华南农业大学学报(社会科学版)
2005 年第 2 期 (第 4 卷) JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY (SOCIAL SCIENCE EDITION) No .2 2005 (Vol .4)

中国邮政储蓄制度变迁的理论分析

潘朝顺, 程 昆

(华南农业大学 经济管理学院, 广东 广州 510642)

摘 要: 我国邮政储蓄目前已成为第六大金融机构,但受到金融界的广泛批评。这些批评根源于邮政储蓄独特的制度安排,因而这种制度安排的走向成为人们关注的焦点。文章运用制度经济学原理揭示邮政储蓄制度安排的内在逻辑,部分回答这种引起广泛批评的制度安排原因,指出这种制度的不稳定性,并探讨其演变方向。文章的结论是目前邮政储蓄制度安排秉承着过去,有其内在的必然性,只有邮政储蓄制度供给者利益兼顾,未来邮政储蓄制度的帕累托改进才能实现。

关键词: 邮政储蓄; 制度安排; 制度变迁

中图分类号: F832.22; F632 .0 文献标识码: A 文章编号:1672 - 0202(2005)02 - 0061 - 10

一、前言

我国邮政储蓄自 1986 年开办以来,发展迅速。1986 年邮政储蓄拥有网点 2794 个,储户 223 万户,业务人员 10000 人,存款余额 5.6 亿元;2002 年拥有网点 31704 个,储户 18977 万户,业务人员 58640 人,存款余额 7363.46 亿元,16 年内分别增长 11.3,8.5,5.86,1314.9 倍;2002 年吸收的存款超过交通银行,成为继工、农、中、建四大国有商业银行和农村信用社之后的第六大金融机构,在全国城乡储蓄存款市场的占有率由 1989 年的 2 % 上升到 2002 年的 8 % ①。邮政储蓄的发展对当前金融市场的运行发挥着举足轻重的影响,但是受到金融界的广泛批评: (1)过高的转存款利率造成中央银行存贷款利率倒挂[1]; (2)吸走大量的农村资金造成农村金融市场资金严重“失血”[2]; (3)采取不公平的竞争手段扰乱金融市场秩序[1]; (4)影响货币政策的实施[3]; (5)在管理上存在一系列的问题[4]等。这些批评根源于邮政储蓄独特的制度安排:邮政储蓄能够像银行一样吸收存款,却不能像银行一样进行资金运用;能从事金融业务,却隶属于邮政部;靠中央银行的利息补贴来生存,却不是政策性金融机构。如此复杂的制度安排是如何形成、变化、发展的呢?

近年来理论界对邮政储蓄进行了一些研究,李玮和唐成的文章是这方面的代表作。李玮揭开了鲜为人知的邮政储蓄高转存利率的事实,从而在中国引发了对邮政储蓄的批评。但是李玮的论文没有更深入地分析邮政储蓄为什么会转存到中央银行,中央银行为什么会支付高转存利率。唐成通过分析政策性金融和邮政储蓄之间的关系,指出 1994 年以后中央银行仍然维持邮政储蓄转存关系的主要原因是为了向政策性银行提供资金,中央银行在邮政储蓄和政策性银行之间起到部分“中间机构”的作用,所谓邮政储蓄从农村抽走资金并不准确。但是唐成的解释难以令人信服,因为中央银行政策性贷款的增加是在 1997 年以后的事,1994 年至 1996 年中央银行对非货币金融机

收稿日期:2005 - 01 - 26

作者简介:潘朝顺(1969 -),男,安徽人,华南农业大学经济管理学院讲师,主要研究方向为金融发展 .

① 本文数据除特别说明外,均来自历年中国金融年鉴。

构债权仅维持在200亿元左右,而且1997年以后邮政储蓄的增幅和政策性金融增幅之间没有必然的联系。

本文运用制度经济学原理对中央银行和邮政储蓄之间的关系做出解释,揭示邮政储蓄制度安排的内在逻辑,部分回答这种引起广泛批评的制度安排原因,指出这种制度的不稳定性,并探讨其演变方向。本文的研究分为三个部分:第一部分构建邮政储蓄的制度分析框架,第二部分分析邮政储蓄制度安排的形成、演进,第三部分探索邮政储蓄制度安排未来的走向。

