

关于我国存款准备金制度若干问题的研究

李安方

存款准备金制度是西方国家中央银行的三大货币政策工具之一,在宏观金融调控中发挥着控制货币供给、调节社会信用总量的作用。我国的存款准备金制度建立于1984年中国人民银行开始行使中央银行职能之时,此后根据我国国民经济运行状况以及宏观金融调控的需要,中国人民银行对这一制度进行过多次调整。1998年3月24日,人民银行对我国的存款准备金制度进行了一次重大改革,大幅度下调了商业银行的存款准备金比率水平。经过这次改革,基本上理顺我国中央银行与商业银行等金融机构的资金关系,为进一步运用存款准备金制度进行金融调控创造了条件。但是,由于我国的金融体制尚处于不断改进和完善的过程中,存款准备金制度本身以及制度以外的经济运行环境中还存在着许多制约这一制度发挥作用的,这就决定了我国的存款准备金制度改革不可能一步到位,随着我国金融体制改革的进一步深化,有必要对存款准备金制度再次进行完善,以实现我国宏观金融调控方式的根本转变。

本文拟分别就有关存款准备金制度政策操作的一些问题进行分析,并进一步探讨完善我国存款准备金制度的改革方向。

一、关于我国存款准备金制度的功能定位

从存款准备金制度的发展过程来看,设立存款准备金的最初目的是为了金融机构具有充分的流动性以维持整个金融体系的安全,以后逐渐发展成为中央银行调节信贷规模、调控货币供给的政策手段。在实际经济运行过程中,存款准备金制度是否真正起到这些作用呢?西方经济学家存在很多争论。一些经济学家(如:美国的保罗·M·霍维兹、J·L·克莱因、古德弗兰德等)怀疑存款准备金制度的作用,他们认为,存款准备金制度实际上并不能发挥维持银行流动性、调控货币量的作

用,中央银行设立存款准备金制度的真正目的在于为财政筹措资金以增加国家对经济的调控能力。但是大多数经济学家认为,虽然存款准备金制度不是中央银行控制货币供给的最佳方式,并且客观上也有为财政筹集资金的作用,但这一制度却使中央银行在进行宏观金融调控方面多了一种选择,只要中央银行运用得当,并且与其它货币政策工具相互配合,这一制度能够发挥其控制货币量的作用。

从我国存款准备金制度实际运用来看,1994年以前,我国存款准备金制度实际上仅仅发挥了为中央银行筹集资金、进行信贷结构调整的作用。1994年以后,随着我国经济体制改革和金融体制改革的进一步深入,存款准备金制度信贷结构调整功能正在削弱,其控制货币功能正在逐步加强。特别是经过最近一次改革,我国的存款准备金制度与国际通行做法相接轨,基本上理顺了中央银行与商业银行之间的资金关系,大大强化了存款准备金制度调控货币供给量的作用。

但是,我国存款准备金制度改革后,是否意味着中央银行能够利用调节存款准备金比率的方式进行货币供给量的调控呢?笔者认为在当前情况下存款准备金制度尚不能担此重任。这是因为:

首先,存款准备金制度本身是一种非常缺乏弹性的货币政策工具,这一政策工具不利于中央银行进行“微调”,因为存款准备金比率的微小变化都会对金融机构的经营带来很大的影响。西方国家中央银行对这一政策工具的运用都比较慎重,近年来有日益减少对这一政策工具运用的倾向。

其次,我国虽然对存款准备金制度进行了改革,但由于我国的金融体制改革尚在进行之中,经济体制中还存在着许多制约着这一制度发挥作用的主、客观因素,存款准备金制度的改革还远远没有到位,而且中央银行也缺乏运用这一政策工具进行适度调节的运作经验。

因此,笔者认为当前存款准备金制度不宜作为我国中央银行进行宏观金融调控的主要政策工具。存款准备金比率不宜经常变动,即使调整也不宜调幅过大,以免对金融市场造成重大冲击。在目前情况下,我国存款准备金制度在宏观金融调控中的功能应该定位于:制订合理的存款准备金比率水平,创造商业银行等其它金融机构对中央银行稳定的基础货币需求,为中央银行运用其它货币政策工具进行货币调节奠定基础,并且通过各金融机构对存款准备金需求的调剂,大力发展我国货币市场,为基准利率形成创造条件。

