

澳大利亚的金融改革之路

吴崇伯

改革的由来

澳大利亚的金融机构由银行、专业金融机构和非银行金融机构组成。银行系统中形成了以澳大利亚储备银行(中央银行)为中心,包括商业银行和储蓄银行在内的银行体系。专业金融机构主要有澳大利亚联邦开发银行、澳大利亚资源开发银行以及澳大利亚基础产业银行等,它们主要根据国民经济主要部门发展的需要而设立。非银行金融机构种类繁多、数量巨大,包括建筑协会、金融公司、保险公司、商人银

行、信用合作社等。

20世纪40年代至80年代初,澳大利亚一直对金融业实行严格的管制,这期间澳大利亚堪称金融管制最严的国家之一。虽然严格的金融管制也曾对澳大利亚经济的发展起过积极的作用,如众多的中小企业通过政府导向得到可靠的融资,澳大利亚的制造业由此取得巨大发展。但随着经济形势和金融环境的变化,对金融业的严格管制逐渐显现出诸多弊端。

首先,它限制了竞争,导致整个金融体系效率低下。政府完全操纵金融体系的运转,规定存贷款利率,限制金融工具的利率和期限,连贷款对象和额度也由政府担保和引导,绑住了银行和金融机构的手脚,银行间的自由竞争很难展开。金融机构的业务范围受到限制,造成金融业务部门分割严重。

外资银行不能轻易进入,使国内金融市场与国际金融市场脱轨。此外,政府通过设立法定存款准备金账户和调节法定准备金比率来控制货币总量,使外汇交易、资本交易、国际经常项目交易等都纳入中央银行直接管辖之下,直接削弱了私人部门的影响,排斥市场调节作用。凡此种种,已不能适应经济发展的需要。在第二次世界大战后相当长的时期内,澳大利亚金融发展缓慢,金融工具单调,金融业务缺乏灵活性,无法充分满足资本融通需要。

其次,金融业的主体——银行

的地位受到冲击。在严格管制的金融体制下,银行所受到的控制包括利率上限、贷款额度、业务范围、资本构成以及开设新银行等各方面,而非银行金融机构却不需要接受这种管制。正是这种不受管制的相对优势,使澳大利亚国内经济单位纷纷从非银行系统的金融机构、证券市场进行融资,非银行金融机构因而在管理框架之外得到发展。不平等的竞争条件使非银行金融机构在20世纪70年代迅速崛起,其对经济的影响一度有超过银行之势。与此同时,银行的实力却大大削弱,澳大利亚商业银行占全国金融总资产的比重由20世纪50年代初的三分之一降到80年代的不足四分之一。

最后,严格的管制无法适应变化了的外部环境。20世纪80年代初美、英、日等主要发达国家纷纷兴起金融自由化浪潮,发展中国家也开始放松对金融业的管制。随着世界范围内金融自由化改革的深入,国际金融市场一体化程度不断提高,加上信息技术在金融领域的广泛应用,澳大利亚对金融的严格管制促使国内企业转向国际市场寻求它们所需要的金融服务,这不但使澳大利亚金融管制的效果大打折扣,而且直接削弱了澳大利亚金融机构的国际竞争力。澳政府深切感到只有对现行金融体制进行大刀阔斧的改革,才能跟上国际发展的步伐。

改革的措施与效果

以1980年12月宣布取消银行存款利率上限和1981年11月国会坎贝尔委员会(Campbell Committee,即澳大利亚金融制度调查委员会)发表著名的坎贝尔报告并提出十项建议为标志,澳大利亚以放松管制为内容的金融自由化改革迅速全面铺开。

第一,取消银行间兼并的限制

和新银行准入的障碍。此项措施的结果,一是导致了银行间的合并,六大银行合并为四大银行,从而在澳大利亚形成澳新银行、澳大利亚联邦银行、西太平洋银行和澳大利亚国民银行四大银行并存的局面;二是银行数量激增,商业银行由1980年的15家增加到1985年的34家,同期商人银行由49家增至111家。

第二,取消对银行的直接控制。从1981年到1985年,澳大利亚相继取消对金融机构存贷利率、存款期限和借贷数量的限制。同时扩大银行的业务范围,取消金融机构在业务分工方面的限制,允许银行间业务交叉、相互竞争。

第三,取消外汇管制,实现澳元自由兑换。1983年12月12日,澳大利亚放开澳元官方定价,允许澳元自由浮动,同时允许资金在境内外自由流动。这一举措成为澳大利亚金融自由化的里程碑,使澳元一跃成为世界上交易活跃的货币之一。

第四,开放金融市场,允许外资银行进入澳大利亚。1985年,澳大利亚政府批准包括中国银行在内的16家外国银行在澳设立分行或分支机构,这些分行或分支机构可在平等的条件下参与同当地银行的竞争。

