
货币与金融政策透明度 良好做法守则辅助文件

第二部分——中央银行实施货币政策的良好透明度做法

(2000年7月24日经执董会通过)



国际货币基金组织
货币与汇兑事务部

2000年7月

目 录

第二部分、中央银行实施货币政策的良好透明度做法

一、明确中央银行在货币政策领域的作用、职责和目标.....	3
二、公开制定和报告货币政策的决定过程	23
三、让公众获得关于货币政策的信息	42
四、中央银行的责任心和诚信保证	62

专栏

专栏 2-1 通货膨胀目标机制与透明度.....	24
专栏 2-2 数据公布特殊标准的制定与运用.....	43
专栏 2-3 数据公布通用系统：职能与运用.....	44
专栏 2-4 中央银行的会计原则.....	47
专栏 2-5 中央银行内部管理与审计：主要因素一览表.....	66
专栏 2-6 公务员行为准则.....	71

中央银行实施货币政策的良好透明度做法

一、明确中央银行在货币政策领域的作用、职责和目标

- 1.1 应在相关的立法或法规（其中包括中央银行法）中明确定义货币政策的最终目标和机构框架。

说明和原由

货币政策的最终目标是一个可通过货币政策来实现的重要长期目标，如价格稳定或非通货膨胀经济增长。中央银行的最终目标可能不止一个。货币政策的机构框架系指管理货币政策制定与实施机构的基本概念结构以及各机构之间的关系。

一份明确表明货币政策最终目标与机构框架的声明，就能阐明中央银行的职责。通过授权法（如中央银行法）或法规（即关于政府某部门（如中央银行）具体做法和程序的行政规定或指示）规定这些重要因素，不仅可显出其重要性，而且还可避免经常对中央银行的根本职责作临时性的调整。货币政策目标如果有了一个明确而坚实的法律基础，人们就能对比各种货币政策的结果与目标，从而提高其透明度。同样，通过立法或法规对货币政策的机构框架作出定义，将有助于各部门对实施货币政策的目标负起责任。

专门立法来确定中央银行的目标和机构框架有许多明显的优点。由于中央银行是经济体中根本性的经济和金融决策机构之一，因此，中央银行法在法律文献中占有很高的地位。中央银行法可作为一个共同的参照点，在一份文件中总结归纳中央银行的各项职能和责任。这将有助于公众更明确地了解中央银行，从而提高透明度。相比之下，如果通过多项法案定义中央银行的根本职能，则更难查找和解释这些定义。

- 1.1.1 立法应规定货币政策的最终目标并向公众披露和解释。

说明和原由

立法规定货币政策的最终目标，就使得这些目标成为一个国家法律框架的一部分。向公众披露货币政策的目标系指让有兴趣的各方都能随时获取相关信息。而解释这些最终目标则需以浅显易懂的方式或格式为公众提供详细的信息。

中央银行可制定定性目标（即未具体规定的广义目标）和定量目标（即针对中央银行可以实现或施加影响的某个变量设定的具体数量目标）。金融稳定或价格稳定为定性目标，而某一特殊价格指数在一个特定时期内的变化率则为定量目标。

在刊物和公告中公布中央银行的最终目标，并对公众解释这些目标，有助于提高公众对货币政策决策过程的认识与理解，同时也可以帮助公众对货币政策操作树立更准确的预期，并对中央银行实现这些目标的实绩进行评估。

实施

几乎所有回答调查的国家均在中央银行法中规定中央银行的最终目标。许多国家在其中央银行法中列出了几项广义目标（如汇率或价格稳定，或者金融稳定），但不对各项目标设定优先秩序。近年来，一些国家则把价格稳定列为首要目标。¹ 许多国家在中央银行的年度报告中披露其目标，而其中大多数国家还通过定期报告、官方刊物、以及由中央银行官员亲自出面对这些目标进行解释。有一些中央银行还发布使命声明（如东加勒比海中央银行、香港金融管理局、斯威士兰中央银行、及汤加国家储备银行。这些银行的使命声明是其年度报告的一部分），以便公众更好地了解中央银行的目标。

对欧元体系而言，² 建立欧洲共同体的条约及成立欧洲中央银行体系和欧洲中央银行的法案规定，欧洲中央银行体系的首要目标是维持价格稳定。³ 其每月公报、年度报告及新闻发布均对该目标作了解释。

《日本银行法》规定，日本银行的目标是“发行纸币、实施货币控制…及保障各银行及其它金融机构之间资金的顺利结算，以维持金融体系的秩序。”日本银行法还规定“应通过保持价格稳定来进行货币控制，从而为经济的健全发展做出贡献。”⁴ 日本银行的官员还通过公开演讲对上述目标作以澄清与解释。这些目标同时还刊登在许多刊物上，也登载在网站上。

¹ 有关经合组织各国中央银行目标的概述，请见 Robert Pringle 和 Neil Courtis 所著的“Objectives, Governance and Profits of Central Bank”，（London Central Banking Publications, London），1999年。

² 欧洲中央银行体系由欧洲中央银行和15个欧盟成员国的中央银行组成。欧元体系则包括欧洲中央银行及在欧洲经济与货币联盟第三阶段采用欧元为统一货币的11个成员国的中央银行。

³ 请见该条约第二条第二章，www.ecb.int/about/statescb.htm

⁴ 请见 www.boj.or.jp/en/about/bojlaw1.htm

根据有关立法的规定，墨西哥银行的目标是“为本国经济提供本币。为实现这一目标，其首要目标是维护其本币购买力的稳定性。”⁵ 墨西哥银行通过年度性的《货币政策声明》披露并解释其货币政策目标。该声明以具体的数量形式阐述了货币政策的主要目标。墨西哥银行还通过向立法机关递交的书面报告以及有关刊物向公众披露其目标。

根据《新西兰储备银行法》第8条的规定，⁶ 新西兰储备银行的目标是“制定和实施旨在实现并保持价格总体水平稳定这一经济目标的货币政策。”新西兰储备银行通过许多出版物来公布并解释这一目标，包括：信息简报、年度报告、新闻发布、每月公报、行长与财政部长的“政策目标协议”、网站上的文件⁷ 以及中央银行官员的讲话和声明等。

实施考虑因素

通过立法来确定中央银行的目标涉及到在永久性与灵活性之间取得一定平衡。由于要在短时间内修改法律比较难，而中央银行的目标又随时间而变化，因此，给予中央银行一些应付新情况的灵活性是一种审慎的做法。但是，如果对立法的修改过于频繁，公众对货币政策决策过程的理解就无法定形，这就会产生反作用。另一方面，因经济环境的变化而定期修正立法，以及这一法律修正过程，又提供了一个公开讨论问题的机会，这有利于加强透明度。在条约（如欧洲中央银行体系）或宪法（如巴西）中规定货币政策目标，使得对这些目标进行调整更为困难，这是因为要修改这种立法需要更加广泛的共识。

有些国家的立法为中央银行规定了多重目标。随着中央银行的分析与业务操作框架的演变，中央银行对不同目标的侧重也会改变。在具有多种目标的情况下，中央银行有必要披露并解释每一项目标，以便公众了解不同目标之间的潜在取舍。说明不同目标的相对优先程序，有助于加强透明度。

1.1.2 立法应规定中央银行的职责。

说明和原由

⁵ 请见www.banxico.org.mx/siteBanxicoINGLES/aAcercaBanxico/RegimenJuridico/LeyBancoMexico/leyBancoMexico.html

⁶ 请见www.rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/public/text/1989/an/157.html

⁷ 请见www.rbnz.govt.nz/pubs.htm

中央银行的职责是指那些要求中央银行承担、并负有责任的具体职能。例如，中央银行除了具有实施货币政策的职能以外，还可能负责发行货币或管理外汇储备。中央银行的职责包括其作为整个金融体系的一部分所应承担的一般职责。例如，中央银行通常有责任监督和管理银行、或监督支付系统。

通过立法规定中央银行的职责有助于公众了解中央银行的授权及其业务范围，以及中央银行与货币和金融体系其它部门的关系。对中央银行的职能与责任有了明确的了解，公众方能评估其实绩，了解其权力的局限性，并加强其责任心。

实施

建立中央银行的立法通常规定了中央银行的职责。这些职责也可能在其它立法中规定。中央银行法中所规定的职责通常较为广泛，并可能包括一些中央银行并不经常触及的职能和活动。

几乎所有回答调查的国家均在中央银行法中规定了中央银行的职责，其中绝大多数国家在年度报告中公开披露中央银行的职责。许多国家还在向立法机关呈交的书面报告中披露中央银行的职责。

实施考虑因素

有时候，可能需要中央银行在平常活动范围以外、或是在中央银行法规定的职责以外承担一些新的职责。在这种情况下，可根据新的职责修改中央银行法，或是另外立法来规定这些新的职责。（另请见本部分 1.1.1 中的实施考虑因素）。相反，如果中央银行的新职责只是暂时的，并不与其首要任务相抵触，那么，也许就没有必要在立法中规定这一新职责。但是，中央银行仍应在公开报告和刊物中说明这一新职责及其承担这一职责的理由。

- 1.1.3 建立中央银行的立法应规定中央银行有权使用货币政策工具来实现政策目标。

说明和原由

货币政策工具系指中央银行用来影响流动性、并实现货币目标的各种工具。

建立中央银行的立法（通常为中央银行法）如果规定了一系列可利用的政策工具，并表明中央银行有权使用这些工具，这就表示中央银行有法定权力使用这些工具。

实施

几乎所有中央银行均拥有使用在中央银行法中规定的货币工具。绝大多数中央银行在其年度报告中披露这一权力，而也有许多中央银行通过官方公报、对立法机关的报告、政府刊物、或是通过网站新闻发布等渠道向公众披露这一权力。

《日本银行法》⁸规定“应尊重日本银行在货币控制方面的自主权。”该法案规定了日本银行为实现其目标可进行的各种业务，包括买卖长短期债券、发放贷款和接受存款。该法案把货币政策的决策责任（包括制定市场操作准则与框架的责任）授予日本银行政策理事会。

《韩国银行法》⁹详细列举了韩国银行实施货币和信贷政策所能使用的各种货币工具。

实施考虑因素

立法所规定的货币政策工具如果太狭窄或太死板，就会为中央银行的工作带来困难。随着金融体系的演变，中央银行需使用的工具可能与当初起草和实施中央银行法时所使用的工具有所不同。如果中央银行法所规定的工具范围过于狭窄，那么中央银行以后则可能无法运用更有效的工具。为了使中央银行运用政策工具具有一些灵活性，立法应广泛包括中央银行可能使用到的一切潜在工具。

1.1.4 应公布在外汇政策方面的机构职责。

说明和原由

公布外汇政策中的机构职责系指公开明确负责制定汇率政策的机构。这些

⁸ 请见www.boj.or.jp/en/about/bojlaw1.htm

⁹ 请见www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view?i_current=00000483

政策决定包括：选择汇率体制（如固定汇率、浮动汇率、或钉住汇率）、确定汇率的具体目标、以及决定所选择的汇率体制的操作（如外汇干预）。

汇率作为一个经济体中非常明显而重要的价格信号，对于货币政策的实施及效果有重要影响。基于货币政策与汇率政策的相互关联，明确指出由哪一个机构负责制定外汇政策很重要。只有这样，市场和公众方可了解外汇政策是如何制定的，以及哪一个机构应对这些决定负责。

实施

几乎所有回答调查的中央银行都在中央银行法中规定了外汇政策中的机构职责。绝大多数中央银行在年度报告中公布制定外汇政策的职责，也有许多中央银行通过向立法机关呈报的书面报告、官方公报、政府的官方刊物或公报等形式公布其职责。

《捷克国家银行法》¹⁰规定，捷克国家银行有权决定本币与外币的汇率，并负责管理黄金和外汇储备。

对于欧元体系来说，《欧洲共同体条约》（第 111 条）及《欧洲中央银行体系法》把进行外汇操作的基本任务授予欧元体系。¹¹《欧洲共同体条约》第 111 条第 1 款规定，欧洲部长理事会根据欧洲中央银行或欧盟委员会的建议，并在为了谋求与价格稳定相一致的共识而与欧洲中央银行以及与欧洲议会进行磋商之后，可就欧元与非欧洲共同体货币之间的汇率体系达成一致的正式协议。

《韩国银行法》¹²规定，韩国银行应“在政府的汇率政策、银行机构的外汇贷款与存款、以及为其设立外汇超买和超卖头寸的限额方面扮演顾问角色。”

乌干达银行依法在同乌干达财政部长磋商之后，有权制定决定乌干达先令外部价值的框架。乌干达银行的汇率政策作为预算报告中年度货币计划的一部分对外公布。

美国的汇率政策是由财政部长在《联邦储备法》、1934 年制定的《黄金储备法》及《布雷顿森林协议法》的框架下制定的。美联储积极参与了该政策的

¹⁰ 请见www.cnb.cz/en/legislativa/zakony/cnb/act_Rev.pdf

¹¹ 请见www.ecb.int/pub/pdf/legalcomp99en.pdf

¹² 请见www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view?i_current=00000483

制定和实施。美联储的《目标与职责》、向国会呈交的季度报告《财政部和美联储的外汇操作》以及《美联储公报》和年度报告中均讨论了这些安排。¹³

实施考虑因素

有一些中央银行没有制定外汇政策的正式授权（如立法授权），但按照惯例肩负起了这一职责（如南非）。这种非正式性的授权可能使公布机构职责的做法复杂化。然而，如果中央银行传统上负责这项职责，它们应通过公开报告和刊物对外公布。

1.1.5 立法应规定中央银行在执行货币政策和任何其他职责方面大致的负责模式。

说明和原由

负责模式系指中央银行用以说明和汇报其行动的方式、方法及程序。立法规定负责模式，就意味着中央银行必须依法向公众提供有关其货币政策及其它职责的信息。¹⁴

通过立法来公布负责模式，就建立了一个中央银行必须长期保持的公布标准。有了这一法律规定，就能保证中央银行向公众定期报告，建立起公共责任的原则，并且形成一个以促进透明决策做法的报告传统。

实施

几乎所有的回答调查的中央银行均在中央银行法中规定了大致的负责模式。这些负责模式包括：年度报告、向立法机关呈交的书面报告、官方公报刊出的报告、以及银行官员到立法机关陈述并接受质询。

《保加利亚国家银行法》（第 49 至 51 条）¹⁵规定，保加利亚国家银行每年需向国民议会递交两次报告，回顾并评估这一期间的工作。此外，该银行还需在官方公报上刊出其财务报表。

¹³ 《目标与职责》的全文，可查阅www.bog.frb.fed.us/pf/pf.htm，年度报告的全文，可查阅www.bog.frb.fed.us/boarddocs/RptCongress，《美联储公报》中的文章，可查阅www.bog.frb.fed.us/boarddocs/RptCongress

¹⁴ 有关中央银行责任性的透明度做法，还可参考本部分第4节。

¹⁵ 请见www.62.200.195.13/bnb.nsf/pages/Legalframework-summary

《捷克国家银行法》¹⁶规定捷克国家银行“每年至少两次向议会汇报货币发展状况…并至少每三个月向公众报告一次货币发展状况。”

就欧元体系而言，《欧洲中央银行体系法》¹⁷规定欧洲中央银行至少每季度报告一次欧元体系的活动。该法案还规定刊出欧元区体系每星期的综合财务报表，并向欧洲议会、欧洲部长理事会、欧盟委员会及欧洲理事会提供关于自身活动的年度报告。该法案规定免费为任何有兴趣者提供这些报告和报表。

根据 1978 年颁布的《充分就业与平衡增长法》的规定，¹⁸ 美联储每年必须分别向国会参众两院作两次单独的书面报告。该法案还规定，美联储理事会“应就这些报告与国会有关委员会进行磋商，而国会各委员会则将其看法与建议报告国会。”

1. 1. 6 如果在特殊情形下政府有权推翻中央银行的政策决定，那么就要通过立法规定行使这种权力的条件和公布这种权力的方式。

说明和原由

推翻权系指政府推翻或改变中央银行政策决定的权力。如果政府有这种权力，那么立法应规定政府在什么情况下可使用这一权力（如在特殊情况下）以及如何对外公布。

中央银行通常被赋予高度的独立于政府的机构自主权，以便使制定货币政策的过程免受短期政治压力的影响。当然，货币政策很少是在孤立的状态中执行的。为了使宏观经济政策保持一致，制定货币政策时通常需要考虑政府的宏观经济政策。在特殊情况下，如果政府与中央银行存在某种分歧的话，政府可能希望推翻某项货币政策决定。在这种情况下，如果明确公布政府推翻货币政策决定的条件与方式，就能提高这一过程的透明度。这同时也能加强政府和中央银行的责任心。立法是规定政府推翻货币政策决定的原则和程序、以及如何向公众报告这一情况的一种有效方式。公布政府使用推翻权的先决条件及通报公众的方式，可使公众因了解处理这些特殊事件的程序而放心。

¹⁶ 请见www.cnb.cz/en/legislativa/zakony/cnb/act_rev.pdf

¹⁷ 请见www.ecb.int/about/statescb.htm

¹⁸ 请见thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d095:HR00050:@@@L

实施

回答调查的国家中仅约有三分之一的政府拥有一定形式的推翻权。一些国家的立法明确禁止政府干预中央银行决策。例如，《阿根廷中央银行法》第3条¹⁹就规定“中央银行在制定和实施货币与金融政策方面，不接受行政部门的任何命令、建议、或指示。”

在那些拥有推翻权的国家中，大多数国家均在中央银行法中规定了政府行使这一推翻权的先决条件。其中大多数国家还立法规定了公布这一做法的方式。

《加拿大银行法》中有一项政府指示。该指令说明财政部长在一定条件下可发出指示，要求中央银行采取某项具体政策。该法案规定，财政部长“在与中央银行行长磋商并取得总督批准之后，可向中央银行行长就具体货币政策问题作书面指示，这些指示必须在规定时间内实施。”财政部长必须在政府公报中刊登这些指示，并“在指示后发出15天以内”向议会报告。“如果议会已休会，那么就在议会上下院重新开会后15天以内向议会报告。”²⁰但至今加拿大财政部长还未发出过这种指示。

《挪威中央银行法》²¹规定“国务院对中央银行的业务可作出决议。这些决议可能为一般规定，也可能是具体指示。在决议通过之前，中央银行可对此发表意见。在决议通过之后应尽快通知议会。”到目前为止，挪威还没有作过这样的决议。

当乌干达政府与乌干达银行发生意见分歧时，其经济计划部部长在内阁批准的前提下，通过发出书面指示，决定乌干达银行应采取的具体政策，并在规定时间内向议会上报这一指示。

实施考虑因素

一个政府虽然可能没有推翻中央银行政策决定的权力，但仍可能有罢免中央银行行长或决策理事会的权力。有关进一步讨论，请见本部分1.1.7。在某些国家里，财政部某些官员由于职务的关系，同时也是中央银行决策机构的成员。例如，财政部长或副部长可能是中央银行理事会的成员。因此，没有推翻

