莊老板的默契，且也常常要乞靈求救於他們。新式銀行既無有勢有力的後台，亦無中心的業務，所以往往迫於與軍閥勾結，以圖苟存。錢莊資助推銷洋貨，就造了外商銀行的附庸，銀行推銷無的放矢的公債，就造了軍閥的附庸，推銷公債仍不能維持時又造了錢莊的附庸，軍閥得了公債的收入仍不敷支出時就造了外商銀行的附庸。結果使人皆造附庸者就是外商銀行，造人的附庸次數最多者就是銀行。所以外商銀行的地位是最優越，其勢力也是最高無上牢不可破的，而最苦的厥爲造變料的附庸，或間按來說，甚至造三重附庸的銀行。本來從進化觀點或銀行發展歷史方面而言，我國的莊錢銀號應該是很順適的隨着時代之長進蛻變爲近代的銀行，但正因爲受了外商銀行的薰陶、利誘和蒙蔽，一直到最近，仍屹然不動，這已是最痛心的事，而更使人疾首的是：新式銀行也遭遇了厄運，在這環境之下，無從出頭。

自民十七以迄太平洋大戰前夕期間，軍閥雖已沒落，惟外商銀行依然專橫如故，此時我國銀行雖有圖改進之心，但缺乏改進之力，仍難有所進展也。我國自有銀行以來，成立者先後共有三九零家，至民二十六僅餘存一六四家，而集中於江浙者九十家，上海四十八家，在總數中，商業銀行足足佔了

一半以上。在新興部份的總數中，商業銀行所佔家數，更超過百分之六十四，而其對商業之幫助，往往不及錢莊，實業與農工銀行不及三分之一，而類多僅有其名。同一時期全國銀行資本總額，只達四萬萬三千萬元強，而上海十六家外商銀行，則有六萬萬元強。在民十至民廿一十年期間，上海二十四家大銀行，存款總額由一百增至約三四五弱的比率，而存戶以私人為最多，內以軍閥為最多，又以集中於都市為最多，此外，存於外商銀行者更不勝數計。放款總額增加的速率更低，僅由一百增至二八零強，而活放佔百分之七十，內多為押放，押放又以膠基為主，而膠基又以屬於紗廠與麵粉廠者為主，其次就是證券，再次就是商品與地產。至就全國統計，押放則以商品及地產為最多。民二十四另據統計，全國銀行放款總額之對象，屬於政府者占百分之四十，商業百分之二十，工業百分之十二，農業百分之五。這均足以顯示銀行之盛衰與替情形及其他業務之偏頗性與投機性。說到這裏，還是因為外商銀行的作祟，假如外商銀行無資助推銷商品之利誘，我國銀行業務又何至於此！至於政府的銀行，例如四行，民十七雖稍穩定改善之基礎，然仍未能切實改良，地方銀行則除濫發兌換券外，與商業銀行並無兩樣。此外因公債濫發，存放利息特高，銀行準備常在百分十五之下，信用工具不通流，票據貼現更不發達，這是金融業一般的現象。這就是抗戰軍興以前我國銀行的普遍狀況。

抗戰以來又怎麼樣？自戰事發生後，素稱貿易金融中心之區，幾已完全淪陷，更因交通不便，人民購買力又屬薄弱，洋貨進口數量確已減縮，錢莊依靠資助商品推銷的活動也驟趨柔軟，迨至太平洋戰爭爆發後，外商銀行的勢力也隨之而暫告消失。政治改善的風氣，更隨抗戰愈久而愈形緊張。以前

所謂足以爲銀行發展障礙的因素，應該在此時已不復存在了，由前方撤退回來與後方原有的銀行是應如何乘此良機改變它們的形態，力圖更生，並負起協助國家推動神聖的抗建大業之責任。試僅看看抗戰根據地的重慶：銀行家數的確是比戰前大爲增加，戰前只有三十三家，戰時則添了一零三家（民三十一年初統計），可是合計起來，屬中央及省立的只占三十家，屬商業銀行則占一〇六家；至於比期放款則占全市銀行放款總額百分之五十以上，而在川書行號錢莊放款總額中更占百分之八十之高，比期存款的數量更爲龐大，在民三十全市銀行存款合計約二萬萬元，其中比期存款則占百分之七十。重慶如此，其他大後方的主要城市也有同樣的趨勢。一般的私立銀行固如此，商業銀行更不在話下，不少的地方銀行也是如此。銀行與商號，往往難於辨別，生產事業之投資，則視爲畏途，銀行業這不正常的畸形發展，比之戰前尤爲銳利。銀行墮落到這個地步，到底是誰之過，至是惟有銀行本身才能解答。可幸政府銀行的活動，在政府督導之下，在此時比較尙稍能以國家的利益爲前提，然因督導未頻於澈底，故仍無所大造就，地方銀行的積弊，更尙未能完全剷除。至組織之不健全，人事事務制度之紊亂，技術效能水準之低下，更爲我國一般銀行之通病。

我國銀行四十年前如此，四十年後之今日也是如此，受外商銀行束縛時如此，今日自由獨立也是如此，平時如此，到了國家緊急的關頭也是如此。其實，我國銀行，尤其是私有銀行，刻薄的說一句，已中了很深的毒素，幾至不可救藥，加以自私心、利潤心、輕企業心、缺乏國家觀念心、民族性薄弱心之積習，根深蒂固，若冀望其自覺自動改善，真如升天之難，苟非把其所有權由國家加以獨占，

另起爐灶，從頭至尾，斬草除根，大刀闊斧來一個全盤而澈底的變革，恐四十年後之今日以起，仍是這樣也。

二、我國是一個經濟落後的國家，若要迎頭趕上，此迫急而重大的任務，勢非脆弱自私自利的私有金融組織所能勝任

十九世紀李斯德把人類經濟發展過程劃分為五個時期，就是爲要警告德國人民英國已走入了商業與工業的時期，而把他們的國家還是停滯於農業時期。結果，他所揭舉的保護政策，就得了強烈的擁護，而德意志遂由農業的國家一躍而爲工業的國家（至一九一四年其工業化程度竟凌駕乎英國之上）。我國工業的發展，固談不到，我國還是停留在農業時期，而農業的發展，比諸各國，又瞠乎其後。可是我國人民在百分之八十以上又是靠務農爲生的，農業怎好不求發展？就至農業要發展，同時工業也是急待發展的。我國除非不打出經濟的出路，否則勢不得不跑進工業化一途，而工業之發展，端賴原料供應之無匱，而原料之取給，也端賴農業之發展，農業發展又端賴土地之改良，農工土地一切之發展，必須有適當資金融通之配合方可實現。土地金融是屬於長期性的，勢非私人銀行所能舉辦，農業金融屬於中期性的，而利潤又不豐，亦非私人銀行所願經營，工業金融又非短期信用，不如商業信用之輕而易舉利厚而週轉迅速可比，且所需資金鉅大，更非私家銀行所能爲及所願爲。抗戰之前一切銀行投資於農工業之數額占總額不及百分之二十，非無緣因，戰事發生後，只有政府銀行才能移其業務目標於此，然投資於這個方向，也不能算多，私人銀行更裹足不前。若望私人銀行投資於生產事業

，真是緣木求魚，不濟於事，就算私有銀行肯攤擔一部份責任，因為我國現時尙缺乏李斯德時代德國人之精神德國人之組織及技能，恐也不濟於急。為爭取時間提前我國經濟發展起見，惟有將一切銀行收歸國有將全部國民之資金由國家統籌強迫運用於農業工業方面，因為要如此國家才可以統一意志，劃一步伐及具有整個之計劃，此實為別具重大意義的一種保護產業政策或孕育幼稚產業政策。而此種政策祇是國有銀行才能協助國家推進，私有銀行，只是為執行此種政策之障礙物。

三、為配合我國政治主義與政府政策一切銀行必須收歸國有

(一) 到此時誰也不能否認三民主義尤其是民生主義為療治我國之唯一對策。倘若一切銀行不收歸國有，就無從創造國家資本發達國家資本以節制私人資本，亦無從實現民生主義。民生主義從理論的觀點看，實在是它的姊妹主義的基礎，民生主義不實現，民權民族兩種主義便難以實現，何況中山先生在節制資本方面已特別指示銀行是應該由國家所有由國家經營的。

(二) 其他的國家政策，如中山先生所指示的土地國有政策與及現行的專賣政策和貿易工礦事業國營政策，亦必須取得具有同一精神之金融政策才能配合利便此等政策之推動。健全的戰時經濟政策之維護，尤繫乎在國家支配下的銀行制度之存在。

(三) 我國國家的政策無疑地是趨向於中央集權化，國家化與社會化一途。惟有促進中央集權及國家化才能謀真正之統一；惟有社會化，才可實現遠大的一勞永逸的計劃經濟。譬如新的財政收支系統，是象徵國家化政策之實現，故在收支系統下的地方銀行，必須改造它們的機構及形態，才能與其

取得密切的配合。又譬如要實施計劃經濟，是絕不容放任政策與自由競爭制度之放任的。銀行國有，是到一般政治經濟制度集權化、國家化與社會化的路之基礎。有人說金錢爲萬惡之源，又有人說我國社會像一盤散沙是地方主義的社會，所以銀行國有，就剛剛針對此種流弊。

四、我國銀行業尙未發展成熟，其勢力亦未達到可畏的程度，正可利用此良機將其機構由國家佔有加以澈底的改造，以收事半功倍之效。

凡制度之改變，在其臨近崩潰之時爲之固易，在其勢力尙未達到根深蒂固的程度爲之亦易。資本主義極度發達的國家，是不容易談到甚麼社會改造的方案。在美國新興的城市，市政改革易爲之，但在古老的倫敦，改來改去，猶道仍一樣的曲折紛歧使人易於迷途。到了成熟的經濟事業，還易於交給國家經營嗎？所以，美國當代古典派的議論，是難令人置信的。我國的金融機構，一部份地爲國家掌握，一部如錢莊銀號典當等也趨於自然淘汰的末路，剩下的只是私有銀行，是不難全數收回國有的。而且銀行還沒有與產業發生密切的關係，尙未達到金融資本操縱四方八面的可怕權勢。西洋過去之嚴重教訓與「試與錯」方式之最不經濟，是不容我們忽視的。

五、戰時是銀行國有化千載一時的良機

戰爭是破壞的時候也是建設的時候，自抗戰軍興及太平洋戰事發生後，就銀行業本身而言：第一、外商銀行牢不可破的勢力已暫時自動的消滅；第二、依附外商銀行爲生的金融機關一部已無法自立；第三、銀行不正常之業務如外匯、標金、地產等投機事業已難於經營；第四、銀行除商業有關利潤

之迫逐外，業務已日陷於困難；第五、銀行業之地理上的範圍，較前已縮小；第六、私有銀行頭寸之接濟，已感困難；第七、在此時全球遍是烽火，資金若欲逃避恐難覓託庇之所。所以，現既無外商銀行之阻梗，私有銀行更無外商銀行之撐持，假如政府再能迅速嚴厲限制其商業的活動，則國家縱不即予佔有，銀行亦將難於維持。此外，國家更可利用非常時期之法令如總動員法等給予銀行以種種之統制拘束，甚至必要時亦可出於徵用及軍事制裁等方式而在平時是難於執行而不引民怨者。此誠為實現銀行國有之最好機會，不費多大氣力，不會招致銀行多大之反感，得天時地利人和之勝，實千萬不可放過者也。抑尤有進者：銀行國有後，不獨可以負擔私有銀行所不願或不能建設此次因戰事所受損失的經濟事業之艱鉅工作，抑亦可以為人民樹立百年之大計，以補償人民由戰爭所致偉大的犧牲。

以上均為探討為何吾國應採行銀行國有制度之犖犖大端者。或謂銀行國有後民間資金將不穩減乎，此誠不足憂慮者，因囤積貨物者如遇物價平穩時亦不能長久穩藏貨物，何況資金乎？或謂私人銀行之所有權雖為政府所有，但私人銀行以前所能吸引之資金，恐難隨而為政府所用，是則銀行國有，豈不是徒有其名乎？殊不知資金之可貴，在貴乎用，用又貴乎用之有利，假如政府國有銀行後即強烈的刺激生產事業之發展，同時把握主要之經濟事業，則安恐私人資金之不回籠就範乎？或更謂我國過去國營事業失敗者多而成功者少，銀行豈可例外乎？惟此是整個國家之問題，不是國營事業之片面問題，更不是銀行國有獨自所發生之問題，問題之焦點是在於國家政治之良否，倘國家政治不良，銀行縱然在私有制度之下，亦必無良好結果也。銀行國有之較大問題，還是在於實施時所應循那一條之途徑

## 第二節 我國銀行國有化之途徑

法西斯之實行銀行部份國有與納粹之施行銀行準國有，其採取之方式各有不同，蘇聯初期之銀行國有與後期之銀行國有，其實施之策略亦先後互異。我國國情雖然最適宜於銀行國有，惟我國有特殊之情形，故在銀行國有之進行，亦應有特殊之措置。銀行國有，茲事體大，經緯萬端，加以目前情形之複雜，又非一蹴可幾，反之，如策劃不慎，或竟足以陷於欲速不達之困境。是故欲促進國有之實現，必須先確定國有之範圍、原則、條件、步驟各項，庶克有濟也。

### 一、國有的範圍

(一) 銀行國有並不牽涉其他經濟事業之國有問題。在實施銀行國有，絕不是指其他事業亦概應由國家所有。銀行國有之最根本目的，在於以資金手段控制一切經濟事業，如謂與各事業有關係者即在此處。間或有些經濟事業之國有政策非賴銀行國有後不易實現者，此又為另一問題，應作別論。譬如人民自動組織的合作社之存在，可不受國有後之國家合作金融機關之影響。又譬如弱小之織細手工業，國有的產業銀行，亦得從而扶助之。此皆與銀行國有之原意，並不悖然相反者。

(二) 銀行國有並不一定沒收私有財產，又並不一定要推翻貨幣形態的存在，更不一定要包括信用國有。銀行國有之前，並不一定沒收一切銀行的財產以構成國有銀行的基礎，國有之後，當然是要

否認國有的銀行本身之私有財產觀念的存在，但並不否認其一切之資產負債（其實大部不過是因銀行居間的地位而發生的）的私有權，例如負債項下之私人存款仍不失為私人財產，不過國有銀行站在受信者立場把握其用途之運動耳。貨幣及信用工具流通數量之減少，僅為銀行國有後之一種功能，推翻貨幣及信用制度當為另一問題也。

（三）外商銀行不在我國銀行國有範圍之內。從銀行國有之立場以觀，根本不容外商銀行在我國國境以內之存在。惟基於在國有政策未完全實現以前非常情形之需要或因特別國際關係得對其採取特別之措置如徵用或沒收等。

（四）銀行國有之「國有」二字意義是含有絕對性及全體性的：（1）是包括一切的金融組織；（2）是指所有權之完全由國家獨佔；（3）是指經營權之完全由國家把握或支配；（4）所謂「國有」字，是指必須由中央政府直接行使職權。銀行國有之「銀行」二字在本題係包括銀行、錢莊、銀號、信託公司、保險公司、典當、信用合作社、儲蓄會以及一切的金融機關。

## 二、國有的先決條件

（一）必須具有主權完整及獨立的形態之國家 國家不具有完整主權或獨立形態，就不是國家，既沒有國家，則何國有之有？外商銀行雖然為銀行國有政策之大障礙物，但它的存在，是有條約的根據的。不撕毀這種侵削我國國家的獨立性的條約，便不能談到銀行國有問題。

## （二）必須有健全的政治組織

攻擊國營事業的人們輒以政府太機械化、太官僚文章、太缺乏

個人的創造性為藉口。殊不知私有大股份有限公司的金融組織，倘若不健全的話，也將具有同樣的毛病。設使政治組織能够健全，那何嘗又會有這樣的毛病？所以，銀行在未收歸國有以前，政府組織要好，政府擔負管理銀行的機構，也要來得健康才行。

(三) 必須預行培植大量的金融幹材 我國金融機構之癡結，在於事務制度之零亂，而事務良好與否之關鍵，又在於人。觀察一般銀行，私有銀行人事制度之高度私人化固無足論，即半官性之銀行，人事私人化的色彩也很濃厚。以自私自利的感情來施諸人事，銀行是不能有良好的事務制度的。因此，在未揚起銀行國有實施序幕前，必須厲行人材公開主義，確立證明大公無私的人事制度，大量培植幹部，以擔負起這重大之使命。

(四) 必須實施計劃經濟 銀行國有可以說是計劃經濟實施之一面。雖然說銀行國有是可以控制經濟的行爲，但假如國家對於經濟事業沒有整個全盤的計劃，則縱然銀行收歸國有，銀行也很難與各事業部門取得聯絡，因此銀行就不容易摸捉到它們的需要就很難發揮原有的職能。譬如一國之土地陳報尙未辦妥，如何能發展土地金融？又譬如農業合作尙未具有農業改良或土地利用之改善的基礎，從銀行之責任以言，實係愛莫能助，設使銀行不考慮及此，偶一爲之，則必將發生唇亡齒寒的關係，適足以使銀行業務本身不能發展或甚至有害耳。

(五) 必須修改有關法令 譬如取銷私人經營銀行的權利及變易私人之所有權有無與法令互相抵觸，又譬如銀行法與各銀行條例有無應行修改或另行訂製之處，又如總動員法對銀行之處置有無加

強之需要，這在在須加以考慮的。此外，法令應該如何賦予國有的銀行以特種的權限，如對經濟事業之審核、清算等權，也應明白規定。

### 三、國有制推行的原則

(一)應具有統制經濟的手段與計劃經濟的精神 我們最後的目的，當然在於計劃經濟之實現。在推行銀行國有制之初期，固然要經過監督、管制、調整各級階段，而在此各階段，即須厲行統制的手段，以奠定銀行的計劃經濟之基礎。同時，亦應在另一方面以計劃經濟的精神，規劃國有的程序，以達到最終極之目的。總而言之，鐵統制經濟與計劃經濟於一爐。

(二)應時時刻刻以國家為主體 無論在推行銀行國有的初期抑或後期，無論在小部份國有抑或大部份國有的階段，政策之推行，應時常以國家為主體，決不容銀行須臾離開其所居之客體一步。

(三)無論最先是部份國有而後完全國有，無論是先國有公有銀行而後國有私有銀行，無論是先淘汰錢莊銀號而後消滅商業銀行，都以達到一切銀行完全國有化為根本目標。

(四)在國有進程中之最初與最後，均以把握國民的資金用途為基本原則。銀行要常常與國民資金保持密切的聯繫，才能够使資金發生最大的作用。這裏，又要使資金時常回復到再生產為首要條件。

### 四、國有制推行的方針

(一)取銷外商銀行 外商銀行的存在對於吾國銀行業之影響，不必贅述，故在銀行國有之進

程中，第一步先要取消此類銀行。

(二) 消滅舊式金融組織 錢莊銀號等舊式金融組織，散漫不堪，難於管理，必須藉種種限制使其自然淘汰或改變其組織。

(三) 促進新式金融機構之合併 一般金融組織，均須以法令使其簡單化及集中化，以利便國有政策之施行，如對私有銀行可促進其大合併，對公有銀行可使其系統分明及劃一等。

(四) 健全公有的金融機構 公有的金融機構必須予以調整，其作用有三；(1)使公有機構體系一元化；(2)使其有良好之基礎，以爲國有銀行體系之柱石；(3)使其具有可以對私有銀行示範的形態及能力；(4)使其控制私有銀行。

#### 五、國有的方式

(一) 關於所有權之佔有 銀行國有的真實意義，在於國家完全占有私有銀行之所有權，占有的方式，不外三種：(1)暫時的占有，如征用就是；(2)無條件的占有，如沒收是；(3)價值的占有，如價價收買私人股份是。(1)種的方式，在戰時如認爲需要，我國可採用之，雖然我國的國家總動員法對銀行之態度是嫌過於寬鬆，如該法祇規定「本法實施後，政府於必要時，得對銀行、信託公司、保險公司及其他行號資金之運用，加以管制」(第十七條)及「本法實施後，政府於必要時，得對銀行、……及其他團體行號之設立、合併、增加資本、變更目的、募集借款、分配紅利、履行債務及其資本運用，加以限制」(第十八條)。關於(2)種的方式，我國除或因國際關係之原因

必要時得對於某一部分外商銀行施行外，似不宜採用，因我國尚無真正的資本主義，而私有銀行業之發展，亦尚未達到可怕之程度，吾人絕不需要採取太劇烈的手段，吾人毋需乎沒收私有銀行的財產，而後云國有，苟在最初能引導之，善督之，使其徐徐就範而由國家支配其資金之用途，或遷由國家代為管理待機會至時而後由國家把握其所有權，其效用或可等於沒收而至少可免除沒收反響所致之流弊。况採取政策時，神經銳敏之私人銀行家，雖其股票不得不被迫於贈予國家，然銀行之股票金額固屬有限，而鉅大數額之資金（如存款等），未必肯坐視讓國家沒收而事前不謀一逃避之後路也。因此，似宜採取（3）種較和緩之方式，由國家價收買股票，以變易私人之所有權為國有，既可保存私人股東之情感，俾得仍可利用其資金、技術、關係、與其他一切有形無形之資產，繼續為國效力，復可利便及催促國有制之推行。且我國私有銀行或公有銀行私人部份之股票金額為數究屬不多，以整個國家之財力收購此有限之股票，恐不成問題，尤其是若能事先嚴厲限制銀行之增加資本或濫行擴大資產之增值，則困難之處更可減少。政府價收買私股所需之資金，其來源可仰賴於：（1）由國庫撥款；（2）發行公債；（3）按照原有股票額數發行一種特別「銀行國有債票」給予有關私有銀行或公有銀行私有部份之股東執持以將來國有銀行之利潤或其他國庫收入作擔保由國家分期償還本息。除股票外，關於銀行某部或全部之資產，如政府認為需用時，亦可以同一方式價收買之。此不過就國有制度未完全實現以前吾人認為占有私有銀行所有權之最妥善的方法，以後國有銀行之增設，則可全由國庫撥發或由銀行利潤或國有經濟事業所得諸項下撥充，自毋庸採取上列任何之方式矣。或謂不如對

私有銀行把握股份總額百分之五十一即可達到控制股權目的，此可作爲一種推行國有之初級步驟，若以之爲長久的政策，則又未見其能產生強大之效力也。或更謂對官商合辦之銀行，可擴大增加官股部份，而商股部份不動亦可取得控制權，此又何必，曷莫不完全取消私股較爲情爽、乾淨、痛快及立刻奏效見功耶？

(二)關於所有權的形態 由所有權之佔取，遂形成銀行國有之種種形態：從整個銀行體系言之，可分爲(1)部份銀行國有；(2)全部銀行國有；從個別銀行所有權分配情形言之，可分爲(1)銀行股份部份國有；(2)銀行股份全部國有。我國目前係採行(1)種方式，在銀行國有實施進程中之初期似仍可保留此種方式，惟在此期間必須使部份國有之銀行與完全國有之銀行發生嚴密明顯的主客從屬關係而以完全國有之銀行爲主體，蓋吾人競賽之終點仍爲(2)種方式也。

(三)關於管理經營權之把握 吾人最後亦希望對一切銀行的經營權加以絕對的或全部的把握，但在銀行未有全部收歸國有時，此亦尙未能實現。在最初國家對私有銀行並未占有股份時，只可採取督導或管制之方式，其後國家應逐漸占有一部份股份，此時亦可隨而取得一小部份之經營權，繼則應占有大部份股份，則可取得大部份之經營權，最後應完全將所有股份國有化，此時期國家可絕對完全把握私有銀行之所有權矣。至於公有的銀行，如遇有私人股份者，則儘可在最初即由國家占有全部之所有權，以其形勢較宜於採取此種急速之行動也。

#### 六、國有的組織

### 第五章 銀行國有化之途徑

在推行國有制之初期，原有各種金融組織本即散漫不堪，且在此時，公有銀行與其他私有金融機構尙屬分立，自難期望具有一元化之體系，待至一切銀行全部國有時，則勢不得不有一種劃一及堅強的組織。

(一) 銀行的體系 銀行除在其上政府應該設有管理機構外，其自身必須有一串合理的體系。銀行可分爲；母銀行的體系與子銀行的體系。母銀行可只有一種，可稱爲中央銀行。子銀行的體系則可分爲農業金融、產業金融、貿易金融、儲蓄信託金融四種，或必要時再可增加土地金融與合作金融兩種。各個子銀行，在橫的方面，應分工專業；在縱的方面，則應受母銀行所控制。自然母銀行也有她的專業，不過也是大部爲着她的兒子，而除此以外，還要照顧一切的子銀行，由她撫育他們，喂哺他們，察看他們，教養他們，並調整他們互相間的關係，以期他們長成了，還要將他們的收入奉獻給她，而由她總其成再支配分發給他們。有母性的偉大、慈愛及治家的能力，有子的服從及其分頭從事工作的盡職而後能夠始終維繫母子的愛而以愛及於他人。言必忠孝的國家像我國，尤需要這樣的金融體系。

(二) 銀行的組織 銀行在國有後，實等於國家的行政部門，故銀行的組織必須配合政治的組織。因此，應採取中央集權制，以收一氣貫通首尾呼應之效。我國地方銀行失敗的一個原因，就是因爲各自爲政，且缺乏聯繫，又無中心的神經樞紐。何況財政現已開始中央集權化，銀行更應如此。所以，銀行的組織系統，原則上應採取總行集權制，每種金融體系設一個總行，總行之下分設分行支行

。總行設在首都，分行設在各省省會，支行設在各縣縣城；分支行以每地設立一所為原則。在省區之重要城市遇必要時得設特別分行，每地設立所數亦不得超過一所。所有子母銀行均應設立總行及分行，屬農業及儲蓄信託兩種體系之子銀行更應在每縣各設立支行，必要時更得在縣內各主要地點各設立特別支行；屬產業貿易兩種體系之子銀行除有特別原因或其業務未便由其他之子銀行代理外，不得設立支行，惟必要時得各設立特別分行，屬貿易體系之子銀行更得在各國主要都會設立國外分行。母銀行——中央銀行——在各省區以下之政治單位遇需要時得委託子銀行代理其業務。支行應為特別支行之管轄行，分行應為特別分行與支行之管轄行，總行應為分行及國外分行之管轄行。中央銀行之分行應為子銀行分支行之監核行，中央銀行之總行應為所有子銀行總行之監核行。總之，分支行的行政組織則採取縱的層疊式，組織的精神則採取軍隊式，監核行則採取橫的組織，如此，各個銀行之功能，自能各自充分發揮而一氣呵成。

(三) 銀行的人事 所有銀行必須有公允及合理人事組織。實行銀行國有後人事上應有之措置為：(1) 一律下級或一部中級幹部行員之任用，均須經過公開試驗方式，不得推荐，不得感情用人；(2) 一律行員均須受嚴格之考甄，其考甄方法，以考績及考試為主；(3) 一律行員應隨時輪調職守；(4) 一律行員均須銓敘；(5) 一律行員職業上應有永久之保障辦法。至限度必須達到以前海關郵務人事制度之標準，昔日主持上兩個機關人事者不見得均為一等洋人，為甚麼洋人可以辦到，我們不能？

(四) 銀行的資金 國有後銀行就是政府的事業機關，政府撥給的資金就是銀行的資本，銀行經營所得的利潤，隨時可以充作增加資本之用，故國有銀行無所謂股本，更無所謂公司組織。在推行國有的初期，我們還要收買私人的股本，在國有後還要擴充資金的來源來負起較大的經濟活動，爲供應此種需要起見，除努力吸收民衆的存款外，最好的辦法，是由政府發行「銀行國有基金公債」，而後以未來的銀行利潤，陸續償還。

#### 七、國有的步驟

從戰時經濟而言，爲適應軍需工業、扶助人民生活、暢通物資、穩定通貨、平抑物價、協助財政、減除浪費，實有將一切銀行立刻付諸完全國有化之必要。惟我國對此，條件尙未完全具備，譬如幹部人材之缺乏、組織能力之薄弱、經營經驗之幼稚、法制之簡泛與及銀行根基之不健全，若驟然爲之，恐力有所未逮，而亦必感困難。最可慮者是：銀行雖然已拿到國家手裏，惟一則缺乏駕馭之能力，奸商市僧乘機招風作浪，二則組織經營之預備工作尙未純熟不知如何使國有制度發生效力，不獨收不到國有之利，而弊已先見，或竟因而引起經濟動搖，亦意中事也。愚以爲我國實施銀行國有最有效之策略，厥爲採取漸次推進步驟，劃分前後兩大期間，確立程序，因時制宜，分頭並進。或可先認定第一期或前期爲打樁搭架工作時期，第二期或後期爲砌磚蓋瓦時期。由此便可再進一步，認定前期爲調整時期，後期爲確立完整制度時期。在調整時期，對一切銀行之措置，應循此三大方針以進：(一)淘汰；(二)合併；(三)調整；其目的在挑選及甄別各個單位及就其性能將其分門別類使各有所歸。

。凡遇無希望、腐敗、不適應時代需要之單位，均應淘汰之；凡遇脆弱、重疊、同一性質而系統不明等之單位則合併之。此兩種行動均具有絕大之意義：

(一)可節省浪費；配合戰時經濟需要；(二)集中人力、物力、財力，既便於管理，亦可提高其效能；(三)縮小其範圍，易於管理，更易於穩固其根基；(四)可樹立有條不紊的金融體系；(五)可藉此以抑制私人銀行之勢力。

調整時期，吾人又認為部份國有時期，惟必須做到：(一)完全國有公有銀行；(二)完全國有一部或部份國有一部私有銀行。總之，吾人在此期內應使一切銀行均處於過半國有化之程度，所謂過半國有化云者，乃指國家在此時雖未掌握全部銀行，惟國家對銀行已居於主動或主體的地位是也。名義上雖然未全部屬於國有，但實際上因已取得全國資金之運用權，亦可謂已具有極深的國有意義。調整之目標，應以公有或半公有之銀行居第一，私有銀行次之，其他私有金融機構又次之。至政府管理金融機構之調整，又應在調整銀行之前。因為有完善之管理機構，才可以策劃對銀行管理之施行辦法並為推動政策之原動力。其次，公有銀行本來即係屬於部份國有性之機構，而事實上目前又執吾國銀行業之牛耳，非取得此方面之控制權，則不易於控制私有銀行，私人銀行就範後，其他脆弱之機構，則自不成問題矣。

全部銀行經調整及其所有權經大部份變易以後，國家即可下手獲取一切銀行之所有權，換而言之，實行完全銀行國有制度，此亦即為推行國有制之第二期，亦可謂為銀行國有之完全實現時期。在此

期內，應將金融之體系詳細釐定，使每一種經濟活動均有充份之金融的援助，而使銀行對經濟事業，負起更大之責任。第一期之任務在於把昔日紊亂的分散的能力不一的銀行堅實為一體，第二期之任務在於把堅實的一體，再分裂為若干個康健的細胞，分頭發展，但結果仍不失為堅實的一體。

