



如何建设好现代中央银行制度

□ 张晓晶



党的二十大报告提出,“建设现代中央银行制度”。这为深化金融体制改革、推进经济金融治理现代化、走中国特色金融发展道路指明了重要方向和着力点。

中央银行制度的演进与重塑

自17世纪中晚期瑞典央行与英格兰央行建立以来,央行制度的演进已经持续了三个多世纪。尤其是20世纪初叶美联储创建以来,历经大萧条、大通胀(20世纪60年代中期到80年代中期)、大缓和、大衰退(2007—2009年的国际金融危机)以及最近的新冠肺炎疫情大流行,各国央行在环境持续变化的挑战中不断“成长”和“成熟”。

尽管央行制度的变化很难用一个统一的模式来加以描述,但以下四个方面的演进特征却非常明显:一是从金属可兑换性(作为目标或约束)到法定货币。历史上,法定货币充其量只是应付战争需要的权宜之计,搞不好就是背信弃义。今天,法定货币则以机构信誉或国家信用为基础,是一种信用货币。二是中央银行从私人治理转向公共治理。尽管美联储具有部分私营性质,但没有人质疑其公共治理特征。二战后大多数央行都实施了国有化。三是在国家(或地区,如欧元区)层面的集中支付系统。大型支付系统的国家垄断在20世纪中叶成为国际标准。四是央行职能的扩展。央行不仅要承担最后贷款人的职能,而且要成为最后做市商——既不局限于救助传统银行和金融中介,还要针对更广泛的金融市场和金融产品进行救助。2008年国际金融危机以来,这一趋势在主要发达经济体中十分凸显。

需要强调的是,央行本身是经济金融发展到一定阶段的产物,因此,央行制度的规定性,也会随着时代的变迁而不断被重塑。正如伯南克在《21世纪货币政策》中所说,由于通胀与失业关系减弱、正常利率水平长期下行以及系统性金融风险不断增加,使得美联储需要突破很多教条,形成新的政策框架。特别是2008年国际金融危机对于“主流”货币政策理论与实践的双重冲击,引起对现代中央银行制度的反思和重塑,这涉及价格稳定与金融稳定的双目标,货币政策与宏观审慎双支柱,货币政策与其他相关政策(特别是财政政策)之间的协调配合以及央行的独立性等。

现代中央银行制度的基本内涵

尽管在不同时期,央行的政策框架(含目标和工具)与治理结构各不相同,但发展到今天的中央银行,即所谓的现代中央银行,都对货币政策、金融体系的稳定以及金融基础设施的核心要素(支付清算)负有重要责任。围绕央行这些职能以及为实现这些职能而进行的制度安排,就构成现代中央银行制度的基本内涵。这涉

及政策目标、政策工具以及治理机制。

第一,政策目标。价格稳定现在是大多数中央银行的主要目标,这要么是因为明确的立法授权,要么是因为想达成更一般性的目标(如可持续经济增长)也需要物价稳定。然而,价格目标并不是唯一的,所有中央银行都需要考虑其他目标:从货币金融层面讲,包括物价稳定与金融稳定;从实体经济层面讲,则是促增长与稳就业。由单一目标(如通胀目标)到多元目标,体现了经济社会发展对于央行提出的新要求,但也带来多重目标间的潜在冲突。

第二,政策工具。根据丁伯根法则,一个目标至少需要一种有效的政策工具,现代中央银行需要形成与“多目标”相匹配的“多工具”政策框架。比如,只追求价格稳定,按经典的宏观经济学理论,只需要利率工具就够了;但现在要顾及金融稳定,那么就还需要宏观审慎政策工具。此外,经济大环境的变化也需要工具创新,这包括量化宽松购买更广泛的金融资产、融资换贷计划、负利率和收益率曲线控制等。

第三,治理机制与央行独立性。按照教科书中的标准说法,中央银行的独立性包括目标独立性和工具独立性。一般来说,央行在目标独立性上较弱,因为政策目标往往是政府制定的;但在工具独立性上较强,即央行采用什么样的政策工具来达到既定目标,有较大的裁量权。央行的独立性反映在其治理机制上,主要是央行与政府的权利义务关系。中央银行独立性是相对的,虽然货币政策操作具有较强的独立性,但维护金融稳定需要中央银行与政府协调配合。良好的财务实力和稳健的资产负债表是现代中央银行保持独立性的重要前提。国际金融危机和新冠肺炎疫情改变了主要发达经济体的货币政策框架,以量化宽松和大规模扩表的方式投放流动性成为常态,鼓励财政赤字货币化的现代货币理论(MMT)也颇受青睐,这些均对中央银行独立性构成了一定的挑战。

