
第一節 全球中央銀行的起源¹

目前（2014年）各國中央銀行的職掌雖未必完全相同，但都負有多樣的職能，包括發行通貨、維護支付與清算系統、經理國庫、制定貨幣、利率與匯率政策、管理外匯、參與金融監理，以及維護金融穩定等等。但是中央銀行最早在17世紀初創時，其成立的主要目的極為單純，就是做為政府的銀行，對政府提供貸款、做為軍費的支出。

全世界最古老的中央銀行，是瑞典在1668年成立，由國會管理的Riksbank。當時瑞典為世界強權之一，為了對外征戰之需，成立這家國營銀行，做為政府的融通工具。因此該銀行自開張營業第一天，政府（皇室）就是最大的借款人；此外，該行也提供低利貸款予特定的產業。

又該銀行於1743年開始發行以銅幣計價、可以銀幣贖回的紙幣。在18世紀下半葉，瑞典因與俄羅斯戰爭，紙幣發行失控，曾引發通貨膨脹。隨後，瑞典國勢下滑；該銀行在1866年更名為Sveriges Riksbank，就是今天瑞典的中央銀行。在國幣的發行方面，瑞典的民營銀行自1830年代開始也有權發行紙幣；至1855年第一枚瑞典國幣才誕生。Sveriges Riksbank直到20世紀初才獲得發行貨幣的獨占權。

世界第2家成立的中央銀行，是英國的英格蘭銀行（Bank of England）。該銀行在1694年經國會批准成立，目的是為了融通1688年開始的英法戰爭。在成立之前，一些倫敦金融圈的民間金主曾籌措一筆120萬英鎊的貸款予英國政府，故爭取到入主成立英格蘭銀行的權利。因此，英格蘭銀行在開始成立時是一家民間出資的中央銀行；此狀況一直維持到1946年被收歸國有為止²。

英格蘭銀行成立後，在整個18世紀約有五分之四的業務及獲利都與政府有關。它對政府提供貸款、為大部分政府機關管帳、負責管理國債，也發行鈔票。因兼具私營及執行公權力的特質，它必須在民間股東將本求利的要求，以及必須照顧公眾福利之間求取平衡。當時是屬於黃金本位時代，民眾保有隨時以紙幣兌換黃金的權利。雖然除英格蘭銀行外，民間銀行亦得發行紙幣，但英



格蘭銀行較易取得民眾的信心，故幾乎包辦了發行貨幣的業務。惟直到1844年的銀行權利法案，方將貨幣發行權集中到英格蘭銀行，要求民間銀行的貨幣發行權因任何理由到期，都得移轉給英格蘭銀行。這些移轉至1921年才全部完成，故英格蘭自該年起才獨自享有貨幣發行權。

在比英格蘭銀行晚了近乎一百年之後，西班牙與法國分別在1782年與1800年主要為了籌措軍費，也成立了其中央銀行，享有貨幣發行權。隨後，又有一些國家先後設立了中央銀行；但是到19世紀結束（1900年）止，全球才共有18個中央銀行，其中絕大部分都在歐洲大陸。在20世紀期間，則曾有兩波央行增設熱潮：一是在第二次世界大戰結束後，許多殖民地獨立，紛紛設置中央銀行；二是1990年代蘇聯解體與東歐國家走向市場經濟，再次帶動一波中央銀行的設立。

第二節 中央銀行的職能

中央銀行在國際間自出現以來，其職責、功能，以及扮演的角色，隨著時代環境的需要時有變遷。如第一節所述，最早的央行之主要功能是作為政府的銀行，對政府提供融資，並發行鈔票。其後，央行不斷被賦予更多的職能，且職責的重點隨當時面臨主要經濟問題的不同，時有調整。例如在19世紀金本位期間，央行的主要職責在維護金融體系與本國貨幣對外價值的穩定；在20世紀1930年代發生全球經濟大恐慌之後，央行被賦予促進生產與就業、維護經濟成長的職責；1970年代各國面臨物價膨脹之困擾，央行的主要職責轉成維持物價之穩定；21世紀初，因金融全球化、金融創新與監理不足而爆發2007至2008年的美國次級房貸風暴與2009至2010年的全球金融海嘯之後，央行復被加重了在金融監理方面的角色。

時至今日，現代化的中央銀行都扮演了多重的角色與功能，包括作為發行通貨的銀行、政府的銀行、銀行的銀行，以及主管貨幣與外匯政策之銀行等；

同時各國央行也都肩負多項政策目標，包括維持物價穩定、協助就業與經濟成長、維護金融穩定等。又為了發揮這些角色與功能，達成各項政策目標，各國央行內部也都設有一些單位，職掌相關的業務。

第三節 台灣中央銀行的發展簡史

台灣中央銀行的設立與發展，可分三階段說明。第一階段是在中國大陸之時期。中華民國於1912年建立，初期雖有中國銀行與交通銀行扮演發行貨幣之角色，但由於軍閥割據，故無全國性中央銀行之設置。1924年孫中山先生在廣州設立效能僅及於廣東及鄰近地區的廣州中央銀行；隨後國民政府完成北伐，於1927年奠都南京，方於1928年在上海正式成立全國性的中央銀行。1937年對日抗戰開始，中央銀行隨政府遷移至大後方，到1945年抗戰結束才遷回上海。緊接著國共內戰爆發，全國再次陷入動盪，央行隨政府播遷，最後於1949年12月遷到台北。