以我國情形而言，最合理者莫如在戰時即實施第一期之程序，一則可以解決戰時經濟，二則可以奠定第二期國有程序實施之基礎，在戰後即可實施第二期。如遇戰事延長過久，得將第二期之程序，提前施行，或得視經濟情形之變動如何，酌將各期之程序增減之。急進者或將問與其分為兩期以推行銀行國有制度，曷不併為一期，而即在戰時為之。本來兩期之工作，彼此極有聯繫性，從整個政策言之，兩期之工作，實不可分，兩期實可視為一期。況每期推動所需之時間，又率視推動之效率及國有的先決條件如何而定，由此所謂分期也者固未可加以絕對的肯定概念也，惟細察戰時與戰後之經濟情形性質，不無有所差別，姑就銀行業而言，其業務之範圍（區域及業務種類）、其行處之增減、其經營之能力、其所受環境之影響及其應否採取緊縮抑或擴充政策，戰前戰後，均有不同也，余之主張第一期工作性質應為如此與及應在戰時施行，其原因除見本節初段外，至特別原因，則正在此點。

### 第三節 我國銀行國有化之體系

凡一制度之樹立，非至萬不得已時，不可輕言更改，因舊制度之建立也，難，新制度之建立也，

亦難。且也，每一制度之遞變，所費時間、人力、物力至衆，而對其他事物所發生之影響亦至大。是故變革制度，應出諸最經濟之方式，而後輕而易舉，尤以在戰時爲然。若認爲舊制度不良，今日從而建設新制度以代之，未始不可，而不移時又認爲不良而推翻之，再另建設一新制度，如是者隨建隨毀，只知變革而無遠大之眼光，只知建立制度而缺乏永久的計劃性，實爲吾人所不取。善變者貴乎變之易，亦貴乎變後不須再變，又貴乎再變而又易於變也。譬如改建房屋，若認爲舊日所有之哥德式房屋爲不合用從而拆卸之而代以立體式，哥德式之應改爲立體式，從某種主觀之近代化美術觀念而言，或竟是「天經地義」，但倘能（一）利用原有材料，（二）可保留部份則予以保留，（三）先確立一個遠大的設計計劃，（四）就可能負擔之建築費用範圍內打算，先完成一部份工程而後視日後需要按照原定圖案逐步擴充或增加樓房層數，則事半功倍也。因之，吾人對於我國銀行國有體系之建立，亦擬採用同樣原則，從事進行。

#### 一、戰時調整期間銀行國有應有之體系

戰時的銀行體系爲一暫時的體系，亦爲基礎的體系，確兼具有消極的和積極的雙重作用。在消極方面，是清算原有的機構，應淘汰者淘汰之，應保存者保存之，應合併者合併之，使其縮小範圍，臻於堅強的地位；在積極方面，是要利用集中所得的力量，一面從事整頓業務，一面從事試驗活動的能力，以奠定第二期任務的基礎。吾人所關心者，固爲戰後銀行國有所應有之體系，惟欲達到此體系之實現，必須於戰時即將國有程序逐漸付諸實施。故所謂戰時期內之推動工作，實可視爲戰後確立全部

銀行國有制度工作之一部也。

(一) 政府管理銀行機構之體系

(1) 原有的機構 本來政府管理銀行的機構，可出於兩種形式，一是法定的直接管理機構，一是無形的間接管理機構。在許多國家，國有的中央銀行，即屬於後一種，就算私有的銀行，假如政府授權給它，或對它有指揮的權力，也是屬於這一種。我國中央銀行，以條件未備，尚距此甚遠，還未能成爲一種無形的管理機構。我們現在只有法定的管理機構一種，此又可分爲二：(甲) 局部性的管理機構，如四行聯合辦事總處是；(乙) 全部性的管理機構，如財政部錢幣司及三十一年組織的各地區銀行監理官辦公處是。四聯總處本爲一個戰時的臨時機關，其職權僅限於運用於四行兩局之上。雖則其對四行，是由最初居於互相諮詢的機關，演變爲負責辦理政府戰時金融甚至具有代財政部行使職權的地位，惟自成立以來，因職權所限，對四行尙未能發生積的作用。在三十二年七月四行尙未調整以前，四行的業務，固然尙未劃分限界而個別的動作以至互相的關係難免有不和諧之處，那成立了這個共同機構來調整，確有必要。在四行專業化以後，雖然除了業務範圍以外尙有其他共同的問題仍待整理或要使其採取同一的步伐，但這些工作，儘可由法定的銀管機構負責辦理，若爲此而繼續設四聯總處存在，似沒有甚麼重要的理由。

錢幣司應該是政府直接管理銀行的機構，但味其名頗使人懷疑它的職責是在於管理銀行抑或只掌管錢幣。的確，它兼掌管銀行的，例如財政部組織法第十三條關於錢幣司職掌之規定第五項爲「關於

銀行業儲蓄業及信託業之監督及取締事項」，第六項爲「關於交易所保險業及其他特種金融之監督及取締事項」，第七項爲「關於國內外金融之調劑事項」，及第十一項爲「關於貨幣金融之其他事項」。這些職權一面表示該司只有很空泛的權限，一面也表示其對銀行只發生一種消極性質的管理而缺乏積極性質的管理。況且錢幣司的主管人，其權勢常在許多銀行首腦之下，行使職權，實在困難。至銀行監理官辦公處之設置，好似是對錢幣司第五項之職掌提供一種輔助的服務，其用意原是甚善的，它雖然是摹倣美國通貨監理官署制，但我們有沒有的條件與我們不是採行聯邦準備制的國家有無此種需要，此外我們除此有無另外一種較好的監督制度，是尙有研究之餘地的。至其職權行使之困難，以目前一般銀行情形以觀，恐也不減于錢幣司。

(2) 創設新機構之必要 爲增強銀管力量發揮積極性的銀管作用以配合銀行國有之實施程序實有撤銷錢幣司（或至低限度撤銷錢幣司之兼管銀行職權）及四聯總處而另樹立一強有力的銀管機構之必要。在戰時或國有第一期此機構可定名爲「行政院全國銀行管理局」，其審義有三：（甲）使其爲行政院的一個獨立部門，與財政部或其他部門平行，以提高其威望；（乙）祇稱爲局而不稱爲部是鑒於現在銀行活動範圍不大，且比戰前尤小，故擬從小做起，亦藉以表示機關緊縮化之義；（丙）使其爲一專管銀行之機構俾資名稱其實。銀行監理官辦公處可歸併於此，另改組爲局中之監理部門。局設特任局長一人，簡任副局長二人，局長必須由一德高望重富有金融學識經驗之大員充任，局員可由擬裁撤之錢幣司及四聯總處原有工作人員中遴選充任之，並同時應向各銀行各研究機關或各政府部門

借用專材。銀管局應將全國劃分爲若干區，在主要地點設立分局，以便於分區管理。此外，應與中央設計局合作組織一個「銀行計劃委員會」，以加強銀行國有之設計及推動工作。此期銀管局之工作在消極方面可分爲：（甲）會同外交部與我國有關各國進行協商取銷在華之金融組織（除因特別關係可暫准其留存一部份行處外）；（乙）監督管制私有金融組織；（丙）消滅錢莊銀號及一部份脆弱之私有銀行。在積極方面，則爲：（甲）頒製新銀行法令及國有銀行條例；（乙）調整及強化公有及半公有銀行；（丙）厲行良好人事制度。上列各項除分別扼要在後面各節列述外，至關於人事制度之推進，第一、銀管局下應設置銀行人員考選委員會（可部分地與考試院合作）、銀行人員甄別委員會與銀行人員訓練委員會（或可先設立高級銀行人員訓練班），以便一面淘汰不堪造就之冗員，一面實行銓敘制度，保障良善的行員，一面培植能幹的幹材，分發各行作推動之服務；第二、應設法劃一各銀行人事事務制度。

### （二）母銀行的體系

（1）母銀行應有的職能 母銀行我們祇要一個，就是中央銀行。中央銀行好像是蓄水池，由河中吸水入，再由她引出供應用戶的需要，水還是水，不過水的質及量是已經過她的變化及分配吧了。中央銀行的職能，本來是經理國庫、獨占發行及控制金融市場。我們的中央銀行早就經理國庫了，三十一年也獨占發行了，惟對金融市場之控制，尙未甚有辦法。一切銀行的存款準備，尙未見完全集中，票據不發達，難於運用貼現政策以統制一國之利率，證券市場又未具備，無法作公開市場的

運動。此外，更未厲行清算制度。

在本期內，中央銀行的職能，更顯重要，正因為此期尙未爲一切銀行完全國有的時期。除應力促發揮她所有的機能外，應如何利用她的控制金融的機能藉以控制私有銀行而使其步入至少半國有化的程度，實爲值得特別注意的問題。次之，如何增強她對於銀行的駕馭能力，也不容忽視。由前一點而言，（甲）她即須於此時實現爲一個「儲備」銀行，集中所有銀行的存款準備并採行一個活動的準備比率而對存款可付最低之利息；（乙）即須厲行清算制度以便收解而節省鈔票，藉此亦可監視各銀行之活動情形；（丙）即須對生產事業有關之主要票據或與民生有關之主要商業票據，試行再貼現；（丁）規定她的子銀行發行投資信託證券並強迫私有銀行承受，而遇必要時又得由她對此種證券作短期的抵押放款；（戊）統制內外匯款的方向與經營；（己）經理外商銀行的投資。由後一點而言，她欲駕馭她的子銀行，（甲）必須爲他們的綜合清算機關；（乙）必須爲他們的綜合審核機關；（丙）必須認他們爲主要地一種較長期的投資銀行從而發行公債或由國庫撥款以支持他們的業務；（丁）總之，子銀行資金的總匯入與總流出必須以她的意旨爲依歸，而另一方面，他們需款時，應該隨時供給他們，對他們應該做到以短期資金銀行自居的地位。最後，她對於子銀行之完全國有化及私有銀行之一部完全或部份國有化所發行之價收買股票，其所需之資金，應與財政部負責籌劃。還有，爲讓子銀行自由獨立發揮及免除精神分散起見，應實行其存放業務限於金融機關之範圍。在此期內，應試實行爲一切銀行之短期資金供應機構。

(2) 母銀行的組織 爲揭開銀行國有之序幕計，中央銀行首先應完全國有化，一面撤銷原有商股之規定，一面由國庫撥款，增加經營資金（應至少增加資本總額爲五萬萬元，以壯威望）。應改爲理事經理制，設理事長總經理各一人，理事長可由「銀管局」局長兼充，總經理及理事則可由政府指派，由各子銀行之理事長及政府有關經濟各部門之首腦等任之，惟祇以在政府機關服務者爲限。監察人制可廢除。中央信託局可讓其獨立而歸併入子銀行之體系。

(三) 子銀行的體系

在戰時我們所要生養的子銀行祇要一個，要特別短小而精幹的一個，或同時也可維持或保留在原來遺下而來的一個乃至兩個之獨立。因此，吾人擬樹立一個合併的機構。

(1) 正統的子銀行

(甲) 「中、交、農、聯合銀行」 可由原有之中國、交通、中國農民三行合併而成之。此三個銀行連同中央銀行在國內組織龐大、資力雄厚，應視爲銀行國有之支柱，應於此期內一面予以澈底的調整，俾得協助中央銀行控制其他一切銀行，一面加強其力量，以鞏固人民的信仰心，並以爲銀行國有第二期所應有之體系之基礎。四行自三十一年七月調整後，最顯明之成績爲發行權劃歸中央銀行獨占，今後中央銀行自有其地位，惟中、交、農三行的困難並未因此次調整而減少。爲善後計，最有效的方法，厥爲於戰時即將三行合併爲一體，待戰事結束後再使其分立。合併最大之目的，是在使其一面範圍縮小，一面實力增強，一面配合戰時需要，一面易於整理。吾人相信三行合併後，

至低限度，可收下列之效果：A、可減除浪費。平均每行每年開支總要幾千萬元，今後三行的發行權都失掉，困難必遞增，若予合併，至少可節省各個經費合計總額三分之一。昔日三重之員工、行處、庫房、汽車、賬簿等可減至一重或至少二重；B、可收集中之效。四行自調整後，名義上業務雖劃分，但不少業務，仍然很難劃定界限者，於是彼此間摩擦之事件，尙難免除，流弊所至，小者則影響其本身之業務，大者甚至足以妨礙政府功令之奉行。併後則再無此弊，而人力、物力、財力也可由此而集中，收效自必較大；C、業務及營業處所可作合理的統籌與分佈，而業務當可較易於專業化；D、人事、事務、組織、制度可資劃一，並可得互相砥礪而益彰，合理和不合理的事情及良莠份子，亦可隨之而甄別；E、三行淪陷的行處不少，故目前各行的業務範圍，比較以前狹小得多，正可因此而縮小範圍，以切合戰時經濟原則並可利用此細小的範圍，從事於試行國有制度，聊以奠定第二期程序施行之基礎。

「聯合行」的股本亦應隨中央銀行，由國家予以獨占。商股部份，即由國家償價收買，惟因戰時國庫困難，可由政府發行一種或以十年為期的債票由私人股東將股票照額換取，到期後本息如數清還。同時，亦可發行「銀行國有公債」（發行額至少為五萬萬元），即以所得款項增加該行的經營資金。內部組織：可設理事長總經理各一人，理事長亦可由「銀管局」局長兼任，以資聯成一氣。理事或可由政府指派原三行之董事長理事長及各有關之金融、財政、經濟等政府機構負責之大員充任，其下可分人事、計劃（兼有平常銀行稽核部門之職權）、農業金融、產業金融、及貿易金融五部，各設

經理一人，前二部之經理必須爲「大公無私」及「有頭腦」的人，其人選不一定限於原有機關的人，後三部之經理，最好由原各有關業務行的總經理，經「銀管局」及「聯合行」理事會核定後充任之，以資熟手。「聯合行」應於此期注意及較長期之投資，如創辦企業公司及大規模之農場，從事試辦土地改良等，以便爲第二期長期投資銀行設置之張本。

中國工業合作協會及各省、市、縣、合作金庫，一爲半官性之團體，一爲依靠公有銀行或政府合作行政機關的資金以爲過渡的機關，二者皆資力薄弱，無法發展其所期望之業務，其對合作社社員，僅具救濟的機能而缺乏經濟的機能，應於此期內分別歸併於「聯合行」之產業金融部與農業金融部。吾人固承認合作事業爲實施社會政策之良好對策，同時亦不忽視合作社之人民自動結合的重要性，但以吾國實情而論，如人民資力之薄弱、人民教育程度之低下等，合作社或可民有，而合作金融機關則非國有化即無從談到合作事業之發展也。

至地方銀行如省、縣、銀行，在本期內應由「聯合行」與農業金融部負起完全輔導之責任。省、縣、鄉、銀行之設立，應即宣告禁止，其已設立者應先由省、縣、各庫將私人股份收歸政府所有，如財政能力所不及者則可由「聯合行」墊款收買之，以待下期再改爲國有。至市銀行家數甚少，且大部已告停業，可任其自然淘汰，亦不許其復業或另行設立。省、縣、銀行現均無中心的業務，（尤其是省銀行失掉了代理省庫的職能以後），且資力薄弱，不獨不能負起發展地方事業之重責，抑且足以爲金融政策國家化之障礙，何況積弊又深，業務又與國家銀行或其他同業重複，又缺乏金融上之聯繫與

人材，實屬無能而不必要之金融組織。惟就省銀行而言，類多有相當之歷史，行處既多，行員亦衆，驟然廢之，似不無可惜。省縣銀行二者均爲地方機關，其對本地農業情形應爲最熟識，以之辦理農業金融最可收效，當可爲下期銀行國有下農業金融之一技生力軍也。吾人本應在此期即使爲國有化，願本期之工作程序正已繁重，不如先使其由「聯合行」輔導，一面予以資金之協助，一面使其自動改善，逐漸接近吾人之目標，未始不可預收國有之功能也。

私有之農工銀行、實業銀行、礦業銀行或專業銀行，類多只有其名而無其實，實際上係屬商業銀行性質者居多，論其資力又不足以言發展其原定之業務，可幸此等銀行占銀行總數不及百分之二十，除一部份不重要及無希望之單位可以法令消滅之外，可擇主要而有成效之單位由「聯合行」於此時收爲國有，分別納入農金產金兩部。至華僑銀行，亦可由「聯合行」進行國有化，置於貿金部之下。

在此期內，「聯合行」以資力所限，農業金融應集中於有希望之區域、有希望之生產及農田水利，或試辦大規模之農場；產業金融應集中於重工業、必需工業、軍需工業或有成效工業之發展及煤鐵礦之投放；貿易金融應集中於國營貿易之扶助、主要農產品、工業、日用必需品運銷之扶助、華僑資金之吸引及與民生甚有關的商業活動所發生之票據之貼現。

(乙)郵政儲金匯業局與中央信託局 郵政儲金匯業局，先天尙足，雖然歷年儲戶未見劇增，惟因其與郵局之關係及郵局之明顯成績，頗得民間信仰，且在窮鄉僻壤甚至在淪陷區設有分支局所二千餘處，尤爲便利人民，況吸收儲金，又爲我國戰時主要經濟政策之一，此種機關，以其業務之特殊

性，似有保存其獨立性之必要。中央信託局亦然，雖然成立於民二十四年，歷史尙短，惟我國信託事業之歷史亦短（民十七年以後銀行始設有信託部），且人民向無信託之習慣，信託事業發展甚爲困難，故該局迄未能興辦人民所需之信託事項及其業務之未見深入民間，不無可以原諒之處，惟以其辦理政府信託事項及時種儲蓄保險等業務，頗著成效，而此又爲戰時所急需之業務。故此兩個政府金融機關，在戰時似無大加以變更之必要。惟中信局應脫離中央銀行而獨立，俾得一面保存中央行之專業精神，一面本身亦可在業務範圍以內謀廣大之發展。此外更應將全國一切造幣（硬幣與紙幣）機關由其接管，他如地方政府之發行有獎券機關等亦應歸其統轄。郵儲中信兩局均須受銀管局直接指揮。中信局在此期亦應考慮接收所有保險公司以及信託公司之所有權，以增強其力量，在未考慮此問題之先，亦應考慮其本身有無與郵儲局合併而改組爲一個「中國儲蓄信託銀行」之可能。細查儲蓄信託兩種業務，均跡近長期信用金融之性能，且彼此又甚接近，而郵儲局與中信局兩者又各有其所長。郵儲局所長者爲分支機構甚多，接近民間，深得人民之信仰；中信局所短者爲業務之不能深入民間，分支處少，與人民接觸之機會不多。尤有進者：郵儲局之目的在於吸收人民之儲金，中信局之目的在於教育人民及爲民服務，一具「將欲取之」之機能，一有「必先與之」之使命，其實兩者正可彼此利用，各得其所，設兩者能合而爲一體，以其所長，輔其所短，以其所有，易其所無，則人民所得之便利與福利及乎儲信業務之普遍的發展，定可預卜也。如能在本期提前實現此議，則「聯合行」之長期資金之供應，更不愁沒出處。

## (2) 非嫡系之私的于銀行

在銀行國有之下，本不容有私有銀行體系之存在。雖在實施國有之初期，國家既無力量即將一切私有銀行股票盡行價價收買，而實際上有一部份銀行又無收買之價值，故只有一面採取消極的方法把無希望的單位取締淘汰，一面把一部份有成效的單位完全收爲國有，一面則統制私有銀行的業務使其資金之運用權達到受國家控制的地步，即不啻等於半國有。這些雖然不是嫡出或簡直是私生的兒子，但從銀行之母性體系的偉大精神和立場，能撫養爲己用，受其誨教，在此時期，又何嘗不勉可認其爲子的體系之一支？

私有銀行包括外商銀行與一切私有之商業、儲蓄、農工、實業、專業、華僑等銀行及信託公司、保險公司、儲蓄會、交易所、錢莊、銀號、典當等金融組織。除外商銀行外，就民二十六年而言，商業銀行占一切銀行的總數超過半數，故吾人所要針對者亦以此類銀行爲主。

(甲) 外商銀行 利用外資之應爲經濟落後的國家所採用的一種政策，在政策本身，原無可爭議之處，不過此項資金之運用主權，必須完整地由利用的國家保存着。所以，外商銀行在我國國境內之存在，是與銀行國有之原意，勢不兩立的。何況它們的資金是超出於被我用的範圍。除非有特殊的原由，才勉容許一部份外商銀行的存在，但它們必須受下列的條件所拘束：A、在我國國境之內無發行或流通兌換券之權利；B、業務只限於存款，但寄存我中央行的存款準備，應較我國銀行所存的比率爲高，匯款又必須向我中央行結匯；C、放款或於某時期內可准其承做，但必須採取間接的途徑

，將款交由我中央行經放；D、絕無權利對我國的企業作直接的投資，亦不得在我國經營或經理它們本國的證券之買賣；E、必須受我國一般法律或額外法律之制裁。總之，如要利用外資的話，最好是由我國直接與外國締訂借約，並保留絕對自由運用借款權，自毋庸外商銀行代勞，至此，外商銀行的地位也不能不改變了。

(乙)錢莊、銀號與典當。近來典當的營業，已一落千丈，若能普遍的增設農工銀行與合作社，特別是信用合作社，及再而對其加以利率與一般業務上的限制，不難將其消滅，甚至也可以用法令根本否認這種高利貸機構的存在。但在農業銀行與合作社未普設並未能普遍的供應平民資金上需要時，還未可言即取銷此種深入民間的金融組織。

錢莊銀號的組織，我們也根本否認它們存在的價值。惟因為它們在商業貿易上，所發生的作用極大，這委實是民間大部資金的蓄水池，我們未可貿貿然取銷它們就算了事。我們可以用法令來限制它們的設立、業務、資本額等項，先改變它們的形態為商業銀行的形態而後用統制商業銀行的方式來統制它們，自然而然的就達到消滅這種組織及同時取得這種組織的資金運用的控制權之目的。

(丙)保險公司、信託公司、儲蓄會及交易所。此等機構在此時可由中央信託局設法把握，如該局尙未能力量收為國有，則亦可先加以控制，例如或可限制保險公司的保險率、保險種類、投資方向、與及商業銀行之參加它們的股本等，其目的亦在獲取它們的資金之運用權或抑制它們的勢力使其趨於合併或淘汰一途。信託公司之限制，亦可採取此種原則。

小型的儲蓄會，應禁止其設立。較大的則可由郵儲局一如中信局之限制信託保險公司焉對其加以拘束。

交易所及證券市場等在戰時因港滙淪陷後已無外匯、外國生金銀及證券等投機事業之經營，已趨於沒落，今後也應阻止其復活，如再有設立之需要，則須由國家經營（或可由中信局經營），亦必祇以公債、生產事業證券等之公益有關業務之經營為限。

（丁）商業銀行及其他銀行 除農工、實業、專業、華僑等銀行及信託等公司已各有所屬或已有其整理方針外，現只剩餘商業銀行（包括一切實質等於商業銀行之金融機構）及儲蓄銀行。儲蓄銀行為數不多，除可受郵儲局節制外，所餘者僅為商業銀行。若使此類銀行收歸國有並使其為下一期銀行國有貿易金融體系的基石，國家應對其強施下列的措施：

A、改變它們的形態 國家可循兩條途徑以改變它們的形態：（a）限制其資本額，迫其合併；（b）占有其所有權之一部。兩者均可以使國家對此類機構之管理手續簡便而易於發生效力。

B、變易它們的本質 除切實執行「非常時期管理銀行暫行辦法」外，吾人認為對它們業務的限制，應側重於資金運用之限制一點，最根本或者最有效的原則莫如：（a）設法限制短期資金之活動而獎勵長期資金之活動，並且明白確定關於銀行運用資金以投資於生產建設事業等項之規定，以防止資金置入此類事業而實為商業經營或囤積之變相，庶可挫削商業銀行之氣餒而亦可因此而收穩定通貨平抑物價之效果；（b）限制大額的提存及大宗的匯款，強迫承受政府經營之產業公司所發行的長

期公司債票及承讓較長期之節儲券；(c) 強迫其參加生產事業之投放。

C、控制它們的信用 還可，(a) 規定其應繳存中央行的存款準備比率為至少百分之廿至多百分之四十，尤其是在商業資本特別活動的地點，該項比率應提升至最高額，甚至發生資金冰結之程度，亦所不惜；(b) 設法限制其頭寸之補給、供應、或調度；(c) 試由「聯合行」與金部厲行商業信用運動政策，以淘汰商業銀行的商業信用；(d) 試由中央行厲行清算以減少鈔票之流通額亦即頭寸之供應額，同時試行票據之再貼現，以控制利率；(e) 或更可藉法令嚴格限制商業銀行的利率；(f) 到某時期之銀行放款最好由限制其用途起一變而為間接的等於由國家經放。

或許還有不少的方法用以約束此類銀行，總之我們的方針是：A、使此等銀行無大額利潤可圖，即有利潤，亦要使其回復到再生產的途徑去，換言之，亦使此等銀行僅足以維持其成本，甚至使其幾乎不能存在；B、同時要時時刻刻使它們的資金供由國家支配；C、最後使其在業務上感覺到由它們自己來經營與由國家來經營並沒有甚麼關係。於此，已可達到私有銀行部份國有化之過半矣。

## 二、調整以後第二期銀行國有應有之體系

第二期的銀行國有程序，就是國有化一切金融機構的程序。此時、第一、絕不容許私有銀行之存在；第二、要樹立一個較有永久性的銀行體系；及第三、要發揮銀行之兩重性能。主要言之，此期之銀行國有方針，是積極的，過去之消極的政策，到此應該已告結束，不能適應新環境的銀行，至今應該已告消滅，而具有存在價值的金融機關，只有歸諸國家所有一途。今後銀行僅有一個整一的體系，

就是，完全國有化的體系。體系之建立，係基於國家平時之需要而定，若遇需要增加時，自可加強或擴充體系單位之組織。以目前所能預料的情勢推論，我國銀行將來應有如下之體系：

(一) 政府管理銀行機構的體系 此時應設立「銀行部」或「金融部」，直隸行政院，可由原來之「銀管局」改組而成之。無論採用任何一個名稱，這個部門的職權不獨掌管銀行而且兼管貨幣事項，而事實上兩者也很難分開，例如中央銀行的鈔票就是一國的法幣，貨幣流通的限額，均應由銀行取決，貨幣的製造，也應由銀行承擔，甚至貨幣之國有也要經過國有銀行的手上。部設特任部長一人，簡任次長兩人，下可分司，司可比照銀行信用之期限，分為長期金融、中期金融、或短期金融等司，亦可視金融與經濟事業的關係如何分為中央金融、農業金融、產業金融、貿易金融、儲蓄信託金融等司。所以要以局改為部的原因，是：(1) 銀行現均須由國家經營；(2) 銀行單位多；(3) 實施銀行國有政策之繁重；(4) 銀行與其他行政部門關係之密切；(5) 提高銀管機構威望之必要。

實施銀行國有之成功與順利與否，首要條件，視乎國家資金之充裕與否為斷。此期均需要積極及消極用途的資金甚殷，易言之，國家一面要備款收購私有銀行股份，國有銀行一面又要荷負發展全國經濟的重責。為適合此兩種需要，應釐定資金來源的方法。最好是一面由財部撥發，不足時再發行公債，一面規定銀行的利潤以及與國有銀行有關的國家經濟事業的利潤，概應撥歸「銀行部」收存，而後由部分撥各銀行，待至銀行本身財政的基礎穩固及經濟事業發展成熟時，上列兩項所得，除撥一部分充作銀行基金外，可將餘數解存財部供作其他的用途。

其次，關於技術方面，「銀行部」應取得全部政府有關部門之合作。此時最好將中央設計局改組爲「全國國民經濟計劃委員會」，內附設一個「銀行計劃委員會」，運用全國之腦力，以策劃銀行配合經濟事業上設計的需要。固然，「銀行部」本身與及各個銀行單位也應該有一個對內的設計部門，以資彼此聯絡而使設計工作能達於具有全體性之效能。

「銀行部」的行政，要簡單化及敏捷靈活。最好是分區管轄，使每一區均有獨立作戰的能力。更應由部方設置視察等行政人員，增強監督職能。製訂新環境所需要的法令，此時也是「銀行部」的主要工作，必須熟察一般情形而後製訂，免隨訂隨改之麻煩。至於銀行人事方面，上期已培植幹部不少，此期應着重於人事制度之組織，應厲行嚴密人事之關係，因爲銀錢出入經手的機關人事上有辦法，其他政府部門之人事才可有的辦法。

### (二) 母銀行的體系

(1) 中央銀行應有的職能 此時之母銀行仍應爲唯一的中央銀行。在上期中央行的性質及目的主要地在於「儲備」，以其爲控制私有銀行之主要武器。此時私有銀行已消滅，故中央行也隨之而失掉了儲備的主要意義，雖然對其子銀行於此方面仍保留有作用。儲備銀行之組織，原非爲銀行國有之國家而設，實行銀行完全國有制度的國家，因爲信用調度可任意由國家爲之，毫無梗阻，亦不虞有何危險，並無此種之需要，故中央行仍可稱爲中央銀行，不必稱爲「中央儲備銀行」。

此期中央行之職能，應朝着兩面而發揮，一是對於本身性質之改變，一是對於子銀行所負責任之

擴大。

(甲)應改爲以供應短期資金爲主之銀行 中央行此時所負融通資金之責任有三：A、對子銀行要負責供給其短期活動的資金；B、對國家要供給其短期資金之需要；C、對民間信用發生過程要供給其短期資金之融通。例如屬長期信用性質之產業銀行，其長期資金，或爲發行公債，或爲發行其他證券所取得，而持債券之人民，有須向銀行爲抵借時，此時惟有中央行可勝負此重任。又譬如貿易銀行爲貼現商人票據而需要資金時，亦須仰賴中央行之重貼現以求供應。再如國家或購糧或爲其他某種目的而需要資金以作短期之週轉時，中央行亦不能不負供給之責。中央行之設置，貴在融通整個銀行體系所需資金之靈敏，而靈敏速度之保持，又繫乎資金之能快放出與快收回與否。是以中央行應以經營短期信用爲主，而讓其他屬於較長期信用性質之銀行另成爲一種對立的體系。

(乙)應集中銀行之大部份存款 蘇聯國家銀行，其所以能成爲短期資金之供應機關者，大抵依賴存款以爲憑注。故原則上應集中一部份之銀行存款，由中央行重行支配，以便決定何者應分配於長期之放款及何者應作爲短期信用之經營。

(丙)應厲行劃賬制度 中央行如能於此時成爲一個集中的清算機關，厲行劃賬制度，則一面可減少貨幣的需要，一面可活潑短期資金的供應。如劃賬制度能够發展到極點，則銀行的信用，或竟可代替商業的信用。

(丁)應經理一切政府機關的存款而拒絕私人的存款 私人存款自有于銀行來收受，毋庸分散

中央行的精神，惟一切政府的存款應由中央行經理，藉此可以增強其資金的容蓄量，亦可對各機關發生審核的作用。經理國庫，不消說是中央行一向的職能。

(戊)獨占紙幣後應有之措置 A、國家獨占紙幣後，因紙幣已是國有，即可放棄比例準備制而採取最多額發行制，因為可以計算經濟需要的貨幣常有一定，若發行之數量不超過此額，則國內之通貨不論其為紙幣或硬幣，其價值均可穩定，而暢流無阻，尤其是銀行國有後人民所有的資金，不存入銀行即出於保持紙幣一途，銀行因此可以不受存款負債與發行負債法律上的差異所限制，而人民存款之提現，因此就與貨幣的數量沒有甚麼關係；B、應在各主要地點或中央行管轄行之所在地設發行區所，利用紙幣發行之增減，以控制信用之伸縮；C、應以妥善的發行辦法接濟于銀行的籌碼。

