

国际货币基金组织

货币与金融政策透明度的良好做法守则： 原则宣言

1999年9月26日由临时委员会批准

序言

1、在加强国际货币和金融体系架构的背景下，临时委员会在1998年4月和10月的公报中呼吁基金组织和有关机构合作制定关于货币与金融政策透明度做法的守则。基金组织与国际清算银行合作，并与代表中央银行、金融管理机构、其他有关国际和地区组织¹和部分学术专家的一个小组进行磋商，制定了“关于货币与金融政策透明度的良好做法守则”。该守则与基金组织制定并在1998年4月由临时委员会批准的“财政透明度良好做法守则”相对应。

2、“货币与金融政策透明度的良好做法守则”列出了中央银行在执行货币政策以及中央银行和其他金融管理机构在执行金融政策过程中良好的透明度做法。本守则中所使用的“中央银行”、“金融管理机构”、“金融政策”和“政府”的定义见附录。

3、在本守则中，透明度是指在通俗易懂、容易获取和及时的基础上让公众了解政策的目标，政策的法律、机构和经济框架，政策决定及其原理，与货币和金融政策有关的数据和信息，以及机构的责任范围。因此，本守则所列透明度做法的重点在于：（1）澄清中央银行和金融管理机构的作用、责任和目标；（2）中央银行制定和报告货币政策决定以及金融管理机构制定和报告金融政策的过程；（3）公众获得货币与金融政策信息的难易程度；（4）中央银行和金融管理机构的责任和诚信保证。

4、增加货币与金融政策的透明度有两个主要的理由。首先，如果向公众公布政策的目标和工具，而且当局执行政策的承诺真实可信，那么货币与金融政策的有效性就能得到加强。良好的透明度做法可以使人们得到关于货币与金融政策的更多的信息，这可以促进市场的潜在效率。第二，中央银行和金融管理机

¹ 除了国际清算银行以外，基金组织还咨询了以下国际和地区性组织和国际金融部门集团：巴塞尔银行监督委员会、拉丁美洲货币研究中心、支付和结算系统委员会、欧洲中央银行、国际保险监督机构协会、国际金融公司、国际证监会组织、经合组织和世界银行。

构应该具有责任感，这是良政管理的要求，对于享有高度自主权的货币和金融当局来说尤其如此。在政府内部机构之间可能存在冲突的情况下（例如，如果中央银行或金融管理机构既是金融机构的所有者又是金融监管者，或者如果不同的机构共同担负货币与外汇政策的职责），将各机构的职责及其运行规则和程序公诸于众将有助于解决冲突，加强管理，保持政策的一致性。

5、通过公布货币政策的目标，中央银行可以增加公众对政策目标的理解，同时也为自己做出政策选择提供了良好的环境，从而有助于提高货币政策的有效性。另外，通过向私人部门描述货币政策决策的指导原则，关于决策过程的透明度做法可以使市场更有效地形成预期，从而使货币政策的传导机制更加有效。通过向公众充分提供有关其活动的信息，中央银行可以通过做到言行一致来增强其政策的可信度。

6、金融管理机构通过增加透明度（尤其是澄清其目标）应该可以使金融市场的参与者更好地评估其金融政策的前因后果，减少市场参与者决策的不确定性，从而增加政策的有效性。另外，透明度做法可以使市场参与者和公众了解并评价金融政策，这可能有助于做出良好的决策。这些都可以促进金融稳定和系统性稳定。通过公开描述政策制定程序可以使公众了解游戏规则。向公众发布关于金融管理机构活动的充分信息为提高这些机构活动的可信度提供了另一种机制。在一些情况下，金融管理机构在决策中所显示的公共责任心还可以减少道德危害的可能性。

