

# 印度尼西亚金融自由化试析

厦门大学南洋研究所 吴崇伯

## 一、改革前金融体系的特点与弊端

印度尼西亚的金融体系是在苏哈托执政以后逐步形成和发展起来的。1967年新政府为稳定社会秩序和发展经济,决定建立一套完善的金融体制。70年代以后,印尼金融业在政府积极扶植和经济发展的推动下,有了较快的发展,各种银行、金融和保险公司纷纷建立,到80年代初本国的现代金融体系已初具规模。然而,和大多数发展中国家一样,到1983年改革前,印尼金融制度具有以下明显特点:

(一)实施严格的利率管制和信贷配给。1983年以前,印尼政府对金融业的垄断程度很高,严格控制存款和贷款的利率,以此作为控制信贷规模和刺激投资的主要手段。印尼政府对银行存款利率进行补贴,以鼓励私人储蓄。政府直接控制银行贷款的最高限额和部门分配,以防止信用过度膨胀导致银行负债过多而破产,同时也为了引导银行贷款着重支持一些重点行业的发展。政府同时执行高额法定准备金制度。

(二)金融工具种类单调,缺乏竞争机制,中央和国营银行处于金融体系中的绝对支配地位,而私营银行和非银行金融机构处于从属地位。

1967年,印尼政府颁布第一部《银行法》,规定国营银行在全国金融体系中处于核心领导地位,而私营银行只能作为商业银行从事经营活动。私营银行增设机构和扩展业务均受到严格管制。外资银行的发展也受到种种限制,不允许在当地另设分支机构,以减缓激烈的市场竞争。到1983年,印尼中央银行和国营银行已拥有全国金融体系总资产的90%以上,非金融机构尽管迅速增长,但仍只占有金融系统资产总额的4%左右。中央银行和国营银行还控制着全国商业信贷总额的84.1%,而国内私营银行仅占9.3%,外资银行6.6%<sup>①</sup>。

(三)股票和证券之类的金融市场仍处于初步或

萌芽阶段。印尼股市在1983年前发展缓慢,主要是该国对股市有诸多限制,不仅限制外资的参与,而且规定上市公司的股息不得超过10%,这自然无法引起投资者的兴趣,因此,印尼上市股票的市场资本总额在国内生产总值中所占比重很小。印尼亦很少发行政府证券和债券,中央银行用直接存放款业务代替公共市场业务。

总之,80年代中期以前,印尼抑制性的金融政策占主导地位。这种金融制度虽有助于限制银行贷款的膨胀,对于政府筹措资金、扩大资本积累以及集中财力投资于国家扶植的重点产业起了积极的作用,但由于金融当局硬性规定最高存款和贷款利率,造成了许多不良后果。严重影响各银行吸收存款和发放贷款的积极性,居民的储蓄欲望也大为降低;部分企业在很容易得到政府廉价贷款的情况下不重视提高资金的使用效益,而其他众多企业又由于得不到更多贷款而影响生产的正常进行。同时,政府干预过多,管制过严,使银行界缺乏自由竞争的环境,大大压制了私人银行的发展,造成整个金融体系效率低、经营效益差。80年代初期,随着印尼国内宏观经济环境的恶化,这种以国家垄断为主体的金融体制的弊端越来越明显。1983年,印尼在全国实行全面的经济改革,在这一过程中,印尼奉行“金融发展先行”的策略,首先从金融体系改革入手,采取了一系列金融自由化政策,力图为生产领域的改革提供更完备的金融服务。

## 二、金融自由化进程与措施

1983年6月1日,印尼政府颁布新的银行管理条例,开始了金融自由化的进程。1988年10月27日,印尼又制定一套新的全面改革方案,对一向严厉限制

<sup>①</sup> 印度尼西亚共和国信息部《印度尼西亚手册:1993年》,第112页。

的银行体制进行改革,这标志着印尼开始实施第二阶段金融自由化政策。印尼金融改革总的目标是在兼顾金融稳定、经济发展的前提下,放宽对金融机构的束缚,将竞争机制引入金融体系内,以提高金融活动的效率,健全金融体系。根据印尼政府 1983、1988 年两次颁布的金融一揽子改革方案以及随后陆续出台的后续措施看,印尼的金融自由化主要从以下四个方面进行:

(一)放弃中央银行对信贷市场存放款利率和限额的硬性规定,取消了银行放款的上限,并允许银行自定储蓄和贷款利率,使其随市场机制自由浮动,纠正过去银行业忽视市场机制的做法,以提高金融机构吸收国内储蓄的效率。这一举措大大促进了各金融机构之间的竞争。