正如党的二十大报告中指出的,中国式现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。现代中央银行制度也不例外。以

上提到的现代中央银行制度的基本内涵,包括政策目标、政策工具、治理机制,都是当前我国建立现代中央银行制度的要件;但更重要的是,我们还要有“基于自己国情的中国特色”,这体现在中国共产党的领导、以人民为中心的发展思想、社会主义市场经济体制等基本遵循,这些都将在塑造现代中央银行制度的中国特色方面发挥重要作用。具体来说,就是要将党的领导落实到央行治理机制中,将以人民为中心落实到央行政策目标中,将社会主义市场经济原则落实到央行政策工具中。

建设现代中央银行制度的推进措施

建设现代中央银行制度,要聚焦服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三项重点任务,围绕政策目标、政策工具、治理机制三方面基本内涵展开。

第一,健全货币政策框架。一是完善货币政策目标体系,在多重目标中寻求动态平衡。以币值稳定为根本,更加重视经济增长、充分就业和“双碳”目标等。二是丰富货币政策工具体系,发挥总量和结构双重功能。健全基础货币投放机制和货币供应调控机制,保持货币信贷总量合理稳定增长。创新结构性货币政策工具,引导金融机构优化信贷结构,支持普惠金融、绿色发展、科技创新等重点领域和薄弱环节。三是疏通货币政策传导机制,健全市场化利率形成和传导机制。健全利率走廊机制,引导市场基准利率围绕央行政策利率中枢运行。强化市场基准利率培育,发挥国债收益率曲线在货币政策传导和金融资产定价中的重要作用。

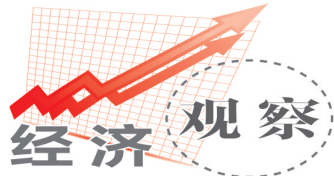
第二,完善现代金融监管。一是依法将各类金融活动全部纳入监管。协调各方,利用大数据,确保全国一盘棋,监管无死角。二是构建权责一致的风险处置机制。按照“谁审批、谁监管、谁担责”的原则,依法依规压实各方的风险处置责任。金融监管部门承担所监管机构的风险处置责任。人民银行承担系统性金融风险处置责任。地方健全党政主要领导负责

的财政金融风险处置机制,承担风险处置属地责任。三是处理好防范系统性风险和道德风险的关系。市场经济的本质是法治经济,各市场主体依法承担经营失败损失的法律责任。大规模的“他救”是特定历史时期的特殊安排。“自救”应成为当前和今后应对金融风险的主要方式。“自救”能力来源于市场经济下机构的股东出资和可持续经营产生的收益,“自救”的动力和自觉性来源于有效的监管。

第三,加强中央银行与其他部门的协调配合。中国人民银行与财政部同属国务院组成部门,在党中央、国务院的统一领导下,财政政策与货币政策在协调联动方面具有天然的体制优势。中央银行支持积极财政政策实施,保障国债顺利发行,支持地方政府规范融资,央行上缴结存利润以拓宽财政政策空间。中央银行加强与地方金融监管协调配合。强化中央银行的宏观审慎和系统性风险防范职责,明确地方金融监管职责,协调建立中央与地方金融监管、风险处置、金融消费者权益保护、信息共享等协作机制。

第四,实行独立的财务预算管理制度。央行的相对独立性是其有效执行货币政策的必要条件,而财务独立性又是央行获得相对独立性的重要前提。一方面,实行中央银行独立的财务预算管理制度,对人民银行承担金融稳定和改革成本应当年计提拨备,按程序尽快核销,并充实中央银行的准备金和资本,实现央行资产负债表的健康可持续,进而保障人民银行依法履职,实现币值稳定和金融稳定,并以此促进充分就业和经济增长。另一方面,在加强财政、货币政策协调配合的同时,也要在财政和央行两个“钱袋子”之间建立“防火墙”,区分开“财政的钱”和“央行的钱”,防止财政赤字货币化。

(作者系中国社会科学院金融研究所所长、研究员,国家金融与发展实验室主任)