二、邮政储蓄的制度分析框架

制度通常被定义为一种行为规则,这些规则被用于支配特定的行为模式与相互关系。制度变迁指:(1)一种特定组织的行为的变化;(2)这一组织与其环境之间的相互关系的变化;(3)在一种组织的环境中支配行为与相互关系的规则的变化。制度变迁的原因源于存在打破制度均衡的动力。当(1)制度安排的调整已经获得各种资源所产生的所有潜在收入的全部增量;或者(2)这样的潜在利润存在,但改变现存安排的成本超过了这些潜在利润;或者(3)如不对制度环境作某些改变,就没有可能实现收入的重新分配时,制度均衡就存在。但这样的均衡未必是永久的,如果(1)安排创新的潜在收入可能会增加;(2)组织或操作一个新制度安排的成本可能会发生变化;(3)法律和政治上发生变化,当社会中出现这三种类型的动力时,制度均衡被打破,制度变迁就可能发生。

制度变迁的路径取决于初始条件和上述制度变迁的动力。初始条件包括政治、经济、文化等因素,不同的初始条件会导致不同的制度安排,即使制度变迁的动力相同。在制度变迁的动力的驱动下,制度变迁的主体根据各自的资源禀赋形成初级行动团体,如果有必要还会产生次级行动团体。初级行动团体是一个决策单位,这一单位可能是单个人或由个人组成的团体,他们认识到存在一些潜在收入,如果能改变安排的结构,这些收入就有可能增加。次级行动团体也是一个决策单位,是用于帮助初级团体获得收入所进行的一些制度安排变迁。行动团体根据制度变迁的收益与成本以及各自拥有的相对市场和非市场权力,选择对自己有利的制度安排。制度安排的形式从纯粹自愿的形式到完全由政府控制和经营的形式都有可能,在这两个极端之间存在着广泛的半自愿半政府结构。根据行动团体在制度变迁中作用不同可将制度变迁分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁。如果制度安排的变更、替代或创造是由个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的,则这种制度变迁称为诱致性制度变迁;如果是由政府命令和法律引入和实行的,则这种制度变迁称为强制性制度变迁。强制性制度变迁的主体是国家,国家在制度供给上除了具有规模经济优势之外,在制度实施及组织成本上也有优势。另一方面由于制度是一种公共品,制度供给是需要成本的,因而诱致性制度变迁中会存在搭便车行为,结果造成制度供给少于作为整体的社会最佳量,从而需要政府供给制度。但是政府是否供给制度取决于政府供给制度的成本和收益,只有收益大于成本的制度变迁才是可实施的。收益来自政府销售制度的收入,成本来自生产制度所消耗的费用。制度需求者购买制度时支付政府的制度销售收入,而制度需求者之所以愿意购买制度是因为利用政府提供的制度进行生产所得收入大于制度需求者支付给政府的支出,制度需求者利用制度进行生产所得的收入源于产品和要素价格的相对变化、技术的改进、市场规模的扩大等,利润沿着产品、要素市场 制度需求者 制度供给者这样的路径转移。政府强制性制度变迁虽能克服诱致性制度变迁中的搭便车问题,但会遇到统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚政治、集团利益冲突以及社会知识局限的困扰,从而出现政策失败,无效的制度

得到维持或者制度非均衡不能消除。

制度变迁的结果是新制度的形成，这种制度可能是一种安排，或者是一种制度装置。安排是管束特定行为相关系的一套行为规则，制度装置则是制度变迁中新制度安排的实施措施、设施、工具、人员等，当制度装置被用于新的制度安排时，行动团体就利用它们来获取现有制度安排所无法获取的利益。一项制度一旦形成，就会产生自我强化机制即路径依赖。沿着既定的路径，制度变迁可能进入良性循环的轨道，迅速优化；也可能顺着原来错误的路径下滑，被锁定在某种无效率的状态下。制度路径依赖的决定因素有两个：收益递增和不完全市场。如果没有收益递增和不完全市场，制度是不重要的。随着收益递增和不完全市场的增强，制度的自我强化机制就会起作用。(1)设计一项制度需要大量的初始设置成本，随着制度的推行，制度的初始设置成本被均摊，单位成本下降。(2)适应制度而产生的组织会抓住制度框架提供的获利机会，不断学习和改进制度。(3)组织之间相互配合，并进一步对制度投资，实现组织之间的协调效应。更为重要的是，一项制度的产生会导致一系列制度的产生，以补充和协调这项制度发挥效用，从而加强了该项制度。(4)随着以特定制度为基础的契约盛行，该制度持久下去的不确定性将减少，人们对制度的稳定性的预期反过来强化制度的稳定。(5)制度供给市场结构至关重要。如果制度供给市场是完全的、竞争的市场，制度供给商之间的竞争使得制度不断创新，以满足制度需求，制度需求在广度和深度上拓展开来，反过来在广度和深度上拓宽制度供给，制度的需求和供给相互促进，形成良性循环，制度变迁的轨迹连续有效，经济保持增长势头，不会出现发散和持久贫困。如果制度供给市场是不完全的，在开始阶段带来收益递增的制度会产生一些与现有制度共存共荣的组织和利益集团，这些组织和利益集团不会对制度进一步投资，而只会加强现有的制度，由此产生维持现有制度的政治组织，使无效的制度变迁的轨迹持续下去。无效制度压制了制度需求，制度需求的停滞反过来容忍无效制度供给，制度的需求和供给之间形成恶性循环，最终制度变迁的轨迹要么发生跳跃，呈现发散状态，要么锁定在低水平下，经济出现持久贫困。

