

# 我国存款准备金制度的特点与发展趋势分析

苏汝劫 特木钦 周 潜

(中国人民大学经济学院,北京 100872)

**摘 要:** 当今世界主要市场经济国家准备金率及其调整频率一般很低,部分国家甚至完全取消准备金工具使用,而我国不仅准备金率较高而且调整频繁,是重要的货币政策工具。准备金制度地位和作用巨大反差的原因在于,其调控目标和发挥作用的金融环境的不同。短期来看,准备金率依然是我国央行倚重的货币政策工具,但长期来看,弱化其使用是必然趋势,而弱化的主要条件是外部经济失衡问题明显好转、金融体系流动性过剩局面得到明显缓解、利率市场化机制基本形成。

**关键词:** 货币政策;存款准备金制度;发展趋势

**分类号:** F832.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5218(2014)01-0074-05

在发达国家逐渐减少或者取消准备金工具使用的国际背景下,我国仍频繁使用准备金工具控制流动性。本文对我国与发达国家运用准备金工具的不同进行比较,分析其中原因,并探讨我国经济环境的特殊性对运用存款准备金制度的影响,进而分析我国弱化准备金工具的可能性及其需要具备的条件。

## 一、我国存款准备金制度的发展脉络及特点

我国的存款准备金制度是根据 1983 年 9 月《国务院关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》建立的。当时我国正处于从计划经济向社会主义市场经济转型的阶段,中央银行的主要任务是保持合适的货币供应量,保证经济增长的需要。此时的存款准备金制度是中央银行和政府获取资金的重要手段,是为了让中央银行能够掌握足够的信贷资金,故最初定的准备金率偏高。

1998 年,中央银行对存款准备金制度进行了重大改革,主要包括:合并“准备金存款”和“备付金存款”两个账户,合称“准备金账户”;准备金率从 13% 下调为 8%;对各金融机构的法定存款准备金按法人统一考核;对各金融机构法定存款准备金按旬考核。经过此项改革,准备金制度成为我国货币政策的一般性工具,调整存款准备金率

正式成为货币政策操作手段。

2004 年,央行再次对准备金制度进行了改革,开始实行差别存款准备金制度,将资本充足率、资产质量状况等指标与存款准备金率挂钩。资本充足率越高,不良贷款率越低,适用的准备金率就越低,反之则越高。差别存款准备金增加了调控的弹性,使得准备金政策的运用更加灵活。这一时期,准备金工具已经成为央行日常的政策操作工具。据统计,自 1984 年至今,央行共对存款准备金率进行了 45 次调整。1984 年至 2006 年,央行一共 8 次调整了存款准备金率,调整的幅度都比较大。2006 年至 2012 年间,央行共进行了 37 次准备金率调整,调整过程呈现出微调、快频的特征。

近年来,我国大型金融机构准备金率大致维持在 20% 左右,小型金融机构准备金率大致维持在 17% 左右,总体水平处于相对高位,准备金率较高且调整频繁是我国准备金制度的明显特征。

## 二、发达国家存款准备金制度的现状及特点

### 1. 美国的存款准备金制度

存款准备金制度起源于 18 世纪的英国,但是在美国以法律形式固定下来形成成文制度。美国于 1913 年通过的《联邦储备法》,以及于 1935 年通过的《银行法》,以法律的形式规定了商业银行

基金项目:国家社科基金项目(项目批准号:07BJL015)

收稿日期:2013-10-28

作者简介:苏汝劫,男,河南新县人,中国人民大学经济学院,副教授,博士;  
特木钦,男,内蒙古呼和浩特市人,中国人民大学经济学院,本科生;  
周 潜,男,云南昆明市人,中国人民大学经济学院,硕士研究生。

向中央银行缴存存款准备金的制度,从法律的角度确立了存款准备金制度的地位。其中,《联邦储备法》规定建立联邦储备系统,联邦储备成员银行都需根据法律的规定以一定的比率向联邦储备银行缴存准备金。美联储对成员银行按地域进行分类,按照成员银行坐落的地区而规定不同的存款准备金率。1913年11月,存款准备金制度建立初期规定,中央储备银行、城市储备银行和农村储备银行的活期存款分别按照18%、15%和12%的比例缴纳存款准备金,而所有美联储对成员银行的定期存款的准备金比例统一为5%。一直到1963年,美国的准备金制度没有大的变化,只是根据经济形势的发展,数次调高调低准备金率水平,调节银行信贷。总体看,美联储这一阶段规定的准备金率都处于较高水平。