(己)中央行的資產應該是最流動的 例如中央行經營的重貼現放款及以證券為抵押之放款，期限應不超過半年。資產流動性越大越佳，惟其如此，方能源源供給短期的信用。

(庚)中央行可協助中信局組織證券市場 有了證券市場才可以作信用伸縮的運動。此後我國資本市場之興起必定與產業之興起成爲正比例。中央行扶助證券市場，就不管扶助長期投資銀行，就不管藉短期資金之運用扶助長期信用之維持。

(辛)中央行應造到爲「主腦銀行」的地位以駕馭「四肢銀行」 此時中央行之機能對「銀行部」應做到它的一個代理行使實際職權的機關，至低限度也要成爲它的中心幹部，對於銀行應做到一個「主腦銀行」的地位，自己運用最大的腦力，而使「四肢銀行」運用最大的氣力。

(2) 中央銀行組織之修改 此時中央行的力量，實際上已加強，爲對其子銀行提高威望計，應將經理制改爲總裁制，設總裁副總裁各一人，理事制仍舊。

### (三) 子銀行的體系

此期子銀行體系的構成，一部係由上期之「聯合行」分裂而來，一部係由中央信託局與郵政儲金匯業局改組而成（如上期尙無機會舉行改組），一部係由地方銀行及收買各種私有銀行而來，一部則可從新設置者。設置子銀行之目的，在於深入國民經濟之每一個部門，所以對每一種經濟之活動，均應負起資助的責任。子銀行資金投放之動向，值此國民經濟建設之初期，以集中於長期信用爲主，故存款之吸收，亦側重於長期的種類。惟資金之來源，因(1)子銀行主要地爲投資銀行，(2)產業落後的國家在發展產業的初期用款必鉅，在最初不能完全依賴存款，應仰給于其他較主要的泉源：(1)國庫撥款；(2)公債發行；(3)投資證券發行。若要開拓(3)項泉源，必須發展儲蓄信託保險系統業務及倚賴中央行之融通，若要維護(2)種泉源，必須倚賴中央行之融通。至(1)種泉源，一面繫乎(2)種，一面又繫乎國家之財政資源，由此方法獲取之資金，在初期以不償還爲原則，因爲事實上在投資伊始銀行大多無力償還，在國民經濟發展程度加強以後，可以償還，亦可以不償還，因爲算起來均是國家的資金，屬彼屬此，並沒有甚麼的重大意義。

中央行好比是個司令，子銀行好比是各個軍長，負責實際作戰單位的責任。每個子銀行應設理事兼總經理各一人，分支行之分佈，仍依照前行所述爲原則。子銀行與中央行固應維持妥善的聯繫，子銀

行與子銀行間也應謀密切的聯繫，因為我們已知到儲蓄保險信託的系統與產業的系統很有關係，而產業與農業貿易的系統也不能說是沒有關係的。子銀行體系的單位，得隨國民經濟發展情形如何而增加，但在初期，應保持有最低限度的數目，茲試分論之：

(1) 子銀行體系應有之最低限額的單位：

(甲) 「中國農業銀行」 我國務農人民達人口總數百分之八十以上，農業之在吾國國民經濟所佔位置之重要，可想而知。惟自抗戰以來，因資力所限，資金分散，貸款辦法欠妥等原因截至民三十年十一月底止全國農貸總額僅達四萬二千萬元，而比較戰前之一萬萬元貸款總額，若以貨幣數額已增加四、二倍計算，則幣值亦僅及戰前百分之四十二之數而已，可見農貸不比戰前為發達。曾計劃於國有第一期設計特殊改善辦法並使農貸業務為「聯合行」之一部俾得集中力量，亦正因此故耳。現國有之第二期已降臨，農貸區域已較為廣闊，前期所奠定之基礎亦已較為穩固，故應樹立一個獨立的農業金融體系，以圖集中發展，此單位可定名為「中國農業銀行」，由「聯合行」之農金部改組而成。此外，更可將上期該部所輔導之地方銀行一律收為國有，撥入此體系。凡屬農業合作金融之機構，亦統併於此。此期可擴大農貸區域，增加農貸資金，延長農貸借款的期限，並以發展農業生產為最主要之目標。至土地金融業務亦可兼辦，惟以吾國之土地貸款，期限又需較長（各國最短者為十年以上，長者達七十五年），故須增加土地債券額數及集中貸放於有希望之區域或較易舉辦之放款如土地改良放款土地重劃放款等。此期農業金融，應以一般農業放款為主，農業合作金融放款次之，最後始為土

地金融放款。惟論重要性，應以土地金融爲最，但在初期土地金融之先決條件尙未具備前，其發展或須有待耳。

(乙)「中國產業銀行」 此單位可由「聯合行」之產金部改組而成。我國在抗戰數年來，產業金融多限於短期之融通，而產業銀行分明爲屬於長期投資性質之金融機構，如此產業易能得有發展機會？產業銀行之對象應包括工、礦、交通等生產事業，而以工礦爲主。產業銀行之資金，其來自政府者可倚靠政府發行之產業債券（或可向外國借款行之）或國庫撥款（國家預算），其來自民間者可倚靠資本市場，及儲蓄保險等存款，其來自本身者可倚靠自己之利潤，（包括間接的利潤如產業投資所得等），惟在初期應以仰給於政府者爲主。資金投擲之方向，可循投資及放款方式，若爲較長期之投資，則以投資爲主，若爲較短期之投資，則以放款爲主。投資可採直接參加或間接參加兩種，或獨自經營，或與人民合營，惟以資力關係，在初時應與民間合作經營爲宜，藉此亦可引動資本市場之興起。產業短期資金之供給，可主要地由中央行負責。「中產行」以扶助重工業及國營事業爲主。

所有國營產業之存款，均須存入該行，其他于銀行所吸收之長期存款，應由中央行統籌支配，以供給「中產行」爲前提。關於國營產業原料、工資等項之支出，亦應由「中產行」經手，藉以審核其用途。「中產行」得參加國家產業計劃總機構，並得隨時對其提供參考資料及意見，此外更得對產業行政機關負一部份監督及代理公庫的責任。

(丙)「中國貿易銀行」 「聯合行」所剩餘之資金部，可於此期改組爲「中國貿易銀行」，

其在資金上應具之主要職能有七：A、發展國營內外貿易；B、扶助國內外商業；C、扶助農工產品之運銷；D、經理政府國外款項；E、辦理進出口外匯；F、經理華僑匯款；G、協助「中農行」及「中產行」短期信用之供應。它應該是一個短期資金的供應銀行，唯一的供應方式為票據貼現，他如押匯、票據承兌等也可以承做，它似應具備以前一切商業銀行所應具備的良善職能，於此，它可以協助「中農行」及「中產行」之所不逮，不過，最後的資金接濟者，仍為中央行。反之，它可利用它的海外分行分佈之便利代理中央行經理政府國外款項、外匯、僑匯等，而最後也要把這些款項彙解集中於中央行。「中實行」之重大任務，積極的在於發展國營的貿易，增加國家收入，消極的在於控制商業信用，穩定物價並減削屆間之利潤奪取的異常程度。我們最後的目的，要使它成爲一個具有公益目的之大商業銀行。

(丁)「中國儲蓄信託銀行」 此時無論如何，應使中央信託局及郵政儲金匯業局合併爲一個「中國儲蓄信託銀行」。一切的保險公司、信託公司、儲蓄會均應由國家收買併入此新組織，一切政府之特種信託事項，應由此組織辦理。它最大的機能，在於四方八面給予人民生活以上種種的便利，一面也無微不至的設法吸收民間的資金。最後的目的，又以此龐大的含有固定性的資金由中央行支配轉移給「中農行」及「中產行」作再生產的運用舉辦龐大的經建事業，結果還是將儲金所生的利益，還諸人民。它始終的精神，可以說是一貫的爲民衆服務。在資金上它具有信託公司、保險公司、儲蓄銀行、典當、合會、轉運公司、捐客等機構與個人的機能，在服務精神上它具有社會服務處、青年

會、教堂、學校（指教育機能；在鄉村尤為需要）、善堂、殯儀館等團體的職能。與「中農行」一樣，它的分支行處一定要普遍的樹立，或者還要更為廣闊，要使幾乎每一個人民都感覺需要與它發生多少的關係。它的基礎，主要地建築於平民之上。以中信局所具之偉大規劃，配以郵儲局已往所有之良好成績和與民間發生密切關係所得之經驗及其原有分支處網之廣闊，合作起來，定必能收宏效，此外。「中儲信行」也可協助「中產行」來辦理投資信託的業務。

(2) 可能增加的子銀行之單位：

(甲) 「中國土地銀行」 「耕者有其田」為我國必然要採取的土地政策，蓋非如此不能解決土地問題，更不能解決我國的基本經濟問題。在銀行國有之第二期，以土地清丈、土地登記與土地法規之建立（如自耕農之創設及自耕農場移轉之限制，亦無規定。土地使用、佃租額最高限制、地租及預租之取締，尙未切實執行。）尙未完備，加以長期土地金融資金之缺少，故由「中農行」兼辦，係一種試辦性質。待整個國民經濟發展之後，國家資力增強，或可由「中農行」將土地金融部份業務讓出，另樹立一個「中國土地銀行」，以實現土地國有為最終極之逍遙。其業務應以土地徵收放款及扶植自耕農放款為中心，次為土地重劃放款及土地改良放款，而後逐步擴充及於他種放款。此時放款期限，可由三十年增至五十年，待國家資力增強時，得再延長期限。各國對於土地信用，多由政府資助並以津貼為原則，故此鉅大之津貼從何而來，在「中土行」未獨立前，實有加以縝密考慮之必要。

(乙) 「中國合作銀行」 合作事業之發展，不獨與銀行國有並無衝突，從其社會化之性質言

之，抑亦可以利便銀行國有之施行。惟在吾國有一主要條件，即合作金融之樞紐，必須由國家把握，由國家所有，否則合作事業之推行，必感困難。本期之合作事業，原由「中農行」及「中產行」兼辦，此後如認為農業發展或合作事業發展至合作金融有獨立之必要時，亦可成立一個獨立組織；「中國合作銀行」。其資金來源，應一部份由合作社供應，大部份由國家接濟，惟在初期，仍以由母銀行供應為主。

### 三、體系制度精神化之重要

體系不過是「死」物耳。體系之能「活」，繫乎其所具之制度精神，而制度精神之存在，又繫乎「人」，再繫乎人之「合理化」的舵擺。社會制度誠重要矣，毋甯說社會制度是寄託于經濟制度，經濟制度誠為關鍵之制度矣，曷若謂經濟制度是寄賴于銀行制度。今後銀行在國有制度下如何發揮其兩重性機能，如何健全經濟制度以及如何安定社會秩序，端繫乎其所具制度精神如何而定，是則制度精神尙矣。

## 第六章 銀行國有與戰後我國銀行復員問題

### 第一節 銀行復員之真義

#### 一、銀行復員與銀行動員

銀行若不動員，則何復之有？在一個國家參加戰爭進程的始末，銀行動員的力量發揮過多，固然使戰後復員工作趨于繁重，動員的力量發揮過少，更增加復員工作的困難。「戰爭是破壞的時候，也是建設的時候」與「抗戰建國」，這雖然為老生常談，居今幾人均能道之，惟對銀行復員問題的討論，却給了吾人不少的高深之意。迴顧三十二年中國經濟學社舉行第十六屆年會時，原定是想以戰後經濟問題為討論核心的，但結果壓抑不住了一般社員對於戰時經濟問題所發生熱烈的情緒。探其何以致此，不難想出有如下原因：第一、戰時問題是最能引人人產生切身之感，因說到戰後，就很容易自然而然使人憧憬到戰時；第二、戰時的問題，不得適當的解決，很足以影響戰後問題之解決；第三、雖然人人均抱有勝利早臨的念頭與決心，但時倘不我與，或須稍延，亦屬無可如何，一部份原屬於戰後的問題，也不得不提前在戰時就謀解決之方；第四、許多問題容或屬於戰後的性質，但以其問題本質與戰時的因果關係如是之密切有時很難加以戰時戰後明顯界線的劃分，雖然其時間性彼此有所差別。因此，談到銀行復員，吾人首先不能不承認其與動員之聯繫性的密切，這就是說：第一、動員與復

員之「唇齒相依」；第二、動員與復員有時之不可分性；第三、在復員之先，必須充分具備動員的條件。其次，吾人在執行銀行動員工作時即須預料將來對於復員期間可能發生的影響。最後，勿論戰事久暫，為適應環境之需要，同時于未來復員工作的便利，吾人得選擇最適當之時機，將原定為復員計劃之一部份工作，即在戰時提前付諸實施。所謂動員復員之分者，固由于戰事發生與戰事結束之需要而起，更而分別指劃工作的段落，但當吾人認為戰時戰後的問題均為整個的問題時，吾人當前動員銀行，就不可忘記將來銀行之復員，想到將來復員銀行時，就必須考慮到已經怎樣動員銀行。吾人必須寓「復」于「動」，復寓「動」于「復」。國家平時不惜化很多的金錢與時間從事練兵，原冀効力疆場，但戰時因要彌補兵員損失，亦須練兵，顧慮到未來之國防，戰後雖或裁兵，更須練兵，銀行之一動一復，其蓄意亦正如此。

## 二、銀行復員之基本概念

本來復員一詞，是與動員相對的，根據斯義，就是動後復始的意思，所謂「還原」、「萬象回春」、「恢復元氣」及「回復常態」是也。易而言之，就是由「非常時期」之措置復返踏上「經常時期」之軌道。國家在戰時動員——動員人力、物力、組織及其他力量——的程度容有不同，元氣受傷害的輕重或有差異，在戰事結束後也許為戰勝國，也許為戰敗國，在平時或戰時國家的組織、效率與行政能力或為特強，或為特弱，凡此種種均足以影響復員之程度或復員之成效，惟無論如何與及無論能否達到目的，復員之主旨，仍在期望做到恢復平時狀態的地步。這是復員之消極的說法，或是最低限

度之要求。

然而，吾人爲民族生存，于和平中無法覓得解決之途徑，不幸迫于起而抗戰，敗固不失爲光榮，勝縱物質上可由戰敗國取償，而勢無法補償我最寶貴而不可能補償之生命，是則吾人對於此種偉大之犧牲，萬不能視回復戰前情形爲滿足，必也在戰後求得社會之真正進步，而後符合作戰及答謝因戰事而死亡的同胞之原意。是故吾人對於復員之期望，一面固在于「萬象回春」，一面更在于「萬象更新」，不獨具有消極的目的，還要具有積極的目的，而且，戰爭實在係一塊試金石，平時的設施合理不合理，平時的組織健全不健全，平時看不見的壞處與好處，平時的人，平時的物，一經過最艱苦時期的試驗，都可以一照透視，黑白分明，何者應興，何者應革，何者應增，何者應減，也是復員中所應擔負的職務。所以，復員不一定絕對要保持常態，有時得改變常態，復員還含有調整及革新的意味。我國銀行復員的進程，若不基于這兩個出發點，就不配稱爲復員。尤其是要憑藉後一個出發點，我國銀行復員才應得着復員的線索，才含有復員的真義。

### 三、銀行復員的原則

銀行復員所含的意義既如上所述，是則復員工作之艱鉅，不問可知。吾人所想得到而在執行工作時應當恪守的最低限度的原則，約爲下列數端：

(一) 必須制度化 所謂制度，就是「軌道」，就是把銀行的人力及物力一一納入軌道。制度固然一面是指制度的本身，另一方面是指制度的精神，後者尤爲重要，因爲前者之維持，純靠這種力

量。銀行復員力量的發揮，最藉賴制度化之行爲。確定了一種方針，劃定了一種目標，統一了一種組織，總而言之，鑄了一個「模型」，就很容易使銀行從在戰事而脫了軌的重踏軌道，從未上過軌道的潛入了一條新設計的軌道。我國銀行，尤其需要一條劃一而整齊的軌道。制度包括的範圍至廣，舉凡組織、形態、人事、事務等莫不需要制度。吾人務必使銀行每一事有一制度，每一人具有制度精神，而後才能談到復員工作。

(二) 必須國家化。國家的意識是最崇高的，因爲它代表全民的意識。各國動員銀行時，無不由國家運用其權威，出而指揮，蓋非如此，則不足以發動動員力量，以渡過危急存亡的關頭。惟在平時，不少國家對銀行採取「袖手旁觀」及「不過問」的政策。其實，這是最可憐而不智的舉動，設使平時國家對銀行發揮其控制的力量，在平時固可駕馭銀行，在戰時更因駕輕就熟，節省了不少的精神，而可任意動員銀行了。所以，銀行在平時受了私人的控制，到戰時倍增政府動員它們的困難，倘若在復員的進程中，國家能够控制銀行，或再進一步，銀行爲國家化，那不獨可以減少許多復員的困難，抑亦可以準備易于應付未來的非常時期的困難。何況復員計劃貴乎合理，亦貴乎整一，而計劃之執行又貴乎迅速。假如沒有最高的力量——國家的力量——以爲推動，那是不容易達到這些目的。

(三) 必須具有遠見及持久性。銀行復員之目的，從近一方面來講，是要恢復戰前常態，從遠一方面來講，是要謀一勞永逸之策。銀行動員，往往爲一種臨時之應變，尤其是那些缺乏制度及制度

精神的國家如此，蓋事出于非常，迫不得不于最短期間，運用一切力量，以應非常之需要，而其目的流于爲需要所籠罩，與其結果未能如最初所期望者，亦不在少數。復員固然要收拾戰時的臨時設施，及整理因戰事而起的秩序，但這只是復員的近視的目的，遠視的復員計劃，仍在于「百年大計」，「奠基石礎」與「一勞永逸」。短見的復員計劃，是很不經濟的，因爲其勢有不能不時常變易，稍一變易，即牽動無數人力物力之變易，吾人需要一個最好以一變而應萬變的計劃。我國因這次戰事所獲的教訓已不少，在動員銀行的過程已感覺無數的困難，而困難的癥結在于平時國家對銀行缺乏了一個較有組織的駕馭制度，難道到復員的時候，由戰時回復到平時，還不顧慮到這點嗎？

(四) 必須以發生化學的作用爲主，而以數學的計算爲輔。吾人復員銀行的意思，並不是指昔日有多少的銀行及行員，在戰後就得要恢復同一的數目，戰前有那一類的業務，就恢復到同一類的業務。固然「量」並不是不重要，惟「質」更爲重要。「質」固重要，「質」與「質」之配合及調和如銀行的「質」與其他經濟事業的「質」之和諧，尤爲重要。銀行復員不顧慮到這個原則，就違背了復員的最基本概念。

(五) 必須含有「及時性」。 「及時」就是合時，吾人及時而動，也要及時而復。時間性在復員上之重要性很大，因爲復員若不依時而行，不獨影響銀行復員本身之工作，抑亦影響國民經濟建設之輔排。因之，吾人第一、在戰時應即選定及把握最適當之時機確立復員之步驟。甚至提前實行復員計劃之一部；第二、在戰後務求復員計劃迅速地及準確地依時而執行，因爲我國區域遼闊，在戰時淪

陷的地區又廣，偶一失時，國民經濟復員之機會就因而延遲，其可能之損失實難估計。

(六)應切合經濟原則 無論勝敗，國家經過戰爭後，元氣總多多少少蒙受傷害，若蒙彌補之，在復員的進程、時間性與效率至占重要。換句話說，復員的期間，越短越好，復員的效率，越高越妙。談到效率問題，也有很多因素，例如由政府負起領導復員銀行的責任、銀行聯合的動作、銀行行處增減的決定、銀行行員的訓練、銀行復員工作最要部份的選擇，這些人與物的復員，都牽涉到組織、人事、行動、及能力等各方面。它們都需要明確的判斷，而判斷也需要精密的統計、調查、研究及計劃，這都是不要等待至戰事結束後而在戰時就要做的。我們銀行在戰後好像是一個經過創傷的病人，他的傷口固然要立即縫好，但他的元氣還沒有恢復，還須用種種的方法，使他復元，而且要使他更強壯，增加他的抵抗力。銀行也是一樣，一則因受創傷，需要療治，二則因負傷後，力量不足，銀行的復員，不能不循着最經濟的途徑。這就是說，時間要經濟，組織要經濟，開支要經濟，處處準備，步步為營，權衡輕重，分別緩急，以獲取最大的果實。

(七)應吻合經濟建設及國家政策 銀行——甚至是私有銀行——在平時已是半「公」的機構，在動員及復員的期間更不在說，何況各國的銀行都一步一步的踏上「公」的路上去。國家在平時固然需要適當的銀行政策以輔助它的經濟建設與一般政策的執行，在戰後元氣正未恢復的國家，尤感覺有這種需要，特別以經濟落後的國家為然。所以，當銀行復員時，必須有一定的準則，針對一國之政策與經濟建設之目標。例如國家是要工業化，那銀行之復員，就要測量此方面之需要，如何籌供工業

資金，將原有一部之行處集中於工業區域等，爲當急之務。

(八)應具有動員的精神 吾人動員時要有勇往直前的英挺精神，不顧一切不惜作任何犧牲，以求達到供給戰爭需要的精神，在復員時，我們也同樣地需要這種精神。

#### 四、銀行復員的條件

銀行復員之順利與否，以其所具的條件充足與否而定，因條件足以影響復員進展的方向與緩急也。

(一)主觀的條件 是由于銀行本身的因素而發生的條件：第一、是「人」的條件，從人的「量」方面說，如銀行行員是否過多或過少，應否增加或裁減，如何增或如何減；從人的「質」方面說，如銀行行員的「質」是否優抑劣，何以其優，如何去其劣，「有人斯有物」，人的因素，比任何都來得重要。第二、是「物」的條件，如銀行的組織如何，銀行財務能力是否充裕，銀行事務行政是否健全，銀行資產的價值與流動性如何，這都是與復員有關係的。

(二)客觀的條件 是由于外在的因素而發生的條件。以言政治條件：譬如一國的政治不良，就算是打了勝仗，可是財政紊亂，政府各部門與銀行不合作，銀行也難作合理的復員。又譬如不平等條約關於在華外商銀行之特權一項尙未撤銷，那對銀行復員之積極的目的必有不良的影響。以言社會條件：倘若社會階層的關係不安，倘若貧富懸殊的罅隙過闊，倘若國民的生活習慣不改善，倘若道德風氣不良，那銀行復員進行之發生障礙，自屬意中事。以言經濟條件：假如貨幣價值不穩定，假如物

價變動無常，假如國家不實施計劃經濟，則銀行亦無法作順利的復員。社會間各種活動好像是一串環，銀行活動不過是表現經濟活動之一環，而經濟活動與社會各方面的活動都是互相為繫的。明乎此則銀行復員，除須具備其主觀的條件外，還要具備客觀的條件，殆無疑義。

#### 五、銀行復員為總復員之關鍵

動員時是「經濟第一」，復員時也是「經濟第一」，而復員經濟時，銀行復員則居第一。一國之資金把握不着，甚麼都談不到，有錢則可通鬼神。我國總復員初步之目的，在求幣值之穩固、物價之安定、就業問題之解決以及生產事業之發展，凡此均以彌補戰時的消耗及消除戰爭所致各面之畸形狀態為重點。吾人十分確切地承認社會一切的現象，都建築于經濟的基礎上，而一切經濟事業的安排及活動，都要透過銀行，所以經濟第一，銀行更為第一。銀行從它的機能及機構而言，實為經濟事業的鎖鑰，故銀行復員，即掌握總復員之樞紐。

#### 六、銀行復員的範圍

(一) 銀行的種類 我國的銀行，實應包括所有國家銀行（四行兩局）、地方銀行、商業銀行、儲蓄銀行、專業銀行、華僑銀行、銀公司、儲蓄會、交易所、保險公司、信託公司、合作金庫、信用合作社、造幣機關、倉棧、錢莊、銀號、典當、合會等，還有，畸形的外商銀行。這固然屬於銀行復員的範圍，此外，管理銀行的機構，如財政部錢幣司、銀行監理官辦公處、財政部派駐銀行監理員、四行聯合辦事總處、國家總動員會議及銀行諮詢機構，如中央設計局、軍事委員會參事室、各研究

機關如中央研究院社會科學研究所等，亦須包括於銀行復員的範圍之內。

(二) 復員的含義 復員不獨有回復原狀的意思，抑亦包含有改組、撤銷及增置的意義。譬如認為某種銀行在戰後不應存在，某類銀行應該合併或增設，也不失為復員的範圍。

(三) 復員的地域 銀行之復員，不獨包括我國領土範圍內之銀行，抑亦包括設在國外的銀行。

(四) 特種銀行之處置 查在我國設立的外商銀行，均憑藉不平等條約之維護而成立而享有特權，其所有權及管理權不操于我，本難歸列于我國銀行復員的範圍之內，但以其與我國整個銀行體系關係之密切，姑勿論其將來存在及其形態變化之可能性如何，亦統併入復員範圍。

(五) 復員的時限 復員的期限與戰事之久暫及國家之需要很有關係，因之，復員期限可分為：(1) 預行復員，可于戰事結束前即提前為之，這或可稱為前期復員或局部復員；(2) 後期復員，于戰事結束後為之，或可稱為戰後復員或全部復員。每期復員的時間，視國家之能力及需要程度如何而定，原則上後期復員的時限，應以不超過一年為適合，最好能于戰爭停止後六個月內為之。

(六) 復員的種類 銀行復員的對象，不外是人的復員與物的復員。

#### 七、銀行復員的困難

(一) 我國地域遼闊，交通又不便，戰時淪陷的省區復甚多，調整須化功夫。

(二) 外商銀行向來勢力甚大，而其將來之地位現尙未能明白確定。

(三) 人材人之缺乏及分散。

(四) 邊疆省區急待銀行設立行處輔助開發。

(五) 銀行舊的任務須待執行的還不少，而負擔新的任務又多。

(六) 昔日之銀行財產損失固然甚大，而敵偽銀行機構又成立不少，且其發行額在淪陷區流通量復大，虛耗財產更多。

## 第二節 銀行動員之回顧

吾人在討論銀行復員問題時，不能不追溯銀行動員之經過，藉以一面測量動員之程度與效果，一面作準備復員之參考。關於動員之程度，祇能就政府頒佈之法令覘其梗概，至動員之效果，更難于作全部的或精密的計算。政府對銀行動員之努力，亦可謂不少，視其近年來單行法規之陸續頒行即可知之，惟世上之事，往往行之而未能盡如人意者，匪獨于我國爲然也。茲將我國銀行動員的經過，試簡述于次：

### 一、銀行動員的措施

(一) 法令之頒行 本來一個國家動員，例須依照總動員法執行，但我國因二十六年「七七事件」事起倉卒，迫得應戰，一時難于從容準備，故對於銀行動員，只得先行頒布單行法規，而後于三十一年三月二十九日始公布「國家總動員法」，同年五月五日實施。嗣後應事實之需要，更頒布單行

法規多種，間有隨頒隨改者，亦有公佈後執行上有困難者，更有對某某一類銀行活動之限制立一法規後復再另立一法規者。

(1) 總動員法對銀行動員有關之規定 對銀行動員有關之規定，計有三條：(甲)第十六條：「本法實施後，政府于必要時，得對貨幣流通與匯兌之區域及人民債權之行使，債務之履行，加以限制」；(乙)第十七條：「本法實施後，政府于必要時，得對銀行、信託公司、保險公司、及其他行號資金之運用，加以管制」；及(丙)第十八條：「本法實施後，政府于必要時，得對銀行、公司、工廠及其他團體行號之設置、合併、增加資本、變更目的、募集債款、分配紅利、履行債務及其資本運用，加以限制」。中國國民黨九中全會更通過「加強國家總動員實施綱領」，內第七項規定：「運用金融之權力，完全屬於國家，人人有遵行政府金融政策，鞏固法幣信用之義務，并不得對于金融作無助于戰鬥事業之運用」。

(2) 限制提存與防止資金逃亡之法規 二十六年八月十五日公布「非常時期安定金融辦法」。

(3) 管理國家銀行機構之法規 二十八年八月頒布「戰時健全中央金融機構辦法」。

(4) 管理地方銀行之法規 (甲)二十七年四月二十九日公佈「改善地方金融機構辦法綱要」

；(乙)二十八年五月二十六日公布「省地方銀行監理員章程」；(丙)二十九年一月二十日公佈「縣銀行法」。

(5) 管理一般銀行之法規 (甲)二十九年八月七日公布「非常時期管理銀行暫行辦法」；

(乙)三十年十二月九日公佈「修正非常時期管理銀行暫行辦法」。

(6) 監查一般銀行之法規 (甲)三十一年六月三日公佈「財政部銀行監理官辦公處組織章程」；(乙)三十一年公佈「財政部檢查銀行規則」。

(7) 管制一般銀行業務之法規 (甲)三十年九月五日公佈施行「中國農民銀行兼辦土地金融業務條例」；(乙)三十年十二月三十一日公布「中央銀行辦理票據交換辦法」(三十一年一月五日在重慶市施行)；(丙)自三十一年起，政府更頒布「比期存放款管制辦法」、「銀行盈餘分配及提存特別公積金辦法」、「規定銀行投資入股辦法」、「管理銀行抵押放款辦法」、「管理銀行信用放款辦法」、「商業銀行設立分支行辦法」、「加強管制銀錢行莊原則」等辦法多種，而最近亦制定「非常時期票據承兌貼現辦法」等法規。

此外，財政部又于三十一年七月成立「修改銀行法規起草委員會」，由各有關金融機關首長及專家二十一個委員組成，對於四行兩局法規會詳加以補充或修改，分別訂立各行局新法規草案，業呈財部批核交由行政院轉立法院審查。聞該會又將進行修改民國二十年訂定而未施行之「銀行法」、「民國二十三年訂立之「儲蓄銀行法」及「保險法」，並起草「信託法」及「信託公司法」(見三十一年十月三十一日重慶大公報)。

三十一年六月二十三日行政院第五六九次會議通過「財政部呈，擬統一發行辦法請核定案」。

三十一年九月十五日行政院第五八一次會議通過「財政部呈，編具增加中國、交通、中國農民三

銀行官股追加概算計列一億元請核定案」。

(二) 機構之樹立 爲執行法令，政府時成立各種機構，主要者爲：

(1) 國家總動員會議（內設有財政金融處，根據三十一年七月二十七日國家總動員會議組織條例頒布實行）。

(2) 貼現委員會（二十六年七月二十七日成立，同年八月九日改組爲四行聯合貼放委員會）。

(3) 中、中、交、農、四行聯合辦事總處（二十六年八月成立，先後于二十八年九月二日及三十一年九月一日改組）。

(4) 財政部稽核室（三十一年二月于錢幣司添置）。

(5) 中國農民銀行土地金融處（三十年四月成立）。

(6) 四聯總處銀行人員訓練所（三十一年七月奉委員長手令籌設，八月籌備，九月成立；該所章程，于同年九月十七日四聯總處第一四二次理事會通過）及交通銀行委託國立復旦大學辦理之銀行專修科（三十一年九月成立；但不幸因故于三十三年八月被行方停辦）。

(7) 考試院舉辦第一次財政金融人員高等考試（二十九年）及第二次（三十一年）。

(8) 中央合作金庫（尙未成立，惟「合作金庫條例」業經四聯總處理事會通過（見三十二年四月十一日重慶大公報）。

(9) 各地區銀行監理官辦公處（截至三十一年七月止已委派之監理官計有成都等十六處地區）

(三)銀行之內移 政府雖已奠定陪都于重慶，惟各銀行總行仍滯留港滬，未願內移，按其原因，在于(1)港滬金融環境之便利；(2)躊躇莫決；(3)內地圖利機會較少。政府爲維持國家威望，增強抗戰力量及顧慮銀行安全起見，乃于二十八年八月二十二日明令中、中、交、農四行總行遷渝。

