

中央银行宏观调控与金融稳定职能的 法治保障

——以马来西亚和泰国央行法为样本

刘 辉

【摘要】宏观调控与金融稳定是现代中央银行的核心职能。2008年全球金融危机后，马来西亚和泰国央行法出于加强国家金融宏观调控之需，确立了两国央行名义上隶属于财政部的实质独立性。同时，将金融稳定职能作为央行货币政策目标体系的新考量，赋予中央银行在国家金融宏观调控和维护金融稳定方面的法定职权，并建立严厉的法律责任制。这些规定高度强化中央银行在宏观调控与金融稳定两大领域履职的法治保障，对《中国人民银行法》的修订具有重要的借鉴意义。

【关键词】中央银行独立性；宏观调控；金融稳定；法定职权；货币政策目标；金融法；中国人民银行

【中图分类号】F833.1 【文献标识码】A

【文章编号】1008-6099(2017)06-0050-17

《荀子·君道》篇第十二中载“法者，治之端也。”在如今强调依法治国的中国，以习近平总书记为代表的党中央要求“凡属重大改革都要于法有据”^①。因此，在金融法领域，适时修订《中华人民共和国中国人民银行法》（以下称

【作者简介】刘辉，厦门大学法学院经济法专业2015级博士研究生。

【基金项目】2017年国家社科基金一般项目“新发展理念下中国金融机构社会责任立法问题研究”（17BFX009）；中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“财税金融法”（20720151038）；福建省社科基金青年项目“自贸协定视角下知识产权交易税制研究”（JF2017C005）。

① 参见习近平《凡属重大改革都要于法有据》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-03/01/c_126207261.htm，2017年6月27日。

《中国人民银行法》) 已成为助推中国中央银行改革的重要前提。2008 年全球金融危机后, 大多数国家开始了以中央银行为首的金融体制改革, 并适时修订了中央银行法, 但《中国人民银行法》最近一次修订却是在 2003 年 12 月 27 日。由于中国金融调控与监管体制无法达成新的共识, 尽管 2014 年以来《中国人民银行法》的修订已成为每年两会最受关注的热门议题之一, 但《中国人民银行法》的实质修订仍在高层的紧张筹划之中。

作为危机后最为迅速对央行宏观调控地位和金融稳定模式进行调整的两个东南亚国家, 马来西亚和泰国央行法出于加强国家宏观调控和维护金融稳定之需, 高度强化了中央银行在这两大领域履职的法治保障, 对中国具有重要的借鉴意义。在学术研究领域, 笔者通过中国知网数据库检索发现, 相关研究成果仅见中国人民银行成都分行联合课题组于 2014 年发表的一篇编译文章^①, 其研究重点主要聚焦于四国央行法与人民银行法的横向比较, 缺乏对马泰两国在中央银行两大核心职能法治保障方面的深入研究, 也未能提出两国央行法在两大履职领域内对《中国人民银行法》的修订具有可操作性的具体建议。故此, 笔者特选取马泰两国中央银行法, 在其英文文本的基础上, 从中央银行宏观调控与金融稳定职能的法治保障的角度开展系统性的研究, 以期对《中国人民银行法》的修改提供可资借鉴的参考。

一 马泰两国央行法体系概述

从央行法体系来看, 两国均建立了以中央银行法为核心的体系化的法律框架。在该法律框架中, 中央银行法是最基本的法律, 统筹和指导其他相关中央银行法律制度的制定。马来西亚和泰国制定的中央银行法分别是《马来西亚中央银行法》和《泰国银行法》。除了中央银行的基本法之外, 还有一些专门法律, 比如马来西亚的《银行业和金融机构法案》, 泰国的《外汇管制法》、《金融机构业务法》和《货币法》等。此外, 两国政府在加强信贷政策管理以及维护金融稳定等方面对金融机构专门制定的一些指令、规章等, 均属于中央银行法体系的范畴, 比如马来西亚政府公布的《金融机构贷款指南》等。

《马来西亚中央银行法》最早制定于 1958 年。1959 年 1 月, 马来西亚中央

^① 参见中国人民银行成都分行联合课题组《东南亚四国央行法与人民银行法比较研究》, 《西南金融》2014 年第 3 期。

银行 (Bank Negara Malaysia), 即马来西亚国家银行成立。2008 年全球金融危机后, 马来西亚对中央银行法进行了修订, 最新修订的是 2009 年生效的《马来西亚中央银行法》(*Central Bank of Malaysia Act 2009*) (如无特别指明, 以下统称《马来西亚中央银行法》) ①。该法累计 15 编 100 条。它确立马来西亚中央银行的职责是: 制定和实施马来西亚的货币政策; 发行马来西亚的货币; 监管中央银行所制定的法律有管辖权的金融机构; 监管货币和外汇市场; 行使对支付系统的监管; 提供健康的、先进的且具有兼容性的金融系统; 持有并管理马来西亚的外汇储备; 实施与经济基本面保持一致的汇率机制改革; 行使政府的金融顾问、银行家以及政府财务代理的职能②。

