

中央银行独立性： 理论与实践

Central Bank Independence: Theory and Practice

范方志 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中央银行独立性： 理论与实践

Central Bank Independence: Theory and Practice

倪建民 著



中国金融出版社

中央银行独立性： 理论与实践

Central Bank Independence: Theory and Practice

范方志 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中央银行独立性：理论与实践/范方志著. —北京：经济管理出版社，2007.5

ISBN 978 - 7 - 80207 - 930 - 4

I. 中… II. 范… III. 中央银行 - 独立性 - 研究 - 中国
IV. F832.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 064754 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话：(010) 51915602 邮编：100038

印刷：北京市银祥福利印刷厂

经销：新华书店

责任编辑：何 怡

技术编辑：杨 玲

责任校对：超 凡

880mm × 1230mm/32

11.125 印张 279 千字

2007 年 5 月第 1 版

2007 年 5 月第 1 次印刷

印数：1—1600 册

定价：26.00 元

书号：ISBN 978 - 7 - 80207 - 930 - 4/F · 804

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部

负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974

邮编：100836

序 言

自从瑞典银行和英格兰银行设立以来，中央银行已经有了300多年的悠久历史。Will Rogers 曾经指出：“自从开天辟地以来，有过三项伟大发明：火、轮子和中央银行。”Sylvia Maxfield 也在其著作中写道：“新生的国家首先需要的是国旗、国歌和中央银行。”中央银行的重要性由此可见一斑。

在现代经济社会中，中央银行已经成为最重要的公共权力机构之一。随着中央银行制度的不断演变和中央银行职能的不断扩展，中央银行的活动对于一国经济运行的影响力日趋加深。正是由于具有这种特殊地位，在金融学说史上，围绕中央银行展开的研究和争论可谓汗牛充栋，关于中央银行的独立性问题就是其中经久不衰的论题之一。

范方志博士的这部专著，就是研究中央银行独立性的最新成果。本书共分七章。第一章为导论，主要介绍了选题的重要意义及国内外的研究现状。第二章为中央银行独立性概述，分别介绍了中央银行基本职能的发展演变、中央银行独立性的内涵、中央银行独立性的模式、中央银行独立性的发展阶段、中央银行独立性与经济绩效之间的关系，等等。第三章是中央银行独立性的理论分析，也是本书最重要的一章。该章顺次介绍了政治经济周期理论、相机抉择和动态不一致性理论和谨慎的中央银行家模型；其中政治经济周期理论可分为“机会主义型”政治经济周期（诺德豪斯—麦克雷模型）和“党派信徒型”政治经济周期理论，而“党派信徒型”政治经济周期理论又可以分为基本的

党派信徒模型（希布斯模型）和理性党派信徒理论（阿莱希纳—加蒂模型）。第四至第六章为比较研究，分别对美国（第四章）、欧洲（第五章）和日本（第六章）等国家（地区）中央银行的体制及其独立性问题进行了剖析，并总结了这些国家（地区）中央银行制度安排的特点和可资借鉴之处。第七章转向对中国问题的讨论，本书基于转轨经济这一体制特点，对涉及我国中央银行独立性的多方面问题进行了比较深入的讨论。

增强中央银行的独立性，无疑是我国下一步金融改革的重要议题。应该说，对于这一问题，国内外学者已经做了长期且大量的研究，但是，实践中的进展似乎并不能令人满意。因此，探讨在中国社会主义市场经济条件下中央银行独立性的内容、特点，以及实现路径，仍然是中国金融研究者的重要任务之一。在这个意义上，范方志博士的这部专著既具有理论意义，也具有实践价值。

李 扬

2007年2月1日

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出及选题的意义	1
第二节 研究方法与主要创新	8
第三节 文献综述	9
第二章 中央银行独立性概述	31
第一节 中央银行存在的理由	31
第二节 中央银行基本职能的发展演变	33
第三节 中央银行独立性的内涵	40
第四节 中央银行独立性的模式	46
第五节 中央银行独立性发展的三个阶段	52
第六节 目前关于中央银行独立性问题的争论	54
第七节 中央银行独立性与经济绩效	64
第三章 中央银行独立性的理论分析	69
第一节 理论的含义	69
第二节 政治经济周期理论	71
第三节 相机抉择和动态不一致性理论	124
第四节 保守的中央银行家模型	137
第五节 政策含义:独立的中央银行	144