迨至三十年十二月港滬戰事爆發後，留港公營銀行人員及一部私有銀行之總行，亦相率向內地撤退。在港滬事變前，亦曾有一部份銀行內移，其所以不能不內移者，蓋自抗戰事起以至二十八年上半年爲止，淪在戰區之銀行已占總數百分之八十，而各行總行祇就滬、漢、平、津、以及廣州五地而言，即已有八十三家，均已淪陷，(見二十八年七月東方雜誌第三十六卷第十四號郭樹人著「抗戰兩年來的銀行」一文)，而淪陷區之工商業，又呈衰落之象，縱不內移，亦無業務可做。至于淪陷區之公營銀行，亦多隨地方政府撤退至政府之臨時所在地繼續營業。

(四)銀行之停業、改組、合併、增設與改隸 此次以戰事牽連有不少銀行因而停業者，如廣州、南京等市立銀行是；有停業後在後方設立辦事處者，如江蘇省農民銀行是；亦有倒閉者。錢莊銀號有因格于資本及法令之限制而改組爲銀行者有之，合併者亦有之，尤以年來在淪市數見不鮮。增設之銀行，其增設之原因不一，有因受政府金融機關或行政機構輔助而成立者，如各省市縣之合作金庫是；有因受法令許可而成立者，如縣銀行是；有因資金由國外內移者，如華僑聯合銀行是；亦有破例

而設立者，如中國工礦銀行是。最有感者：爲外商銀行勢力隨戰事而告暫時的消失，頗使人興今昔之感。銀行改隸所屬機關之變化最大者莫如農貸機關，如各縣之合作金庫，最初由農本局創設及輔導，旋改由四行及省合作行政機關輔導，三十一年又撥歸中國農民銀行，倘將來中央合作金庫成立時，恐又有移交該庫之可能。

## 二、銀行動員的影響

我國銀行動員的客觀條件雖不無缺憾，惟對於國家的需要，尙不無發生多少的影響，這固由于政府推行之力，然亦不能不歸功于一部份銀行從業人員的苦幹精神，茲將銀行動員在其分佈、機能、行政各方面所產生的影響，略述如下：

(一) 銀行行處的分佈 截至三十年上半年爲止在陝、甘、青、寧、康、黔、雲、桂、川、及渝市共有行處計七六四所（內四行占二三三所），而戰前僅有二五四所（內四行占六四所），增加之數，幾達三倍，此外各省市縣合作金庫至二十九年底止共有三七三所，設庫區遍及十三個省份，至三十一年底，縣銀行已開業者有百餘家，此其一。據民二十四年六月底統計，銀行總行家數共有一五九家，內商業銀行占百分之五十，合分支行處計算，共有一三四七所，而設置上海一地的行處即占總數百分之一三、九五，但至三十年上半年爲止，銀行總行家數則只有七二家；在合分支行處計算共有七六四所之中，以個別單位計，四川省銀行佔行處數最多，計九三所；以類別計，公營銀行占總數百分之六十六（內四行占百分之三十，七家省銀行占百分之三十六），商業銀行及縣銀行（共計六十一家

占百分之三十三，此其二。大後方共有六百七十三個縣市，惟此七六四所行處，只分佈于三百零七個縣市，其餘縣市尙未設有行處，而四川一省（渝市除外）卽有行處二九一所，萬縣成都等八地卽有一一三所，渝市也有八二所，此其三。

由上列數字卽可知：（1）在戰時公營銀行的家數占多數並呈遞增之勢，私有銀行的家數占少數並呈遞減之勢；（2）銀行仍犯集中一地一埠之病；（3）許多偏僻縣份，仍未設有行處；（4）大後方之行處比較戰前增加三倍有餘，財政部金融綱的計劃，至低限度，從量的方面說，可謂已獲相當的成功。

（二）銀行機能的遞變 銀行的機能，可由其業務反映出來。單就省地方銀行來講，自戰事發生以來，由于法令限制，其機能已由商業銀行的本質轉變爲農貸本質的發展（自戰事起後以至二十八年第二次地方金融會議期間），再轉變爲信託及運銷本質的發展（自第二次地方金融會議以至二十九年實施「非常時期管理銀行暫行辦法」期間），從三十年以迄于今，則逐漸走入投資機能的發展時期。中、中、交、農四行的機能在三十一年七月以前，彼此幾乎相類，自是而後，始有專業化之規定。促進銀行機能之演變，不外三種原因：（1）法令上之限制；（2）業務上之需要；（3）經濟環境之變遷。

政府雖再接再厲對銀行加以管制，惟事實上未能如吾人所期望之處尙屬不少，茲分項列述之：

（1）存款的趨勢 第一、銀行存款總額自抗戰以來增加率不速。戰前全國銀行存款總額卽已

達二十六萬萬元以上，設以二十六年為基年，其基數等于一〇〇，則至二十七年存款僅增為一三七、九，二十八年增為一九五、二，二十九年增為二五五、一，最後一期之數字雖較二十六年增多一倍有半，然以今日貨幣之購買力而言，則其增加之數，殊不實在。第二、一般銀行存款總額中活期占多數，定期占少數。第三、公營銀行之存款，大部份為機關團體存款所構成，人民資金吸收有限，資金往那裏去呢？據估計自戰事發生後資金逃亡者僅舉數項，有美金二萬萬元，港幣五萬萬元，而集中于上海一地之游資也有三十萬萬元國幣以上，此外游資在囤積商人手上者為數亦鉅。

(2) 儲蓄的概況 自二十九年七月全國節約建國儲蓄勸募委員會展開節儲運動後，全國儲蓄總額，在二十九年至三十年一日期間，有二億餘元，三十年二月至三十年代底，有七億餘元，三十年一月至三十一年底，有三十億五千餘萬元。但以我國人口四萬萬五千萬人每月儲蓄一元計每年可得五十四萬萬元額數，由此亦可知吾人尚須努力推進節儲工作。

(3) 放款的畸形 (甲) 先從四行而言：由二十六年九月至三十一年六月，四聯總處歷年累計之貼放總額約在三十五萬萬三千九百八十四萬元，其中工礦事業放款總額約為六萬萬九千九百四十萬元，合貼放總額百分之一九、七六，三十一年上半年四聯核准工礦事業放款總額計三萬萬四千四百一十餘萬元，三十一年七月農貸結餘額為五萬七千餘萬元（三十一年度中國農民銀行農貸區域擴充為一千零五十一縣，輔導之合作金庫增為三三八所，農貸總額增至六萬八千餘萬元）。(乙) 就省銀行而言：以粵、川、贛裕民三省行為例，在二十九年粵省行農業放款額二千一百餘萬元，機關團體放款

額一千一百餘萬元，商業放款額六百四十餘萬元，工業放款額只有四百餘萬元；在同年贛裕民銀行放款總額內機關團體占一千二百餘萬元，農業占九百餘萬元，商業占八百餘萬元，鑛業占二百餘萬元，工業占一百餘萬元；在二十九年下期川省行放款總額內商業占二千四百餘萬元，機關占一千六百餘萬元，農業占三百餘萬元，個人占二百餘萬元，工業占二十八餘萬元。（丙）就一般銀行錢莊而言：據康永仁氏調查：二十八年底重慶十五家銀行錢莊放款總額內商業放款占百分之八十九，至二十九年底重慶二十六家銀行錢莊放款總額內商業放款估百分之九十六而工業放款不及百分之一。據四聯總處統計：三十年度重慶市十七家商業銀行普通放款餘額內比期放款占百分之五四、七，又同期重慶市二十家錢莊普通放款餘額內比期放款占百分之八八、一〇。

由上所述，可知放款之性質：（甲）一般私有銀行放款利率特高，由于比期所占成份之大；（乙）對於生產事業之放款仍感不足；（丙）商業資本籠罩企業資本；（丁）公營銀行比私有銀行較注重生產事業之投放。此外，公營銀行之代理公庫，處理政府軍需款項解支，活動地方籌碼，協助地方經建事業，在戰爭期內，曾盡種種之努力，厥功甚大，亦非私有銀行所能望塵而及者也。

（三）銀行法令的執行（1）自三十年修正「非常時期管理銀行暫行辦法」後，財部即于三十一年三月起普查渝市行莊共歷二百二十三次，嗣後更在桂林等十四个城市授權當地四聯分處派員檢查銀行。（2）三十一年度銀行錢莊行員因犯法而被軍法執行總監部及其他執法機關處決者十數起，受控告于監察院亦不在少數，行莊被命令停業者亦有之。（3）委員長對四聯總處三十一年度中心工

作綱要批示：「應以考核各行局業務人員及開支爲本年之中心工作」。三十一年五月財部與四聯總處實施行政三聯制，加強考核工作，特會同舉辦六行局業務考核，內計分專業化之實施，人事行政與會計制度等項，分別調查考察，以爲改進根據。

### 三、銀行動員的實效

我國國民組織力一向薄弱，自私心又特別強，加以政府方擬于二十六年墾劃完成整個之銀行制度而戰事即起，迄今抗戰歷七年，在萬分艱苦中，經無數之試驗，所謂銀行動員之最大目的——把握整個國民資金——雖未完全達到，然究亦獲不少寶貴之經驗。吾人經檢閱銀行動員概況後感覺所得者計有下列數端：

- (一) 公營銀行的勢力逐漸超過私有銀行的勢力。
- (二) 公營銀行的進步，比私有銀行爲速。
- (三) 管制公營銀行易，管制私有銀行難。
- (四) 公營銀行對於抗建大業扶助之貢獻，比私有銀行爲大。
- (五) 國民資金雖已務求統制，惟尙未能作有效之把握。
- (六) 商業資本雖已設法使其就範，惟尙籠罩產業資本。
- (七) 行處之分佈雖已達到廣闊之目的，惟偏頗重疊衝突之處尙多，須待調整。
- (八) 管制銀行之機構，雖已稍具規模，惟尙須強化。

(九)政府雖已注意人材之培植，惟負擔新銀行任務之工作人員不敷之數甚大，尙須加緊栽培。

(十)最後而最主要者厥爲吾國銀行制度迄尙未獲得澈底而合理的調整，蓋以制度之不健全，我國銀行配合抗戰之成效雖大，而輔助建國之策進者尙少，此與銀行動員之實效關係至大，因之亦足以指示吾人在銀行復員途徑中所應循守之方向，吾人試于次節伸論之。

### 第三節 銀行復員之途徑

回顧我國銀行動員之情況，益感覺復員問題之艱鉅，並非謂我國銀行尙未動員也，實鑒于將來銀行在我國國運復興之當中，所負擔任務之重大，而在動員期內，應如何加緊復員準備工作，一面以催速動員之高度化，一面以利便戰後復員之進行，而此項含有兩期性能之復員工作，寧非艱鉅而何也？本來銀行復員問題，千頭萬緒，牽涉各方面者至廣且大，而復員問題又主要地爲一個技術問題，不獨需要殫精竭慮，抑亦需要精密的計算，有此二者，仍須具備準確的時間性，吾人在目前祇能提供一個復員計劃的輪廓，或僅爲一種綱領性質的提議而已。

爲統籌整個銀行復員工作起見，吾人擬劃分兩個時期，從事進行。第一期可視爲復員醞釀或潛伏時期，本期之工作爲基礎的與內在的，可于戰事未結束前即予準備爲之。第二期可視爲復員發揚或表現時期，本期之工作爲枝葉與外在的，在戰事結束時爲之。第一期工作做得好，第二期工作之執行就容易而迅速，到時所發生的問題就可迎刃而解，第一期的工作做得不好，第二期的工作自不易于執行，

或竟不能達到吾人所期望之復員的目的。『未雨綢繆』，實爲一般工作成功之秘訣，復員工作尤繫乎此。

### 一、銀行預行復員之途徑

(一) 應規定預行復員期限 一則吾人不知戰事何時結束，或結束較預料之期爲近，則萬不能不有復員之準備，以免臨事周章，二則縱戰事未得即可結束，亦可藉預行復員之手段加強動員之力量，故吾人在目前即須發軔預行復員工作，俾有備無患，任何困難，均可滅除。由現在以至戰事結束之時即爲預行復員期限，亦可稱爲復員之前期。

(二) 應逐漸採行銀行國有制 作者於三十一年即已強調我國在戰時應即逐漸採行銀行國有制（見第一章第二節），旋繼續爲文註（一）闡揚之，同年七月，桂林掃蕩報也撰社論（見第一章第二節）響應，及至三十二年四月中國經濟學社第十六屆年會一部份社員同仁（註二）復建議戰後全部金融機關國營，雖然彼等之『國營』概念與作者之『國有』概念微有出入，而所定之國家參預所有權與管理權的程度及實行期間又有不同，惟即足徵近來國內經濟學術界思想要求在大體上之一致。作者之爲此種主張，純然出于『制度經濟』觀點，認爲制度經濟是社會建築于的基石，實爲政治法律及其他社會關係所脫胎而來的胎衣，設若解決經濟上人類的矛盾或從事經濟的研究與建設，非一本『制度經濟』不爲功，而銀行國有爲一種經濟制度，且爲制度經濟之核心，亦爲實施制度經濟之第一而且必需的手段，此外更可視爲一種社會秩序、一種政治手段及法律行爲。銀行國有，從一般經濟觀點而言：在

制度上固可免除自由競爭之弊，更可控制生產，把握資金，管理信用，而可配合一國之經濟政策及其行政。從銀行本身而言：可以提高效率，免除浪費，排除競爭及集中經營。此外，從政治及社會上觀點而言：銀行國有亦可促進中央集權，強化政治組織，補助國家行政及政策，而鬆弛社會階層的摩擦以爲奠定一般社會化政策之基礎。現在乘抗戰期間，公營銀行勢力強健私有銀行勢力單薄，及一般私有銀行的分佈與營業範圍縮小之時，實行國有制度，乃最輕而易舉之事。若將銀行國有，即等于把握一切銀行，在戰時即爲之，不獨增強銀行動員力量，而對於銀行之復員，亦至便利。惟吾人爲避免事實上困難起見，擬採取逐漸實施程序，其辦法容于後段略述之。銀行國有不獨爲經濟復員之關鍵，抑亦爲銀行本身復員之大前提。吾人經詳細思索，認爲我國銀行之最大缺憾，在于缺乏良好制度，尤其是政府尙未能對銀行作有效的把握，倘能于此時樹立一種制度而足以使國家完全控制一切金融機構，則許多銀行問題，都可以變爲簡單化，即銀行效率，亦可從而提高。所以在預行復員期內，首要之圖，厥爲應即逐漸實施銀行國有制。

(三) 應確定銀行之體系 銀行國有制之推行，貴乎有良好之組織及健全之機構。本期國有之方針，應爲：(1) 取締外商銀行在華之地位；(2) 消滅舊式金融組織；(3) 促進新式金融機構之合併；(4) 健全公營的金融機構。爲配合上列方針，我國銀行在預行復員期內，應將原有各種銀行機構加以調整，形成一個完整的體系：

(1) 政府管理銀行機構的體系 爲增強銀行管理力量，發揮積極的銀行管理作用，實有將財

政部錢幣司及四聯總處改組而另創立一個強有力的銀行管理機構之必要，此新機構可定名為「行政院全國銀行管理局」，其急迫之任務應為：（甲）關於外商在華設立的金融組織之處置，（乙）關於銀行法規之修改或草擬；（丙）關於錢莊銀號及一部份脆弱銀行之淘汰；（丁）調整及強化公營及半公營之銀行；（戊）勵行良好人事制度；（己）關於銀行復員工作之擊劃及執行；（庚）厲行分區管理銀行辦法。因之，「銀管局」之下應有下列之組織：（甲）設立「銀管局區分局」四所，計中央區一所（管轄川、康、鄂三省），設于重慶；西北區一所（管轄陝、甘、甯、寧、夏、新、綏等省區），設于西安；東南區一所（管轄粵、桂、閩、湘、浙、贛、皖等省），設于衡陽；西南區一所（管轄滇黔二省），設于昆明；可由財政部銀行監理官辦公處改組而成，另于每一省區擇主要地區派駐「銀管局區分局」特派員若干人執行銀管工作；（乙）設立銀行人員考選委員會，可與考試院教育部等有關機構合作；（丙）設立銀行人員訓練委員會，可保留現有之銀行人員訓練所，另從速一面增置初級班，一面選調各行原有行員集訓，其範圍應普及一切公營及半公營銀行之行員；（丁）設立銀行人員甄別委員會；（戊）設立銀行預行復員委員會，此為銀行計劃及復員工作之骨幹機構，舉凡戰時動員及戰後復員與銀行制度、事務、人事、業務等一切有關之設計，悉由此單位主持。可與政府各有關部門如中央設計局、財政部、經濟部、農林部、中央研究院暨各經濟研究機關取得密切之合作。此外，更可將中央設計局改組為「全國國民經濟計劃委員會」，其下設立一個「銀行計劃部或委員會」。以與「銀行預行復員委員會」配合。

(2) 母銀行的體系 本期內應促進中央銀行為母銀行，一而使其成為控制「私」的銀行之主體一面增加其對於子的銀行的駕馭能力，中央行在期內之主要任務，要為：(甲)厲行集中一切銀行存款準備，並採行一個活動的準備比率；(乙)厲行清算制度並擴充票據交換實施的區域；(丙)試行對於生產事業及與民生有重要關係之事業的票據之貼現；(丁)放棄一般普通銀行業務如私人存款、私人匯款及直接放款與投資等業務；(戊)以做成供應短期資金之銀行為總目標，故資產必須保持充分之活動及流動程度而對各事業及機關的放款以短期為原則；(己)以做成子銀行收支綜合審核機關為目的；(庚)明白規定與政府各部門之貸款關係及借貸限制。中央行控制公私銀行之目的，在於達到公營銀行完全國有化及私有銀行半國有化之程度，故中央行本身，首先應該完全國有化而撤銷原有商股之規定，並由國庫撥款充實其經營資金。中央行應改為理事經理制，設理事長總經理各一人，理事長可由「銀管局」局長兼充。總經理、理事以及監事悉由政府就有關各政府部門之首腦中指派。

(3) 子銀行的體系

(甲) 正統的子銀行 A. 以現存之狹隘行政區域範圍及銀行業務數量而言，為節省經費，集中能力備速專業化以及縮小範圍以便於調整起見，最理想的為於期內合併中國、交通、中國農民、三個銀行為一個「中、交、農三行聯合銀行」，下分設人事、總務、計劃、農業金融、產業金融及貿易金融六部。「聯合行」應完全國有化，商股部份即由國家償價收買或發行公債以易回原有之商股股票。可設理事長總經理各一人。B. 中國工業合作協會及各省市縣合作金庫應歸併于「聯合行」之「產業金

融部」與「農業金融部」。C. 地方銀行如省市縣銀行應由「聯合行」之「農業金融部」完全負起輔導之責任，以便後期改組爲「中國農業銀行」分支行處。地方銀行之設立，應即宣告禁止，其已設立者應由省市縣庫項下，或採用發行公債調易股票辦法將私人股份收歸政府所有，或由「聯合行」籌款收買之。D. 私有之專業銀行如農工銀行、實業銀行、工礦銀行、鹽業銀行等，除一部份無希望之單位由法令撤銷其設立外，得擇有成效之單位由「聯合行」收爲國有，分別納入其所屬之「農業金融部」及「產業金融部」。華僑銀行及一部份有成效之商業銀行亦可由「聯合行」進行半國有化或國有化，置于「貿易金融部」之下。E. 中央信託局與郵政儲金匯業局，一爲辦理政府之特種信託業務，一爲利用郵局分局分佈之多之便利可以節省開支而易吸收民間資金並有相當成效，在戰時應准其保存獨立之存在，惟中信局應脫離中央銀行而獨立並應接收國家造幣機關及考慮接收所有保險公司、信託公司等有關業務機構之所有權。倘能于期內與郵儲局謀合併，更爲適宜。

(乙) 非嫡系之私的子銀行 本期處置非嫡系之私的子銀行，在于：A. 淘汰無希望之單位；B. 國有化有成效之單位；C. 取締一切私有銀行的業務使其資金上之運用權達到受國家控制的地步。是故：A. 關於外商銀行，應(a)撤銷其在我國發行兌換券之權；(b)限制其業務只及于存款、匯款範圍；(c)放款及投資只好採取間接的形式；(d)必須受我國一般或額外法律的制裁。B. 關於錢莊、銀號、典當，應(a)限制其設立業務等項；(b)改組或合併爲現代銀行；(c)保險公司、信託公司、交易所、儲蓄銀行及儲蓄會可由中央信託局及郵政儲金匯業局統籌加以控制或對其所有權加

以把握。C. 關於商業銀行及其他銀行，應（a）改變其形態，可促進其合併或占有其所有權之一部；（b）變易其本質，應側重其資金之運用；（c）控制其信用。總之，本期對商業銀行處置的方針，務必；（a）使無厚大利潤可圖；（b）使其走進再生產的途徑；（c）使其資金供由國家支配。

（四）應樹立健全之人事制度 人爲萬事之本，銀行除了制度問題外，「人」的問題就算最重要，因制度倚靠制度精神以維持而制度精神則由人以發揮也。在銀行動員期中最感覺困難者厥爲人之「質」的問題。本來我國銀行從業人員也不算少，但自戰事發生後，遭遇着幾項困難；（1）一部份行員甘心附逆，爲虎作倀；（2）一部份行員因他種關係未能內移；（3）一部份行員因改業而脫離或停職；（4）培才的機關能力不足。在敷設西南西北金融網時已感覺取才的困難，因而難免引起了「質」的變化。現在銀行許多的新業務（如土地金融產業金融等），也需要許多的新人，預料到將來復員期間行員責任之重大，更感覺人力需要之迫切。我們需要「標準化」的人來實現我們所期望的銀行機能。我們更需要具有「領袖性」的人以領導復員計劃之大大小小的責任。徒弟制的銀行人事制度，爲時間性及「質」的標準所不容許，無濟于事。「垃圾式」及「滲進法」的銀行人事制度必然淪爲歷史上的陳跡。是故人事制度問題的重點在於「質」，其次就是「量」，「質」的條件具備後，「量」的問題也屬同等重要。所謂「十年樹人」，人才不是需要時就立即可以交出的，預計復員時期所需要的人，目前就得開始準備供應。

（1）銀行從業員之「量」的問題

在民國二十四年全國銀行總分支行計有一千四百所，設

使平均每所行員三十人，總數當在四萬人以上。今在大後方銀行連包括合作金庫等機構在內，也應有一千所以上，就算每所平均有三十人，也不足以彌補戰前的數目。何況在戰後，在許多的地區還要創設行處，單就每縣設立一所計，就有二千餘所，平均每所三十人，就需要六萬人。若實行銀行國有制度後，把各類的金融組織併入此系統時，我們估計至低限度需要行員十二萬至十五萬人。易而言之，我們現有的數量，尚不及戰後需要額四分之一。我們應知到蘇聯國家銀行有分行八千餘所，行員共十二萬人，其他金融機構尚未計算在內（見陳伯莊著：『蘇聯經濟制度』）。

（2）銀行從業員之「質」的問題 而且，現有之行員，「質」是否劃一，尙屬疑問。若淘汰去不合「質」的標準之行員，更影響行員的總數量。所以，最根本的還是如何去提高行員之「質」的要素。茲從取才、培才、養才數點略擬綱領如下：（甲）取才。一面應繼續考選人員，並擴大錄取名額，一面每期由學校保送專科之優良學員，一面可將銀行人員訓練所之班次及學員名額增加，如有特殊之需要，更得由各特種銀行委託學校依照所需要人才之標準辦理教育事項，或得派遣行員出國考察。至于引荐方式，除萬不得已時，不宜採用；（乙）培才。為補救取才時所錄用行員之不整齊資格及原有行員程度之差異，應舉行定期訓練，以資劃一。而增效能；（丙）養才。所謂養才實指如何能使才盡其用與才安于位。所以：（甲）必須舉行銓敘；（乙）考績必須嚴明；（丙）其他對行員之處理如待遇、任免、調動等必須合理及「公爾忘私」。管理銀行人事機構之設立，無論在銀管機關，抑或在各個屬銀行，均屬刻不容緩。而人事機構，必須超然立于獨立的地位。現在淪陷區在威脅之下無法

擺脫服務之中下級行員，應調查其數目及其情況，以備參考。

(五) 應謀行處分佈之合理 在此期內，銀行分佈均應切合經濟原則：(1) 同一類之公營專業銀行在每地以只有一家為原則；(2) 同一類之私有銀行在每地以不超過有兩家為原則；(3) 每地區從縣單位起，每單位至少須設有一家銀行；(4) 嗣後除公營銀行外一切私有銀行之設立，概行禁止；(5) 某地區之私有銀行如認為無存在之需要或與公營銀行之營業性質發生抵觸時，應取消私有銀行之設立；(6) 遇某地區設有地方銀行及國家銀行時，如設立之數量超過地方上之需要，應取消地方銀行之設立；(7) 地方銀行不得在其所在地以外之地區設立分支行處；(8) 銀行以服務為原則，遇某地區之行處有虧損時，此種虧損應由有盈餘之行處統籌彌補，不得視為失去其分佈之理由。本期應着手計劃淪陷區及國外地區行處之分布或重分布，以配合當地之經濟及國家需要為原則。為達到是項目的，應諮詢有關行政機關，以備參照。

本期內已分佈不合理之行處，亦應着手重新調整。本期內行處應戰事所引起之分佈需要，亦應研究其在戰後存在之價值，以便採取適當對策，同時又應研究各地區之經濟價值，俾在戰後就各地區之需要重新作合理之分佈。

分佈行處，以(1) 分別緩急；(2) 由小規模之分佈以至大規模之分佈為分佈之先後原則，及以(1) 社會利益超過銀行本身利益；(2) 分佈時即具有判斷分佈之臨時性或永久性先見之明為分佈期間原則。為變進銀行國有政策，凡屬公營銀行，在合理範圍之內設法鼓勵其分佈，凡屬私有銀行

應設法壓抑其分佈。

(六) 應切實調查在我國外商銀行及敵僞銀行之資產與負債及調查我國公私銀行財產在淪陷區與國外之損失情形。調查前者目的在戰後予以價買、接收、清理、或其他之處置。調查後者目的在和平時加以修理或要求戰敗國賠償。敵僞銀行發行紙幣，尤應預為設計對策，以一面顧慮淪陷區居留人民負擔及一面削減敵僞之財力為原則。中交兩行曾于三十一年九月十日登報公告財部訓令否認在滬及其他淪陷區假借名義開業之行處及假借名義發生之債權債務，本期內更須由國府明令通緝在淪陷區一切假借名義或偽立名義行處及在敵僞行處服務之主要人犯，俾彰國法。私有銀行在自由區域設有行處者，應明令其在淪陷區設有之行處停止營業，違者即于期內撤銷其在自由區域之設立。

(七) 應劃一各行人事、事務、會計及其他制度。

(八) 銀管機構應即明令各行草擬個別復員計劃彙編而後綜合研究統籌定奪對策。

(九) 應確立本期之業務政策。尤其是關於投放業務應配合復員之便利及需要。復員時籌碼需要甚殷，無充分之籌碼不足以恢復工商業；遇戰後物價下降時無充分之放款亦不足以維持工商業。是故復員期近時，銀行資產之流動性，務須顧慮，尤以荷負金融市場重責之中央銀行為然。

(十) 應確立戰後一般事業資金之需要。各銀行應預先估計與其有關之各事業在戰後資金之需要，並製復員營業計劃及概算書。

銀管最高機構應對於戰後資金之需要作綜合的研究及統籌之分配。如認為須利用外資時，應于此

時研究利用之方法。如認為須發行公債時，應會同財政部研究辦法。

銀行國有所應取之方式及所需之資金，亦須分別確定。國有化私有銀行應採取價買方式；國有化敵僑銀行，應採取沒收方式；樹立國家新金融機關，應另行籌撥基金。價買以發行公債調換股票爲主。此外更得發行特種公債或可名曰「銀行國有公債」，充作戰後國家銀行活動之資金。在期內應制止私有銀行資產之增值。

至凡關於將來後期復員時行處遷移之方向及方法、籌碼之供應、頭寸之調度、行員之調動與及行處管轄範圍及機構之重行調整，皆應于此時作精密之計劃。

## 二、銀行後期復員之途徑

吾國銀行復員之重點，寄託於前期爲多，前期之工作若能一一執行，則後期之工作自屬簡易也。

(一)應規定後期復員期限 在戰事停止之日止，即爲預行復員時期之結束及後期復員之開始。

本期期限，應定爲六個月至一年。

(二)應實施全部銀行國有制及樹立整個國有銀行之體系 本期銀行國有之方針有三：(1)絕

不容許私有銀行之存在；(2)樹立一勞永逸的銀行體系；(3)發揮銀行之兩重性能。因此，我國應有下列之銀行體系：

(1)政府管理銀行機構的體系 (甲)可改組「銀管局」爲「銀行部」或「金融部」，部之下

設立中央金融、農業金融、產業金融、貿易金融、儲蓄金融等司；(乙)創立「各省區銀行管理分局

「直隸」銀行部」，可劃分全國及國外爲若干區，如「中央區」、「東南區」、「西南區」、「東北區」、「西北區」、「西北邊疆區」、「西南邊疆區」、「國外區」，並勵行分區管轄銀行制，區內之每省或重要地點得派駐「特派員」一人。

(2) 母銀行的體系 仍以中央銀行爲母銀行，惟(甲)應厲行劃帳制度，逐漸收縮通貨；(乙)應專以供應短期資金爲目標；(丙)應集中一切銀行及國營事業機關之大部份存款；(丁)應荷負經營證券市場之重責；(戊)應活動其所所有之資產；(己)應負經收外資及代理外人間接投資之完全責任。每一省區，須立分行一所，並協助各「省區銀行管理分局」駕馭區內之子銀行。

(3) 子銀行的體系 本期子銀行之構成：(甲)一部由「聯合行」各部分裂而來；(乙)一部由中央信託局及郵政儲金匯業局改組而成；(丙)一部由地方銀行及收買各類銀行而成；(丁)一部係新創設者。

(甲)「中國農業銀行」 A.由「聯合行」之「農業金融部」改組而成；B.將上期所輔導之地方銀行一律收爲國有，納入此系統；C.凡屬農業合作金融之機構亦統併入；D.仍兼辦土地金融業務，因戰後國家資力所限未可作業務之龐大發展，更未便樹立獨立之土地金融機構；E.以發展農業生產爲初期之目標，仍以供應大部短期資金少部中期資金爲宜，待國家元氣恢復而後逐漸實現爲供應中期信用之銀行。

(乙)「中國產業銀行」 A.由「聯合行」之「產業金融部」改組而成；B.爲長期資金供給之

銀行；G. 將產業合作金融單位併入；D. 在初期以輔導國營民營各類產業機構爲主要任務。資金之取得，一面仰賴證券市場，一面仰給于「中儲信託」，而資金之統籌分配者仍爲中央行。「中產行」應側重于投資技術及組織方面之倡導。

(丙)「中國貿易銀行」 A. 由「聯合行」之「貿易金融部」改組而成；B. 爲短期資金供應之銀行；C. 所有主要商業銀行均由政府國有歸併于此；D. 應接收價買而得之海外各華僑銀行；E. 核發外匯的權限可于此期移歸該行，惟中央行仍爲一切資金的集散地；F. 應推行承兌匯票及保證信用與倡導海外航運投資等業務；G. 主持國營貿易機構資金之運用。