产业政策要发展和安全并举

□ 杨振

中央政治局召开会议分析研究2023年经济工作时,确立了支撑明年经济高质量发展的五大政策体系,其中明确提出产业政策要发展和安全并举。当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,传统产业政策必须顺应发展阶段转换,需要尽快实现产业政策转型。但产业政策往何处转型以及如何实现转型,特别是怎样定位未来产业政策中的政府职能,尚存分歧。此次会议提出的“发展和安全并举”,无疑是对当下产业政策转型的最新要求和精准定位。

准确把握产业政策的新要求,有必要厘清我国产业政策及其转型的演化逻辑。我国的产业政策到底因何而起?20世纪80年代初,国内围绕经济体制改革方向进行了激烈讨论,1984年党的十二届三中全会确定建立“有计划的商品经济”,1992年党的十四大又作出了“建立社会主义市场经济体制”的重大决策。如何从计划经济平稳过渡到商品和市场经济,成为当时摆在我们面前的重大问题。在这个重要的经济体制转型期,日本、韩国等国家和地区积极承接产业转移、通过产业政策主动干预产业发展路径的东亚模式,引起了全球尤其是我国的关注。我国的产业政策也伴随着经济体制改革的全进程,成为国家宏观调控下发挥市场配置资源作用的政策工具之一。由此看来,我国的产业政策并不是因弥补市场失灵而起。恰恰相反,它协助了“从计划到市场”的经济体制转型。

此后,通过制定产业政策壮大产业规模、调整产业结构、选择产业技术路线,对特定产业、企业或技术进行选择干预,以非普惠性政策措施挑选并奖励“市场赢家”,成为传统产业政策运行的核心逻辑。毋庸置疑,这一套选择性产业政策有力支撑了我国经济高速增长。当然,产业政策也并非“放之四海而皆准”,需要有保障其有效实施的基础要件。经验表明,选择性产业政策能否成功实施,与国家发展阶段、产业技术水平、对外经贸格局等因素息息相关。

从国家发展阶段看,过去我国经济发展中的短板很清楚,产业政策只要按照“雁行理论”效仿先行国家,就容易形成产业比较优势。政府此时利用选择性产业政策,可有效降低市场的“试错”成本。从产业技术水平看,先行国家已经探索过的成熟技术具有相对明确的技术标准和技术路线,后发国家引进技术时选择错误技术路线的可能性大大降低。过去我国产业技术水平与发达国家存在显著差距,实施选择性产业政策也存在一些有利条件。从对外经贸格局看,过去我国依赖大规模出口和向外型发展,资源和市场“两头在外”的加工贸易占比较高,政府在产业价值链的中低端环节实施选择性产业政策,积极参与全球产业链供应链体系,也会对发达国家高附加值环节分工形成支撑。

也就是说,在发展追赶阶段,技术水平较低、产业价值链处于低端环节的条件下,政府实施选择性产业政策面临的不确定性较小,可以有效利用“后发优势”,将产业政策重心统一到经济高速增长上来,并以此为主线促进产业规模扩张。但未来哪些产业能够成为发展新动能,什么样的产业结构更合理,政府并不比市场更具信息优势;在高科技产业革命背景下,我国部分企业和行业逐步走向全球产业技术前沿,未来技术路线选择面临更大不确定性;而随着逆全球化思潮沉渣泛起,利用国际分工体系的机制成本增加,全球产业链供应链不稳定性增强,我国产业向价值链高端环节攀升过程中也存在产业链供应链断裂的安全隐患。

显然,随着我国经济高质量发展的内外部形势变化,支撑传统产业政策实施的基础条件发生了重大变化,产业政策体系转型已经十分迫切。当下,将产业政策重心统一到高质量发展上来,并以此为主线提升产业发展质量、保障产业安全,已经成为我国产业政策转型的主要目标。前

几年,中央反复强调“产业政策要准”,就是要避免出现“选择性偏差”,把产业政策准确定位到结构性改革方向。当前,中央因时而变,强调产业政策要发展和安全并举,也是与国家发展阶段变化、产业技术水平提升、对外经贸格局演变相适应的。

在这样的背景下,新的产业政策体系,必须提供公平竞争市场环境、营造全员参与创新氛围、稳固产业链供应链合作机制,以此识别出“真正的市场赢家”、筛选出“正确的技术路线”、构建起“安全有韧性的产业链供应链”。这正是产业政策发展和安全并举的核心要义和政策重心。不难理解,“发展”的政策导向是高质量而非高速度,而“安全”的重点则是提升产业链供应链韧性和安全水平。