《泰国银行法》于 1942 年 12 月开始正式实施, 并在 2008 年金融危机后进行了修订。新修订后的《泰国银行法》(B. E. 2551) (如无特别指明, 以下统称《泰国银行法》) 于 2008 年 4 月正式生效。从内容上看, 《泰国银行法》一共分为十章。分别为总则, 组织构架及工作目标, 资本和储备, 委员会, 行长, 泰国银行的权力及履职范围, 防止利益冲突, 监管, 会计、检查、审计和报告, 罚则。《泰国银行法》明确了泰国银行作为泰国中央银行的工作目标、工作范围、组织结构, 使其保持较强的独立性和透明度。泰国银行的主要职责是发行货币 (泰铢) 并进行管理, 制定利率, 保持货币、金融体系和支付体系的稳定③。一般情况下, 所有与外汇相关的事宜都由泰国银行规定。维持价格稳定是泰国银行货币政策的首要目标, 在通胀目标制度下, 泰国银行主要通过影响市场短期利率来执行货币政策。泰国中央银行的货币政策手段包括准备金要求、公开市场操作和常备性工具。

二 独立性: 央行宏观调控的基本前提

尽管全球学术界和实务界对 2008 年金融危机爆发的原因存在诸多不同的解读, 但对于经济过热因素的诱发作用已基本达成共识。危机爆发前的经济过热与中央银行货币政策制定和执行的自主性密不可分。如果中央银行不具有独立性,

① 本法的英文版可通过中国银行网站下载: <http://pic.bankofchina.com/bocappd/my/201112/P020111206532951529470.pdf>, 2017 年 10 月 30 日。

② See Section 5 (2), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

③ See Chapter 6 , *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

仅仅是政府的依附，那么政府的政策极有可能成为推高货币发行数量和速度、造成经济过热并引发金融危机的助推器。

国外对中央银行独立性问题的研究，必然追溯到宏观经济政策“动态非一致性”（dynamic inconsistency）理论。2004年诺贝尔经济学奖得主芬恩·基德兰德（Finn E. Kydland）和爱德华·普雷斯科特（Edward Prescott）提出的博弈论框架下的“动态非一致性”理论是指，宏观经济政策制定之初的最优标准原则会随着政策实施中的新情况而发生动态变化，这种时间非一致性要求政府必须对其选择的政策与先前的最优政策进行比对并作出动态修正^①。肯尼斯·罗格夫（Kenneth Rogoff）则将该理论引入了中央银行独立性理论的研究，提出保守的中央银行家理论，认为任命独立的央行行长，增强央行的独立性，能够有效解决通货膨胀的倾向性难题^②。国内学者马光通过大量实证研究认为，我国中央银行由于欠缺独立性，受制于政府的过度干预，造成物价与经济强烈波动。而随着金融体制改革和金融法治化水平的提升，央行的独立性和货币政策效应显著增强^③。反过来，陈平则进一步指出，中央银行如果既执行货币政策，又履行宏观审慎职能，则只能达到社会福利的次优水平，很难达到最佳水平^④。因此，“中央银行独立性确立中央银行的法律地位，是中央银行法律制度的基础与核心。”^⑤增强中央银行独立性已成为《中国人民银行法》修改的基本共识。马来西亚和泰国的中央银行法正是以确立央行的独立性为切入点，来改善央行的宏观调控效果。

中央银行独立性（CBI, Central Bank Independence）最基本的含义是“中央银行独立于政府而实现经济目标的权利。”^⑥经济学家已经达成共识“货币政策的制订与执行与本国政治相对分离，即由独立的机构（中央银行）来制订与实施货币政策，更有利于提高社会整体福利和保持经济长期稳健运行，货币政策直接受到政府控制可能导致过度通货膨胀。”^⑦那么到底应当如何判定某国中央

① Finn Kydland, Edward Prescott, “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, 1977, pp. 473 - 492.

② Kenneth Rogoff, “The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 100, No. 4, 1985, pp. 1169 - 1189.

③ 马光 《关于我国中央银行独立性与宏观经济表现的实证分析》，《经济科学》2003年第4期。

④ 陈平 《宏观审慎视角下的中央银行独立性研究》，《宏观经济研究》2014年第1期。

⑤ 杨松 《银行法律制度改革与完善研究》，北京大学出版社，2011年，第93-94页。

⑥ 孙凯、秦宛顺 《关于我国中央银行独立性问题的探讨》，《金融研究》2005年第1期。

⑦ 伏军 《中央银行货币政策独立性及其法律制度研究》，《上海财经大学学报》2006年第5期。

银行是否独立呢?这是一个颇具争议的问题^①。在研究金融法的过程中,笔者注意到有学者对马来西亚中央银行独立性提出否定的观点,认为马来西亚金融体制主要由政府主导,政府通过一种超市场的力量控制金融活动,“中央银行事实上成为在政府领导下为其经济政策服务的一个机构,国内主要商业银行基本上被控制在政府手中。”^②不可否认,这种观点有一定的理论依据。因为马来西亚和泰国两个国家的中央银行在名义上都隶属于政府财政部门^③。但仅仅因此就判定马来西亚中央银行不具有独立性的观点是经不起推敲的。

我们认为,人事独立、财务独立和货币政策决策权与执行权的独立是中央银行独立性应有的最基本的三个要素。以《马来西亚中央银行法》为例,其规定“中央银行持续永久继承、保有公章并以其自身的名义诉和被诉”^④。此即表明其具有最基本的人格独立性。在人事独立方面,《马来西亚中央银行法》规定,马来西亚中央银行“行长由马来西亚国家元首任命”^⑤;在财务独立方面,马来西亚中央银行净利润在扣除为实现其目标、履行其职能以及除去其商事业务往来和事务开销的营运开支(包括员工福利和养老金等),提取坏账和呆账准备留足储备金以后,才上交政府,并在事后向政府、参议院以及众议院提交财务报表和报告^⑥。可见,马来西亚中央银行是具有相当的财务独立性的。在货币政策决策权与执行权的独立方面,《马来西亚中央银行法》规定,“中央银行独立自主地制定和实施其货币政策,不受任何外在影响。”^⑦因此,马来西亚中央银行虽名义上隶属于财政部,但实质上仍保持独立。