(丁)「中國儲蓄信託銀行」 A. 由中央信託局及郵政儲金匯業局合併而成；B. 所有保險公司及儲蓄會應由國家收買，歸併于此個組織；C. 經理所有政府之特種信託事項；D. 以深入民間，一面普遍發揮信託機能爲民服務，一面藉以吸收民間儲蓄供應其他中期長期信用經營之予銀行爲目的。

(戊)可能增加的予銀行之單位 A. 「中國土地銀行」 待國家資力增強及土地行政完善條件具備後得增設之；B. 「中國合作銀行」 (a) 待合作事業發展至合作金融有獨立之必要時增設之；(b) 在初期資金一部應由合作社供應，大部由母銀行接濟。

(三)應執行行處分佈之計劃 在此期所謂分佈工作者實爲前期所定計劃之執行工作耳，惟在戰事結束伊始，也不無多少之臨時工作：

(1)接收行處 (甲)接收外商銀行；(乙)接收敵僞銀行；(丙)接收私有銀行。接收後應謀

合理之改組、合併、解散或分佈。接收亦包括原有行員之接收工作。房屋之修建、生財之安排購置等事項，亦為接收時之附帶職務。

(2) 籌設行處 就上期設計之結果須即派員按照原定計劃前往國內外各地區籌設行處：(甲) 可就有之行處改組而成；(乙) 如無行處之地區即須從速籌設。

(3) 行處之重行安排 (甲) 內移之行處應如何遷返原處；(乙) 地區過多之行處應如何劃歸行處過少或從未設立行處之地區；(丙) 管轄行處範圍之重行釐定。

(4) 行處遷移之方法 (甲) 行處之遷移以迅速及節省費用為原則；(乙) 應預先與政府運輸機構取得聯絡；(丙) 各個別銀行應以聯合遷移為原則；(丁) 應以緊隨行政機構遷移為急務，因政府荷負復員某一地區之政治責任，而復員經濟之責任，則大部寄託于銀行。

(四) 人事上應有之措置 (1) 應調內移之行員返原所屬機構服務；(2) 戰後新進行之行員則以保留在所進之行處為原則；(3) 應藉此機會甄別行員；(4) 通告淪陷區之行員復職；(5) 每一「銀管區」，設立一個「銀行人員訓練分所」；(6) 對於抗戰功罪之行員分別予以獎懲；(7) 厲行撫卹養老辦法。

(五) 業務上之重點 此期民生復蘇未久，百廢待舉，銀行機能之發展應針對及側重：(1) 整理貨幣；(2) 安定物價；(3) 加強生產事業發展之扶助以解決國民就業問題；(4) 推銷復興用途之公債；(5) 活動各地籌碼；(6) 事前計算需要，準備頭寸，以應付戰後國民資金（如存款等

項)之急速及多方向之移動；(7)如何設法用人爲方法建立證券市場等方式以引誘或規範國民資金之流動性。如何吸收及轉移大後方或農村之籌碼一部回復到淪陷區及工商業區，以謀資金之均衡及調節亦值得注意；(8)在後方之投放亦須作適宜之處置。

(六)事務上之重點 (1)緊縮開支；(2)事務制度化；(3)在戰後各方面情形尙未達到安定程度時，無論何種事務均以保持「步步爲營」及「由小至大」主義爲宜。

銀行復員問題所應顧慮之處，恐尙不止此，總之，復員效能之高低，其關鍵在於「人」與「事」，所謂「人」就是主觀的制度精神，所謂「事」就是客觀的制度之「物」，倘有良好的銀行人事制度配合良好的銀行國有制度，則銀行無不動員，亦莫不復員。

(註一)見三十一年七月十五日至二十二日桂林掃蕩報刊稿「我國戰時應逐漸採行銀行國有制芻議」。

(註二)衛振生等氏在討論席上所發表之意見及大會宣言草案內關於金融之綱領。

## 第七章 銀行國有與其他

### 第一節 銀行國有與憲政

#### 一、憲法精神

憲草歷史在吾國之長遠，猶如吾中華民國之長遠，三十二年前「洪憲」之實係一舉法典而泛濫之之謂也。而不「法憲」之寰世凱，即已倡之，三十一年前北京政府參眾兩院「憲法起草委員會」即已聚首于天壇訂之，吾國固未嘗無憲制，至憲制之得失與只顧制而不顧行或縱然行之而恐亦未必能實踐，此又為另一個問題。

國父致力革命凡四十年，雖不幸未及一睹憲政之實施為快，然其一世事業，畢生言行，可謂已絕頂具有「憲法精神」。我立法機關，繼國父之遺志，秉承其最偉大之理想，自二十二年一月起以迄二十五年五月五日止，其間備經最艱辛之程序與不斷之努力，草之又草，審之又審，一議再議，改而復改，卒產生歷史的「五五憲草」。

考「五五憲草」之一般原則，與國父之「憲法精神」，並無二致。綜計七章，內有五章為關於人民之權力與政府之組織，殊不奇怪，因憲法之最基本原則在于指示一國國家將遵照何種模樣以行

構成者也。除對教育外，其能特別以獨立一章專涉及「國民經濟」之活動，是爲「五五憲草」之最特色。

誠然，「五五憲草」之第六章，猶如北伐時代之國民革命軍及全案中之鐵軍也。蔣主席近對憲草曾有所指示（見三十二年十二月三十日中央週刊第六卷第十九期合刊所著「研究憲草注意事項」一文），曰：「……我們完全是爲將來的國利民福作打算。」，「國利民福」之焦點爲何？「國民經濟」是也。又曰：「……要完全替國家人民真正利害作打算，……」，「真正利害」之處何在？亦「國民經濟」是也。「國民經濟」，不惟爲人民生活水平之所依，社會文化福利事業之所賴，抑亦整個國家民族生存及延續之所以寄託，國民經濟建設計劃政策成功，社會秩序即隨之而鞏固，國民經濟建設計劃政策失敗，社會秩序即隨之而動搖，此十年身許夫差卒爲吳復仇之「賜夷子皮」在齊之所以急于治產而又急于分散之，此「國瑞」劉士安理財之變通有無曲盡其妙而務以養民爲先，此「經濟學」之所以有人釋爲「生計學」而復有以「經濟國濟民」之良質以喻「經濟」，「國民經濟」，洵可稱國家之基礎，而「國民經濟」章實爲三民主義核心民生主義之大寫，應即爲整部「五五憲草」精華之所在也。

憲草之第六章與整部憲草之不可或分及不可或離，誠如孫立法院長哲生先生之言（見中央週刊第十九卷第十九期合刊所著：「憲草草擬的經過及其內容的說明」一文）：「假如憲法中把民生主義基本原則一一予以刪除，不但不足以表現三民主義建國的精神，不足以表現三民主義革命的理論與

思想，并且有變爲三民主義的危險。」，至爲明確。

「國民經濟」章之重點當係一本「民生主義」而先後首尾與其相符，乃主要地針對「平均地權」與「節制資本」兩大主題，亦毋庸疑問。前一主題姑暫置之勿論，現試就章內第一二三條條文「公用事業及其他有獨占性之企業，以國家公營爲原則，但因必要，得特許國民私營之。國家對於前項特許之私營事業，因國防上之緊急需要，得隨時管理之，並得依法收歸公營，但予以適當之補償」而言，此一條文，乃專爲「節制資本」而設也，而如何節制資本，又爲達到「民生主義」大路之另一大途徑，其重要性，不稍亞于「平均地權」，而如何平均地權，有時藉賴如何節制資本之處又甚多也，吾人斷不能大意處之，廣泛視之，以「搓得圓亦壓得扁」之模稜兩可的姿態以目之。憲法之精神，在于「鑄定」，猶如「錢幣」然，既鑄之，復不能不因分量以定之，色樣刻之，花紋雕之及大小尺寸度之也。否則，不獨令百萬年後之子孫有所爭執，有所回說，有所歪解，抑且足以使其「有變爲三民主義的危險」之虞也。

余對憲草第一二三條之一般精神，完全俯貼，惟一再恭讀 國父之遺教，二再審度我國目前之需要，三再展望戰後我國家永永萬年國民幸福之前途，從主義上之邏輯與施政上之技術兩個觀點看去，單由銀行學人帶着經濟學人的頭腦就其崗位所見，再實不能已于言，僉認爲第一二三條條文應有再行加以修改、充實及明白確定之必要，今請試論之。

二、憲法上明定銀行國有之必要

第七章 銀行國有與其他

憲法之唯一任務，既在「鑄造」法典，則應不憚麻煩，不嫌瑣碎，舉凡三民主義所言之主意，無妨應有盡有，盡行以精簡之詞句，銜定之語氣，包括納之于條文之內，并明白肯切表示之。試觀一八七四年瑞士頒行之憲法，關於彼邦經濟事業之規定，如何顧慮到四面八方，如何詳細週密肯定確實，凡屬主要之經濟事業，靡不分門立戶，以獨一專條規範之，而每一項目又規範得如何之細微體貼，誠所謂無孔不入也。例如該憲法條文關於銀行鈔票之第三十九條，初則規定「發行銀行鈔票及其他紙幣之權，專屬於聯邦」，繼則規定「聯邦得行使銀行鈔票之專利，由國家銀行特設機關管理之」，再則規定「或將專利之行使讓與中央股份銀行，受聯邦之協助及監督辦理之」，更則規定「但聯邦須保留贖回之權」，此外，還要再三規定對讓與行使專利之銀行如何將其盈餘三分之二數額提出歸由各州所有。又如郵電事業，既規定為國有，但其條文亦不嫌費辭若此：「第三十六條 瑞士全國之郵電，由聯邦管轄之。郵電之收入，歸聯邦國庫」。一九三六年蘇聯頒行之憲法，其精密處，猶更進一步，蘇聯明明為一個社會主義國家，但亦不怕冗贅，分別于憲法第一章第六第七第十各條逐項列舉各種經濟事業或財產，並指明何者為國家財產，何者為公有財產，何者為個人財產，大者如土地、水，小者以至家用器具，罔不舉列，例如運輸一類事業，更區別為水上運輸與空中運輸，其界限劃分之清明確無以使人聚訟之餘地。美利堅、法蘭西等國憲法，以之視此，真個瞠乎其後，而有天淵之別矣。

吾國為三民主義國家，復以民生為首，則對於國民經濟事業，起碼對於主要之經濟事業，豈或可不明白規定其事業之所有權與經營權及其活動之方式耶？至低限度以言，憲草既一對政府之組織已規

定如此之紛議，又烏可厚于彼而薄于此？

其他姑暫勿論，茲試舉銀行一種經濟事業爲例，我憲草第一二三條，對此即未有作明白之舉明。近來談及銀行問題者間或不無誤會之處，如前引三十二年九月份「經濟論衡」第一卷第三期「民生主義的金融政策」一文原著者鄒宗伊君之見解卽爲一例，彼詮釋民生主義的銀行政策時，一則竟敢謂「國父遺教中對於銀行政策并無詳細之說明，再則竟敢謂私人開設銀行爲民生主義所容許，三則竟敢倡議折衷性之公私混合銀行制度以修改民生主義之銀行制度。此外，更有謂只我國之中央銀行爲國營事業，中國銀行交通銀行非爲國營事業者（見三十三年二月四日重慶大公報登載之辜嘉風君著「國營事業與民營事業」一文）。倘若將來我國之憲法不緊依「國父遺教對於此種事業或其他經濟事業加以嚴明之規定，則類此之歪解，恐必將層出不窮，而適足以招致及形成無謂之糾紛，又恐不止此也。

緣來「國父早已明定並列舉某種經濟事業爲國有國營，而又特別列「銀行」居第一。或有對中國國民黨第一次全國代表大會宣言：「……凡本國人及外國人之企業，或有獨占的性質，或規模過大爲私人之力所不能辦者，如銀行、鐵道、航路之屬，由國家經營管理之，使悉有資本制度，不能操縱國民之生計，此則節制資本之要旨也。……」猶有誤會「國父之「國有」本意只及「國營」一面之慮，但恭讀至「國父民生主義講詞：「……苟全國之鐵道、土地及大經營皆歸國有，則其所得，仍爲人民之公有。」一節，則有誰可放出而否認「國父之主張爲非「銀行國有」之主張及「國父之「銀行政策」爲非「國有銀行政策」？今之視「國父之銀行國有主張者，固有猶如昔之不以「國父之錢幣革命理

論爲然也，但徵精深遠見之錢幣革命之主張，我國白銀國有政策與一般貨幣政策其果能成功到若此之地步耶？西耶斯曾謂銀行之負債卽爲貨幣，銀行之存款亦卽爲貨幣，銀行乃貨幣之創造者。查創造貨幣之機關及因創造貨幣而獲致之利潤應歸由國家所有在現代經濟學界中爲牢不可破之鉄論，卽十九世紀之皮爾爵士亦早已倡之，銀行之應歸國有，除因其爲足以含有獨占性或「獨占」其他經濟事業之性能外，此又爲一重大理由，國父又豈不知之耶？

是故 國父明明係主張銀行國有者，則憲法上確應明白規定銀行爲國有事業，殆屬天經地義。西耶斯謂銀行國有爲一個憲法上之問題，是則憲法上又應有所規定者也。蘇聯明明于一九一七年實行銀行國有，然至一九三六年，憲法上仍不稍憚煩，舉明銀行爲國有財產之一，卽職此故。

除非一切銀行尙未至足以完全舉而歸諸國有時期，但我人甯願在條文內附註採取逐漸國有辦法一項，斷不能不明白規定銀行爲應行國有者，除非國有銀行財產或可暫行租與人民使用，但決不可不確定銀行爲國有財產，除非國家或可因時制宜隨時善變其政策，但萬不能改易其一國之主義。實現 國父之銀行國有主張，容或有「時間性」與「技術性」之問題，但此僅爲時機與技術上之支節問題，絲毫不影響銀行國有本身意義之軀幹也。雖則憲法不能盡舉一切技術上之支節而包羅之，而此又當另訂有詳實之單行法以爲規繩，然屬「鑒定」性之憲法，萬不可容人斷章取義，胡思妄測，而予人以口實也。

### 三、憲章第一二三條應有之修正

爲秉承 國父之遺志與爲切合民生主義之精神，以確定主要經濟事業，尤其是一切經濟事業之鎮

輸事業或命脈事業及與國民經濟生活須臾不可離的事業及節制之即可以節制其他經濟事業之事業——銀行——之地位起見，對「五五憲草」第六章國民經濟第一二三條竊擬建議作如左之修正，仍盼就正于時賢：

「第一二三條 公用事業及其他有獨占性的企業或應由國家經營的經濟事業如銀行、鐵道、航路……等（應行國有之事業務須一一列舉于此），其完整之所有權及經營權屬於國家，上列事業原為私有者應概由國家依法收歸國有并得給予補償。公用事業如……等事業（亦應一一舉明）之所有權及經營權得由地方政府所有，其盈虧亦悉由有關地方政府負擔之。銀行（最好明定銀行之種類如保險公司、信託公司、有關倉棧等）、鐵道、航路……之所有權及經營權，由中央政府所有。以上中央政府及地方政府所有之事業，均為國有財產，但在國民經濟建設初期一時因必要國家得以國有財產之使用權出讓租與私人，受國家之協助及監督辦理之，并規定于被租用之事業之純益中，提出半數歸國家所有，但國家保留隨時依法贖回使用之權。」

中國國民黨「一中全會」已遵照蔣主席之提議決議：于戰爭結束後一年內召集國民大會，制頒憲法，并決定實施日期。勝利在望，憲政可期，愚亟願先于此時，就此小小範圍提出此小小問題，意欲以此例彼，由小臨大，從近至遠，存試驗之心，寄實施之情，憲一訂必須確定，法百改而弗厭，總求以緊執 國父主張為大前提，非敢云憲草中之國民經濟章所應事研究之問題僅及于銀行一而已也。

## 第二節 銀行國有與經濟政策

### 一、富者愈富與貧者愈貧

在一個社會裏，能够勝任工作及願意從事工作之國民，人人均應有獲得其最低生存限度之生活之機會，人人均應有獲得爲其工作効勞並發展其能力之機會，與夫人人均應有獲得其盡其所居進步的民主的國家之公民地位所應盡的義務之機會，無論站在任何立場而言，集體的立場也好，個人的立場也好，社會安全的立場也好，國家民族的正義感的立場也好，在戰時也好，在戰後也好，這是不可以磨滅的鐵則，這是人類的金科玉律，這就是真正的自由，就是經濟自由的大寫，簡單言之，這就是「人情之常」，概括言之，就是一種倫理觀，沒有它，國便不可以立，少了它，民便不可與信，假如它的力量積呈遞減之勢，久而久之，危機便可隨時立刻發生，再任其蔓延，則危機便不可收拾，唯有趨于崩潰一途而已。

雖然，在近代國家中，尤其是在屬非常性之戰時，縱或未臨危機之境，而未嘗不無問題，爲憧憬危機之可怕，靡不以先即按探病源之所在以求對症下藥防患於未然爲急務者。近讀美國「新共和國」週刊所載「富者愈富」(The Rich get Richer)(愛倫·花爾愛(Helen Foller)著·見一九四三年九月二十日份號該刊)及「貧者仍貧」(The Poor are still Poor)(阿蘭·史波爾定(Allen Spaldin)著；見同年十一月一日份號該刊)兩文，不禁慨然有所感觸，緣來吾人素所想像如此富庶之美利堅

於今猶且有其貧富懸殊之倫理的問題在也。

前一文所指陳者爲「戰時暴發戶問題」。在一九四三年度，據估計各類企業公司在完稅後之利潤總額將有八十五萬萬美元之多，較一九四二年度增加一萬萬美元。另據研究二十九家大公司之結果，在一九四二年度，完稅後之利潤數額，比較戰前（一九三六年至三九年期間）增加一倍者佔六家，增加四倍至五倍者有好幾家，其中有一家竟增加達一百倍之多。自一九一九年二月以迄一九四二年，國會通過防制過份利得與針對戰時暴發戶之法案共計一百七十宗。政府爲此，現正考慮採取急進之步驟如製訂聯邦販賣稅條例，增加公司利得稅率由百分之四十至五十五之數及取締避稅逃稅等，以爲對付。

後文所論列者爲「國民所得薄弱之階層」問題。據美國政府專家估計：國民最低限度之生活水準（包括衣、食、住三項），每一家庭單位每年需要一、六二四美元；而最低限度之營養水準，每一家庭單位每年需要五六五美元，設以個人單位計算，則每人每年需要一六零美元。然而，目前國民所得以家庭單位計算，每年在一、六七五美元以下者計超過一百萬萬家，而個人所得每年不及三五零美元之數者計超過五十萬人。美國在一九四二年國民所得總額雖達一千四百七十萬萬美元，然不能維持最低生存限度之健康水準之國民約佔全體人口百分之十九，此一問題，殊爲嚴重！此佔百分之十九薄弱所得之國民，大抵係由下列七類所構成：（一）完全倚靠社會安全法案項下所撥付之救濟金之老、盲及殘廢的國民；（二）未得受社會安全救濟金扶助之失業者；（三）士兵之家屬；（四）公務員；（五）在私人產業工作而所得工資微薄之勞動者；（六）工資低下之僱農；（七）一部份戰時工業待遇

低下之工人。『民以食爲天』，生存問題之關鍵乃在于『食』，美國政府正考慮採行一種差額津貼辦法——出諸『糧食印花』方式——以救濟上列各類國民。

美國政府正值軍事倥傯之秋，爲何急急于注視此兩大問題，蓋因確保每一國民最低生存限度之權利爲政府之天職，經濟中心問題不得其解決，政治軍事社會問題，亦隨之而不得其解決，此乃自由國家之應有之經濟自由感或經濟的倫理觀念，凡屬人類，人人均應同此感者也。

## 二、當前經濟問題之焦點

我國經濟先天不足，經濟問題之廣闊及其複雜性，自比美國爲甚，人人皆知，殆不必諱言。但括而言之，問題之焦點，與美國所遭遇者，正復相類。

第一、以言『戰時暴發戶問題』。在我國，當前不惟有一部份國民，係『富者愈富』，抑且另有一部份國民，係『不富者亦富』，雖乏系統的統計材料，惟就一般顯而易見者，可舉數例：

(一)地主 即指握有農村及城市土地所有權之國民。被盡在戰前大抵均足以維持生活而有餘。戰事起後，地價驟漲（甚然者漲至一千倍以上），糧價地租猛增（甚然者糧價漲至四百倍以上）。結果遂致：(1)較大之地主益形富裕，把握土地愈多，土地所有權愈爲集中于少數人手上；(2)小型地主在戰時無法支持生活，迫得變賣地土；(3)地主愈富，惟限于土地報酬漸減之節制，除務農外，更兼行經商，遂愈臻富裕之境；(4)地主愈富，剩餘有閒資金愈多，遂愈趨于農產品囤積之一途，愈迫糧價上升；(5)地主勢力由農村經濟範圍，節節侵入都市經濟範圍；(6)地主漸感商業利潤之較厚

而獲取較快，遂忽視農業之生產；(7)商業經營既達到飽和點，更進一步轉向投機事業之經營，遂僅促投機事業之發展而壓抑生產事業之發展。我國尚在農業經濟時期，從事農業人口在百分之八十以上，今地主除足以左右此百分之八十以上之國民經濟外，尙足以左右一部份非從事于農業之國民經濟，此種形態，絕不容忽視。

(二)不正常的商人 這一類人大抵可再分爲二：(1)以運用資金博得不正常之利潤爲對象的商人；(2)以買賣商品博得不正常之利潤爲對象的商人。兩者之對象雖不同，然其目的及經營方法則一，不外均賴囤積居奇之手段以圖博取不正常之利潤。以前者爲例：比期放款之高利貸在三十二年竟超過「大一分」之率，美金儲蓄券底額比率山每美元合國幣二十元之數，在同年上半年黑市跳至合國幣百餘元之數，黃金在同年內每兩出數千元之價格現竟躍至二萬元以上之價格。以後者爲例：三十二年普通一條洗面毛巾，售價不過二十元，三十三年竟漲至百五十元以上，普通土製洗面肥皂在同年內非出百元莫辦。兩者皆以求價格向上（惟亦有同時期望一上一下波動以收其間之利者，如銀樓是）之波動劇烈爲快，資金利率越高商品價格越上漲，他們感覺就越痛快，因越可以發財也。

(三)薪給不固定的國民 現有一部份國民，其薪給大抵是隨物價之上升而上升的，物價越高，他們的所得越來得大。例如黃包車夫、建築工人及公營銀行行員等之薪水或津貼，是以米價爲準則的，薪津之上升，一隨米價之上升。他們的生活比諸公務人員則有餘，比諸地主商人則仍有所不足。

(四)不法的固定所得階層之不正常之所得 例如貪官污吏，近年西安某國家銀行副經理利用公

款營私旋被判處死刑即其一端，三十三年桂林某專賣局職員舞弊案，又其一端。兩者表面上均係公務員，但均以鑽取份外之不正當的或觸犯國法的所得爲主。類此的案件，揭發的已是不少，未揭發的恐怕也有之。

凡此所舉，各主體之所得泉源，太抵出于不生產的事業之經營居多，出于生產的經營，則微乎其微。他們的所得，正面乃表示他們之所得，反面乃表示社會裏另一部份國民之所失，真是「得不償失」！社會所得之純總和，並未見其有所增減，而社會所得之分配，只不過經過某一部份國民之不愉快、不出自願意及無可如何之轉移給另一部份國民之一種程序而已爾。

第二、于是另一方面，就產生「貧者仍貧」或甚至「貧者愈貧」問題。美國所有六大類之貧者，我國亦有，而我國之社會經濟結構如此，社會安全辦法之未若美國之完善者又如彼，貧者數目及貧困程度之不同，當可在意料中。貧者之中除孤立無援飢餓待斃者外，其貧困程度，又當以固定所得之一類國民爲最。例如：美國之公務員，平均每年每人所得有二、二零零美元，可居在最低生存限度水準之上，而我國之公務員，平均其所得僅較戰前增加二十倍左右，惟就重慶一區之公務員生活費指數而論，則由二十六年之一〇一增至三十二年四月之五、一二三。員兵之待遇，亦有類此現象，甚或在公務員水準之下。這類的國民也要生存的，自然要作必需之消費，而必需品之價格，不操于經營資金的人，即操諸于經營物品的人，所以地主商人等類的國民愈富，公務人員將士等類的國民就愈貧，後數類的國民之所得是固定的，而生活必需品的價格是不固定的，物價越高，他們越不能接近最低生存

限度之水平。結果所致，一部份國民除受最低生存律所處置外，社會上亦發生諸多問題，例如：

(一)人口問題 貧困的國民因爲營養不足而致疾病而致死亡而影響民族之生殖率，固不消說，因貧困而延遲婚姻，而使夫婦分居各謀其生，而節制生育，而增加離婚事件，也是以影響人口之生育

(二)家庭問題 因貧困而致家庭關係陷于不正常之狀態如離異、亂婚、家庭糾紛、帶刺激性的男女關係事件之產生、家庭分子之分散、家庭教育之喪失等。還有，應結婚的人不能結婚，不應結婚的人亂結婚，從遺傳學及優生學立場以看，亦屬嚴重！

(三)教育問題 國民因貧困而失學、輟學、遲學、或學而不優，教師因貧困而教學效能減低，學校因貧困而不能供應應有之設備。

(四)就業問題 國民就業情形，因待遇上之差別及生活關係，頗爲失調。例如：工學院三年級之學生爲博得報酬較高之職位，有時不惜犧牲其所學，轉入銀行學系一年級從頭讀起。教授迫得投筆從商者亦有之。結果就產生就業之不平衡及喪失事業之利益等狀態。

(五)道德問題 例如同是公務員，事業機關人員之待遇與一般行政機關人員之待遇，則彼此懸殊。「人價」既不得其平，焉能談到「物價」之平抑，「人」寧不如「物」耶？又例如：政府一面加訂管制銀行及黃金自由買賣法令，一面畸形之保險公司、銀樓、及由舊式錢莊蛻化而來的銀行則風起雲湧，紛紛成立。山此不難使國民發生互相猜忌、取巧法令、爾欺我詐、挺而走險、唯利是圖、私爾

罷私等形態，則正常之社會秩序便越不易于接近。

三、一個「人情之常」的經濟政策——銀行國有

生存權利，乃人人應有最高無上及最低限度之自由，國民所得之過度的懸殊，即表示一部份人民有過份之自由——侵奪別人生存的權利——及一部份人民缺乏自由。生存權利被別人侵奪。經濟上之不自由，不管等于經濟的倫理性及正義感之喪失。經濟上缺乏倫理性，即不能維持社會各份子相互間之正常關係。正常關係不能維持，誰也不能保險危機絕不會發生。

爲防患于未然計，唯有對症投藥，如何釐定政策針對不正常之國民及如何實施政策消滅不正當之現象，再由「說得做得」、「以身作則」、「腳踏實地」之行政主管以「雷厲風行」、「大刀闊斧」、及「大公無私」之手腕負起切實執行之責任，並以強有力之「自由意志」之人民輿論以爲後盾，則事無不舉，舉無不行。

辦法多端，當務之急，厥爲兩項：

(一) 卽如何把握國民之資金是也。若要把握國民資金，唯有實施銀行國有制度。我國目前社會資金之運用，雖未見其必須透過銀行，然物價之失調，私營金融機構在運用資金之中推波助瀾實爲一極大因素。設無此等機構之便利及其不正常之行爲，則物價決不致陷入如此混亂之狀態。運用資金之權操諸國家，則封存資金政策也，政府借用存款也，取縮金貸外幣買賣也，伸縮信用數量也，獎助生產事業也，均易于執行。銀行國有後，最低限度，以經營資金圖博不正常利潤一類國民之勢力，卽可削

減，而一切自由國家所應有之自由平等經濟政策，亦可藉賴此唯一國家之金融武器，以求推行。

(二)即如何把握社會之物資是也。最重要之物資，厥為糧食，設能把握糧食，則不獨地主之不正當所得，可以減削，而土地問題，亦可自此逐步解決。是故：田賦征實負擔，應求加重，以增糧食來源，對土地之課稅，亦不妨力求加重，使地主至不能勝任其負擔之境域為止，于此即可利用租稅政策，不待國家將土地收歸國有，而地主即先願以土地折讓與國家。糧食完全採行計口分配制，消滅買賣制度，以斷絕倚靠此一類大宗商品為獲取不正常所得之泉源，則其他商品投機之經營自大受其影響。而布、紗、鹽、建築主要材料以及其他主要民生必需品，亦悉採取國營及國家分配制，一如糧食。主要之民生必需品製造工業，無論民營國營，對於其原料之進口及產品之出口，悉仿照海關之進出口嚴密考核監督辦法，釐訂法則，規定其製造方法、數量、價格及輸出消費途徑。貨貴乎暢其流，國家應樹立一龐大之轉運公司，以為民生必需品之轉運，藉此以平穩物價並監督物資之分配。國有後之銀行，亦可與控制物資之機關節節配合，一面以錢易貨，一面以貨易錢，資金與物資，息息相通。資金問題之解決，亦即物資問題之解決也。

### 第三節 我國銀行現狀與銀行國有

#### 一、錢非是「土」銀行

以繼承西洋文明自居的西洋人，戴着深色西洋眼鏡踏到異域，看見未曾見過而非紅鬚綠眼的某一

地域的居留人，輒呼之爲「土人」(native)，像非洲「土人」、日本「土」人等；看見未曾見過，或與其所爲不同的事物，輒稱之爲「土」某某，像馬來亞「土」戲劇、印度「土」藥等。昔日荷蘭銀行家菲士林(Vissering)看見吾國的錢莊，也稱之爲「土」銀行(native bank)。姑勿論在西洋人作這種稱謂時，是含有蔑視的惡意，抑或係大驚小怪的表情，而指錢莊爲「土」銀行者，推其用意，似乎是說錢莊與他們所謂的銀行乃是兩樣的，因爲錢莊是較爲原始的，較爲部落的，較爲陳舊的，較爲「固步自封」的，則毫無疑義。百粵人往往呼鄉下人，或較頑舊而帶點呆氣的人爲「土佬」，這「土」字的用意，與西洋人的「土」字之加于錢莊上，正恰巧有不約而同的對比。這一種信用機關，我們的「道地貨」——錢莊——，還在幾百年前，即已存在。今日江浙人稱它爲錢莊，粵人稱它爲票號，粵人稱它爲銀號。雖則錢莊之對於吾國近代金融基礎之奠定，其功誠不可沒，雖則民二十年國府公佈之銀行法第一條的規定，仍視錢莊同於銀行，雖則今日落伍的銀行，間或有不如進步的錢莊；然而錢莊比之於近代銀行，大體來講，的確是較陳舊、較落後、較簡陋的一個組織。

據說以前上海有一家錢莊，出面的老板是一個全沒有受過教育的商人，不過自少「學生意」做鹽起家，算盤推撥得飛快，筆上還可勉強劃出幾個字；後台老板是一個離吏，是出面老板的姊丈。莊內僱有一個「先生」，一個「跑街」，雖都不是學堂出身，惟一則頗精于辨別元寶的真偽，一則善于兜攬客人。還有幾個正適合高小學齡的「學生意」，包括出面老板的一位少爺，清一色的全是老板們的同鄉，且也非親即戚，自不在說。無論生意旺淡，自朝至夕，似乎是營業着的。莊員的進退與待遇，

