

澳大利亚的金融体制改革

周立人

澳大利亚金融体制的现有结构是历经改革而形成的。这在很大程度上取决于市场的作用、政府的各项金融政策以及适应新经济环境的各类需求。经济结构的变化导致了资金供需结构的变化,因此,政府的金融管理体制也相应地作出调整。澳大利亚金融市场的基本特征是:大多数金融机构不只是一个市场里从事经营,因而形成了不同市场之间

高度关联的格局。公共的非银行金融机构的跨市场经营加固了这种关联性。货币市场和政府短期债券市场是相互作用、相互渗透的,而外汇市场和商品期货市场却是分离的。本文主要探讨澳大利亚金融体制在宏观调控方面的改革,而不论及各种金融市场功能之间复杂的关系。

一、澳大利亚储备银行的相对自主性

澳大利亚金融体制的最高决策机构,同绝大多数发达国家一样,是中央银行,即澳大利亚储备银行。其作用是监控金融体系的运行,并同时充当政府和其它普通银行的顾问。它一般不同商业银行发生竞争,但是监督金融市场的运作,特别是负责调控短期货币市场。由于它不是政府所属的一个部门,所以享有相对的自主权。尽管如此,政府的干预依然存在。这种干预包括政府任命银行董事会的主要成员,议会对银行的监督,以及财政

部长有权通过决议来否定银行工作的某些方面。然而,银行与政府部门之间的摩擦通常是微乎其微的。

储备银行有广泛的权力来调节其自身的运转。这种权力不包括储备基金和政府制定的房屋贷款利息这类内容。但任何形式的政府直接控制现在均已取消。在联邦金融公司法的指导下,政府通过储备银行来监督管理包括建筑行会、信用社、商行、货币交易所和财务部门等在内的非银行机构的活动。

二、取消金融管制体系

澳大利亚金融体制改革的一项重要步骤是取消政府对金融市场的直接管制而代之以间接手段影响市场,如采用更灵活的货币政策等。这实际上是一次下放金融管理权力的尝试。原有的金融体制的弊端是:人为地限

制金融服务的种类,随意压抑利率,从数量和质量上双重控制银行的借贷,并且把各种金融中介强行限制在特定的经营范围内。外汇管制的取消和澳元汇率的浮动是结束金融管制的最决定性的步骤。

但是,改变并不意味着完全免去政府对市场所负的职责,使之成为一个缺乏必要宏观调控的市场。改革的目的是取消僵化的金融管制体系,因为它在很大程度上扭曲

了市场信号,从而提高金融中介机构的效率,使金融市场更加成熟化。同时,政府各项金融政策的重点从管制转向引导和监督。而监督的一项重要内容是定期检查储备基金。

三、金融体制咨询委员会的 10 条倡议

在实行金融改革的过程中,澳大利亚金融体制咨询委员会倡议建立一个更有竞争力、极少受政府干涉的金融新体制,其要点可概括为 10 条:

(1) 在制定货币政策时,政府应确定其货币数量目标,同时还要确定广义货币和信用的总量、货币的基数。虽然利率目标被取消,但是仍应负责监督各种经济变量。

(2) 取消对银行的直接控制。公开的市场运行状况将成为制定货币政策的关键因素,特别应该取消对银行利率、储蓄期限以及对借贷数量、质量上的控制。各银行现金储备率的指标应该作为政策导向的参照系数之一。

(3) 应该加强对银行的储备基金的监督。财政部和储备银行应该协商拟定一个总的监督原则,储备银行负责执行这一原则。

(4) 银行的各类经营项目受银行法的严格制约。其资本基本储备应当成为制约的重点。这也适用于其它金融机构。与此同时,还必须制定包括风险资金额、流动资金率、其它基金项目等在内的详细规范。

(5) 银行许可证应该授予有限的国内外申请者。国内申请者应证明他们有足够的资本基础和合格的管理标准;外国申请者也要符合这一要求,同时受最低资本需求、风险资金限额及流动资产率等细则的约束。