无独有偶,《泰国银行法》也明确规定“泰国银行是本国的中央银行,简称

① 比如印度经济学家阿南德·昌达拉维克(Anand Chandavarke)认为应包括政治独立性、宏观经济独立性和融资独立性三方面;经济学家埃及芬格(Eijffinger)认为应包括人事、赤字融资和政策的独立性三方面;哈什(Harsh)认为应当包括人事、信用和政策独立三方面;我国学者朱大旗认为应包括职能、组织、人事和经济四方面的独立性等。参见杨松《银行法律制度改革与完善研究》,北京大学出版社,2011年,第95-96页。

② 薛毅《马来西亚的金融改革及其成效》,《南洋问题研究》2005年第3期。

③ 各国立法对中央银行法律地位的规定主要有三种模式:一是直接向国会负责,具有较强的独立性;二是名义上属于财政部,但实际上具有相对的独立性;三是隶属于政府,不具有独立性。马来西亚和泰国两国中央银行属于第二种模式。参见朱大旗《金融法》,中国人民大学出版社,2007年,第84-86页。

④ See Section 3 (3), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

⑤ See Section 15 (1), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

⑥ See Section 7 (2), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

⑦ See Section 22 (2), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

‘BOT’，是具有独立法人资格的机构”，以表明其独立人格^①。《泰国银行法》独具特色地规定“泰国银行的业务不受劳动保护、社会安全、工人赔偿和劳动关系等相关法律的调整。然而，泰国银行应当向其官员及雇员提供不低于上述法律规定的福利。”^②在人事独立方面，泰国银行的行长并不受财政部提名和任命，《泰国银行法》规定，“行长由内阁提名，经国王任命”^③；在财务独立方面，《泰国银行法》规定，泰国银行“不是纳入政府预算编制的政府部门或国有企业”^④。因此，法律赋予了泰国银行充分的财务自由，并完全独立于政府预算；在货币政策决策权与执行权的独立性方面，《泰国银行法》一是授予泰国银行发行和管理货币，甚至包括对政府债券进行管理的广泛权力，二是授予其独立制定和执行货币政策的权力^⑤。

综上所述可以看出，马来西亚和泰国中央银行法尽管确认中央银行隶属于财政部，但从其享有的实际法律权力来看，中央银行依然具有非常强的独立性。两国的中央银行法一致将独立性视为央行宏观调控的重要前提，且通过法律的形式予以确认和保障。当然，绝对的独立和没有任何制约的绝对权力最终都将走向腐败。在两国中央银行法中，我们可以明显看到法律对中央银行独立进行宏观调控时所进行的监督和制约。例如，根据《马来西亚中央银行法》，马来西亚中央银行资本金为1亿林吉特，当其需要增加资本金时，需要经过财政部长的批准，由政府认购^⑥。马来西亚中央银行的副行长由财政部长任命^⑦。另外，《马来西亚中央银行法》特别规定马来西亚中央银行与财政部长对于有关政策意见不一致时的决定程序：首先，中央银行应当保证财政部长收到有关主要目标的政策通知。其次，当财政部长和中央银行在主要目标上意见存在分歧时，财政部长和中央银行应当努力达成协议。而当财政部长和中央银行无法达成一致时，中央银行董事会应当向财政部长提交关于产生不同意见问题的说明。随后，财政部长应当就董事会提交的报告向内阁提出建议。最后，由内阁基于财政部长的建议和董事会提供

① See Section 5, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

② See Section 11, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

③ See Section 28 (14), *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

④ See Section 5, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

⑤ See Section 8 (1), (2), *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

⑥ See Section 6 (2), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

⑦ See Section 15 (1), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

的报告决定中央银行应当采纳的政策^①。由此可见，财政部长实际上对中央银行的政策制定与执行是存在着显著的监督和制约作用的。

同样，在泰国，财政部长可以提名5名专家进入央行董事会^②。货币政策委员会每六个月向内阁报告其运作情况。每年12月，经财政部长同意，货币政策委员会应明确第二年的货币政策目标作为国家的指导方针和泰国银行的工作目标，以采取各种措施，保持价格稳定。财政部长应将货币政策目标提交内阁批准，经批准后公布于政府宪报^③。此外，在泰国银行董事会成员的任免方面，财政部长可以提名不超过现有专家人数的人选。并且，提名委员会在选出适合人选后，如果被推荐的人选拟任命为泰国银行董事会主席，则将名单交财政部长提交内阁审议，内阁审议后由国王陛下任命；如被推荐的人选拟任命为委员，则直接由部长决定并任命^④。可见，无论是马来西亚还是泰国，其中央银行法均在授予央行独立行使宏观调控权力的同时，给予财政部长适度监督的权限，以确保中央银行更好地独立行使货币政策职能。