(二)削弱国营银行的垄断地位,放宽对国内私人银行的限制,扩大其活动范围,通过引进竞争机制,促进金融业的发展。措施包括:准许对私人银行发放新的营业牌照,允许私人开办新的银行,对新设银行的资本额仅要求缴足资本 100 亿盾,取消长达 30 年不许建立新银行的禁令。过去对私人银行开设分支机构的种种限制也同时废除。准许私人银行在开办储蓄存款的同时经营外汇业务,特别是允许国营企业把 50% 的资金存入私人银行。而过去只有 10 家银行允许从事外汇交易,只有国营银行享有与国营企业、公司进行业务往来的特权。开办私人银行的最低法定准备金由 15% 大幅降为 2%,以此提高银行的贷款能力。取消国内银行向国外银行借款的限制,鼓励国内银行加强与国际金融界的融资业务往来。

(三)减少对国外金融机构的限制,扩大国内银行业的竞争,增强金融体系的活力。作为金融改革的一项重要内容,印尼政府还放宽了对外资银行的限制,从 1988 年底开始,规定凡在印尼开设办事处两年以上的外国银行均可与印尼国内银行兴办合资银行,外资在合资银行中的股权份额可占 85%;允许外资银行增设分支机构,在地点选择上,除原允许在雅加达设立分行外,现已允许在泗水、三宝垄、万隆、棉兰、乌戎潘当和登巴萨 6 城市以及巴淡岛设立分行;允许合资银行经营租赁、证券交易、信用卡以及为消费者融资等业务,合资银行还可办理保险业务;允许外资独资银行办理印尼盾存款业务,外国银行向雅加达以外地区提供信贷的限制也被取消。

(四)积极推动资本市场和货币市场的发展,为印尼企业筹集资金开辟新的渠道。印尼政府分别于 1987 年 12 月和 1988 年 10 月两次修订了证券市场管理办法,放宽证券上市要求,简化上市公司的审批手续。原来规定上市公司最近两年内的盈利至少等于其上市股票发行额的 10%,现只要有盈利即可,同时撤销管理部门对股票价格每日浮动 4% 的限制;增发经纪公司许可证,允许更多金融机构参与股市交易,允许民间机构建立私营股票交易所;放宽外资参与的限制,准许外国股票经纪行同印尼证券公司成立合营证券行,并提高外国投资者拥有当地公司的份额,外资企业可拥有印尼上市公司 25—49% 的股权。1990 年印尼成立市场监督委员会,以促进股市的发展,1992 年 4 月采用新的挂牌条例,印尼股市逐步走上轨道。

1992 年 2 月 17 日,印尼国会通过了新的《银行法》,以取代 1967 年的银行条例,进一步放宽对金融部门的控制。规定国营银行将在一年内由政府机构转变为责任有限公司,以便让它们拥有更多的自主权,使之能更直接地与私营银行竞争;开放金融禁区,第一次允许外国投资者进入金融领域,允许外资购买印尼国营和私营银行上市股票的 49%。新《银行法》的颁布实施,是继 1988 年金融改革以来的又一次大变革,预示着印尼的金融自由化进入了一个新阶段。

### 三、金融自由化的成效

经过 10 多年的金融政策大调整,印尼整个金融制度已出现巨大变化,虽然说其成功还为时尚早,但确已取得明显的成效。

据印尼中央银行——印度尼西亚银行的报告称,印尼全国的银行总数由 1988 年的 124 家增加到 1995 年的 240 家,分支机构也由 1900 家上升到 6300 家,银行的分支机构已遍布城乡各地。由于实现了利率自由化,各银行开始提供有竞争力的利息率,大大刺激了民间增加储蓄的积极性,印尼整个金融体系吸收的存款总额由 1988 年的 38 万亿盾提高到 1995 年底的 198 万亿盾。

印尼私营银行在金融改革浪潮的推动下得到了迅速的发展。从 1988—1993 年底,私营银行总数由 63 家扩展到 126 家,其分支机构由 559 家增加到 2639 家。在 1993 年印尼整个金融系统向社会提供的 146 万亿盾(约合 682 亿美元)的贷款中,国营银行

占 49%，私营银行占 41%，而在 1989 年，国营银行占 63%，私营银行占 30%。到 1994 年，印尼各金融机构提供的贷款总额达 188.6 万亿盾(848 亿美元)，其中中国营银行占 43%，私营银行上升到占 47%<sup>①</sup>，第一次超过国营银行的比重，说明私营银行在印尼经济中扮演越来越重要的角色。在吸收存款方面，1993 年印尼银行共吸收存款 142 万亿盾，其中中国营银行占 44%，私营银行占 47%，私营银行同样超过国营银行上升到第一位。而在 1989 年，国营银行占 55%，私营银行仅占 36%<sup>②</sup>。

