

对改革存款备付金制度的思考

乔红军 程国洪

我国银行存款备付金包括在人民银行的存款和库存现金两大部分, 主要用于银行间的资金清算和支付客户提存。对备付金的规定始于 1989 年, 由于我国法定存款准备金不能用于清算支付, 为了规范专业银行行为, 防止拖欠人民银行清算款项, 当时人民银行要求专业银行备付金率保持在存款余额的 5~7%, 但这一规定并未严格执行, 专业银行的备付金率经常维持在 10% 的高位上。备付金制度在当时为缓解支付危机, 防止清算拖欠起了很大作用, 但在多年的实施过程中, 随着经济环境的变化, 也暴露出一些问题, 甚至成为金融体制改革的障碍。在目前尚不能取消备付金的条件下, 为了更好地发挥存款备付金的作用, 我们有必要适应新的形势, 改革和完善备付金制度, 直至在条件成熟时取消备付金, 代之以统一的法定存款准备金, 放弃规模控制, 通过三大货币政策工具实现对货币供应量的间接调控。

一、中美存款准备金制度的比较

由于我国银行存款准备金实际上包括法定存款准备金和备付金两部分, 所以讨论备付金问题就不得不涉及到准备金制度。

在美国银行业中实际上没有对备付金比例的要求, 但各商业银行一般都在中央银行存有一定比例的超额准备金, 通常在存款余额的 1% 左右, 持有过多的超额准备金不利于利润最大化。超额准备金是超过法定准备金部分的储备, 如果把我国的备付金也称为超额储备的话, 则我们可以发现我国银行中该比例通常高达 10%, 其中的原因就在于两国存款准备金制度的差异。

在美国, 法定存款准备金通常包括库存现金和在联邦储备银行的存款, 这种存款是无息的, 而且根据不同的存款期限和性质规定不同的法定准备金率的档次, 存款越不稳定, 准备金比率越高。美国的法定准备金可以用于商业银行的清算和日常支付, 商业银行只须在缴存日准备金日平均余额达到法定比率即可。发达的货币市场和银行资产的多元化使商业银行在缴存日发现准备金不足时可以迅速补足。商业银行持有少量超额储备主要是出于预防动机。

我国的存款准备金实际上包括法定存款准备金和支付准备金两部分, 原来的正式名称分别为“专业银行缴存一般存款”和“专业银行在人民银行存款”。自 1988 年以后, 法定存款准备金率统一规定为 13%, 且付给存款利息。与美国相比, 我国法定存款准备金的突出特点是法定存款准备金不得用于银行日常清算和支付, 这主要是由于我国货币市场发育落后, 专业银行资产类型单一, 缺乏短期融资渠道和能够随时变现的短期资产, 难以迅速调剂头寸。这样, 如果允许用法定准备金清算支付则可能造成拖欠人民银行清算款项等现象。由于法定准备金是死钱, 银行的日常清算活动必须通过它在人民银行开立的另一“基本帐户”(存款户)进行, 即通过备付金来满足日常清算支付活动。这是造成我国商业银行超额储备比例大大高于美国商业银行的一个重要原因。

另外, 从中美两国存款准备金的功能比较上看, 除了都具有保证客户提存和银行间清算支付外, 主要区别在于: (1) 美国联邦储备金可以通过法定准备金水平的调整并与公开市场业务和再贴现机制相配合来调节商业银行的信用创造能力, 进而间接控制货币供应量。而我国的法定准备金主要用于中央银行从宏观上调动资金总量和调整信贷结构, 实现资金再分配, 而调节货币供应量的作用不明显, 人民银行主要依靠直接控制信贷规模来控制货币供应量。(2) 美国商业银行的

支付准备还具有满足正常合理的贷款需求的功能, 以免因贷款资金准备不足而失去应该借款的客户。而我国银行一般很少会注意备付金的这一功能, 通常认为备付金的作用主要是“保开门, 保清算”; 对备付金的需求压力主要来自于存款方面, 而很少会注意来自贷款方面的备付需求。这从一个侧面反映了中西方银行经营思想的差异。由于我国资金短缺, 金融业高度垄断, 借款单位一般都有求于银行, 在这种缺乏充分竞争的环境中, 银行自然不必担心因为不能满足一个好客户的借款需求而失去该客户。而在竞争激烈的西方金融业中, 客户就是上帝, 银行该贷不贷就表明经营管理不善, 也就意味着你将失去一个客户, 放弃一部分市场。

