

中央银行

货币政策目标的实现

李磊 编著

32.31

内蒙古人民出版社

前 言

改革开放以来,我国经济金融领域发生了很大变化,金融已成为国民经济中十分重要的部门,特别是中国人民银行从1983年行使中央银行职能,有效地发挥了宏观经济调控作用,在充分运用行政方法、经济方法管理金融的同时,依法律手段规范金融行为,确保货币政策的执行上也进行了积极的探索,并收到了很大的成效。以《中国人民银行法》的颁布为标志,进而从法制建设上巩固和完善了中央银行制度,将会对中国人民银行在维护货币政策目标的实现,加大调控力度方面起到法律保障作用。因此,中央银行运作已经从货币理论与业务活动以及以法规范三个方面结合成为一个有机的整体。这就要求中央银行的干部职工继续解决好转换职能过程中的学习问题,以适应新型中央银行体系建设的需要。

带着这一思考,笔者将自己研读货币经济理论的心得体会编著成这本《中央银行货币政策目标的实现》,以求得与金融界同行和关注金融改革与发展的有识之士的沟通交流、探讨。

这本书在结构的安排上,采用了专题式,有意避开了篇、章、节的传统写法,把涉及货币政策目标、金融监督管理、中央银行业务操作以及相关的金融法学知识综合成既联系一体,又相对独立的十八个专题。

这本书的形成,是笔者从事银行工作二十年学习和实践的产物,表述了对中央银行这个特殊部门的认识和理解,也表达了对本职工作的热爱。当然,中央银行制度的建立,以及在理论上按照我国国情加以完善,还需要发展和探索过程,研究这样一个大的课题,以笔者的素质和能力所不能及,这也是本书自有缺憾和不足的主要因素,为此,恳请每一位读者给予批评指导,便是对我极大的扶携。

作者

1995年6月25日

目 录

一、 中央银行宏观调控的建立和完善	(1)
二、 我国中央银行的形成与金融改革	(8)
三、 实现中央银行货币政策目标的法律保证.....	(13)
四、 中央银行的法律地位.....	(26)
五、 中央银行的基本职责.....	(33)
六、 中央银行的机构组织形式.....	(40)
七、 中国人民银行的货币政策工具.....	(45)
八、 经理国库与代理政府债券.....	(58)
九、 人民币的发行与流通管理.....	(65)
十、 中国人民银行的清算系统.....	(82)
十一、关于中央银行的其他业务.....	(88)
十二、中央银行金融监督管理概念.....	(93)
十三、中央银行审批金融机构的程序	(101)
十四、稽核监督检查与稽核管理	(106)
十五、金融报表与金融统计	(113)
十六、独立的财务预算体制	(120)
十七、中国人民银行法的程序法	(131)
十八、执行中国人民银行法相关的几个问题	(139)

一、中央银行宏观调控体系的建立和完善

中国人民银行法第一条中写入了“建立和完善中央银行宏观调控体系”。同时又在第五条、第六条、第七条中对中国人民银行在建立和完善宏观调控体系方面的有关问题,如工作程序、职权范围等做出了规定。

市场经济运行需要货币稳定的客观环境。进一步深化金融体制改革,就要建立强有力的中央银行宏观调控体系,使中国人民银行成为真正的中央银行,能够有效地制定和实施货币政策,具有调控货币供应量和保持货币稳定的能力。

货币政策最终目标的达到,需要一系列的操作,并非这里讲一句话或列入法律条文就自行达到目的。首先,中央银行要加强社会信用规划管理,同时根据国家经济发展需要和经济形势,制定货币政策目标,确定货币供应量,进而确定社会信用总规模,并采取有效的手段来加以调控。为实现货币政策目标,中央银行要根据宏观经济形势,灵活地、有选择地运用法定存款准备金、中央银行贷款、再贴现利率、公开市场操作、中央银行外汇操作、贷款限额等经济手段来调节货币供应量。

中央银行管理宏观经济主要是通过货币政策调整 and 实施实现的,而货币政策调整是否适度,其前提是中央银行对宏观经济的运行状况是否作出了科学的判断。随着社会主义市

场经济的逐步建立，市场化的含量会越来越多地取代行政性的控制。特别是中国人民银行作为中央银行，是国家最重要的宏观调节机构之一，随着间接控制体系的逐步完善，也必然对宏观经济、对金融采取以间接控制为主的方式方法。中央银行要逐步改变过去单一依靠层层下达指令性信贷、现金收支计划直接控制宏观的方式，而将渐渐过渡到主要依靠经济和法律手段。