印尼对外国银行的开放政策，使外资和合资银行获得了良好的发展机遇，其银行数目和业务范围都有长足的进步。外资银行和合资银行的资产额在 1988—1994 年期间年均增长率达到 28.1%，高于同期印尼整个银行业 27.6% 的增长率，外资银行和合资银行总资产在印尼银行业中所占比重由 8.2% 上升为 8.4%。1988—1994 年有 30 家合资银行在印尼开业，加上自第一个五年建设计划(1969—1974 年)以来，外国银行陆续在印尼开设的分行或办事处，到 1994 年底，印尼境内的外资和合资银行已发展到 37 家，其中日本 11 家，美国、法国和荷兰各 4 家，新加坡和英国各 3 家，德国和韩国各 2 家，泰国、马来西亚、澳大利亚、香港各一家。在发放贷款方面，外资银行和合资银行所占比重也由 1988 年的 4.2% 增至 1994 年的 8.6%，年平均增长 43.7%，远高于印尼整个银行业年均增长 26.9% 的水平<sup>③</sup>。

印尼的股票市场还处在发展阶段，属于新兴市场，但它的成长速度确实令人刮目相看。特别是 80 年代印尼政府放松了金融市场管制，推动了外商投资的大量涌入，使印尼股市出现勃勃生机，股票市场的上市公司总数、交易量、市场资本总额以及股票价格指数都有大幅度上升。从 1988—1995 年 4 月，雅加达证券交易所上市公司总数由 24 家猛增至 223 家，交易额由 4820 亿盾增至 110 万亿盾，日交易量也由 1990 年的 300 亿盾增加到 1040 亿盾<sup>④</sup>。上市股票市场资本总额由 1988 年的 4487 亿盾猛增到 1994 年的 26.5 万亿盾<sup>⑤</sup>。股票价格在 1989—1990 年期间迅速上涨，综合价格指数 1990 年 5 月达到 681 点的最高峰。但在这之后，由于受信用危机和高存款利率的影响，印尼股票市场发生疲软，成交量萎缩，价格指数 1991 年 12 月猛跌至 225 的最低点，出现震惊世界的

“股灾”。随着印尼政府货币政策的放松，股票市场的法规日益健全以及各项管理措施的落实到位，国内外投资者对股市的信心逐步恢复，印尼股票交易重新活跃。雅加达证券交易所综合指数从 1993 年初的 280 点上升到年底的 589 点。分析家们指出，印尼股市已从“股灾”中走了出来，今后有望发挥更为重要的作用。

印尼自 1983 年开始发行债券，最初债券发行权仅限于国营银行和国营企业。1988 年以阿斯特拉国际企业集团首次发行私营企业债券为契机，私人企业发行的债券也猛增，1989 年以后出现了私人企业和私营银行以多种形式在海外金融市场直接发行债券的实例，使债券市场的活跃程度有增无减。1989 年，印尼发行的债券额为 1.6 万亿盾，1994 年达到 6.7 万亿盾，增长 4 倍多。迅速发展的债券市场除可向企业供应更多的资金外，还可提供比银行贷款更长的还款期限，使企业更好地规划其长远计划。此外，债券市场还可促使银行降低利率以吸引客户，从而减轻企业的负担。债券市场的兴起使印尼整个企业界的融资活动进入了一个新时代。

#### 四、问题与对策

印尼 80 年代的金融自由化虽调动了国内储蓄，也扩大了海外资金的筹集渠道，从而导致投资猛增，银行业本身也出现了前所未有的繁荣局面，但这些改革也带来不小的负面效应。

银行业最大的问题是坏账，特别是国营银行坏账十分严重。印尼中央银行行长证实，从 1995 年 6 月至 11 月，印尼全国公私银行贷款坏账总额由 9.97 万亿盾增加到 10.46 万亿盾，坏账额占全国银行贷款总额的 3.03% 上升到 4.04%。其中中国营银行的坏账额由 7.4 万亿盾增加到 7.86 万亿盾，外资和合资银行由 4540 亿盾上升到 5050 亿盾，地方发展银行由 4540 亿盾上升到 5450 亿盾，只有私营银行的坏账额略有

① 香港《远东经济评论》1995 年 5 月 18 日；1994 年 4 月 28 日。

② 香港《远东经济评论》1995 年 5 月 18 日；1994 年 4 月 28 日。

③ 《印度尼西亚日报》1995 年 5 月 17 日。

④ 香港《远东经济评论》1995 年 5 月 18 日；《印度尼西亚日报》1995 年 4 月 3 日。

⑤ 香港《远东经济评论》1995 年 5 月 18 日；《印度尼西亚日报》1995 年 4 月 3 日。

减少,从1.66万亿盾下降到1.55万亿盾<sup>①</sup>。各银行未清偿贷款逐年膨胀,尤其是国营银行的坏账额及所占比率日益增加,已影响到银行业的正常发展。印尼当局已于1995年3月发出指令,要求各银行采取措施努力解决坏账问题,并且制止新的坏账出现。