三 金融稳定：后危机时代央行货币政策目标体系的新考量

央行有必要将金融稳定纳入其货币政策目标体系吗？在布雷顿森林体系崩溃后的严重通胀期，美国堪萨斯联储提出了“杰克逊霍尔共识”（Jackson Hole Consensus），认为当且仅当金融稳定风险直接影响通胀以及国民经济预期的情况下，才应当将其纳入货币政策框架。但最近的研究一致认为，中央银行的货币政策本身必须纳入金融稳定目标，并突出对金融稳定的强化管理。比如哥伦比亚大学迈克尔·伍德福德（Michael Woodford）认为，应当将反映金融稳定状况的相关指标纳入央行的损失函数。因为金融市场的扩张和家庭、企业负债情况的变动会直接导致货币政策传导机制的变异，这种变异在一般的中央银行损失函数中，预期通胀变量和产出总量变量均无法得以反映^⑤。国际清算银行（BIS）德尔曼（Drehmann）通过进一步研究提出，应将信贷规模缺口（Credit-to-GDP Gap）和

① See Section 72, *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

② See Section 24, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

③ See Rule 28 (7)、(8), *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

④ See Section 28 (5), *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

⑤ Woodford, "Inflation Targeting and Financial Stability", *Sveriges Riksbank Economic Review*, No. 1, 2012, pp. 7-32.

偿债率 (Debt Service Ratio, DSR) 两大金融稳定指标作为金融危机的预警指标纳入货币政策框架^①。中国学者也基本认同将金融稳定纳入货币政策目标体系的观点,认为金融稳定因素的考虑对货币政策的影响是直接的^②。并且,为了将货币政策带来的通货膨胀控制在其萌芽阶段,中国学者已经开始构建金融稳定状况指数 (FSCI)^③。这从另一个侧面对构建中央银行金融稳定法律制度提出了更高的要求。

纳入货币政策目标框架的金融稳定与货币稳定之间的关系是中央银行法再次面临的又一难题。货币稳定也被称为币值稳定,主要包括对内货币稳定和对外货币稳定两个方面,前者是指中央银行在制定和执行货币政策的过程中,必须将本国的物价至少在短时间内维持在社会和居民可以承受的波动幅度范围内,即保持本国物价稳定;后者则是指中央银行的货币政策的制定和实施必须维持其货币对外的币值稳定,即保持其货币的汇率稳定。金融稳定的概念不论是在西方还是在中国,理论界和实务界均未达成一致。但总体而言,晚近的研究和监管实践普遍将金融稳定理解为一种理想的金融系统运行状态,即一国的整个金融系统均不出现较大的市场波动,作为资金媒介的金融本体功能得以充分发挥,整体金融业态呈现出健康、稳定和协调的发展态势。传统观点认为,金融稳定与货币稳定可以实现相互统一。“货币稳定是保证金融稳定的前提条件以及基本的保证”,“无论是货币因素或者非货币因素导致的价格波动,都会严重地激发金融危机的发生”。而晚近的研究也表明,金融稳定与货币稳定之间尽管存在一定的冲突性,但这种冲突性只是“在短期内表现得比较明显”,从长期来看,“二者是保持一致的”^④。为了防止银行高风险承担带来的不稳定因素以及金融稳定的维护过程衍生的种种负面效应,必须强化宏观审慎监管在监管体系中的地位^⑤。为此,“随着金融危机的爆发,越来越多国家中央银行法规定中央银行具有维护金融稳定的职责”^⑥,

① Drehmann M., “Evaluating Early Warning Indicators of Banking Crises: Satisfying Policy Requirements”, *International Journal of Forecasting*, Vol. 30, No. 3, 2014, pp. 759 - 780.

② 葛奇 《金融稳定与央行货币政策目标——对“杰克逊霍尔共识”的再认识》,《国际金融研究》2016年第6期。

③ 万光彩、张霆 《基于 FSCI 将金融稳定目标纳入货币政策框架的研究》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2016年第1期。

④ 崔晓波 《金融稳定与货币稳定关系论》,《企业技术开发》2014年第6期。

⑤ 王晓 《资产证券化、金融稳定与银行低风险承担的“三元悖论”》,《现代经济探讨》2016年第11期。

⑥ 常健 《论金融稳定与货币稳定的法律关系——兼评〈中国人民银行法〉相关规定》,《法学评论》2015年第4期。

马来西亚和泰国央行法就是如此。

《马来西亚中央银行法》明确规定，中央银行的主要目标是促进货币稳定和金融稳定，以促进马来西亚经济的可持续增长。在体例上，该法专门安排与第五编（Part V）“中央银行的货币职能与运营”（Monetary Functions and Operations of the Bank）相并列的第六编（Part VI）“中央银行的金融稳定职能和权力”（Financial Stability Functions and Powers of the Bank），规定中央银行的金融稳定职能及其在该项职能下，中央银行所享有的特殊权力^①。值得注意的是，《马来西亚中央银行法》对中央银行基于金融稳定授予的职权并不局限于该法的专门规定，它还通过附件列表，采用援引的形式，引入大量其他金融法律对中央银行进行授权^②。

在内容上，首先，《马来西亚中央银行法》规定了“金融稳定目标的信息”（information for purposes of financial stability）：只要中央银行从维护金融稳定出发并认为有必要，中央银行可以要求马来西亚任何负责监督下列机构的监管机构或政府机构，向中央银行提交这些机构的任何有关活动、融资、账户、交易、客户账户或其他信息的资料或文件：（a）任何金融机构；（b）任何金融市场的参与者、中介机构、交易所、存管机构或提供清算或其他服务的机构；（c）中央银行认为能对金融稳定产生风险的任何其他机构；或（d）上述（a）、（b）、（c）三类机构的关联机构^③。