在自1928年正式成立，至1949年底遷至台北的這段期間，中華民國多處於動盪、戰亂的時代，故中央銀行主要在扮演為政府籌措軍事與建設經費的角色，難以發揮現代央行該有的正常功能。

中央銀行遷抵台灣後，暫停運作，將發行貨幣、調節金融、經理國庫等多項央行業務，皆委託台灣銀行辦理，故台灣銀行代理了央行的職能，直到1961年7月中央銀行在台灣復業為止。這段1950至1961年，央行在台灣名存而實不運作、職能由台灣銀行代理的期間，即為央行發展的第三階段。而台灣自1945年光復至1950年代初期的這段期間，面臨嚴重的通貨膨脹問題之挑戰，台灣銀行配合政府，採取一些抑制通貨膨脹的措施，終將物價膨脹現象控制下來。

中央銀行自1961年7月在台復業，即進入在台運作的發展第三階段。台灣在這階段處於承平建設時期，現代央行的正常職能乃得以順利發揮。惟央行的業務、制度、經營目標與政策，也經常順應台灣經濟金融環境的變化，以及經濟



發展階段的需要，而進行調整或改變。又在此段長達五十多年的期間，台灣曾經歷數次境內外重大經濟金融事件與風暴的衝擊，央行為了穩定金融與物價，以及協助經濟景氣，採取了不少因應的措施。

第四節 本書的目的與架構

現今各國的中央銀行都肩負多種任務，辦理多項業務，其所主管的政策與業務影響的層面相當廣泛。台灣的中央銀行自1928年在上海正式成立，迄今(2014年)已歷86載；自1961年在台復業起算，亦已超過半個世紀；唯至今台灣尚無一本對中央銀行的發展、業務演變、扮演的角色、政策的制定、各項政策之成效，以及央行對各項任務之達成狀況等，作完整、有系統的回顧與檢討的專書。中央銀行在1991年與2003年雖然曾先後編印了兩本同樣名為《中華民國中央銀行之制度與功能》的專書，對中央銀行的功能、制度、與各項業務的演進、政策的擬訂與執行，以及台灣金融市場的發展等，作綜合性的說明，但是這兩本書對央行的政策效果以及任務達成狀況未予說明與分析，也未涵蓋2003年以來這段期間的業務與政策之演變。本書的目的即在彌補台灣文獻的此一缺憾，對中央銀行的發展、業務與政策的演變，以及政策效果與所發揮的功能，作完整有系統的回顧與評述，進而對台灣央行目前(2014年)所面臨與未來發展之挑戰提出看法。

本書包含三大部分。第壹篇為對中央銀行的概述，包括第一章至第五章，說明台灣中央銀行的發展以及主要業務與職能；第貳篇包括第六章至第九章，主要在回顧、說明中央銀行如何制定與執行各項政策與業務、發揮各項職能；第參篇由第十章至第十三章組成，旨在對央行績效進行評述、提出未來發展展望，並作總結。

第壹篇的第二章，簡述台灣的中央銀行自1928年於大陸創立至1949年遷台以前在大陸期間的發展與業務概況。央行自遷台至1961年在台灣復業以前，大

部分職能由台灣銀行代理。第三章說明自第二次世界大戰結束至1950年代初期，台灣如何由通貨膨脹逐漸走上物價與金融穩定之過程，以及台灣相關的金融改革與物價穩定措施。第四章將央行自1961年在台復業迄2014年的53年期間劃分為三個時期，對央行在三個時期的發展概況，以及政策、制度與業務的主要變革，作簡要的回顧。第五章說明現代各國中央銀行以及台灣中央銀行所扮演的角色與功能，以及被要求達成的政策目標，並簡述台灣中央銀行的主要業務。

在回顧、說明央行如何制定、執行各項政策與業務的第貳篇，首先於第六章敘述央行在貨幣政策方面的制定與執行狀況；其次於第七章簡述與外匯政策相關之議題，包括台灣的匯率制度與政策、外匯與資本移動管理措施、新台幣匯率，以及台灣的國際收支與外匯存底等。第八章討論中央銀行在金融檢查與監理，以及維護金融穩定方面扮演的角色，並說明央行面臨國內數次主要金融危機時之因應作法。第九章則對央行在發行通貨、經理國庫、管理支付系統、管理與運用外匯存底，以及充裕國庫收入等職責方面，所發揮的功能予以說明。

第參篇旨在對央行過去的績效表現進行評述，並討論目前（2014年）與未來面臨之挑戰。在對央行的績效表現進行評述之前，第十章先簡析央行面臨的限制、困難與爭議，並討論央行獨立性問題；緊接著在第十一章對央行於各項任務的達成狀況，以及在目標權衡與政策運用方面的表現進行檢討與評述。第十二章提出台灣央行目前與未來面臨的幾項重要挑戰。最後於第十三章歸納出幾項重要結論，並對政府及中央銀行提出在目標取捨、政策與制度三方面的數項調整建議。