

中国与德国的中央银行法律制度比较

蒲莉, 何英

(华中科技大学 政法系, 湖北 武汉 430074)

摘要: 将中国人民银行与中央银行法律制度发展比较完善的德国联邦银行从体制、职能、法律地位以及货币政策等方面进行了比较分析, 然后从中国人民银行的法律地位、组织机制和人事制度、货币政策工具以及法律责任等方面提出建议, 以使我国的中央银行法律制度加以完善。

关键词: 德国联邦银行; 中国人民银行; 独立性; 货币政策

中图分类号: D922.281; F830.31 **文献标识码:** A

中央银行在一个国家的银行系统中起着非常重要的作用, 它为金融机构和经济体系提供资金, 并且具有唯一的发行法定货币的权力。在西方, 联邦德国是一个经济发展相对稳定和均衡的国家。战后至70年代, 联邦德国的国民生产总值保持了年平均6%的增长率, 而且每年的增长率同平均值的偏离幅度较小; 消费物价指数上涨率年平均3%, 币值的稳定明显优于其他国家; 失业率一直保持在1%左右的低水平上。70年代以后, 由于受世界经济危机的影响, 联邦德国的经济增长虽然是低速度的, 但显得健康稳定, 特别是它在处理通货稳定与经济增长的关系上取得的巨大成绩, 为世人瞩目。这一切在很大程度上归功于其独特的中央银行制度。

一

德国联邦银行由设立在法兰克福的总部和9个地方分支机构(地方中心银行)组成, 每个地方中心银行对一个或一个以上地方州负责, 这反映了他的联邦体制, 德国联邦银行既有高度的地方自治体制, 又不会轻易受到各个地方政府的干扰。我国的中央银行——中国人民银行的各级分支行过去按照行政区划设置, 人民银行行使监管职能时经常会受到地方政府的牵制。现在改成了按经济区划设置, 只在相对独立的经济中心设立一级分行, 在一级分行之下根据需要设置二级分行和支行, 从而使人民银行超脱于地方政府的管辖之外, 有利于保证人民银行的公正性与独立性。

德国联邦银行的最高决策机构是中央银行理事

会, 它包括德国联邦银行的董事长、副董事长、其他委员会成员和9个地方中心银行的董事长。地方中心银行的董事长经地方各州代表组成的国会上议院推荐, 由德国总统任命。中央银行理事会决定联邦银行的货币信贷政策并颁布指导方针以引导银行的业务和行政管理活动。

德国联邦银行委员会是联邦银行的执行机构, 由联邦银行董事长领导。委员会包括副董事长1名和其他6名成员。委员会成员和中央银行理事会一样, 由政府推荐, 德国总统任命。委员会成员的任职期最短为2年, 最长为8年, 8年任职期满后可以连任, 而且原则上委员会成员在任职期间内不能被免职。这一原则同样适用于地方中心银行的董事长, 这就保证了联邦银行在人事管理方面的独立性。联邦银行委员会经营银行并负责执行中央银行理事会的各项决议, 地方性职责则由地方中心银行在自己的责任范围内履行。

中国人民银行隶属于国务院, 实行行长负责制, 行长人选由国务院总理提名, 经全国人民代表大会表决通过; 人代会闭会期间, 由人大常委会决定、中华人民共和国主席任免。中国人民银行副行长由国务院总理任免。中国人民银行内设货币政策委员会, 但它只是制定货币政策的咨询议事机构而不是决策机构, 而且货币政策委员会的职责、组成和工作程序, 都由国务院规定; 中国人民银行就年度货币供应量、利率、汇率和其他重要事项作出的决定, 要报国务院批准后方可执行。这些规定大大限制了中国人民银行执行稳定币值这一货币政策目标的能力。

德国联邦银行与中国人民银行都执行一定数量的

典型的中央银行的职责,即发行的银行、银行的银行和政府的银行。它们的首要职责都是保持币值的稳定,但在具体的操作与效力上则有一些出入。根据《联邦银行法》第3条的规定,联邦银行可使用该法所授予的金融权力,以稳定通货为目标调整在流通领域的货币数量和经济领域的信贷数量,并安排国内国际的支付。而《中国人民银行法》虽然确定我国的货币政策目标是保持币值的稳定,并以此促进经济增长,但中国人民银行作为国务院管理全国金融事业的职能部门,必须在国务院的领导下制定和实施货币政策。

二

在西方国家中,德国联邦银行在国家机构中所处地位比较高,他直接对国会负责,可以独立地制定及执行货币政策,并且相对独立于政府,具有较强的独立性。《德国基本法》授权联邦银行管理国家信贷、掌管国家货币政策的权力。《联邦银行法》进一步通过法律的形式将这种独立性在机构和职能两个方面予以保障。