老板一言而定。營業是有的，單靠後台老板的關係以及鹽商的存放往來，已是够做，此外還要玩耍公債、地產、標金之買賣，不，還要做些兌換生意，有時還要經營副業。鹽。總之，他們視營利為最崇高的目的，凡是利之所在，無孔不鑽，不管責任輕重，不度自己力量，不理會準備多少，更不知甚麼是風險，甚麼是企業觀念。是靈信人的，有時也難免于濫信，而自信心也十足。本地「碼頭」是他們的生命線，是不願離開的，更不願分設支號，他們祇慣于做道地的生意。會計制度是不計較的，也無所謂甚麼的營業計劃、業務政策，祇求除夕時一看帳簿有錢賺便心滿意足了。老板差不多天天擺筵設席，來酬酢客人，好像終日無所用心的，而在近代銀行尙未得勢時，這家錢莊的生意一直是使人莫明其妙的興焉隆焉。其他的錢莊，雖作的比它還倖，也有，不幸的蝕本得蝕本，倒閉得倒閉，拖累人家得拖累，正多，而經營的藝術，幾乎不外完全是出于這副老套法寶。

## 二、今日吾國銀行仍不少帶着「土」氣

這種體制不完、意識膚淺、資本薄弱、營業狹小、因循墨守、和地方性濃厚的錢莊，在單純的經濟社會內，加之與官僚、商業資本的勾結，還可活躍一時，到了鴉片戰爭以後，西洋資本主義國家伸其經濟侵略的魔手到了吾國之際，一面英國首先於一八五七年，在滬創設麥加利銀行，其他各國繼亦相率效尤，操縱吾國社會的經濟活動，他而吾國的產業突然受了外力的影響，而有進一步的變態，當然不能適應這這新新的環境，于是在四十年間，銀行經營為外人把持之後，吾國第一家銀行——中國通商銀行——也于光緒二十二年應運而生，漸起而替代錢莊的地位。在一方面來講，由錢莊蛻化而來

的銀行，在最初設立時，爲的是要與外商銀行爭衡，不無少憾；在另一方面來講，以格於外商銀行勢力之堅強，莫能抗敵，無從負起建設民族資本的責任，反而迫於與買辦資本結合，追隨外商銀行的尾閤，拾人殘杯冷炙，而流爲國際金融資本的附庸，至此銀行之于錢莊，真有今之視昔亦猶昔之視今之感，徒勞無濟于事！直到十餘年前，民族工業略爲抬頭，吾國銀行方得稍加染指，然仍不足以言有所大造就。

迨至抗戰軍興，素稱金融工商業重心之區，幾全部淪陷，外商銀行因而匿跡，吾國銀行歷年依附之所得，亦幾隨之而付諸一炬，翹首東望，一片汪洋，莫可如何。迴頭西顧，迫得內遷，至是方有民族資本建樹之動向。年來因國人輿論之指責，政府之督導，以及銀行界自身之覺悟與努力，吾國銀行，確獲有相當的進步，已爲人所共見，惟尙待改善的地方仍屬不少，用敢直陳數端，聊供時賢參考。

第一、就人事而言：夫謀事在人，人先于事，行事而無適當之人，事必敗也，其理至爲明顯。政府功令往往不能切實奉行，人事問題爲一重大關鍵。乃今日不少銀行，以沿襲錢莊積習，根深蒂固，人事上仍染有弊病多端，未能剷除：（一）封建或地方主義的幫派之樹立。上海下層社會有所謂青幫、紅幫，其下又有所謂皖幫、蘇幫等，錢莊有所謂紹幫、鎮幫、晉幫、粵幫等，當前的銀行也有所謂晉幫、蘇浙幫等，其下又有所謂甯紹幫、鎮幫等，其在地方銀行，幫派之紛歧，更難以形容。于是甲幫聲譽的銀行，排斥乙幫，而乙又幫爲丙幫的銀行所摒除。幫派之念偶或萌存，才樂于地，比比皆是。據聞有某行在某年度新進行員當中，有三分之二是屬於某省省籍的人，苟這非全是合格的人而除此也

別無合格的人，那真是駭人聽聞！（二）新舊派別之鴻溝。吾國銀行既由錢莊演變而來，行員成份自然係「舊」人佔多數，而當局或不甘忍受銀行類似錢莊之譏，或間有進而求實際之改革，姑勿論是周于誠意抑係祇期點綴門面，乃不能不試任用「新」人。如是舊派者有所謂「經驗派」，是十足錢莊出身的「先生」，雖然沒有受過適當的教育，惟富有推算盤，點鈔票，辨別貨幣真偽的技術；有所謂「元老派」，大多是年紀高邁的人，其中也有受過些少教育的，差不多大半世生命，是已和銀行結不解緣；有所謂「練習生派」，或全未受過教育的，或受過些少教育的，平均進行時歲數很少，都是由練習生底起即與銀行發生關係的。而新派陣容中則有所謂「大學生派」，進行時每為算盤及複寫筆紙所困而最被舊派所譏笑者；有所謂「研究派」，是埋頭埋腦於被舊派所認為「養老院」或「陳列館」的部門如經濟研究室等而為舊派所輕視者；有所謂「革新派」，這是對銀行實務與理論都有相當的認識而進行時即以改革銀行為職志，而也最為舊派所仇視者。在這個場合之下，就目前情形而言，「新」人被犧牲的機會較多。新舊不相容之結果，遂至各樹一幟，互道短長，如同對敵，固不能彼此合作，亦無從發揮其個別之效能，流弊所至，小則杜絕真才，大則使銀行永囿留于靜態之境。（三）「親私徇情」劣性之流行。銀行當局或有認為親人是最可靠，或有故意任用私人，再或有樂于徇情而應酬友好，往往無條件地接受非親即戚以及朋友所推薦的人，是故一個工程師馬上可突變為銀行經理，一個剛出校門的學子可立成為銀行董事，不是奇怪的事情，而由此以致整個銀行行員之晉級、加薪、以及一切之獎懲，漫無準則，在所難免；至無「私」「情」關係的人之為人漠視，自不待言。

第二、就事務而言：夫用人不當，事必由之，理濟必然。今日吾國不少銀行以人事制度之紊亂，成諸多不合理之事務：（一）錢的浪費。銀行雖為銀錢出入經手之機關，但開支上似毋須溢于目之浪費，尤以在職時財力物力之艱難為然。平房一樣可以營業，行屋何必輪焉奐焉之華美？安步可以當車，若非因公，若非因急，何必讓汽油包車終日逍遙奔馳過市？有業便營，何必終日微遜于酒食之間，更何必藉行名義對外送李投桃？經副理自有其特別費，何必一定另由行方開支，大至供給其華麗別墅名貴傢俬，小至代付家用章紙與名片印刷費之微？今日銀行的雜損益帳中，實際的開支，數額與種類之多，真是不勝清查！（二）行員待遇之奇特。一般銀行行員薪給之低，確是實情，譬如大學畢業生普通進行時祇拿到月薪約由四十元至七十元；惟津貼之高，也是不能否認的，平心而論，復以目前貨幣購買力之低來講，也不能說是高。說句良心話，就一個規規矩矩忠于職守而有一家數口的中級行員而言，儘管社會怎樣指責，其收入也是僅可以勉強維持生活的。但亦有不少的銀行對於無家眷的也一樣發給同樣的津貼。尚有些古老的銀行，對行員有發給月餅費的、西瓜費的、過節費的、甚至有餐報費的。也有對全體行員發給同樣定額的宿費的，而實際上多數行員以所領的宿費還不敷支付所應住常平的住所租金，反之，有少數特殊行員除照領宿費外還可以由行供給特殊華麗的別墅的。還有，有些行員，除照領薪津之外，可以再向行方借錢的。亦有調差後數年，仍支出差前原服務地的薪津及其貨幣類型的。也有調差時發給家屬旅費的，亦有不發給的。此外，有些銀行是供給行員醫藥費的，也有不理行員及其家屬之死活的。真奇怪的！據聞三十年年度某行分紅時，某主要職員所得部份，竟佔

該行盈餘額百分之六，爲數在百萬以上。當前吾國銀行對於行員待遇辦法情形之複雜（恐比錢莊有過之而無不及），真是書不勝書！（三）行員進退懸處置之不合理。不少銀行因親私徇情關係，明明關於行員進退獎懲，訂有規章，待至執行時，則漫無統系。有些行員到職了數年還不見被考績的，有些行員，一年之內可以升級加薪幾次的；有些行員是同等學歷入行，而薪給不一致的。一般的銀行工作的時間，往往是以事支配辦公時間的。有些銀行的顧問專員，祇有到發薪津時才到行顧問的。行員有時爲公衆幸福的問題，聯名簽署請求，或從事學術觀摩的組織，有被認爲非法；行員利用銀行或利用其職位經營副業，也有被忽視的。事務上還有不少的零亂情態！

第三、就組織而言：（一）銀行本身之組織。有些銀行董事長的職權是比總經理的職權爲大的，有些是剛剛相反的。一般設有原指定爲策劃推進行務的部門之銀行，却多不給予那部門相當的職權，以致紙上談兵，形同虛設的。有些銀行設有分區管轄行的，有些不設的。有些銀行，其分支行職權很大或在一定的範圍內可以自由運用權限的，反之，有些分支行放款數萬元也要請示總行的。有些銀行，在「金融網」敷設之運動之下是過於「擴張」分支行處的，有些是過於「緊縮」的。（二）銀行與銀行之關係。從銀行的分佈來講，當前銀行仍不能剔除集中一埠一地的積病，利之所濟之地，國家、地方、商業銀行都藉「敷設金融網」的美名，競設分支行處，徒然增加社會的開支。四個國家銀行，當前所經營的業務，很多是屬於相同的性質，似乎失了最初特別規定四個組織單位的原意。國家銀行與省市縣銀行，同是「公」的銀行，組織上衝突重複之處甚多。尤妙者往往在一細小而不大重要之區

域，其中既設有合作金庫，復設有縣銀行，再有省銀行辦事處，更有商業銀行，又有國家銀行支行，重重疊疊，仍然一座山！各地的四行聯合辦事分處，實際等於一個承轉的機關，未能收就近立斷立行之效；銀行同業公會的任務，社交性輒反居主要的地位。（三）銀行與政府。吾國至今尚缺乏健全管制銀行的中心的機構：首先，中央銀行距離「銀行之銀行」的理想還遠；其次，四行聯合辦事總處好像半官的組織，其職權尚未瀕於澈底，也未明朗化；再者，財政部錢幣司迄未能切實執行其所應有的職能，例如：民二十公佈的「銀行法」，迄尚未施行，民二十九年頒佈的「非常時期管理銀行暫行辦法」及其三十年修正法，缺憾的地方尚多。

第四、就業務而言：（一）以言業務之目的：一般銀行過於重視營利，戰前傾向於公債、地產、外匯、生金銀及其他投機事業之投資，當前則往往側重於商業的資本而忽視民族產業的資本。即國家銀行，對於生產事業之放款，為數也不能算多。（二）以言業務之畸形發展：過去不少銀行實際等於軍閥官僚的帳房，今日不少銀行為地方政府的外庫，當前商業銀行不少是：「掛羊頭，賣狗肉」，因而使我們所期望的企業資本，變為商業資本。例如民二十五四川十家私立銀行放款總額內屬於商業放款佔百分之七十，農工百分之二十，機關百分之十。地方銀行放款多以機關為主，商業次之，私人又次之，最後始為工業與農礦。（三）以言業務之劃分：單就國家銀行來講，原定為發展實業的銀行，農貸也辦，原定為匯兌的銀行，工貸也辦，地方銀行也有兼辦商業銀行的業務，也更有假借調劑物資之美名，辦理信託，而未收平抑物價之效。（四）以言業務之行政：業務部門與研究設計部門往往彼

此脫節，不能配合，至常有咫尺天涯各掃門前雪之感；因人事事務制度之混亂，業務之執行，輒流于親私徇情之傾向，甚然者有時竟致銀行的業務與行員的業務界線幾乎不能劃分清楚。

### 三、吾國銀行現代化的原則及其國有步驟

由上所述，吾國銀行頗臨于岐曲之迷途，吾人不能不懷然有所戒懼，惟鑒于銀行之所以能為銀行，實由于萬滴社會血汗所凝成，而銀行又為社會一切經濟事業之神經樞紐，抗建大業，實所寄賴，吾人對於銀行之期望，與在現階段中銀行應行恪守之原則，及乎應採取之步驟，實難緘默一無所言。吾國銀行，不欲其現代化則已，如欲其適應時代：（一）必須剔除營利的一元觀念，而以服務社會為大前提，舉凡有裨益于社會經濟事業之扶助，在維持成本原則下，銀行必須盡力以之；（二）銀行既以社會福利為目的，是則必須堅持「公」經濟的觀念，杜絕「私」經濟的觀念，而亦必須以民族產業企業資本為重心無疑；（三）銀行之基礎，既建築于「公」經濟之上，同時銀行之與社會經濟，其聯繫之密切，猶如動脈之與心臟，其對於人民生活之重要性，超過於礦山、鐵路、公用事業與森林，何況節制資本，必須從節制金融資本，創造國家資本始，是則銀行之必須由國家所有由國家經營，毫無疑義；（四）銀行必須隨時代經濟形式之轉變而轉變，必須因國策之轉移而轉移。

## 第四節 我國公營銀行人事制度問題與銀行國有

「……明主不以辭盡人，不以意選士，所舉必試之以事，所言必考之於成，然後苟妄不行

，而直實在位矣……」

「……錄長補短，天下無不用之人，責短捨長，天下無不棄之士……」

這並不單是陸敬輿先生因未遇於唐德宗才有所發的牢騷話，實足以顯示天下滔滔，不知淹沒了多少的「真才」。然而何以「真才」竟被淹沒了，魑魅魍魎的「偽才」竟得出頭了，正因為國家用人祇憑「辭」，祇任「意」，不錄「長」，不責「短」，無所謂「考」，無所謂「試」，更而徇私妄舉，而不舉直錯枉，唯比小人，疏遠君子，而不推賢讓能，統而言之，就是因為缺乏了一種良好的人事制度。這樣一來人就滯用，海內就有遺士遺賢，國就乏才，國家人事之「倖進」、「曠職」、「混亂」等現象，就避免不了。我們站在制度精神立場上來看，國家不根據制度，還成什麼的國家，經濟不依附制度，還成什麼的經濟，銀行的基礎是建築於良好的銀行制度之上，良好的銀行制度之推行，怎好不好的銀行人事制度？

### 一、改革銀行先改革銀行人事

我國今日首要之圖，厥為良好銀行制度之樹立。過去自由的私人銀行經營，已使我們四十餘年來  
的銀行史，變成一部失敗史。由人事以至事務，由組織以至業務，從銀行本身的使命來講，從銀行對  
於社會所貢獻的福利來講，失敗多而成功少。人家的銀行在私有銀行制度下仍然未見得完全無益於國  
家社會，何以我國銀行獨失敗一至於此？撇開其他足以牽連的因素，最大的原因，還是在於「私爾肥  
私」(selfish)劣根性之存在。人事「私」則事務無從而得「公」，組織「私」則祇圖「私」人之利

益，而不顧「公」業之利益，業務「私」則惟有偏於畸形之發展，走邪路而不走「公」正的路。何況我國的銀行——至低限度銀行的人事——多是由錢莊根柢而來，於是一般錢莊根深蒂固的「私爾肥私」的形態也隨之而搬過來，而遺傳下來，加以與昔日政治及帝國主義者的「私」的形態之結合，更火上加油，「私」而又「私」，「私」的勢能一日未歇，銀行一日仍未能有所進步，蓋理所必然者也。

錢莊為私人之店子，其為「私爾肥私」，原無足怪，具有半「公」性的近代銀行（以其經濟機能而言，一切私有銀行，均為半公性質之機構），是不應該「私爾肥私」的，公營的銀行，理宜「公爾忘私」，更豈可「私爾肥私」，惟是我國公營的銀行類多是公私合資的形態，事實上經營的權大部落在私有股東的手裏，而代表私有股東的當事人，又類多不是私有銀行的分子，就是與錢莊有直系血統的關係，所以「私爾肥私」的形態，仍未能掃除，雖然不如錢莊及私有銀行之甚。其他完全公營的銀行也受了它們以及其他因素的影響，幾乎同出一轍，言之殊令人痛心疾首。

人事上的「私爾肥私」實為一般「私爾肥私」形態的病根。銀行有了它，事務、業務、組織自然然而跟着而「私爾肥私」，因為「人」是「活」的，是主動的，這些事物是「死」的，是被動的，人如此，它們焉得不如此。銀行人事基於這個出發點，銀行祇有一面就無條件地，維護倖進的私人永遠使銀行陷於彌留之境域，另一面就不分黑白，排斥無「私」「情」關係的真才，其結果，也永遠使銀行無改進的希望。有些銀行，甚至明知銀行人事制度是值得注意的，却務必使其亂雜無章，以便渾水摸魚，逞其「私」慾，這也正與有些銀行明知調查工作是有益處的，整理文書、檔案是有用處的，但

故意不調查對象就先行放款，故意使文書堆積如羣山或東拋西擲，而不予以料理，俾得對其「私爾私」企圖之發展大開其方便之門同一個道理，這種人事哲學的念頭，纔是可怕，也纔是萬惡之源。

由於私有銀行制度之缺憾，弗論法西斯也好，納粹也好，民主也好，也弗論其干涉的方式及程度如何，國家之插手於銀行已為當代各國不易的普遍趨勢。我國銀行之改革，尤需要一種積極而澈底的手段，蓋我國一般銀行的「私爾私」形態已達到頂點，非如此不足以言改革。尤其是我國銀行「私爾私」形態的癥結，是在於人事，非先改革銀行人事，更不足以言改革銀行制度。私有銀行的人事國家也許無權過問，但我們也認為不必過問，祇要我們下決心要改革銀行制度，就應即先從公營銀行下手改革人事制度，那不獨可以樹立新型的公營銀行以為示範，抑亦可以淘汰私有銀行，而奠定整個新銀行體制之基礎。

## 二、幾點原則

何謂公營銀行？除指一切由政府獨資經營或與人民合資經營之金融機關如國家銀行、地方銀行（省、市、縣、銀行）或其他銀行以及保險公司、信託公司、儲蓄會、典當、交易所等組織外，我們尚擬包括實由政府或公營金融機關出資，名由政府或公營金融機關輔導，或為人民所有的金融機關，如省市縣合作金庫等。

國家可有權干預公營銀行的人事嗎？依照三十年十二月財政部公佈的「修正非常時期管理銀行暫行辦法」第十二條：「官辦或官商合辦之銀行，其服務人員，一律視同公務人員，不得直接經營商業

之規定，那銀行人員就被視同公務人員，國家既可干預其他公務人員之人事，那亦當有權干預銀行人事，自無疑問，何況更規定可干涉其商業之經營？又何況國家又可對銀行設置會計統計機構；國府于三十一年一月公佈「設置公有營業機關會計統計機構辦法」，其內容爲：（一）凡由政府或政府與人民合資經營之營業及事業機關，均由主計處依法設置會計統計機構；（二）適用本辦法之營業及事業機關包括金融業等七種營業及事業。「總動員法」（三十一年三月公佈）第十一條更規定「政府於必要時得對從業者之就職、退職、受僱、解僱及其薪俸、工資，加以限制或調整」，此外於第十二、十三兩條更對人事有所規定。在實行方面：考試院早於民國二十九年舉辦第一次財政金融人員高等考試，所選金融組之人員經委託中央政治學校訓練後，即咨送財政部轉發四聯總處分發各公營之四行兩局錄用了，今年舉辦第二次，更大量擴充招考人員數額。財部於三十年二月甚至訓令中交兩行斟酌情形，充實人員機構及考核行員勤惰，分別獎懲，以發揮服務精神（見三十年二月十五日渝大公報）。三十一年委員長已令四聯總處組織國家銀行服務人員訓練機構，實行嚴格訓練，以爲實行銓敘之準備（見三十一年七月二十六日桂掃蕩報）。四聯總處也設立「劃一各行局人事制度設計委員會」（見三十一年九月十一日渝中央掃蕩兩報聯合版）。最堪注意的還是三十一年九月國府公布的「人事管理條例」，內第一條規定：「中央及地方機關人事管理，除法律另有規定外，由考試院銓敘部依本條例行之」；又第九條規定：「國立省立中等以下學校及國營省營事業機關之人事管理，準用本條例之規定」。由此以觀，公營銀行人事之當由國家管理，殆無疑義，吾人聆悉政府逐漸注視銀行人事

消息，於欣慰之餘，願就管理之原則，略陳意見數點：

(一) 必須制度化 制度就是一種「準繩」、一種「規範」、一種「方式」，換言之，就是一條「軌道」。制度是含有「制裁」的意思，絕不容有「越軌」之行爲，是絕對的，絕不容有「融通」或有「妥協」。是故整理銀行人事，第一步，就先要確立制度，在某一制度存在一日在任何情勢之下萬不能有所變易，除非是改制。惟樹立制度跟着必須具有制度精神，制度如果有生命的話，它純靠制度精神以爲養活延續。

(二) 必須國家化 銀行是充分具有公的性質之機構，它的一舉一動，與社會休戚相關，何況公營銀行是國家的機關。其他國家機關，既然受中央人事管理條例規範，公營銀行自不能例外。爲配合國策和維持社會的利益，公營銀行的人事制度必須國家化及集權化，由國家依照法令直接指揮，絕不能任其爲私人或私人團體所操縱，或受地方觀念及「私」「情」關係所左右。

(三) 必須具有全體性及劃一性 在一個國家的鐵路體系，用兩種或兩種以上不同尺寸的軌道，是很不合算的，因爲調度很困難甚至是不可能，例如滇越鐵道的小型軌道就不適宜於隴海鐵道的大型車輛之行駛。人事制度亦然。倘若公營銀行人事制度與其他政府機關人事制度不同，除有此種弊病外，還發生許多不良的結果。我知道近來有不少的青年在一年內變易了好幾個就業的場所，雖謂他們就業的旨趣容或有所改變，但人事制度之不劃一，實爲見異思遷之主要原因。人事在不同性質機關間之流動性過大，抑亦是社會之一種無形的損耗。另一方面，倘若各個公營銀行人事制度不劃一，除了

有這種毛病外，還有不少的缺點：（1）銀行管理當局不易收指揮統一之效；（2）各區的銀行人員不易互調以交換情報或增長其經驗；（3）人才分配不易均衡；（4）不易推行國策。此外因待遇不同而致發生反響或竟至使工作效率降低，尙爲次焉者。局部（某一行或某數行）銀行人事之改造，對於整個銀行體系不會發生很大的作用的。惟公營銀行人事統一之促進，有賴於公營銀行機構之調整，假使公營銀行均國家化或國有化，則人事制度更易於趨向劃一及含有全體性。

（四）必須具有「大公無私」、「公爾忘私」及「機會均等」的精神。公營銀行既不純然是私人的產物，人事的措置必須緊持公開主義始能杜絕倖進而維繫人心。大公無私的人事制度是反命運論的，是反地方主義的，是反感情用事的，是反宗法觀念的，是反「最惠」精神的，不要問他是那個經理的少爺，那個豪闊朋友的親戚，是那一省人，是姓甚麼，是甚麼性，誰有本領，誰都可以進來，誰都可以受獎，誰都可以被懲，不是「阿狗」、「阿貓」都可以隨便擁塞進來的。

（五）必須以專門人才爲主。人才主義是反單一的年代主義及反僞才主義的。主管的幹部人員，必須爲專才，通才祇可任普通的工作。銀行必須做成法院一樣沒有法律專門學歷你不要希望坐推事，或其他法官的席位。「我在銀行已半世，我應該要做銀行經理」或「我當銀行經理而無愧，因爲我在銀行已垂數十年」，這單一的片面的呼號，應不讓那沒有銀行學識的倖進者再狂叫。

（六）人事之升進必須「按步就班」及「循序漸進」。除非對銀行有特殊的學識及有特殊的貢獻，可以取引荐方式外，其餘一律銀行行員，均須依照學歷拾級而上，不能有沓僭越。不久以前，據

說有一個西方老法治國家的禿頭大臣，一次會着一個東方人治國家的年少鬍鬚的部長，不禁吃一驚，驚後者的少年得志之非凡，驚到他的頭髮，幾欲再出。有不少的行員，一年之內由辦事員忽而升主任，忽而跳為襄理副理，甚至經理，這僅增加八字先生贊美的資料。反之，徒弟制的人事制度，我們也加以反對的。

(七) 必須取才培才及養才 取才之方不外考試或引荐，培才之方不外訓練。在患才荒的我國，訓練尤為重要。因為訓練可以補救考試錄取細數之不足，同時也可藉以甄別冗員而安挽幹才。進行要考試，進行後還要考試，才足以激勵行員上進之心。僱員要受訓，經理也要受訓，才能收通盤健全之效。精神訓練尤其為刻不容緩，在實行新銀行體制時尤為重要。我們不要行員單是看「九尾龜」單是醉心於「四郎探母」，還要提高他服務上及對於銀行業興趣的精神。引荐的方式是不要鼓勵的，因為引荐是很難擺脫「私爾肥私」的關係。養才是比較困難，所謂養才，就是不讓行員輕於離職。固然待遇要公平，生活要安定，職位要有保障，另一方面，考績還要嚴明，獎懲要公允，進退升降要合理，這纔留得着人。

(八) 人事管理機構必須集權化而立於超然的地位 每一個銀行單位必須有一個人事管理的部門，人事必須獨立，與會計必須獨立一樣。惟在各單位間之上，又必須有一個集中的人事管理機構，而對一切銀行的人事管理，又必須集中於一個超然的機關。我國公營銀行也有不少訂了堂堂皇皇的人事規程，但是有沒有執行，執行得公允不公允，有誰去過問？人事超然不獨可免除人事上的毛病，并

且可以防制因人事與其他部門關係而起的流弊。

過去管理海關郵政鹽務機關人事的洋人，不見得均爲非凡人，但它們的人事，頗強人意，爲甚麼我們的公營銀行不能效法，尤其是如果我們運用國家的力量去處理。

### 三、一個建議

基于上述之需求及原則，吾人擬建議國家應即確立公營銀行人事制度，其內容至少須包括下列各端：

(一)關於人事管理機構 爲實行考試權之獨立及使人事立於超然地位起見，最高管理機關應爲銓敘部，再由銓敘部依照「人事管理條例」在財政部錢幣司之下設立人事室，辦理全國公營銀行人事事項，惟最理想者爲由行政院設置「全國銀行管理局」，脫離財部而獨立，另在局下設人事署，署下再設置銀行人員甄別、銀行人員考選、銀行人員訓練三個委員會，辦理一切公營銀行人事事宜。該局成立之需要，乃基於增加機構之威信及利便事務之執行。每個公營銀行總行均應設立人事處，分行設立人事室，署處室之主管人員均由銓敘部直接任免、指揮、及監督。其在初期，人事甄別考選事項，自當繁重，原有行員資格之審定，尤爲重要，非嚴明審定，不足以言整理，故應由銓敘部派員會同「銀管局」或「銀管局」以外之「大公無私」的人員組成上列三個委員會切實執行，初步工作完竣後，該三個委員會，即可改組爲三個處。

(二)關於銓敘 銓敘實爲甄別合格與不合格行員最主要之手段，亦即爲調整人事之先決條件

。行員不銓敘，無法鑑別各個能力之差異，亦無法制止蒙受不平待遇行員之不平鳴。故一切公營銀行行員，皆應銓敘。銓敘辦法，可依照銓敘部條例辦理之，中央銀行之理事長及總裁應為特任敘，中國、交通、中農、三行之董事長總經理應為簡任一級，其他公營銀行之行長或經理及國家銀行分行之主管人員得敘簡任三級以下或荐任級。銓敘時尤須注意行員之學歷是否為專門（主要地與銀行有關），并且有何貢獻，而以經驗為資格者，更須考查其豐富之程度如何，切不可祇片面依照其服務之年代久暫而斷。

（三）關於任免 全國公營銀行行員之任免權，應屬於「銀管局」與人事署。行員之任用，原則上應採取公開考選方式。惟以目前情形而論，應考者人數究屬不多，應由人事署就原有而經銓敘合格之行員中重行分配適當之職務，此外更可採取拔選方式，惟拔選以分行經理階級以上職位為限，經理階級以下之職位應採行遞升或考選為原則。遞升亦得採取考試辦法，每年舉行一二次，俾無名英雄亦得有出頭露角之機緣。考選統由人事署考選委員會辦理，其錄取之人員，亦應由該署統籌分發各行錄用。各行不得單獨舉行招考。金融人員之高等考試亦得由該署秉承考試院之意旨辦理。經理階級以下之行員得由各該主管人員，就原有行員層層荐引遞升，惟應經有關人事處室主管人員之初步審核，再由人事署作次步之覆核送請銓敘部核定任用。各行行員之拔選應由人事署甄別委員會辦理。考選應無性別之歧視。

（四）關於調職

主任階級以上之銀行行員應定期舉行輪調，以資增強經驗，并防流弊，抑亦

可杜絕地方地盤主義之滋長。

(五)關於訓練 訓練之目的，一而在於補救考選之不逮，一而在於挽救原有行員能力之差缺，而在改革銀行初期，尤其具有「新陳代謝」之重要作用。至培植幹部，劃一普通能力標準，灌輸中心服務精神，更非循此途徑不為功。人事署訓練委員會應舉辦高級、中級、初級、銀行人員訓練班三班，作大規模之訓練。高級班行員應在「銀管局」所在地集中訓練，中初兩級班可分區舉辦。新進行員已進行之行員，原則上均應經過訓練階段。此外更可與各大學訂約委託，代訓幹才，以廣才源。

(六)關於薪給 薪給標準，應悉依照銓敘部辦法按銜敘級別辦理，以昭公允，而符國策，以勵士氣，而增效能。

其他所有關於考績、獎懲、福利、保障事項詳細辦法，可參照銓敘部法令或其他規程擬定。總之，吾人擬改造我國公營銀行之人事制度，其重點殆欲使凡是公民，莫問其背景、權勢，苟具熱誠、有能力，人人均有參加服務公營銀行之機會，并使「人盡其才」與「才安於位」，庶幾公營銀行確具有公營銀行之實而藉此以奠立整個銀行國有制度之安穩基礎耳。

## 第五節 自保險公司論銀行之真義與銀行國有

### 一、近來保險公司之畸形發展

自從太平洋保險公司於三十二年十二月八日與交通銀行信託部在同一時間及同一地址開業後至三十三

年四月間爲止，約四個月期間，保險公司繼銀樓及由錢莊蛻化而來的銀行之後接踵而在陪都啓業者，時有濟開，例如：（一）寧波保險股份有限公司（二月十日開業）；（二）華孚保險公司（二月廿四日開業）；（三）中國農業保險特種股份有限公司（三月十五日開業）；（四）長華保險股份有限公司（三月廿八日開業）；（五）永興產物保險股份有限公司（四月十八日開業）；（六）中國航運意外保險股份有限公司（四月二十日開業）；更有（七）中國工業聯合保險公司（見四月七日重慶新蜀報刊載消息）及（八）民生保險公司（見四月十五日重慶商務日報刊載消息）尙在積極進行籌設中，不久即可開業，其數目雖未能及期內銀樓及錢莊改組而成的銀行之多，惟值此抗戰方酣之秋，一面社會生產資金枯竭，一面金融業有如此長足之進展，如雨後春筍，如百花爭妍，頓呈欣欣向榮之象，誠堪玩味。姑暫弗論銀樓銀行，請先以言保險公司。