二、关于适宜存款准备金比率水平

确定存款准备金比率是存款准备金政策操作的一项重要内容。因为存款准备金比率的高低直接影响着中央银行对货币供给量的控制力度,关系着商业银行的经营活动。我国中央银行规定的存款准备金比率一向偏高,在1998年3月24日以前,中央银行对所有商业银行规定13%的法定存款准备金比率,如果再加上6~10%的备付金率,这一比率实际已经高达20%左右。下调以后,商业银行等金融机构一般存款的存款准备金比率由15%降至8%,并且不再对金融机构的备付金另作要求。可以说这次存款准备金比率下调幅度是巨大的,甚至是惊人的。但是,我国目前8%的存款准备金比率是不是合理呢?中央银行下调存款准备金比率的政策是否到位了呢?笔者认为这次下调存款准备金比率只不过是中央银行改革存款准备金制度的第一步,我国目前8%的存款准备金比率仍然过高,随着我国金融体制改革的深入,中央银行在适当的时机仍须进一步降低这一比率,以达到最佳的调控效果。这是因为:

1. 从国际上看,近年来大幅下调法定存款准备金比率成为世界各国货币当局制定货币政策的趋势,目前西方主要工业国家(美、日、加拿大、瑞士)的存款准备金比率都大大低于80年代初的水平,一般都在5%以下(于1999年1月1日开始运行的欧洲中央银行对各国商业银行的存款准备金要求在1~2%之间),并且有进一步下降的趋势。

2. 过高的存款准备金比率削弱了商业银行自主支配资金能力,极大地影响着其参与市场竞争的能力。随着我国经济对外开放和国际化程度的提高,我国金融机构必将走出国门,参与国际竞争,为增强我国金融机构的国际竞争能力,也要求我国中央银行对金融机构规定较低的存款准备金比率。

3. 较高的存款准备金比率可能迫使商业银行出现过高的风险选择。在我国,中央银行虽然对商业银行的准备金存款支付利息,但从总体利率结构来看,高比例的存款准备金对商业银行资金的运用和盈利水平仍具有较大的影响,这会造成金融体系出现“脱媒”现象,使银行的资产质量无法保证,加大银行体系的风险,降低了资产配置的效率。

4. 随着我国宏观调控机制的建立和完善,中央银行将更多地运用间接货币政策工具进行金融调控,存款准备金制度的作用将从为中央银行筹集资金转变到为其它货币政策工具的运用创造条件,这也要求中央银行降低对金融机构的存款准备金比率的规定,以便它们更好地响应中央银行的货币政策。

究竟什么样的存款准备金比率才算是合理的呢?这要根据我国具体的经济情况和中央银行政策的组合来确定。总的来说,在合理的准备金比率水平上,准备金比率变动的政策边际成本应等于政策的边际收益,在该水平上,准备金比率的变动既要有利于中央银行控制货币供应量,又要能保持商业银行体系稳定。在目前情况下,我国法定准备金比率不宜过低,但随着中央银行宏观金融调控体系的逐步健全和完善,我国的法定存款准备金比率必须下调,但应采取逐步下调的稳健方式,下调幅度不宜过大,同时充分利用中央银行的“宣示效应”,预先告知商业银行下调准备金比率的目的,以收到良好的微调效果。

三、关于差别存款准备金比率

从保证商业银行的流动性的角度考虑,不同期限的存款具有不同的流动性,商业银行也应为之保持不同比例的准备金,存款的流动性越高,应保持准备金的比例也应越高;存款的流动性越低,应保持准备金的比例也应越低。从调节货币需求的角度考虑,不同类型的存款结构反映不同的货币需求,存款类型结构的变动表明了货币需求结构也发生了变动,中央银行在实行差别准备金制度下,能通过准备金总量的变化及时了解货币需求的变动,从而采取相应的政策。从货币政策角度考虑,不同类型的存款机构和不同期限的存款具有不同的信用创造能力,中央银行为控制社会信用总量,也应当实行有差别的存款准备金比率。