金融改革还带来居高不下的通货膨胀压力。金融管制的放开使各银行竞相提供有吸引力的利率,银行业的服务项目日益增多,服务范围也日益广泛,由此引起经济活动中流动资金的大幅增加;银行法定准备金由15%降为2%,大大增强了银行的信贷能力;取消国内银行向国外银行借款的限制,使银行的国外借款增加,大量海外资金流入印尼货币与金融市场,这也增加了货币的流通量。所有这些都造成金融改革以后货币供应增长过快,贷款发放过多,因而直接引发了通货膨胀。1990—1995年,除1992年外,印尼通货膨胀率一直保持在9%左右。1990年为9.53%,1991年为9.52%,1992年虽大幅降为4.94%,但1993和1994年又回升至9.77%和9.24%,1995年状况有所改善,降为8.6%,但仍大大超过政府原定5%的目标。印尼是东盟国家中面临通货膨胀压力最大的国家。

此外,印尼金融改革还导致金融市场的不稳定,尤其是股市暴涨暴跌。印尼资本市场兴起于1977—1988年之间,在这一时期,在证券交易所上市的公司仅有24家。1988年10月政府颁布“一揽子条例”后,从事股票交易的人数以及上市公司数量都打破了历史纪录。由于缺乏专门知识和管理技能,有关股市的法律法规也不够健全,加上证券交易设施落后,仍以手工操作为主,结果出现上市公司质量差,财务资料不足,资产评估不准等问题,国内外投资者逐渐对股市丧失信心,股价大起大落,最终导致“股灾”的出现,这不仅扰乱了印尼的金融秩序,而且也影响了经济的正常发展。

上述问题引起了印尼政府的极大关注,并采取以下主要对策:

1. 实施财政紧缩政策,稳定通货,平抑物价,为金融改革的进一步深化创造条件。

印尼政府于1990年初和1992年2月两度执行财政紧缩政策,大幅提高银行存、贷款利率,以高利率控制通货膨胀。目前银行贷款利率高达20%,比周围邻国高出2至3倍;提高银行法定准备金,由2%提高到

1993年底的8%;严格限制国营企业和政府财政机构向国外银行拆借资金。1994年年中,为继续减少货币流通量,印尼政府再度采取金融紧缩政策,中央银行先后7次调高贴现率。从1995年底开始,印尼财政部又开始实施新的紧缩信贷措施,以防止信贷的无限制膨胀。虽然政府的财政紧缩政策限制了投资,造成企业资金短缺、偿债困难并增加了对外资的依赖,因而面临来自企业界和银行界要求放松银根的巨大压力,但政府坚持以控制通货膨胀作为经济工作的重心,至今仍反对任何大幅放宽货币紧缩政策的实施。

2. 加强对银行和其他金融机构的监督和管理,金融自由化与强化金融监管同时并举,以保证银行业的正常经营和健康发展。

印尼政府1992年2月颁布的新的银行法在进一步放宽对金融业管制的同时,对某些银行活动做出了更严格的限制,特别是加强了对外汇交易的控制与申报;重新限制银行设立分支机构的自由;要求印尼各银行遵守国际清算银行关于资本充足比例(8%)的新标准,以使印尼银行业与世界各主要银行体系逐步接轨。为纠正过去几年银行贷款存在的盲目性,印尼政府恢复了贷款限额制度。1993年5月规定,到1995年12月底,银行向个人提供的贷款不得超过银行自有资金的20%,企业贷款不得超过自有资金的35%,到1997年3月均不得超过20%。对违章银行政府将进行行政和营业方面的制裁。

3. 在资本市场方面,印尼国会于1995年10月2日正式批准资本市场法案,1996年1月1日正式生效。法案明文规定应加强政府对资本市场的监督和指导作用,为投资者提供更多的保护,增加交易的透明度,提高民众的参与率。10月3日,雅加达证券交易所电脑交易系统正式启用,这标志着印尼资本市场在改善技术手段,努力实现金融操作现代化方面向前迈进了一大步。新的电脑交易系统正式运行后,将大大提高雅加达证券交易所的效率,降低交易成本,增加交易笔数,并减少人为的错误。

印尼的金融自由化仍在向纵深发展,虽然存在不少困难与问题,但只要印尼不断探索和克服改革道路上的障碍,银行体制的改革将会取得成功。

(责任编辑 李元玉)

<sup>①</sup> [印尼]《雅加达邮报》1996年1月26日。