其次，《马来西亚中央银行法》明确了中央银行维护金融稳定的措施（measures for financial stability）。中央银行可在出于增强金融体系的风险抵抗能力或限制任何金融稳定风险积累时，制定对从事金融中介的机构进行分级、分类或者特定描述的具体措施，并且可以发出书面命令，要求任何级别、分类或描述的机构采取中央银行所要求的特定措施。不仅如此，中央银行可进行尽职调查，要求有关机构提交任何文件或资料，任命审计师或任何其他中央银行批准的人进行评

^① See Section 5 (1), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

^② 这些法律包括：1983年伊斯兰银行法（Islamic Banking Act 1983 [Act 276]）、1984年伊斯兰保险法（Takaful Act 1984 [Act 312]）、1989年银行和金融机构法（Banking and Financial Institutions Act 1989 [Act 372]）、1996年保险法（Insurance Act 1996 [Act 553]）、1998年货币兑换法（Money-Changing Act 1998 [Act 577]）、2001年反洗钱和反恐怖主义金融法（Anti-Money Laundering and Anti-Terrorism Financing Act 2001 [Act 613]）、2002年发展财政制度法案（Development Financial Institutions Act 2002 [Act 618]）、2003年支付系统法案（Payment Systems Act 2003 [Act 627]）。

^③ See Section 30, *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

估，以确定该机构是否已遵守上述有关措施或命令^①。

再次，《马来西亚中央银行法》规定了中央银行为了避免或减少金融稳定风险可行使的特殊权力（power for averting or reducing risk to financial stability），包括：（a）向任何金融机构提供流动性援助；（b）与其他中央银行订立安排，以对马来西亚设立的任何金融机构的境外子公司或分公司提供流动性援助；（c）在金融机构不能运行或中央银行认为其不能运行时：（i）购买或认购此类金融机构发行的股份或其他资本工具；（ii）向任何其他金融机构或中央银行根据第48（1）（d）款设立的法人机构提供融资，以购买此类机构全部或部分的业务、资产、负债、股份或其他资本工具；或（iii）根据第38（2）款规定，通过宪报刊登命令的形式规定此类金融机构的全部或部分业务、资产、负债或其发行的全部或任何股份或其他资本工具，归中央银行、中央银行根据第48（1）（d）款设立的法人机构、其他金融机构或任何其他机构^②。

最后，《马来西亚中央银行法》特别赋予了中央银行“尽职调查”（due diligence）的权力。中央银行设立“金融稳定执行委员会”（Financial Stability Executive Committee），金融稳定执行委员会应由行长、一名副行长和3-5名由董事会从董事和其他人士中推荐并由部长任命的其他成员组成。执行委员会主席应由行长担任，行长缺席时，由董事会指定副行长担任。从金融稳定执行委员会的权力和职责来看，其设立主要是为保证前述中央银行应采取的各种维护金融稳定的措施在运行过程中受到适当的监督和约束。

《泰国银行法》为了增强中央银行的金融稳定职能，首先规定了其对问题金融机构提供流动性的职权及其行使职权的流程和效力。《泰国银行法》规定，当金融机构面临流动性风险，可能危及经济、金融系统的整体稳定时，泰国银行应考虑向该金融机构提供贷款或资金援助，经金融机构政策委员会和内阁批准后，具体实施。在此情况下，金融机构所持有的其他金融机构或法人的股票、资产可能被用作抵押，作为发放贷款或资金援助的担保。具体的规则、程序、决策由金融机构政策委员会决定。贷款或援助应包括购买、回购协议、票据贴现、转贴现、受让权利、承担金融机构的或然负债^③。泰国银行向金融机构发放的贷款或

^① See Section 31, *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

^② See Section 32, *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

^③ See Section 42, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

资金援助所获得的担保物，较金融机构的普通债权人而言，具有优先受偿权^①。此外，根据《泰国银行法》规定，中央银行基于维护支付体系正常运转的目的，在必要时可对金融机构发放贷款，并且可不计息，不提供担保^②。

其次，《泰国银行法》设立了财政部长和中央银行共同维护金融稳定的机制^③。为维护经济稳定、货币稳定及金融体系稳定，财政部长和中央银行行长可进行磋商。凡发生有可能影响或破坏经济稳定、货币稳定及金融体系稳定的事件，泰国银行应及时向财政部长报告，评估可能造成的影响或损害，分析问题，提出解决方案以供进一步审议。为防止和减轻影响，财政部长也可责令泰国银行履行上述要求。当泰国的国际储备净头寸低于最低水平时，为维持货币和汇率的稳定，泰国银行应及时向财政部长报告，提出解决方案，由财政部长向总理汇报。

最后，为维护金融系统稳定，泰国银行应每月向财政部长提交关于经济增长情况的报告，并对相关情况进行分析，提出建议^④。

四 法定职权：实现宏观调控与金融稳定的重要保障

要强化中央银行宏观调控和金融稳定职能，中央银行法仅仅规定中央银行的权力和职责、各金融市场主体的权利和义务是远远不够的，法律最终的实施效果高度依赖于中央银行法定职权的丰富性和法律责任制度设计的科学性、合理性。就马来西亚和泰国这两个东南亚国家来说，在经历2008年全球金融危机之后，两国尤其增加了中央银行在金融宏观调控方面的一些市场化的权力运行模式以及维护金融稳定措施的立法，同时加强了相应的法律责任，特别注重刑事责任的规定。这无疑对于增强中央银行的宏观调控和金融稳定效能具有重要的保障作用。