1963年,美国对准备金制度进行了第一次改革,美联储根据不同类型银行不同的存款规模规定存款准备金率。进入20世纪70年代,美联储完全废除之前按照储备城市银行和乡村银行的区域特征征收法定准备金的做法,建立按照银行吸收的存款总额的差异设定不同的法定准备金比率的累进法定存款准备金制度。这一时期,各类准备金率频繁调整,并且呈现明显的下降趋势。

1980年,美国通过了《存款机构放松管制和货币控制法》。该法对美联储的地位进行了强化,美联储征收准备金既包括了成员银行,也包括非成员银行,而且对所有成员银行和非成员银行实施统一的法定存款准备金率。银行业金融机构分为交易类账户和非交易类账户进行准备金缴纳。1980年,交易类账户资金的准备金率为12%,非交易类账户资金的准备金率为3%。1990年,美联储取消了非交易类账户资金的准备金缴纳要求。1992年,美联储下调交易类账户的准备金率为10%,而且交易类账户需缴纳10%的准备金是有额度标准的,要超过了一定额度的存款才需缴纳相应比率的准备金。1993年,美联储规定,低于380万美元的交易类账户不需要缴纳准备金,超过380万美元低于4680万美元的交易类账户需要缴纳3%的准备金,超过4680万美元的交易类账户需要缴纳10%的准备金。之后又经过1998年、2004年和2012年的三次调整,最终确定为低于1240万美元的交易类账户不需缴纳准备金,1240万美元至7950万美元之间的交易类账户缴纳3%的准备金,超过7950万美元的交易类账户缴纳10%的准备金。交易类账户存

款在所有存款中的比例并不高,因而实际上美国的平均准备金率很低。

## 2. 欧盟的存款准备金制度

欧洲中央银行自成立之初便确立了与自身金融体系和经济结构相适应的法定存款准备金制度。1998年10月,欧洲中央银行规定了征收法定准备金的负债项目和最低法定准备金率:隔夜存款、协议期限2年内的存款、期限2年内的可赎回存款、协议期限2年以内的债务证券以及货币市场票据的最低法定准备金率为2%;期限在2年以上的协议存款、通知期在2年以上的存款、回购、期限在2年以上的债务证券等的法定准备金率为零。同时欧洲中央银行规定,金融机构可在法定准备金中减免100万欧元的准备金,这一减免额度可以多次使用,也可一次使用。欧洲央行维持较低的准备金比率的原因在于,避免增加欧盟成员国银行系统的额外负担,以及避免妨害市场资源的配置效力。也正是如此,欧洲央行对缴纳的准备金进行付息,存款准备金的付息利率接近于短期市场利率。

## 3. 日本的存款准备金制度

1959年,日本确立了存款准备金制度。起初,受存款准备金制度约束的金融机构主要包括都市银行、长期信用银行、外汇专业银行、信托银行以及在日本的外国银行。1963年,日本扩大了存款准备金制度约束的机构范围,规定存款超过200亿日元的信用金库和互助银行也要缴纳存款准备金。1972年,日本规定,金融债券、信托本金、居民外汇存款以及非居民关系债券也要缴纳法定准备金,并提高了法定准备金率。

日本的准备金调整制度是根据存款类型和存款额度的不同而规定不同的准备金率水平。存款分为定期存款和其他存款,两者内部又按不同的额度进行准备金缴纳。日本央行根据经济形势的发展不断调整缴纳准备金的额度。总体而言,日本中央银行调整存款准备金的力度很小,且最后一次调整存款准备金率还是在1991年10月,此次调整后,大于250亿日元的定期存款和其他存款分别需要缴纳1.2%、1.3%的准备金,大于120亿日元而小于250亿日元的定期存款和其他存款分别需要缴纳0.9%、1.3%的准备金,大于5亿日元而小于120亿日元的定期存款和其他存款分别需要缴纳0.05%、0.1%的准备金。