第四章 美国联邦储备体系的独立性	146
第一节 美国联邦储备体系独立性的历史变迁	147
第二节 美国联邦储备体系的组织结构	151
第三节 联邦储备委员会的职责	172
第四节 联邦公开市场委员会	174
第五节 美联储与货币政策	182
第六节 美联储的透明度	185
第七节 美联储的独立性	187
第八节 对美国联邦储备体系独立性的评价	200
第五章 欧洲中央银行体系的独立性	202
第一节 欧洲中央银行体系独立性的历史变迁	202
第二节 欧洲中央银行体系的独立性	204
第三节 对欧洲中央银行体系独立性的评价	211
第六章 日本银行的独立性	215
第一节 日本银行独立性的历史变迁	215
第二节 日本银行的独立性	218
第三节 对日本银行独立性的评价	222
第七章 转轨时期中国中央银行的独立性	225
第一节 利益集团理论	225
第二节 中国中央银行独立性变迁的历史回顾	230
第三节 中国中央银行独立性与政治经济周期的 实证分析	242
第四节 中国中央银行独立性与动态不一致性的 实证分析	253

第五节 中国货币政策委员会制度与中央银行 独立性.....	257
第六节 通货膨胀目标制与中央银行独立性.....	279
附录一 《中华人民共和国中国人民银行法(修正)》	318
附录二 《中国人民银行货币政策委员会条例》	327
附录三 艾伦·格林斯潘(Alan Greenspan)简介	332
附录四 本·伯南克(Ben Bernanke)简介	338
参考文献.....	340
后 记.....	346

第一章 导 论

自从开天辟地以来，有过三项伟大发明：火、轮子和中央银行。

——Will Rogers

新生的国家首先需要的是：国旗、国歌和中央银行。

——Sylvia Maxfield

第一节 问题的提出及选题的意义

控制货币的效力在列宁的著名格言中得到了生动的表现：“摧毁一个社会的最有效途径是摧毁它的货币。”如果我们以更加通俗的形式来举例说明控制货币的效力，那就是：在很大程度上，控制货币一直是向人民大众普遍征税的一种有效工具，而且它常常不需要得到立法机关的明确同意。从古代到现在，情况一直都是这样：在古代，君主们削弱货币，并且采用类似的权宜之计；而现在，由于拥有更加精巧、更加尖端的现代技术，我们就开动印钞机，甚至简单地改变账簿记录（弗里德曼，1991）。

一、中央银行独立性问题的提出

自世界上最早的中央银行——瑞典银行和英格兰银行出现以来，迄今已有 300 多年的悠久历史，Will Rogers 指出：“自从开天辟地以来，有过三项伟大发明：火、轮子和中央银行。” Sylvia

Maxfield 也在其著作中言道：“新生的国家首先需要的是国旗、国歌和中央银行。”中央银行的重要性由此可见一斑。

中央银行在现代经济社会中已经成为最重要的公共权力机构之一。随着各国中央银行制度的不断演变和中央银行职能的不断扩展，中央银行的活动对于一国经济运行的影响力日趋加深。正是由于中央银行所具有的这种特殊重要地位，所以围绕中央银行独立性问题而展开的争论也可以说是旷日持久。