(6) 非银行金融机构应同银行一样接受同样原则的监督,但受监督的范围和幅度可以小些。另外,必须废除各州政府对资本投资和利率限制的规定。

(7) 银行应该保留兑换支票的权力。应当允许各州非银行金融机构发行支票,并通过银行以代理方式对支票进行兑现。

(8) 澳元的汇率应由市场来决定,外汇的管制必须逐步取消。外汇业务许可证必须限制在银行范围内使用。

(9) 政府应重视市场引导型政府债券的作用,逐步健全投标体系。

(10) 应当限制用“约束型市场”的方式来销售政府的债券。“约束型市场”是指为了把资产以政府债券的形式约束在特定的比例内,政府要求金融机构分类经营。

四、改革规划的实施

金融体制咨询委员会的 10 条倡议是澳大利亚金融体制改革的纲领性文件。这样,银行在筹集资金方面有了更大的灵活性。政府对银行贷款数量的控制被取消,合法交易者在短期货币市场具有较大的伸缩余地,用投标的方式来销售国库券的做法获得了批准,还允许各州政府建立筹资中心为下级政

府机关筹资。此外,政府对金融市场中占主导地位的银行所发挥的职能予以充分的肯定,鼓励它们和非银行金融机构展开竞争。

政府还决定批准 10 多家新银行加入澳大利亚银行系统,其中包括以前被禁止的外国银行。期货交易所实行以“份额价格指数”为特点的期货交易。澳元的汇率开始浮动,

大多数外汇管制被取消。同时,储备银行也宣布不再对外汇市场进行干预,除非为了审查市场的情况和减少那些较大的市场波动。

非管制化过程消除了银行与它们分支机构之间的界限,消除了储备银行、金融公司、商业银行和投资银行之间的界限。从这一意

义上看,澳大利亚的金融改革在世界范围内具有一定的超前性。因为一直到本世纪90年代初美国仍旧分开它的商业银行和投资银行的业务,英国和日本才刚刚开始重视金融业非管制化问题和金融市场的国际化问题。

五、银行的监督问题和资本基本金标准

关于银行的监督问题一直存在着很大的争议。但这种争议主要围绕监督的形式而不是监督与否。银行首先很难确定自己的储备水平。中央银行也难于确保自身的活动不影响其它银行的创新精神以及对社会的需求变化及时作出相应的反应和调整。澳大利亚政府规定,中央银行不对其它银行的错误决策和由此产生的损失担负责任,但是它要保证提供一个储备基本金之类的规范来防止这类情况的发生。

鉴于这一点,澳大利亚政府已全面采用了国际清算银行的资本基本金标准,以此来衡量各银行资产的风险。此标准很快推广到其它国家。然而,中央银行认为,上述标准不

应扩展到利率和汇率风险,因为根据资本基本金的要求,控制利率和汇率风险是银行责任的一部分。况且,中央银行早已要求每一银行设立一个利率和汇率自我调节、自我约束机制。

国际清算银行监督委员会制定的资本基本金标准和估算风险的计算方法是根据主要工业国银行在第三世界债务危机中的经验而形成的。其目的是保证银行资产平衡表内外的金融活动有足够的资本担保。澳大利亚银行受这种债务危机的影响较小,但是同其它发达国家一样,它有相当规模的金融活动已经或者正在纳入平衡表中。

六、金融改革的评估

综观澳大利亚金融体制的改革,我们可以作以下几点评估:

(1) 金融非管制化导致了需求的高涨和供给的扩大。需求的高涨主要包括信用扩大、贷款旺盛、资产价格的普遍上升、股票市场繁荣期的延长,以及在一个更宽松自由的市场里对市场份额的争夺。供给的扩大主要表现为金融服务种类的增加,金融职业地位的上升和工资的提高,债务积累的增长及借债人数目的递增。与此同时,税收政策的调节作用也给供给扩张注入了催化剂。其原因是:借款利率可以减税,而且人们普遍认为资产价格将持续上升,从而抵消贷款成本的损

失或降低贷款成本。

(2) 浮动汇率制的推行加快了澳大利亚金融市场的国际化进程。新技术的使用使市场经营越来越高级化、成熟化。交易者可以在计算机屏幕前操作,计算机很快计算出套期和期权等结果,并且立即连续提供交易商的详细资料。为了满足新的需求,交易的品种规模不断扩大。在供需两旺的推动下,期货、期权等虚拟资本的增长迅速赶上并超过真实资本(如现汇、汇票等)的增长速度。

(3) 金融改革的最终成功以新形式的金融中介组织的建立和完善为标志,即所谓“金

(下转第65页)