

中央银行货币政策独立性及其法律制度研究

伏 军

(对外经济贸易大学法学院, 北京100029)

摘 要: 货币政策职能是中央银行的核心职能,中央银行货币政策目标的实现需要以中央银行独立的法律地位为前提。世界各国中央银行的独立性正呈现出不断强化的趋势。我国《人民银行法》的现行法律制度框架下,中国人民银行在货币政策的制订、实施、人事任免等方面受到中央政府的制约与控制,具有较低的独立性。为满足经济可持续发展及新宏观经济形势的需要,应进一步提高人民银行的独立性并在法律制度层面上予以完善。

关键词: 中央银行; 货币政策; 独立性

20 世纪80 年代以来,世界各国更加重视中央银行货币政策职能的重要性,越来越多的国家赋予本国央行更高的独立性与法律地位,如英国、日本、韩国、阿根廷、智利等。^①自1995 年我国《人民银行法》颁布以来,中国人民银行的职能也历经数次重大调整,调整的核心是将原证券业、银行业以及保险业金融监管职能分别剥离至中国证券业监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会以及中国保险业监督管理委员会行使,人民银行则专注于货币政策的制订与执行。

20 世纪90 年代末以来,我国宏观经济开始面临前所未有的复杂局面。在宏观经济、人均GDP 及居民可支配收入持续高速增长的同时,却伴随着总体物价持续低迷(通货紧缩),房地产、石油、煤、钢等少数商品价格却不断上涨的现象;^②同时,对外贸易的巨大顺差也致使人民币汇率安排面临着越来越大的国际政治压力。^③

在复杂的经济形势下,刚刚完成职能调整的人民银行应当如何制订并调整其政策目标、以何种方式保障调控目标的顺利实现以及我国相关法律制度应做出何种调整等问题,是当下我国金融法律领域面临的重大理论问题。本文共分三部分,分别讨论中央银行货币政策职能的核心地位、中央银行独立性与货币政策目标的关系以及对我国现行人民银行法律制度安排的反思与建议。

一、中央银行货币政策职能核心地位

1.1 货币政策职能的核心地位

从发达国家中央银行职能来看,无论是否兼具金融监管职能,货币政策的制订与实施一直是中央银行的核心职能。美国1913 年《联邦储备法案》第2A 节规定,联邦储备委员会与公开市场委员会应当保持与经济长期增长相适应的货币与信用总量,以促进就业最大化、稳定物价与适度长期利率目标的实现。^④欧共体1992 年《马斯特里赫特条约》第105 (1) 条明确规定欧洲中央银行的首要政策目标是保持(物价) 价格稳定,^⑤欧盟各国中央银行作为欧洲银行的有机组成部分,则负有协助欧洲中央银行这一目标在本国境内实现的义务。^⑥

中央银行的产生完全出于国家对货币控制的需要。现代银行出现后的较长一段时期内其实

并无中央银行与商业银行之分,所有银行均可发行银行券。银行券的分散发行引发了币值不稳的问题。1825 年和1837 年英国最早的两次经济危机均源于银行券滥发引起的货币危机。1844 年英国颁布《银行特许条例》,赋予英格兰银行垄断货币发行权。1907 年美国发生经济危机时,货币供应混乱的问题也相当严重,最终促使1913 年通过《联邦储备法案》,建立统一的联邦储备系统^⑦。

20 世纪下半叶,中央银行的货币政策职能更加受到重视。一些国家将中央银行金融监管职能剥离。1997 年英国将金融市场监管职能划归金融监管局(FSA) 行使,英格兰银行不再继续行使对银行业的监管权,专门负责本国货币与金融体系的稳定。^⑧这是因为,中央银行兼顾监管职能客观上会影响其货币政策职能的实现。^⑨美国联邦储备系统在承担货币政策职能的同时,虽然也兼具对金融控股公司及其银行类分支机构的部分监管职能,但监管职能主要是在与货币监理署(OCC)、联邦存款保险公司(FDIC) 等监管机构协作的基础上实现,大量繁重的现场检查工作由 OCC 来完成。德国法律虽然规定德意志联邦银行负有协助金融监管机构进行监管的义务,但该银行并不具备行政处罚或其他行政监管权力。日本银行业主要由金融监督厅负责监管,日本银行只根据与金融机构间的约定对其实施一定程度的监管。剥离或减少中央银行监管职责使其专注于货币政策职能的立场,已为发达国家所普遍接受。