中央银行独立性问题的提出，首先是由中央银行的性质决定的。中央银行作为政府的银行、金融监管的银行，体现了其国家机关的性质，因此，它必须接受政府一定程度的管制。但同时，它又是特殊的金融机构，是发行的银行、银行的银行，在制定和实施货币政策、对金融机构进行服务和调控时又不能不考虑货币经济本身自有的运行规律，因而，它不能完全听命于政府，须保持一定程度的独立性。其次，中央银行和政府的任务是有所侧重的，这样，就使中央银行和政府宏观经济目标的选择上并不一定在任何条件下、任何时期都保持一致。基于政府的职责以及政治因素的影响，政府行为的出发点往往是促进经济增长，而这极有可能诱发通货膨胀和经济过热的现象发生。而央行的首要目标则是遵循货币经济运行的基本规律，保持本国货币币值的稳定。尽管现代中央银行衍生了一系列其他宏观经济管理职能，但稳定币值始终是其最基本的功能，并且，越来越多的国家倾向于把稳定币值作为其中央银行首要的、甚至是唯一的目标。自从中央银行产生后，对其独立性问题（CBI）经历了一个从限制较小到限制较大再到重新认识的辩证发展过程。

中央银行是在商业银行普遍建立，以及货币关系和信用关系广泛存在于社会经济之中的条件下产生的，以解决商业银行不能解决的信用货币发行、票据交换和清算、支付能力保证、金融监督、政府融资等问题。因此，自从中央银行产生的那一天起，它

就具有了和商业银行不同的特性和任务，其中，独立性可以说是中央银行的一个首要问题，这是由于中央银行所具有的独特属性所要求的。从世界范围来看，不论是某家大商业银行逐步发展演变成为中央银行，还是政府出面直接组建成立中央银行，中央银行都具有“发行的银行”、“银行的银行”和“政府的银行”三个最基本的特性。中央银行独立性的实质就是如何处理中央银行和政府之间的关系，是直接对政府负责还是相对对政府负责。中央银行的主要目标只有一个，那就是保持物价稳定；而政府的目标则是多元的，如：经济增长、物价稳定、充分就业、国际收支平衡和社会安定等。一旦中央银行的目标和政府的目标发生冲突，那么，中央银行的独立性就会面临严峻考验。

从历史上来看，中央银行的独立性经历了高度独立、基本不独立到相对独立的发展历程。从中央银行的产生到第一次世界大战为止这一段时期，中央银行处于高度独立的阶段。由于这一时期处于自由竞争资本主义时期，金本位体制下金融秩序比较稳定，货币流通比较稳定，国内物价和外汇行市可以通过市场自发调节，以及这一时期自由放任的自由主义经济思潮占据主导地位，人们对于国家宏观调控的手段缺乏认识，中央银行的实际职能还限于维持银行券和黄金的自由兑换等原因，因此，政府对于中央银行的控制和管理干预程度并不强，中央银行和政府的关系更多的是体现在业务之中。

中央银行的独立性问题最初提起并受到广泛重视是在第一次世界大战结束后召开的布鲁塞尔会议上（1920年）。第一次世界大战期间，由于财政问题，各国政府都开始了对中央银行的干预和控制，为政府筹措战争经费一度成为中央银行的主要任务。政府在对中央银行加强控制的同时，中央银行在发行货币等方面也获得了更大的授权。由于战争和战后的经济恢复，这期间中央银行在政府的干预下，货币发行迅速增长，致使许多国家出现了严

重的通货膨胀。例如，1923年6月德国流通中的货币达到17万亿马克，比1914年的63亿马克增加了2750倍；而流动债券在1923年11月达到19万万亿马克，是1914年7月的30万亿马克的6333倍；1923年6月的物价是1913年的19985倍。1920年在布鲁塞尔及1922年在日内瓦的两次国际经济会议上，许多国家的中央银行提出了减少政府干预，实现中央银行独立于政府的主张，如当时的英格兰银行总裁诺曼（Montagu Norman）、德国的国家银行总裁德薛（Schacht）、美国联邦储备委员会主席司徒朗（Strong）等都支持这个观点。1920年，布鲁塞尔的国际金融会议就曾作出如下决议：“中央银行必须不受政府的压力，而应依审慎的金融路线而行动。”这是中央银行发展史上第一次比较集中地提出中央银行的独立性问题。1931年的《麦克米伦报告》指出：“健全的货币政策之主要目的，须由具有不受挑衅的独立者，不断地利用知识、判断及权威，自由利用其巨大的资源与各种技术方能达成。其管理当局应为英格兰银行，因为英格兰银行具有实现这一目的的各种优良工具，并独立于政治影响之外，专为公益而努力，对其发展相随而产生的变化并不怀疑；并对担负新的责任而无踌躇，虽置身于追求利润的奋斗中，但却超然于私人利益之外。”由于强调中央银行独立性的观点受到重视，在这之后纷纷设立中央银行的许多国家也通过修改或制定新的法律加以确定。