¹⁹ 请见www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/icarta.PDF

²⁰ 请见该法案第14部分，www.canada.justice.gc.ca/FTP/EN/Laws/Chap/B/B-2.txt

²¹ 请见www.norges-bank.no/english/nb/act.html

权的政府也可能影响中央银行的政策。基于透明度的要求，应公布政府是否有权罢免中央银行行长，以及财政部在中央银行决策委员会中扮演的角色。

1.1.7 立法应规定任命中央银行理事会主席及成员的程序和任期以及罢免中央银行理事会主席及成员的任何一般性标准。

说明和原由

任命程序系指物色及任命某个人担任某一职位的过程，如说明任职官员应具备的条件。任命程序包括在任命前需经过的步骤（如确认听证会）。任期则涉及到职位的期限长短，其中包括任期是固定的还是由其它官员自行决定，以及对任命和连任的任何限制。罢免的标准包括罢免官员的任何可能的理由。“中央银行理事会主席及成员”是指中央银行的负责人（如中央银行行长及中央银行理事会或监督中央银行业务的机构的成员）。应立法规定对任命过程的这些规定。

立法规定任命、任期及罢免的细则，可使公众明确了解中央银行重要决策人的任命程序。公众了解了这些决策者所面临的制约和动力之后，可加深对货币政策决定的认识，从而提高决策过程的透明度。通过立法公布任命程序还可以使公众进一步了解哪些官员是中央银行的主要决策人。公众和市场掌握了罢免中央银行理事会主席及成员的标准，便能在中央银行与政府其它部门发生意见分歧时，对于货币政策的最终决定作出更准确的判断。

由于任命的法定要求通常涉及政府高级官员一系列具体的、可观察到的行动，因此，这些要求可提高任命过程的透明度。例如，许多有法定要求的任命都要求部长或内阁成员向议会通告任命决定，并在政府公报或官方刊物中刊登有关任命的细节。有一些任命还需得到立法机关的确认。因此，立法规定这些任命程序还有助于树立其它的公布形式和风气。

实施

几乎所有国家对于任命中央银行理事会官员都有一定形式的法定要求。许多国家要求被任命者必须是本国公民，并具有合格的资历与经验。一些国家还禁止理事会成员同时在中央银行以外的单位或任何政治性团体就职。几乎所有回答调查的中央银行均在中央银行法中规定了官员任免的一些要求。许多国家

还规定了官员的任期上限，并说明是否允许连任以及可连任的次数。绝大多数国家还在中央银行法中规定了任期的上限。

在许多国家里，中央银行理事会的成员可遭罢免的理由包括：行为不正、犯了重罪、被宣告破产、丧失工作能力、连续几次缺席理事会会议、到议会就职或当选为议员。成立中央银行的立法一般都规定了这些罢免标准。除此之外，还有一些国家立法列举了罢免中央银行行长的其它理由。摩尔多瓦国家银行²²行长只有在议会三分之二的代表表决通过后，才可遭罢免。新西兰²³财政部长可根据多种理由建议罢免新西兰储备银行行长。新西兰财政部长如果认为新西兰储备银行履行职责不力，或认为其行长履行职责不力，或认为其行长妨碍了理事会履行其法定职责，或认为其行长在确保中央银行实现其政策目标方面的表现欠佳等等，均可建议总督罢免新西兰储备银行行长。

实施考虑因素

设定罢免中央银行理事会主席及成员的标准有两种方法，即具体方法和一般方法。罢免标准越具体，对这些标准产生误解的可能性就越小。²⁴但是，列举具体的罢免标准又可能存在漏掉某些合理的罢免理由的风险。罢免决定的任意性太大，则与透明度的要求不符。从另一方面来说，由参与提名过程的其它部门来确认罢免决定，则可以提高透明度。

1.2 应明确定义货币和财政业务之间的机构关系。²⁵

说明和原由

货币业务是指中央银行在实施货币政策时所采用的行动，如为影响经济体的总体信贷状况所采取的行动。财政业务则是指政府在执行预算政策时所采取的行动，如财政收入和支出措施，以及发行公债工具和公债管理。这二者之间的机构关系指的是负责货币和财政业务的部门相互之间的职责分工。只有公众

²² 请见www.bnm.org/english/2_Page/Sublevel/law_nbm_index.htm

²³ 请见www.rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/public/text/1989/an/157.html

²⁴ 澳大利亚储备银行罢免理事会成员的标准是一个标准较为具体的例子。任何理事会成员如果永远丧失了履行其职责的能力；或是破产了，申请了任何为破产或无偿债能力的借款者设立的法律优惠，以及与其债权人串通谋私利；或是向总督提交了书面辞呈；或者连续两个月或一年中有三个月在理事会所有会议中缺席（理事会批准的假期除外）；或是没有履行1997年通过的《联邦当局与公司法》所规定的职责，那么，澳大利亚总督应当免去该理事会成员的职务。

²⁵ 有关财政业务透明度的做法应符合国际货币基金组织的《财政透明度良好做法守则》中的原则。请见www.imf.org/external/np/trans/index.htm

明确了解了货币和财政业务的区别及货币和财政当局的职责，才算得上对这种机构关系有一个明确的定义。

货币和财政业务通常有许多重叠的地方。例如，政府债券发行或是进行预算赤字货币化，都可能对经济体的总体信贷状况产生巨大影响。同样，货币当局吸收大量的流动性，可能为政府带来很大的预算成本。因此，财政业务能产生巨大的货币后果，反之亦然。

许多国家立法授权中央银行制定货币政策，以利用中央银行长期积累的经验，并排除政治和预算因素对货币政策的影响。但政府常借助中央银行的特殊金融专长，来协助各种财政业务。这些财政业务可能超出了中央银行负责货币政策的狭义授权。为了保持中央银行职能和目标的明确性，明确区分货币和财政业务很重要。这样才能保证各机构对其行为负责，而各项政策也得以有效实施。

1.2.1 如果允许中央银行向政府提供信贷、垫款或透支，应公布允许这样做的条件及其任何限制。

说明和原由

中央银行向政府提供信贷、垫款或透支是中央银行向政府贷款的不同形式。政府或中央银行对中央银行所提供的公共贷款的规模可能有预先的规定或限制。这些贷款的条件和限制可能包括对贷款的前提、数量或期限的限制。

立法规定中央银行向政府提供贷款的条件，为货币和财政业务提供了明确的指导原则。这就保证了货币和财政业务框架可免遭频繁且无规律的改变。不然，公众更难了解这两个政府部门的不同职能。

中央银行可在政府的财政业务过程中或通过公共赤字融资向政府提供贷款。为了明确区分职责与责任，中央银行应公布对这种贷款的所有限制。这样，公众可评估中央银行的资源使用是否适当，并能了解对使用这些资源的限制。

实施

许多国家都禁止其中央银行向政府提供贷款。大多数问答调查的国家均立法规定了中央银行向政府提供贷款的条件。一些国家（如黎巴嫩、马来西亚、

墨西哥、斯洛文尼亚、土耳其和西非联盟) 允许其中央银行向政府提供一定数量的贷款，其限额将根据政府的平均财政收入或中央银行的资本而定。这一限额在立法及中央银行的刊物中对外公布。

《摩尔多瓦国家银行法》²⁶规定，“中央银行向政府提供的每一笔贷款，都必须由财政部代表政府与其国家银行达成书面贷款协议。该协议应明确说明贷款金额、到期期限、有关利率及其它费用。”

1.2.2 应公布中央银行向政府提供信贷、垫款或透支的数目和条件以及政府在中央银行存款的数目。

说明和原由

信贷、垫款或透支的数目及条件系指中央银行向政府提供贷款的细节。例如，这些细节包括贷款的总余额数目、贷款利率、以及偿还期或贷款期限。存款的数目及条件包括政府在中央银行的存款数目、存款利率、以及存款期限或条件。

贷款和存款的条件是决定政府与中央银行之间关系的重要因素。这些条件是公众了解政府和中央银行是如何利用资源进行财政和货币业务所必需的细节。如果公众对于政府与中央银行之间融资关系的细节有充分了解，那么中央银行和政府才能具有更强的责任心。

实施

有些国家的中央银行法规规定了中央银行向政府提供贷款以及政府在中央银行存款的一些条件(参阅本部分 1.2.1 中摩尔多瓦的例子)。大多数允许向政府提供信贷、垫款或透支的中央银行，均在其年度报告中公布了政府贷款及存款的细节。许多中央银行还在官方公报中刊登有关报告。大多数国家通过中央银行资产负债表来披露中央银行向政府提供的贷款以及政府在中央银行的存款。一些国家(如巴西、摩洛哥及津巴布韦)还在资产负债表中提供了利率及到期期限的信息。一些国家(如哥伦比亚、格鲁吉亚及尼日利亚)还通过统计简报、年度报告及政府官员向立法机关面陈等方式，向公众提供有关政府贷款安排的告示及详细信息。

²⁶ 请见www.bnm.org/english/2_Page/Sublevel/law_nbm_index.htm

瑞士国家银行不向政府提供任何信贷，但会在其年度报告中公布对政府存款所支付的利率。²⁷

实施考虑因素

中央银行向政府提供的信贷与政府在中央银行的存款，均可通过中央银行的资产负债表对外公布。但是，如果其资产负债表未充分公布这些信贷与存款的条件，或者这些信息没有及时得以公布的话，那么，中央银行资产负债表则不能完全说明政府与中央银行之间的融资关系。要求全面公开提供的信息一般比中央银行资产负债表上的信息还要多。

1.2.3 如果允许中央银行在初级市场以及二级市场上直接参与政府证券的交易，应公布允许中央银行直接参与交易的程序。

说明和原由

如果中央银行可在政府发行债券工具时（即在一级市场上）向政府购买债券，或是在债券发行后（即在二级市场上）买卖这些债券的话，那么应公布这些交易的规则和程序。这些程序包括：债券的定价方式、中央银行可买卖的债券数目、以及对中央银行这种买卖交易的其它限制。

中央银行通常在发行或管理政府债券方面发挥作用，并可利用政府债券或证券进行货币操作。为了明确区分这些不同职能的界限，政府和中央银行应对外公布管理债务业务的规则与程序。同时，让市场参与者了解政府参与债券市场活动的程度，以便有效地对政府有价证券定价，也相当重要。

实施

大多数回答调查的中央银行均不能参与政府债券的一级市场，但其中许多中央银行可以参与政府债券的二级市场。一些中央银行针对其在政府债券市场上的行为制定了详细的管理规则，并通过通告、公报、新闻发布及公告等形式向市场参与者公布这些规则。

加拿大银行有关拍卖政府有价证券的规则及程序的文件可在其网站中查

²⁷ 请见www.snb.ch/e/publikationen/publi.html

阅。²⁸

- 1.2.4 中央银行应在明确的原则和程序的基础上以公开和开放的形式参与其他经济部门的活动（例如，通过参股、成为管理委员会成员、采购或提供有偿服务）。

说明和原由

中央银行在日常业务中会与许多私有公司及其它政府机构打交道。中央银行可雇用私有公司来印制钞票，而一些国家中央银行的官员也可担任其它机构理事会的成员。为了向公众保证中央银行与其它经济部门的关系不会与其首要责任相抵触并影响实现自身目标，在大多数情况下，中央银行参与其它公司和机构的活动仅限于从事货币政策主要职责所必需的活动。中央银行自行制定相关规则及程序来指导其行为。这些规则及程序应当包括向公众公开中央银行所参与的私有部门及政府其它部门的活动。

实施

大多数回答调查的中央银行均遵守通过立法或法规对中央银行参与经济部门的活动制定的原则与程序。一些中央银行法禁止中央银行拥有私有公司股份。另一些中央银行则以公开招标的方式，来决定谁可以得到向中央银行提供服务的合同。许多中央银行在其年度报告中公布其参与私有公司活动的程度，并公布为了保障这种参与的适当性而制定的相关政策。

一些国家的中央银行官员在其它机构中还担任了重要职务。许多国家公开要求在对公众的报告中公布这些安排。澳大利亚储备银行行长同时担任支付系统理事会主席，也是澳大利亚审慎管理局的理事会成员。澳大利亚储备银行理事会成员同时在私有公司的董事会任职。澳大利亚中央银行法、²⁹ 中央银行年度报告、³⁰ 新闻发布、及其网站³¹均公布了这些安排。澳大利亚储备银行还拥有一家负责印制钞票的印刷公司。其年度报告详细公布了该公司的业务。

- 1.2.5 应公布中央银行分配利润和保持资本金的方式。

²⁸ 请见www.bank-banque-canada.ca/english/auct.htm

²⁹ 请见《澳大利亚储备银行法》（该法案规定中央银行行长为支付系统理事会主席）：www.scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/310/top.htm

³⁰ 请见www.rba.gov.au/publ/report/annual_report_99.html

³¹ 请见www.rba.gov.au/media/mr_other.html

说明和原由

中央银行的利润等于其收入与支出和其它减免之间的差额。中央银行分配利润的方式有两种：把资金转移给政府（如需要的话，可在扣除营业费用及增加准备金之后才进行这种转移），或是把资金用来增加准备金。中央银行的资本金等于其股东（通常为政府）直接投资的资金与累积的留存收益之和，再减去其它损失。³² 保持资本金的方式是指中央银行为了保证有充足的资本金或准备金来偿还债务及实现其目标而必须遵守的程序或规则。例如，一些中央银行先留存一部分利润，以保持一定水平的资本金，然后再把余额转移给政府。

中央银行作为一个公共机构具有高度的自主权。中央银行之所以能获取利润，是因为其在金融体系中占有特权地位。中央银行利润通常来自于其对货币发行的垄断、公开市场业务、或外汇交易。因为中央银行的资产和收益属于国家的资产，因此，让中央银行对于分配利润及保持资本金负责很重要。

有时候由于亏损的原因，中央银行的资本金头寸被削弱。如果中央银行没有充足的资本金，其实施货币政策的能力就可能被削弱。公布中央银行利润及资本的水平及其分配，对于保持公众对中央银行业务可行性的信心是必要的。在出现亏损的时候，这样公开中央银行利润分配的细节，有助于公众进一步了解中央银行利润欠缺的原因。

实施

大多数国家均立法规定中央银行在适当扣除增加准备金及保持一定水平资本金所需的资金后，应将其余的利润全部转移给国库。回答调查的绝大多数国家，均立法规定了中央银行分配利润的方式。这通常是通过年度报告、政府简报、或向议会或立法机关呈交的中央银行财务报表来公布。其它公布形式还包括在年度报告、新闻发布或网站上公开中央银行的各种帐户。

《日本银行法》³³规定了中央银行利润的分配方式，并规定日本银行在每六个月结束后的两个月以内向大藏大臣呈报收益表，接受审批。该法案要求日本

³² 关于中央银行资本金重要性的讨论，请见Petter Stella所著的“Do central banks need capital?”，基金组织工作文章WP/97/83，（华盛顿：国际货币基金组织），www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9783.pdf，1997年。

³³ 请见www.boj.or.jp/en/about/bojlaw1.htm

银行在总行及各地分行为公众提供其财务报表。日本银行还在网站和年度报告中公布帐户情况。³⁴

《瑞典银行法》³⁵规定，其中央银行的收益帐户及资产负债表需得到议会的批准，其利润的分配方式也由议会决定。瑞典中央银行在其年度报告中公布其利润分配的详情。

瑞士国家银行与瑞士政府公布了有关该银行利润的谅解备忘录。该备忘录规定了利润的计算方法、如何使用利润、以及每年向政府转移利润的数目。该备忘录通常每五年更新一次。

1.3 应明确定义中央银行代表政府行使的代理职能。

说明和原由³⁶

代理职能是指中央银行代表政府完成的各种与其货币政策职能不直接相关的任务。就代理职能而言，中央银行充当政府的代表，不作独立的政策决定，而是贯彻政府的决定和指示，其重心放在实施细节上。代理职能的例子包括：担任外汇储备或公债的管理者，以及为政府提供银行职能。如果在公众可获取的文件中明确规定中央银行的非货币政策职责，并让公众明确了解中央银行只是在执行政府决定，那么中央银行的代理职能就得到了明确。

明确定义中央银行的代理职能，对于公众了解中央银行的决策职责，并促使中央银行及政府对其行为负责是必要的。政府可以授权中央银行进行一些活动，但政府对这些活动的后果负有最终责任。明确规定代理职能，可以保证在谁负有制定和实施政策职责的问题上不出现任何混淆。对中央银行作为政府代理的非货币性职责明确定义，还有助于公众对中央银行的这些职责是否与其货币政策职责相矛盾进行评估。

1.3.1 应公布中央银行在以下方面的任何职责：(1)管理内债和外债以及外汇储备，(2)作为政府的银行，(3)作为政府的财政代理，(4)就经济和金融政策以及在国际合作领域提供咨询。

³⁴ 请见www.boj.or.jp/en/siryo/siryo_f.htm

³⁵ 请见www.riksbank.com/SinglePage/SinglePage.asp?ItemID=3148

³⁶ 这一做法及以下有关中央银行代理职能及其债务管理责任的做法应符合基金组织的《财政透明度良好做法守则》中的原则。请见www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm

说明和原由

中央银行可运用其货币管理的专长来行使一些政府职能。中央银行常充当内债和/或外债以及外汇储备的管理者，并可充当政府的财政代理，替政府收款或付款。中央银行还可向政府提供政策咨询，以及处理政府与基金组织和世界银行等国际组织的关系。

如果中央银行行使诸如管理债务和外汇储备、以及担任顾问或财政代理等代理职能的话，那么应公布这些职能。公布代理职能还包括公布有关中央银行代表政府行使代理职能恢复成本的补偿安排。这有助于公众了解政府资源如何管理以及由谁管理。公布中央银行的这些代理职能还可以提高公众对中央银行职责的认识。

实施

许多中央银行都公布了其代表政府行使的代理职能。公布方式包括新闻发布、非技术性刊物、简报及年度报告、以及中央银行官员的公开讲话等。

新西兰储备银行在定期简报³⁷和年度报告³⁸中公布其具体的代理职能。该银行还通过简报，以浅显易懂的文字，为公众介绍其管理债务和外汇储备的职能。³⁹

- 1.3.2 应公布中央银行、财政部或另一单设公共管理机构在一级市场债务发行、二级市场安排、托管设施以及政府债券交易结算和清算方面的职责分工。

说明和原由

一级市场债务发行是指政府首先向公众发行一批债券。二级市场安排是指管理政府债务发行后买卖活动的规则和程序。托管设施是指拥有政府债券所有权证书的程序（书面或电子形式）。结算和清算安排是指记录和完成政府债券的买卖及转让所有权证书的程序和做法。

³⁷ 请见www.rbnz.govt.nz/bulletin/contents.htm

³⁸ 请见www.rbnz.govt.nz/annrepor/title.htm

³⁹ 请见www.rbnz.govt.nz/pamphlet/thisis.htm

政府支出融资会影响私有部门的流动性及货币政策的有效性。货币状况也会影响发行和偿还政府债券的成本。债务管理政策如果不协调，就会造成金融不稳定，并增加不确定性，同时还可能阻碍流动性债务市场的发展，并增加政府融资的成本。因此，协调中央银行与公共债券发行部门的政策、工具及信息对稳定的宏观经济管理至关重要。

