

# 提高基层央行 货币政策有效性的探析

●王清星 王清芳

## 一、引言：由新形势引发的微观思考

银行监管职能的剥离和《中国人民银行法》修正案的颁布实施，使中央银行的工作性质进一步宏观化、社会化、专业化。同时，社会各界对货币政策的决策水平和执行绩效也给予了更高期望。制定和执行货币政策，是中国人民银行（简称央行，以下同）工作的重中之重。新修订的《中国人民银行法》从法律的角度对此再次确定并予以强化。作为央行的派出机构的基层央行，处于神经末梢的地位，能否结合当地实际，贯彻执行好货币政策，直接关系到宏观调控的绩效。

当前，我国经济发展正处于一个重要的关口，加强和改善宏观调控，是今年我国经济工作的一项重大的任务。我国正处于经济周期上升阶段，经济自主增长机制作用逐渐增强，但经济运行中还存在不少矛盾与问题。“切实加强和改善金融调控，在促进经济发展的同时，防止通货膨胀和金融风险”，面对此项艰巨的任务，及今后的宏观调控工作，在新体制下，基层央行能否认真贯彻执行好货币政策，提高货币政策传导的有效性，支持国民经济平稳运行，直接关系到大局。

## 二、对货币政策有效性理论的简要述评

20世纪30年代凯恩斯理论形成以来，西方学术界就货币政策有效性问题引发了激烈的争论，并形成不同的学派。早期凯恩斯主义者一个普遍的倾向是强调财政政策在稳定经济中的作用，而不是重视货币政策的作用（但后来他们也承认：货币很重要）；货币主义者则认为，由于人们对价格水平的预期会随着价格的变化而变化，因而货币变动引起的收入等实际变量变动只能在短期内存在，在长期却

是中性的；理性预期学派则认为，经济主体对政策作用的结果作出理性预期，并作出相应的反应，因而被预期到的政策是完全无效的，即否定货币政策的有效性；新凯恩斯主义者强调，由于工资和价格的粘性，即使是被预期到的政策，也会对实际变量产生影响，因此完全肯定货币政策的有效性。

1984年以来，随着中国货币政策实践的不断深入，中国理论界对货币政策的有效性也进行了热烈的讨论。关于货币政策能否有效发挥调控作用，关于目前货币政策为何难以发挥作用，许多学者从不同角度给予了解释。

由是观之，虽然理论界对货币政策有效性的看法不同，关于中国货币政策有效性的原因也各异，但有一点是不争的事实，即当今世界各国都试图利用货币政策来调节和影响经济。积极发挥货币政策的作用，乃是各国共同的努力方向。

## 三、影响基层央行货币政策有效性成因分析

借鉴已有的研究成果，深入了解货币政策有效性的理论问题，我们知道，制约货币政策作用的发挥，有宏观经济层面的因素，有货币政策传导机制等多方面的因素。就微观层面的影响看，由于我国地域广阔，经济金融发展水平的地区性差异很大，这使得货币政策地区性效应也不尽相同。在中国现行体制下，由于制定货币政策未能充分考虑区域性的经济特征，缺乏切实可行的区域性货币政策。强制性的制度安排由于不能很好适应当地经济状况，即贫困地区的货币政策与经济发展脱节。这是导致基层央行货币政策绩效不佳的重要因素。

我国的基本国情和经济发展现状，决定了我国的货币政策目标的多重性。如为解决就业、“三农”、

贫困生上学等问题而出台的货币信贷政策,一方面很大程度上与商业银行盈利性原则相冲突,另一方面这些政策多以“意见”的形式下发,缺乏督导的刚性约束,从而使政策在基层实施效果不佳。如在一些县域,助学贷款和下岗人员再就业贷款政策实施了一段时间,中央各部委也下发了相关的配套政策,但辖区的助学贷款发放数量依然不大,下岗职工再就业贷款则更少。这一问题引发了对我国一个重大货币理论问题的反思,即中国货币政策目标在实践中究竟是坚持单一目标抑或双重目标?即出现上述的“多重目标约束”的现实困境。