促进产业高速增长的产业政策,并不会“自然”支撑高质量发展。要实现这一政策目标,传统产业政策需加快实现两个转型:一是由选择性产业政策逐步转变为功能性产业政策。政府通过维护公平竞争,降低交易成本,放宽产业准入,形成更有助于市场运行和竞争机制发挥作用的制度环境。二是由差异化产业政策逐步转变为普惠性产业政策。政府的职能和行为,更多聚焦到为产业创新发展提供普惠的制度环境,逐步减少针对少数目标产业、目标企业和目标技术的补贴。

值得注意的是,产业链供应链的韧性和安全,是具有重大外部性的公共产品。功能性和普惠性产业政策,虽然可以为产业中的个体企业提供更好发展环境,但产业链供应链的经济本质是在市场专业化分工基础上形成的合作关系,个体企业缺乏协调产业链整体复杂合作关系的内在激励,客观上存在一定程度的市场失灵。因此,要提升产业链供应链韧性和安全水平,政府当然责无旁贷:站在产业链供应链整体高度,厘清短板和堵点,挖掘长板和优势,促进上下游融通协同,为关键环节提供更精准政策支持。一言以蔽之,政府要以产业链思维为导向构建良好的产业链生态,以此提升产业链供应链韧性和安全水平。



(上接1版)

始终坚持勇于自我革命。习近平总书记指出,一个人也好,一个政党也好,最难得的就是历经沧桑而初心不改、饱经风霜而本色依旧。新时代我们党在革命性锻造中更加坚强有力,关键在于找到了自我革命这一跳出治乱兴衰历史周期率的第二个答案。党的二十大报告指出,“全党必须牢记,全面从严治党永远在路上,党的自我革命永远在路上”,彰显了我们党以伟大自我革命引领伟大社会革命的坚强决心。新征程上推进自我革命,就是要聚焦自我净化,着力落实新形势下党内政治生活若干准则,深入开展对党忠诚教育、理想信念教育、党性党风党纪教育,引导党员干部坚定理想信念宗旨,

自觉抵御各种腐朽思想侵蚀。聚焦自我完善,完善党的自我革命制度规范体系,推进政治监督具体化、精准化、常态化,健全干部全方位管理和经常性监督体系,增强对“一把手”和领导班子监督实效,引导干部养成在严的基调下工作和生活的习惯。聚焦自我革新,坚持与时俱进、守正创新,完善党的自我革命制度规范体系,纵深推进党的建设制度改革,推动各方面制度更加成熟、更加定型,把党的建设制度优势更好转化为发展优势、治理效能。聚焦自我提高,加强干部思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练,增强党员干部推动高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领,永葆党员干部队伍生机活力。

始终坚持弘扬赶考精神。习近平总书记指出,功成名就时做到居安思危、保持创业初期那种励精图治的精神状态不容易。我们党立志千秋伟业,赶考永远在路上。党的二十大报告向全党同志发出“三个务必”的谆谆告诫,既回应历史又启迪未来,彰显了我们党一以贯之的赶考之心、赶考之志,回应的是时代之考、使命之考。围绕不忘初心、牢记使命,大力弘扬以伟大建党精神为源头的中国共产党人精神谱系,用好活用红色资源,抓好红色教育、赓续红色基因,激发广大党员干部“拼”的精神、“闯”的劲头、“创”的勇气,汇聚推动治蜀兴川再上新台阶的强大精神动能。围绕谦虚谨慎、艰苦奋斗,大力弘扬党的光荣传统和优良作风,以中国式现代化引

领四川现代化建设,以成渝地区双城经济圈建设为总牵引,以“四化同步、城乡融合、五区共兴”为总抓手,坚持“讲政治、抓发展、惠民生、保安全”工作思路,全力以赴拼经济搞建设,坚决把习近平总书记为四川擘画的宏伟蓝图变为美好现实。围绕敢于斗争、善于斗争,加强干部斗争精神和斗争本领养成,在重大斗争中磨砺干部、选拔干部,着力增强干部防风险、迎挑战、抗打压能力,依靠顽强斗争打开事业发展新天地,努力走出一条把握时代大势、符合发展规律、体现自身特色、服务国家全局的现代化之路,在全面建设社会主义现代化国家新征程上奋力谱写发展新篇章。

(作者系四川省委常委、组织部部长)