政府证券市场通常是所有债务市场中最发达、流动性最大的市场。许多机构利用政府证券市场来管理其流动性。许多中央银行利用政府债券工具来实施货币政策。因此，管理政府证券市场的操作框架对于金融体系的顺利运作至关重要。

公布中央银行与财政部在债务管理方面的职责分工，可以加强相关部门的责任心，并明确划分中央银行及政府的不同职能。明确的职责分工有助于协调中央银行与债务管理机构的政策。这同时有助于加深公众对债券市场的了解，并增强他们对市场的信心，从而使得政府有价证券市场更具深度、更具竞争性、并且更有效率。

实施

加拿大银行在其网站上登载的文件⁴⁰以及年度报告中⁴¹说明了其债务管理的职责。这些文件说明了加拿大银行向加拿大政府提供的服务，包括提供贷款咨询、管理新债券的发行以及偿还债务。

丹麦国家银行发布的“债务管理年度报告”⁴²含有该银行与政府职责分工的详细信息，并阐明了债务管理的原则，并总结过去一年政府借款及债务的发展情况。

《韩国银行法》赋予韩国银行制定政府债券发行及托管设施的职责。⁴³ 韩国银行在其网站⁴⁴及年度报告⁴⁵中披露其在政府债务市场上的代理职能。这些文件说明了债券发行及买卖的手续，并提供有关政府债务市场操作的数据。

⁴⁰ 请见www.bank-banque-canada.ca/english/debtmanag.htm

⁴¹ 请见www.bank-banque-canada.ca/english/annual/ar98.htm

⁴² 请见www.nationalbanken.dk/nb/nb.nsf/alldocs/Fdebt_management_A

⁴³ 请见www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view?i_current=00000483

⁴⁴ 请见www.bok.or.kr/bokis/bokis/html_view?i_current=00000176#4

⁴⁵ 请见www.bok.or.kr/bokis/bokis/bbs_list?i_current=00000179

《美联储公报》及《目的与职能》等文件定期详细介绍美国财政部与美联储在政府有价证券业务方面的职责分工⁴⁶。

实施考虑因素

各国中央银行与其公债管理部门之间进行政策协调的程度各不相同，同时也受其金融发展水平的影响。⁴⁷ 无论金融发展处于哪一种水平，公布这种职责分工都同样重要。在金融发展的早期阶段，密切协调这些政策对于稳定和市场开发是有必要的。公布中央银行与公债管理部门之间的职责分工，有助于提高公众对市场业务的信心，并促进公众对这种分工的了解。由于在更先进的金融体系下独立实施货币、财政、及债务管理政策的空间更大，因此，借助市场力量能更好地实现这种金融体系下的政策协调。

⁴⁶ 请见www.bog.frb.fed.us/pubs/bulletin/1999/1299lead.pdf 及《目标与职能》第7章，www.bog.frb.fed.us/pf/pf.htm

⁴⁷ 有关协调公债管理与货币政策的进一步讨论，请见V. Sundararajan; Peter Dattels 和 Hans J. Blommestein 合编的“*Coordinating Public Debt and Monetary Management*”，（华盛顿特区：国际货币基金组织），1997年。

二、公开制定和报告货币政策决定的过程

2.1 应公布和解释为实现货币政策目标所使用的框架、工具 and 任何指标。

说明和原由

实施货币政策的框架涉及制定与实施货币政策所使用的概念及机构结构。货币政策工具是指货币当局贯彻政策决定所使用的工具，如公开市场业务。由于货币政策工具与货币政策的最终目标（如价格稳定）没有直接的联系，因此货币当局通常会挑选一个“目标变量”，如短期利率、银行准备金总额、货币总量、汇率等。中央银行及其官员应向公众解释说明用以实现货币政策目标的框架、工具及任何目标。

这一良好做法是提高透明度的关键，因为这涉及到说明货币政策的实施方式及原则。公布这些信息提供了理解货币政策的必要背景资料。公众如果知道并理解货币政策的框架与工具，就能加强货币政策的有效性。公开说明货币政策框架，还可以提高中央银行实现其已宣布的目标的动力。

实施

许多国家均通过立法或法规规定了货币政策的框架、工具及任何目标，并在向立法机关呈交的报告、公共官员在立法机关接受质询中以及新闻发布中对此作了公布和讨论。绝大多数回答调查的中央银行均通过立法及年度报告公布其货币框架。

一些中央银行公布其货币框架和工具的主要方式（有时候甚至是唯一方式），是通过立法规定其货币政策的框架和工具，这样这些框架和工具就成为公共记录的一部分。那些设定具体货币目标（特别是通货膨胀目标）的中央银行，通常会颁布一系列公告，作为建立其信誉的方式（请见下文专栏 2.1）。这些中央银行通常通过其刊物和公开声明（包括银行官员讲话及定期发行的季度、半年度或年度特别通货膨胀报告）来详细说明这些目标。除了宣告一定时期内通货膨胀的数量目标之外，一些报告还可能从多方面详细描述这一目标，例如该目标是否在某种范围之内，是否适用于一年以上的时期，使用哪一种价格指数，确定该目标使用的模式，以及该目标是否具有应付经济冲击的灵活性（即“例

外条款”）。⁴⁸

专栏 2-1、通货膨胀目标体制与透明度

近年来，那些已采取或正考虑采取通货膨胀目标作为货币政策框架的国家增加了很多。制定通货膨胀目标涉及到中央银行公开宣布通货膨胀的数量目标，并对达到这些目标作出承诺。这就提供了一个衡量中央银行责任心的尺码，并有助于把重点放在通货膨胀预期上面。透明度是制定通货膨胀目标的核心，因为透明度是加强责任心和影响通货膨胀预期的关键因素。由于政策行动与通货膨胀之间存在时滞，而且通货膨胀还受到诸多其它因素的影响，这样，政策行动的效果通常很难预测。因此，中央银行的透明度是监测通货膨胀目标的先决条件。

严格遵守《货币和金融政策透明度守则》对于制定通货膨胀目标特别重要：

- 在相关立法或法规中明确定义中央银行在制定通货膨胀目标方面的职责及其在实现通货膨胀目标上的操作独立性，是非常重要的（请见本部分 1.1）。
- 中央银行可能需要进一步努力向公众说明其货币政策目标和框架（请见本部分 2.1）。
- 应及时公布并说明改变通货膨胀目标的决定。同样，还应及时说明中央银行达不到通货膨胀目标但又不采取弥补行动的决定。
- 大多数制定通货膨胀目标的中央银行均根据本部分 2.4 的要求，定期以货币政策报告或“通货膨胀报告”的形式公开宣告在实现货币目标方面已取得的进展，以及实现这些目标的前景。其中一些报告除了预测通货膨胀率以外，还包括中央银行的宏观经济预测（请见本部分 2.4.1 和 2.4.2）。
- 提供并发布中央银行的数据及设立信息服务可提高透明度（请见本部分 3.1 和 3.3），加强制定通货膨胀目标的有效性。
- 中央银行官员出面向指定的公共当局报告货币政策并作出有关说明，有助于实现通货膨胀目标（请见本部分 4.1）。为了与公众进行有效的沟通，当局可考虑使这一报告的结构能够定型。

⁴⁸ 基金组织执行副总裁 Educardo Aninat 先生最近指出，“制定通货膨胀目标的核心是为了提高中央银行活动对公众的透明度与责任心。”请见他在基金组织于 2000 年 3 月 21 日在华盛顿特区召开的“实现通货膨胀的目标”研讨会上致的闭幕词。请见 www.imf.org/external/np/speeches/2000/032100.htm

澳大利亚立法规定了货币政策的框架和工具，澳大利亚中央银行呈交立法机关的书面报告以及中央银行官员在立法机关的质询中都说明了实现货币政策目标的指标。其货币政策的框架和目标公布在半年度发布一次的“货币政策声明”（即通货膨胀报告）中。该声明由澳大利亚储备银行行长和财政部长共同发布，并在每一季度的银行公报中更新一次。货币政策声明所提出的货币政策目标是在经济周期内把通货膨胀平均保持在百分之二到百分之三之间。⁴⁹

保加利亚的中央银行法明确、严格地定义了作为其货币政策框架的货币局制度。保加利亚国家银行第 21 条法规规定了存款准备金，而第 6 条法规则阐明了作为最后贷款人能够提供的贷款支持及其使用规则。⁵⁰

《加拿大银行法》（第 18 条）授权加拿大银行垫款、支付利息、及确定相关利率。加拿大银行讨论文件 I（1995 年 11 月 23 日）⁵¹对把该银行的隔夜利率作为一种货币政策工具的方式作了说明。加拿大的通货膨胀目标是由加拿大银行与加拿大财政部共同宣布的。也通过新闻发布对外宣布这一目标并进行解释。加拿大银行的《货币政策报告》（通货膨胀报告）每半年公布一次并在《加拿大银行研究》季刊中更新。加拿大银行在《加拿大货币政策的传导机制》中对公众说明了其有关货币政策传导机制（即加拿大银行在追求货币政策最终目标的过程中，利用货币工具影响经济的渠道）的观点。该刊物可在加拿大银行的网站上查阅。⁵²

黎巴嫩银行货币政策的框架及工具是通过立法规定并对外公布的；而其货币政策目标（包括汇率稳定及低通货膨胀）则是通过报告、官方公报、年度报告、新闻发布及网站等形式公布及说明的。

墨西哥银行实现货币政策目标的框架及货币政策工具和目标是通过立法、使命声明、向立法机关呈交的书面报告、年度报告、新闻发布及网站等方式公布及说明的。墨西哥银行每天还会公布与预期宏观经济框架相一致的货币基础的发展情况。此外，墨西哥银行还公布国外净资产最低累积量及国内净信贷最高增长率的季度目标。

⁴⁹ 请见www.rba.gov.au/about/ab_scomp.html

⁵⁰ 有关保加利亚国家银行法第6条和第21条法规，请见www.62.200.195.13/bnb.nsf/pages/legalframework-summary

⁵¹ 请见www.bank-banque-canada.ca/english/dpl.htm

⁵² 请见www.bank-banque-canada.ca/English/pdf/hermes.pdf

新西兰在其财政部长与新西兰储备银行行长签署并对外公布的谅解备忘录中公布并说明实现其货币政策目标的框架。此外，一些政府官方刊物（包括季度性货币政策声明（通货膨胀报告）、⁵³中央银行官方公报、⁵⁴年度报告、⁵⁵新闻发表以及网站）也对这一框架进行说明。新西兰财政部长与中央银行行长签署并对外公开的谅解备忘录⁵⁶还公布通货膨胀目标。中央银行向立法机关提交的书面报告、银行官员向立法机关的陈述、中央银行官方公报、年度报告、新闻发布及网站帖子均对这一通货膨胀目标作了说明。

波兰近期为波兰国家银行的业务操作制定了一个新的框架，并在1998年的年度报告中具体说明了这一新框架。⁵⁷1997年8月通过的《波兰国家银行法》⁵⁸和《新银行法》确定了这一新框架的基础。新的《波兰国家银行法》规定，波兰国家银行的基本目标是保持价格稳定，同时在不妨碍其基本目标的前提下支持政府的经济政策。

英国通过多种方式公布其货币政策的框架、工具及目标，并通过立法、书面报告、官员亲自向立法机关陈述、官方公报及年度报告、⁵⁹新闻发布及网站以及当局的正式讲话等方式说明这些框架、工具及目标。英格兰银行还特别公布一份季度性通货膨胀报告。⁶⁰在对公众解释这一目标的原由方面发挥重要作用的财政大臣负责制定货币政策。货币政策目标通过“货币政策委员会年度通报”传达给英格兰银行的货币政策委员会。该年度通报及英格兰银行的季度性通货膨胀报告也讨论货币政策目标。

2.1.1 应公布并解释关于货币政策工具和操作的程序及做法。

说明和原由

货币政策工具的程序及做法是指各种货币政策工具是如何被定义、以及如何操作的。例子包括利用贴现窗口的程序以及对合格的抵押品的要求。应对公众解释这些程序。同样，负责制定外汇政策的机构（包括中央银行以外的机构）

⁵³ 请见www.rbnz.govt.nz/monetary/mar00.pdf

⁵⁴ 请见www.rbnz.govt.nz/bulletin/title.htm

⁵⁵ 请见www.rbnz.govt.nz/annrepor/99ar.pdf

⁵⁶ 请见www.rbnz.govt.nz/pta.htm

⁵⁷ 请见www.nbp.pl/publikacje/pdf/rocz_ang98.pdf（特别是该文第13至17页）。

⁵⁸ 请见www.nbp.pl/en/aktyprawne/dwn/ustawaa.doc

⁵⁹ 请见www.bankofengland.co.uk/ar1999rp.pdf

⁶⁰ 请见www.bankofengland.co.uk/inflationreport/ir00may.pdf

应对外汇政策工具和操作的程序和做法进行定义并作解释。

实施

大多数回答调查的中央银行均公布和解释货币政策工具和操作的程序及做法。其中大约有一半的中央银行通过立法或法规来公布和解释这些程序和做法。大多数中央银行均在年度报告、中央银行官方公报及新闻发布中公布这一信息。

2.1.2 应公布中央银行在货币操作和在市场上与对应方在相互关系及交易方面的规定和程序。

说明和原由

货币当局应公布其在实施货币和外汇政策或发挥财政代理职能过程中，与对应方（如一级市场交易商或商业银行）打交道的规定和程序。这些规定和程序包括成为货币操作对应方的标准，以及中央银行与对应方管理二者关系和交易的相互职责。此外，还可包括中央银行与对应方在外汇市场上的交易规则和程序。这些规则和程序还可能规定中央银行及其对应方的保密要求。

这些信息对于与货币当局打交道的公司（如公开市场业务中短期国库券的买方或卖方、或者外汇市场业务的交易方）特别有帮助。此外，公布这些信息也可以向公众及其它公司保证，中央银行这些交易以客观标准为基础，是公平的。

实施

大多数回答调查的中央银行通常都通过立法或法规公布其与对应方关系的规则和程序。公布这一信息的方式包括年度报告（约一半的中央银行）和新闻发布（约一半的中央银行）。公布交易商的行为准则及其它关于与中央银行打交道的文件，可以明确合格的交易方，并有助于保证市场交易合理。

许多中央银行均披露其在公开市场操作中打交道的一级市场交易商的名字。例如，纽约联邦储备银行随时在其网站上更新政府证券一级市场交易商的名单。⁶¹ 同样，加拿大银行和挪威银行均在其网站上公布政府证券一级交易商

⁶¹ 请见www.ny.frb.org/pihome/news/announce/1999/an990923.html。一级市场交易商的资格是根据纽约联邦储备银行 1992 年 1 月 22 日的备忘录所列举的标准确定的。请见www.ny.frb.org/bankinginfo/regrept/primary.html

和销售商的名单⁶²，⁶³而日本银行则在其网站上用日文公布一级市场交易商应具备的条件。巴西银行主要通过通知、公告及其信息系统公布与对应方的关系以及交易的规则和程序。

- 2.2 如果存在一个常设的货币决策机构，定期开会评估经济发展、监督实现货币政策目标的进展并制定今后的政策，就应该公布关于这一常设机构的组成、结构和职能的信息。

说明和原由

大多数国家的中央银行决策机构在制定货币政策中扮演着重要角色。在一些国家里，决策机构是一个正式的理事会或委员会。其成员是被任命的，并拥有表决权。在这些国家中，出于对透明度的考虑，其中央银行决策机构的某些特征应对外公开。这尤其应当包括谁是该机构的成员，他们是如何被挑选的，该机构使用什么样的操作方式，以及其在制定货币政策方面扮演什么角色等。这种决策机构与中央银行内部非正式的决策机构不同，它作为一个协商机构来集体决定货币政策或者协助中央银行行长制定货币政策，但中央银行行长拥有制定货币政策的最终权力。

公布有关中央银行决策机构的信息，有助于公众特别是金融界了解该机构的运作方式及其成员。该机构是否有来自财政部或政府其它部门的代表，以及这些代表是否拥有表决权或者只是观察员等信息，有助于确定非中央银行成员的影响力。这些信息可促使中央银行决策机构对其政策负责。至于中央银行内部的决策机构，公布其组成及职能可让公众了解谁参与了决策过程，以及货币政策是如何制定的。但由于中央银行行长是最终决策者，因此，就透明度和责任心而言，公布这一内部决策机构的信息并没有公布正式决策机构的信息那样重要。

实施

几乎所有回答调查的中央银行均有一定形式的决策机构。但是，有时候这一机构为中央银行内部机构，负责协助中央银行行长并参与货币政策决策。就那些拥有正式决策机构的中央银行（如阿尔及利亚、澳大利亚、巴西、智利、

⁶² 请见www.bank-banque-canada.ca/english/auct.htm

⁶³ 请见www.norges-bank.no/english/marketinformation/index.html#Primarydealers
[Norwegian government bonds](http://www.norges-bank.no/english/marketinformation/index.html#Primarydealers)

欧洲中央银行、日本、黎巴嫩、墨西哥、波兰、瑞士、英国、和美国)而言,其决策机构的组成及职能通常是通过立法公布的,并在年度报告中作补充说明。波兰国家银行 1998 年的年度报告(第 14 页)介绍了于 1998 年开始运作的波兰货币政策委员会的组成及职责。而就那些拥有非正式决策机构的中央银行(如博茨瓦纳、加拿大和以色列)而言,公众则不太容易获取有关其非正式决策机构组成及职能的信息,尽管其年度报告可能对此作了讨论。

2.2.1 如果决策机构定期举行会议评估经济发展、监督实现货币政策目标的进展并制定今后的政策,就应该提前公布会议日程。

说明和原由

提前公布决策机构的会议日程,可以在货币政策发生重大变化时,统一把这一信息告知有兴趣的各方。公众在作金融市场决定时可参考这一信息,而市场则能根据这一政策变化作逐步调整。

实施

大多数拥有货币决策机构的国家均定期举行货币政策会议。但是其中绝大多数国家不提前公布会议日程。那些提前公布会议日程的国家中,有绝大部分国家是通过新闻发布及网站宣布的。

澳大利亚储备银行的货币决策机构定期举行会议,其会议日程则通过澳大利亚储备银行的年度报告提前对外公布。众所周知,多年来澳大利亚储备银行理事会均在每个月(一月份除外)的第一个星期二开会。

欧洲中央银行的最高决策机构(理事会)提前一年制定会议日程并通过媒体和网站对外公布。⁶⁴

《韩国银行法》规定,其货币政策委员会必须在每月的第一和第三个星期四召开会议。

墨西哥银行理事会提前公布定期举行的会议日程。该理事会每天还举行会议评估国际国内金融市场的变化,也可能每天根据情况修改货币政策态势。公众都知道该理事会每天举行会议。

