

金融监管与宏观调控

周君道 主编



中国金融出版社

金融监管与宏观调控

陶君道 主编

中国金融出版社

责任编辑:欧阳安春

责任校对:吕 莉

责任印制:裴 刚

图书在版编目(CIP)数据

金融监管与宏观调控/陶君道主编. - 北京:中国金融出版社,1996.12

ISBN 7-5049-1736-2

I. 金…

II. 陶…

III. ①金融-银行监督-研究②金融-宏观管理-研究

IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 00552 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京广安门外小红庙南里3号

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京印刷一厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 14

字数 345 千

版次 1997 年 4 月第 1 版

印次 1997 年 4 月第 1 次印刷

印数 1-5100

定价 37.00 元

《金融监管与宏观调控》

主 编:陶君道

副主编:杨明基 田 霏

编 委:(按姓氏笔划排序)

丁玉阔	丁瑞生	马常青	王可为
白克荣	冯宗敬	李文瑞	李玉峰
李常武	李鹏飞	陈文华	张 宏
张学峰	范三成	雷 铁	

認真履行
中央銀行
職責
提高金融
監管水平

陳景順

九九六十二月八日
總行辦公

序

金融是国民经济的核心枢纽。中国人民银行作为我国的中央银行,在整个金融体系中居于主导地位,其基本职责是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。

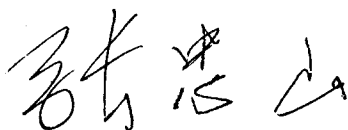
中国人民银行自1948年成立以来,对于加强宏观调控和维护金融秩序,恢复和发展我国的国民经济,做出了重要贡献。中国人民银行职能的转变是随着我国经济、金融体制改革的深化而逐步进行的。1983年9月,国务院决定中国人民银行专门行使中央银行职能,不再对企业和个人办理信贷业务,集中力量研究和做好全国金融的宏观决策,加强信贷资金管理,保持货币稳定,管理全国的金融业。1986年国务院发布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》,对保证中国人民银行领导和管理全国金融业起到了积极作用。1995年《中华人民共和国中国人民银行法》诞生了,正式确定了中国人民银行独立行使中央银行职能的法律地位。其核心就是中国人民银行要按照发展社会主义市场经济的要求,从过去侧重于分资金、分规模转移到制定和实施货币政策上来,从过去侧重于审批机构转移到依法加强金融监管,防范金融风险上来,真正成为发行的银行、政府的银行、银行的银行。

对金融机构的业务经营活动情况进行监督管理是中央银行的重要职责。监管目标就是:坚决防止出现系统性、区域性金融风险;逐步建立合法稳健的金融运行秩序,争取到本世纪末,使中央银行对金融机构的监管制度和实际监管水平达到国际先进水平。主要任务是:建立起比较完整的金融监管法律法规体系,按照经济社会发展需要,完善金融组织体系,分别确定各类金融机构的性

质、经营业务范围和自我约束制度。对银行业、信托业、证券业、保险业实行分业经营,依法管理;严格规范金融机构的设立条件,健全经营管理人员资格审查制度;健全中央银行金融监管组织体系,逐步建立起在金融机构自我约束基础上的技术先进的严格的金融监控系统,进一步提高监管水平。

本书以中共十四届三中、四中、五中全会精神和《国务院关于金融体制改革的决定》、“四法一决定”以及最近几年中国人民银行总行、国家外汇管理局颁发的各种最新政策法规为依据,紧紧围绕金融监管这个中心,坚持理论联系实际,全面、系统地阐述了中央银行实施金融监管与宏观调控的具体内容、方法和手段,突出了最新知识和最新业务的介绍。全书立足中国,放眼世界,既有纵向的回顾,又有横向的比较和借鉴。该书理论性、政策性、操作性都比较强,结构严谨,文字流畅,通俗易懂,是各级党政机关、金融系统干部职工和财经大专院校师生系统学习和了解掌握中国人民银行职能转换后如何依法实施对金融业监督管理知识,并对实际工作有一定指导作用的书籍。

君道同志勤奋好学,事业心和工作责任心强,利用业余时间精心组织编写了这本书,我向他表示由衷的祝贺,并写上以上这些话作为序言。殷切希望在今后的学习和工作中继续努力,百尺竿头,更上一层楼,为繁荣和发展我国的金融事业做出新的更大的成绩。