目前,基层央行执行货币政策的手段有限,且传导渠道单一。就操作工具而言,一般限于再贷款、再贴现和窗口指导,然而这些工具的应用又受到较多的限制,如再贷款仅限于支农再贷款和地方商业银行经营性再贷款,贷款的期限、对象、用途被框定,基层央行无主动权可言;窗口指导由于缺乏必要辅助手段加以保证,作用也很有限;再贴现受限额的制约,其作用的发挥也大打折扣。从目前一些县域支行的情况来看,货币政策手段主要是支农再贷款,且主要集中对农信社发放,在这项工作上县支行的实际职责就是执行对再贷款的调查、管理和检查,在具体的放贷规模、期限上无自主权;而其它的货币政策工具如再贴现等业务,县支行基本上没有发生,从而难以真正发挥调控作用来引导信贷资金投向。另外,由于基层央行货币政策传导渠道单一,路径狭窄,目前,货币政策传导渠道主要是“中央银行——金融机构——企业或居民”,由于欠发达地区金融市场很不健全,货币政策通过金融市场的传导起不到应有的作用。为此,阻滞了货币政策目标的有效实现。

从金融机构来看,商业银行至今普遍建立了风险约束机制,这虽对防范金融风险起到了一定的作用,但也致使信贷激励与约束机制极不健全,主要表现在:一是目前信贷员虽然责任重大,承担包贷包收、终身责任的高风险,但并未能享受到相应的收益。二是激励机制不健全,物质激励不足,激励手段与措施落实不到位。三是缺乏科学的信贷考核机制,忽略了对信贷人员市场营销能力与业绩的认可。而基层金融机构只有信贷推荐权,但却承担收贷收息的责任,对信贷员实行的第一责任人终身制,导致放贷过于谨慎,导致“宁可不贷,也不敢错贷”的现象,这导致货币政策实施受阻。同时,信贷决策权的上交,决策环节多,也减缓了货币政策传导的时效,甚至出现中断现象。

在经济实体层面上,一方面由于多数中小企业产品结构不够合理,技术含量低,产品竞争力不强等原因,导致企业经营状况不佳。再加上原始积累薄

弱,资产流动性差,缺乏有效的易于变现的资产抵押,而目前经济欠发达地区担保体系又不健全。在这种情况下,银行对中小企业贷款极为谨慎,贷款总量难以达到一个较快的增长。目前在一些县域,符合放贷要求的企业较少,基层金融机构贷款发放风险加大。如助学贷款和小额农贷因其工作量大、风险与效益的不对称致使商业银行不愿意发放。而另一方面,对极少数支柱产业、品牌企业,却出现信贷资金“拥挤”的现象。因此,“贷款难”、“难贷款”并存的现状,造成货币政策传导机制的梗阻。

社会信用环境欠佳,企业逃废债务现象的存在,严重影响了银行增加信贷投放的积极性,城镇社会保障体系的不健全,农民收入增长缓慢,子女教育、养老医疗、住房等支出(或支出预期)的增加,使人们对未来生活保障缺乏信心。从而影响了货币政策在基层的实施效果。

#### 四、提高基层央行货币政策绩效的路径选择

针对制约基层央行货币政策有效发挥的经济运行环境与货币政策传导机制等方面存在的问题,在积极深化央行自身改革的同时,稳步推进商业银行改革,加快推进社会信用体系建设、经济实体健体强身,并对它们进行合理的引导等都是非常重要的条件。基层央行加强与政府、企业、商业银行及监管部门的合作与协调,将有利于提高货币政策传导的绩效。

(一) 提高认识,转变观念,加强基层央行队伍的建设。银行监管职能分离后,在新的体制下,基层央行员工要进一步提高对贯彻执行货币政策工作重要性、艰巨性的认识,增强工作的信心。“切实实施人才战略,不断提高央行干部队伍素质,加快建设一支适应新形势下履行央行职能需要的学习型、研究型、专家型、务实型和开拓型的干部队伍。”这是做好金融宏观调控工作的前提与保证。基层央行应通过加强对职工的学习教育活动,帮助职工了解、正确分析当前形势,明确认识到人行职能调整后,任务更重了、责任更大了,要按照“五型”干部的要求,不断提高基层央行干部队伍自身的综合素质。

(二) 深化央行内部管理体制。针对现有货币政策管理体制、机制等方面存在的问题,为更好适应新体制下央行的工作要求,增强基层央行货币政策的绩效,今后应着力抓好几项工作:

一是实行区域性货币政策,提高货币政策的针对性和有效性。由于我国经济金融状况地区间差异

性的存在,因此在制定货币政策时,既要兼顾一致性,更要充分反映差异性。一方面,基层央行要认真做好统计和信息反馈工作,为总行科学制定货币政策提供参考依据。要加大对货币政策执行效果的调研力度,把国家的货币政策与本地实际情况有机的结合起来,不断提高货币政策执行水平。另一方面,在与国家的货币政策相互协调的前提下,授予大区行根据辖区经济金融运行整体特点及货币政策实施情况,适当制定切实可行的区域性货币政策的权限,以提高货币政策的实效性针对性。