⁶⁴ 请见www.ecb.int/about/schedules.htm

巴基斯坦国家银行一般大约提前两个星期通过官方通告及新闻发布公布货币政策机构的会议日程。

英格兰银行每年底通过新闻发布及网站公布其货币政策委员会在下一年度的会议日程。⁶⁵

美联储联邦公开市场委员会在每年年底提前公布下一年度的会议日程。这一消息是通过媒体、美联储的网站⁶⁶及联邦记录簿对外公布。

实施考虑因素

有时候，提前公布中央银行决策机构的会议日程是不适当或不可行的。决策机构开会处理紧急情况就是这样一个例子。当然，这种情况一般不会经常发生。

2.3 应及时公布和解释货币政策工具发生的变化（微调措施除外）。

说明和原由

当货币当局改变货币政策时，应立即或在改变政策后不久公布，并作出解释。例如，如果要改变某一短期利率的操作目标，就应及时公布并说明这一决定。

及时公布并解释货币政策工具发生的变化，可以加强货币政策的有效性。公布货币政策工具所发生的变化，可以保证公众在取得货币政策决定信息方面人人平等。而解释这一变化，则有助于公众对货币政策树立正确的预期，从而提高货币政策的有效性，并加强当局对政策选择的公共责任心。

实施

大多数中央银行均公布和解释其改变货币政策的决定。其中，绝大多数中央银行均在作出这种决定后立即加以说明。大多数中央银行是通过新闻发布对政策改变作出说明。其后，中央银行官员的公开声明及有关刊物（如中央银

⁶⁵ 请见www.bankofengland.co.uk/pr99078.htm

⁶⁶ 请见www.bog.frb.fed.us/fomc/#2000

行公报及年度报告)会对此作进一步解释。

澳大利亚储备银行在改变货币政策工具之后,立即通过新闻发布及网站公布和解释这一决定。改变政策的决定一般在决定生效日(通常在上午9点半)公布—这也是储备银行宣布其当日的交易意向的时间—澳大利亚储备银行的公报及年度报告还会对此作进一步的解释和讨论。

巴西中央银行在作出改变货币政策的决定后,立即通过新闻发布、官方公报以及 SISBACEN—央行的主要信息系统和数据库—公布并解释这一决定。

爱沙尼亚银行在决定调整货币政策工具后不久,就对外公布并作解释。媒体通常会在决定后的下一个银行工作日接到有关这一政策改变的通知。依照《爱沙尼亚银行法》,爱沙尼亚银行理事会所有建立常规的决定均必须刊登在 Riigi Teataja 上面(其议会的正式刊物)。行长及理事会通常颁布的命令和规章也刊登在这一刊物上。

欧洲中央银行在每一次理事会(Governing Council)会议之后均发表新闻稿。此外,欧洲中央银行在每个月召开第一次理事会会议之后,还会召开一个记者招待会,回答记者提问。如果就货币政策做出决定,那么欧洲中央银行行长将在记者招待会上公布和解释这一决定。如果欧洲中央银行在每月第一次会议以后的会议上作出了有关利率的决定,它将通过新闻发布来公布这一决定。

墨西哥银行在决定改变货币政策后立即通过新闻发布、网站对外公布,并且随后在年度报告中加以说明。墨西哥银行特别会宣布信贷机构经常帐户总额的每日目标,并会立即告知公众有关这一目标的任何政策决定。

英格兰银行在决定改变货币政策工具后立即通过传媒及网站公布和解释这一决定。英格兰银行官员还会在向议会陈述时讨论这一决定,而每季度的通货膨胀报告及年度报告也会刊登这一决定。1998年通过的《英格兰银行法》第14(1)-(5)部分作了关于公布货币政策决定的规定。

美联储或联邦公开市场委员会在决定改变货币政策后立即通过传媒及网站

对外公布，通常也加以说明；联邦储备公报及年度报告也会刊登这一决定。⁶⁷ 联邦公开市场委员会的会议纪要含有其决定的背景及原由。该记要在会议结束后不久即对外公布，并可在网站上登载。联邦储备公报及年度报告也刊登这种会议纪要。

实施考虑因素

这里需要回答的主要问题是：怎样公布才算得上及时？应公布多少细节？应在什么时候公布？此外，公布的方式对于在公平、统一的基础上获得相关信息也很重要。如果一部分人比另一部分人早获取这些信息的话，这一部分人就可能因此获利。

另一个问题是，如果某次会议没有作出改变货币政策的决定，那么在会议结束后是否应该发表一项政策未改变的声明。捷克国家银行与波兰国家银行如果没有采取货币政策行动，则均会向公众声明这一事实。

2.3.1 中央银行应在事先宣布的最大时限内公布其货币政策决定的主要考虑因素。

说明和原由

改变货币政策的主要考虑因素取决于传统因素及实际情况。应事先规定应在何时对于政策改变作出说明，以便货币当局能够满足这一时间要求，而公众也能对此有信心，知道能够定期获取相关信息。这一信息的及时性至关重要。在某些情况下（如连续几次因同样的原因作出同方向的政策改变），有关说明或评估可以较为简短。

实施

⁶⁷ 联邦公开市场委员会近来宣布对其公布程序进行一些修改（请见其2000年1月19日的新闻发布，www.bog.frb.fed.us/BoardDocs/Press/General/2000/20000119/default.htm）。第一，联邦公开市场委员会在每一次会议以后将立即向公众发表声明。此前，联邦公开市场委员会只在采取政策行动或对未来的看法发生重大改变的前提下才对公众发表声明。第二，联邦公开市场委员会改变了对未来发展进行评估所使用的语言。联邦公开市场委员会将会说明它对实现其长期目标所面临的风险的一致看法，并将在会议之后公布这一看法。此前，联邦公开市场委员会对于未来的看法（即所谓的“政策倾斜”或“政策偏倚”），是以联邦资金利率升降的相对可能性来描述的。

大多数回答调查的中央银行中均在事先宣布的最大时限内公布其货币政策决定的主要考虑因素。这些中央银行一般在政策决定后的两个星期内公布其主要考虑因素，或者在其决策委员会定期召开下一次会议之前提供这一信息。其公布的方式有：向媒体提供关于中央银行货币政策决定主要考虑因素的声明，并在官方刊物上刊登这一声明。大多数公布货币政策决定主要考虑因素的中央银行会提供一份摘要，一些中央银行还会通过媒体公布决策委员会会议或政策纪要。

巴西中央银行在货币政策决定后的两个星期或更多的时间之内公布其主要考虑因素。巴西中央银行通过传媒及其向公众开放的信息系统和数据库公布决策会议主要考虑因素的摘要。截止 2000 年 1 月，其货币政策委员会的会议纪要均在七天后对外公布。1999 年 6 月以前，公布会议纪要的滞后时间为四至五个月（上一次会议的备忘录是在后面三次会议之后才公布）。而在 1999 年 6 月至 2000 年 1 月期间公布会议纪要的滞后时间为十五天。

欧洲中央银行有关货币政策决定的信息交流政策的主要特点是，由银行行长和副行长每月举行一次记者招待会，并发行月度公报。在记者招待会上，行长在回答记者提问之前，先简单介绍欧洲中央银行理事会的讨论情况和有关结论。因此，货币政策决定及其主要考虑因素在政策决定后立即对外公开。此外，欧洲中央银行理事会成员也会接受采访，从欧元区及各个成员国的角度对货币政策决定进行解释。

日本银行通过新闻发布公布其货币政策变化的主要考虑因素。该新闻发布在政策改变的同天也会张贴在日本银行的网站上。《日本银行法》第 20 条规定，政策理事会主席应准备一份文件，概述每一次政策理事会会议关于货币政策的讨论，其中包括反对票及会议记录。⁶⁸ 货币政策决策会议的纪要在下两次政策会议后的第三天公布，而公布会议记录的滞后时间为十年。

韩国银行在货币政策委员会每月召开货币政策决策会议后，立即由行长召开记者招待会，公布货币政策决定的主要考虑因素。此外，韩国银行还向国会呈交书面报告并由其官员出面听证，对其货币政策决定作进一步说明。公布的形式包括总结性声明及决策会议的纪要。

利比亚中央银行在下一次决策会议之前公布本次会议主要考虑因素的概述，并将其呈报给立法机关。该报告同时还刊登在中央银行正式刊物及年度报

⁶⁸ 请见 www.boj.or.jp/en/seisaku/00/seisaku_f.htm

告中。

墨西哥银行在下一决策会议之前通过新闻发布及网站公布其货币政策主要考虑因素的综述。其正式公报及年度报告会进一步说明这些政策决定。

巴基斯坦国家银行通过官方公报和媒体大约提前两周对外公布货币政策决策机构的会议日程。

英格兰银行在货币政策委员会作出利率决定之后，立即发布新闻/市场通告，提供该决定的细节，有时还会提供该决定的主要原因。货币政策委员会采取货币政策决定的主要考虑因素在会议后两个星期内公布。公布的主要方式是刊登货币政策委员会的会议纪要。1998年通过的《英格兰银行法》（第二部分，第十五条）规定，货币政策委员会的会议纪要必须在会议结束后六个星期以内公布，并注明反对票。自1998年10月起，公布会议备忘录的滞后从六个星期降为两个星期。此外，货币政策委员会成员亲自出面到议会各委员会作说明，以及通货膨胀报告季刊的发行均促进了信息公开。

美联储联邦公开市场委员会在作出货币政策改变的同一天发布新闻，并在其网站上公布主要考虑因素。请见本部分 2.3。在下次会议结束几天之后，美联储还会公布上次会议的纪要。其中包括政策问题的表决情况，以及反对票及其理由。美联储官员还通过在国会作证及发表公开讲话，进一步讨论和解释其政策决定。公布会议全部记录的时滞为五年。

实施考虑因素

实施考虑因素之一是在公布政策决定主要考虑因素时应提供多少细节。有三家中央银行（英格兰银行、日本银行、和美联储联邦公开市场委员会）公布了反对票及其反对的理由。一些中央银行（如日本银行和美联储）在多年以后才公布会议的全部记录。对会议讨论内容公开的程度是一个关键问题。这是因为，如果公开的内容太多，甚至包括每一个政策委员会成员的观点与看法，那么这些成员就可能不愿坦诚发表意见。⁶⁹ 英国要求英格兰银行货币政策委员会每一个成员都要负起责任。对这些国家来说，全面公开是落实责任的关键。

⁶⁹ 请见F. Capie, C. Goodhart, S. Fischer和 N. Schnadt所编的“The Future of Central Banking: The Tercentenary Symposium of the Bank of England”（Cambridge: Cambridge University Press）一书中Alan Greenspan的评论，1994年，第253页。

如果公布主要考虑因素的时间有较长的滞后，其用途则不大。而一旦这些信息被泄漏了出去，那就等于给了一部分人一个不公平的优势。当然，如果细节过多，就容易对公众造成“见木不见林”的感觉。此外，如果政策会议过程中透露了对市场尚且很敏感的信息，就可能对金融市场造成过度的或是不必要的波动。⁷⁰

此外，还存在另一个问题，那就是决策者关于货币政策传导机制的看法需要有多透明才恰当。考虑到宏观经济目前的状况，决策者一般不会透露具体政策变化幅度大小的理由。

2.4 中央银行应定期就实现货币政策目标的进展以及实现这些目标的前景作公开声明。有关安排可以根据货币政策框架（包括汇率体制）的不同而有所不同。

说明和原由

货币当局应对货币政策实施情况作某种长期的评估。货币当局应特别对实现货币政策主要目标的进展进行评估。如果这种评估具有前瞻性，并说明实现货币政策目标的前景，其用处才最大。评估货币政策的方式与频率可能取决于货币政策框架。例如，实行通货膨胀目标的国家通常会发布详尽的“通货膨胀报告”（请见本部分 2.1），而在那些实行固定汇率体制的国家中，类似的评估则会简短一些，而评估的频率也会较低。

为了对货币政策主要目标的进展、挑战及前景有一个权威性的评估，公众了解货币政策很重要。而且，这一评估有助于公众判断决策者的表现，并建立起中央银行的责任心。

实施

大多数中央银行定期对实现货币政策目标的进展情况以及实现这些目标的前景发表公开声明。其中大多数中央银行每一季度或每年就此发表一次声明。新闻发布及年度报告是提供这种声明的常见方式。

⁷⁰ 关于这个问题的详细讨论，请见 Willen Buiters, “Alice in England”, *Journal of Common Market Studies* (第37卷, 第二期), 1999年6月, PP. 181—209; 和 Otmar Issing, “The Eurosystem: Transparent and Accountable or “Willenm in Euroland,” *Journal of Common Market Studies* (第37卷, 第三期), 1999年9月, 第503至519页。

澳大利亚储备银行每季度报告一次它对澳大利亚经济及实现货币政策目标的进展的评估意见。自 1997 年以来，每年该季度报告中有两份以“半年货币政策声明”（即通货膨胀报告）的形式对外发表。发表“声明”的时间与储备银行行长在议会作听证的时间相吻合。“货币政策声明”规定，上述文件必须包括对通货膨胀率的预测。这些文件首先单独发表，然后再刊登在澳大利亚储备银行公报及其网站上。

智利中央银行定期就实现货币政策目标的进展情况对外发表声明。“中央银行法”第 78-80 节规定，智利银行应当提交两份年报，一份提交财政部，另一份交参议院。其中第一份内含上一年执行项目和政策等内容的年报必须在 4 月份之前提交给财政部（并提供给外界征询意见）。第二份报告必须在 9 月份之前提交给参议院。内容包括政策和项目的实施情况以及今年的剩余时间和来年的经济展望。后一种报告由中央银行行长在出席参议院的会议时提交，并且行长要发表讲话。两份报告都向媒体提供，其中还要提到有关的法律要求。

欧洲中央银行在每月的记者招待会后，以行长的名义在网站上发表一份介绍性声明，并定期在每月公报上刊出有关评估意见。在欧洲中央银行每月的第一次会议后，行长即举行记者招待会，说明中央银行理事会对货币、金融和其它经济状况以及未来价格走向和价格稳定风险所作出的评估。

以色列银行每年两次在其官方刊物中公布货币政策目标的进展报告，并通过媒体对外发表。自 1998 年以来，以色列银行每年还先后两次公布“通货膨胀报告”，说明货币变化以及实现通货膨胀目标（其货币政策的最终目标）所需实行的政策。

韩国银行每半年向国会呈交一份“货币政策报告”。

1989 年通过的《新西兰储备银行法》规定，新西兰储备银行至少每六个月应提供一份全面报告，说明货币政策决定，讨论影响货币政策的环境，并分析货币政策的绩效和有效性。实际上，新西兰储备银行每季度提供一份这样的报告。

波兰国家银行通过在其货币政策理事会会议后发布新闻、通过季度性的“通货膨胀报告”以及年度报告，定期就实现货币政策目标的进展情况作公开声明。

英格兰银行每一季度就实现其货币政策目标的进展情况作公开声明(即“通货膨胀报告”)。英格兰银行在发布季度性通货膨胀报告当天,举行记者招待会,并通过电视转播。此外,英格兰银行货币政策委员会成员还定期到议会听证。他们的讲话和报告被收入英格兰银行官方公报及年度报告中,并通过媒体及网站对外公布。

美国联邦储备体系依照法律必须每半年通过向国会呈交书面报告以及由银行官员到国会出席听证等方式,向公众报告货币政策目标。这些报告同时刊登在联邦储备公报及网站上。

实施考虑因素

目前,一些中央银行正在讨论它们对实现某些经济政策目标的前景作出评论的适当性。还有一些中央银行正在研究透明度如何(特别是在如何对公众表达中央银行对货币状况未来路径的看法方面)才最有利于货币政策的实施。由于中央银行对货币政策的公开评论可能是有条件的,并且面向两类不同的听众(市场和公众),因此,同一份声明有时对这两类听众意义却各不相同。这就使得货币政策透明度的问题更为复杂化。

2.4.1 中央银行应定期公布货币政策目标,特别要具体说明制定这些政策目标的原理、数量指标和工具以及关键假设。

说明和原由

这一条做法规定了对货币政策定期评估应包含的一些重要因素。中央银行的评估应说明采取货币政策态势的理由及重要假设。如果适当的话,还应说明货币政策的数量指标。

如果货币政策的目标及原由广为人知,而且货币当局对实现这些目标作出了可信的承诺,就可以加强货币政策的有效性。而数量信息有助于公众和立法机关评估货币政策的绩效,并促使中央银行对其行为负责。此外,公布货币政策的重要假设有助于评估货币政策目标和指标的可行性。

实施

大多数回答调查的中央银行均定期公布其货币政策目标、原理、及重要假

设。大约三分之二的中央银行每年公布一次这种信息，而大约三分之一的中央银行则每季度公布一次。

新西兰储备银行在实行通货膨胀目标以来，做了大量的工作来提高公众对货币政策、通货膨胀目标、价格稳定的重要性及相关问题的认识。新西兰储备银行在有针对性的基础上，根据不同用户的特殊需要设计并宣传这一信息。在信息交流方面的倡议包括银行官员讲话、公报文章、小册子、新闻发布、学校信息简报、年度报告、报刊文章、接受新闻采访、以及新闻简报。

在英国，负责说明货币政策目标原理的财政大臣负责制定货币政策。货币政策目标通过“年度通告”传达给英格兰银行的货币政策委员会。“通告”也通过媒体对外提供。

实施考虑因素

实施需要考虑的一个重要问题是，应公布多少细节，包括是否公布中央银行的预测及其主要假设。⁷¹ 此外，中央银行还可以积极促进公众对货币政策目标及相关问题的认识，并根据不同公众的认识水平、对经济问题的熟悉程度及可能的兴趣范围，向他们提供有针对性的信息。由此看来，如果不采取措施加强公众对货币政策各项问题的认识，就不能取得有效的透明度。因此中央银行应努力了解公众的需求、加强信息设计并提高传播信息的技巧。

2.4.2 中央银行应定期向公众报告宏观经济的进展情况及其对货币政策目标的影响。

说明和原由

宏观经济状况的重要方面包括通货膨胀、未来通货膨胀的指标、国际收支、财政赤字、失业率及其它包括 GDP 在内的经济潜力或产出的总量指标。

宏观经济状况的变化能够影响货币政策的实施，并能显示货币政策目标所能实现的程度。如果宏观经济状况不平衡，货币政策的目标则无法实现。有关宏观经济的信息有助于公众了解货币政策决定在经济上的来龙去脉，使得货币

⁷¹ 请见 Juha Tarkka 和 David Mayes, “The Value of Publishing Official Central Bank Forecasts”, 芬兰银行讨论文章, 22/99 (1999年12月31日), www.bof.fi/env/fin/ju/dp1999/dp22_99e.stm

政策更容易理解。因此，中央银行对宏观经济及其对货币政策的影响进行公开评估，对于加强货币当局的责任心很重要。

实施

大多数中央银行均定期向公众报告宏观经济的进展情况。报告的常见形式为季度报告或年度报告。此外，还通过媒体以及网站刊登这一报告。

实施考虑因素

实施要注意的问题之一涉及报告的详细程度、以及在展望国际国内经济前景时需要多具体或如何量化。一些中央银行（如新西兰储备银行和挪威银行）公布的内部工作人员预测的量化程度很高。英格兰银行和瑞典银行还公布由决策委员会检查过的预测，而不仅仅公布工作人员的预测。这进一步提高了透明度。⁷² 其它中央银行关于未来经济状况的声明则更为笼统一些。