21 货币政策目标

中央银行的货币政策目标经历了不断演化的过程。20 世纪50 、60 年代,西方发达国家强调充分就业和经济增长,积极的财政政策与货币政策导致了70 年代持续的高通货膨胀。20世纪70 年代以后,发达国家中央银行开始将控制通货膨胀、稳定货币币值作为最终货币政策目标。

货币稳定是经济发展和社会进步的基本条件。^⑩理论研究认为,物价稳定更有利于鼓励人们追求可以带来长期收益的经济行为。相反,通货膨胀条件下人们的行为更倾向于短期化,不利于经济增长的质量。从长远看,物价稳定或低通货膨胀更有利于经济的持续增长,保障经济增长的质量。^{iv}

发达国家的实践也表明,只有在没有通货膨胀干扰的情况下,经济才能够实现可持续增长,适度的通货膨胀率对经济稳定增长的影响较小。20 世纪90 年代以来,新西兰、加拿大、英国、瑞典、芬兰、澳大利亚等国家,均将本国通货膨胀目标确定在1 %~3 %之间。^{iv}

二、对中央银行独立性与货币政策关系的考察

11 理论基础

经济学家已达成的一个共识是,货币政策的制订与执行与本国政治相对分离,即由独立的机构(中央银行) 来制订与实施货币政策,更有利于提高社会整体福利和保持经济长期稳健运行,货币政策直接受到政府控制可能导致过度通货膨胀。^{ix}

政治经济学认为,未被预期的货币增加可以产生巨大的短期收益,政府有可能在某些时候采

取过度通胀的政策(即“时间不一致性问题”),因此,政府(政治)直接控制下的货币政策易摇摆不定,给整体经济带来巨大损害。保持中央银行独立性可以削减由于政策决策者随意性导致的货币政策波动,从而提高货币政策的可信度。^{iy}中央银行通常被认为比政府更为保守,不愿为短期经济收益牺牲低通胀货币政策,^{iz}其官员也由于无须对选民负责而较政府官员更能从技术角度做出判断。^{jj}此外,中央银行也无须对财政负责,不具有以通胀方式获取铸币税的动机。^{jj}

实证研究表明,中央银行只有保持高度独立性才能在低通货膨胀条件下实现经济增长和低失业率。^{ij}事实上,20世纪70、80年代发达国家出现高通胀的原因,正是由于相关国家的货币政策的 inconsistency 以及财政部门谋取通货膨胀税(铸币税)。^{ik}因此不难得出判断,保持中央银行的独立性是一国货币政策目标实现的基本前提。

21 中央银行的独立性标准

中央银行的独立性指中央银行独立于本国行政机关与立法机关控制的程度。^{mu}1980年英国考察金融机构职能委员会提出的考察中央银行独立性的方面包括:(a)中央银行私有或国有;(b)中央银行总裁与理事的职权与任命方式;(c)中央银行执行货币政策是否受政府支配、双方有矛盾时如何解决;(d)中央银行与政府有关部门是否有人员之间的联系、政府在中央银行理事会中是否有代表;(e)中央银行是否对议会负责。^{mv}美国纽约联邦储备银行提出的衡量参数则包括:(a)中央银行在制定实施货币政策时相对于政府享有多大程度自由;(b)任命和撤销中央银行领导人的程序;(c)中央银行筹措资金方法是否依赖政府或议会的拨款。^{mw}

上述中央银行独立性的衡量标准可以归纳为三个方面:一是组织上的独立性,如中央银行是否从属于政府,其领导人任免程序与任期是否受到政府影响;二是职能上的独立性,如中央银行能否独立地制定和实施货币政策,能否抵制财政透支及其他不合理的融资要求;三是经济上的独立性,如中央银行是否依赖于财政拨款,有无可供独立支配的财源。如果中央银行在组织上、职能上与经济上均能独立,则有较高独立性,会更有利于其货币政策目标的实现;反之则独立性较低,其货币政策目标的实现易受到来自政府的干扰。

31 外国中央银行独立性的制度安排

中央银行的独立性需要法律制度作为保障。法律保障主要体现在两个方面,一是应明确货币政策目标与中央银行权限;二是建立中央银行在委托权限范围内自由追求货币政策目标实现的保障机制。^{mx}

(1) 美国联邦储备系统

根据1913年美国《联邦储备法案》,联邦储备系统是美国中央银行,直接对国会负责,负责独立制定和执行货币政策。

联邦储备系统理事会是美国中央银行的最高货币决策机构。理事会理事经参议院认可和同意后由总统任命,任期14年,每两年改派一人。法案明确禁止财政透支或联储直接购买财政债券。