我國之保險公司，屬洋商資本者始自廢清道光十五年，爲英商友寧保險公司；屬華商資本者始自廢清光緒十一年，爲仁濟和保險公司。在戰前民族保險業原未可謂爲發達，據民二十六年調查共有保險公司一九九家而屬我國人所有者則僅得四十九家。在目前，在後方各地以重慶爲中心，則有二十餘家；而在淪陷區以上海爲中心則有九十六家，內計成立於戰後者佔五十六家（民三十年設立者十一家；民三十一年設立者四十三家），是則保險公司在戰時之畸形發展，爲大後方及淪陷區之一般現象，殆無可諱言。

此外，信託公司或銀行之信託部亦有不少經營代理保險業者，如交通銀行信託部揭藝之營業種類

，即有「代理保險」一項。信託公司除普通設有信託、銀行、儲蓄三個部門而外，亦有設保險部者。銀行之與保險公司有投資關係者，尤不乏例，如：中國銀行之與中國保險公司，四明銀行之與四明保險公司，浙江興業銀行之與泰山保險公司，交通、金城、大陸、國華、東萊等銀行之與太平、安平、豐盛三個保險公司。

保險公司何以近年來進展一至於此？在最初，或因世界大戰爆發，受在華外商公司停業之影響。其後，或因：（一）一般物價高漲，保額隨之提高，較爲有利可圖；（二）前服務外商公司之職員或經紀人出而合組公司，另謀生活；（三）工商業爲本身便利計，自行創設保險公司；（四）銀行業務，漸趨狹隘，乃轉而投一部資本組織保險公司；（五）社會游資過多，經營地產及其他投機生意達到飽和點以後，乃轉而投入保險業，以爲資金找尋出路。在目前，最大的原因，還是在於：（一）取巧於銀行法令之管制不及於保險公司；（二）銀行在管制之下，既不能隨意增設，而圖利機會又備受限制，故不如設立保險公司；（三）設立保險公司爲名，經營非保險業務、銀行業務或其他業務爲實，其好處猶勝過銀行之設立。

## 二、保險公司與銀行何別？

銀行之爲金融機關，固毋待言，保險公司，以其所收之保費，均運用於短期或長期資金之投資，不獨係一個金融機關，根本就是一個銀行，從公司方面來講，是一個投資銀行，從投保人方面來講，是一個儲蓄銀行。保戶之繳付保費，猶如存戶之繳付存款，公司之支付賠款或年金，猶如銀行之支付

利息。保險公司之作短期融通與長期投資，與銀行之放款投資有何差別？保險公司介乎企業家與保戶兩者之間，與銀行之介乎企業家與存戶兩者之間，並沒兩樣。在上海估人壽保險（大別爲儲蓄保險與終身保險兩種）總數十分之七的「儲蓄保險」，其性質與銀行之「養老儲蓄存款」及「教育儲蓄存款」，亦難加以區別。保險公司之「再保險」，不是類似銀行之「再貼現」嗎？近代保險業愈發展，經濟事業之資金，尤其是長期資金，仰給於保險業愈甚。是故，保險公司雖獨係一個銀行而已爾，而且係一個供給資本的市場。特別是在我國，保險公司與銀行形影相隨，保險公司縱然自己不直接製造信用，但以其與銀行關係之如此密切，誰能說其不能間接製造信用？財政部錢幣司第六科規定第二項之職掌，即爲「保險業務之監督稽查事項」；中央信託局之設置產物保險處及人壽保險處兩個部門；郵政儲金匯業局之設置保險處；交通銀行之舉辦養老存款；中國銀行之舉辦人壽儲蓄存款，更證明政府銀行或銀行管理有關機構之與保險業之關係，日益接近。而英國經濟學者柯爾當其提倡社會化銀行時，亦早已以保險公司列入其銀行範圍之內矣。

在歐美，保險公司之興起，遂吸收大部中等階級之資金。保險公司以所得資金，轉而購買證券及融通產業與貿易。工業保險推廣後，資金更形活躍。柯爾認爲保險公司應歸國有，蓋（一）可供給「國家投資局」以大量之流動資金，以執行全國之計劃經濟程序；（二）保險業已發達至成熟之地步，管理效率既高，而利源又可靠，極宜于國營；（三）可以減除代理人及經紀人之不必要之費用，因而可以剔除社會浪費；（四）可以由國家對投保人加以確實之保證；（五）人民保險習慣已養成，保險

業甚有發展前途；（六）此一枝源源而來的資金新生力軍，爲發展產業計，不容私人操縱。

在我國，人民保險習慣雖未養成，惟以此次戰事之教訓，頓覺保險與生命財產安全關係之重大，不難徐徐使人民對其產生信仰。我國工業化之必需，毫無問題，濟成爲問題者，唯產業所需之長期資金耳。瞻望前途，將可由保險業所致之資金，其數實可觀，故工業之發展，實賴保險業之發展。

### 三、管制保險公司之基本原則

自從民廿九公布「非常時期管理銀行暫行辦法」後，繼頒布多種之單行法規，政府即已開始管制銀行，姑無論管制之實效如何，然銀行活動因此而受約束而不致猖狂濫行營業者亦不能不賴此等法規之威力。就金融觀點而論，保險業與銀行業既然劃分不開，保險公司不啻等於一個銀行，吾人既管制銀行于先，豈可獨讓保險公司逍遙法外于後？何況民卅一年頒布的「國家總動員法」第十七第十八兩條曾對保險公司資金之運用及其設立、合併、增加資本、變更目的、募集債款、分配紅利、履行債務與資本運用早已規定得于必要時加以管制，又豈可讓此項良法長此輕輕擱置？

或謂目前保險公司之獲利方法，不外（一）以所收保費，兼營商品買賣，投機取巧；（二）以所有資金轉放短期高利貸；（三）兼充房地產及水陸運輸經紀人；（四）買賣黑市外匯及黃金等。然則，若再不取締保險公司，則不惟無以保障投保人——儲蓄者——之利益，不惟無以管制商業資本，不惟無以穩定物價，抑亦無以保障銀行之正常業務。

政府雖已于民廿四頒布「保險法」，惟尙未施行。最近行政院雖通過制定非常時期保險業管理辦

法廿四條，惟尚嫌寬鬆。爲社會安全計，爲催促工業化計，爲鞏固金融集權化計，似宜更進一步，對今日之保險公司，爲下列之措置：

(一) 確定保險事業爲銀行事業 保險公司既爲一個信用機關，應在銀行法令規定其爲銀行之一。『非常時期管理銀行暫行辦法』第一條第二項或可修改爲『凡經營收受存款及放款票據貼現匯兌押匯或保險各項業務之一而不稱銀行者視同銀行』，其他保險公司應受之限制，悉與銀行等。理由爲：保險公司所收之保費，即等于存款，存款在近代貨幣觀點應視爲貨幣，故保險公司亦爲貨幣創造者之一，與銀行同，至保險公司之短期長期投放，與銀行之放款投資並無不同之處。

(二) 明定保險事業爲國有國營事業 保險事業爲社會安全有關事業，不獨關係物產之安全，抑且關係人命及個人幸福之安全，實爲含有極端『公益性』之事業。例如人壽保險，人民之日積月累不啻年年以積蓄一部委諸于保險公司者，乃不過爲本人將來年老之生活安全，或爲其下一代之幸福安全而已，保險公司苟有不測而淪于破產，則其所望，豈不隨而成爲泡影而作白白之犧牲乎？故保險事業，非有雄厚之資金與嚴密之統制，則不能確保其事業本身之安全及確保保戶權益之安全。故爲徹底計，保險公司，宜收歸國家所有及經營。爲配合經濟建設程序所需資金計，更應國有國營。國有國營辦法可另訂之，惟無論如何，在目前儘可只採行管制政策而已，爲一而便于管制一而保障國營保險業計，保險公司之營業執照，應即時宣告停止發給。

(三) 規定保險業務列歸儲蓄信託銀行系統 儲蓄信託銀行之資金，實爲產業銀行土地銀行及

其他較長期間投資銀行資金仰給之所在，故一國之儲蓄信託銀行，即爲「取諸于民」之銀行，亦即爲「還諸于民」之銀行，因儲蓄信託銀行復須「爲民服務」也。保險業務，一爲儲蓄業務，一爲信託業務，實爲兼具「取諸于民」與「還諸于民」兩重性格之業務，以之納入儲蓄信託銀行系統，確屬名正言順，名副其實。吾國將來若不樹立一個強有力之「中國儲蓄信託銀行」則已，若然，最理想者莫如由中央信託局及郵政儲金匯業局改組而成之。而國營保險業務，亦只有此兩個局担任而已，故將來國有後之保險業務，即應劃歸「中國儲蓄信託銀行」，以免多生枝節，而資專一。

#### 四、銀行定義之新的發展

保險公司應爲銀行之一類型，保險業務應爲銀行業務之一種，銀行國有應包括保險公司之國有，從近代金融組織與銀行機能由簡單化以至複雜化之發展之結果，再由信用觀點加以分析，實爲定論，保險公司若務要擺脫其所隸之主從關係，另立門戶，偷避取巧，魚目混珠，掩人耳目，殆爲不可能之事。保險公司，名義上或仍可稱爲保險公司，猶如銀號錢莊或仍可稱爲銀號錢莊，儲蓄會或仍可稱爲儲蓄會，信託公司或仍可稱爲信託公司，第保險公司、銀號、錢莊、儲蓄會及信託公司絕不能須臾離開其銀行性能及其所居的銀行地位一步，倘務要離開，則保險公司即不能收受公衆資金，即不能向社會投放資金，括而言之，即不能經營受信及授信之業務，如此固未可稱爲銀行，抑且即再不可能爲保險公司，如此亦誠不知將如何以命名之——商店好，貿易公司或企業公司好，還是投機之組合爲妙？吾人若只讀西洋中古史，則「銀行」一詞，不過係「錢莊」之另一名稱而已，銀行業務，不過只係

指兌換貨幣之業務而已，蓋斯時意大利北部薩伯第地方之猶太人人均各據一瓮以從事於此種交易也，十七世紀倫敦之金匠亦優爲之，寔假金匠更而兼營存款業務，寔假又兼營放款業務，由是銀行遂由單純之兌換貨幣機能演變爲存款機能。吾人若只讀吾國早期之銀行史，則廢清乾嘉之間之銀行——票號——主要業務，不過僅限於國內匯兌而已，其後才有官銀錢號及錢莊之產生，才增加存放業務之經營。十二至十五世紀期間意大利之公有銀行，大抵係政府的外庫，甚至有連資本也沒有；一六零九及一六一九各年分別成立的安姆士特丹銀行及漢堡銀行，不過係轉帳銀行，以處理外幣便利國際貿易爲主；一六六八及一六九四各年分別成立的瑞典銀行及英格蘭銀行則屬於存款銀行類型，機能上與前者大爲不同。初期的銀行以融通政府財政爲務，寔假而融通貿易，寔假而融通工業，寔假更進而融通國際戰爭及海外殖民之經略。銀行活動之對象由個人單位擴充至團體單位，由地方性及於國際性。十六世紀以來歐洲廣用硬幣，故交換工具不出硬幣範圍，至十九二十兩世紀則走入信用經濟時期，銀行本質，遂隨之而改變，銀行機能，遂亦隨之而增加。人類經濟活動範圍愈推廣，則信用制度愈發達，信用制度愈發達，則銀行形態遞嬗愈劇而性能演變亦愈甚。現代銀行，不獨有存放的機能，抑且有交換的機能、發行的機能、保管的機能以及投資的機能，更有信託、保險、經理倉庫等機能，而中央銀行類型之銀行甚至有代理國庫、集中準備、控制金融市場、穩定貨幣、及計劃、扶助建設與監核國民經濟的機能。故以美國爲例，現行法律上認爲銀行之金融機構，除一般商業銀行外，尙有投資銀行、儲蓄銀行、信託公司、建築與放款會社、信用聯合會、莫利士式銀行及合作銀行等，此外再有所謂金融公

司或貼現店，雖然不收受存款而只爲借貸兩方之居間人，亦得視同銀行，又有商業票據店，其業務亦未嘗有存款一類，復得視同銀行。信託公司，其經營技術雖然與一般銀行不同，但從法律上及個人與信託公司之關係而論，委託人係居於債權人之地位，受託人即信託公司係居於債務人之地位，此正與一般銀行對其存戶之關係無異，是故美國銀行學權威學者威利士曾曰：「近代之信託公司，得視爲行使信託機能之銀行」。原來美國信託公司，乃出自保險公司，美國第一家信託公司——農民貸款信託公司——，即由農民火保險貸款公司改組而成，嗣後成立之紐約人壽保險信託公司，一面經營保險業務一面經營信託業務，信託業務遂與保險業務打成一片。自內戰結束之後，信託業務，更與一般銀行業務打成一片。在美國，今日之信託公司有與銀行合併者，而在明日，銀行又有與信託公司合併者。今日之銀行，已侵入其他金融機構範圍，昔有認爲非屬銀行而屬其他金融機構之業務，今則銀行幾盡爲之，毋怪乎威利士又云：「一家現代化之大銀行，實際上能供應其顧客以種種可能的金融上之勞務，猶如百貨公司之陳列各式各樣之貨品以求售然」，良以「貸放其信用，乃銀行之特性」(引佛脫(Forster)氏語)，而「銀行之職能有二，……一爲經收儲蓄與代理投資，一爲創造一部份之交換媒介」(引陶錫氏語)。華爾拉士氏謂：「信用乃爲資本之貸予」，所有信用行爲未必一一均透過銀行機構而活動，但銀行顯然爲製造信用及創造貨幣之機構，故凡一切藉賴信用受授之手段而創造貨幣而供給貨幣而使信用發生債權債務雙方關係之機構，均可稱爲銀行。因此銀行之範圍，應包括所有金融機關如一般銀行、銀公司、金融公司、保險公司、信託公司、合作金庫、信用合作社、證券交易場所、造

幣機關、信用授受交易有關之倉庫、錢莊、銀號、典當、合會等。楊蔭溥君把銀行分爲九大類（註一），一似凡金融機關名稱拖有「銀行」兩字者始許列入銀行之範圍，無「銀行」兩字者則不得稱爲銀行，是未免太過爲名詞所綁死矣。猶有認銀行只係一種商業機關一個牟利場所，更有認銀行學只係商學之一門，則此亦只係不過一種類於商業常識之看法，坐井觀天，眼光如豆，忽視經濟史實之演變，缺乏經濟理論之知識，固非銀行學者之看法，更非經濟學人之看法也，務必如此看法，則銀行之意義亦只有比「彘」之一意義略勝一籌而已耳。

#### 五、保險公司演進爲銀行之確定性

保險公司之與銀行逐漸打成一片，猶如美國之信託公司之與銀行然，乃爲銀行機能極度發展之結果，殆勢所難免。試觀法國：一八一六年成立之儲蓄信託局，係一家銀行，在創立時其業務僅以保管私人及法院所提交之基金爲限，在第一次世界大戰後政府旋實施社會保險制度，即以該局爲基金之當然受託機關，此外更支配全國大部分之保險金，並指定各種生產事業債券爲資金運用之對象，論者謂爲兼有投資銀行與商業銀行之功能。再看意國：自實行行業組合制度後，即將全國經濟事業列分爲二十二個部門，每一部門有一個行業組合，銀行業屬於第十七行業組合，即銀行保險業行業組合，鑄銀行保險兩業於一爐。又看美國：除保險公司演變爲信託公司信託公司復演變爲銀行外，在一九二五年，保險公司之資產，大部係由證券所構成，內以債券及抵押事業居大多數，尤以投資於不動產之抵押爲多，計佔總投資額百分之四十一以上；至於人壽保險公司，在同期之資產總額，內計投資於不動產

抵押者佔百分之四十二，投資於債券者佔百分之三十七，投資於保險單持有之貸款包括對不動產之貸款者佔百分之十三；美國之儲蓄銀行亦對不動產之抵押作大量之投資，故從投放觀點而言，保險公司與投資銀行儲蓄銀行實具有同一之機能。更看英德兩國：英國保險公司輒以長期投資為對象；德國保險公司不惟大量投資於債券，抑且保證債券利息之償付，緣若干國家之保險公司亦已逐漸增加其保證債券到期償還本息之業務矣。

迴顧吾國，以言國家銀行：郵政儲金匯業局設有保險處，經營簡易壽險業務；中央信託局設有人壽保險處，經營壽險業務，及產物保險處，經營產物與責任保險業務；中國銀行一面創辦中國人壽保險公司一面由信託部經營代理保險業務一面由儲蓄部舉辦人壽保險儲蓄存款以「達到儲蓄與保險雙重目的」為宗旨；交通銀行一面由該行當局創辦及由該行投資太平洋保險公司一面由信託部經營代理保險業務一面由儲蓄部舉辦老儲蓄存款；中國農民銀行一面創辦中國農業保險公司一面由信託處經營代理保險業務。

以言省地方銀行：廣東省銀行於信託部下設置保險股；江西裕民銀行設置保險部獨立部門；安徽地方銀行於信託部下設置保險分部門；甘肅省銀行於信託部下設置保險組；更有另行投資設立保險公司者，如湖北省銀行（見三十三年四月十九日重慶商務日報）。

以言私人銀行：除一般還沒有信託部門者大多經營代理保險業務外，亦有投資設立保險公司者，如泰裕銀行之創設泰安保險公司（見三十三四月十九日重慶商務日報）是。至信託公司，代理保險者

有之，設置獨立部門直接經營保險業務者亦有之。

由此可見無論公私銀行直接或間接大抵均具有保險業務之機能，然爲何銀行要增加此一新機能？廣義言之：保險機能之爲一種銀行機能，幾乎莫不與他種銀行機能有密切的關係。銀行沒有它，就不能增強資金力量，押品沒有它，銀行便不好辦理押匯及抵押放款，信託部門沒有它，就無法供應其顧客所需之便利，儲蓄部門沒有它，就不能鼓勵公衆儲蓄，其他銀行業務沒有它，資金週轉靈活便不能加強。總之，兼備保險機能，受信投信行爲之執行，才得潤滑，保險機能實際上可增加貨幣供給額，可創造貨幣，可製造信用。狹義言之：第一、保險機能就是一種儲蓄的機能，因爲保險之原始動機在於儲蓄。個人之儲蓄擱在身邊既不安全，不生利，又得不到保障與本金在報酬上之風險分担性，故不如投保保險。銀行資金之來源，不一定只出自一般普通存款的，例如不動產抵押銀行，其資金即直接來自資本市場，其唯一之武器就是抵押債券。儲蓄銀行之資金泉源，大抵仰給於小額存戶，但如法國之儲蓄信託局則大部分倚靠保險費。故不具備普通存款性能的銀行，其爲銀行也則一。

第二、保險機能就是一種存款的機能。個人有了儲蓄的動機，於是就產生存款的行爲。所謂存款，從信用理論上而言，就是委託人將資金委託於受託者之放款。從法理上而言，存款就是一種基於權利義務，藉資金之受授而發生債權債務雙方之契約。存款的限額、期限、報酬方法、形式及其他的條件得由受授兩方同意經法律上之認可即可執行。例如存款數量，並不一定是漫無限制，有時得加以限制，有時得不受限制，一依契約之規定如何而定。美國郵儲銀行，對存款數量即加以限制，規定開立

戶口時以一圓爲起碼，每月每戶存額不得超過一百元，存款結餘額不得超過二千五百元，不獨對存款數量加以限制而已，且對存戶亦加以限制，規定存戶務須爲十歲以上之自然人，並在同一時期，以開立一戶爲限。即銀行之各種特種存款，亦有各種不同之限制。保險公司之保險費，根本就是存款之變相。儲蓄保險及生死合險固無論已，其他各類之保險亦何莫不然。保戶根本就是居於存戶的地位。每期間或每一次繳存款額若干於保險公司，公司居於受託人的地位，即將保戶的存款代爲作有利的運用而後將所得依數學原理上之計算及危險程度之經驗，出諸種種不同的形式報酬其委託人。予報酬根本就等於銀行普通存款所得的本息，如生死合險保單之按年分配利息（例如保二十年期者給付利息整數若干元）及他種保險單之按期分配紅利或投資利息等又固毋論矣。是故保險公司根本係一個信用受授、製造信用及創造貨幣的機構，於是根本就是一個銀行，至因資金一存一放所實現之分担危險的利益，其原則一如子女教育存款所發生之教育利益、養老存款所發生之養老利益、人壽存款所發生之人壽保險利益，此爲信用受授結果所連帶發生之功能正如銀行普通存款之產生利息焉。擴而充之，不動產抵押銀行所發行之債券亦爲代表持券人之一種存款，不過出諸間接途徑而形式與普通存款不同而已。無論如何，從貨幣之供給及債權債務立場而言，其爲存款則一也。

第三、保險機能，就是一種信託的機能。本來一般存款即含有信託之機能，因存款乃爲受社會公眾之信託而存入資金之總稱。故當公眾存款入銀行時，即寄有保管安全及分担運用款項時所冒風險之意，保戶之繳存保費於保險公司，亦與此義正復相同。

第四、保險機能，就是一種投資的機能。銀行若無投放業務，則決不能作有利之存款業務之經營，保險公司亦然，倘無投放業務，則保金將何所出，年金將從何而支付，利息紅利由何而分配？保險公司之資金，大抵均為屬較固定性及較長期之契約所產生，故其投資可作較長之期限，是故從資金之出路而言，保險公司根本是一種投資銀行。至保戶以保單（設屆若干年後無力贖贖時）向公司押款，與存戶以存單向銀行押款無異，係一種放款。

由上所述，保險機能一舉銀行之儲蓄機能、存款機能、信託機能與投資機能而共有之，而此各種機能彼此均有聯繫，大有足以共存共亡之勢，此保險之機能實為多種銀行機能之混合體，此亦現代銀行之所以需要增加此一種新銀行機能也。

轉一方向而看：保險公司雖然係銀行，而吾國法令固未嘗以此視之，惟一覽三十三年十二月二日國府訓令施行之「戰時保險業管理辦法」又幾乎處處顯露出保險公司之銀行性能：該法第十條乃為關於基金及責任準備金之運用之規定，條文第一第二兩款，不啻即視保險公司有銀行所具有存款之機能，不過限制其存款（主要地即保費之變相）轉存于國家銀行，經過多一層手續而已；條文第三第四第五各款，即承認保險公司有銀行所具有放款之機能；條文第六第七第八各款，即承認保險公司有銀行所具有投資之機能；條文並附帶規定：「前項第三四款之放款應照管理銀行放款關係法令辦理，……；旋於第二十三條規定：「保險人違背本辦法規定時，準用非常時期管理銀行暫行辦法及其他有關法令處理之」；由此可見甚至在現行法令上銀行與保險公司關係之密切亦幾至於形影相隨不可或分不

可或離的程度矣。

六、銀行固有之必然性與國有進程中國有化保險公司一類型銀行體系應有之步驟

就算是保險公司不被視同銀行，就算是其他類型之銀行國有問題可以暫行擱起，然而保險公司萬不能落在私人手中，務必由國家加以獨佔，務必由國家所有由國家經營，國有化一切金融機構第一步應先國有化保險公司，主要理由為：

(一) 保險事業，不獨關係物產之安全，抑且關係國民生命之安全，不獨關係現一代人之幸福，抑且關係下一代人之幸福，乃為絕頂公益有關之事業。

(二) 保險業之經營資金主要地仰給於保戶所繳存之保費，保費乃代表個人之儲蓄及個人之期望，保險業由國家經營，始可以對此種儲蓄及期望加以最大之保證。

(三) 保險業務貴乎發達，蓄發達則保戶多，保費多，易於平均普遍分散危險。但尤貴乎集中，集中則力量雄厚，力量雄厚，則可策安全，唯有採行國有制，始可實現力量之集中。

(四) 私有保險機構以營私利為目的，偶或超過某限度時，小則足以增加投保人之負擔，大則足以演成倒閉悲劇，危害投保人之權益。國有保險機構，自始至終，以投保人之利益為利益，經營業務，起碼即以成本為原則，必要時更得由國家津貼，以減輕投保人之負擔。

(五) 工業化進程，首要之圖，厥為長期資金之獲取。然獲取短期資金易，獲取長期資金難。此一長期資金泉源之保險業，非由國家傾全國之力經營並加以把握則無以確保產業所需資金供應之無虞。

(六) 國家可藉賴國有保險機構，同時推行強制社會保險、社會安全（如養老等）及其他社會政策（如國民健康、教育、失業、婚姻等）。

(七) 保險業國有後縱不能立即普遍樹立保險機構，但可利用現有之金融網以爲代理或直接經營，姑就郵政儲金匯業局現有之廣大行處之分佈，即不勝其利用之處，現在不怕機構單位不多，只怕保險業不國有。或有顧慮及此者，毋乃杞人憂天乎？如此廣大數目之機構，絕非私人保險公司能夢想所及，亦非其所能爲。

(八) 國有後之保險業可以促進國家儲蓄、信託及投資等類型銀行之發展並可加強中央銀行之存款準備力量。

(九) 保險業國有後，易於執行再保險之原則，縱然有問題，亦可以由國家出面向外國保險商作再保險。

(十) 實行保險業國有，可以藉口拒絕外商在我國設置保險公司。

(十一) 國有化之保險業，消極方面可以減除浪費及居間人之剝削，可以平衡銀行利息與保費之比率，可以避免資金運用於不當用途，可以減輕保費，積極方面可以明瞭國民之健康、財產、所得及其他方面之實況以輔助行政，可以穩致齊一之步驟增強業務效能，可以教育國民。

(十二) 國有化保險業，不啻即保障國有之銀行業。

凡此所陳，不過爲犖犖大端者，其他關於國有保險制下所致之好處，舉不勝舉。銀行國有，原即

包括保險業之國有，國父中山先生早已主張，在戰時爲解決當前經濟危機之最輕而易舉且最能奏宏效而快見功之辦法，在戰後，爲實施全盤計劃經濟先決條件及第一步驟。不料現竟有以愛護國家權益爲名而危害國策與國民利益爲實者（註二），胆敢曲解詭辯，試問居心何在？保險業之國有，在國有進程中，容或有技術上問題須待斟酌，但在「國有」兩字之前，分明置有一個「國」字，明明白白係以國家爲主體，以國家之權益爲權益，又何待言？銀行問題，余固嘗論之矣（見各刊物），不復贅述，茲請讓舉列國有化保險業應有之步驟：

（一）憲法上應確實規定銀行業包括保險業爲國有國營事業。余對此已論之甚詳（見本章第一節「銀行國有與憲政」），惟近有主張金融制度不必歸入憲章者（註三），不無令人詫異，倘不在憲法明白規定，屆時縱或採行銀行國有制，惟恐難免有河曲解，有所取巧，有所偷避，適足以爲掩護私人金融權益之護符，想此君亦不敢担保將無類此之枝節之橫生。瑞士聯邦憲法卽不憚詳贅，以條文對保險事業加以規範。

（二）應修正、撤銷及訂製有關法令。余前計劃之銀行國有制度，係採取逐漸實施程序，分兩期推行。在第一期，卽在未將全部保險公司收歸國有之前，應將公佈而未施行之「銀行法」與「簡易壽險法」撤銷，同時撤銷業經公布施行之「儲蓄銀行法」、「非常時期管理銀行暫行辦法」、「戰時保險業管理辦法」及其他有關法令，另製訂一部詳實之銀行法，以規範各類型之銀行，包括保險公司、信託公司及其他機構等。同時修正有關法令如公司法等以配合銀行法。本來保險公司已屬銀行中之一

類型，本來保險公司即應受現行銀行法節制，惟究不如製訂一部新銀行法，即于法中將銀行分爲若干系統並分別予以相同或不相同之處置，較爲妥善。銀行法主要地係針對私有銀行，至于國有國營之銀行包括國有國營之保險業則應修改現有條例或另訂之。在第一期內，最好者莫如製訂一「中國儲蓄信託銀行條例」，即依法將郵政儲金匯業局及中央信託局合併並將所有公營銀行之保險業務及其投資之保險機構歸併於該行。在實施銀行國有之第二期，即全部銀行國有化時期，可撤銷所有之銀行法令，另代以「國有銀行條例」或各類單行之條件，如「中國產業銀行條例」、「中國貿易銀行條例」等。保險業可仍歸隸「中國儲蓄信託銀行條例」，待保險業發展成熟至有獨立之必要時，或可增訂一「中國保險銀行條例」。

(三) 在目前，應禁止私有保險公司之添設。

(四) 在目前，應成立「中國儲蓄信託銀行」，即由郵儲中信兩局改組而成，並先將公營銀行之保險業務與投資有關公私混合資本之保險公司及特著成效之私有保險公司付諸國有而後併入於該行。無成效之私有保險公司應即撤銷其營業執照，並將其所有保費移歸該行經理。該行一時未便成立時，得指定郵儲局專營壽險業務中信局專營物產保險業務，接收或撤銷後之私有保險機構，其保費得按照性質分別移交郵儲中信兩局。其他私有保險公司，其名稱一律加多「銀行」二字，例如「某某保險公司」應改爲「某某保險銀行」或「某某保險銀行股份有限公司」，但最妥者莫如使其併入屬私有儲蓄信託銀行系統之銀行，但在未歸併前不得增加其他超出於其現有範圍之銀行業務。

(五) 在實施全部銀行國有之期，所有私人保險機構，一律予以撤銷，並由「中儲信行」接管所有全部保費。

(六) 接管私有保險機構，以只接管其所有保費為原則，其因經營保費所致之費用，政府得按其成本估價對私人機構給予賠償。國有後私有機構之技術人才，政府得酌量僱用之。

(七) 國有之前期應設置「全國銀行管理局」，直隸行政院，局之下設置「儲蓄信託金融處」，管主保險業。在國有之後期應設置「銀行部」，下設「儲蓄信託金融司」，主管一切之國有儲蓄信託機構。

(八) 在目前，應即由財政部錢幣司會同四聯總處、交通部、經濟部及其他有關機關進行公營保險機構之調整與私有保險機構之國有化。

## 第六節 銀行國有與我國地方銀行之改造

### 一、我國地方銀行之回顧

#### (一) 組織的輪廓

(1) 地方銀行的範圍 我國地方銀行，廣義言之：包括省銀行、縣銀行、市銀行、合作金庫以及錢莊銀號典當與人民自動組織之機構如合會等。以其業務均限于國內某一區域之範圍或其所有權或管理權為某一行政單位所有，故稱之為地方銀行。間亦有例外者：如廣東省銀行，其業務不獨含有省際性，抑亦含有國際性，分支行之設立，及于海外，且其所有權財政部亦占有一部份，然以其仍主

要地爲省政府所有，故亦不失爲地方銀行之一也。

狹義言之：我國地方銀行，應指省銀行、市銀行、縣銀行及省市縣合作金庫，蓋此均爲近代化之金融機構而錢莊典當等舊式殘餘機構則漸趨于沒落終必在淘汰之列也。因之吾人論列本題，亦擬以此爲範圍。