中国邮政储蓄制度变迁源于邮政储蓄制度需求供给主体之间的关系，主体的动机以及各自相对的市场和非市场的影响力。需求和供给主体可能是合二为一的，也可能是分离的。本文在邮政储蓄制度变迁的讨论中关注以下对象：(1)邮政储蓄制度的参与者，主要包括国务院、邮政部、中国人民银行。从逻辑上看，邮政储蓄制度的参与者包括邮政储蓄制度的需求者和供给者。邮政储蓄制度的需求者包括居民，企业，政府。中国人民银行属于政府机构的一部分，由于其在金融领域独特的强势地位，它在邮政储蓄资金来源市场允许其他主体参与进来，但在运用市场将其他的需求者排斥在市场之外。邮政储蓄制度的供给者包括国务院、邮政部、中国人民银行。邮政部和中国人民银行是相互独立的单位，有着各自的利益，共同提供邮政储蓄的制度供给。但是它们都是国务院下属的部门，它们的权力来自国务院的授权，得到国务院的支持成为维护部门利益的前提。因此，邮政部和中国人民银行是邮政储蓄制度的创新者、组织者和实施者，国务院成为邮政储蓄制度的最后裁定者。但是，整体利益是由部分利益组成的，国务院在通盘考虑整体利益的同时，必须关注邮政部和中国人民银行两个部门或者说集团的利益，以获取它们对整体利益的支持，邮政部和中国人民银行在服从整体利益的同时，力图从国务院得到更多对本部门的支持，邮政部和中国人民银行都有使自己的部门偏好上升成国务院偏好的动力。由于邮政储蓄的制度供给者是政府和政府机构，我国邮政储蓄制度变迁就属于一种强制性制度变迁。制度需求对制度变迁的影响可以通过制度供给的成本和收益发挥作用，因此，在制度变迁分析框架中，本文主要关注邮政储蓄制

度的供给者。(2)邮政储蓄制度的客体,包括邮政储蓄的制度安排和制度装置。邮政储蓄的制度安排指邮政部和中国人民银行达成的一系列的文件、协议。邮政储蓄的制度装置是实施邮政储蓄制度安排的具体组织、措施、手段等。(3)制度环境,包括初始条件、政治、经济体制等诸方面的因素。从三者的相互作用中,可以看到邮政储蓄制度变迁的路径及其蕴涵的逻辑。

三、中国邮政储蓄制度变迁

邮政储蓄在中国历史上叫做邮政储金业务。早在1908年,清政府在推行新政中,就试图开办邮政储金业务,并做了筹备工作。1918年11月,中华民国政府颁布了《邮政储金条例》。1919年6月,公布了《邮政总局经理邮政储蓄章程》。1919年7月,在北京、上海等11个大城市开办了邮政储金业务。1930年3月,交通部将储汇局和邮政局分开,在上海成立邮政储金汇业总局,直属交通部。1931年7月,公布《邮政储金法》。邮政储金汇业局除办理原中华邮政的邮政储金、汇兑、保险(后改称保价邮件及包裹)、代收货价等业务外,还大量经营买卖股票、抵押放款等银行业务,被称为"邮政银行"。1935年11月,国民政府颁布《邮政储金汇业局组织法》,将邮政储金汇业总局改为邮政储金汇业局,直属邮政总局,管理全国邮政储金汇兑业务。1942年7月,邮政储金汇业局纳入被称为"四行两局"的官僚资本金融垄断体系中。新中国成立后,政务院财经委员会于1949年11月决定,由邮政系统接管邮政储金汇业局,在中国人民银行统一指导下进行工作。1950年6月,财政经济委员会指示撤销邮政储金汇业局,并清理结束业务。邮政对储蓄业务作为受银行委托而代理的业务来经营,代办银行个人储蓄和非经营性的群众团体的存款等,所收储金额全部转存人民银行,由银行付给利息,后又改为按每月存款平均余额付给代理手续费。1953年9月起,停止代理储蓄业务。1986年4月又恢复邮政储蓄。本文所讨论的邮政储蓄制度变迁专指1986年以后的邮政储蓄制度变迁。

1. 中国邮政储蓄制度变迁的路径

中国邮政储蓄制度变迁经历了三个阶段:

(1)1986～1989年存款缴存制。这个时期的制度安排是①邮政储蓄业务由邮电部统一管理。②邮政机构吸收的储蓄存款是中国人民银行的信贷资金来源,全部缴存人民银行统一使用。③邮政机构对储户支付的利息,由人民银行按实际支付数定期拨付;邮政机构缴入人民银行的储蓄存款,不再计算利息。办理邮政储蓄业务所需的备用金,由当地人民银行根据实际需要,每年核定后预拨给邮政机构,不计收利息。人民银行根据邮局缴存的储蓄存款按月累计日平均余额付给2.2‰的手续费,由开户银行每月结计,按季付款,手续费率暂定三年不变。④邮政储蓄必须贯彻执行国家的金融方针政策和有关法律规定。

(2)1989～2003存款转存制。为有利于邮政储蓄长期稳定发展和加强人民银行、邮电部门内部的核算与管理,将邮电部门办理邮政储蓄向人民银行缴存存款的业务关系改变为转存款关系,即邮政储蓄由邮电部门自办,邮电部门在人民银行开立活期存款帐户和长期存款帐户,吸收的储蓄存款转存人民银行,人民银行按照邮电部门在人民银行存款帐户余额的累计积数对邮电部门支付转存款的利息和保值储蓄贴息,活期存款帐户的存款按活期储蓄存款利率每年计付一次;长期存款帐户的存款按年利率13.5%计息,每季末计付一次。如遇国家统一调整利率,邮政储蓄转存款利率亦作相应调整。保值储蓄贴补利息,仍由人民银行按实支付。停止支付邮政储蓄手续费和提供备用金;储户的存款利息由邮电部门支付;邮电部门获得的利差即为经营收入。1997年12月

21 日将长期与活期存款两类帐户合并，实行资金转存统一帐户制，统一按季计息。

(3)2003 年 8 月至今存款自主运用制。2003 年 9 月人民银行推出了关于邮政储蓄体制改革的初步方案。方案采取了新老资金划断的方式，以 2003 月 8 月 1 日为界，以后新增加的邮政储蓄转存人民银行的部分，执行金融机构在人民银行的准备金存款利率，这部分存款还可以由邮政储汇局自主运用，利率由市场决定。运用的途径包括：进入银行间债券市场参与债券买卖、依程序申请成为国债和政策性金融债券的承销团成员、与中资商业银行和农村信用社办理大额协议存款、与政策性银行合作开展部分中间业务。8 月 1 日以前的老转存款由人民银行暂按现行转存款利率 4.131 计息。

2. 邮政储蓄制度变迁的内在逻辑

20 世纪 70 年代末年中国经济体制已经偏离制度均衡点，作为其中的重要组成部分——金融制度也面临制度变迁的压力。退一步说，假设当时金融制度是均衡的，当金融制度的外部制度环境发生变化时，金融制度均衡也不能保持下去。因为一项制度变迁会提出另一项制度变迁的要求，最终整个制度系统会发生变化。由于众所周知的政治、意识形态的改变，1978 年以后中国的经济环境也发生变化。对 1986～1989 年邮政储蓄制度安排影响较为显著的因素有：第一，居民收入不断增加，国民收入分配向个人倾斜，社会闲散资金日益增多，需要更多的金融中介积聚资金，支持生产发展如表 1。在 1978 年以前的计划经济时期，投融资体制是以财政为主，银行为辅，一家银行包揽天下，纵向而非横向分配资金的体制。经济资源集中在国家手中，国家既是储蓄者又是投资者，居民储蓄很少，是单纯的消费者。在这种环境下，银行成为财政出纳，金融体制与当时经济环境相适应。1978 年以后，国家手中的经济资源相对减少，居民相对增多，储蓄者和投资者分离，原有的大一统的金融体制不再适应需要，需要更多的将储蓄和投资联系起来的金融中介。

表 1　1978～1989 年财政收入占国内生产总值的比重

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
财政收入占国内生产总值的比重(%)	31.2	28.4	25.7	24.2	22.9	23.0	22.9	22.4	20.8	18.4	15.8	15.8

资料来源：2001 年中国统计年鉴。

(2)中国人民银行恢复和增加了一些金融中介，但仍不能满足实体经济对金融中介的需求。我们可以通过 1980 年代以来国家银行的机构和人员的扩张来看实体经济对金融中介的需求力度。1981 年国家银行年末机构总数 47251 个，年末职工数 685483 人，1986 年国家银行年末机构总数 67626 个，年末职工数 1006808 人，5 年内分别增长 1.43 和 1.46 倍，如表 2。