美联储的资本全部来自会员银行和公众,收入主要来自公开市场业务收入,管理费用及开支自行解决,完全不依赖于财政拨款。

(2) 英格兰银行

传统上英格兰银行不具有制订货币政策的权利。《1998 年英格兰银行法》颁布后,英格兰银行才被赋予独立制定货币政策的权力。英格兰银行内设货币委员会专门负责制定货币政策。货币委员会以稳定物价为第一目标,在不损及这个目标的前提下,货币委员会应支持政府的经济政策,包括经济增长和就业目标。^{my}货币委员会由总裁、副总裁和6 名委员组成,其中2名由总裁与财政部长协商任命,其余4 名由财政部长任命。英国政府及财政部门通常不会给予英格兰银行货币政策方面的指令。

(3) 德意志联邦银行

2002 年德国对《德意志联邦银行法》进行第七次修订。根据修订后的法律,德国联邦银行是欧洲央行系统的一个组成部分,其主要任务是参与欧洲央行旨在稳定欧元的货币政策,持有和管理国家外汇储备,组织境内或跨境的支付及清算系统,并促进这一系统的稳定。德国联邦银行独立地行使法律授予的职权,不受中央政府干涉。但在不危及其履行作为欧洲中央银行组成部分的职能时,应支持中央政府的总体宏观经济政策。^{mz}虽然加入欧元区的德意志联邦银行不再是完全独立的货币政策制定者,必须在欧洲中央银行体系框架内完成职责,从而更多的表现为货币政策制定的参与者和执行者,但其与德国政府之间的相互独立关系却始终未改变。

(4) 日本银行

1998 年《日本银行法》开始强调日本银行货币政策方面的独立性,同时规定日本银行应与政府保持紧密联系,以使货币调控与政府政策协调统一。^{mf}原日本大藏省对日本银行官员的罢免权被取消后,使得日本银行与大藏省的关系发生了根本性改变。新《日本银行法》第23 条规定,行长、副行长和评议成员在众议院和参议院同意的前提下由内阁任命;执行审计由内阁任命;执行经理和顾问由委员会推荐、财政大臣任命。

新《日本银行法》减少了政府对日本银行的影响与控制。政府代表只能出席有关货币政策的会议,对政府的无担保贷款数额和国债认购额度必须以财政法律为基础,并且处于国会表决同意的范围内,日本银行向大藏大臣提交经费预算计划审批的部分只限于不对货币政策产生影响的预算。此外,新法还废除政府对银行大部分的业务指令权、监视权和检查权,但当日本银行或其官员有违法行为时大藏大臣可以采取必要的措施以纠正错误。

中央银行的独立性制度安排虽无统一模式,但我们仍可大体将其归纳为三种主要模式。一是绝对独立模式。如德国联邦银行所采用的制度安排,这种模式下,在本国政府政策与中央银行货币政策发生冲突时,中央银行无须考虑政府的政策。第二种模式是相对无独立性模式。1998 年以前的英格兰银行只是英国货币政策的被咨询者和执行者,重大货币政策均由英国政府制订。这种

模式下的中央银行是货币政策方面基本没有独立性、甚至没有制订货币政策的权利。第三种是折衷模式,即中央银行享有很大程度的货币政策自主权,但政府可以通过法定程序、财务控制、人事安排甚至道义影响进行一定程度的干预。

三、对我国中央银行法律制度的反思与建议

11 现行中国人民银行独立性法律制度

《人民银行法》(以下简称“人行法”)对中国人民银行独立性的制度安排,可以分别从与中央政府关系、组织结构以及财务安排方面解读。

在人民银行与中央政府关系方面,《人行法》第2条规定,人民银行在国务院领导下,制定和实施货币政策,对金融业实施监督管理。在我国现行法律框架下,人民银行是国务院的一个职能部门,但与财政部平级,不受财政部的节制。可见,在货币政策制订方面,人民银行虽不受到财政部门制约,但须服从中央政府的领导。《人行法》第5条规定,中国人民银行就年度货币供应量、利率、汇率和国务院规定的其他重要事项做出的决定,需报国务院批准后执行。人民银行就其他有关货币政策事项做出决定后应报国务院备案。基于这些法律规定,在货币政策制订与实施方面,中国人民银行在制度层面上尚不具有独立性,仍直接从属并受到中央政府的制约。

在组织结构方面,根据《人行法》第10条、第12条的规定,人民银行行长由国务院总理提名、全国人大决定。全国人大闭会期间,由全国人大常委会决定,并最终由国家主席任免,副行长由总理任免。人民银行实行行长负责制,内设货币政策委员会,其职责、组成和工作程序由国务院规定。不难看出,在人民银行高层的人事任免方面,国务院也处于控制地位。