(1) 联邦银行首先要保证完成其稳定货币的使命。

《联邦银行法》第12条声明,联邦银行在不损害其履行职能的情况下应支持政府的总体经济政策。“不损害其履行职责”这一限制是指联邦银行的货币政策的主要目标即保持币值的稳定方面的决定,仅在这一目标不受威胁的情况下,联邦银行才会考虑总体经济政策。这种政策不仅要确保币值的稳定,而且要实现充分就业和有公共资金结余的经济增长的目标。因此,如果货币币值的稳定与总体经济政策的目标发生冲突,那么联邦银行优先考虑的总是前者。这确保了它在实施货币政策中享有独立行使自身决定的特权。

(2) 联邦银行禁止或至少是限制向政府机构提供贷款。

联邦银行只能在短期限内和有限额的条件向联邦政府和州政府提供贷款。对联邦政府的最高贷款额为60亿马克,对州政府贷款的总限额包括新联邦州为33亿马克。这些贷款只能用于弥补预算执行过程中暂时出现的资金周转不足,不可用于填补财政赤字。

(3) 联邦银行的执行机构——联邦银行委员会成员的任期一般长达8年,长于总统(6年)和总理(4年)的任期,并且在任期内原则上不能被免职,从而加强了联邦银行的独立性。

(4) 联邦政府官员有权参加中央银行每14天举行一次的例会。在会议上,政府成员有权提出意见,但没有表决权。

此外,《促进经济稳定和增长法》规定,联邦银行可以参加“经济发展委员会”的咨询工作,负责协调中央、州和地方当局在管理预算问题上的不同意见;还可以要求联邦劳动局从失业救济金中拨款购买国库券,以扩大和融通资金活动。可见,联邦银行执行货币政策的独立性和权限是相当大的。这种独立性和权限是联邦银行实现其稳定币值这一货币政策目标的保障。

然而,联邦银行在执行货币政策上的独立性并不表明其与政府的经济和财政政策的对立,而是建立在与政府自愿协调和相互协商的密切合作基础之上的。法律规定银行有义务通知政府有关货币政策的重要问题,政府有义务邀请联邦银行的董事长参加重要政策的讨论。另外,《联邦银行法》还有一些经营管理和人事方面的规定,使政府对联邦银行有一定行政性的影响,但这些影响排除在联邦银行的主要货币政策之外。

联邦政府也通过一定的手段对银行系统进行必要的影响和监督。在德国,银行监督并不是由联邦银行来专门负责,而是由一个单独的政府机构——联邦银行管理委员会来负责,它与联邦银行共同对整个银行体系进行总体监督和控制,以保证银行的经营活动不损害居民和国家利益。这样,联邦银行和政府稳定货币目标和国家整体利益上的一致性,保证了双方在经济政策上的基本统一。

与德国相比,中国人民银行也具有独立的法人地位,依法独立享有民事权利和承担民事义务。1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过了《中国人民银行法》,以立法的形式确立了中国人民银行在宏观经济调控中的法律地位及独立性,具体表现为:中国人民银行除直接对国务院负责,间接对全国人民代表大会及其常务委员会负责外,在组织和资金融通方面独立于财政、地方政府和政府各级部门,独立于企事业单位和个人,除有关货币与金融的重大事项要报国务院批准之外,它拥有决策和执行上的自主权。但从中国人民银行与政府之间的关系,以及中国人民银行的职能与职责来看,它在国家机构体制中不像德国联邦银行那样有很高的独立性,这主要表现在:

(1) 职能独立性欠缺。

《中国人民银行法》第3条规定:要求赋予中国人民银行以独立制定和执行货币政策的自主权。同时在其他条款中又规定:中国人民银行制定和实施货币政策,对金融业实施监管要置于国务院领导之下;人民银行对国务院作出的向特定的非银行金融机构融资的决定有履行的义务;中国人民银行只享有一般货币政策事项的决定权,对于年度货币供应量、利率及汇率等重大货币政策事项只有制定和执行权,却无最终决策权,

最终决策权属于国务院。由于中国人民银行对国务院的行政隶属性及制定货币政策的缺权性,使得其在中央银行和政府的宏观经济目标不一致,甚至存在严重冲突的情况下,无法实施其保持币值稳定、以反对政府倾向于过热的经济决策行为的制动作用^[1]。

(2)组织独立性欠缺。

这一点表现在中国人民银行的法律地位低、内外机构设置缺乏应有的科学性和组织保障性。

从法律地位方面来看,中国人民银行隶属于国务院,只是国务院的一个职能部门,而从世界范围来看,凡是把稳定币值作为中央银行首要的或唯一的目标并取得较佳绩效的国家,其央行的法律地位都比较高,独立性都很强。如德国,它的中央银行就直接对国会负责,而不隶属于政府。