《马来西亚中央银行法》在金融机构的人事任免方面授予马来西亚中央银行极大的权力：基于避免或者减少金融稳定风险的目的，马来西亚中央银行可以直接出台罢免金融机构的董事、高级经理或职员命令，并且该命令自命令本身规定的生效日起生效。不仅如此，马来西亚中央银行还可以单方面更改或终止该命

① See Section 43, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

② See Rule 45, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

③ See Rule 50, 51, 52, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

④ See Section 60, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

令所涉金融机构的董事、高级经理或职员的劳务合同^①。并且，中央银行还可委任任何人为该金融机构的董事、高级职员或雇员。

在金融机构处置方面，为避免或者减少金融稳定风险，在金融机构不能运行或中央银行认为其不能运行时，中央银行可以向任何其他金融机构或中央银行设立的法人机构提供融资，以购买该金融机构全部或部分的业务、资产、负债、股份或其他资本工具。笔者将这种权力行为定义为一种间接处置措施，意指中央银行并不直接对问题金融机构进行收购和业务重组等，而是通过间接提供流动性的办法，以更加市场化的手段进行的风险处置行为。为保证处置效率和维护交易公平，对于处置该部分业务、资产、负债、股份或其他资本工具的具体价格，《马来西亚中央银行法》授权马来西亚中央银行委任独立评估师（independent valuer）的权力。并且，如果当事人对委任独立评估师的决定不服，在中央银行给定的合理期限内不能达成一致的，中央银行将提请财政部长委任独立评估师，财政部长的决定为最终决定。

在金融市场管理和金融宏观调控方面，《马来西亚中央银行法》特别注意国家行政监管和市场自律管理相结合的监管体系的构建：为规范和发展货币市场、外汇市场或与在市场交易的货币、证券及其他金融工具相关的衍生工具市场，维持其有序性、诚信度，马来西亚中央银行可发布相关的规则、规范、标准、原则或指引。并且，《马来西亚中央银行法》特别授权：为了促进市场的监管和发展，维护其有序和诚信，中央银行可以委托外汇市场或与在市场交易的货币、证券及其他金融工具相关的衍生工具市场建立自律性组织，以达到他律和自律的有机结合。

在法律责任体系的设计方面，《马来西亚中央银行法》特别加强了违反中央银行宏观调控和金融稳定管理行为的法律责任，尤其是通过刑事责任机制保障中央银行的履职权威。比如，当中央银行开展尽职调查时，有权要求金融机构提供任何文件或资料，任命审计师或任何其他中央银行批准的人进行独立评估，任何人如果违反该规定即属犯罪，将被判处不超过 10 万林吉特的罚款或不超过 10 年的监禁，或并处不超过 10 万林吉特的罚款和不超过 10 年的监禁^②。中央银行董事会为了实现中央银行的目标或维护国际收支平衡，可以通过书面通知对任何人

^① See Section 35, *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

^② See Section 31 (9), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

发布指引或提出要求,任何违反中央银行董事会指引或要求的人,构成犯罪的,将被处以不超过1000万林吉特的罚款或不超过10年的监禁,或并处不超过1000万林吉特的罚款和不超过10年的监禁^①。此外,马来西亚中央银行基于其目标和职能,可要求任何人提供国际账户记录,相关人员应保证其提交的数据、信息以及单据等的真实、准确、完整,并接受中央银行质询,违反者应被处以不少于100万林吉特的罚款^②。

而在防范金融风险方面,泰国政府制定了专门法令,授权泰国银行可基于金融稳定之需,指令商业银行或金融公司调整金融资产、改变股东的持股比例^③。在银行日常业务风险的控制和防范方面,《泰国银行法》严格限制高风险贷款的发放。泰国银行专门制定了商业银行的信贷授权管理规范,对商业银行的监管始终坚持以信用风险管理为中心,建立起一整套涵盖贷前严格审批、贷中评估以及贷后跟踪的信贷授权管理程序,同时引进国际上先进的5C分析方法,对借款人的道德品质(Character)、还款能力(Capacity)、资本实力(Capital)、担保状况(Collateral)和经营环境条件(Condition)等进行全方位的定性分析,从而判别借款人的还款意愿和还款能力,确保贷款决策的科学性,控制信贷市场风险。

在法律责任设置方面,《泰国银行法》规定,为进行国际收支、国际投资头寸和金融统计,泰国银行有权要求从事国际资本交易和投资交易的有关人员提供相关信息。违反该规定的将被处以10万泰铢以下罚金。为贯彻落实货币政策、保持流动性,除法律另有规定外,泰国银行可以要求金融机构持续存入现金储备,相关规则和利率由泰国银行制定。相关金融机构违反规定的,可处以10万泰铢以下罚金。如违法行为持续的,可另处每日3000泰铢以下罚金,直至整改完毕为止^④。此外,《泰国银行法》特别注重对中央银行履职过程中获取的各种与金融市场密切相关的信息的保护,不仅泰国银行的行长、委员、官员或雇员负有保密责任,其他任何人窃取相关信息的,将被处以5年以下监禁,并处或单处50万泰铢罚金^⑤。

① See Section 77 (3), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

② See Section 78 (9), *Central Bank of Malaysia Act 2009*.