金融宏观控制的关键是控制货币供应量，而货币供应量控制的根本问题，是如何做到与国民经济循环对它的需要量相均衡。因为货币供应，只有在基本适应经济循环对它的需要的条件下，才可能对经济发展起积极作用。

否则，无论是过与不及，都会对经济发展起阻碍作用。

法的第五条内容上对中国人民银行制定和执行货币政策的具体权限划分，也是对第二条的原则规定的具体化。货币政策包括了最终目标、中介目标、货币政策工具、实施货币政策的传导机制等一系列内容。为了保证货币政策最终目标的实现，人民银行必须正确确定中介目标，选择最易实现中介目标的货币政策工具，运用有效的政策传导机制。虽然从立法的角度来看，货币政策目标已确立，但货币政策中介目标的确立，货币政策工具的选择以及传导机制的运用往往授权国务院及其领导下的中国人民银行来决定。为了体现国务院对制定和执行货币政策的领导，同时又保证人民银行在制定和执行货币政策方面的权力，本条款规定，人民银行在重要货币政策工具的选择和运用时，需报经国务院批准执行。相对不是特别重要的中介目标和政策工具，则由人民银行自主决定执行，报国务院备案。批准后执行和自主决定执行的重

要事项确定由国务院规定。本法明确规定需报国务院批准执行的中介目标是年度货币供应量，货币政策工具为利率和汇率。国务院则始终掌握着权限划分的规定权，这就从根本上保证了国务院对制定和执行货币政策的领导。

《中国人民银行法》还就制定和执行金融管理情况的监督作出了法律规定。在本法第六条“中国人民银行应当向全国人民代表大会常务委员会提出有关货币政策，金融管理情况的报告”就是关于这一法律规定的表述。第一条的内涵是指中国人民银行作为国务院管理全国金融业的职能部门，根据《全国人民代表大会组织法》和《国务院组织法》的规定，有义务向全国人民代表大会常务委员会报告工作；而全国人民代表大会常务委员会根据其监督政府部门工作的职责，有权要求国务院工作部门之一的人民银行向其报告工作。

近几年来，中国人民银行的主要负责人都是根据人大常委会的要求去报告工作，接受质询。《中国人民银行法》作出这条规定的一个目的就是要进一步体现人大对政府的监督作用，把与国计民生关系重要的货币政策和金融管理置于人大的监督之下，从而保证货币政策的制定与执行。金融管理政策措施的制定与实施更有民主性，更能体现全国人民的意志和要求。

第一条、第五条、第六条的内容，主要是人民银行对于中央政府（国务院）和国家最高立法权力机关所负责和行使职权的限度。法的第七条则是体现国家法律对人民银行的合法权益以及履行职责的保护。这就是“中国人民银行在国务院领导下依法独立执行货币政策、履行职责、开展业务，不受地方政府、各级政府部门、社会团体和个人的干涉”。这一条规

定在“总则”中是很重要的，它首先确定了金融大权，即货币政策的制定、执行、金融业的监督管理是中央政府的事权，由中央政府即国务院领导并授权中国人民银行执行实施。因此，中国人民银行在履行职责、开展业务时，地方各级政府均不得干预。其次，它明确了金融立法权在中央而不是在地方。金融方面的法规只能由国务院制定，由中国人民银行组织实施，需要以国家法律形式规定，要由国务院报请全国人民代表大会及其常务委员会审议通过。地方政府及地方人大均不得制定和颁布金融法规。第三、它明确了中国人民银行执行货币政策，履行职责，开展业务的独立地位。这种独立地位包含中国人民银行独立于除国务院以外的其他政府部门和各级地方政府，包含中国人民银行及其分支机构是一个完整的独立单位，各级地方政府及其工作部门均无权横向干涉人民银行及其分支机构职责内的工作。法律作出这样的规定对于保证中央银行的货币政策能在全中国范围内从上到下统一实施。

如此严格地规定所要达到的目的，就是要建立和完善中央银行宏观调控体系。

宏观经济平衡的全部问题可以概括为如何实现社会总供给与社会总需求的平衡。社会总供求的对比，归根结底表现为货币供应量与货币需要量的对比。因此，金融宏观调控就成为我国市场经济条件下实现供求平衡的主导机制。

我国现有条件下的金融调控是借助于两种机制实现的：其一、是由各商业银行及其他金融机构运用利率机制、贷款机制、储蓄机制的作用，对整个社会的微观经济行为进行调节。其二、是中央银行运用货币发行、存款准备金、再贴现率等多种政策手段，直接影响和左右着各商业银行及其他金融机构