从人民银行的组织机构设置来看,基于人民银行的职责,理想的中国人民银行的组织机构应该像德国的联邦银行一样,是一个集立法(决策)机构、执行机构和监督机构于一身的综合体,这样才能使其政策有切实、科学的组织保障机制。《中国人民银行法》将货币政策委员会这一在国外惯常的决策机构定性为咨询议事机构,使中国人民银行的独立程度大打了折扣。此外,人民银行实行行长负责制,行长实际上既是决策者,又是执行者。把制定货币政策、进行宏观调控这样重大而艰巨的工作,压在一人肩上显然是不合适的,这只能使人民银行更听命于政府、从属于国务院。

从人民银行外部分支机构的设置来看,虽然已经按经济区划设立分支机构,但在具体落实上还缺少切实的行动,还需要相应的制度和条例来予以规范,否则无法从根本上解除人民银行对地方政府的依赖。

(3)人事独立性欠缺。

中国人民银行主要官员的任职缺乏明确的规定,行政机关、金融机关人事渗透过多,导致中国人民银行产生了高度的行政依附性。如货币政策委员会的11名成员,是由人行行长、两名副行长、一名计委副主任、一名经贸委副主任、外汇管理局局长、证监会主席、国有独资商业银行两名行长、一名金融专家构成的。其中除1名金融专家外,其余10名代表在一定程度上都可以说是政府官员,而且货币政策委员会通过货币政策议案采取一人一票,经出席会议的2/3以上的委员表决通过。这样的政策议案显然体现了极强的政府意志。在德国,政府官员也有权参加中央银行理事会议案的讨论,但他们没有表决权,只可以提出意见。这一制度安排正是维护中央银行独立性所需要的。

(4)经济独立性欠缺。

《中国人民银行法》虽规定了人民银行建立独立的

财务预算管理制度,不对政府财政透支或直接购买政府债券,但在微观运作上却没有规定违法者的法律责任。这样,人民银行经济独立性的落实,便取决于中央政府和中央财政的自治。从以往的历史经验看,缺乏有效的约束就不会有高度的自治,这便使得人民银行对其资金运用缺少可供操作的具体法律保障,从而不能有效地解决长期困扰我国的财政透支问题。

三

为能达到保持货币币值稳定这一目标,联邦银行拥有一系列影响价格运动的货币政策工具。它的货币政策以及货币政策工具总体上与德国经济体制的结构和职能,特别是金融系统有紧密的联系。一方面,金融领域的基本条件限定了中央银行的货币政策活动范围;另一方面,联邦银行的章程和货币政策也限定了金融市场发挥其职能和长期发展的基本条件。

德国开放的市场经济使其产生了充分自由化的资金和信贷市场,因此联邦银行不能直接控制价格的运动,只能通过影响商业银行的存贷款利率、资金市场利率和汇率来引导货币市场。通过货币市场,经过一个复杂的传送过程,这些冲击将影响非银行帐户的经营,最终影响对开支和价格的决定。

《联邦银行法》为联邦银行行使其货币政策职能规定了一个很宽幅度的利率和流动性政策工具。联邦银行从各个不同的方面影响货币市场的利率条件、环境和松紧程度,除了运用存款准备金制度、再贴现和公开市场业务三大货币政策工具外,还采用伦巴第信贷和有价证券回购两种独特工具来调节货币供应量。

伦巴第信贷是联邦银行的边际贷款工具,运用这种工具,联邦银行可使信贷机构得到以特定证券或其它金融证券为抵押的负担利息的贷款。伦巴第贷款利率作为弹性货币经营市场的一部分一般处在初级市场利率的较高限。从80年代中期起,联邦银行就对货币市场进行了一种更为灵活主动的调节方式,以债券回购协议的形式从事公开市场业务。目前这已成为中央银行提供基金的主要渠道。在这些回购业务中,联邦银行向信贷机构购买债券,但以信贷机构在指定期限内购回为条件。《联邦银行法》第21条规定了债券回购业务交易的法律授权以及债券回购交易的总体条件和环境。联邦银行与所有商业银行进行债券回购交易应遵循最低准备金制度,这意味着大约3600家信贷机构可以直接通过中央银行进行资本的再筹措^[2]。