2.5 在建议对货币管理结构作重大技术性调整之前应留有适当的时间，以便与公众进行磋商。

说明和原由

对货币管理结构作重大技术性调整是指对中央银行政策实施的规则结构作重大的调整。这可包括对法定存款准备金、国库券或中央银行债券的拍卖程序、中央银行公开市场操作对象的资格、规则及程序、以及抵押贴现的合格条件等作调整。就这类技术性调整而言，应留有时间与公众磋商。磋商的方式有：公开听证（包括公众可干预和不能干预的两种形式的听证）、留一段时间让公众呈交书面意见、在网站上刊登技术性调整的细节、以及与受这些技术性调整直接影响最大的各方座谈。⁷³ 应给予公众充足的预先通知，这样磋商才具有意义。

在建议对货币管理结构作重大技术性调整之前，留有适当的时间与公众进行磋商，实际上等于给予金融机构及其它直接受该技术性调整影响最大的金融市场参与者一个预先通知，告知其从事业务的环境将有所改变，这样可缩小金

⁷² 上述国家中央银行公布其预测的方式如下：新西兰储备银行每年分四次在其“货币政策声明”中公布预测；而挪威银行、瑞典银行及英格兰银行则每年分四次在其“通货膨胀报告”中公布预测。

⁷³ 有关与公众磋商的形式请见“补充文件”第3部分，6.4，专栏3-7。

融机构必须在短时间内调整其业务及工作程序的成本。与公众进行磋商也给公众提供了一个修改意见的机会，使公众有机会提前说明顾虑以及预期的问题。与公众进行磋商还可以加强公众对技术性调整的支持。此外，与公众就货币管理结构重大技术性调整进行磋商还有助于实施良好管理。这是因为中央银行在与公众（特别受技术性调整影响的各方）磋商的过程中，可能得到一些好建议，从而产生更好的政策。

实施

大多数回答调查的中央银行均留有时间，与公众磋商货币管理结构的重大技术性调整。常用的磋商方式包括书面说明及与有关组织磋商。巴西中央银行建议对货币管理结构的调整经理事会通过之后，交由公众评估。公布该建议的方式有三种：（1）作为国家大事记中的一项法令公布；（2）在 SISBACEN（中央银行的信息及数据系统）中公布；（3）在网站上公布。⁷⁴ 与公众进行磋商的方式包括书面说明、与有关组织和协会磋商、以及与公众召开座谈会。

黎巴嫩银行也留有时间与公众磋商有关调整货币管理结构的建议。磋商的时间根据具体调整而定。磋商的方式包括书面说明及与有关组织磋商。磋商的机构有银行家协会、技术专家及其它政府决策机构。行长每月与银行家协会举行一次座谈会。会中所讨论的议题通常在媒体上公布。

美国的《行政程序法》要求所有政府部门为新的管理规定提供至少 30 天的磋商时间，而且磋商必须在新规定生效前 30 天或更长时间内举行。美联储的规定符合这一法案。

实施考虑因素

如果某一项管理规定是为了应付紧急情况而制定的，那么与公众进行磋商可能不大可行或不恰当。在许多情况下，只有限制磋商对象，才能与公众进行有效而且是有意义的磋商。虽然把磋商的对象只限制在“有兴趣者”范围内会取得更高的效率，但这存在让熟悉内情者不正当地影响货币管理框架的风险，使信贷市场或金融市场的潜在新参与者处于劣势。

2.6 应公布出于货币政策目的而要求金融机构向中央银行报送数据的规定。

⁷⁴ 请见 www.bcb.gov.br/

说明和原由

报送数据的规定确定了金融机构要求提供的货币数据种类及报送时间。

公布金融机构向中央银行报送数据的规定，可以让公众了解中央银行所掌握的信息种类及范围，从而有助于公众对货币政策作出更准确的判断。让公众明白中央银行对金融机构有多少了解，有助于公众对中央银行是否“消息灵通”以及能否履行其职责进行评估。公布报送数据的规定有助于对各金融机构做到一视同仁（尽管也允许对不同类型的金融机构有所区别）。此外，公布报送数据的规定也为金融市场潜在的新参与者提供了有用的信息，并允许公众及受影响者评估报送规定的负担大小。

实施

大多数回答调查的中央银行均公布了报送数据的规定。其中大约有一半的中央银行通过政府官方刊物、政府公报或政府记录来公布这一规定。

巴西是通过政府官方刊物、新闻发布以及中央银行的信息与数据系统来公布出于货币政策目的而要求金融机构向中央银行报送数据的规定。

爱沙尼亚的数据报送规定是根据中央银行行长的命令制定的。该规定作为附录刊登在议会的官方刊物及爱沙尼亚银行的网站上。⁷⁵

欧洲中央银行有关统计数据的报送规定登在“欧洲共同体官方简报”及其网站上。⁷⁶

美国有关要求金融机构报送数据的规定是通过向国会呈交的书面报告、美联储的网站、以及美联储信息自由办公室对外公布的。美联储的网站还登载了数据报送的格式。⁷⁷ 为了监测新的数据报送规定，同时减轻公众的报送负担，新的数据报送规定一律呈报给联邦政府管理与预算办公室。该办公室再将其呈交国会作为参考，但国会不对此作任何审批。

⁷⁵ 请见www.ee/epbe/norm/index.html.en

⁷⁶ 请见www.ecb.int/pub/pdf/legalcomp99en.pdf

⁷⁷ 请见www.federalreserve.gov/boarddocs/reportforms/default.cfm

三、 让公众获得关于货币政策的信息

3.1 中央银行在提供和发布数据时应在数据覆盖面、频率和及时性以及向公众的开放度方面达到国际货币基金组织的数据公布标准。

说明和原由

中央银行应遵照国际货币基金组织的数据公布标准来公布经济与金融数据。基金组织制定了两种标准，即数据公布特殊标准与数据公布通用系统。⁷⁸ 数据公布特殊标准与数据公布通用系统提高了数据的及时性与全面性，并协助成员国改进数据的质量与真实性。数据公布特殊标准覆盖的数据涉及到国民经济的实际部门、财政部门、货币部门、金融部门以及外汇部门，数据公布通用系统在此基础上还包括社会人口数据，并以提高数据质量为重点。专栏 2.2 和 2.3 提供了制定和使用数据公布特殊标准和数据公布通用系统的背景材料。

遵守基金组织数据公布标准意味着实行良好的统计做法。这有助于向金融市场、公众、以及经济和金融决策者提供全面的、更可靠的信息。根据基金组织数据公布标准提供信息，使得市场参与者可根据国际认可的基准对比所获取的信息。这有助于人们更好的认识货币政策行动，并据此作出周全的贷款与投资决定。决策者们也可以利用这些可供公众索取的数据推行稳健一致的宏观经济政策。因此，数据公布特殊标准和数据公布通用系统能提高数据的及时性和全面性，并促进良好的宏观经济政策的实施。数据公布特殊标准还能改善金融市场的运作。

实施

虽然采用数据公布特殊标准是自愿的，但目前已有四十七个国家（其中包括十国集团成员国和二十六个新兴市场经济体）已经接受并完全采用了数据公布特殊标准。

采用数据公布特殊标准的国家在数据公布标准公告栏（可通过基金组织网站查阅）上宣布这一计划。基金组织设立数据公布标准公告栏，是为了保证参与国完全遵守其数据标准。公布标准公告栏同时也为公众提供数据公布特殊标准所需数据的公布日程表。一些国家利用数据公布通用系统作为统计开发的框

⁷⁸ 请见 www.dsbb.imf.org。特殊数据公布标准的目标与数据公布通用系统的目标不同。数据公布特殊标准为最低标准，而数据公布通用系统则主要是一个开发性工具。

架，正在编制元数据以便通过基金组织的网站对外公布。

专栏 2-2、数据公布特殊标准的制定与运用

- 数据公布特殊标准是基金组织在设定标准方面的一个较早尝试。它的起源与 1994 至 95 年期间发生的一系列事件分不开。这些事件表明，如果公布的信息不充足，就会导致市场混乱。基金组织在与数据用户及提供者进行广泛磋商之后，于 1996 年 3 月建立了数据公布特殊标准。数据公布特殊标准包含了统计做法的四个重要方面：数据（包括覆盖面、频率和及时性）、数据的获取、数据真实性、及数据质量。
- 数据公布特殊标准在自愿的基础上提供了一套数据公布标准。它代表对现有良好做法的一种法典化。那些参与或准备参与国际资本市场的国家可采纳这些标准。采用数据公布特殊标准是自愿的，但一旦采用之后就必须遵守这些标准。使用数据公布特殊标准的国家能对其公众提供更全面、更可靠、更易获取、及更及时的经济和金融信息。当然，我们并不指望数据公布特殊标准能防止危机。1997 年在亚洲出现的动荡更进一步表明了信息不足的弊端，同时还显示数据公布特殊标准需要进一步改善，特别是对国际储备及外债数据的改进被视为至关重要。
- 自数据公布特殊标准实施以来的四年中，以引发大量的数据公布活动。截止 2000 年 3 月 9 日，采用数据公布特殊标准的国家共有 47 个，其中包括主要的工业化国家以及许多新兴市场经济体。对于目标用户（即参与或准备参与国际资本市场的国家）来说，这是一个很高的采用率，达到了当初建立数据公布特殊标准的预期。在数据公布特殊标准的鼓舞下，采用国还对统计做法作了大量的改进，这对各国及国际社会都有好处。1996 年 9 月，基金组织在公共网上建立了数据公布标准公告栏 (www.dsbb.imf.org)。这一电子交流站提供了易获取的有关采用国统计做法的信息，或“元数据”。在数据公布特殊标准不断演变的过程中，基金组织与各国及其它国际机构进行了广泛的磋商，并尝试对关于基金组织政策建议的文章进行公开讨论，并利用国际互联网网站交流有关数据标准的信息。
- 很明显，如果数据公布标准公告栏除了能够提供有关数据做法的信息之外，还直接提供实际经济和金融数据，这对于用户来说用处就更大。为此，基金组织提供了从数据公布标准公告栏到各国网站的超级链接，并使各国网站的数据与公布标准公告栏所描述的数据相对应。截止 2000 年 5 月，基金组织为 26 个采用特殊标准的国家建立了这种超级链接，并正在考虑为另外 16 个采用特殊标准的国家建立同样的链接。有 5 个采用数据公布特殊标准的国家建立了网站，用以部分或全部公布数据公布特殊标准所规定的的数据。但是在建立国家综合数据网页方面的进展不大。未来的目标是进一步改进数据公布标准公告栏的界面友好程度，以方便用户获取采用数据公布特殊标准的国家的统计信息、统计做法以及实际的经济与金融数据。

专栏 2-3、数据公布通用系统：职能与运用

- 1997 年建立起来的数据公布通用系统，促进了在编制与公布经济、金融及社会人口统计数据方面的良好做法。数据公布通用系统旨在解决从宏观经济管理与扶贫工作对各种经济和社会数据的需求不断加大中产生的统计要求。基金组织成员国通过数据公布通用系统自愿地不断改进其统计系统编制及公布的数据质量，以满足经济分析与决策的数据要求。各成员国自行决定一系列统计开发计划的优先秩序，逐步全面实现数据公布通用系统的目标。参与数据公布通用系统的成员国在统计开发及改进统计系统的能力方面存在差异，因此数据公布通用系统重视统计系统的长期开发，允许各国以不同的速度灵活地实施数据公布通用系统。基金组织通过提供技术援助以及引导其他机构提供援助（包括在基金组织本身不提供技术援助的领域），为各国在这方面的努力提供支持。数据公布通用系统的建议和目标符合联合国官方统计数据的基本原则。
- 数据公布通用系统处理以下三个重要问题：所编制的数据库覆盖面（包括数据库的质量问题）；统计系统的开发计划；数据库的公布。这三个方面是制定长期政策的基础。数据公布通用系统在数据库质量方面的主要目标，是保证所开发并维持的统计系统，能以高标准的原则和做法来编制及公布统计数据。数据公布通用系统鼓励使用良好的方法原则、严格的编制做法、以及遵守保证专业性和客观性的程序。就数据公布通用系统而言，及时性并不是第一优先。其重点是使成员国有能力提供最高水平的数据库。数据公布通用系统开发计划的重点是把统计系统作为一个整体来看待。开发计划涉及到下列三方面：（1）确定目前的状况，并制定一个战略性未来发展计划；（2）拿出一个详细的行动计划，明确实现既定目标所需的一切资源；（3）追踪这些计划的实施进展。公布数据库是所有统计系统的最终目标。因此，在数据公布通用系统中，公布数据库的程序具有特别的重要性。而选择一个有效的、公平的数据库公布方法是数据公布通用系统强调的一个重点。
- 数据公布通用系统实施的第一阶段（1998 年至 1999 年以及 1999 年至 2000 年）的重点，是通过举办地区性研讨会以及与参与试点的国家合作进行教育和培训。第一阶段产生的影响相当大。有六十二个国家已告知基金组织，表明它们已任命了数据公布通用系统联络人，负责就数据公布通用系统同基金组织工作人员沟通。十三个国家已同意参加试点。另有二十二个国家已正式对基金组织表示愿意加入数据公布通用系统。

实施考虑因素

基金组织给予所有采用数据公布特殊标准的成员国一种暂时的灵活性，以便在不降低公布标准的前提下，使它们逐步朝全面遵守数据公布特殊标准的方向平稳过渡。一些国家正在努力建立统计系统，以使其能开始遵守标准。实际上，要在全部数据类别中严格遵守数据公布特殊标准，将需要满足各类数据的公布频率和及时性要求。要实施数据公布通用系统，则需要评估数据编制及公布做法的现状，以及制定改进这些做法的计划。

- 3.2 中央银行应根据事先宣布的日期公布其资产负债表，并在事先决定的间隔期后公布关于其市场交易总量的部分信息。

说明和原由

中央银行应定期在预定的时间公布反映其财务状况的资产负债表。中央银行应根据一定的标准及适当的时滞，向公众公布其市场业务，包括以本币和外汇进行的公开市场交易、紧急金融援助、以及外汇储备管理操作。出于政策、战略及机密性的考虑，最低应以总量或综合的形式公布这些信息。

在事先宣布的日期公布中央银行资产负债表及其市场交易总量，有助于加强责任心，促进良好管理和透明度，并建立中央银行市场操作的信誉。这还可以说明中央银行资源的使用情况。公布中央银行市场交易总量，可减少与中央银行业务有关的市场不稳定，并可帮助市场参与者评估中央银行操作的一致性。

实施

几乎所有的中央银行均通过官方公报或年度报告公布其市场交易总量信息。中央银行市场交易总量与公布这一信息之间的间隔期分当天、两个星期、及一个月不等。绝大多数中央银行通过媒体及网站来公布这一信息。一些中央银行则在呈交立法机关的书面报告中公布这一信息（如格鲁吉亚国家银行、以色列银行、毛里求斯银行、新西兰储备银行）。

澳大利亚储备银行每星期公布一次资产负债表的时滞为两天。虽然澳大利亚储备银行不公布交易量信息，但是它每天都会公布有关市场流动性状况、买卖证券的计划以及由市场决定的现金率的信息。

加拿大银行在每星期公布的资产负债表中，注明了它向加拿大支付协会提供的贷款，以及在购买和转售协议下持有的证券，这也是加拿大银行设定隔夜利率波幅的方式。有关购买和转售协议的信息，每天都公布在相关网页上。⁷⁹

欧元体系的市场操作信息部分是通过欧洲中央银行对欧元体系综合资产负债表的每周评论公布的。

韩国银行在相关月份结束后十天左右在其网站上公布市场交易信息。韩国银行的货币与银行统计月报则公布该银行在十二个星期前相关月份里的市场交易信息。

美联储在进行市场操作一个星期之后公布其市场交易数据。它把公开市场操作量的数据提供给通讯社，并在每个月提供更详细的统计数据。美联储还在下一季度向媒体公布前三个月内的外汇干预情况。这一信息同时还刊登在联储的网站及《联邦储备公报》季刊上。

- 3.2.1 应经常性地根据事先宣布的日期公布中央银行的综合资产负债表。中央银行应至少每年公布一次根据适当和公开的会计标准所编制的详细的中央银行资产负债表。

说明和原由

中央银行的财务公开还应包括公布其综合资产负债表。应定期地、经常性地公布这一信息。此外，应通过公布中央银行的资产负债表，系统、详细地报告其财务状况及活动。起码应根据国际上认可的高质量会计标准每年编制一份这种报告，即应符合国际会计标准委员会制定的国际会计标准（如果没有采用相关的国际会计标准，就应符合中央银行采纳的、与国际会计标准基本原则相一致的做法）。专栏 2.4 阐明了与透明度有关的基本会计和审计做法。

实施

大多数中央银行依法必须年年公布详细的、经审计的资产负债表。一些中央银行每星期或每月公布一次其帐户综合表（加拿大银行、韩国银行、新西兰储备银行、泰国银行）。公布这些报表的途径包括政府公报、官方简报、年度报告、新闻发布及网站。大多数中央银行均在其年度报告中提供详细的资产负债

⁷⁹ 请见www.bank-banque-canada.ca/english/bankrate.htm

表。对一些中央银行来说，这一做法是其中央银行法所规定的，而且它们还需向其立法机关呈交书面报告（如格鲁吉亚国家银行和毛里求斯银行）。

专栏 2-4、中央银行的会计原则

中央银行要透明地对外公布信息，必须遵守适当的会计标准。中央银行的财务报表必须可供政府内外形形色色的个人与实体使用，包括中央银行本身、政府、其它国家的中央银行、国际金融机构及金融市场参与者。

实现这些目标的一些重要条件包括：

- 应在总体立法框架下，制定一套正式的会计政策和审计标准及手册；
- 中央银行的会计师与审计师要运用更详细的、符合公认的会计、内部控制及审计标准的规则，对中央银行的财务状况表达真实而公平的意见；
- 中央银行使用的会计规则应反映下列原则：实质性原则（即体现所有影响财务报表的因素）；审慎原则（即需要同以成本或市场价计值）；重内容轻形式的原则（即经济现状比法律形式重要，对收入与支出采用应计制而不是现金制，以及营业中的问题比清算价值重要）；
- 中央银行财务报表中最起码应包括相关说明或理事会主席的报告，说明本年度业务的主要成果，并附有综合资产负债表和显示损益分配及收益留存情况的收支费用表；
- 中央银行会计和审计涉及的重要领域有：外汇业务、储备投资、固定资产、向国内银行提供的贷款、政府证券、为受损资产提供的准备金、留存利润、代理业务、库存；
- 中央银行财务报表应详细说明有关会计政策及损益表的主要项目；表中还应列出中央银行对商业银行的任何支持；
- 中央银行的财务报表应由独立的外部审计师审计。该审计师需出示一份证明，表明该中央银行的财务报表真实、公平地反映了其财务状况；如果外部审计由政府机构进行，那么应确保其审计工作丝毫不受政治或其它因素的影响；
- 中央银行定期轮换其审计师有助于确保财务评估的公正。