费雪（Stanley Fischer）把中央银行独立性划分为目标的独立性与手段的独立性两个方面。按照费雪的说法，如果一个中央银行的目标（货币政策目标）没有被严格的界定，亦即其被赋予了自行确定货币政策目标的权力，那么，它便拥有目标的独立性；如果一个中央银行充分拥有自主判断与运用货币政策工具以实现其目标的权力，那么，这一中央银行就具有手段的独立性。这种对中央银行独立性内容的阐述和划分一直被广泛接受。

20 世纪 20 年代末 30 年代初发生在西方资本主义国家的经济大危机给人们的生活带来了极大的痛苦，人们无法再相信古典经济学理论所坚持的市场自动出清的说法，于是，凯恩斯主义理论横空出世，开始正式登上历史舞台。凯恩斯主义理论认为，由于边际消费倾向递减、边际资本效率递减以及流动性偏好这三大心理定律，资本主义国家总是存在着有效需求不足，这个时候，政府就必须加强对国民经济的干预，实行扩张性的财政政策和货币政策等宏观经济政策，刺激有效需求，增加就业和产出。国家干预经济就必须掌握宏观经济政策，而掌握宏观经济政策特别是货币政策就要对中央银行进行控制，于是，中央银行的独立性大大下降。

20 世纪 30 年代至 60 年代末的几十年期间，凯恩斯主义的广泛推行确实带来了美国罗斯福新政后经济的繁荣和第二次世界大战以后主要资本主义国家经济的迅速恢复和发展。这些成功例证在很大程度上提高了人们对于凯恩斯主义的信任。一时间，凯恩斯主义理论成了世界各国安邦治国的指导思想，各国政府为了加快经济发展，纷纷实行扩张性的财政和货币政策来刺激有效需求，促进经济增长、降低失业率也就成了中央银行的主要任务，稳定物价的货币政策目标早已无暇顾及。

从 20 世纪 70 年代初开始，国际金融体系发生了巨大变化，布雷顿森林体系的崩溃使得国际汇率安排呈现出多元化的特征，货币价值的相对剧烈波动大大制约了国际贸易和国际资本流动的进一步发展。更严重的问题是，由于长期实行扩张性的财政政策和货币政策，特别是货币政策，资本主义国家经济体系中已注入了大量的货币，通货膨胀日益严重；另一方面，经济开始陷入停滞阶段，导致经济衰退和通货膨胀并存的局面，于是，凯恩斯关于通货膨胀与失业不能同时并存的观点在滞胀面前不攻自破。而面对滞胀问题，凯恩斯主义者又显得束手无策，提不出相应的对

策和措施。在这种条件下，减少政府对中央银行的干预，维护中央银行对政府的相对独立性再次成为经济学家们的热门话题，各国又纷纷开始重新审视中央银行独立制定和执行货币政策的地位和作用。

从 20 世纪 80 年代末期开始，世界上出现了一种重新选择中央银行独立性的新趋向，相当多的国家陆续进行了以加强中央银行独立性为宗旨的中央银行制度改革。例如，新西兰、日本、澳大利亚、法国、英国等西方发达国家相继按照加强中央银行独立性的精神修改了中央银行法，或者颁布了加强中央银行独立性的政令；欧洲中央银行体系在制度设计上也体现出了高度的维护中央银行独立性的精神。我国于 1995 年通过了《中国人民银行法》，该法的一些条文也在一定程度上体现了加强中央银行独立性的原则。