4. 实行通货膨胀目标制的其他西方国家的存款准备金制度

包括英国、加拿大、澳大利亚、丹麦、瑞典等国在内的一些西方国家的央行放弃了凯恩斯主义货币政策的相机抉择理念,选择以货币主义的货币数量规则作为货币政策操作的理念和框架,实行通货膨胀目标制,完全取消了存款准备金制度。以加拿大为例,1992年以前,加拿大对法定存款准备金率的规定是:活期存款为10%,5亿加元以下的定期存款为2%,5亿加元以上的定期存款为3%,居民外币存款为3%。随着开始实行通货膨胀目标的货币政策目标,1992年,加拿大开始决定分阶段地取消法定准备金制度,并最终在1994年完全取消了法定准备金制度。

总体来看,发达国家都在不断地下调存款准备金率水平或者取消存款准备金制度。20世纪末,英国、加拿大等国开始取消存款的准备要求,日本、美国等发达国家的存款准备金水平也降低到较低水平。进入21世纪之后,西方国家已经很少调整存款准备金率水平了,例如美国上一次调整准备金率是在1992年,日本最后一次调整准备金率是在1991年。

### 三、我国与发达国家准备金制度差别的原因分析

通过我国与发达国家准备金制度的对比可以看出,主要市场经济国家准备金率很低,其调整频率也很低,甚至一些国家的准备金率几十年都不做调整,发达国家准备金制度的功能呈明显弱化的趋势,不再是调控货币数量和经济运行的常用政策工具,部分国家甚至完全取消准备金工具使用。而我国的准备金制度与发达国家相比具有鲜明的特点,不仅准备金率较高而且调整频繁,准备金工具被作为经常性的调控工具,在货币政策体系中具有突出的地位。有必要深入分析我国和发达国家准备金制度巨大差别的内在原因。

发达国家准备金的功能呈逐渐弱化的趋势,综合来看,其原因在于:一是法定存款准备金的影响力较大,是货币政策调整工具中的巨斧式工具,其弹性很低,而且会造成货币乘数的变化,一旦使用,便会对金融机构产生巨大的冲击。二是存款准备金事实上是对银行业金融机构的变相征税,因此也被称为准备金税。存款准备金的存在增加了银行的营运成本,增加了银行业金融机构在市场竞争中的成本压力,导致商业银行与中央银行的讨价还价行为,刺激其增加金融创新,避免过多的缴存准备金。<sup>[1]</sup>三是金融产品的创新使得不同层次的货币划分界限越发的模糊,准备金调整的

对象不容易确定。<sup>[2]</sup>因此,发达国家的准备金工具已经由之前的控制商业银行货币供应能力和信用创造能力的工具转变为减轻市场利率波动和稳定中央银行资金需求的工具,辅助其他货币政策工具的实施。

我国的准备金制度与发达市场经济国家相比具有鲜明的特点:准备金工具被作为经常性的调控工具,在货币政策体系中具有突出的地位,准备金率较高,而且使用比较频繁。从中国的实践和央行官员的表态来看,未来我国货币政策的调控依然会倚重存款准备金工具的作用。这与准备金制度在发达国家货币政策体系中的地位和作用迅速下降形成巨大反差,其中的原因主要包括:

第一,准备金制度的调控目标不同。从发达国家存款准备金制度发展历程来看,经历了两次大的调整。第一次调整发生在20世纪30年代大萧条时期,大萧条发生之后,准备金制度从之前的商业银行清偿能力的保障工具调整成为央行控制商业银行信用能力和货币供给的工具。第二次调整发生于20世纪80年代,金融自由化和金融衍生工具的大量涌现,货币供应量和实体经济的关系越发薄弱,传统货币需求函数失效,货币流通速度大幅波动,难以预测,使得M1、M2等货币总量目标与经济活动之间的关系不稳定,使得货币政策当局放弃对货币供应量目标的调控,西方央行转向以利率作为操作目标。中介目标的转换使得之前以货币增长作为目标的货币政策框架发生了重大变化,各国央行转而实行通过公开调节短期市场利率,改革存款准备金制度,调整其在货币政策工具使用中的重要作用。存款准备金调节货币供给的功能逐渐减弱。法定准备金更多的作用是稳定储备需求,辅助央行控制利率水平。西方各国先后降低本国的存款准备金率,减少在货币政策工具使用中存款准备金政策的使用。