第五,改革证券市场,取消对股票市场佣金率和经纪人准入的限制。1984年,澳大利亚放弃在股票市场实行了100年之久的固定比率佣金制,代之以可以协商的佣金制。1985年,澳政府允许外国投资者拥有澳证券经纪公司低于50%的股份。1987年进一步开放,允许外国投资者直接进入证券交易所进行交易,并可购买交易所会员——券商100%的股份。

以放松管制为主要内容的金融自由化改革对澳大利亚金融业来说无疑是一场深刻的革命,在1980~1985年短短的6年时间里,澳大利亚

取消或放松了几乎所有的金融管制措施,金融自由化一步到位,澳大利亚在发达国家中很快由金融管制最严的国家变为管制最松的国家。

放松金融管制后,金融机构更适应企业界和消费者的需求。金融竞争机制的改善,满足了经济发展对资金的需要,增加了对企业界的融资总量,从而刺激了总的投资规模,促进了澳大利亚经济的大幅增长。在整个20世纪90年代,澳大利亚GDP年平均增长3.2%,几乎超过所有发达国家,而同期年通货膨胀率平均仅为2.8%。

澳大利亚政府放宽对外汇的管制以及外资银行数目的增多,加速了澳大利亚金融市场的国际化进程,使得悉尼国际金融市场迅速发展起来。目前悉尼不仅是亚洲和大洋洲地区屈指可数的期权交易市场,而且是西太平洋地区仅次于东京的第二大资本市场,悉尼证券交易所成为亚太地区重要的融资中心之一。悉尼有望成为亚太地区仅次于东京、香港、新加坡的又一大国际金融中心。

金融改革使银行业务日趋综合化、电子化。20世纪80年代以后,澳大利亚银行业与非银行业相互渗透,彼此间界限日益模糊。目前澳大利亚金融机构不论其名称如何,都能提供多样化的金融服务。与此同时,澳大利亚银行业注重应用先进的电子、通讯技术以更新银行经营方式,提高服务效率,电子银行业务得到迅速发展,其ATM、EFIGOS的人均密度在发达国家中是最高的,全国的EFIGOS点多达4万个。澳大利亚还把FAX、E-MAIL、EDI等技术手段广泛应用于银行业务。

金融改革还大大促进了金融系统的金融创新能力,澳大利亚金融衍生产品市场的蓬勃发展便是明显的例证。悉尼期货交易所自从1972

年引入金融期货后,目前交易的品种有90天银行票据、3年期国债、10年期国债、S&P、金融期货和金融期权等等。灵活多样的金融业务不仅使金融机构的客户可以找到满意的投资方式,而且还可获得前所未有的服务便利。

金融自由化也给中央银行的调控政策带来重大影响。在对金融机构的监管方面,间接手段替代了直接手段。政府政策的重点从管制转向引导和监督,调控手段以央行的公开市场业务为主。

不过,澳大利亚金融改革进程中的负面影响也是存在的。金融自由化导致信用扩张、股票市场过度繁荣、债务增加,其结果导致了1987年10月的股票市场大崩溃,并进一步引发了金融危机;取消外汇管制,实施汇率自由浮动后,澳大利亚国际收支一直处于入超状态;1980年和1982年分别取消统一的存贷款利率和贷款限额后,一些财务公司等非银行金融机构无序竞争,大量吸收存款、发放贷款,变成了事实上的银行,造成20世纪90年代初各银行出现了大量的呆坏账,澳大利亚及其主要银行的信用等级也随之下降。这些负面影响使澳大利亚金融管理在20世纪90年代重新出现了加强监督与管理的新趋势。

监管体制改革与金融业发展趋势

20世纪80年代末的金融动荡促使澳大利亚各界对金融自由化改革进行反思,朝野上下均认识到金融自由化在激发金融创新、提高金融业效率的同时,也会扩大市场风险。因此,在行政上放松对金融业直接管制的同时,以控制风险为主要内容的金融监管必须加强,否则,如果任风险不断积累,超过一定限度后,非但效率不可求,甚至可能导致危机。正是在这一背景下,澳大利亚

政府20世纪90年代初提出了对金融业加强监督和管理的新政策。新政策与金融自由化趋势并行不悖,并非对前者的否定,而是一种补充。其目标是要建立一个既保障安全性又富有竞争性、公平与效率并重的金融体制。

1996年6月,澳大利亚政府成立了“金融体系调查组(FSI)”,这是联邦政府在继坎贝尔报告之后,再次调查澳大利亚的金融制度。FSI的主要结论和建议于1997年3月出版发表。根据FSI提出的六条建议,澳大利亚政府于1997年9月决定成立一个新的框架实施对金融体系的管理。新的管理框架包括三个管理机构,分别负责不同层面的监管责任:澳大利亚储备银行(RBA)、澳大利亚监督管理局(APRA)或称澳大利亚审慎监管委员会(APRC)、澳大利亚公司和金融服务委员会(ACFSC)。