各国在编制年度财务报表时所使用的会计标准包括国际会计标准、美国的通用会计原则、欧洲通用会计原则以及各国指定的会计标准。欧元体系中的各中央银行使用欧洲中央银行指定的会计原则。这些原则符合欧洲中央银行的会计与报送规则。

澳大利亚储备银行每星期五通过新闻发布来公布截止到星期三的资产负债表。公众可获取该表的复印件或电子文件。此外，每月的公报还会提供更多的细节。年度报告中载有详细的资产负债表及其它财务报表。年度报告一般在每年的八月份或九月初发表。其中资产负债表的截止日为同年六月三十日。这些帐户均经过了独立的审计，并符合适用于澳大利亚金融机构的会计标准（包括指导信息披露的标准）。

以色列银行依法必须每月公布一次其综合资产负债表。实际上该报表是在报告月份结束后的两到三个星期内公布的。其年度资产负债表和损益表则需在中央银行商业年度结束后的五个月内公布。

美联储十二和家地区储备银行的财务报表每星期四对外发布并在各自的网站登载。这些报表还刊登在这十二个地区储备银行的月报和年度报告上。美联储的资产负债表则在联邦储备委员会的年度报告中公布。就会计标准而言，美联储许多类似私有部门的交易均采用美国通用会计原则。而中央银行特有的交易则采用另一套会计原则，这些会计原则都取得了联邦储备委员会的批准，并记录在联邦储备委员会为地区储备银行准备的财务会计手册中。

3.2.2 应根据事先宣布的日期公布中央银行货币操作的信息，包括再贷款或其他贷款便利的总量及条件（需保守商业机密的信息除外）。

说明和原由

中央银行为了实现其货币政策目标，通常进行各种基于市场的交易，来影响货币市场状况，或者提供再贷款。这些交易可能包括回购和逆向回购、外汇掉期、买卖短期国库券、直接买卖证券、法定存款准备金、以及提供边际贷款便利。应以适当方式公布这类市场业务的信息，包括官方公报、小册子、以及市场报告。应定期根据事先宣布的日期公开这些信息。由于公布对应方的详细信息可能暴露商业机密，而市场也可能对此敏感，因此，可公布那些不影响商业机密的信息，如相关总量及有关贷款的利率或定价、到期期限及获取贷款便利的条件。

公布这些信息有助于让市场了解中央银行的货币政策操作。如果在一年中不断公布这一信息或是根据事先宣布的固定日期公布这一信息，那么，这些信息还可以作为一种信号工具，帮助改进货币政策的传导机制。公布再贷款或其它贷款便利的条件，可让公众了解这些融资形式的补贴成分。

实施

英格兰银行、以色列银行、韩国银行、毛里求斯银行、新西兰储备银行及瑞士国家银行等中央银行均公布其货币操作的总量和再贷款条件。公布的频率分为每天多次（英格兰银行）、每天一次（新西兰储备银行）、每周一次（欧元体系和哈萨克斯坦中央银行）、和每月一次（韩国银行）。那些公开货币业务总量的中央银行，一般不会公布再贷款和其它贷款便利的条件。公布的形式包括：呈交给立法机关的书面报告、官方公报、月度审查报告、年度报告、以及网页。

有关以色列银行经过投标向商业银行提供的贷款或存款的信息，每月均通过下一时期的货币计划对外公布。

马来西亚中央银行每天都通过设在路透社和 Bloomberg 上的信息网公布银行体系预期的总现金流量。它还通过这个信息网公布货币市场业务投标的结果。

美联储向通讯社提供其公开市场业务的数据，并在其每月的公报中提供公开市场业务的详细信息。每月的公报还会公布每星期三的公开市场业务量，以及调整性、季节性及中期信贷的每周平均值（贴现窗口贷款）。此外，年度报告还会公布按交易种类、期限及月份划分的公开市场交易信息，并概述贴现率费用的变化。

- 3.2.3 在保守机密和单个公司信息隐私的前提下，应通过中央银行的适当报表公布中央银行提供紧急金融援助的总量信息，只要这些信息的披露不致于破坏金融稳定。

说明和原由

紧急金融援助主要是针对有困难的银行和在出现严重的流动性压力威胁的情况下提供的特殊资助，通常不同于通过再贷款和其它贴现贷款便利向银行提供的正常的中短期融资。中央银行应在恰当处理金融市场的稳定性、保守机密及道德危害等问题的基础上，选择适当时机并考虑披露信息的性质公布紧急信贷便利的总量信息。

公布这些信息可提高政策效益并加强使用公共资金的责任心。恰当地公布紧急贷款的信息，等于为市场参与者做出保证，即中央银行有能力、而且愿意

处理那些影响整个金融体系稳定的金融紧急情况。公布的信息可包括金融援助的数量和条件、后续发展、贷款余额及偿还贷款的情况。事后公布这些信息可提高中央银行的信誉，这是因为市场确信中央银行愿意、并有能力在紧急情况下负责地履行其职责。因为紧急金融援助动用了公共资源，因此，根据良好的管理做法，中央银行必须公开对公共资金的使用情况。公布紧急金融援助还可以缩小中央银行偏袒个别机构的可能性。

实施

在提供紧急金融援助总量信息方面，我们可把中央银行分为三大类。许多中央银行的政策是，不提供紧急金融援助。在这些国家，这一职责由某一政府部门（如财政部）履行。⁸⁰ 另有许多中央银行的政策是不公布它们所提供的紧急金融援助的信息。第三类中央银行包括许多以不同方式公布紧急金融援助业务、以及从不同方面公布这些业务的中央银行。有关这一援助的简单信息首先出现在中央银行的资产负债表上。随后，其年度报告会提供更多的细节。有一些中央银行依法必须向立法机关报告这些交易（格鲁吉亚国家银行、韩国银行、尼日利亚中央银行和特立尼达和多巴哥中央银行）。中央银行提供紧急金融援助与公布这一紧急援助信息之间的间隔期有些国家为三个月（格鲁吉亚国家银行、韩国银行、毛里求斯银行和尼日利亚中央银行），有些国家为六个月或一年。公布这一信息的方式有许多种，但在大多数情况下，这一信息是通过官方公报、新闻发布、网站及年度报告公布的。

加拿大银行用作紧急金融援助的贷款，在每星期公布一次的资产负债表总量数据中反映。借款的商业银行必须公布其月底的资产负债表。如果到月底它尚未偿还紧急贷款的话，从其资产负债表中可明显看出中央银行向其提供的紧急金融援助细节。

爱沙尼亚银行由于采用基于货币局制度的货币体系，因此，它可向商业银行提供的紧急信贷不得超过大于货币局担保的超额外汇储备。爱沙尼亚银行只在系统稳定遭到威胁、并与借款银行达成特别协议的情况下才提供紧急贷款。爱沙尼亚银行提供这种援助的例子很少，大多发生在九十年代前五年。在大多数情况下，爱沙尼亚银行以资本投资或担保的形式提供紧急援助，但其宗旨是尽量减少在银行体系的所有权。如果出现这种情况，它就公布一则新闻说明援

⁸⁰ 波兰财政部通过重组或减免税务来提供紧急援助。财政部长必须公布如此获得大量援助的公司的名单。预算中也要说明这一援助金额。请见基金组织《财政透明度良好做法守则》的1.1.2和1.1.3（www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm）。

助的缘由和数量。爱沙尼亚银行在其年度报告的财务报表注解中公布紧急援助的数量，并简单说明这一贷款、爱沙尼亚银行持有的股份及提供的担保。⁸¹ 每月的资产负债表也公布贷款数量，但没有进一步的说明。

冰岛中央银行在为一家国有银行提供贷款之后，随即公布了有关细节。这是根据市场利率提供的以五年为期的附带抵押的贷款。当局还在交易完成后不久发布一则新闻，提供这一交易的细节。

日本银行根据《日本银行法》第 38 条规定，在“财务报表附表”（财务报表的补充文件）中公布“特殊贷款”（包括无抵押贷款；日本银行不使用“紧急援助贷款”的字眼）的总量信息。日本银行每月公布一次截止上月月底的特殊贷款总量信息。日本银行还公布了其为对银行提供的特殊贷款而设立的准备金信息。日本银行在提供特殊贷款之后，会及时发布新闻，公布接受贷款机构的名称及贷款条件。日本银行在特殊贷款全部偿还之后，也会宣布这一事实。其年度报告公布有关特殊贷款的数量、条件、贷款机构名称及贷款偿还情况的详细信息。

瑞典中央银行没有关于公布紧急金融援助信息的具体规则，仅能参照《瑞典公众获取官方记录法》的一般规定执行，并且受到《保密法》中有关条款的限制。一般来说，在保守机密和单个公司信息隐私、以及保证金融稳定不受影响的前提下，应公布有关紧急金融援助的信息。提供紧急金融援助的动机，不应是为了实施货币政策而提供流动性。顾名思义，紧急金融援助是在特殊情况下才提供的，其形式有多种。瑞典中央银行通常会发布新闻，但不会在紧急金融援助的条件与数量方面提供很多细节。年度报告是其事后公布有关细节的主要渠道。此外《瑞典中央银行季报》中的文章及银行官员的讲话和听证还会提供更多的补充说明。公布紧急金融援助信息的时滞，一般取决于提供这种援助的时间。⁸²

⁸¹ 请见www.ec/epbe/1998/eng/notes.html

⁸² 请见www.riksbank.se。瑞典中央银行最近一次提供紧急金融援助是在1992年9月。当时，瑞典中央银行以低于当时极高的贷款利率的利率和正常的偿还条件提供了大量的流动性（但瑞典中央银行没有向被认为存在资不抵债问题的银行提供这种流动性）。瑞典银行体系可从其在中央银行的帐户上自由提取无限制的流动性。不需要抵押品。瑞典中央银行为了冲抵国外信用额度的损失，以市场条件在瑞典商业银行临时存入大量外汇。这些措施通过新闻发布得到了广泛地公布。此外，瑞典政府还采取其它措施，并对所有银行的负债作了担保。瑞典中央银行1992年的年度报告对这些紧急援助作了概述，而具体的援助措施则通过新闻发布的方式公布。公布的信息包括紧急援助的总量、及贷款与偿还的条件。但那些接受紧急援助的具体机构的名称则未被公布。

瑞士国家银行有权在特殊情况下对单个银行提供紧急金融援助。该中央银行只向一家银行提供过大量的紧急援助。时间是 1977 年。瑞士中央银行公布了紧急援助的数量、准备接受援助的银行的名称及备用信用证的条件（实际上后来并没有向这家银行提供资金，因为光靠宣布这一紧急援助方案就使这家银行免遭挤兑）。⁸³

在英国，虽然英格兰银行有权不公布紧急贷款，但是在不再需保密的时候，它会公布过去的紧急贷款。其银行部门财务报表注解中有关会计政策的部分对这一政策作了说明。英格兰银行年度报告中“清算机构”部分公布了其所收购的有财务困难的银行的情况、这些银行的名称、以及在这些银行中的总投资。英格兰银行还公布为银行坏帐所提供的准备金总量信息。这实际上透露了一些关于英格兰银行金融援助业务的信息。

实施考虑因素

中央银行可能有意对提供紧急金融援助的可能性保持一定的、具有建设性的模糊。对于向一家具体金融机构提供这种援助来说更是如此。这样做可能有助于减轻道德危害。这是因为，金融机构如果对是否能得到紧急援助没有把握，那么它们就会少冒一些风险。但是，物极必反，如果中央银行因为对系统稳定不必要的担心而使得信息公布不及时、不全面，那么这本身会加剧市场投机，影响市场稳定。

3.2.4 与国际货币基金组织的数据公布标准相一致，应根据事先宣布的日期公布关于国家外汇储备资产、负债以及货币当局承诺的信息。

说明和原由

应说明国家的外汇资产以及由于各种外汇债务和当局的承诺而产生的对外汇资产的需求。应在指定日期向公众和有兴趣的机构公布这些数据。数据公布的形式应符合基金组织数据公布特殊标准样板中有关公布国际储备的规定⁸⁴。数据公布特殊标准的国际储备与外汇流动性样板提供的信息包括：储备资产的数量和构成、中央银行和政府持有的其它对外资产、短期外汇负债、及其它可能增加储备需求的活动。

⁸³ 请见 www.snb.ch

⁸⁴ 见 dsbb.imf.org/guide.htm。

及时、准确地公布一个国家的国际储备头寸和外汇流动性，有助于公众和私有部门做出更明智的决策，从而能够加强全球金融市场的运作。不公布或有负债、以及不提供有关货币当局和中央政府实际和潜在债务的充分信息，就可能高估无限制的储备资产，并妨碍对外汇资源需求的监测。当实际储备头寸被披露后，贷方与其它市场参与者可能会作出强烈反应，从而造成金融市场的不稳定。相反，如果及时公布了这些信息，市场调整的节奏就会缓慢得多。让公众更准确的了解当局的政策行动及外汇风险，还可以加强当局的责任心。总之，及时公布这些信息，有助于让市场参与者更准确地了解有关国家的具体情况，从而减少金融市场的不确定性和波动性。

实施

许多中央银行均通过公报和年度报告公布本国的外汇储备资产、外汇负债和承诺。应加强的数据公布特殊标准的要求，截止到 2000 年 6 月 23 日，47 个接受这一标准的国家中已有 41 个国家开始在国际储备和外币流动性数据模式上发布有关数据。⁸⁵对发布模式进行的初步评估表明，绝大多数国家都提供了有关其国际储备和相关项目的全面数据。按照数据模式的要求，绝大多数国家提供的数据都同时包括货币当局和中央政府。这些数据能够说明当局持有的流动外币资源（包括官方储备资产和其他外币资产）、净短期外币负债（包括外币负债、金融衍生头寸以及其他债务）和短期或有外币负债。大多数国家的数据模式中还提供了补充说明。所有的国家都选择互联网作为发布数据的渠道，它们将数据登载在中央银行或财政部的网页上，并与公众可以进入的基金组织数据发布标准公告栏进行超级联接。⁸⁶一些中央银行还在向立法机关呈交的书面报告中公开这一信息（澳大利亚储备银行、格鲁吉亚国家银行以及特立尼达和多巴哥中央银行）。

一些中央银行只公布其外汇储备资产的总量信息（巴西中央银行、哥斯达黎加中央银行和韩国银行），而另一些中央银行只公布外汇储备资产和负债的总量信息（海地共和国银行和新西兰储备银行）。

各国公布外汇资产的时间表各不相同。有的中央银行每天公布一次（阿根廷中央银行和秘鲁中央储备银行）、并有一天的时滞；有的中央银行每月公布两次（智利中央银行和韩国银行）。还有的中央银行每月公布一次其外汇资产和负债信息（英格兰银行）。欧洲中央银行也开始每月公布一次欧元体系的外汇负债

⁸⁵ 见 dsbb.imf.org/ediscird.htm。

⁸⁶ 见 dsbb.imf.org

和承诺信息。⁸⁷ 加拿大银行每月在其网站上公布四次外汇储备与承诺信息。此外，加拿大财政部每月也发布新闻，说明外汇资产、承诺及负债情况。

澳大利亚储备银行在每月的公报中公布有关外汇交易的信息。此外，澳大利亚储备银行还遵从基金组织有关外汇储备数据的公布标准。澳大利亚储备银行半年一度的“货币政策声明”、有关报告、银行官员讲话及年度报告对外汇干预的动机作了说明。澳大利亚储备银行单独公布代表政府进行的外汇交易。此外，澳大利亚储备银行还公布外汇储备变化的详细情况，并在每个月以两个星期的时滞区分市场交易与计价变化。

实施考虑因素

接受数据发布特殊标准的国家中还有 6 个没有发布模式数据。它们列举技术问题或资源约束作为暂时推迟遵守这一规定的理由。

3.3 中央银行应建立和保持公共信息服务。

说明和原由

公共信息系统是公布有关中央银行政策和业务及货币和金融问题的枢纽。可用来向公众解释并公布中央银行的职能、职责、政策框架和绩效。

公共信息系统通过提供及时、可靠的信息和数据，增进公众对中央银行业务和政策的了解和支持。它可以把中央银行对涉及自身的一些问题的观点和看法通过传媒对外公开，同时也可以作为一种有效机制对有关中央银行的新闻从市场和制度上作出反应。公共信息系统可通过多种方式公布信息，与传媒、议会、非政府组织以及公众产生互动。这些方式包括国际互联网、报章和广播电视、以及中央银行高级官员和工作人员的讲话。公共信息系统还可以发挥公共教育的作用。它可以安排公众参观中央银行、以及让银行官员和工作人员参观学校和社区等公共机构，可以组织召开与货币政策和中央银行业务有关的会议，让专业人员以及背景不同的公众参加。此外，还可以建立有关钱币及中央银行业务演变历史的博物馆，以保存货币及货币铸造的历史遗产。

⁸⁷ 欧元体系每星期的财务报表会显示黄金储备量以及在欧元区以外的以欧元计算的外币（非欧元）资产和负债。欧洲中央银行每月的公报中列表显示了欧元体系的储备及其它资产。要注意的一点是，由于覆盖面与计价的差异，欧洲中央银行每月公报上的数据与每星期的财务报表并不是完全一致的。

实施

大多数中央银行都建立了对外部或公共事务部，负责处理与传媒以外的大众的关系（其中有一些中央银行的公共事务部也与新闻界或其它媒体打交道）。该部门负责回答有关中央银行业务的询问，并提供涉及中央银行的货币和金融部门的信息。有些国家的中央银行还有专人负责与行业代表、工会、消费者及其它倡导组织、学校及乡村沟通。

大多数中央银行的公共信息服务主要包括下列几方面：发布货币政策决定、宣布政策、提供中央银行的操作目标与指标信息、以及公布数据和研究结果。一些中央银行公共信息服务的内容只包括向公众提供下列信息：数据、银行官员的讲话、银行工作人员的研究成果、人事及就业机会、相关的立法和法规、银行组织结构、同其它相关网站的链接以及货币与铸币的信息。中央银行还通过其公共信息服务与新闻媒体保持联系。

一百多家中央银行目前均设立了网站，用来向公众提供多种信息，包括中央银行的立法或职责、运作框架、工作目标及工具的介绍、数据、银行官员的讲话稿、财务报表、有关消费者事务的法规、中央银行现有刊物名单（包括中央银行进行的有关研究）、人事信息及就业机会。⁸⁸

澳大利亚储备银行的公共信息服务部门向公众提供该中央银行公布信息的日程表，详细说明未来三个月中中央银行将发行的刊物及有关新闻公告。中央银行还通过网站向高中师生提供教育材料。

以色列银行设有特别机构，专门负责向公众及媒体提供有关中央银行活动和政策的信息。此外，该特别机构还负责中央银行的公关事务。其职能包括：发布新闻、召开记者招待会、协调新闻采访、向公众提供有关中央银行活动的信息、以及在公关方面为行长及高级官员提供咨询。