(2) 地方銀行之分類 從所有權方面，可分爲下列數類：(甲) 私有；(乙) 公有；(丙) 公私合有及(丁) 共有。一部份縣銀行屬于第一類；省立銀行與一部份市縣銀行屬于第二類；一部份冠以省市縣名之銀行屬于第三類；省市縣合作金庫屬于第四類。省銀行現共有二十四家，原來分佈蘇(占有兩家)、浙、晉、贛(占有兩家)、豫、鄂、湘、冀、新、陝、甘、寧、綏、魯、粵、桂、閩、皖、川、康、滇、黔二十二個省區，其中屬于部省資本者占十七家(內部省合資者兩家，餘爲完全省方資本)，其餘均爲官商合辦。市銀行在戰前原有七家，戰後增加一家，合共八家，戰事發生後，大部份停止營業。屬于完全市方資本者占半數，餘均爲官商合辦。二十六年縣銀行共有二十一家，屬完全公營性質者九家，民營者十一家，官商合辦者一家。自二十九年一月二十日國民政府公布縣銀行法後迄三十一年五月五日止，又增設廿四家，(以分布在四川省爲最多，資本最多者爲二十萬元)，所有權未明。綜合就所知者而言，省市縣銀行所有權以屬于完全官股者占最多數。至合作金庫之所有權，名爲人民共有，惟其資金來源大部仰給于輔導銀行或提倡機關認捐之提倡股，據調查一般提倡股本幾占股本總額百分之九十九以上，而輔導者又多爲國家或省立之金融機構或合作行政機關，故其所

有權實際上亦可說是屬於公有性質。

從組織而論，地方銀行可分爲兩類：（甲）名義上爲銀行組織；（乙）名義上非銀行組織；或（甲）股份公司組織；（乙）非股份公司組織。（甲）類之例，如省市縣銀行；（乙）類之例，如合作金庫是也。

從設立之目的而言，亦可分爲兩類：（甲）普通銀行，即名稱上未冠以任何特殊目的之字樣，如江蘇銀行是；（乙）專業銀行，即名稱上冠以所擬經營之業務或所負擔之經濟行爲等字樣，如江蘇省農民銀行、河南農工銀行、江西建設銀行、山東民生銀行等省銀行，青島市農工銀行及吳縣田業銀行、中山民衆實業銀行、懷縣地方儲蓄銀行、紹興商業銀行、江豐農工銀行、熱江農村銀行、餘姚縣農民銀行等縣銀行是。

### （3）地方銀行的特徵

（甲）與政治及特殊階層關係之密切 地方銀行，既屬官辦者居多，與政府之關係自甚密切，民十七年以前的地方銀行，有人說差不多不是政府的外庫，就是軍閥的賬房或是土豪劣紳劫持的工具。甚至今日所謂人民自動組合的金融機構有時還免不了受特殊階級勢力所左右。

（乙）資本之薄弱 省銀行實收資本在千萬元以上者僅得四家（山西、廣東等省立銀行），小者只有資本五十萬元，其餘以二三百萬元居多數。市銀行實收資本數額最多者爲二百餘萬元（廣州市立銀行），少者則僅有二十五萬元（南昌市立銀行等）。抗戰前成立之縣銀行，資本額最大者爲六十

二萬元（中山民業實業銀行），小者僅得三萬元（鎮江農村銀行）；近年成立者，實收資本最多者為五十餘萬元（南充縣銀行），小者只達五萬元（隴縣銀行等）。至于合作金庫之資本更為薄弱，例如廣西全縣、興安、資源、靈川、容縣、藤縣、岑溪、博白、陸川九個縣合作金庫于三十年度合計股本只得約十萬零三千餘元，其中輔導機關（交通銀行）則占九萬六千餘元，合作社方面認購股金僅達五千餘元，而每庫股本總額平均只有一萬餘元。

（丙）組織之獨立化 地方銀行，因業務範圍及資力所限，除一部份省銀行在省內外設立分支行處外，餘均為獨立之單位者居多。在資本之脆弱與組織之獨立性方面，頗類似美國之國立銀行。

（丁）行處分佈之廣闊 惟在另一方面或祇就省銀行而言，則呈一種相反的形態，就是，它的分支行處特別多，如四川省銀行在三十年一月有九十二所之多，廣西銀行在三十一年六月有六十六所，浙江地方銀行，在二十八年十一月有五十八所，就至在戰後廣東省銀行分支行處亦竟達九十所以上之數目。市銀行因所在地範圍小，故辦事處設立者亦少，如廣州市立銀行，僅在市區設有數所。至縣銀行則少有辦事處之設立。合作金庫至二十九年底共有三七三家，其中省庫佔五家，市庫一家，縣庫三六七家，設庫區遍及十三個省份。全國省銀行之分支行處合計約在六百所以上，連市縣銀行及合作金庫，全國地方銀行之分支行處總數則在一千所以上。

（戊）行員數目之多及其藉貫地方化之濃厚 省銀行每家有行員數在五百以上者為數甚多，如廣西銀行行員竟達一千四百餘人（三十一年六月），四川省銀行有一千一百餘人（三十年），即廣東

省銀行亦在千數以上。省市縣銀行行員，據估計屬于本地籍貫者超過半數以上。

(己)與同業聯繫辦法之缺乏 地方銀行向各自為政，甚少互作聯絡，有之則亦僅限于通匯等之細小範圍，然亦至民二十五浙江地方銀行始與江西裕民銀行訂立兩省互通匯兌及互兌輔幣券合約，是為聯繫辦法之矯矢。嗣後更有聯合運銷物產及設立省際通匯辦事處之議，惟迄未成為事實。至合作金庫與縣銀行，縣銀行與省銀行，省銀行與國家銀行或其他同業機關，彼此間不獨缺乏聯繫，且業務上反常發生摩擦行為。

### (二) 機能的遞變

由業務(主要地指放款)上之分析，即可明瞭各種地方金融機構之機能：

(1) 初期的機能 民十七年以前地方銀行幾無正常的業務可言，此期實可稱為地方銀行的混亂時期。惟自有地方銀行以來，到民十六年為止，其機能之遞變情形，亦可分為三個段落：

#### (甲) 經理公庫的機能

如初期成立的直隸省銀行(光緒二十八年成立)、四川省裕源銀行(

光緒三十二年)及浙江銀行(宣統元年)均係為代理省庫而設立者，廣州市立銀行，亦以代理市金庫為主要目的。

#### (乙) 財政主義的機能

旋因政治衰敗與內戰頻仍，代理公庫的機能，遂隨之而演變為財政主

義的機能。一般地方銀行(市縣銀行在外，因民十七前市立銀行只有廣市立銀行一家，縣銀行則居于不主要而無可利用的地位)，在此期內為軍閥政客視作籌劃戰費及斂財之所，而又藉濫發兌換券為其唯一之法門，盤據者作威作福，予取予求，一任其為其所欲為，擾民甚甚。如富滇銀行至民二十年為

止共發漢幣一萬萬元，以致當時漢幣九百八十元之數，僅折合滬洋一百元；民二十大洋一百元可換奉票六，一九四、九元，亦可換吉林官帖三六、〇四六、二元；民十年在廣西食米每百斤竟售桂鈔六百元。至放款業務，多以政府爲對象，偶因政潮起伏，即難于撐持。唯作繭者適足以自斃；在民十六以前，省立銀行共有二十三家，而其中在抗戰前以此種不正常之經營而倒閉者，竟達二十家之多，如富漢、臨時中華等銀行是。此期省銀行之特徵爲：設立容易，倒閉亦容易。

(丙)特種的機能 縣銀行歷史雖亦悠遠，但本身資力過薄，又缺乏優越的政治地位，根本不能發生財政機能的作用，隨省銀行而逐流，因而只可具有特種的機能。最早之縣銀行爲民四成立之大宛、昌平、通縣三家農工銀行，均以融通農工爲其設立目的（雖然論者輒謂其有名無實），民十七以前成立者尚有杭縣等農工銀行六家，吳縣田業銀行一家。

(2)中期的機能 由民十七北伐成功國府奠都南京起，政治漸上規道，中央對地方銀行亦開始加以取締，以至民二十六抗戰軍興期間，地方銀行較爲改善，此期可稱之曰中期，亦可謂爲地方銀行之整理時期。此期內縣銀行的機能，仍以扶助農業爲主，但進步甚緩；市銀行家數有限，又不占重要地位；故關於機能方面之敘述，係以省銀行爲主。

(甲)機能的限制 民十七年經濟會議關於地方銀行業務有如是之改善提案：A、不得發行鈔票，以杜濫發紙幣；B、得向發行銀行領用鈔券；C、營業範圍相當限制，免與普通商業銀行競爭。二十四年財政部遂頒布『設立省銀行或地方銀行領用或發行兌換券暫行辦法』。此外因軍閥崩潰，內

戰消除，財政主義的機能，已大為減少，是以此期內地地方銀行倒閉者為數極少。

(乙)新機能的增加 此期既無濫發兌換券之必要，復無濫發兌換券之機會，故地方銀行除經理公庫外，迫得另轉方向，以謀業務之維持：

A、扶助建設事業的機能 如廣東省銀行于二十五年決定放款救濟農村；二十四年寧夏省銀行實行無利之農村貸款；二十五年陝西省銀行添設信託股並投資于省儲倉庫與合作事業；二十三年新疆省銀行于總分行內附設典當部；江蘇省農民銀行、廣西農民銀行及江西建設銀行于此期內對農貸或建設事業貸款，更負有特殊的重責。可惜以限于資力，尙未能對生產事業發生鉅大的作用。

B、商業銀行的機能 參加生產事業的扶助，在此期內似乎在地方銀行本身覺得是一種義務，為追求利潤計，乃普遍地對商業作短期信用放款，亦有不少銀行從事于公債、外匯、地產等投機事業之經營。可見得在新機能增加的當中，地方銀行仍然不能擺脫淨盡財政主義機能的影響。

(3)近期的機能 自抗戰軍興後，地方銀行亦隨之而負起新的任務，其不得不作如是之改變者，一因政府法令之限制，一因大部份省銀行之營業區域或已淪陷或已縮小致原有之業務轉為困難。

(甲)機能的限制 民二十七年在漢口舉行第一次地方金融會議，即規定省地方銀行之業務為：  
A. 繼續推行貼放事宜；B. 扶助內地必需而生產事業；C. 限制陷敵區域匯款，但應該法暢通內地匯兌；D. 提倡節約獎勵儲蓄；E. 獎勵出口事業及便利僑胞匯款歸國；F. 努力收集生金銀。

民二十七年財政部公布『改善地方金融機構辦法綱要』，規定領用一元券及輔幣券之地方金融機

關，除舊有業務外，應增加農業倉庫之經營、農產品之儲押、種子肥料耕牛農具之貸款、農田水利事業之貸款、農產票據之承受或貼現、完成合法手續及其繼續收益土地房屋之抵押、工廠廠產之抵押、工業原料及製成品之抵押、商業票據之承受或貼現、公司債之經理發行或抵押、照章發息之公司股票抵押、農林漁業礦業出品及日用國貨品之抵押等項業務。

民二十八年第二次地方金融會議，更對省銀行作如是之規定：A. 積極辦理農工商鑛貸款；B. 添辦生產信用放款及工場長期放款；C. 獎進本省特殊需要之生產；D. 向政府及社會建議投資對象。

民二十九年財政部頒行『管理各省銀行或地方銀行發行一元券及輔幣券辦法』，自是省銀行不得再發行一元以上之鈔券。

民二十九年財政部頒布『非常時期管理銀行暫行辦法』，三十年更頒布修正法，規定銀行不得經營商業或囤積貨物並不得設置代理部貿易部等機構或以信託部名義或另設其他商號自行經營或代客買賣貨物，于是省銀行之業務，亦同受限制。其資金之運用亦限于以投資生產建設事業及聯合產銷事業為原則。

(乙) 新機能的增加 自戰事發生後，各種地方銀行之機能之發展，受了各種不同之影響。市銀行因所在地多已淪陷了，也不便後撤，且撤退後也無若何之業務可言，故大部已停業，其原有之機能乃隨戰事而暫行消失。縣銀行的機能，本來在前兩期已無長足的進展，它的本性，原是較宜于農業之融通，但此時期國家銀行、省銀行、合作金庫以及其他的合作行政機關紛紛朝到這方面去，故縣銀

行到了這時，其機能不獨未見增加，抑且有減縮之勢。此期所謂機能之有增加，仍係指省銀行耳。省銀行應戰事之需要，本期業務，頓趨龐雜，所以省銀之機能比較加重，茲分述如下：

A、農貸的機能 如廣東省銀行在二十九年度農業貸款總額達二千一百餘萬元。

B、信託及運銷的機能 如廣東省銀行在二十九年度投資于物產運銷共八十餘萬元，吸收信託存款計五百餘萬元，此外尚承辦物資之購運事項，包括鹽米等項產物。廣西銀行之物資運銷業務，亦極為發達，如棉花、西藥、輪胎、生油等多項商品，均有經營。

C、投資的機能 除作放款業務外，又趨向于投資。此種趨勢自財政部禁止地方銀行經營運銷事業後，即為顯明。各省銀行之投資，多以有價證券為主，有價證券亦即包括實業之投資。如三十年度上期福建省銀行對該項之投資額，計達五百萬餘元，湖南省銀行為六百萬餘元，浙江地方銀行達一千一百萬餘元。廣東省銀行與廣西銀行，更向各省營之企業公司作直接投資。

(丙)機能發展之先後與個別之比較 農貸的機能發展最先，也可以說戰事起後以至第二次地方金融會議，為農貸機能的發展時期。自二十八年第二次地方金融會議，以至二十九年實施『非常時期管理銀行暫行辦法』為止為信託及運銷機能發展時期。自三十年以迄于今，則為投資的機能發展時期。吾人似可選擇自抗戰至今所歷其間之一個適中時期及三家足以代表一般性的省銀行之放款業務，以作比較，或可對機能發展之動向，稍予啓示。

A、廣東省銀行（二十九年）

**B、四川省銀行（廿九年下期）**

農業放款	二千一百餘萬元
機關團體放款	一千一百餘萬元
商業放款	六百四十餘萬元
工業放款	四十餘萬元
商業放款	二千四百餘萬元
機關放款	一千六百餘萬元
農業放款	三百餘萬元
個人放款	二百餘萬元
工業放款	二十八餘萬元

**C、江西裕民銀行（二十九年）**

機關團體放款	一千二百餘萬元
農業放款	九百餘萬元
商業放款	八百餘萬元
礦業放款	二百餘萬元
工業放款	一百餘萬元

由上列三家銀行之放款數字，即可知省銀行機能發展的對象，仍以機關團體為主，其次為商業農業，最後始為工礦業。

(丁)合作金庫之增設 合作金庫之增設，亦即足以為本期地方銀行農業機能加強之表示。據實業部在民二十五年曾公布施行「合作金庫規程」，二十六年旋命令農本局從事于合作金庫之實驗工作。自是以後，即在各地創設金庫，以縣庫為最多，省市金庫數目，不出十所。二十九年底所有合作金庫之貸款總額為三千四百餘萬元，放款額每社員平均不過得五十元。就交通銀行所輔導之廣西全縣等九個金庫而論，在三十年度貸款總額中，以糧食貸款一項占最多數，計占百分之三七、六，耕牛一項占百分之二二、二，即此兩項合計已占貸款總額半數以上，其餘各項所被扶助之程度，可想而知。

## 二、我國地方銀行所遭遇之困難

### (一)省銀行之困難問題

(1)地位的改變 民二十七年頒布的「公庫法」與民二十八年公布施行的「公庫法施行細則」，形成了新機關的銀行存款制，于是就規定有國省市縣各庫之設立。省庫則由省銀行代理，未設置銀行之地，則指定由郵政機關代理。惟至三十年十一月國府就公布「改訂財政收支系統實施綱要」，劃分國家財政與自治財政。自治財政只包括市縣鄉的範圍，國家財政則包括原屬國家及省與行政院直轄市之一切收入支出。原屬省部份之收入與支出，即歸中央，原屬縣部份，除歸中央外，暫仍其舊，換句話說，就是剔除省財政部份。因此，就使省的政治單位(甲)消失省庫；(乙)沒有經濟及建設

事業支出之權限。省銀行無論實際的情形是怎樣，但它的神聖職權或使它存在的動機，是在於經理省庫，今省庫已沒有了，則何經理之有？

(2) 業務的困難 省銀行除經理省庫外，業務上應該是以地方經濟建設事業為主，今以新財政收支系統之施行，更剝削了它對於此方面投放的職能。其次，說到收購物資及信託的業務，本來此類業務不是省銀行所應有，正因為它不是一個商號，也不是政府的貿易機構，何況二十九年的管理銀行法已給此類業務以致命的打擊？此外如農貸、工貸、商貸、運銷貨物等業務，自有國家專業銀行來經營，毋庸省銀行越俎代庖，那末，省銀行將幹些什麼？

(3) 財務的困難 省銀行一面本身既沒有發行權，又不復再有昔日所經理省庫的資金以為週轉，吸收存款恐也困難，匯款業務也難於與國家銀行競爭，頭寸當感困難，業務自難有起色；一面行處衆多，行員數目龐大，間有些銀行每年開支在五千萬元以上，試問從何而維持？

(二) 市縣銀行之困難問題 市縣銀行在平時已難于維持，因範圍太小，資金太薄弱，業務太不發達而又沒有中心的業務以及金融上又缺乏後台以為撐持，並且省銀行差不多在各縣市都設有分支行處，近更且有國家銀行大商業銀行的支行，試問如何能起而與其競爭？就算縣銀行集中它的力量來辦理農業金融，但能夠與合作金庫或其他兼辦農貸的機關不發生衝突而在衝突後能夠存在嗎？今新財政收支系統已把行政院直轄市的財政權拿過去，那在大的市區當然沒有設立市銀行之必要，而在小的市也并未具備設立的條件了。財政收支系統雖然仍保存或甚至提高縣的地位，但縣銀行所遭遇的困難

情形，并不稍減。

(三) 合作金庫之困難問題

(1) 合作金庫本來是希望成爲一種人民自動組織的團體，由下而上的，但以我國人民之教育程度、社會階層勢力之特殊與民間資力之薄弱，若務欲促其迅速實現，結果恐將爲：(甲) 欲速則不達及(乙) 弄巧反拙。就至未必如此，充其量亦祇釀成類似縣銀行之組織而不超過縣銀行之效能而已。

(2) 合作金庫的資金可以說是幾乎完全取給于國家銀行、省銀行與合作行政機構。但現在各國家銀行正趨向于專業化之厲行，至低限度中國農民銀行此後對合作金庫將不感覺興趣除非收爲已有，其他銀行又需要資金它們本身個別的發展，省銀行的困難情形又如此，正所謂自顧不暇，中央合作金庫之創設遙遙無期而它成立的理由在目前又難于確定，此外不少省政府也正在竭力提倡縣銀行之設立，試問合作金庫從何而得一名正言順的保護孕育之人？

(3) 合作金庫因資力薄弱，不能完成它的任務，已爲事實所證明。今日的合作金庫，與其說是具有經濟的機能，毋寧說是只含有救濟的機能。

(4) 合作金庫根本與現存的國家農業金融系統抵觸，在以農業金融爲中心的中國農民銀行存在一日，則它的存在，仍有問題。

(四) 一般地方銀行之共同的困難問題。

(1) 地方銀行沒落的趨勢 法國在一八零六年時設有不少的省地方銀行(Provincial Bank)

，在一八一七年還添了不少的府地方銀行 (departmental bank)，它們都有發行權，但結果率爲法蘭西銀行所合併。德國在一八七一年未統一以前，有各獨立邦設立之邦銀行及省市地方銀行，但自一九三零年以後數年之間，股份銀行兼併了許多的地方銀行。日本以前的普通銀行，最初執銀行業之牛耳，且皆爲地方銀行性質，後來因合併關係也失掉了地方銀行的地位。明治三十年間更設立了四十餘家的府縣農工地方銀行，惟日後因與勸業銀行的業務衝突，議會遂議決准許農工銀行自由併入勸業銀行。蘇聯所有各銀行在一九二一年後廣設分支行，以替代地方銀行的效能。一九三零年以前，各地也有許多具有獨立性質的市政銀行，嗣後一律歸併市經濟與房屋建築中央銀行，而成爲該行之分支行矣。我國地方銀行仍能保持相當的地位，是因爲銀行業尙未發展，假如發展或假如國家銀行之業務能够普遍的發展，則地方銀行存在之需要與否，不無疑問。

(2) 政治經濟中央集權化的趨勢 自從國府奠都南京以來，以言政治，只有一個政府，一個領袖，割據分裂的殘跡，已成爲歷史；以言軍事，由對內的軍事一變而爲集中于對外的軍事；以言政黨，政黨雖有派別，惟大家心目中國家民族的意志只有一個。經濟已由局部把持的念頭，逐漸轉向于國家支配的念頭，這種趨勢，隨抗戰愈久而愈增強；財政由廢除厘金、統一公債、實施公庫法、改進財政收支系統而至田賦徵收實物；貿易、工礦、交通、物資、公用事業則由指導而至協助，由協助而至調整，由調整而至統制及局部國營；貨幣金融則由國有白銀黃金而至統一幣制、管理通貨、國家獨占紙幣而至實施改善地方金融機構辦法及調整國家銀行。廢省併縣之說，也甚囂塵上。銀行國有運動

，已成為本世紀金融制度之一種強有力的趨勢。在此情形之下，假如政治經濟趨向中央集權一途，則地方銀行，一面固失了它的地位，一面也將無所憑藉，即使存在，也不易于維持的。

(3) 資力問題 市縣合作金庫及縣銀行之資力脆弱不堪，固無足論，至省銀行之資力亦未見雄厚。四川及廣東兩省行，在全國省行中堪稱巨擘，但前者曾于民二十五年呈准財政部為加強其實力起見由財部撥足共資本達一千萬元之數，後者財部曾于二十九年參加股份二百萬元。然一般省銀行，差不多對農工商礦均行染指，就算國家銀行，惟恐力有所未逮，何況如此薄弱之機構，焉能担負得起？業務分散，遂致力量亦分散，所冀望資金發生的效能將亦不大，此誠為省行之一個嚴重問題。最近有人提議由省銀行輔導縣銀行之說，查原來省銀行既在各縣多設有辦事處，今又進而增設縣銀行，不知究竟用意何在？又有人認為縣銀行之增設，正因為合作金庫的數目太小及其業務範圍亦狹，但假如縣銀行的數目也太小而業務範圍亦太狹，那就怎麼辦？

(4) 業務問題 譬如省銀行沒有什麼可以做的業務因而轉移其資金投于省企業公司或特種公司，以為苟安，但將來國家產業政策及產業銀行專業業務倘若徹底執行後，當不無問題。此外農業金融則有中農行負責，更有縣銀行及合作金庫分担一部份責任；商業金融雖屬有利，但似已為法令所不許；工礦投放，近于中期長期之信用，以省銀行之現有資力，勢難担任，故甚難為省銀行設想除此以外有何業務可以經營。縣銀行與合作金庫業務上困難之焦點，在于與中農行之業務發生衝突。市銀行現無業務可言，戰後亦難有適當的業務。總之，現在一般地方銀行都缺乏獨立的中心業務，正因如

此，吾人就憂慮到它們存在的需要與不需要問題。

三、我國地方銀行改造之途徑

我國地方銀行過去之情形如彼，而今日或以後所可料到之困難又如此，是則對其制度之存在問題應採如何之態度耶？有主張維持現狀者，有主張部份修改者，更有主張廢除者，茲先略述各派之論調，而後稍抒鄙見。

(一)維持派 此派認爲一國之金融制度應分爲縱的制度與橫的制度，若謀一國金融之健全，國家必須具備此兩制度。他們認爲地方銀行是屬於橫的制度，因此，他們就相信這類機構能够；

(1) 協助縱的金融組織。

(2) 扶助地方經濟建設。

(3) 經理地方特種業務。

(4) 代理縱的銀行所委託之業務。

(5) 在地方上使各個國家銀行的職權，成爲國家銀行的集體或金融百貨公司。

還有附帶的理由：(甲)地方銀行最明白地方的情形，故最能經營地方的金融事業；(乙)地方銀行的組織可與地方的政治組織平衡因而可以配合地方政府的需要；(丙)地方銀行是金融的基層，基層堅固，上層也隨之而堅固。此外尚有政治與財政的理由，依據前一點謂地方銀行不能廢除猶之乎省縣的政治單位之不能廢除的同一理由，依據後一點謂地方政府財政倘遭遇困難，可賴地方銀行之利

潤以爲補助。尙有消極的或不甚成爲理由的理由，例如他們說：就省行而論，現有怎麼多的行員，一旦把行廢除了，則何處是噉飯之地？至維持合作金庫之特別理由爲：此種金融機構，是一種人民自動的合作團體，不應壓制其發展。

(二) 部份修改派 有主張改良地方銀行祇從省銀行方面着手便可，易而言之，省銀行以外的機構，不必有所更改。于是有人提議把省銀行改爲中央銀行分支行，其理由是建築于配合新財政收支系統之實施。另有人建議把省銀行改爲農業銀行，不一定歸併于中農行，其理由爲省銀行較宜于農業金融之經營。有人主張縣銀行不必增設，亦有人謂縣銀行應隸屬于農業金融系統。更有人謂：縣銀行應與合作金庫合而爲一。

(三) 廢除派 有認爲地方銀行既無優異之成績，亦無存在之必要，爲節省經費及促進政治中央集權化計，應將其一律撤銷。但他們都未有顧慮及撤銷後的善後辦法。

(四) 我國地方銀行改造之我見 我國地方銀行，如省縣銀行，積弊甚深，如市銀行合作金庫，設立雖較遲，惟均無良好之成績，平心而論，確無存在之必要，然以其創設經過極艱難，且又具有如此龐大之現成金融系統與有經驗的工作人員，加以在抗戰期間，對於國家金融，不無効力之處，驟然廢之，似太可惜，照鄰見以爲固不應維持，亦不應廢除，更不要部份改組，爲國家整個金融體系計，爲顧全各方利害計，我國一切地方銀行，在改造中似應採取下列之途徑：

(1) 應採取合併方式 因合併方式，既可保存被併者之元氣，亦可增強兼併者之力量，兩皆

裨益。至如原有之員工、房屋、工作經驗以及一切有形無形之財產合併後均足資利用。

(2) 應採取國有制度 合併後地方銀行應即為國有銀行體系之一部。國有制度為一氣呵成之金融制度。地方銀行隸屬此系統後，(甲)資金可增強且易于調度；(乙)可經營較長期的信用；(丙)營業上無競爭之弊；(丁)行處可作合理的分佈，不致失之偏頗；(戊)業務上可作全盤的打算達到均衡的發展；(己)業務發達的行處與業務不發達的行處，其盈虧可互相抵銷，因此，可實現互助的目的；(庚)可免除浪費；(辛)集中經營，人才集中，資力集中，可提高效能；(壬)易于奉行國家之命令，及推進政府之政策；(癸)可免除金融機構及其機能之重疊弊病；(子)可加強扶助孕育人民自動的共同經濟活動(例如合作金庫歸併國有之金融機構後，資金充足，指導改善，不獨無礙于合作社，抑可以扶助其組社方面之發展)。最後，還有政治上之理由：(甲)消極的可剔除地方主義；(乙)積極的可助長國家化社會化政策之樹立。

然究應如何合併及國有化乎？

(1) 應歸併于中國農民銀行 辦法為：(甲)省銀行總行歸併于中農行成為中農行之分行，如有中農行之地點，則此省銀行總行可完全歸併入去，打成一片，如無中農行之地點，則可將其改組而創設中農行分行。省銀行支行省市合作金庫及市銀行可改為中農行支行，辦法如前；(乙)省銀行縣辦事處縣銀行及縣合作金庫可改為中農行辦事處；(丙)每省每縣以各設立一個分行辦事處為原則，支行得視事實之需要在每省設立若干所，以為辦事處之管轄行。理由為：(甲)省市縣銀行現均無中心業務

，合作金庫有之而又與中農行衝突，且本身又不健全；（乙）省市縣銀行本來為地方之機構，而我國經濟以農為主，是則地方機構應改在中央所有之下致力於農業之發展為最宜；（丙）地方銀行行員多為本地人，其對於本地農業情形應較熟悉，故即以之辦理農業金融最能收效。將來人事上各分支行互採流動式的調動制度，不獨可削除惡劣的地方主義界限，抑亦可交換工作上之經驗；（丁）地方銀行自抗戰以來也傾向于農業金融，正可就原有範圍在中農行領導之下逐漸擴大；（戊）地方銀行都是政府占有股份的銀行居多，以之納入國有農業金融體系，甚為適合；（己）合併後不獨可辦較長期之農業信用，抑亦可以徐圖土地金融業務之經營。

（2）應將私人股份價值收買由國家獨占全部股本 省市縣銀行之私有股本部份以及合作金庫之合作社股金部份，應由國家償價收回，撥充中國農民銀行，作為新增資本。其用意在于剔除足以為執行國家政策障礙之私人勢力。在另一方面，國有後政府推行金融政策可以不顧到私人股本之營利目的。

（3）不應歸併于中央銀行或其他國家銀行 地方銀行不應歸併于中央行，因：（甲）中央行不需要有如此衆多之行處；（乙）地方銀行之行員較適宜于辦理農業金融。亦不應歸併入國家之中央產業金融機構，因產業銀行有區域性，而農業銀行無區域性，我國到處皆需要農業金融機構，故以遍及各地之地方金融組織改為中央農業銀行分支行處，是最理想不過，且事實上近年來省銀行之農業貸款幾時占貸款總額第二三位也。若以之歸併于中央儲蓄銀行系統，則亦無此需要，因郵政儲金匯業局，將

來即足以成爲儲蓄系統之中堅亦可飽滿其本身需要而有餘也。或謂不如創立一家中央合作金庫，即以一切地方金融機構改組爲其基本幹部較爲合理，殊不知此種金庫，目前似尙無成立之必要，若設立之，只足橫生枝節，更使金融系統陷于混亂。原屬農業部份之合作事業暫可由農業銀行兼任，在我國目前發展農業金融不啻爲發展合作金融，故一切地方銀行應當屬于農業金融系統也。

(4) 合併的先決條件 (甲) 爲便利將來合併之實施計，第一步必須先停止一切地方銀行之增設；(乙) 其次，必須由政府頒布法令限制一切省市縣銀行及合作金庫之業務，並規定其活動只限于農業土地金融範圍，俾先樹立基礎以便于日後之改組；(丙) 必須修改有關法令及頒製「中國農業銀行」條例；(丁) 原有地方銀行之人事以少變動爲原則，俾資熟手。

● 以前地方銀行只有地方之名，今後地方銀行如能成爲農業金融體系，則不獨爲農業金融之一支生力軍，抑且具有地方銀行之實矣。倘即能于戰時實行調整，農民生計之改善，金融系統之增強，國家化政策之實現，抗建大業之促成，實利賴之。

(註一) 見三十一年一月份「金融知識」雜誌創刊號所撰：「楊著銀行實務」一文。

(註二) 見三十三年五月二十日重慶新蜀報刊載張奇瑛君撰：「銀行與保險公司」一文。

(註三) 見三十三年三月十二日重慶新蜀報刊載楊蔭溥君對於五五憲草國民經濟章之談話紀錄。

(附註) 本書內所載之統計數字，多數係作者在財政部統計處任研究室主任任內直接搜得，其

主要來源爲儲蓄司。

第七章 銀行國有與其他

二七五

銀行國有論

中華民國三十六年十一月初版

青年文庫

# 銀行國有論

每冊定價國幣五元二角

(外埠酌加運費匯費)

版權所有  
不准翻印

著者 劉澤霖

發行人 劉百閱

發行所 中國文化服務社

上海福州路六七九號

電話：九一七〇五  
電報掛號五一一三

印刷所 中國文化服務社印刷廠