1996年12月

内 容 简 介

本书系统论述我国中央银行基本任务(宏观调控、金融监管)和中央银行各项业务工作。全书以已颁布的有关金融经济法令、规章、制度为立论依据,以中国人民银行专门行使中央银行职能即职能转换为着眼点,就中央银行的宏观调控和金融监督的有关问题进行了理论阐述、比较分析和历史回顾。本书的最大特点是理论的论证与国外相关理论的介绍相结合,中国金融监管与宏观调控的历史回顾、评价与相关改革措施和建设方面的说明相结合,因而既有纵向的全面回顾、总结,又有横向的比较、借鉴,使读者对当前金融监管与宏观调控的政策、改革措施的理解能与历史、与世界联系起来,是一部较实用的中央银行学专著。

本书适合广大金融机构,尤其是中国人民银行、各国有商业银行从业人员阅读,也是广大经济、财经专业师生较好的参考用书。

第一章 总 论

中国人民银行自 1948 年 12 月成立以来,从长期既办理各项具体业务,又承担金融管理职能,到独立行使中央银行职能,经历了一个比较长的发展过程。为了使大家能够准确把握中国人民银行职能的转换,本章就国外中央银行的发展情况、中国人民银行职能转换的几个主要历史阶段以及目前的主要职责作一系统的阐述。

第一节 国外中央银行发展简介

一、中央银行的形成

中央银行是在一个国家的金融体系中居于主导地位,负责制定和执行货币政策,调节货币流通与信用活动,并对国内整个金融体系和金融活动实行管理与监督的金融中心机构。中央银行对国家负责,在对外金融活动中代表国家。中央银行的地位和作用,概括地讲就是“发行的银行”、“银行的银行”、“政府的银行”。

中央银行是商品货币经济发展到一定阶段的产物,它随着商品经济的发展而发展。中央银行的产生和发展经历了一个相当长的历史过程。早在中世纪时代,从商业资本中分化出了一种专门从事货币兑换的商人,形成了货币兑换业。货币兑换业的不断发展,使货币保管、汇兑、代理收付等业务兴盛起来,逐渐形成了货币经营业。随着商品经济的进一步发展,货币经营者的资财逐渐增多,他们便利用这些资财发放贷款,收取利息。当这种放款逐步成

为货币经营者的主要业务时,货币经营业实际就发展成银行了,而以信用活动为其主要业务便成了银行的主要特征,正如马克思所指出的:“货币的借入和贷出成了他们的特殊业务。”^①

建立中央银行制度主要有以下原因:

1. 统一银行券发行的需要。银行创建初期,许多私有商业银行除了办理存、放、汇业务外,也办理银行券的发行业务。由于这些银行的资力、信用和分支机构的限制,所发行的银行券只能在局部地区流通,给生产和流通带来许多不便,因而客观上要求有一个具有一定权威、专门办理货币发行业务的银行,发行一种能在全国流通的货币。此外,一些中、小银行相继破产后,无法保证自己所发行银行券的兑现,债务诉讼纠缠不休,引起社会动荡不安,客观上也需建立中央银行,改银行券的分散发行为统一发行。这是建立中央银行最基本、最主要的原因。

2. 信用经济发展的需要。随着资本主义经济的发展,信用经济越来越发达,商业银行一旦放款不能及时收回,资本周转不灵,就会发生连锁反应,成为资本主义经济危机的导火线。而严重的经济危机,反过来又会导致大批银行由于不能收回到期贷款而倒闭,更加深资本主义经济危机。为此,客观上要求建立一个具有国家权威、实力雄厚的大银行——中央银行,把商业银行的准备金集中起来,一旦商业银行出现支付困难时,能以最后贷款人的身份出现,向其提供贷款,从而避免大批银行倒闭和经济危机的加深。

3. 统一进行票据清算的需要。由于银行业务的发展,银行收受票据的数量不断增多,银行之间的债权债务关系日益复杂化。如果各个银行每日都要自己直接与所有有票据往来的对方银行一一办理交换清算,工作量将极为繁重;如果是异地银行,则更是投递往返不便,带来资金结算的许多困难。这就要求有一个统一的

^① 马克思:《资本论》中文1版,第3卷,453页,北京,人民出版社,1975。

票据交换和债务清算机构,即需要建立一个有权威的中央银行,成立清算中心,负责全国银行间的票据交换和债务清算。

4. 加强金融监督管理的需要。随着资本主义生产的社会化和高度集中,产业资本向专业化方向发展,银行业的分工也就越来越细,除了原有的商业银行之外,陆续出现了长期投资银行、外贸银行、储蓄银行、农业银行、信托公司、保险公司等各种各样的金融机构。这在客观上就需要建立一个中央银行,代表政府制定和执行货币政策,加强对金融业的监督管理。