RBA定位为负责整个金融体系的稳定,防范系统性风险。除了决定货币政策、制定利率、监督汇率以及澳大利亚参加国际金融体系等方面的责任外,RBA还负责稳定整个支付体系。在RBA内部成立支付体系委员会(PSB),负责实施提高支付体系效率的政策。PSB由RBA的行长或副行长作为主席,成员包括2名由行长指定的RBA官员、1名由APRA指定的官员以及5个独立成员。联邦政府还通过立法赋予RBA管理清算和结算的权力,以控制金融风险,提高支付体系的效率、竞争性和稳定性。

澳大利亚财政部向国会提交报告,建议从1998年7月1日起,成立澳大利亚审慎监管委员会(APRC),将分业监管改为集中监管,把对各类金融业务的审慎性监管权从不同的监管机构抽出,集中于APRC一家,以使监管体系适应现代金融市场发

展的需要。APRC除了监督银行外,还对证券、保险、投资、信托等进行统一监管,这样可以综合考虑金融业可能出现的问题,避免某一行业的风险导致整个金融业陷入混乱。

联邦政府在澳大利亚证券委员会(ASC)的基础上,成立一个新的管理机构——澳大利亚公司与金融服务委员会(ACFSC),全面负责金融体系中市场完善和消费者保护的职能。ACFSC将负责公司管理,证券与期货市场监管;对与银行、金融公司、商业银行、住房协会、信用联盟、互助协会、养老金、退休储蓄账户、一般及人寿保险产品相关的市场和消费者行使保护职能;监管金融业的新技术和由此引发的消费者保护。原来的保险和养老金委员会(ISC)、澳大利亚竞争和消费者委员会(ACCC)、澳大利亚金融机构委员会(AFIC)和各州监管局(SSAS)的相关职能全部移交给新的ACFSC。

澳大利亚金融监管体制的改革,顺应了20世纪90年代国际金融业发展的大趋势。经过这场改革,澳大利亚的银行金融业出现了以下发展趋势:

一是金融机构对外扩张步伐加快。澳大利亚政府鼓励金融机构扩大对外投资,希望利用亚洲金融危机的时机把澳大利亚建成一个新的金融中心。澳大利亚四大银行在政府政策的鼓励下,纷纷设立海外办事处或收购外国银行。1997年澳新银行北京分行正式开业,澳新银行还成为上海最大的28家外资银行之一。澳新银行还在台湾、菲律宾、马来西亚、泰国、印尼和新加坡寻找收购目标。澳大利亚保险公司对进入中国市场也持积极态度。澳大利亚康联保险集团、国卫保险集团以及安保集团在中国设立了代表处。1998年4月,康联集团获准在上海筹建一家合资寿险公司。与此同时,澳

大利亚公司还在寻购亚洲国家和地区的银行和保险公司,国卫保险集团认为现在是收购亚洲人寿保险公司的大好时机,欲收购台湾、泰国、马来西亚、菲律宾或香港等国家或地区那些资产少于1亿澳元的公司。

二是金融业的重组取得进展。一方面,国有商业银行的“私有化”进程加快。为使金融机构私有化,澳政府有意出让这些机构的股份。1996年中,联邦政府出售了其在联邦银行持有的50.4%的股份。南澳银行、西澳银行和塔斯马尼亚信托银行也被各自的州政府售出。另一方面,金融业内部出现了兼并的动向。1998年8月,澳新银行集团同国民互助持股保险公司就前者控制后者进行了谈判,而澳大利亚国民银行又把澳新银行作为其接管的目标;保险业的安保集团决定以30亿澳元兼并GIO澳大利亚控股公司。但澳大利亚并未出现欧美国家那样的金融业购并浪潮,原因在于澳大利亚政府仍然禁止四大银行之间的合并,四大银行对地区性小银行的兼并也受到澳大利亚竞争与消费者委员会的严格审查。

三是银行的分行数目不断减少,自动化水平大大提高。随着电子技术的发展,电话银行、计算机银行增长迅速,使得澳大利亚银行业的分行数目和从业人员逐渐减少。20世纪90年代中期以后澳大利亚共减少1000多家银行分支机构。四大银行均通过增加电子金融业务,关闭一些分支行,几年内裁减人员10500人。

四是金融业混业经营的趋势愈发明显。银行、证券、信托与保险相互渗透,纷纷通过持股或建立子公司等形式进入其他领域,向市场提供全方位的服务,甚至一些连锁店也开办了部分银行业务。

(责任编辑 张林)