二、对当前存款备付金制度中存在的问题的分析

1. 专业银行的备付金比例长期维持在较高水平, 造成银行可用资金的减少。从笔者在课题调研中从全国抽样调查情况来看, 1994 年专业银行备付金比例普遍较高, 平均水平为 9.27%, 有些银行日常备付率高达 15%, 最高时超过 20%, 远远高于 1994 年初人民银行规定的低规定的低限值: 5% ~ 7%。分析高备付形成的原因, 主要包括: (1) 由于人民银行对专业银行贷款规模和拆出比例的限制, 专业银行不得不把大量闲置资金上存中央银行。(2) 国债和其他金融债券流动性差, 目前的国债中仅有约 1/3 能上市流通, 且多为两年期和三年期, 持有国债对专业银行来说其流动性无异于贷款, 所以专业银行不愿多购债券, 不得不以高备付形成持有多余资金。(3) 外汇管理体制改革后, 专业银行为保证结汇人民币需维持较高备付。(4) 中央银行再贷款投放渠道发生变化, 过去专业银行分支行清算资金不足主要向当地人民银行分支行筹资, 而现在则要向专业银行上级行申请调剂资金, 使专业银行分支行不得不层层多留备付金。

高备付率虽然能保证银行流动性需求, 也利于中央银行收回再贷款, 但却对专业银行的经营管理形成很大压力。由于存贷比例、拆出比例及其他限制, 专业银行大量闲置资金无法通过正常盈利渠道投资而只能以低息备付形式存于中央银行, 降低了资金的利用效率。有些银行甚至可能铤而走险, 将不愿存入中央银行的富余资金通过假委托贷款、违规拆借等方式绕规模放贷或投资于其他高风险资产。另一方面, 高备付率也不利于中央银行货币政策转向间接调控。当专业银行创造了新的存款货币后, 必须补交法定准备金, 其会计程序是从在人民银行的“基本帐户”将备付金向法定存款准备金帐户转帐。假设没有贷款限额的控制, 专业银行只要有较高的备付金, 就可以通过减少备付金存款来增加法定准备金, 但是却不必约束自己创造存款货币的活动。这样, 即使人民银行不增加基础货币供应, 专业银行也可以凭借较高的备付金率通过扩张贷款来扩张存款货币, 直到备付金率降低到使整个银行系统陷入支付困境, 最后迫使人民银行增发基础货币。专业银行可以通过这种对人民银行的“倒逼”机制, 合法地扩张存款货币。也就是说, 在这种备付金制度下, 离开了信贷规模控制就管不住货币供应。

2. 备付金比例的计算口径不够科学。在国际银行业中关于备付金比例的计算有两种口径, 一种是“现金资产/总存款”; 另一种是“现金资产/总资产”; 我国采用的是前一种算法。分母的不同反映了金融监管机构和商业银行对流动性要求程度的差异。笔者认为后者是一种更全面科学地反映流动性需求的比例, 它表明银行头寸除了满足提存支付和清算要求外, 还应满足客户正常合理的贷款需求。越是竞争激烈, 银行越多地采用后一种指标。而且, 不少银行反映, 存款的波动性很大, 以存款作为分母来考核备付金比例, 使比值不稳定, 难以科学、真实地反映银行流动性需求状况。

3. 对备付金计提的时间基础要求不够严格。1994 年人民银行在《关于对商业银行实行资产负债比例管理的通知》中规定备付金比例为:

$$\frac{(\text{在人民银行备付金存款} + \text{库存现金})}{\text{各项存款日平均余额}} \text{日平均余额} \geq 5\% - 7\%$$

虽然人民银行要求以日平均余额来计算备付金, 但在实际工作中由于统计技术条件和工作量的限制, 大多未严格按此法计算, 而是以考核日时点数概算。这样算出的备付金比例既不能准确反映真实的流动性需求状况, 也为专业银行在考核日做帐面手脚提供了条件, 从而削弱了这一