7、在接受货币与金融政策透明度的良好做法时，有关国家必须权衡它的好处和潜在成本。如果货币与金融政策透明度的增加会危害政策的有效性，或可能危及市场稳定或被监督机构和其他机构的合法权益，那么就有可能应该限制这种透明度的程度。但是，在某些领域限制透明度的做法应该在总体环境透明的背景下来看待。

8、关于货币政策，对披露做法进行某种限制的理由是，信息披露可能会对决策过程和政策的有效性产生不利影响。同样，尤其是（但不局限于）在那些实行固定汇率体制的国家，汇率政策方面的考虑可能会成为限制某些披露做法的理由。例如，关于货币与外汇市场运作的内部政策讨论如果公诸于众可能会扰乱市场，限制决策者自由地交换意见，或妨碍采用应急计划。因此，中央银行披露内部讨论的内容和文件可能是不适当的，在有些情况下中央银行不便于披露其近期的货币和汇率政策实施战术，也不便于提供关于外汇操作的详细信息。同样，中央银行（和金融管理机构）也有理由不公布它们的应急计划，包括可能的紧急贷款。

9、金融政策透明度在一些方面可能会产生其他顾虑。出于道德危害、市场纪律和金融市场稳定的考虑，有关方面可能有理由限制披露一些纠正性措施和紧急贷款决定的内容和时机以及与市场和特定公司状况有关的信息。为了能够从市场参与者那里获得敏感信息，有关当局应该为单个公司保守机密和信息隐私（通常称为“商业机密”）。同样，金融当局可能不应公布针对单个金融机构、市场和个人的监管考虑和实施行动。

10、监管做法在实质和形式上都有很大的不同。关于向公众披露关于货币和金融管理机构及其政策的信息，一个重要的问题是这种披露应该采取什么模式。就货币政策而言，是否应该在中央银行法中为透明度做法提供法律基础，或者依据其他立法或规定，或者通过其他方式采纳透明度做法？守则在这个问题上采取了实用的方法，并认识到各种不同的安排都可以形成良好的透明度做法。关于中央银行（和主要金融管理机构）的作用、责任和目标问题，守则建议在授权立法（例如中央银行法）中就主要方面做出规定。在立法中规定这些做法可以突出其重要性，防止对中央银行和有关金融管理机构运作的这些重要方面进行特别和频繁的修改。其他透明度方面的信息（例如政策如何制定和实施以及信息的提供）可以以更灵活的方式提供。但是，这种信息必须随时能够得到，以便公众不必花费太多的精力就能得到和吸收信息。

11、为了改善管理和增强责任心，并促进市场的有效运作，本守则中所指的公众最好应包括所有有关的个人和机构。在一些情况下，尤其就金融政策而言，出于管理或实施某些规定和政策的目的，可以姑且将公众的概念缩小为那些最直接受到有关规定和政策影响的个人和机构。

12、守则的焦点在于透明度。尽管在制定和报告货币与金融政策方面采用良好的透明度做法有助于当局实行健全的政策，但是制定守则的目的不在于判断有关国家货币或金融政策的适当性或合理性以及有关国家应该采用哪些政策框架。透明度本身不是目的，它也不能代替健全的政策；最好把透明度看做是健全政策的补充。在金融政策领域，除了透明度守则以外还有一些其他规定促使各国采纳良好的政策，例如巴塞尔银行监督委员会制定的“有效银行监督核心原则”，国际证监会组织制定的“证券管理的目标和原则”，支付和结算系统委员会、国际保险监督机构协会和国际会计标准委员会正在制定的标准。在这些和其他金融部门集团制定和大幅度调整与金融管理机构透明度做法有关的原则和标准（例如针对金融管理机构的数据公布要求）的过程中，本守则可能也需作相应调整。

13、守则所提出的透明度要求针对的是中央银行和金融管理机构，而不是与公司 and 单个机构有关的透明度程序。但是，如果能够制定适当的政策提高整个市场、被监督机构和自律组织的透明度，那么货币与金融政策透明度的作用就能得到更好的发挥。