从西方国家存款准备金制度的实际操作来看,几乎所有国家都对不同金融机构或不同的金融负债实行有差别的存款准备金比率。但我国现行的存款准备金制度对所有金融机构的存款实行统一的准备金比率,这就使本来就弹性不足的准备金制度更加缺乏弹性。笔者认为,要充分发挥存款准备金制度的作用,应该在对我国不同的金融机构实行差别准备金比率。

衡量“差别”的标准,可从以下三个方面着手:首先,根据存款的流动性不同,对不同期限的存款规定不同的准备比率。活期存款流动性最强,对货币供应量的冲击最大,其准备比率也应最高;定期存款则应规定较低的准备率;储蓄存款也应依据其流动性规定相应的准备率。货币供应量具有不同的定义,不同期限结构的存款对各层次货币供应量的影响也不同,根据流动性差别规定准备率也利于中央银行分层次控制货币供应量。其次,将法定准备比率与商业银行的规模挂钩,银行规模越大,准备率越高。大规模的银行吸收的存款多,其经营活动

对整个社会信用规模影响也大,因而须规定较高的法定准备率;而小银行则相反,其经营活动对社会信用规模没太大的影响,其法定准备金比率也应相应低一些。从公平竞争的角度来看,大银行也应保持较高的准备金比率。第三,对发展不平衡地区实行差别准备率。一些西方国家采取对不同地区的金融机构规定不同存款准备金比率的做法。经济发达地区的金融机构缴纳的存款准备金比率较高,而落后地区的金融机构缴纳的存款准备金比率较低。实行这样的差别存款准备金比率,实际上是把存款准备金制度当作一种信贷政策工具进行运用,并且发挥其信贷结构调整的作用。我们知道,我国现行存款准备金制度采用以商业银行总行一级法人统一上缴准备金的做法,统一考核商业银行存款准备金制度的执行情况,这种做法也就使我国的中央银行不可能按地区差别规定存款准备金比率。

四、对存款准备金付息的利与弊

在西方国家,中央银行一般对商业银行的法定准备金存款不支付利息。但是近年来一些经济学家对是否应对法定准备金存款支付利息提出质疑,他们认为中央银行对商业银行的准备金存款不支付利息实际上是对金融机构征收的一种额外税收,因为金融机构如果把这些资金用于投资,本来是可以获得收益的。如果仅仅为了控制货币的供应量,中央银行只须要求商业银行等金融机构保持一定比例的准备金即可,而与是否付息无关。另外由于中央银行对不同金融机构规定的存款准备金比率不同,实际上使一些金融机构处于不合理的竞争地位。据此,他们认为中央银行应当对金融机构的准备金存款支付利息。传统经济学家对上述观点进行了反驳,他们认为,虽然利息是对资金所有者转让资金使用权的补偿,但借款人应是以盈利为目的,即将资金用于生产或凭借资金获得利润,只有当资金用于商业性目的时,对资金支付利息才符合市场经济中的“等价”原则。但是,商业银行的准备金存款并不是简单的资金借贷关系,而是中央银行凭借法律权力强制取得的用于维护整个金融体系的安全的资金,已经超出了市场交换关系,所以这种资金应当是无偿的,因为每个商业银行将从安全的金融体系中受益。从中央银行设立存款准备金制度的最初目的来看,中央银行是作为“最后贷款者”而接受商业银行的准备金存款的,中央银行维护商业银行的安全性是有成本的,而商业银行因为有了准备金存款而减少了经营上的风险,按照风险与受益相对应的市场原则,准备金存款的利息可看作对中央银行维护金融体系安全的成本补偿,从这一意义上讲,中央银行对准备金存款不支付利息是合理的。