我国的货币政策中介目标是货币供应量。1994年国务院《关于金融体制改革的决定》以及1995年通过的《中华人民共和国中国人民银行法》中将货币政策的目标表述为:保持币值的稳定,并以此促进经济增长。同时明确规定“货币政策的目标和操作目标是货币供应量、信用总量、同业拆借利率和银行备付金率。”因此,中国央行更青睐于政策效果明显而且直接的数量型政策工具,准备金工具便成为央行货币操作的一大选择。我国央行在1998年前将存款准备金制度作为筹集资金、进行信贷调节的工具。1998年

后将其作为调节货币供给的工具,通过调整存款准备金率,实现控制信贷和流动性的政策目标。

第二,准备金制度的金融环境不同。调控基础的差异体现于金融体系发展的阶段性差异,即成熟期与成长期之间的差异。近年来,由于西方各国央行的政策操作技术日益完善,金融创新形势发展迅速,西方各国可以在成熟的金融市场中灵活运用其他间接调控工具。由于存款准备金制度更多的是作用于间接融资的渠道,而不是整个金融市场体系,当金融市场持续发展,股市债市等直接融资占比的提高,准备金工具对社会信用总量的调节作用就会受到较大的限制。由于金融市场的发展,商业银行可以通过金融创新推出回购协议等不受存款准备金制度制约的非存款工具,利用货币市场确保应有的负债规模,同时规避准备金制度的约束。<sup>[3]</sup>而且由于金融市场和金融业务的创新,商业银行可以通过创新业务和创新工具轻而易举地通过货币市场调整其超额准备,因此,金融创新弱化了存款准备金制度作用的力度。另外,西方国家在减少准备金要求的同时,按照《巴塞尔协议Ⅱ》的要求加强了本国商业银行的资本风险监管,建立了相应的存款保险制度,进行了风险防范,这也在很大程度上取代了存款准备金制度的作用。

我国金融市场处于发展期,银行类金融机构在金融机构中所占比重比较大,间接融资在社会融资中占主要部分,公开市场操作工具发挥空间有限,因此长期以来,存款准备金制度都充当着信贷调节器的工具,在经济运行中发挥着巨大作用。我国金融市场并不发达,宏观金融调控机制不完善,银行主导了社会融资的过程。2012年,我国间接融资的比例在75%左右,直接融资的比例仅占25%左右,远远低于发达国家的70%的比例,银行在全社会金融资源配置中占绝对的主导地位。因此,央行通过准备金工具可以很大程度地影响社会信用总量。此外,我国利率尚未完全市场化,不能反映市场上资金的供求关系,市场对利率的反应不够灵敏,制约了利率工具作为货币政策工具的宏观调控效力的发挥。

第三,汇率制度不同。目前我国实行的是有管理的浮动汇率制度,在不断保持贸易顺差的情况下,人民币就会面临持续升值压力,因此央行就必须收购外汇。在购汇过程中,央行买入的外汇就成为央行外汇储备,而付出的人民币就成为投放的基础货币。我国外汇储备持续攀升必然造

成基础货币的快速投放,最终导致货币供给量的过剩供给。央行为了收回过度投放的流动性,保持物价稳定,可以通过公开市场操作、发行央行票据、增加正回购,以及调整准备金率来减少货币流通量。但发行央行票据存在的问题是,央行票据利率较高,所支出的利息对冲了央行票据所要回笼的资金,使得央行票据的对冲效果下降,成本提高。央票这一工具成本不断升高,效率不断下降,操作上不具备可持续性。<sup>[4]</sup>存款准备金这个效果明显、主动性强、成本较发行央票低的政策工具,就成为央行的必然选择。

#### 四、我国弱化法定存款准备金工具的条件分析

短期来看,法定存款准备金工具依然是央行倚重的政策工具。目前,影响存款准备金使用空间的要素主要包括:国际收支状况、间接融资在社会融资中的占比、准备金制度的自身设计、利率市场化的程度、金融机构规避准备金缴纳的程度等因素。前三项与存款准备金工具使用空间正相关,后两项与存款准备金工具使用空间负相关。