表 2　1981～2000 年国家银行年末机构总数和年末职工数

年份	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
年末机构总数(个)	47251	48925	49687	53898	58364	67626	79619	98076	94563	116947
年末职工数(人)	685483	704077	732499	847000	924828	1006808	1122404	1204009	1343310	1421724
年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
年末机构总数(个)	123356	120622	138862	151985	160142	157365	158395	148847	140270	125449
年末职工数(人)	1499823	1617430	1769196	1876285	1922984	1919739	1932632	1908604	1818045	1717121

资料来源：1985～2001 年中国金融年鉴。

(3)资金融通困难,资金紧张。1978年各项存款-各项贷款为-715.5亿元,1986年各项存款-各项贷款为-2236.1亿元,增长3.12倍。如表3。

表3 1978～1989年国家银行信贷资金来源、运用 单位:亿元

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983
各项存款	1134.5	1339.1	1661.2	2035.6	2369.9	2788.6
各项贷款	1850	2039.6	2414.3	2764.6	3180.6	3589.9
各项存款-各项贷款	-715.5	-700.5	-753.1	-729	-810.7	-801.3
年份	1984	1985	1986	1987	1988	1989
各项存款	3583.9	4264.9	5354.7	6517	7425.8	9013.9
各项贷款	4766.1	5905.6	7590.8	9032.5	10551.3	12409.3
各项存款-各项贷款	-1182.2	-1640.7	-2236.1	-2515.5	-3125.5	-3395.4

资料来源:1985～1990年中国金融年鉴。

(4)对金融中介的巨大需求引起了社会各阶层对金融中介的供给,各阶层的初始条件不同,拥有的资源禀赋不同,因此形成不同的金融中介。如中央政府、地方政府、政府相关部门、民间个人或组织等办的各种各样的金融机构。这其中有合法的也有非法的,有直接金融中介也有间接金融中介等。邮电机构也具有办理金融的资源优势:至1986年拥有遍布全国城乡的53000个邮电局、所,拥有遍及城乡400万公里投递路线的10多万投递人员,有四通八达的电信网路,可以利用其他邮电业务发展邮政储蓄,有办理金融业务的历史等。但是在金融中介供给市场中国人民银行是一个垄断者,掌握着金融中介供给的审批许可权,任何不经过中国人民银行批准的金融中介都属于非法的金融机构,邮电机构要经营金融业务必须和中国人民银行合作。另一方面,中国人民银行利用邮电机构的网络经营金融业务所耗费的成本要大大小于单独成立一家金融机构所耗费的成本,双方的合作会带来双赢的局面。在潜在利润的激励下,中国人民银行和邮电部形成第一行动集团,由于两者都属于国务院下属的政府机构,国务院是重大决策的最后裁定者,国务院作为第二行动集团帮助第一行动集团获得潜在利润。接下来的问题是两者如何分割潜在利润,由于中国人民银行在金融中介供给市场处于强势地位,利润的分配向中国人民银行倾斜。表现在:第一,邮电机构只有吸收存款权,而没有资金运用权。1978～1989年国家银行信贷资金的贷款一直大于存款(如表3),资金运用权是稀缺资源,中国人民银行将资金运用权抓在手里。第二,沿袭了1950年代初的做法,邮政储蓄定位为中国人民银行的代办机构,中国人民银行可以根据邮政储蓄的绩效决定其去留。作为补偿,邮政储蓄由邮电部统一管理,中国人民银行支付邮政机构一定的手续费。对邮电部来说,这种制度安排是合算的,因为中国人民银行支付的手续费远大于邮电机构吸储的实际费用,邮政储蓄的开展均摊了邮电机构的固定成本,发挥了邮电机构的规模效应。

1986年中国人民银行和邮电部达成的制度安排为以后邮政储蓄的发展奠定了基本框架。这种安排达到了双赢的结果。1989年邮政储蓄拥有网点15609个,储户7451万户,业务人员37970人,存款余额100.8亿元,分别比1986年增长5.58,33.4,3.79,18倍,在1985～1989年的通货膨胀中,邮政储蓄作为中国人民银行的基础货币起到了紧缩通货的作用(如表4)。但是这种安排的期限是短暂的,表现在中国人民银行支付给邮电机构的手续费率暂定三年不变。这种制度装置隐含着双方三年后要重新协商。由于金融中介仍不能满足实体经济对金融中介的需求(如表2),资