14、货币与金融政策相互关联并相互促进，金融体系的健全程度影响着货币政策的实施，反之亦然。但是，这两类政策的机构安排却相差很大，尤其是在机构的作用、责任和目标以及政策制定和实施程序方面。为此，守则分成两部分：中央银行货币政策的良好透明度做法；金融管理机构金融政策的良好透明度做法。但是，两类政策透明度的基本要素是类似的。应该认识到，并不是所有的透明度做法都同样适用于所有的金融管理机构，不同金融部门之间的透明度目标也不尽相同。一些部门强调的是市场效率，另一些部门关注的是市场和体系性稳定，还有一些部门的主要考虑是保护客户的资产。

15、一个国家支付系统的运作影响着货币政策的实施和金融体系的运行，支付系统的设计影响着体系性稳定。但是，与货币及其他金融政策相比，支付系统的组织结构通常要复杂得多，而且国家之间的差异很大。在很多情况下，公共和私人部门（包括自律组织）分别运行着各自的支付系统。但是，守则为金融管理机构列出的多数透明度做法适用于负责监督国家支付系统的中央银行或相关公共机构。本守则中关于金融政策透明度做法的范围包括关于一个国家支付系统重要部分运行情况透明度做法，并视情况考虑支付系统运作的特性（例如5.3节）。

16、本守则的内容非常广泛，足以运用于各种货币和金融框架，从而可以在基金组织的所有成员国中运用。守则中的要素取材于一些国家所采用的和专业文献所讨论的良好透明度做法。因此守则是对已经采纳的概念和做法的提炼，因此具有实践经验的记录。但是，运用和实现透明度的方式不一定相同，这反映了各国在货币与金融政策方面的不同的机构安排和法律传统。因此，应该灵活实施本守则中所包含的透明度良好做法，并考虑到各国的特殊情况。基金组织的许多成员国现在尚不具备实施本守则中良好透明度做法所需的资源和机构能力。本守则包括了这些做法，并期望有关国家逐步采纳这种良好做法。

关于中央银行货币政策的良好透明度做法

I. 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。
 - 1.1.1 立法应载明货币政策的最终目标并向公众披露和解释。
 - 1.1.2 立法应载明中央银行的职责。
 - 1.1.3 建立中央银行的立法应载明中央银行有权使用货币政策工具来实现政策目标。
 - 1.1.4 应公布各机构在外汇政策中的职责。
 - 1.1.5 立法应载明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。
 - 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，那么立法就应载明行使这种权力的条件和公布的方式。
 - 1.1.7 立法应载明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。
- 1.2 应明确定义货币和财政业务之间的机构关系。²
 - 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。
 - 1.2.2 应公布中央银行向政府提供信贷、垫款或透支的数目及条件以及政府在中央银行存款的数目。
 - 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。

² 这一领域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。

- 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，通过拥有股份、成为管理委员会成员、采购或有偿提供服务的方式）。
- 1.2.5 应公布中央银行分配利润和保持资本金的方式。
- 1.3 应明确定义中央银行代表政府行使的代理职能。**
 - 1.3.1 应公布中央银行在以下方面的职责：(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。
 - 1.3.2 应公布中央银行、财政部或另一单独公共管理机构³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。

II. 制定和报告货币政策决定的公开过程

- 2.1 应公布和解释为实现货币政策目标所使用的框架、工具和任何指标。**
 - 2.1.1 应公布并解释关于货币政策工具和操作的程序和做法。
 - 2.1.2 应公布中央银行在货币操作中和在市场上与其对应方的关系规则和交易程序。
- 2.2 如果存在一个常设的货币决策机构，它定期开会分析主要的经济进展、监督实现货币政策目标的进展并制定今后政策，那么就应该公布关于这一常设机构的组成、结构和职能的信息。**
 - 2.2.1 如果该决策机构定期举行会议分析主要的经济进展、监督实现货币政策目标的进展并制定今后政策，那么就应该提前公布会议议程。
- 2.3 应及时公布和解释货币政策工具配置所发生的变化（微调措施除外）。**