③ 赵洪《政府金融干预与经济发展:泰国、马来西亚案例研究》,《南洋问题研究》2002年第2期。

④ See Section 62, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

⑤ See Section 75, *Bank of Thailand Act B. E. 2551*.

五 两大职能的法治图景： 《中国人民银行法》修订的马泰镜鉴

近年来,《中国人民银行法》的修订屡屡被学术界和金融实务界提上议事日程。本文所涉及的中央银行独立性及其金融稳定职能和法定职权的强化成为《中国人民银行法》修订亟需贯彻的基本共识。从我国现行《中国人民银行法》来看,这些方面的缺憾和不足依然十分突出。

在人民银行的独立性方面,首先,中国人民银行并不具有完全的人事独立性。根据《中国人民银行法》,中国人民银行行长是由总理提名,并由全国人大最终决定,由国家主席任免,副行长则由总理直接任免。但实践中,中国人民银行的人事任免往往和行政机关的人事任免互相掺和,造成两大人事体系的相互渗透,这无形中造成中国人民银行对于行政机关的高度依赖性、中国人民银行高级管理人员金融事务履职能力的非专业性以及人事任免缺乏金融系统高度的民意性等问题。其次,在财务独立方面,《中国人民银行法》明确规定中国人民银行的资本为国有性质,并且其每一会计年度扣除支出的收入在计提财政部规定的准备金的基础上完全上交中央国库。因此,尽管该法确认了中国人民银行“独立”的财务预算管理制度,但本质上说,这更像是一种“财务会计制度的特殊性,而缺乏独立预算制度的具体规定”^①。最后,在货币政策决策权与执行权的独立性方面,根据《中国人民银行法》第2条、第5条、第12条等规定,中国人民银行的货币政策决策与执行完全附属于国务院,其实质上仅仅具有货币政策的执行权,而并不具有完整的货币政策的独立决策权,因此,中国人民银行并不具有该方面的独立性。

在金融稳定职能和法定职权方面,中国人民银行面临着金融监管职权缺失和法定职权弱化的严峻挑战。“虽然《人民银行法》将金融稳定的职责赋予人民银行,但是人民银行的法定职权并不足以使其承担其维护金融稳定的责任”^②。特别是在2003年银监分设之后,人民银行大部分的金融监管职权分解到银监、证监和保监等监管部门,但同时,“人民银行缺乏监管的职权而要承担各部门监管

① 杨松、闫海《中国人民银行独立性:条文分析与规范重构》,《时代法学》2008年第3期。

② 卢克贞《人民银行与我国的金融稳定——对〈中国人民银行法〉第二条的思考》,《金融理论与实践》2006年第4期。

失败的责任有悖法理”^①。从金融稳定职能及其配套的法定职权来说，中国人民银行目前最缺乏的就是金融稳定目标信息。虽然早在2004年中国即开始建立金融监管协调机制，但这种协调机制依然更多流于形式，中国人民银行至今依然无法自由获取各监管部门的动态监管信息。中国人民银行也没有针对特定金融机构出于金融稳定之需而开展特殊监管措施的法律依据。在监管手段和职权缺失的同时，中国人民银行金融稳定的职责却在上升，尤其是近年来随着互联网金融的快速发展，中国人民银行对于征信业和支付领域系统性金融风险的防范压力与日俱增。总体而言，在系统性金融风险的宏观审慎监管和控制方面，中国人民银行需要更多的法制供给予以保障。

他山之石可以攻玉。本文研究的马来西亚和泰国中央银行法对于保障两国中央银行履职实际上提供了良好的法制基础，恰巧可以作为《中国人民银行法》下一步修订的重要参考。笔者认为，《中国人民银行法》在保障中国人民银行两大职能方面，可借鉴马来西亚和泰国央行法做如下的调整：

其一，强化中国人民银行的独立性。从长远看，让中国人民银行独立于国务院而直接对全国人大负责自然是最具独立性的理想模式，但从近期来看实现的可能性较低，我们不妨借鉴马泰央行法从人事、财务与履职等方面进一步增强中国人民银行的独立性。在人事方面，《中国人民银行法》可进一步明确中国人民银行行长、副行长等高管人员的任免条件与规则。其核心目的是强化中国人民银行相关高管人员的履历和资质，防止行政机关和中国人民银行之间的领导干部渗透调动任职，确保中国人民银行官员的专业性，减轻中国人民银行的行政性，增强中国人民银行的独立性。在财务方面，可规定中国人民银行的净利润在扣除其履职支出及其本身的人员工资、福利和养老金等，并提取坏账和呆账准备、留足储备金以后，才上交中央国库，并在事后向国务院提交其财务报表及报告。这样修订的目的是确保财务独立并保证中国人民银行独立履职所需的各种经费的支持。在货币政策决策与执行的独立性方面，《中国人民银行法》应当确立货币政策委员会对于货币政策的最终决定权。理由是，目前越来越多的国家都开始秉持中央银行货币政策的单一目标论，即货币政策的目標就仅仅是货币稳定一个，而不包括其他比如经济发展、就业增长、国际收支平衡等目标。比如《泰国银行法》即确立单一的通胀目标制。因为根据经济学基本原理，这些多元目标之间本身不

