

Special report

巨变60年 货币政策非常时刻显身手

编者按:走到今天,中国人民银行已经整整经历了60年。而在此时刻,中国人民银行今天的政策,明天的动向成为万众瞩目的焦点。人们关心,中国人民银行将如何灵活使用其货币政策与财政政策协同促进经济增长,如何有效地维护我国金融稳定,并最大限度地减少来自全球的金
融危机冲击……

◎本报记者 苗燕



■链接 人民银行职能变迁

从1948年12月1日人民银行在河北省石家庄市宣布成立至今,已经走过了60个年头。在这60年中,随着不同时期的经济发展特点,人民银行的职能也发生了巨大的转变。从带有明显的“国家财政出纳”角色,逐渐演变成了职能明确的中央银行。

人民银行成立之初,被赋予了国家银行职能,承担发行国家货币、经理国家金库、管理国家金融、稳定金融市场、支持经济恢复和国家重建的任务。这一时期人民银行的机构带有为建国服务,为结束战争服务的特色,带有明显的国家政权集中资金、集中金融资源的特点。

1983年9月17日,国务院做出决定,由人民银行专门行使中央银行的职能,并初步确定了中央银行制度的基本框架。随着中央银行职能的确立,人民银行也开始把工作重心向宏观调控和金融监管方面转移。至此,人民银行作为中央银行的体制正式形成。

自1993年开始,人民银行机构设置从计划经济体制向市场经济体制转变的速度明显加快,已经开始向全意义上中央银行体制转变。尤其是《中国人民银行法》的通过,从法律的角度确定了人民银行的地位和基本职能。

货币政策变迁

由于长期实行计划经济,在20世纪80年代中期之前,中国尚无货币政策目标之说。1986年通过的《中华人民共和国银行管理条例》,首次将金融机构的任务界定为“发展经济、稳定货币、提高社会经济效益”;其后,这一表述逐渐演变为“稳定货币、发展经济”的双重货币政策目标。

1993年12月《国务院关于金融体制改革的决定》提出,我国货币政策最终目标是“保持货币的稳定,并以此促进经济增长”,这是对多年来我国货币政策双重目标的重大改革。

1996年,人民银行正式将货币供应量作为中介目标,开始公布M0、M1和M2三个层次的货币供应量指标。此后,现金发行量不再作为货币信贷计划中的控制指标,仅作为监测货币信贷形势的一个辅助指标。

1998年,人民银行取消了对国有商业银行的贷款规模控制,正式编制基础货币规划,货币政策操作向间接调控迈出了重要一步。信贷计划改为按年(季)下达的指导性计划,但仍将信贷总量指标作为经常性的监测指标。

随着中央银行的宏观调控方式从直接转向间接,人民银行从过去依靠贷款规模指令性计划控制,转变为根据货币政策中介目标,综合运用利率、公开市场业务、存款准备金、再贷款、再贴现等货币政策工具,间接调控货币供应量,保持币值稳定,促进经济发展。

(苗燕整理)

■大事记

1948年12月1日,中国人民银行在河北省石家庄市宣布成立。

1969年7月,人民银行总行与财政部合署办公。
1978年1月,人民银行总行与财政部正式分开办公,人民银行总行的内设机构恢复到14个司局。1978年末,人民银行的统一体制全面恢复。

1983年9月17日,国务院发布《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》,由人民银行专门行使中央银行的职能,并具体规定了人民银行的10项职责。

1984年1月1日,成立中国工商银行,经营原由人民银行承担的储蓄和工商信贷等商业银行业务,基本上实现了“政企分开”,初步确定了中央银行制度的基本框架。

1992年10月,国务院决定成立中国证券监督管理委员会,监管证券市场业务从人民银行分离出来。

1993年12月25日,国务院发布《关于金融体制改革的决定》,确定人民银行独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系。改革措施消除了人民银行追逐利润的动机,集中了总行的调控权,保证了货币政策在全国范围内的统一实施。

1994年1月1日起,对外汇体制进行了重大改革,实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制。

1994年以后,我国逐渐形成了以货币政策最终目标、中介目标、货币政策工具构成的货币政策框架体系。

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》,从法律上确定了人民银行的地位和基本职能,标志着中央银行制度进入了法制化轨道。