在财务安排方面,根据《人行法》第8条、第29条、第30条、第38条、第39条的规定,人民银行全部资本由国家所有,中国人民银行不得对财政透支,不得直接认购和包销政府债券;不得向地方政府、各级政府部门提供贷款;人民银行实行独立的财务预算管理制度,依法提取总准备金后的净利润全部上缴中央财政,亏损由中央财政拨款弥补。从这些规定来看,人民银行在与政府的资金往来及财务方面享有一定的独立性,20世纪90年代以前政府直接或间接向央行透支的行为已被法律禁止,这种安排无疑有利于中央银行的稳健运行。

总体来说,人民银行虽然在与政府的资金往来及财务方面依法具有一定的独立性,但在货币政策制订与实施、人事任免等方面仍受到中央政府的控制。

21 反思与建议

由于人民银行在货币政策制订、人事安排方面受到中央政府的制约,虽然实践中人民银行由于专业优势而可能具有“事实上”的货币政策决策权力,但我国现行法律安排仍为中央政府直接干预、介入中央银行货币政策职能留下了制度空间。历史经验表明,来自于中央政府的制约往往直接妨碍中央银行货币职能的正常履行。我国法律虽明确规定财政部门不得向人民银行透支,但截至1994年末,中国人民银行对财政部的透支和长期贷款余额约1800亿元,占当时人民银行总

资产的1212 % ,此外,人民银行每年的贷款也有相当部分投向本应由财政负担的项目上。^[4]毋庸置疑,缺乏真正的独立地位,中央银行的职责无法得到有效保障。

更为重要的是,在受到政策目标多元、易于发生短期行为倾向的政府控制时,中央银行往往难以保持一贯的货币政策目标。改革开放至今,我国共经历的数次经济过热,每次均伴随着严重的通货膨胀问题。^[5]一个主要原因是,人民银行为配合中央政府宏观经济政策采取了过于积极的货币政策,未能始终以保持物价与货币稳定为货币政策核心目标。这反映出我国经济发展与货币政策关系中存在着的深层次矛盾。中央银行的独立性未能在制度上确立和保障,致使人民银行往往由于服从于中央政府总体经济目标而牺牲了稳健的货币政策目标,这种做法,虽然一定时期内迎合了经济发展的短期目标,但却造成了经济的持续动荡与货币政策缺乏稳定性与可预期性,给我国宏观经济的长期健康发展造成巨大的负面影响,可以说是弊大于利,这种做法已经为世界上绝大多数发达国家所摒弃。

因此,转换人民银行的职能、提高人民银行的独立性,保障其货币政策职能的顺利实现,对当下我国经济的可持续发展具有深远的意义。提高人民银行的独立性地位,必须重新定位人民银行与中央政府的关系,重新确立我国中央银行的独立模式。笔者认为,在目前的三种基本模式中,德意志联邦银行采用的完全独立模式不一定适合我国现状。我国正处于赶超发达国家经济的高速发展期,即按照邓小平同志提出的“三步走”战略,加快经济发展并尽快赶上发达国家经济水平。在这种特定历史条件下,中央银行货币政策尽量符合中央政府的总体目标具有其历史合理性,过于刚性的完全独立模式缺乏这种特定历史时期所必需的灵活度。我国可以考虑采用折衷的中央银行独立模式:修改《人民银行法》并确立人民银行法定独立地位,由其负责独立制订货币政策目标与执行。同时,为保障对中央银行的监督,尤其是促使货币政策在可能的条件下为宏观经济目标服务,在法律明确规定的条件下,中央政府有权依法定程序对人民银行货币政策做出调整或直接发出指令。这种制度安排既能保障人民银行的相对独立地位,又依法赋予中央政府有条件的干预权利,可以在货币政策刚性与为总体经济目标服务的灵活性之间寻求平衡。

对现行人民银行法律制度进行改革,应当切实解决好如下几方面问题。首先,应重新定位中国人民银行与国务院的关系。具体来说,法律应确立人民银行货币政策制订的权利与独立地位,国务院通常情况下不得干预其货币政策与业务操作。国务院与中国人民银行之间不再是单纯的领导与被领导关系,而是相互独立、互相尊重、彼此合作的关系。通过修改现行《人行法》第2 条规定,明确人民银行独立制定和实施货币政策的职责与权利,同时赋予国务院在特定条件下干预货币政策的权利与程序。其次,在人事安排方面,为降低中央政府通过人事安排对人民银行进行的控制,可以考虑调整《人行法》相关条款,延长行长及副行长的任期,至少应超过一届中央政府任期,以提高人民银行人事方面的独立性,改变中央政府与人民银行高管选任同步的现状。再次,应加强全国人大及其常委会对货币政策的监督。《人民银行法》第6 条规定了人民银行应向全国人大