金仍然紧张(如表 3),通货膨胀压力大(如表 4),中国人民银行所面对的资金需求压力没有得到缓解。这种压力反映在中国人民银行的资产负债表上表现为财政借款、银行信贷和现金发行的居高不下。1987～1989 年间,中国人民银行的预算借款/ 资产总额为 13 %,12 %,12 %,银行贷款/ 资产总额为 72 %,73 %,73 % 左右,发行货币/ 负债总额为 40 %,48 %,43 %。中国人民银行仍能从邮政储蓄中获得潜在利润。另一方面,存款缴存制不利于邮政储蓄的长期发展,1988 年邮政储蓄拥有 11702 万户,1989 年拥有 7451 万户,下降了 4251 万户,为有利于邮政储蓄长期稳定发展和加强人民银行、邮电部门内部的核算与管理,中国人民银行和邮电部 1989 年达成协议,邮政储蓄由邮电部门自办,将邮电部门办理邮政储蓄向人民银行缴存存款的业务关系改变为转存款关系,中国人民银行按照邮电部门在人民银行存款帐户余额的累计积数对邮电部门支付转存款的利息。

表 4　1978～2003 商品零售价格指数　　单位:%

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
商品零售价格指数	100 .7	102	106	102 .4	101 .9	101 .5	102 .8	108 .8	106	107 .3	118 .5	117 .8	102 .1
年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
商品零售价格指数	102 .9	105 .4	113 .2	121 .7	114 .8	106 .1	100 .8	97 .4	97	98 .5	99 .2	98 .7	99 .9

资料来源:2001 年、2004 年中国统计年鉴。

1986 年和 1989 年的两个制度安排为邮政储蓄的发展开辟了广阔的空间。这充分表现在邮政储蓄的网点、储户总量、存款规模、银行卡发行量和储蓄市场占有率方面。邮政储蓄收益呈现规模递增的态势。但是 1990 年代中期以后中国人民银行的收益成本发生了逆转。第一,金融中介的规模在收缩,1996 年国家银行年末机构总数达到 160142 个,2000 年下降到 125449 个,减少了 31916 个(如表 2)。金融中介在总量上显示出供给大于需求,中国人民银行借助于邮政机构吸储的动力减弱。第二,金融中介的存款余额大于贷款余额,资金存在部分闲置,1995 各项存款余额首次超过各项贷款余额 3324.2 亿元,2003 年各项存款余额超过各项贷款余额 49059.36 亿元,如表 5。

表 5　1990～2003 金融机构各项存贷款　　单位:亿元

年份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
各项存款	14012 .6	18079	23468	29627	40472 .5	53862 .2	68571 .2
存款 - 贷款	- 3668 .1	- 3258 .8	- 2854 .9	- 3316 .1	- 337 .6	3324 .2	7418 .4
年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
各项存款	82390 .3	95697 .9	108778 .9	123804 .4	143617 .2	170917 .4	208055 .6
存款 - 贷款	7476 .2	9173 .8	15044 .6	24433 .3	31302 .5	39623 .47	49059 .36

资料来源:1991～2003 年中国金融年鉴,2004 年中国统计年鉴。

第三,出现通货紧缩。1997 年商品零售价格指数为 100.8 %,2003 年为 99.9 % (如表 4)。第四,邮政储蓄制度与中国人民银行的货币政策相抵触,大大减小了货币政策的效果。中国人民银行利用多种政策工具增加货币发行,但邮政储蓄把增加的基础货币送回中国人民银行。中国人民银行充分认识到这一点,并在 2001 年《上半年货币政策分析》的报告中指出,“1998 年以来,邮政储蓄保持了年平均增长约 20 % 的快速增长势头。由于邮政储蓄是全额转存中央银行的,邮政储蓄增加越多,基础货币来源就会越多,但在中央银行基础货币投放渠道狭窄,无法及时用出去的情况