的业务活动，从而实现对国家经济的间接宏观控制。以上这两个方面构成了我国金融调控的基本内容。

运用中央银行机制对货币供应总量进行调控，进而实现社会总供给与总需求的基本平衡，是我国金融调控由直接向间接转换的重要标志。当然，经济体制改革以及由之引起的客观经济环境的变化，是促成这种转换的基本前提。

在社会主义市场经济条件下，中央银行能否灵敏、及时、有效地进行金融宏观调控，还必须依靠以下三个方面：

第一、中央银行机制发挥作用必须具有独立制定和实施货币政策的权力，这种独立性具体体现为拥有独立的货币发行机构、独立地制定和执行货币政策的权力和独立地管理控制金融体系以及金融市场的权力，使整个金融活动按政策的需要正常地进行。

第二、中央银行必须具有客观调控的能力和具备必要的手段。作为银行的银行，中央银行要超脱于商业银行，集中精力研究经济变量及金融变量的变化趋向，时时把握宏观金融调控的方向与力度，恰如其分地运用各种政策手段对货币供应量进行调控。作为间接调控的常规性货币政策工具、公开市场业务、法定准备金率和贴现率缺一不可。对货币供应量的有效调控以上述工具的充分运用和密切配合为条件。

第三、商业银行应具有灵敏的传导功能并相应建立起规范化的信用制度。中央银行的金融调控是通过商业银行的传导与扩散实现的。因此，商业银行能否正确传导中央银行货币政策的意向就成为整个货币政策操作的关键环节。同样地，一个完善的金融宏观调控体系，必须以规范化的信用制度为基础，这是中央银行制度发挥其作用的重要前提。否则，中央

银行就难以借助于信用关系的特有约束力达到对商业银行乃至一般企业的控制目的。

以上三个方面,从操作的原则性看,在本法的有关条文中都有所表述,当然仅靠这一个法律加以规定还是不够的。因为运用中央银行机制进行间接调控,不仅是经济体制改革的客观要求,也是宏观经济进行间接调控的大胆尝试。金融宏观调控的总体效果能否理想,除了货币政策工具方面存在问题之外,其主要原因是金融调控所必备的客观条件与环境的形成。在金融宏观调控的能力和 method 上,我们应该承认中国人民银行目前还处在初始阶段,即不可能完全借鉴西方经济发达国家的作法,又没有现成的方式可供参考,更无经验可言。特别是在政策手段的运用上,尤其缺少必备的客观环境,货币政策实施的实际效果不尽如人意,成为金融调控中的突出问题。其主要障碍是:金融市场不够发达,还形不成数量足够的金融资产,金融市场资金利率的变动还不足以对资金供求关系的对比构成影响,由此限制了中央银行借助于公开市场业务操纵货币供应量的能力,这是因素之一。第二点是存款准备金制度的实施不够规范。依据标准的准备金制度,商业银行的准备金只能是现金和在中央银行的存款。我国商业银行以上划存款的方式缴存人民银行的现行做法,使这一手段的运用在很大程度上以银行的信用扩张为基础。考虑到中央银行以再贷款的方式将准备金返还给商业银行的实际情况,存款准备金的控制作用将大大抵消。第三个因素是商业银行的经营目前还不完全是企业化的经营(只能说是在形式上解决了这个问题),阻碍了对资金成本变动的适应性,以致使货币政策的实施负作用之大,形成事倍功半的状态。利率手

段在我国一直被认为是经济杠杆，但是又是最为软弱和徒有其名的政策手段。最后一个因素，是在以中央银行为核心的银行体制下，传统手段与新体制的错位，不仅弱化了这一手段的特有威力，也使金融调控处于不可避免的矛盾之中，强化中央银行机制是金融宏观调控的客观要求，而传统手段的运用又使金融体制的进一步改革步履艰难。以上四个因素表明，金融调控仅仅具有手段还是不够的，与此同时，还必须具备必要的客观环境，这不是颁布一个或几个法律、法规即可奏效的，它还需要一个过程。为此，建立和完善中央银行宏观调控体系，一方面要依靠法律工具，另一方面就是继续深化经济、金融体制的改革（当然立法是改革的重要内容之一），真正建立起中央银行宏观调控机制有效运作的客观环境。