三、对改革存款备付金制度的设想

1. 建议增设二线准备金比例。当前的备付金属于银行的一线准备金，二线准备金又称二级储备，主要指银行的短期证券投资，其流动性仅次于现金资产。在美国，二线准备金主要包括期限在一年以内的证券投资、同业拆借和存放同业定期存款。在我国，银行短期投资主要指购买国债、金融债券和同业拆出。据统计资料表明，1991 年和 1993 年，美国大商业银行短期投资占总资产的比重分别为 11.55% 和 11.44%，而同期我国四大专业银行该比例平均只有 3.92% 和 6.78%，差距主要是由于我国专业银行证券投资部分太少造成的，说明我国银行资产类型单一，主要以贷款为主。

人民银行深圳市分行早在 1992 年颁发的《深圳市银行资产风险管理暂行规定》中就开始对二线准备金（称作二级备付金）比例作了要求，规定各专业银行分行（国债+政策性金融债券+人民银行融资券）/期末各项存款余额 $\geq 10\%$ 。增设和提高二线准备金比例，对专业银行来说可以调整现有资产结构，减少对央行资金供给的依赖，学会利用短期资金市场调节头寸，在增加银行资产流动性的同时使银行富余资金找到合理出路。由于二线准备金为银行提供了额外的流动性准备，银行就可以降低备付金比率，增加可用资金，进而改变目前的高备付状况，为最终取消备付金和降低总准备金率创造条件。另一方面，专业银行持有大量有价证券也是中央银行开展公开市场业务的必要条件，有利于货币政策转向间接调控。

要增加银行二线准备金，一方面需要进一步完善证券发行和流通市场，增加可上市流通的短期国库券及其他有价证券的品种和数量，提高证券流通变现能力，提高银行投资于国债及其他证券的积极性。另一方面，管理阶层也应从长计议，对银行二线准备金比例作出具体要求并列入考核范围，制定步骤，分阶段达到合适比例。

2. 建议放宽对专业银行拆出比例的限制。人民银行在资产负债比例管理中规定，拆出资金余额不得高于可用存款余额的 8%。笔者认为，人民银行对拆借行为监管重点应在于规范专业银行拆借行为，限制拆借期限和资金拆入方的用途，而不在于对拆出量的限制。拆出资金属于银行对资金的低风险盈利性运用，也是积极处置剩余头寸的手段。它不仅能锻炼专业银行主动利用短期资金市场调节头寸的能力，进而改变高备付状况，而且也为中心银行利用全国统一的同业拆借系统和各地融资中心开展公开市场操作创造了条件。

3. 允许专业银行备付金存款的短期拆借，将死钱变为活钱，但要严格限制拆借的用途和期限。备付金拆借只能用于调整头寸，期限应严格限制在七天以内。

4. 建议增设“现金资产/总资产”为考核指标，以科学、真实地反映银行流动性需求状况，消除存款波动性的影响。从我国银行历史经验数据看，该比例低限值宜定为 3%，同时将现行的备付金比例作为辅助参考指标，比例值定为低限 5%，调查表明低于该比例则易发生支付困难。在统计技术电脑化以后，备付金比例应严格按日平均余额计算，逐日监测，不足部分要求在旬后三日内补齐。

备付金是我国特有的准备金制度的产物，它是与计划经济体制下通过信贷规模直接控制货币供应量相适应的，对限额下的资产负债比例管理来说，备付金作为一种过渡工具仍有其存在和完善的必要。但是由于前文所述的“倒逼”机制的存在，中央银行要达到完全放弃规模控制，转变为通过三大货币政策来间接调控，就必须逐步创造条件，改变目前法定存款准备金与备付金并存的局面，消除货币扩张的隐患，并在时机成熟时代之以统一的法定存款准备金制度。降低直至取消备付金也利于专业银行和商业银行经营机制的转变。随着自律机制的加强，商业银行将面向市场，实现资金最佳配置，中央银行则通过公开市场业务和再贴现机制影响整个银行系统的准备金总量，从而达到间接调控货币供应量的目标。

（责任编辑：向运华）