下,就会造成邮政储蓄增加越多,中央银行被动紧缩力度越强的政策效果。”第五,随着邮政储蓄规模的扩大,其对金融市场运行的影响也越来越大,更需要中国人民银行加强监管,但1989年的制度安排规定了邮政储蓄由邮电部门自办,而且邮政储蓄业务和邮政业务的会计帐务不是分立的,中国人民银行难以对邮政储蓄进行有效监管。中国人民银行认识到如果能够改变1989年的制度安排,至少会减少自身的损失。但是1997年后的制度调整却不利于中国人民银行。表现在:第一,1997年中国人民银行与邮电部及国务院有关部门通过协商,提出了邮政金融管理体制改革的总体思路,即把邮政金融部门改组为自主经营、独立核算、自负盈亏、自我约束的金融法人实体。1999年国务院已原则同意中国人民银行提出的关于改革邮政储蓄、汇兑管理体制的意见,但随后不了了之。第二,当商业银行的准备金利率大幅度下调时,邮政储蓄转存款名义利率呈现出“刚性”,居高不下,中国人民银行再贷款年利率和邮政储蓄转存款实际利率倒挂,邮政储蓄转存中国人民银行越多,中国人民银行损失越大(如表6)。究其原因,我们推测可能是邮政部游说国务院的结果。自从邮政储蓄开办以来,邮政机构成为1986、1989年银邮协议的既得利益者,由于邮政储蓄制度供给市场是不完全竞争市场,邮政机构力图维持现有的制度安排,为此需要寻求上级政府部门的政治支持。1999年邮政和电信分拆,全国邮政亏损179亿元,负债95亿元,在建项目资金缺口210亿元。国家推出“8531”计划,从1999年起每年分别向邮政补贴80亿元、50亿元、30亿元、10亿元,邮政部提出“三年扭亏,五年步入良性发展轨道”的计划。中国人民银行实际上承担了本应由财政承担的补贴。但是这种损失的承担是有时间限制的,更为重要的是,在1989年的银邮协议中,中国人民银行埋下了一个制度装置,即“如遇国家统一调整利率,邮政储蓄转存款利率亦作相应调整。”但转存款利率调到什么水平双方当时并没有一致的协议,从而扣住了邮政部的命门。三年以后,即2003年8月,中国人民银行启动这个装置,解决了中国人民银行再贷款年利率与邮政储蓄转存款实际利率倒挂问题,同时放宽邮政储蓄资金运用渠道,邮政储蓄步入自主运用资金阶段。

表6 邮政储蓄转存款利率 单位:%

时间	居民年存款利率	邮政储蓄转存款名义利率	邮政储蓄年转存款实际利率	邮政储蓄名义利差	邮政储蓄实际利差	商业银行准备金年利率	央行再贷款年利率	央行再贷款年利率-邮政储蓄转存款年实际利率
1997-12-21	5.67	7.452	7.6628	1.782	1.9928	7.56	9.36	1.6972
1998-03-25	5.22	7.218	7.4157	1.998	2.1957	5.22	7.92	0.5043
1998-07-01	4.77	6.6429	6.8102	1.8729	2.0402	3.61	5.67	-1.1402
1998-12-07	3.33	5.922	6.0548	2.592	2.7248	3.24	5.13	-0.9248
1999-12-21	2.25	4.6008	4.6808	2.3508	2.4308	2.07	3.78	-0.9008
2002-02-21	1.98	4.347	4.4184	2.367	2.4384	1.89	3.24	-1.1784
2003-01-01	1.98	3.847	3.9029	1.867	1.9229	1.89	3.24	-0.6629
2003-08-01	1.98	1.89	1.9034	-0.09	-0.0766	1.89	3.24	1.3366

注:邮政储蓄转存款名义利率按季计算,将其按复利计算可得出邮政储蓄年转存款实际利率。

资料来源:1998~2003年中国金融年鉴,2004年中国统计年鉴。

四、中国邮政储蓄制度安排的未来走向

李玮曾提出邮政储蓄制度安排的四种方案:(1)恢复邮政储蓄对中国人民银行的存款缴存关

系，按实际利息支出计价并合理计付手续费；(2)维持现行资金转存关系，中国人民银行合理确定邮政储蓄资金价格；(3)改变邮政储蓄资金归属，将其以合理价格划归农信社和政策性银行；(4)建立邮政储蓄银行，邮政储蓄资金价格由市场决定。第一种方案是回到 1986 年中国人民银行和邮政部达成的制度安排状态，第二种方案是回到 1989 年中国人民银行和邮政部达成的制度安排状态，第三种方案是 2003 年中国人民银行和邮政部达成的制度安排状态，也就是目前的邮政储蓄制度安排状态。第四种方案是回到 1999 年中国人民银行提出但后来不了了之的制度安排状态。第一种方案和第二种方案已经失去存在的基础，邮政部能稳赚不赔，但中国人民银行不能从中获取潜在利润，因而不可能实施。第四种方案有利于中国人民银行，但不利于邮政部，因为一旦成立邮政储蓄银行，就属于金融机构，统一归中国人民银行管辖，邮政部门将失去一项稳定的收入。从《中国金融年鉴》公布的历年邮政储蓄的机构、人员、网点、存款余额的统计资料中可以看出，邮政机构对邮政储蓄的各种投入基本上是在 1996 年之前完成的，存款余额的快速增长是 1996 年之后的事，也就是说 1996 年之前是邮政机构的投入时期，1996 年之后是收获时期，如果成立邮政储蓄银行将使得邮政部为中国人民银行做了“嫁衣”，最终这个方案未能实施。目前实施的第三种方案建立在 1989 年的银邮协议的基础上，照顾到邮政部的利益，又做了突破性的安排，即邮政资金可以自主运用。