1998年以来,人民银行取消了对商业银行贷款规模的限制,改革存款准备金制度,恢复和扩大公开市场业务,积极创新货币政策调控工具,金融宏观调控机制实现了向间接调控为主转变。

1998年10月,人民银行对管理体制进行了重大改革。撤销了31个省、自治区、直辖市分行,在全国设立了9个跨行政区划的分行。这一改革,突出了中央银行组织体系的垂直领导,强化了中央银行实施货币政策的独立性。

1998年11月18日,中国保险监督管理委员会正式成立,人民银行将保险公司的监管权正式移交保监会。

2003年4月中国银行业监督管理委员会成立,人民银行把对银行业金融机构的监管独立出来,并最终形成了“一行三会”的金融监管框架。

2005年7月21日,实施人民币汇率形成机制改革,实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。

2005年8月,人民银行决定成立上海总部。

(苗燕整理)

▶▶ 货币政策:必须从国情出发

在治理通货膨胀防止通货紧缩的过程中,我们探索并积累了实施货币政策的一些经验。首先就是货币政策调控必须从我国国情出发,在充分考虑经济发展和就业增长的同时,做好维护价格稳定的工作。

通过实施货币政策创造价格稳定的良好环境,有利于最大限度地实现经济增长与充分就业等多目标间的协调一致”,上述人民银行人士对记者表示。

他指出,与行政手段相比,利率等价格杠杆的优势在于能够引导微观主体自发而有序地进行调整。因而,应该更加重视价格型工具的应用,发挥价格杠杆的基本配置功能,以适应市场经济发展的要求。

该人士表示,必须不断完善利率的市场形成机制,发挥金融市场在价格发现、资源配置、风险评估等方面的作用。同时,我国作为一个发展中大国,必须牢牢把握对国内经济的调控能力,坚持按照主动、可控、渐进原则推进汇率改革,增强汇率弹性,有利于提高调控货币信贷总量以及运用利率调节经济的能力,提高金融调控的自主性。

由于货币政策的有效性取决于传导机制的效率,因而,微观层面的金融企业改革和金融市场发展,有助于提高微观主体对货币政策反应的灵敏度。同时,作好政策沟通与预期引导,提高货币政策的有效性也是必不可少的。同时,应稳步推进金融市场发展、金融企业

▶▶ 适度宽松须审时度势

人民银行的一位分析人士指出,与此前的金融调控措施相比,本轮金融宏观调控更加注重货币政策的前瞻性和科学性,更加注重间接宏观调控机制建设,此外,也更加注重货币政策与其他经济政策的协调配合。他认为,在一系列调控措施的综合作用下,近几年来货币信贷增长总体上控制在基本适度的水平,为维护总量平衡发挥了重要作用。金融调控政策和其他宏观经济政策的密切配合,有力地促进了经济又好又快发展,并为推进结构性改革争取了宝贵的时间。

对外经贸大学金融学院副院长丁志杰指出,在实施适度宽松的货币政策过程中,要审时度势,要有所为又要有所不为。他说,货币政策主要是调节总量的需求管理政策,在调总量的同时也能在一定范围内调结构。例如,可以运用各种手段和工具,积极引导各种资金投向国家重点支持的行业、领域或项目,从而促进产业结构、出口结构调整。但是,货币政策的主要着力点不是调结构,夸大货币政策的作用可能适得其反。

因此,他认为,要平衡好宏观调控需要和微观主体利益的关系。在经济下行时期,银行从自身利润最大化的角度考虑可能收缩业务,实施适度宽松的货币政策,不是要求银行盲目扩大信贷规模,而是更加注意风险管理,以免给金融体系稳健运行留下隐患。降息可能对银

行产生不利影响,降低存款准备金率可以减轻银行的经营成本,两者可以配合使用。政策组合得好,宏观调控政策也容易实施,同时也缓解了银行面临的压力。

要全面权衡政策的短期和长期影响。为应对当前的金融风暴,各国采取扩张的货币政策,特别是发达国家,通过降息和注入流动性来抵御衰退。当前采取宽松的货币政策是必要的,也是明智的,但要注意到可能带来未来的长期通货膨胀压力。如果只看到亚洲金融危机后出现的通货紧缩,那可能会使对未来经济形势的认识出现偏差。