黎巴嫩银行与媒体代表保持联系，并公布高级官员的讲话稿。其统计与经济研究部门公布有关经济和金融数据，并发布月度、季度及年度公报和银行工作人员的研究文章，行长办公室负责公布中央银行说明货币政策决定和操作框架的通知。中央银行的各部门均参与了网站的开发，并通过电子邮件回答公众

⁸⁸ 一些网站上列有各中央银行的网站及其链接。参见国际结算银行，www.bis.org/cbanks.htm和全球网上的政府，www.gksoft.com/gov/en/currency.html

的提问。⁸⁹

立陶宛银行设有一个专门负责公关信息服务的处，即公共关系处。它与银行的其它部门合作，负责草拟对公众的正式声明，为大众传播媒体提供关于中央银行活动的信息，回答公众的询问，在报纸、杂志、电视、广播及其他媒体上发表意见，组织记者招待会以及采访有关银行官员。此外，公共关系处还组织各种教育项目（如为立陶宛银行博物馆的活动作宣传）。⁹⁰

实施考虑因素

公众的信息需求不仅在迅速增长，而且对于需求能够得到迅速满足寄予厚望。可成立专门的公共事务办公室，由专门官员负责接待来访者或通过免费电话、传真或电子邮件满足公众的信息需求。应清楚地公布该办公室联络人的姓名和电话号码。网站上公布的信息应及时，并具有使用方便的特点。中央银行如果负责制定金融政策，其公共信息公布机制应能识别及时公布的不同信息。可考虑为中央银行每一项职责建立一个单独的网站，或者为各个部门建立一个次网站。如果外国金融机构在本国很活跃或是可能收到来自国外的询问，可考虑使用外语公布有关信息。还可设立一个藏有一般研究材料的阅览室，以及公布专供教育目的编制的信息。

3.3.1 中央银行应制定出版计划，包括年度报告的出版。

说明和原由

出版计划包括编制和公布报告、研究文章、公报、以及向公众解释和报告中央银行政策与运作方式及其对目前经济和金融状况的看法的各种文章。其年度报告可用来说明中央银行的运作方式及业务操作，可附上财务报表。年度报告还可用来说明中央银行的内部组织结构和管理机构的活动以及与政府和对外部门发生的业务情况。

中央银行的出版计划为更多的用户和大众提供了关于自身活动及工作人员的文章、评论及研究工作和意见。公众应能获取中央银行的研究和分析报告。出版计划是收集与交换有关中央银行业务以及货币和金融政策问题信息的一种方式。出版非技术性的文章来说明经济指标和中央银行的业务操作，有助于增

⁸⁹ 请见www.bdl.gov.lb 和 www.bdliban.com

⁹⁰ 请见www.lbank.lt

进公众对中央银行政策和活动的了解与支持。中央银行年度报告是一份能够提高责任心的主要文件。它有助于公众监测中央银行的绩效，而中央银行也可在整体经济情况下报告它在一个时期内的业务，并提供有助于公众了解货币政策的信息和评估意见。

通过一个有规律的出版计划来编制和公布信息，可以帮助公众对信息的来源有一个系统地了解。如果公众能随时获取有关中央银行活动的信息的话，则可增进公众对中央银行的政策和法规、操作以及责任心的了解。

实施

许多中央银行定期出版并向公众（免费或象征性地收取费用）提供各种研究文章、官员讲话稿、工作文章、月份或季度公报、以及评论和更新信息。关于这些刊物的定价与销售，通常的做法是，以出版、发行及宣传这些刊物的成本定价（澳大利亚储备银行、玻利维亚中央银行和巴西中央银行）。一些中央银行（英格兰银行和美联储）还出版有关消费者事务的信息的手册。美国纽约联邦储备银行还出版一系列漫画书，以非技术的字眼描述中央银行、货币政策及银行的职能。有些中央银行的出版物还可在其网站上查阅。

几乎所有回答调查的中央银行均出版年度报告。报告通常会总结经济的发展情况并简要介绍中央银行的活动，并附有中央银行的资产负债表。大多数国家均立法规定中央银行必须公布年度报告。一些中央银行在年度报告中讨论对货币政策表现的声明，并对过去的政策进行评估，同时还暗示未来的政策方向。

各中央银行年度报告的内容都有所不同。这些年度报告涉及的内容包括：经济和货币政策的发展变化、中央银行的使命声明、对相关法律的修改、发布的重要法规和通知、支付系统和银行部门及银行监督工作的发展（根据情况）、银行内部结构、及有关货币总量、政府债务、利率、汇率的统计数据。一些中央银行的年度报告（印度尼西亚银行和美联储）还附有一份有关主要货币和信贷政策措施的大事记。近来的一种趋势是，单独报告支付系统并提供相关数据（亚美尼亚中央银行、英格兰银行、欧洲中央银行和斯洛文尼亚银行）（另请见本文件的 5.3 和 5.3.1）。

近年来，一些中央银行还单独公布货币政策报告和通货膨胀报告（加拿大银行、英格兰银行、以色列银行和韩国银行；请见本部分 2.4 和 2.4.1）。这样，这些中央银行的年度报告对货币政策和宏观经济动态所着的笔墨就少了一些。

澳大利亚储备银行每季度公布一份货币政策报告。其中有两份货币政策季度报告同时也是澳大利亚储备银行行长为每半年出席一次议会听证而准备的货币政策声明。捷克国家银行自1998年开始采用通货膨胀目标以来，除了公布年度报告，还在每季度向议会呈交一份通货膨胀报告。

各个中央银行发布年度报告的时间各不相同。有的在其财政年度结束后的两个月内公布（澳大利亚储备银行、印度储备银行和加拿大银行）；有的则在其财政年度结束后的下一个季度中公布（丹麦国家银行、欧洲中央银行和以色列银行）。一些中央银行必须首先把年度报告呈交给财政部，然后再呈交给立法机关（加拿大银行、格鲁吉亚国家银行、以色列银行以及特立尼达和多巴哥中央银行）。大多数中央银行通过网站及传媒公布年度报告，以方便公众索取。大多数中央银行还把年度报告邮寄给有兴趣者并通过书店出售。

加拿大银行发表许多“背景材料”短文，讨论许多与其主要职责有关的话题，如货币政策、通货膨胀、银行利率、货币状况、通货膨胀目标、低通货膨胀的好处、以及消费价格指数与衡量方法等。其年度报告与私有部门的年度报告有许多相同之处，包括理事会和管理部门的组成，并报告货币政策业务以外的其他主要业务。

新西兰储备银行出版了许多有针对性的刊物。包括年度报告、季报、银行官员讲稿（也在网页上公布）、宣传手册和信息发布。年度报告提供了大量的信息，包括该中央银行一年中的重要活动、组织结构、预算与开支、业绩及财务报表。

英格兰银行的年度报告公布货币政策委员会的决策及包括财务状况在内的其它银行业务。1998年通过的《英格兰银行法》规定，由该中央银行的非执行董事组成小组委员会对其在货币政策和金融稳定目标及策略方面的绩效进行评估，并在年度报告中列出评估结果。

美联储年度报告的内容包括货币政策与美国经济、美联储理事会的政策决定、联邦公开市场委员会的会议纪要、消费者和社区事务、通过的法案、银行监管、精简措施、美联储各地区银行的活动、财务报表及统计数据。

实施考虑因素

出版计划应含有一个关于出版种类和频率的书面指导方针。该计划可说明

出版的刊物种类，其中至少要包括年度报告和统计数据附录。在许多情况下，出版的刊物还包括季报、对特殊事件的不定期报告、新闻发布、公开声明、书籍、文章及手册等。该计划还可说明刊物的索取方法及定价政策。此外，应将新的出版刊物通知公众。有时候，中央银行还可通过在流通量很大的报纸上作广告、提供进入其网站的信息、推荐一些刊物以及介绍新的刊物等方式宣传其公共信息服务。

3.3.2 中央银行高级官员应随时准备向公众解释中央银行的目标和工作实绩，并倾向于向公众提供讲稿的全文。

说明和原由

负责中央银行政策和业务的高级官员可通过各种不同的公共场所，出面说明中央银行政策和业务的职能、职责、目的与实绩。公众对这些方面了解更深入，就能作出更理性的金融决定，这样他们才会支持中央银行的政策，从而提高中央银行的信誉。此外，有了这些信息，市场参与者还能把中央银行的正式声明与其本身的评估相对照，找出中央银行的行动差距，以及在一致性方面存在的问题。中央银行官员的公开声明，还为市场提供了可采纳的中长期看法，从而消除了与政策相关的一些不确定性。定期以公开讨论的形式，将中央银行的政策和操作与其目标进行对照，可以加强中央银行业务的透明度和责任心。公布中央银行对此所作的解释，能使更多的公众获得一致的信息，并能扩大用户群。

实施

大多数中央银行均由其负责决策工作的高级官员通过公开讲话、接受采访、以及出席各种由社会、商业和群众团体组织的会议等方式，出面解释中央银行的目标和工作实绩。许多中央银行在其公报和评估意见以及其它如报纸、商业和学术杂志及社会简讯等非中央银行刊物上发表中央银行官员的讲稿。在许多情况下，这些讲稿还可以从中央银行及有关主办单位的网站上索取。中央银行高级官员出面解释货币政策的另一种形式是出席立法机关或者议会的经济和金融事务特别委员会召开的听证会。

澳大利亚储备银行的高级工作人员平均每月出席一次由中央银行举办的各种活动。

加拿大银行行长大约一年作十二次演讲（并向议会有关委员会作三次汇报）。其他各位副行长每年也会就该中央银行的目标及绩效作十至二十次演讲。

3.4 公众应随时可获得中央银行发布的管理条例全文。

说明和原由

管理条例亦称附属立法或二级立法。它是由通过立法而建立的行政当局（中央银行）所颁布的具有法律效力的规则或指令。公众应随时可获得这些管理条例全文。

公众如果可轻易获得这些管理条例的话，透明度就会提高，同时也会加强颁布管理条例的当局和受管理条例影响的金融机构的责任心。这还可以体现方法的一致性，并增加公众对货币政策的了解。此外，这也有助于金融机构、消费者和投资者更多地了解货币政策的操作框架与政策框架，并减少实施各种管理程序和做法的随意性和无规律性。信贷市场的潜在参与者通过获得中央银行的管理条例全文，可以了解有关取得各种贷款便利资格的管理规定。⁹¹

实施

大多数中央银行的管理条例都可以容易获得。在大多数情况下，这些管理条例在正式的政府刊物、政府公报和记录、以及中央银行的定期公报上公布。一些中央银行还把管理条例全文刊登在年度报告中（玻利维亚中央银行、哥斯达黎加中央银行、丹麦国家银行、以色列银行 金额尼日利亚中央银行）。而有的中央银行则是透过媒体及网页公布管理条例（香港金融管理局、韩国银行以及特立尼达和多巴哥中央银行）。这些管理条例的全文通常都是免费提供或按成本收费。

智利中央银行的管理条例是作为组织摘要（如金融和外汇管理摘要）公布的。摘要的新版本及中央银行修改管理条例的决定则发表在网站上。⁹²此外，该中央银行还公布寄给银行和其它金融机构的通知函件。

实施考虑因素

⁹¹ 有关透明的管理条例的一些特征，请见《补充文件》第3部分的7.5节，专栏3-2。

⁹² 请见www.bcentral.cl

应大力宣传中央银行管理条例和相关的指示及指导方针，并应经常在中央银行的刊物和网站上登载。及时性和可靠性是两个需要考虑的关键因素。因此，中央银行应定期更新其网站。此外，中央银行可定期发表文章说明有关管理条例及规则，并可考虑以非技术性的文字准备一份管理条例摘要。

四、中央银行的责任心和诚信保证

- 4.1 中央银行官员应随时准备向指定的公共当局报告执行货币政策的情况，解释中央银行的政策目标，说明实现其政策目标的实绩，并就经济及金融体系现状交换看法。

说明和原由

中央银行官员向指定的公共当局（通常为经过选民投票选举的政府机关，如议会或议会各委员会）汇报工作，可加强中央银行的责任心（这在中央银行具有高度自主权的国家中更是如此）。中央银行官员还可利用这些机会来阐明中央银行的政策意向，从而帮助市场树立合理的政策预期。

实施

大多数回答调查的中央银行都指出，其官员根据法律规定每年必须向指定的公共当局汇报。而几乎所有没有这种法律规定的中央银行其官员也随时愿意向指定的公共当局汇报工作。许多回答调查的中央银行指出，其官员每年都会向指定的公共当局汇报工作，有的中央银行称其官员每季度向指定的公共当局汇报工作。

《欧洲共同体条约》第 113.3 条规定，欧洲中央银行官员需定期向欧洲议会汇报。欧洲中央银行行长及执行理事会成员可被邀请或是主动请求到欧洲议会有关委员会报告（如果是主动汇报，则一年报告四次）。欧洲中央银行行长还必须向欧洲部长理事会和欧洲议会呈交欧洲中央银行活动的年度报告。后者根据这一报告进行讨论。欧洲共同体一些成员国在本国也实施了这种责任制。比利时、法国、爱尔兰、荷兰、葡萄牙、及西班牙等国中央银行的行长均可能被要求向本国议会解释欧元体系所推行的货币政策。

根据美国 1978 年通过的《充分就业和平衡增长法》，美联储的官员必须接受国会质询。因此，美联储理事会主席每半年就会向国会参众两院有关委员会作一次货币政策报告。美联储理事会主席、理事会其他成员及其他高级官员还有责任就具体事宜到国会听证。1999 年，美联储理事会主席到国会作了十三次听证，而理事会其他成员和工作人员以及其他官员在国会作了大约二十次听证。听证涉猎广泛的经济和金融问题。

实施考虑因素

中央银行官员至少每年向指定的公共当局报告一次的做法是可取的。如果发生影响货币政策的重大变化，中央银行还应当向指定的公共当局更多地进行报告。报告目的是集中说明在经济和金融及相关政策方面的重大变化，而不是货币政策的日常实施情况。为了让市场了解有关情况，应有一个事先宣布的报告时间表（如在一年中某一具体月份），而不是让公共当局任意确定报告的时间。

4.2 中央银行应根据事先宣布的日期公布经过审计的财务报表。

说明和原由

定期公布中央银行经过审计的财务报表（包括公开市场操作、外汇业务及其它市场活动），可加强中央银行在业务方面的事后责任心。事先宣布的日期是指在公布财务报表之前公众就知道的公布中央银行财务报表的具体日期。按照事先宣布的日期公布财务报表可保证其固定性和可预期性。同时还显示公布的时机并不是根据是否对中央银行有利或方便而定的。

实施

绝大多数回答调查的中央银行依照法律规定必须公布经过审计的财务报表。几乎所有这些中央银行每年都公布一次财务报表。大多数中央银行在其财政年度结束后三个月之内公布财务报表。绝大多数中央银行均在年度报告中公布财务报表。此外，一些中央银行还在呈交立法机关的报告中以及网站上公布财务报表。

韩国银行根据《韩国银行法》必须在每个月的前二十天内公布截止上个月最后一个工作日的资产负债表。而其截止本财政年度最后一个工作日的资产负债表则需在财政年度结束后的两个月内公开。韩国银行行长、审计师、⁹³及负责编制的人员需在这些资产负债表上签字或盖章。

4.2.1 应由独立审计师来审计财务报表。关于会计政策的信息以及对报表的任何说明都应作为对外公布的财务报表的组成部分。

⁹³审计师是在韩国财政经济部部长推荐的基础上由总统任命的。审计师的职责包括不断地审计韩国银行的业务，向货币政策委员会报告审计结果，并每年向政府和货币政策委员会呈交一份详尽的审计报告。

说明和原由

独立审计师是指私人会计公司的雇员或是由政府任命的审计师。应使用高质量的、经国际认可的会计标准编制对外披露的财务报表。应在财务报表中注明所使用的会计标准。财务报表的说明内容包括不确定或是一次性的交易、遗漏信息及不规则的会计做法。⁹⁴

公众通过获取有关独立审计师的信息，以及由独立审计师公布的中央银行财务报表的会计政策和说明，可以使公众确定财务报表的质量。对外公布财务报表，可减少不规则的会计做法和对信息的隐瞒，从而可提高中央银行财务报表的可信度，并加强中央银行的责任心。

实施

几乎所有回答调查的中央银行的财务报表均由独立审计师进行审计。其中绝大多数中央银行雇用私有部门会计公司担任审计师，另一些中央银行的审计师则受雇于政府机关。绝大多数中央银行表示关于会计政策的信息以及对报表的说明是其对外公布的财务报表的组成部分。一些中央银行表示它们使用的会计政策是由政府部委或官方机构制定的。也有许多中央银行表示其会计政策是由独立的咨询机关（如审计师或会计师协会）制定的。许多中央银行的会计政策遵循国际会计标准或是这一标准的改版。

加拿大银行依照《加拿大银行法》必须对外公布经过审计的财务报表。加拿大银行在每个财政年度结束后的三个月之内公布一次财务报表。两家私有会计公司负责审计加拿大银行的财务报表。加拿大银行采用的会计政策为加拿大通用的会计做法。加拿大银行通过向议会呈交报告、正式的政府刊物及年度报告为公众提供这些报表。公众还可从加拿大银行总部及年报中得到这些报表。

墨西哥银行必须从由代表会计行业的会计师协会所推荐的三家会计公司中挑选一家作为外部审计师。对审计师的挑选是由财政部在征得议会的金融会计监督委员会的同意后决定的。外部审计师的任期不得超过五年。《墨西哥银行法》第 50 条规定，独立审计师全权负责检查墨西哥银行的财务报表并对此表达意见，同时还有权查阅墨西哥银行的会计及所有其它相关文件。在独立审计师审计墨西哥银行的财务报表之后，墨西哥银行理事会根据《墨西哥银行法》第

⁹⁴ 请见前文3.2.1中的专栏2-4。

46-x 条和该法细则第 40 条批准财务报表。墨西哥银行的会计做法符合墨西哥公共会计师协会制定的《通用会计原则》。《墨西哥银行法细则》第 38 条具体规定了其资产负债表及每月综合报表中必须包括的项目，同时还确定编制这些资产负债表及报表的指导方针。

实施考虑因素

限制审计师的任期对于保障审计程序的可靠性具有重要意义。

4.2.2 应公布为确保业务真实可靠而制定的内部管理程序（包括内部审计安排）。

说明和原由

内部管理是指用来控制一个组织的内部活动及组织结构内部各种关系（包括各部门与管理阶层和理事会之间的关系）的机制。这包括组织目标的确定方式、决定政策的方式、以及保证对行动负责的方式。⁹⁵ 要保持业务操作的真实可靠，需遵守现行的内部业务操作程序，并符合组织目标及有关法律和法规。内部审计为一种内部鉴定，包括检查、评估和监测会计和内部控制系统的充足性和有效性及其是否符合内部管理程序。⁹⁶ 专栏 2-5 总结了中央银行内部管理程序和审计安排的主要因素。