从邮政储蓄制度变迁的历史可以看出，未来邮政储蓄制度安排需要遵循以下原则：(1)有利于中国人民银行或从中国人民银行分立出去的银监会的监管。(2)照顾邮政部的利益。(3)有利于制度安排中产生新的利益集团——邮政储蓄机构。只有三者利益兼顾，制度的帕累托改进才能实现。这里涉及到如下几个问题：首先，邮政储蓄和邮政部、中国人民银行或银监会之间的关系。2003 年的存款自主运用制解决了邮政储蓄和中国人民银行之间的关系，但没有解决邮政储蓄和银监会之间的金融监管关系。造成这种状况的原因在于邮政储蓄和邮政部之间的关系没有理顺。按照现在的制度安排，邮政储蓄是邮政部的一个部门，邮政储蓄和邮政业务捆绑在一起，邮政储蓄的会计没有完全独立开来，这就给金融监管带来困难。即使邮政储蓄的会计帐务和邮政业务分立，金融监管的实际效果也值得怀疑，因为邮政储蓄机构的人事权掌握在邮政部手里，银监会对邮政储蓄违规人员的处罚缺乏足够的威慑力。因此，从中国人民银行或银监会的金融监管角度考虑，邮政储蓄应从邮政部分离出来。其次，邮政机构的主业是邮政，这个产业具有公共品和外部性特点，市场机制不能完全发挥作用。目前，邮政机构靠邮政储蓄的赢利来弥补邮政主业的亏损，如果邮政储蓄从邮政机构分离出来，邮政机构的亏损如何弥补？我们认为，一是要靠邮政机构自身的改革减少亏损，二是财政补贴，三还要靠邮政储蓄。现在邮政储蓄补贴邮政是一种“暗补”，未来可以让邮政机构控股邮政储蓄，作为所有者之一分享邮政储蓄的利润。这样在理清邮政部和邮政储蓄之间关系的同时维护了邮政部的利益。最后，如何保证邮政储蓄机构的健康发展。第一，邮政储蓄从邮政机构分离出来并不意味着邮政储蓄的发展不需要邮政部的支持。事实上，邮政储蓄的优势在于邮政。离开了邮政的实物流、信息流、货币流和邮政品牌，邮政储蓄就没有存在的理由。但是两者又不能完全等同，必须成为相互独立的法人实体。因为邮政储蓄经营的是金融业务，应按照企业化方式运作，否则就构成对其它金融企业不公平的竞争优势，扰乱金融市场秩序。邮政储蓄和邮政部分开之后能够合作的关键在于邮政部能控股邮政储蓄，邮政储蓄利用邮政资源可以获得其它金融企业所没有的优势，邮政部愿意继续支持邮政储蓄是因为邮政储蓄的发展所带来的收益最终会以利润的方式落入它的手中。第二，邮政储蓄业务是实行综合制还是单一制。综

合制指邮政储蓄机构除办理储蓄、汇兑及代理业务之外,还代理个人贷款、股票、保险等资产类业务,单一制指邮政储蓄机构将吸收的资金交给政策性银行使用。2003年的制度安排接近单一制,但这不意味未来邮政储蓄机构的走向只有这一条路径。目前的制度安排秉承着过去,在缺乏资产管理人才、经验、市场等资源禀赋的条件下,这种安排是稳健的,但随着环境的变化,综合制也是可能的,在1949年以前的近半个世纪,我国实施的正是综合制。

参考文献:

[1] 李 玮.对中国邮政储蓄制度安排的审视与思考[J].金融研究,2000,(10).
[2] 汪 洋.邮政储蓄、政策性金融与中央银行货币政策[J].当代财经,2004,(5).
[3] 杜惠芬.邮政储蓄制度下货币乘数的漏损效应分析[J].财贸经济, 2004,(4).
[4] 蔡友才."第五大金融机构"何去何从——我国邮政储蓄体制问题实证研究[J].经营管理者, 2003,(5).
[5] 唐 成.中国的政策性金融和邮政储蓄的关系的研究[J].经济研究, 2002,(11).

Theory Analysis on China Postal Savings Institutional Change

PAN Chao-shun, CHENG Kun

(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: While China postal savings system becomes the sixth financial organization, it has been widely criticized. These criticism originate from special institutional arrangement of postal savings, and it becomes a focal point. This paper indicates the logic in the institutional arrangement of postal savings, partly answers the reason of this arrangement, points out its unstability and works on its evolution. This paper draws the following conclusion that the present institutional arrangement of postal savings evolve the past inevitably, the parato's improvement of postal savings institution can be realized in the future only when its supplier's benefits are taken care of.

Key Words: china postal savings; institutional change; institutional arrangement