二、我国中央银行的形成与金融改革

(一). 中国人民银行

中国人民银行于1948年12月1日在石家庄市成立，同时开始发行全国统一的人民币。中国人民银行从成立之初就是国家银行体制，并且在社会主义实践中这种体制更加强化，这有着深刻的理论、历史和现实经济体制的必然性。其一，中国人民进行的社会主义革命，以马列主义的理论为指导，马列主义的理论也是中国共产党人建设社会主义银行体制的指导理论；其二、中国人民银行是在解放区银行的基础上组建的，带有解放区军事供给型银行的痕迹和特征，而这种供给型银行体制最容易与计划产品经济的供给制相吻合；其三、中华人民共和国建立后，实行中央政府高度集权的计划产品经济体制，要求建立适应的实物分配为主的金融体制。

中国人民银行多年来，既是行使货币发行和金融管理职能的国家机关，又是从事信贷、储蓄、结算、外汇等业务经营活动的经济组织。在1978年中共十一届三中全会以前大体上是这样的，这就是我国传统的国家银行体制。它是为适应传统的计划产品经济模式的需要建立的。在这种传统的国家银行体制下，信用形式单一，存贷两条线，收支两条线，信贷资金纵向按计划分配，信用与发行合一，银行信贷收支不仅以国

家财政作为最后担保，而且是国家财政收支平衡的工具，由此形成了工业按计划生产，商业按计划收购和销售，银行按计划供应资金的信贷资金管理体制，使得传统的计划产品经济得以正常运转。这种传统的国家银行体制，既是传统经济模式的产物，也是支撑传统经济模式运转的支柱，在特定的经济体制下，起着积极的作用。只要经济条件不变，就不会产生变革国家银行体制的要求。

党的十一届三中全会以后，随着全党工作重心的转移，我国开始了举世瞩目的经济体制改革。国民经济运行开始了由计划产品经济模式向有计划商品经济模式的重大转变。随着经济改革的不断深入，社会经济的发展，一方面使银行在国民经济中的地位明显化和建立多种金融机构的要求趋向化。在这种情况下，需要把货币发行权集中于中央银行，把信贷与发行分开，需要中央银行管理信用，稳定金融。另一方面，由于经济模式的改变，间接调控需要中央银行。传统的国家银行体制越来越不适应新的经济运行要求。因为经济运转模式的转换，不仅要求对传统的国家银行体制进行改革，也要求按照商品经济发展横向联系的规律，变资金的单一纵向计划分配为纵横交错的网络融通，经济信用化要求变集中而单一的银行信用体系为银行信用为主导的多样化信用体系；宏观经济调控模式从直接调控向间接调控转换，必须向运用中央银行调节经济的方向转变。所有这些都在客观上要求传统“三合一”的国家银行体制向二级银行体制转换，从根本上改革我国传统的金融组织体系和运行机制。

我国二级银行体制的建立，大体经历了二个阶段。第一阶段是从 1879 年至 1983 年。这一期间开始对传统的国家银

行体制进行有计划的组织机构分离，逐步分设了中国农业银行、中国银行、中国人民保险公司，在这些金融机构中，除了中国人民银行继续保留传统的“三合一”体制外，其他的金融机构均根据专业化分工的要求组建。在一定程度上适应了商品经济发展的要求，有助于经济改革进一步向纵深推进。但是，在金融机构多元化的同时，中国人民银行继续兼营工商信贷业务，影响了对宏观金融的管理与调控，造成了一定程度的金融秩序混乱和宏观金融失控，妨碍了经济改革的深化。

1983年9月17日国务院决定中国人民银行专门行使中央银行职能。1984年1日，将原中国人民银行的信贷职能分离出来，由新组建的中国工商银行来承担，开始了我国二级银行体制构造阶段。1986年1月7日国务院发布《中华人民共和国银行管理暂行条例》正式以立法程序形成了关于金融事业的第一部法规。条例中又一次强调了中国人民银行是“国家的中央银行”。中国人民银行不再对企业、个人直接办理存款、贷款业务，从而完全行使中央银行的职能。这标志着我国现代中央银行制度的真正确立，形成了以中央银行为领导，以国家专业银行为主体，其他金融机构同时并存，相互补充的较为完备的金融组织体系。中国人民银行不仅根据经济和金融事业发展的需要在全国设立分支机构，而且通过掌管货币发行、管理信贷、利率和外汇业务，收存各专业银行存款准备金，发放再贷款，调剂各银行间的资金往来，以及对金融业的行政、法制管理等工作，在加强宏观金融管理，筹集融通资金，引导资金流向，提高资金使用效率，调节社会需求，促进经济搞活等方面，起了积极的作用。