从实证分析看，利用中央银行独立性指数进行的一系列计量经济学和统计学分析显示：中央银行的相对独立性与通货膨胀率之间确实存在一种显著的负相关关系，而在中央银行的相对独立性与失业和经济增长的回归分析中则找不到显著的相关性。从目前可以得到的一些西方发达国家货币政策决策的实际情况来看，与中央银行相比，政府的确更具有通货膨胀倾向。“二战”后，中央银行独立性较高的德国、美国和加拿大都实现了较低的通货膨胀率，其经济增长率并不比中央银行独立性较低、通货膨胀率较高的英国、法国和意大利低，事实有力地说明了中央银行独立性的加强并不是以牺牲经济增长速度为代价的。

中央银行独立性是一个内生变量，取决于各种各样的因素，例如：国别、社会体制、经济水平、经济制度、政治制度、法律制度、历史发展阶段、社会主要矛盾、文化传统、历史经验、政府和中央银行领导人的素质，等等。一般而论，每当一个国家处于和平发展时期，中央银行的独立性就比较高，中央银行就能独

立自主地履行自己的职责和社会使命；而一旦发生经济危机或社会矛盾急剧恶化时（如发生战争），中央银行的独立性就会部分或全部丧失。从世界各国的经验看，中央银行不应受利益集团的左右，而应对政府和政党保持独立性，这已经成为专家们的共识。

二、选题的意义

改革开放 20 多年来，中国经济迅速发展，这是有目共睹的。中国改革开放的目标就是要建立一个有效的社会主义市场经济体制，加速发展经济，全面提高我国人民的生活水平 and 质量。但要完成这一历史使命，我们就必须掌握现代市场经济理论。市场经济在西方发达国家已有几百年的历史，其理论也在不断发展和完善，并形成了一个比较完整的现代市场经济学理论体系。市场经济理论反映的是人类社会的基本经济规律，我们要发展市场经济，就必须结合我国实际学习和借鉴西方发达国家的先进经济学理论和知识。

中央银行是一个国家金融体系中居于“中心”地位的金融机构或组织，是统领一国金融机构体系、控制全国货币供给和实施国家货币政策的最高金融机构。当今世界，中央银行是一国为实现其总体经济目标而设立的统治全国货币体系的金融管理机构。中央银行的宗旨是制定国家金融政策、监督和管理金融业及金融市场、调控货币供应量，以确保经济长期稳定的增长。中央银行制度已成为现代金融经济的重要组成部分，中央银行职能的发挥直接关系到一国国民经济的健康运行和发展。

货币政策是一国重要的宏观经济政策之一，制定和实施货币政策，以及对国民经济实施宏观调控，是中央银行最主要的职能。作为宏观经济间接调控的重要手段，货币政策在我国的国民经济宏观调控体系中居于十分重要的地位，而中央银行的独立性

程度对货币政策的质量至关重要。因此，对中央银行独立性问题进行研究就具有非常重要的理论意义和现实意义。

第二节 研究方法与创新

一、研究方法

本书主要采用了规范经济学和实证经济学分析相结合的方法。规范分析是以一定价值判断为出发点，提出行为标准，探讨符合这种标准的理论和政策。它力求回答的基本问题是“应该是什么？”即社会面临的经济问题应该如何解决？现行的解决方案好不好？为什么要选择这一方案而不选择另一方案？等等。由于中央银行独立性的问题涉及中央银行独立性运行绩效的价值评价，所以，有必要采取规范方法。

实证分析是在作出与经济有关的假设前提下来分析和预测人类经济活动的后果。它力图超脱和排斥价值判断标准来说明问题，力求说明和回答的基本问题是“是什么？”即经济事物的状况如何？有几种可供选择的方案？如何选择某种方案？后果如何？至于是不是这样，则加以讨论。中央银行独立性的问题首先要回答“是什么？”这类问题要对中央银行独立性的运行及绩效本身作出研究，所以，又必须采取实证方法。

本书把规范经济学和实证经济学有机结合，理论与实践相结合，最终就是为了探讨如何改进中国中央银行的独立性。

二、本书的主要创新

作者认为本书中可能的创新之处在于以下方面：

1. 在中国当前的环境下仅仅强调中央货币当局的独立性本