笔者认为上述两种观点基本上是从正反两方面论证了对存款准备金支付利息的利与弊,因为任何政策都不可能十全十美,存款准备金制度也是如此,衡量一种政策如何,应看这一

政策利大于弊,还是相反。笔者认为虽然对金融机构准备金存款不支付利息会带来一定的副效应,但如果对准备金存款付息将会导致该项政策的有效性大大降低。正如我国的实际情况所表现出来的那样:由于历史的原因,我国的中央银行对商业银行的准备金存款是支付利息的,并且利率比较高。在1998年3月24日前,中央银行对法定准备金存款支付7.56%的利息,对备付金支付7.02%的利息;存款准备金制度改革后,中央银行仍然对商业银行的准备金存款支付5.22%的年利率。随着1998年度两次降息,我国存款准备金存款的利率也逐步下调,目前为4.75%。应该看到,我国中央银行对金融机构存款准备金支付利息与我国特有的金融体制有关,以前我国金融机构存款准备比率较高,如果不支付利息,将大大加重商业银行的资金运用负担,于是对准备金存款支付利息就成了协调中央银行与商业银行利益的产物。我国存款准备金制度的这一规定对我国的宏观金融调控制造成了很大的危害,这一做法不仅加重了中央银行自身的负担,削弱了其进行宏观调控的经济实力,同时也弱化了商业银行的法律约束。由于我国目前的金融市场尚不完善,商业银行的资产主要是贷款,在中央银行对准备金支付利息的情况下,如商业银行认为贷款的安全性欠佳,它可能偏向于保持较高的备付金比率,而把大量信贷资金存入中央银行,出现所谓的“惜贷”现象。这样商业银行既可维持本金安全,又可得到一定的利息收入,虽然银行有富余资金,而企业却得不到信贷支持,结果影响了经济的发展。而当经济扩张时,贷款的收益上升,商业银行则通过减少备付金的办法,扩张贷款,抵消并削弱了中央银行对宏观经济的调控作用。

中央银行对商业银行法定准备金存款支付利息的做法实际上使准备金制度失去了本身的政策意义。要充分发挥存款准备金制度的作用,就必须逐步取消对准备金存款的利息支付。在近期,考虑到商业银行自身的承受能力,准备金利率不宜取消,只能进行逐步下调,但无论如何,中央银行对准备金存款的利率应大大低于市场利率水平。相信随着中央银行宏观调控体系的建立和完善,当商业银行经营规范化以后,中央银行将再次下调准备金利率直到降低至最低限度。

五、关于存款准备金计算时差

从理论上讲,中央银行为控制货币供应量,应根据金融机构当期存款的数额计算应缴纳的准备金,但由于技术上的原因,即时的信息难以得到,中央银行只能用前期数据作为计算当期准备金的依据。因此,准备金计算期与保持期的“时差”也就成为影响存款准备金制度政策效果的一个重要因素。西方国家通常采用“无时差”的准备金计算方法,一般根据准备金计算期的平均存款余额来确定准备金保持期须保持的平均准备金余额。以美国为例,美联储对存款机构存款准备金的计算期

和保持期都为14天(其中12天重叠),在保持期内,只要存款机构的日平均准备金达到法定要求即可,缴存准备金的弹性比较大。我国目前的准备金计提方法与西方国家不同,是以商业银行上期末(旬、月)的存款余额计算下期须保持的准备金数额,并于规定的时间内全额缴存,保持期内准备金存款不能运用,每期调整一次。我国这种做法为商业银行逃避准备金管制提供了可能,不利于中央银行控制货币供应量。要提高我国存款准备金制度的政策效果,应当采用西方国家通行的做法,在准备金计提基础方面,改变以期末余额计算准备金的方法,采用日平均余额来确定应缴准备金,同时尽可能缩小准备金计算期与保持期之间的时差,使准备金的计算更加严密、精确。在准备金缴纳方式方面,准备金存款要直接缴存于中央银行,不能游离于中央银行控制之外,这样有利于中央银行集中准备金存款进行货币调节,以维护金融体系的稳定。