（二）金融体制改革

金融体制改革作为我国经济改革的重要组成部分，从党的十一届三中全会以来，伴随着经济改革开放政策的实施，不断发展和深入。改革的成果可归纳以下几个方面。

第一、建立了中央银行体制，一个具有中国特色的社会主义金融体系已逐步形成。1978年以前，我国只有一家银行，到1983年中国人民银行专门行使中央银行职能时，已经成立了中国农业银行、中国银行、中国人民保险公司、中国人民建设银行、中国工商银行。1986年重新组建交通银行，随后相继成立了中信实业银行、光大银行、招商银行、华夏银行、福建兴业银行、广东发展银行、深圳发展银行、上海浦东发展银行等商业银行。在发展农村信用合作社的同时成立了城市信用合作社及其联社，建立了保险公司、金融信托投资公司、证券公司、财务公司、金融租赁公司等非银行金融机构。1994年先后成立了国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行三家政策性银行。为了适应经济扩大开放的需要，还在经济特区和上海、天津、广州等沿海开放城市设立了外资银行、中外合资银行。到1994年底，设在我国大陆境内的外资银行营业性机构已达118家，办事处、代表处等办事机构已达393个。

第二、发展了多种金融工具和多种信用形式，促进了金融市场的形成和发展。随着商业信用、国家信用的发展，改变了单一的银行信用的格局。金融工具和融资形式逐步多样化，多种债券、股票、商业票据、大额可转让存单、信用卡等都得到了一定程度的发展，从而促进了金融市场的发育和形成。银行间的同业拆借市场已形成网络。资本市场从无到有，在上海、深圳两地建立了证券交易所，国库券和股票经过批准，

都可以在市场上买卖。

第三、外汇改革有了重大进展，特别是从 1994 年开始，顺利实现了汇率并轨，初步形成了以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。实行了银行结售汇制度，实现了人民币经常项目下有条件的可兑换。建立了统一的银行间外汇交易市场。

第四、金融电子化建设迅速，金融服务网络覆盖了全国。中国人民银行从 1991 年起建立全国卫星通信网，开办了电子联行业务，成立了清算中心，目前建成的卫星通信网络已覆盖人民银行系统二级分行和县支行 400 多个，203 个城市实现了同城清算电子化。通过行际资金结算服务，有利于调控基础货币和监测货币供应量，有利于对商业银行资产与备付金帐户进行严格的监管。

总之，金融体制改革 16 年来，我国金融服务领域和规模不断扩大，国家银行各项存款 1994 年末已达 29000 亿元，比 1978 年增长 25 倍，各项贷款达 32400 亿元，增长 17 倍。城乡居民储蓄存款余额达 21308 亿元，增长 101 倍。通过普设营业网点，改善金融服务，推广使用信用卡，代理发行国债和金融债券等业务，规范全社会的信用管理，为社会各界提供各种金融服务，从而使金融日益成为国家筹集和分配生产建设资金的主渠道，成为国家宏观经济调控的重要杠杆，为支持经济持续、快速、健康发展和深化改革，扩大开放做出了新的贡献。当前，金融体制改革仍在继续深入，按照党的十四届三中全会确立的建设社会主义市场经济体制总目标和国务院关于金融体制改革决定的要求，在今年已经颁布的《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》等重要金融法律的规范下，努力建立和完善“三个体系”，实现“两个真正”。

三、实现中央银行货币政策目标的法律保证

(一)制定中央银行法的意义

《中华人民共和国中国人民银行法》开宗明义，在第一章“总则”第一条这样规定：为了确立中国人民银行的地位和职责，保证国家货币政策的正确制定和执行，建立和完善中央银行宏观调控体系，加强对金融业的监督管理制定本法。

党的十四届三中全会明确提出了建立社会主义市场经济体制的政策目标，并要求在市场经济的宏观调控体系中，建立在国务院领导下、独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系；建立政策性金融与商业性金融分离，以国有商业银行为主体，各种金融机构并存的金融组织体系，建立一个统一开放、有序竞争，严格管理的金融市场体系。把中国人民银行办成真正的中央银行，把专业银行办成真正的国有商业银行。这也是十分符合当代中国改革总设计师邓小平同志建设有中国特色社会主义理论中关于“要把银行办成真正的银行”的要义的。

金融事业是市场经济下不可分割的组成内容。市场经济中的活动都离不开货币媒介，市场经济的运行离不开金融服务和信用制度。而市场经济又是法制经济的体现，市场经济中的行为需要法律和法规加以规范和保护。市场离不开金