二、中央银行的发展

国外中央银行从创建到现在基本上经历了三个发展阶段:

(一)中央银行的初创阶段(1844—1914 年)

英格兰银行是世界上历史最悠久的中央银行之一,它的发展在很大程度上可以说是西方中央银行制度不断演变的一部历史。英格兰银行始建于 1694 年,但在 1844 年以前,它只是一家私营的商业银行,从事一般银行业务。所以尽管在 1825 年英国第一次爆发了经济危机,很多银行倒闭,但当时英格兰银行对此并没有采取什么行动。到 1837 年,英国又出现了周期性经济危机,当时的资产阶级经济学家开始意识到货币信用危机的严重性,并普遍认为货币信用危机是资本主义周期性经济危机的一个主要根源,要防止经济危机,必须对货币信用进行管制。1844 年,英国通过银行条例(一般称为《皮尔条例》)明确规定,英格兰银行发行银行券必须有十足的黄金准备,对其他发行银行券的银行在发行上也加以限制。同时规定新增设的银行和改组合并后的银行不再有银行券发行权,这为英格兰银行逐渐统一全国货币发行从法律上创造了条件。经历了 1847、1857 和 1866 年三次经济危机之后,英国政府不得不放宽对英格兰银行信用发行额的限制,允许英格兰银行的信用发行额可以突破 1400 万英镑,为其成为英国唯一的发行银行奠

定了基础。英格兰银行在上述三次大的经济危机中,不断提供资金对其他银行进行融通,扮演了“最后贷款人”的角色。

后来,法国和日本也逐渐建立了中央银行。法国于 1800 年建立了法兰西银行,开始发行银行券。1848 年以后,法国全国银行券的发行逐渐集中于法兰西银行。19 世纪 70 年代以后,法兰西银行逐渐承担起“银行的银行”的职责。1882 年,日本政府颁布了《日本银行条例》,成立了日本银行,将各国立银行的货币发行权集中于该行,形成了事实上的中央银行。

美国的中央银行是在 1863 年政府颁布了《国民银行法》以后逐步发展并成熟起来的。1913 年,美国国会通过了《联邦储备法》,正式建立了中央银行制度,即联邦储备系统。联邦储备系统统一发行联邦储备券,并把会员银行的存款准备金集中于 12 家联邦储备银行,联邦储备系统执行中央银行的职能。

这一时期建立中央银行的国家还有:荷兰、奥地利、挪威、丹麦、比利时、西班牙、俄罗斯、德国。到 1913 年,欧洲的主要国家和亚洲的日本以及北美的一些国家都先后建立了中央银行。

(二)中央银行的发展阶段(1914—1945 年)

第一次世界大战以后,世界主要资本主义国家大多面临严重通货膨胀的威胁,货币制度极端紊乱。许多国家把当时货币制度的混乱归咎于战时政府大搞通货膨胀,筹措战争费用,因而深深感到必须发挥中央银行的作用,严格货币信用管制。同时,不少西方经济学家和金融界人士也特别强调中央银行独立性的重要意义,形成了一股要求中央银行独立于政府之外的浪潮。1920 年,布鲁塞尔国际经济会议决定没有建立中央银行的国家要尽快建立中央银行;已经建立的,要进一步完善,发挥其作用。1930 年,在瑞士巴塞尔成立了国际清算银行,作为各国中央银行的一个国际合作机构,使中央银行的地位与作用进一步得到加强。随着 30 年代西方经济金融大恐慌的降临,不少西方经济界人士又开始意识到,在

这样席卷西方的经济金融大恐慌中,单靠中央银行的力量是有限的,必须做到经济政策与金融政策相互配合,因而要求中央银行独立的浪潮逐渐平息。1936年,英国著名的资产阶级经济学家凯恩斯发表《就业、利息与货币通论》,为国家全面干预经济提供了理论基础。这一时期,在加强中央银行的地位与作用,使中央银行在各国普遍得到发展的同时,国家对中央银行的控制也开始有所强化。英国于1928年通过了《银行通货法》,法国在1936年改组了法兰西银行,日本在1942年制定了《日本银行法》。美国也在1933年和1935年通过改组联邦储备系统的决策机构和扩大联邦储备系统调节信用工具的能力,加强了美国联邦储备系统调节金融的能力。