³ 如果指定一个单独的公共管理机构来管理一国的公债，那么本守则中所列的关于透明度程序的原则同样适用（根据需要作相应的调整）。

- 2.3.1 中央银行应在事先宣布的时限内公布其货币政策决定的主要考虑。
- 2.4 中央银行应定期就实现其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）而有所不同。
 - 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。
 - 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。
- 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。
- 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。

III. 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、频率和及时性以及公众获得方面达到国际货币基金组织的数据公布标准。
- 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。
 - 3.2.1 应频繁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。
 - 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，其中包括再融资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）。
 - 3.2.3 在保守机密和单个公司信息隐私的前提下，应通过适当的中央银行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。

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。

3.3 中央银行应建立和保持公共信息服务。

3.3.1 中央银行应制定出版计划，包括年报的出版。

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其讲稿的全文。

3.4 公众应随时可获得中央银行发布的管理条例的全文。

IV. 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。

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。

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。

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）。

4.3 应每年公布中央银行业务支出和收入的信息。

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。

4.4.1 应公布关于中央银行官员和工作人员在履行其官方职责时受法律保护的信息。

关于金融管理机构金融政策的良好透明度做法

V. 明确负责金融政策的金融管理机构的作用、职责及目标⁴

- 5.1** 应明确定义金融管理机构的广义目标和机构框架，最好以相关的立法或法规来定义。
 - 5.1.1 应公布和解释金融管理机构的广义目标。
 - 5.1.2 应公布金融管理机构的职责以及执行金融政策的权力。
 - 5.1.3 在适用的情况下，应公布金融管理机构的大致负责模式。
 - 5.1.4 在适用的情况下，应公布任命金融管理机构理事会主席及成员的程序和任期以及罢免金融管理机构理事会主席及成员的任何一般性标准。
- 5.2** 应公布金融管理机构之间的关系。
- 5.3** 应公布监督支付系统的机构的作用。
 - 5.3.1 负责监督支付系统的机构应促进及时公布影响支付系统（该系统具有体系重要性）活力的一般政策原则（包括风险管理政策）。
- 5.4** 如果金融管理机构担负对自律组织（如支付系统）的监督职责，那么应公布两者之间的关系。
- 5.5** 如果授权自律组织从事部分管理和监督任务，那么它们应遵循适用于金融管理机构的良好透明度做法。

VI. 制定和报告金融政策的公开过程

- 6.1** 金融管理机构在执行政策时应具有透明度，同时应符合保密的考虑和保持监管机构行动有效性的需要。
 - 6.1.1 应公布和解释关于金融政策执行的管理框架和运行程序。

⁴ 请见附录关于金融管理机构和金融政策的定义。

- 6.1.2 应公布关于金融机构向金融管理机构报送金融信息的管理条例。
- 6.1.3 应公布关于有组织金融市场运行的管理条例（包括针对可交易金融工具发行者的条例）。
- 6.1.4 如果金融管理机构向金融机构征收费用，应公布有关的费率表。
- 6.1.5 在适用的情况下，应公布金融管理机构（无论是国内还是国际金融管理机构，包括中央银行）之间分享信息和磋商的正式程序。
- 6.2 应公开宣布并及时解释金融政策的重大变化。
- 6.3 金融管理机构应定期对外公布实现整体政策目标的情况。
- 6.4 在建议对金融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。