公布中央银行内部管理程序是保证其业务操作结果和政策行动信息的一致性、可靠性以及全面性的基础。这种公布做法作为一种机制，可保证业务操作的质量能保持中央银行内部程序的可靠性，并提高中央银行的信誉。因此，政治当局、市场参与者及公众对中央银行履行其职责（特别是管理公共资金）的能力有信心。公布中央银行的内部管理程序可加强其责任心。

实施

一些中央银行要么没有明确的内部管理程序，要么就不对外公布其内部管

⁹⁵ 请见美国公共注册会计师协会，1988年，“Framework for Internal Control”；关于银行监管机构，请见巴塞尔银行监管委员会，1998年9月，“Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations”（www.aicpa.org）。

⁹⁶ 请见国际会计师联盟，1997年，“Codification of International Standards on Auditing and International Auditing Practices Statements”；以及内部审计师协会，1998年，“Statements on Internal Auditing Standards”（www.ifac.org）。

理程序。那些公布内部管理和控制的文件和指导方针的中央银行，通常是在官方公报、其它刊物及其网站、以及透过媒体公布这些信息。一些中央银行设有“总督察官”或性质相同的办公室，负责监督其内部管理程序。中央银行的年度报告通常公布这些官员的职责。一些总督察官或内部控制办公室定期报告其活动及检查结果（如美联储）。那些公布内部管理程序的中央银行，还定期在关于内部管理和内部控制程序的遵守情况以及所采取的纠正措施的年度报告中公布内部审计报告的结果。几家中央银行的高级官员还在讲话中提到内部审计、内部控制和内部管理在保持中央银行业务可靠性方面发挥的作用。

《爱沙尼亚银行法》⁹⁷对内部管理程序作了具体规定。包括中央银行内部审计部门的职责和任务、内部审计师的任免程序、内部审计师应具备的条件、独立性、对信息的获取、雇用其他专家的权力以及对爱沙尼亚银行行长及理事会报告。

专栏 2-5、中央银行内部管理与审计：主要因素一览表

1、内部控制系统的重要因素

- 内部管理程序从定量（如金融限度）和定性（如责任分工）两方面来控制业务；
- 充分的会计和信息系统便于准确、及时报告；
- 由另外的独立部门进行内部审计检查；审计的内容包括：财务审计；组织或职能审计；电子数据处理审计。

2、必不可少的控制措施

- 理事会对控制环境的承诺；
- 管理层对控制系统运作的责任；
- 进行活动与控制信息和资产的正式授权；
- 责任分工与运用“四只眼睛”（four eyes）原则；进行交易的工作人员应与控制交易的工作人员分开；
- 全部及时地保存交易记录；
- 实施金融和预算控制缩小风险；
- 定期评估业务表现，并向高级管理部门报告；
- 公布金融信息应有明确的政策及时间表；

⁹⁷ 请见www.ee./epbe。

- 对报告透明度的承诺，包括采用《货币与金融政策透明度守则》。

3、内部审计操作

- 建立确定内部审计权力和职责的内部审计章程。包括：财务、业务及电子数据处理审计；通过调查、观察及分析记录收集整理审计证据；向管理部门报告审计结果，根据潜在的不利后果（及达成协议的纠正措施）划分并明确内部审计体系；
- 与外部审计师不断地沟通和协调。

4、对中央银行市场操作的控制

- 为与政策行动有关的所有交易保密；
- 有一个对交易、工具及交易双方设定金融限额的正式系统；
- 高级管理部门授权采用（新的）金融工具（包括表外金融工具），以及交易伙伴。包括制定明确的风险管理策略、详细的操作指令以及向内部审计部门咨询；
- 重要的操作控制，包括：用磁带录下市场交易、立即输入数据、监督的“四眼”原则、定期核对、明确记载交易原则以及解决争端的程序；
- 严格的责任分工，特别是交易室、后勤部门、结算部门及会计部门之间的责任分工。
- 为交易员制定一份有关职业道德、礼物馈赠、私人帐户/内幕交易的书面行为守则；
- 外汇资产投资战略应当符合外汇安排和货币政策规定（特别是流动性的规定）
- 根据公认的基准评估外汇证券投资的表现；
- 对从事交易、投资、数据处理及控制的中央银行工作人员进行适当培训。

5、货币、银行及支付系统控制

- 采取安全措施保护金融、人力和信息资产；
- 对客户帐户和现金持有量进行当日平衡，对大额现金采取双重控制；
- 设立内外控制程序以保护通讯设施和计算机运作；
- 制定计划并定期进行测试以确保在发生灾难和严重情况时系统可以正常运行或迅速恢复日常业务。

6、对信息和会计系统的控制

- 由会计部门负责制定中央银行的会计政策，并负责监督这一系统每天的平衡和表现；
- 由信息用户定期对会计系统的结果及格式进行检查；
- 做到当日备份，并分开储存文件，定期测试备用系统；
- 会计部门和内部审计师要经常相互沟通；
- 为重大结构改革或挑战的影响提前作准备；
- 准确、及时地记录每一笔交易。

7、对有效使用中央银行资源的控制

- 利用与年度预算制定周期挂钩的战略计划过程控制支出；
- 正式下放支出权，建立非预算支出的授权程序；
- 监督每月的实际支出，并汇报实际支出与预算预测的差别，同时每年检查一次全年的支出情况；
- 建立能在中央银行不同的职责、部门和目标之间分配成本和收入的会计制度；
- 定期监测、分析提供重要的中央银行服务的成本（包括将成本与其它机构进行对比）。

印度储备银行在年度报告中“组织事宜”一章中公布其内部管理程序。另外，“印度储备银行的职能与运作方式”一文也讨论其内部管理程序。印度储备银行没有公布内部审计安排，但这一信息可从印度储备银行有关部门索取。

美联储在公开的、半年一次向国会提供的报告中综述总稽查官办公室的审计报告及其它报告。美联储总稽查官办公室关于美联储项目和操作的审计报告也提供给国会和公众。

实施考虑因素

中央银行定期发布的报告可指明如何索取内部管理文件。中央银行还可以定期发表文章，说明其职能以及与管理、内部控制及业务真实可靠性有关的一系列问题。

4.3 应每年公布中央银行的业务支出和收入信息。

说明和原由

应公布中央银行业务支出和收入信息。这些信息可以单独公布，也可以在关于其金融业务的报告（即审计过的财务报表，包括资产负债表、损益表及帐户注释）中公布。损益表应包括收入和开支，并公布各主要收入和开支的数量，包括工资、办公楼费用并对帐户提供注释。⁹⁸

定期公布中央银行业务费用和服务信息，在实现财务透明、良好管理和责任方面发挥了重要作用。有了这些财务信息，可加强责任心，提高业务表现与前一阶段的可比性，并为合理分配人力和财务资源提供一个衡量尺度。公布中央银行具体的业务开支和收入信息，还可加强中央银行对业务的责任心，提高市场和公众对中央银行的可靠性及其有效履行职责的信心。细分中央银行的业务开支和收入，还可解除公众对于中央银行使用公众资金及其收入来源在公开性方面存有的顾虑。

实施

绝大多数中央银行均一年一度地公布业务开支和收入信息。其中几乎所有中央银行均通过年度报告公布这一信息。一些中央银行（如阿尔巴尼亚、安哥拉、日本和斯洛伐克共和国）每季度或每半年公布一次这一信息。许多中央银行直接向立法机关或媒体公布这一信息，或是在网站上发布信息。同时，在中央银行的总部还可以索报有关报告。

一些中央银行还公布针对金融部门职能（如银行监督和支付系统监管）划分的具体开支（及收入）信息（澳大利亚储备银行、英格兰银行和新西兰储备银行）。

加拿大银行⁹⁹在年度报告中公布财务报表，并对支出作了细分。它把直接成本和间接成本在四种职责之间作了分配，以显示每一个职责的支出在总支出中所占的份额。财务报表的注释中还有更多单项开支的数据，如工资、福利及其它员工开支、货币成本、大楼维修费、租金、服务及办公用品、折旧、零星债

⁹⁸ 请见国际会计师联盟www.ifac.org，以及国际会计标准委员会www.iasc.org.uk。

⁹⁹ 请见www.bank-banque-canada.ca

务收回（负值）、对劳动队伍的调整以及其它杂项支出或特别支出。

爱沙尼亚银行在年度报告中公布资产负债表以及支出和收入信息。议会的官方刊物中也公布这一信息。支出和收入细分如下：国外资产和负债的收入与支出、国内资产和负债的收入与支出、以及按主要类别划分的操作成本（工作人员开支、货币印刷、行政开支、房屋维修与折旧、准备金与保证金及特别项目）。

美联储出版的《预算评论》（可从其网站上查阅¹⁰⁰），作为年度报告的一部分，分别对联邦储备体系、理事会及十二家地区联邦储备银行的预算作了详细说明。附录部分还详细区分了系统支出、资金的来源和用途、对联邦储备体系的审计、联邦储备体系理事会及十二家地区联邦储备银行的开支与就业等多种支出信息。

实施考虑因素

应在损益表中公布主要收入和支出的金额，包括工资、办公楼开支及对帐户的注解。¹⁰¹ 就公布损益表及有关注解而言，除了在中央银行的网站及其年度报告中公布这一信息以外，还可以在报纸上做广告。中央银行的管理层可利用发布年度报告的记者招待会，公布支出与收入的详细信息。还可适当地使损益表结构化，以便与政府其它部门的支出进行合理对照。

4.4 应公布关于中央银行官员及工作人员个人财务行为的标准以及防止利益冲突（包括任何一般性的受托义务）的规定。

说明和原由

应公布确定中央银行官员及工作人员个人财务行为及报告其金融与商业利益原则的指导方针、规则和管理条例。利用一般性受托义务谋私意味着在代表公众采取行动时谋私或是以中央银行官员和工作人员可受益的方式处理公众信托事务。中央银行官员及工作人员财务行为的标准通常包括什么是利益冲突、中央银行如何监测其官员和工作人员可能遇到的利益冲突，以及违反这些规定和程序所受的惩罚。专栏 2—6 综述了联合国制定的“公务员的国际行为准则”。

¹⁰⁰ 请见www.federalreserve.gov/boarddocs/RptCongress/br99.pdf

¹⁰¹ 请见国际会计师联盟，www.ifac.org和国际会计准则委员会，www.iasc.org.uk。

中央银行的官员和部分工作人员可获取机密的、自己可从中谋利的金融信息。公布中央银行官员和工作人员个人财务行为的标准，可使公众了解中央银行官员及工作人员在个人财务方面应当遵守有关规章制度。公布这些标准表明，中央银行明确规定了涉及官员及工作人员财务行为的标准，并对其行为的职业道德后果作了定义。公布这些标准可提高中央银行的信誉，因为公众掌握了中央银行官员和工作人员在个人财务事务方面必须遵守的标准。让公众获取并了解中央银行官员的行为准则也是让中央银行为其行为负责的一种方式。如果公众对中央银行官员及工作人员的诚实以及他们避免利益冲突的决心缺乏信任，那么，中央银行履行其职责的威信和能力都会受到严重的影响。同时，这还会影响中央银行与其管辖下的金融机构打交道的有效性，而公众也不会相信其业务的公平性。成立中央银行的立法或细则可对如何避免利益冲突作出具体规定，包括要求中央银行官员及工作人员定期报告受其监管或与其发生联系的机构之间的任何关系（包括个人投资）。根据这些规定，中央银行官员和工作人员对于与其有受托或其它利益关系的机构的决策或业务活动必须回避。

专栏 2-6、公务员行为准则

联合国于 1996 年 12 月 12 日通过的“公务员行为国际准则”有下列规定：

- 公共办公室是一个信托职位，表明公务员具有根据公共利益行事的职责；
- 公务员应避免利益冲突；
- 公务员应根据有关规定，公布其个人资产和负债；
- 公务员不应索求或接受会影响其职责表现的礼品或好处；
- 公务员应严守其所掌握的信息秘密；
- 公务员不应在其工作范围以外从事任何政治活动，以避免破坏公众对其履行职责的公平性的信心。

1998 年，经合组织采纳了“提高公务员职业道德的建议”。这项建议是基于经合组织公共管理委员会为帮助成员国检查职业道德管理体系而制定的公共服务职业道德管理的原则的基础上提出的。（请见 <http://193.51.65.78/puma/gvrnance/ethics/pubs/rec98/rec98.htm>）。这些原则是在联合国有关加强公务员职业道德准则的基础上制定的。经合组织的公共管理委员会目前正在着手撰写一份关于公共部门职业道德和腐败问题的报告。

实施

在许多情况下，政府有关公务员个人财务行为的规章制度也同样适用于中央银行。例如，加拿大政府制定了一般的利益冲突指导方针。这些指导方针适用于每一位公务员。其财政部的网站也公布这些指导方针。公务员的行为准则是公共记录的一部分。一些中央银行在对外公布的管理条例或类似的内部管理程序中重申或补充这些适用于所有政府部门的行为准则。

大多数中央银行在员工手册中列出了这些行为准则和标准，或在工作合同中注明了这些准则。一个日益普遍的做法是，由中央银行为其官员制定具体的行为准则。虽然这一般是内部文件，不对外公开（在某些情况下员工手册可通过信息自由之类的安排索取），但是有些中央银行仍在网站、政府正式刊物和公报中公布了中央银行有关个人行为准则的文章和条例。

澳大利亚储备银行理事会成员（包括行长和副行长）有法律责任向财政部长公布重要的个人利益。法律还规定了理事会成员诚实、认真地履行其职责的行为标准。他们应当避免不正当地使用内幕消息或滥用职权。中央银行官员及工作人员的个人财务行为标准在“行为准则中”有规定。但这些准则没有对外公开。

孟加拉银行对外公布银行服务与工作人员管理规定。根据这些规定，每个银行工作人员必须上报资产和负债头寸、债务的大小及偿债计划。同时，这些工作人员若要从银行贷款或为第三者贷款提供担保，必须首先征得孟加拉银行的批准。

巴西中央银行¹⁰²准备对外公布由公共职业道德委员会拟定的“联邦政府官员的行为准则”。目前，正在公开讨论这一“准则”。“准则”也将适用于中央银行理事会。

印度储备银行¹⁰³公布工作人员管理条例，其中规定银行雇员必须诚实地为银行工作，没有印度储备银行的批准不得在银行外寻找或接受就业机会、不得接受礼品、不得从事商业活动、不得进行证券投机。房地产交易也必须得到印度储备银行的批准。如果该银行官员的子女在任何金融机构就业，都必须上报，以便检查他们是否是因为该银行官员滥用职权而获得就业机会的。

¹⁰² 请见www.bcb.gov.br/defaulti.htm

¹⁰³ 请见www.rbi.org.in

日本银行法第 32 条规定¹⁰⁴，“考虑到日本银行业务的公共性质并且为了确保日本银行的管理人员和职员能够适当履行职责，日本银行应当建立有关管理人員和职员职业纪律的规定，例如他们必须忠实履行职责并且不能参与私人企业的事务。这些规定应当报告大藏大臣，同时对外宣布。如果对这些规定进行任何修改，也要采取同样的步骤。”日本银行在总部和分行为公众提供这些规定，并将其刊登在自己的网页上。

黎巴嫩银行¹⁰⁵对外公布《黎巴嫩银行法》及《职工守则》。根据这些文件，银行行长和副行长没有任何法律授权可以从事商业活动。他们在离职后两年内不能在任何银行或金融机构任职。禁止中央银行工作人员担任私有公司董事会成员。

根据尼加拉瓜中央银行¹⁰⁶已公布的规定，理事会成员必须公布自己、配偶及亲属的全部金融和商业利益。同时，他们还不能就任何与其有关的事宜投票或参与讨论。

实施考虑因素

要求中央银行工作人员公布个人的财务事务涉及到保密问题。在实施这一做法时，应平衡披露与保密的需要。因此，对这一透明度做法的客观要求是公布关于中央银行官员及工作人员个人财务行为标准的内容和目标，而不一定是公布中央银行在实施这些标准时所收集到的信息。

4.4.1 应公布中央银行官员和工作人员在履行官方职责时受法律保护的信息。

说明和原由

中央银行官员和工作人员在履行官方职责时受到的法律保护是指要保证这些官员和工作人员在履行官方职责时不能担心个人会受到法律制裁。这种法律保护通常包括免除中央银行官员及工作人员在认真履行官方职责过程中因任何行为或疏忽而遭到民事诉讼的可能性（严重渎职者除外）。中央银行官员及工作人员决定大幅提高利率后，部分资产拥有者可能遭受巨大的资本损失。这就是一个可招致诉讼的行为的例子。为中央银行官员和工作人员提供法律保护，可

¹⁰⁴ www.boj.or.jp/en/about/bojlaw.htm

¹⁰⁵ 请见www.bdl.gov.lb

¹⁰⁶ 请见www.bcn.gob.ni

使其在履行官方职责的过程中免受民事伤害。如果中央银行官员和工作人员不断受到法律行动的威胁，就会影响他们对有争议的问题作出决策，从而严重削弱中央银行的效能。

应公布为中央银行官员及工作人员提供的法律保护的范围及程序，以防止这些官员和工作人员遭受不当的法律诉讼。公众在了解了为中央银行官方和工作人员提供的法律保护之后，亦能对中央银行官员及工作人员的具体行为是否招致法律诉讼作出判断。

实施¹⁰⁷

许多国家的政府官员和工作人员均享受法律诉讼豁免的待遇，这一豁免通常也适用于中央银行的官员和工作人员。绝大多数回答调查的中央银行均制定了为中央银行官员和工作人员提供法律保护和支持的规定。几乎所有这些国家均在政府正式刊物上公布这些规定。一些国家还通过大众传播媒体及网站公布这些规定。

根据澳大利亚的“联邦当局与公司法”（其中规定了联邦当局董事及官员的行为标准）以及中央银行理事会的决议，澳大利亚储备银行将补偿理事会成员在有关自己正当履行其职责的诉讼案件中成功地为自己辩护所花的费用（前提是这一负债是在他们忠实履行职责的情况下发生的）。

《印度储备银行法》为该银行官员的正当行为提供保护，使其免受法律诉讼。中央政府、中央银行及任何官员在依法履行其官方职责、规定和条例的过程中均不能被起诉。

根据《斯里兰卡中央银行法》的规定，斯里兰卡货币委员会的所有成员及其中央银行官员和工作人员均不对这些机构遭受的破坏或损失负责（除非这些破坏是因为他们的不正当行为或蓄意怠忽而引起的）。中央银行将补偿这些工作人员在履行其官方职责时所遭受的损失与开支（不正当行为或蓄意怠忽而造成的损失除外）。

实施考虑因素

应当全面说明为公务员提供的豁免与保护制度，以避免给市场造成这样一

¹⁰⁷ 见第三部分8.4.1专栏3.3，其中列出了为中央银行的银行监管人员提供的法律保护。

个错觉，即这些金融管理机构的官员和工作人员把自己凌驾于法律之上。可以通过公报、其它报告及官方声明公布并阐明涉及中央银行官员及工作人员在履行官方职责时所享受的法律保护有关的各种问题。