这一时期建立中央银行的国家主要有:澳大利亚、希腊、土耳其、墨西哥、新西兰、加拿大、印度、阿根廷等。

(三)中央银行的职能和作用进一步强化阶段(1945年以后)

第二次世界大战使西方许多国家把充分就业、发展经济作为宏观经济政策的总目标。要达到这一目标,政府必须加强对经济的干预,因而不断采取措施,加强对中央银行的控制。战后初期,英、法两国先后将英格兰银行和法兰西银行收归国有,第三世界的一些国家也先后建立了中央银行体制。

把中央银行收归国有,这在中央银行发展史上具有非常重要的意义。英格兰银行由一个独立的私营中央银行转变为一个受政府直接控制的国有中央银行。法兰西银行收归国有后完全受制于政府。德国的德意志联邦银行和美国的联邦储备系统在这一时期在稳定货币、管理金融的职能也有所加强。

这一时期建立中央银行的国家有:多米尼加、巴基斯坦、缅甸联邦、菲律宾、古巴、伊拉克、锡兰(今斯里兰卡)、洪都拉斯、印度尼西亚以及大批新独立的第三世界国家。

从中央银行的产生和发展过程看,中央银行的形成具有以下

特点:(1)中央银行是由一般银行演变而成的,它的形成与发展是一国经济金融发展的必然趋向。商品经济的发展产生了银行,银行业的发展和竞争产生了中央银行。中央银行是由实力最强的商业银行脱胎而成的。(2)中央银行是根据政府需要和实际可能逐步集中货币发行权的,没有政府的支持,中央银行是不会成为真正的中央银行的。(3)中央银行通过对一般银行提供服务,主要是办理银行间的票据交换和清算,进行资金划拨,为商业银行提供贷款和再贴现,才逐步取得了商业银行的信任,进而发展成为中央银行。

三、中央银行的组织形式

由于各国社会制度、经济体制和发展水平以及金融业的发展程度不同,中央银行的组织形式也各有差异。世界各国的中央银行组织形式大体可归纳为以下六种类型:

(一)单一制的中央银行组织形式

这种形式是指只有一家银行行使中央银行职能,国家认可并授权其统一掌管货币发行,为政府服务,制定和执行货币政策,监督检查各金融机构的业务活动。这种形式的中央银行是作为“发行的银行”、“银行的银行”、“政府的银行”,一般都具有权力集中、职责齐全、设置分支机构等特点。

(二)二元制的中央银行组织形式

这种形式是指同时有两家银行分别承担一部分中央银行的职能。两家银行的界限清楚,职责明确,各司其职,共同完成中央银行应承担的任务。这种形式的中央银行一般都是由不完善的中央银行制度向健全的中央银行制度发展过程中的一种过渡形式。

(三)联邦制中央银行的组织形式

在实行联邦制的国家,中央银行的组织形式也采用联邦制,即在中央和地方设立两级中央银行机构,中央级机构是最高权力或管理机构,地方级机构也有其独立的权力。中央和地方两级机构

分别行使职权,中央银行的整体功能由中央和地方两级中央银行共同完成,其特点是权力和职能相对分散,分支机构不多。

(四)原苏联和东欧的国家银行组织形式

原苏联和东欧国家的中央银行采取国家银行形式,中央银行与商业银行的职能并存于一家银行。由于两种职能交织在一起,因而中央银行的职能与商业银行的职能经常发生矛盾与冲突,缺乏完成中央银行职能所必需的权力与动力,而且分支机构众多,体系庞杂,具有许多初创时期中央银行的特征。

(五)准中央银行的组织形式

即在一个国家或地区不建立通常意义上的中央银行,而是由政府授权某个或某几个商业银行行使部分中央银行职能,或者虽然成立了中央银行,但也只行使部分中央银行职能。这种形式的中央银行一般只有发行货币、为政府服务、提供最后贷款援助和资金清算的职能,很少具备金融监管的职能。

(六)跨国中央银行的组织形式

这种形式一般是指一家银行在两个以上主权国家行使中央银行职能,发行货币,为成员国政府提供金融服务,执行共同的货币政策和有关成员国共同商定和授权的事项。跨国中央银行组织形式是与一定时期、一定地域的经济发展和货币联盟形式相联系的,参与国一般来说地域相连,经济不够发达,在贸易方面也有着紧密的联系,跨国中央银行是参加货币联盟所有国家共同的中央银行。