VII. 公众获得金融政策信息的程度

- 7.1 金融管理机构应定期向公众报告它负责管理的金融体系某一（些）部门的重大发展。
- 7.2 金融管理机构应努力确保在符合保密要求的条件下，及时和定期地向公众报告与其管理职责相关的总量数据。
- 7.3 在适用的情况下，金融管理机构应根据事先宣布的日期公布其资产负债表信息，并在事先决定的间隔期后公布市场交易总量的信息。
 - 7.3.1 在符合保守机密和单个公司信息隐私的前提下，应通过适当的报表公布金融管理机构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。
- 7.4 金融管理机构应建立和保持公共信息服务。
 - 7.4.1 金融管理机构应有出版计划，包括关于其主要业务活动的定期公开报告，至少每年出版一次。

- 7.4.2 金融管理机构高级官员应随时准备向公众解释机构的目标和实绩，并倾向于向公众提供其讲稿的全文。
- 7.5 公众应随时可获得金融管理机构颁布的管理条例和任何其他普遍适用的指令和指导原则。
- 7.6 如果存在存款保险担保、持保人担保和任何其他形式的客户资产保护计划，那就应公布关于保护的性质和形式、运作程序、担保的资金来源和该安排的实绩表现的信息。
- 7.7 在金融管理当局监督消费者保护安排（例如争议解决程序）的情况下，应公布关于这种安排的信息。

VIII. 金融管理机构的责任心和诚信保证

- 8.1 金融管理机构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，解释机构的政策目标，说明实现其政策目标的实绩，并就金融体系现状交换看法。
- 8.2 在适用的情况下，金融管理机构应根据事先宣布的日期公布经过审计的财务报表。
 - 8.2.1 应由独立的审计师来审计财务报表。关于会计政策的信息和任何对报表的说明都应作为所公布的财务报表的组成部分。
 - 8.2.2 应公布为确保业务真实可靠而规定的内部管理程序（包括内部审计安排）。
- 8.3 在适用的情况下，应每年公布金融管理机构业务支出和收入的信息。
- 8.4 应公布关于金融管理机构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。
 - 8.4.1 应公布关于金融管理机构官员和工作人员在履行其官方职责时受法律保护的信息。

附录：某些术语的定义

为了便于介绍，本文使用了某些一般性术语来概述不同的机构安排。守则中使用了以下描述性的定义。

中央银行

货币政策职责的机构安排在基金组织的成员国之间不尽相同。对于基金组织大多数成员国来说，这一职责指派给中央银行，在实行多国中央银行安排的情况下则指派给中央银行系统。但有些国家把这一职责指派给一个“货币当局”或“货币委员会”。为了便于介绍，守则中所使用的“中央银行”系指负责执行货币政策的机构，该机构可能是也可能不是中央银行。

金融管理机构

关于哪一个政府单位专门或主要负责对金融和支付系统的管理和监督，基金组织的成员国有一系列不同的机构安排。少数国家专门成立一个机构负责管理和监督众多的金融机构（银行、保险和证券公司）和市场（证券、金融派生工具和商品期货）。大多数国家则由几个机构共同担负监管金融部门的职责。因此，一些国家将银行监管或银行存款保险的职责交给中央银行或独立的银行监督机构或存款保险机构，或由政府的几个机构分别承担。同样，中央银行或一个专门机构被指定负责执行与监督某些金融机构有关的政策。在某些情况下（如支付系统），则由公共机构负责监督私人部门自律组织的活动。为了便于介绍，守则中所使用的“金融管理机构”一词系指对金融和支付系统（包括市场和机构）进行监督和管理的机构安排，目的是促进金融稳定和市场效率以及对客户资产和消费者的保护。（在中央银行负责执行金融政策的情形下，守则I至IV节所列的中央银行透明度做法已载明了守则V至VIII节所列的金融管理机构的良好透明度做法。）

金融政策

守则中使用的“金融政策”一词系指与管理 and 监督金融和支付系统（包括市场和机构）有关的政策，目的是促进金融稳定和市场效率以及对客户资产和消费者的保护。

政府

除非守则中具体注明某一政府单位，守则中提到的“政府”是指政府的行政机构或具体的部委或公共机构，视所涉及的问题或具体国家一直沿用的政府传统而定。