中国人民银行由于长期以来受计划经济的影响,其货币政策的调控主要以再贷款和贷款规模管理等直

接手段为主。现在随着经济体制改革的深入开展和金融机构的多元化及运作机制的市场化,开始由主要依靠信贷规模管理的直接控制逐步转向以间接调控为主,运用存款准备金、基准利率、再贴现、再贷款和公开市场业务等货币政策工具来对货币信贷总量予以调节。1994年,中国人民银行设立了公开市场操作室,并于同年4月在银行间外汇市场上开始实际操作。但是,公开市场业务作为最灵活最有效的一种货币政策工具,在我国并未起到主导地位的作用,贷款限额仍是中国人民银行控制货币供应量的主要措施,货币政策工具的选择比较于德国中央银行而言,显然是单一多了,从而影响了我国宏观调控目标的实现。

此外,联邦银行从1974年开始依照货币增长的趋势来确定其货币政策,并每年宣布一个货币目标为社会公众和有关的经济代理人活动的方向指导。从法律上说,联邦银行可以自由选择它认为最适于指导其货币政策决定的货币政策策略。但在我国,由于中国人民银行对国务院的行政隶属性 and 制定执行货币政策的缺权性,使其在执行货币政策时往往受制于政府,无法自由选择最有利于实现我国货币政策目标的策略。

四

根据以上的比较分析可以看出,我国现行《中国人民银行法》对中央银行的法律地位的规定较为原则,可操作性不强,加之中央银行的宏观调控手段尚不到位,使中国人民银行职能的实施受到局限。同时,政府、财政部门从具体的经济工作出发,对中央银行的干预十分明显,中央银行的职能不能充分行使。因此,我们今后可以在建立符合市场经济要求的现代金融体制过程中借鉴德国中央银行法律制度来将其加以改进。

首先,修改《中国人民银行法》的有关规定,改变中国人民银行现存的隶属于国务院的关系,提高其法律地位,使之直接对全国人民代表大会负责,并相应地加强人民银行制定和执行货币政策的自主权。

在具体做法方面,可分两个阶段进行:第一阶段,从现在开始,在国务院的支持和领导下,建立健全独立的干部人事管理制度、独立的财政预算管理制度、独立的货币政策执行机制,完善中国人民银行的公共服务职能、宏观调控职能和金融监管职能,按履行职责需要重建垂直领导,配置合理的分支机构体系,并规范分支机构的职能,把《中国人民银行法》的有关规定具体化、制度化和实在化。第二阶段,在市场经济体制基本建立,信用意识和信用关系经过精心的培育和规范之后

走向健康与成熟,中央银行宏观调控的微观基础和市场条件基本具备之时,修订《中国人民银行法》,赋予中国人民银行更独立的法律地位,如可以在全国人大常委会里设立专门的金融委员会,使人民银行对其负责,以保障人民银行稳定币值的货币政策目标的实现,并与世界性的提高中央银行地位的潮流相一致。

其次,修改《中国人民银行法》的有关规定,改善中国人民银行的组织机构和人事制度。

(1)将货币政策委员会重新定性为中国人民银行制定和执行货币政策的决策机构,并明确规定其职责、组成和工作程序,减少其行政依附性。

(2)增设中国人民银行执行理事会,作为中国人民银行的执行机构,改变现存的人民银行行长负责制的状况,对理事会的人员组成、任期、任职条件和任免程序应有明确的法律规定,使其相对独立于政府。要明确规定政府可以派代表参加理事会的会议,但对讨论的议题只有建议权,而无投票权。

(3)设置银行监督委员会,使之与人民银行共同对整个银行体系进行总体监督和控制,负责领导人民银行的监察和内部业务稽核工作,对货币政策委员会和执行理事会的工作进行监督。

第三,在执行货币政策方面,中国人民银行应当采用以公开市场业务为主的间接调控手段。公开市场业务作为市场经济发达国家所普遍采用的一种货币政策工具,在我国市场经济逐步走向深入的今天,理应得到更好的发展。《证券法》已于1999年7月1日开始正式实施,这意味着我国的证券市场逐步走向规范化,更为我国公开市场业务的发展奠定了良好的基础。因此,中国人民银行也应制定相应的条例来规范金融市场,为公开市场业务的操作建立一个良好的外部环境。

最后,要明确规定各种违法行为应当承担的法律责任,充分发挥法律制裁作用。如果缺乏有效的约束,法律就会成为一纸空文,得不到真正的落实。因此,只有做到违法必究,才会使目前混乱的金融秩序得以好转,才能杜绝最有可能造成货币过量发行、诱发通货膨胀的财政透支行为。

参考文献:

- [1] 朱大旗. 试论我国中央银行独立性的法律确认与实现[J]. 法学家, 1998, (5): 90-95.
- [2] [德] 伯德·克罗斯科夫. 德国联邦银行及其法律制度[A]. 中国与德国——银行法律制度[C]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.