常委会报告有关货币政策和金融监管的工作,但该规定过于粗疏,需进一步制度化与规范化。可以考虑增设人民银行定期向全国人大及其常委会报告工作并接受其监督的义务与程序性规定,以便于全国人大及其常委会及时了解货币政策的制定和执行情况,及时行使监督权。这种来自立法机关的监督同样有益于货币政策刚性以及为总体经济目标之间的平衡。

注释:

- ① muDelia M. Boylan , Defusing Democracy : Cent ral Bank Autonomy and the Transition f rom Authoritarian Rule , 2001 , the University of Michigan Press , Chapter 8 ,P1231
- ②郑卫峰、杨勇:“近年来我国通货膨胀的成因分析”《, 世界经济情况》,2005 年第7 期,第26~27 页。
- ③中国人民银行2005 年7 月21 日发布第〔2005〕第16 号公号,自2005 年7 月21 日起人民币汇率不再钉住单一美元,形成更富弹性的人民币汇率机制;2005 年7 月21 日19 时,美元对人民币交易价格调整为1 美元兑8111 元人民币,人民币汇率水平在以前的基础上升值2 %。
- ④Federal Reserve Act ,12 USC 225a.
- ⑤德洛尔委员会 “: 关于欧洲共同体经济与货币联盟的报告” ,赵孝盛译 《, 世界经济文汇》1990 年第2 期,第62 页。
- ⑥ mZBundesbank Act , 23 March , 2002. Section 3 、 4 、 71
- ⑦See The Federal Reserve System: Purpose and Function , 8th ed. Publication Services , Board of Governors of the Federal Reserve System , Washington , D. C.
- ⑧英格兰银行官方网站,ht tp : / / www. bankofengland. co. uk / about / legislation / legis. htm ,访问日期:2006 年3 月28 日。
- ⑨国务院发展研究中心“金融改革与金融安全”课题组主编《: 金融监管与金融改革》(2002 年),第143 页。
- ⑩[德]艾哈德《: 来自竞争的繁荣》,商务印书馆1987 年版,第97 页。
lv l-蔡志刚《: 中央银行独立性与货币政策》,中国金融出版社2004 年版,第245 、 28 页。
lw 国际货币基金组织《: 世界经济展望:1996 年10 月》,中国金融出版社1997 年版,第110 页。
lxLippi , Francesco , Cent ral Bank Independence , Target s and Credibility : Political and Economic Aspect s of Delegation Arrangement s for Monetary Policy , Cheltenham , U K ? Northampton , MA , USA , Edward El2 gar Publishing Limited. P1.
lyAlesina , Alberto , 1987 , Macroeconomic policy in a two - party system as a repeated game , Quarterly Jour2 nal of Economics , 52 , P651~670.
lzGoodman , Hohn B. 1992. Monetary Sovereignty : the Politics of Cent ral Banking in Western Europe. Itha2 ca , N Y: Cornell University Press. P7.
lkCukierman , Alex. 1992. Cent ral Bank St rategy , Credibility , and Independence : Theory and Evidence. Cambridge , MA :MIT Press. P351~359.
ll Grilli , Vittorio , Donato Masciandaro , and Guido Tabellini. 1991. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Indust rial Count ries. Economic Policy 13 (October) , P365~3661
lj 甘培根、林志琦《: 外国金融制度与业务》,中国经济出版社1992 年版, 第89~91 页。
mv 《考察金融机构职能委员会报告》,英国文书局1980 年版,第22 页。
mw [美]威廉·麦克多诺《: 一个民主国家中的独立的中央银行——联邦储备系统的经验》,载《纽约联邦储

备银

行季度综览》1994 春季号, 第33 页。

mRogoff Kenneth , The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target , Quarterly Journal of Economics , 100 , P1169~1190.

mBank of England Act 1998 ,section 11 , 131

m{Bank of Japan Law , May 1 , 2006 ,Art . 3 ,4 。

m|谢平: “关于我国中央银行的独立性问题” ,载《金融会计》1995 年第5 期,第15 页。

m}刘树成: “我国五次宏观调控之比较” ,载《金融信息参考》2004 年第8 期,第45 页。

—