^① 卢克贞《人民银行与我国的金融稳定——对〈中国人民银行法〉第二条的思考》，《金融理论与实践》2006年第4期。

可能同时实现。实践证明,我国长期以来由国务院决定货币政策确实容易引发货币超发等问题。因此,《马来西亚中央银行法》关于“中央银行独立自主地制定和实施其货币政策,不受任何外在影响”的规定尤其值得借鉴。

其二,完善中国人民银行金融稳定职能的法制框架。借鉴相关立法赋予中国人民银行获取“金融稳定目标信息”的权力,改变目前中国人民银行和各金融监管部门之间监管信息不对称的现实,同时明确规定各政府部门向中国人民银行提供“金融稳定目标信息”的义务。《中国人民银行法》应同时明确规定中国人民银行基于增强金融体系的风险抵抗能力或限制系统性金融风险积累目的的分类监管以及特别处置权力和措施。为了避免或减少金融稳定风险,《中国人民银行法》应授予中国人民银行充分的包括流动性援助、股权处置等工具在内的风险管理手段。另外,可借鉴《马来西亚中央银行法》设立中国人民银行“金融稳定执行委员会”,对中国人民银行所采取的各种维护金融稳定的措施在运行过程中的合法性进行全程跟踪和督促。

其三,赋予中国人民银行丰富的法定职权。中国目前金融市场检查中普遍存在着重金融机构处罚而轻金融机构高管处罚的现状。尤其是银行监管职能分离之后,中国人民银行无权直接对金融机构高管进行直接的任职调整。事实上,作为金融机构的决策者,高管人员无论是对于货币政策的贯彻执行还是金融稳定的维护,均具有决定性影响。因此,建议借鉴《马来西亚中央银行法》赋予中国人民银行对金融机构高管任职解除权。在金融市场行为监管方面,给予中国人民银行更加广泛的规章制定权;在金融机构处置方面,赋予中国人民银行通过市场化的方式对问题金融机构进行间接处置的权力。对金融机构法律责任的强化是保证中央银行高效履职的一个重要方面。《中国人民银行法》应加大对违反中央银行宏观调控和金融稳定管理行为的法律责任,在传统的行政罚款以及金融市场业务准入等法律责任的基础上,可借鉴两国央行法明确规定相关行为的刑事法律责任。

结 语

毋庸置疑,宏观调控与金融稳定是现代中央银行最核心的职能。在2008年全球金融危机后,中央银行法在这两大领域的制度设计对于保障中央银行的宏观调控权的运行和金融稳定职能的履行具有重要的功能性价值。马来西亚和泰国两

个东南亚国家的中央银行法不约而同地确立了名义上隶属于财政部而实际上保持相对独立性的模式。在货币政策目标体系中，顺应国际金融监管改革的大趋势，将金融稳定职能及时纳入其中，并在授予中央银行金融宏观调控和维护金融稳定的法定职权的同时，建立了严厉的法律责任制。

中央银行立法艰难而复杂。当前，《中国人民银行法》的修订成为学术界和金融实务界普遍的共识。与马来西亚和泰国一样，中国人民银行也承担宏观调控与金融稳定等基本职能，但同时，中国人民银行的独立性不足已成为履行两大基本职能的掣肘。尽管马泰两国央行直接隶属于财政部的政治体制安排与我国存在较大的差异，但两国在中央银行人事独立、财务独立和货币政策决策权与执行权的独立等方面的立法可以成为中国人民银行独立性立法的重要镜鉴。同时，将金融稳定职能纳入货币政策目标体系，丰富中央银行的法定职权并完善相应的法律责任则可以成为改善中国人民银行履职效能的重要路径。

【责任编辑：陈若华】

Sea Arbitration

【Author】 ZHANG Zuxing , Associate Professor , School of International Studies , Sun Yat-Sen University , Guangzhou , China

Analysis of the Law Guarantee of Macroeconomic Regulation and Control and the Functions of the Financial Stability of the Central Bank: Taking Malaysia and Thailand's Central Bank Law as Samples

LIU Hui

【Abstract】 Macro control and financial stability are the core functions of a modern central bank. After the global financial crisis of 2008 , Malaysia and Thailand's central bank laws established central bank independence with nominal affiliated to the ministry to strengthen national macro control need. At the same time , The central bank laws of two countries took the financial stability function as a new member of the central bank's monetary policy objective system , and gave central bank the rich legal authorization for macro-economic control and maintaining financial stability , and established a strict system of legal liability. These highly fortified the law guarantee of macroeconomic control and the functions of the financial stability of the central bank.

【Keywords】 Central Bank Independence; Macro Control; Financial Stability; Statutory Power and Procedure; Monetary Policy Objective; Financial Law; The People's Bank of China

【Author】 LIU Hui , PH. D. Candidate , Law School , Xiamen University , Xiamen , China

The Gap Between China's People-to-People Exchange Policy and Its Aim to Promote Understanding Among People

ZHUANG Liwei

【Abstract】 This paper is intended to highlight the general features of China's policy ideas and policy practices in "people to people exchange" affairs and some cognitive errors on these ideas and practices. After a series of arguments on the concepts and cognitive differences related to "people to people exchange" , this paper discusses how to effectively promote understanding among people in different countries and solidify the social foundation of the relations among countries.

【Keywords】 People-to-People Exchange; Understanding Among People; People-to-People