长期来看,由于准备金工具天然具有的缺点,弱化其使用是必然趋势。不过,同样的,其弱化依然有赖于众多条件,只有条件成熟,准备金工具的使用才会逐渐减少。

一是外部经济失衡问题明显好转,国际收支基本达到平衡。我国目前的对外贸易中的双顺差现象,有着深刻的经济原因。其直接原因可以归结为加工贸易顺差和外商直接投资持续增长,深层次原因则是在以产品内分工为特征的当代经济全球化背景下,中国改革开放政策大幅度降低了参与国际分工交易成本后,企业和劳动者通过学习与创新发挥出中国资源比较优势和大国优势的结果。<sup>[5]</sup>随着我国刘易斯拐点的到来,劳动力成本逐渐增加,失去劳动力资源的比较优势,加之人民币稳定升值的预期,在可预见的将来,外部经济的失衡是可能得到解决的,央行可以不再为了对冲大量增加的外汇占款,被动投放基础货币,然后再进行准备金率调整操作来控制基础货币。<sup>[6]</sup>

二是金融体系流动性过剩的局面得到明显缓解。我国金融体系流动性过剩有着深刻的经济原因:消费增速低于投资和出口增速,经济主要由投资和出口驱动,投资和消费的比例失衡状况一直存在,导致了大量资金沉淀在银行体系内部循环;我国区域发展不平衡导致东部地区流动性过剩,中西部地区资金不足,城市流动性压力较大,农村则面临资金缺乏的境况;对外经济的不平衡和全

球流动性过剩也加剧了我国的流动性过剩。现阶段,我国应该积极推进扩大内需政策,采用区域均衡发展战略,实现国际收支平衡,这样才有利于控制我国的流动性过剩状况,从而能够弱化准备金工具的使用。

三是形成利率市场化机制。我国利率改革的长远目标是建立以市场资金供求为基础,以中央银行基准利率为调控核心,由市场资金供求决定各种利率水平的市场利率体系。经过多年的推进,我国利率市场化取得了一定的成效。建立利率市场化机制,央行可以通过公开市场操作等工具影响基准利率,并形成以利率为中介目标的货币政策框架,无需再依靠准备金率的调整控制货币供应量来实现货币政策目标。

总体来看,我国弱化存款准备金工具的使用,首先需要解决经济结构失衡和流动性过剩等突出的经济和金融矛盾,为准备金率下调创造必要的货币市场条件。在此基础上发展和完善金融市场,大幅度提高间接融资在社会融资中的占比,推进利率市场化改革,形成以通过公开市场操作调

控利率而不是通过准备金率调控货币数量为主的货币政策体系,实现央行货币政策工具由准备金率调整向公开市场操作等政策工具的转变,顺应国际发展趋势,真正弱化准备金制度在我国货币政策体系中的作用。

#### 参考文献:

- [1] Feinman Joshua. Reserve Requirements: History, Current Practice, and Potential Reform[J]. Federal Reserve Bulletin (79) 1993.
- [2] 弗雷德里克 S. 米什金. 货币金融学[M]. 马君潞, 张庆元, 刘洪海译. 北京: 机械工业出版社 2011.
- [3] 张晓慧, 纪志宏, 崔永. 中国的准备金、准备金税与货币控制: 1984—2007[J]. 经济研究 2008 (7).
- [4] 何平. 我国央行票据发行和公开市场操作[J]. 经济理论与经济管理 2011 (12).
- [5] 卢锋. 中国国际收支双顺差现象研究——对中国外汇储备突破万亿美元的理论思考[J]. 世界经济 2006 (11).
- [6] 李贵安, 陈晓枫. 我国法定存款准备金政策的有效性分析[J]. 财经 2008 (8).

【责任编辑 马毓】

## Analysis of the Characteristics and Development Tendency of the Reserve Against Deposit System in China

SU Ru-jie, TE Mu-qin, ZHOU Qian

(School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Comparing the reserve against deposit system in China and in developed countries, we can find that the RRR (reserve requirement ratio) is generally very low in main market economic countries, so does the frequency of required-reserve policy adjustment which is even completely abandoned in some countries. China, by contrast, has a higher level not only of the RRR (reserve requirement ratio) but also of the frequency of required-reserve policy adjustment. The required-reserve policy has still been an important tool of monetary policy in China. The huge differences in the status and role of the required-reserve policy between China and major market economic countries are mainly caused by the difference in the target of macroeconomic controls as well as the financial environment where the controls can play their roles. In the short-term, the required-reserve policy will still be an important tool of monetary policy in China. But lowering the frequency of policy adjustment, over the long haul, is an irresistible trend. As we will see, the obvious improvement of exterior economic imbalance, the significant progress of excess liquidity in financial markets and the basic formations of interest rate marketization are the essential conditions for the change.

**Key words:** monetary policy; reserve against deposit system; development tendency