六、金融体制改革与我国存款准备金制度的完善

作为中央银行对宏观经济运行进行间接金融调控的一种货币政策工具,存款准备金制度能否充分发挥作用除制度本身的健全和完善外,还依赖于具体的经济环境和金融体制。整个国民经济体系是一个大系统,而金融调节只不过是其中的一个子系统,一项制度的改革的效果如何,最终取决于经济体制改革的进一步深化,需要其它改革的配合。

1. 国有企业融资体制改革与存款准备金制度

存款准备金制度发挥作用的微观基础之一,是企业在硬约束条件下保持良好的运营状态。这一点在西方国家市场经济条件下是一个当然的前提。但我国的经济运行现实却是国有企业经营效益普遍低下,企业的发展过度依靠银行资金。因此,要发挥存款准备金制度的作用,必须进一步深化国有企业改革,只有国有企业真正建立起现代企业制度,摆脱了对银行资金的过度依赖,商业银行才能根据自己的经营目标进行合理的经营。中央银行才能通过调节商业银行的准备金率,倍数地变动货币供应量,调控社会信用总量。党的十五大和九届人大已经为国有企业投资融资体制改革指明了方向,目前我国的国有企业改革也已进入实质性阶段。但国有企业改革是一项重大的系统工程,不可能一步到位,不过我们相信随着国有企业改革的深入进行,存款准备金制度的政策效果将会越来越明显。

2. 中央银行宏观调控方式与存款准备金制度

从控制货币供给量、达到宏观金融调控目标的角度看,存款准备金制度是与中央银行间接金融调控方式相容的,而与直接调控手段是根本排斥的。因此,要充分发挥准备金制度的作用,必须改变中央银行进行宏观金融调控的方式。只有中央银

行完成从直接调控方式向间接调控方式的转变,完全依靠间接货币政策工具并且通过金融市场对社会信用进行调控时,存款准备金制度的作用才能充分发挥。当然中央银行要完成宏观金融调控需要合理地运用各种货币政策工具组合,各种政策工具的作用具有互补性,中央银行只有综合运用各种货币政策工具适时地进行调节,才能达到宏观金融调控的政策目标。

3. 金融机构行为与存款准备金制度

中央银行运用存款准备金制度进行调控是假定在准备金变动时,商业银行能相应地调整其经营行为,并通过金融市场上信用供给的变化影响货币供应量和经济主体的行为,进而影响社会信用供给的总量。这个传导机制要求商业银行是真正商业化经营的金融机构,因为只有当商业银行按自身利益最大化的原则进行经营时,它才会在利益的驱动下,进行相应的存款收缩或扩张,以响应中央银行的货币控制。否则,中央银行的政策信号就不能传递到经济中去,准备金政策就不起作用了。因此,要充分发挥存款准备金制度的作用,必须进一步加快我国金融机构的商业化进程,切实转变我国国有商业银行的经营运作机制。只有当商业银行真正成为自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经营主体时,我国存款准备金制度才能真正发挥作用。

4. 金融市场发育程度与存款准备金制度

存款准备金制度作为中央银行的一种间接性政策工具,是通过金融市场来对金融机构进行宏观金融调控的,金融市场特别是货币市场的发育程度与存款准备金制度的政策效果密切相关。要充分发挥存款准备金制度的作用,必须大力发展我国的金融市场,理顺我国存款准备金制度的传导机制,以提高这一制度的政策效应。

七、结束语

以上比较深入地探讨了有关我国存款准备金制度政策操作的一些问题,并对如何改进我国的存款准备金制度提出了一些建议。应当看到,由于我国的金融体制改革尚在进行,中央银行对存款准备金制度的运用也还处于不断探索之中。在某一特定时期,中央银行如何运用存款准备金制度,除考虑具体的政策工具组合外,还受这一制度以外的实际经济运行状况的影响和约束。笔者相信随着我国金融体制改革的进一步深化,中央银行对存款准备金制度的政策操作将更趋完善,这一货币政策工具也必将在我国的宏观金融调控中发挥越来越大的作用。

(作者单位:上海财经大学 上海 200083)

(责任编辑:向运华)