业内人士还建议说,在经济金融全球化不断发展的背景下,要特别注重研究和完善新形势下的货币政策调控。要进一步探索完善对物价稳定的监测与度量,不断增强货币政策在引导和稳定预期中的重要作用,改进货币政策调控框架。

对于如何实施适度宽松的货币政策,人民银行在不久前发布的《2008年第三季度货币政策执行报告》中表示,将根据形势变化及时启动保障经济金融稳健运行的各项应对预案,加强国际合作,应对金融危机的不确定冲击。加强对国际金融市场演变的监测,密切关注国内经济金融形势变化,及时制定、完善和启动应对各种紧急情况的预案。同时加强国际合作,提升市场信心,维护金融市场和金融体系稳定运行。

▶▶ 调控:从直接到间接

由于不同时期宏观经济体制、运行机制和微观基础不同,因此货币政策调控目标手段和手段并不相同。

人民银行相关部门的人士介绍说,在计划经济时期,货币政策目标隐含于信贷政策之中,按计划实现银行存放款的控制目标,按市场变化控制现金的投放回笼,体现了货币政策的目标和调控方式。而改革开放以后,伴随着人民银行专门行使中央银行职能,货币政策体系逐步完善。在1998年取消贷款规模之前,货币政策调控的特点是主要依靠对信贷及现金规模的直接控制来管理、调节经济运行,防止通货膨胀,促进经济增长。

随着社会主义市场经济体制的建立和完善,1998年人民银行取消对商业银行的贷款规模控制,货币政策向间接调控过渡,对间接调控机制和价格型调控手段的运用逐步加强。货币政策根据经济运行状况不断调整,既成功治理了通货膨胀,又有效地防止了通货紧缩,在促进国民经济稳定发展中发挥了越来越重要的作用。

资料显示,改革开放30年来,我国共经历了六次较大的宏观调控,其中包括五次反通胀(1980年前后、1985年前后、1988—1989年、1993—1995年和2003年以来)和一次反通缩(1998—2002年)。前两轮宏观调控,主要是由于计划经济体制的影响较大而偏重以行政的、直接调控的手段为主。其后的宏观调控虽然行政手段还比较明显,但经济手段的作用已越来越重要,并注重使用公开市场操作、存款准备金率、存贷款利率等工具对经济进行间接调控。

近两年来,由于影响中国经济发展的不确定性因素加大,货币政策的调整也趋于频繁,同时,也更加凸显出货币政策在宏观调控中的作用。

在经济高速增长背景下,2006年经济运行中贸易顺差过大、投资增长过快、货币信贷投放过多等问题仍未缓解,特别是由国际收支顺差导致的银行体系流动性偏多矛盾继续加剧,人民银行三次上调存款准备金率1.5个百分点,加息0.54个百分点。2007年,经济运行中出现了由偏快转向过热的风险,并且主要在食品涨价的推动下,通货膨胀压力明显上升,三季度,货币政策因此由“稳健”调整为“适度从紧”,四季度又调整为“从紧”,在开展公开市场操作的同时,10次上调存款准备金率共5.5个百分点,6次上调金融机构人民币存贷款基准利率,同时加强了对外商银行信贷规划的指导。

一系列措施的出台有效地控制了通货膨胀形势,CPI同比涨幅在2008年2月达到高点后开始下行。2008年下半年开始,通胀情况开始出现缓解,但受美国次贷危机等影响,经济增速出现了明显放缓的趋势,通缩压力也开始显现。为此,今年11月初,人民银行再次将货币政策由“从紧”调整为“适度宽松”,这也是我国10年来首次提出“适度宽松”的货币政策。人民银行不仅取消了对商业银行的信贷规模管控,还调整了央票的发行方式,并采取大幅降息、大幅下调存款准备金率等方式来释放流动性,保证了货币信贷市场的稳定。



苗燕整理