四、中央银行的机构设置

(一)最高权力与管理机构设置

由于中央银行的货币政策和金融管理涉及的问题十分复杂,作为“政府的银行”,必然与政府部门存在着千丝万缕的联系;作为“银行的银行”,又需要决策的独立性和决策的科学性。因此,绝大多数国家的中央银行都建立了中央银行理事会制度,对中央银行

理事会的设立、地位、成员数额、成员组成、成员任期、成员产生方式、决策程度等作出了明确规定。除理事会外,有些国家还设有监事会,对中央银行业务进行监督。有些国家还设有顾问委员会或咨询委员会,作为辅佐理事会决策的常设机构,向理事会提供建议和咨询。中央银行理事会一般多由国会设立,理事会成员由国会或总统任命,任期较长,一般为4年、5年、8年、14年不等。理事会的主要职责是审议和决策有关货币政策、金融管理的重大问题,成员一般在5—20人之间。从最高决策权、执行权、监督权的不同配置看,国外中央银行最高权力与管理机构基本分为三种类型:一是货币政策的制定和执行权集于一身。货币政策的制定和执行权集于一身的中央银行,最高权力机构一般是理事会(或董事会)。英国的英格兰中央银行和美国的联邦储备理事会就属于这一类。二是最高权力机构分为决策机构和执行机构,决策机构决定中央银行的基本方针和货币政策,执行机构负责具体执行这些方针和政策,二者共同组成了最高权力机构,日本、意大利等国的中央银行就是这种类型。三是最高权力机构由三部分组成,具体分为决策机构、执行机构、监督机构,三个机构互相制约,三权分立,形成三足鼎立之势,法国、比利时、瑞士的中央银行属于这种类型。

三种类型的最高权力机构虽然组织形式不同,但它们有几个共同特点:第一,地位超然,权力较大。中央银行在本国(或同盟国内)对金融工作都具有绝对的权力,有的中央银行行长直接在最高权力决策机构中拥有领导权。中央银行的决策机构可以独立地对全国货币金融政策行使决策权。第二,从法律地位上独立于政府,中央银行直接向最高权力(立法)机构(如国会、议会、人民代表大会)负责,如美国、德国、瑞典、前南斯拉夫等大多数国家中央银行最高权力机构的负责人都是由总统直接任命的。美国联邦储备委员会主席、副主席一旦被任命,任期内总统也无权撤换。有的中央银行名义上属于财政部门管理,实际上相当独立,如日本银行、英

格兰银行、法兰西银行、澳大利亚储备银行、墨西哥和新加坡的中央银行等。有的国家在中央银行法中明确规定,中央银行的主要职责是稳定金融,稳定货币币值,有不受政府干扰,独立制定和执行货币政策的权力。第三,十分注重决策的民主化和科学化。各国中央银行最高权力机构的组成人选,都吸收社会各界人士和有关专家参加,也有政府有关部门和农、工、商经济部门的代表及地区的代表参加,政府部门的代表一般没有表决权。如法兰西银行最高权力机构董事会的13名组成人员中,还吸收一名职工代表参加,从而形成了一个具有广泛代表性的人员结构。第四,具有较强的整体性或社会性。各国中央银行作为制定和执行货币政策的机构,坚持从经济发展的全局出发,对整个社会负责,不对某一集团或某一阶层利益负责,更不受某个集团或党派的利益左右,不因他们的利益而忽视其他社会团体和阶层的利益。

(二) 职能机构设置

职能机构是权力机构的重要组成部分,是中央银行各种职能的承担者,是最高权力机构各种决策的具体操作者。目前世界各国中央银行职能机构设置大致分为五类:(1)行政管理机构。包括办公、人事、行政管理部门,具体负责日常的行政办公和人员管理。(2)业务操作机构。这是中央银行执行货币政策及有关业务活动的主导机构,负责办理货币发行、再贴现、再贷款、收受存款准备金、集中清算等业务。(3)金融管理监督机构。主要负责对金融机构的事前管理,事后检查,以及金融业务活动的督导和管理。(4)经济金融调研机构。这是中央银行的情报、参谋、顾问机构,主要负责有关经济金融资料 and 情报的收集、整理、统计、分析,对国民经济和社会发展情况进行调研,向最高决策机构就金融政策提出建议,向其他部门和机构提供信息及咨询服务。(5)国库经收机构。主要负责国家财政资金的收纳划拨。