二是对基层央行适当放权,增强基层央行执行货币政策的主动性与实效性。在监管职能分离后,由于基层央行对当地经济金融情况比较了解,适当给基层央行放权显得尤为必要。如在再贷款限额、范围与期限,再贴现规模等方面。基层央行要加强货币政策督导的刚性约束,通过定期或不定期加大对金融机构执行货币政策情况的监督和处罚力度,真正把货币政策执行落到实处。树立货币政策权威,增强货币政策的有效性。

三是发挥市场在货币政策调控中的作用,探索货币政策与商业银行激励机制相容的新途径。坚持用科学的市场调控手段实施货币政策,搞好宏观管理。鼓励商业银行创新,使货币政策引导与商业银行利益激励相兼容。随着我国金融现代企业制度改革的逐渐深入,要增强货币政策的有效性,就必须处理好这一问题!

四是基层央行要进一步改进金融服务工作。金融服务是贯彻执行货币政策的基础,货币政策是金融服务的导向,基层央行的金融服务要贯穿货币政策职能履行过程的始终。

(三)继续深化商业银行改革。通过商业银行股份制改造,完善公司治理结构,提高商业银行对央行货币政策间接调控的敏感性。改变目前信贷管理过于集中的局面,适时下放信贷额度,在制定信用评级标准时,要充分考虑各地经济发展的差异,适当降低中西部欠发达地区的项目评级标准和条件,适当体现地区间的倾斜政策。探索信贷约束激励机制,针对当前这方面存在的问题,可通过对信贷人员采用:A(基本工资)+B(奖金)+C(风险津贴)三位一体的新型报酬体系,以创新收入激励机制,充分调动信贷人员营销贷款的积极性。

(四)稳步推进社会信用体系建设,为货币政策传导营造良好的环境。管理信贷征信业,这是央行职能调整后两项新职能之一。企业和个人信贷征信体系建设是征信业发展的重要组成部分,也是征信体系的重点。根据人总行2004年初的部署,“争取用一到两年时间建成企业和个人征信体系基本框架”,

基层央行应加强与地方有关政府部门和经济组织的协调工作,尽快完善辖区企业和个人征信系统软、硬件建设,不断提高信用管理的能力与水平,大力推进金融安全区和诚信区建设,提高公众信用意识,同时依法维护社会信用。另外,应尽快建立起由政府出资、多方入股的中小企业贷款担保机构,促进商业银行加大对中小企业放贷力度,为央行货币政策有效实施提供良好的外部环境。

(五)重塑微观经济主体行为。提高货币政策绩效,还需要企业与居民的投资与消费行为对货币政策与金融变量富有弹性。在这方面,一是加快企业改革,培育更多符合市场要求的现代企业。二是灵活运用再贷款工具,引导商业性金融、政策性金融、合作性金融及其他金融组织加大对辖区具有比较优势的产业、基础设施建设“三农”发展、中小企业与县域经济、非公有制经济、个人消费信贷等领域的信贷投放,促进地方经济发展。三是正确引导公众预期,提高公众对我国经济长期持续发展的信心,对未来形成合理预期。

(六)将多方协调机制落实好。在金融营运中,各主体之间,如政府与金融机构、金融机构与企业和个人之间,甚至监管部门与金融机构之间会不可避免地发生磨擦和矛盾。为此,基层央行应主动强化与政、银、企之间的协调职能。建立和完善辖区的金融稳定协调机制,可采用定期会面,通报工作情况,共同研究制定相关的辖区金融政策等措施,以搭建信息共享平台,使各方能充分掌握连续性的货币政策信息和监管信息,为增强基层央行货币政策的实施效果,创造良好的环境。

## 参考文献:

- [1] 周小川. 求真务实,开拓创新,认真做好金融调控工作[J]. 中国金融,2004,(5).
- [2] 崔建军. 货币政策有效性研究述评[J]. 经济学家,2004,(2).
- [3] 谢平. 新世纪中国货币政策的挑战[J]. 金融研究,2000,(1).
- [4] 张翔. 货币政策的微观层面:基层央行职能与绩效[J]. 金融研究,2002,(5).
- [5] 郭力等. 论我国中央银行在金融宏观调控及稳定中的主导核心作用[J]. 金融研究,2004,(1).

(作者单位:王清星,厦门大学经济学院,福建省厦门市361005;王清芳,人民银行资源县支行,资源县 541400)

(责任编辑:陈恒丹)