

对我国邮政储蓄发展的回顾及制度思考

计国忠

(华东师范大学 商学院, 上海 200062)

摘要: 邮政储蓄是我国典型的国有企业, 自恢复运营以来发展迅速, 但是问题也随之出现。而从03年8月开始邮政储蓄面临了新的发展环境与规则。本文试图以此作为邮储发展的分切点, 对邮政储蓄的发展作一简要回顾, 阐述其运行轨迹。同时探求邮政储蓄制度变革中存在的深层次原因。笔者认为, 邮政储蓄制度的存在和发展与不完全合同和政策性金融两个因素关系密切。

关键词: 邮政储蓄; 制度变迁; 不完全合同; 政策性金融

中图分类号: F840

邮政储蓄在中国的发展由来已久, 但从1986年恢复之后, 迅速发展, 成为研究中国金融和制定金融政策的一个不可忽视的领域。由于其体制安排有别于正规的金融机构, 所以其快速发展的合理性受到了很多人的质疑。在这种质疑延续了相当长的时间之后, 邮储终于面临变革¹。这打破了邮政储蓄一直靠吃转存利率过日子的幸福生活。笔者认为, 对于邮政储蓄而言, 这预示它的“美好时代”的结束。对其发展作一简要回顾, 并尝试着探究其内部发生的制度机理, 将会有一定的理论与实践意义。

一、邮政储蓄的由来及其发展

1、邮储的发展背景

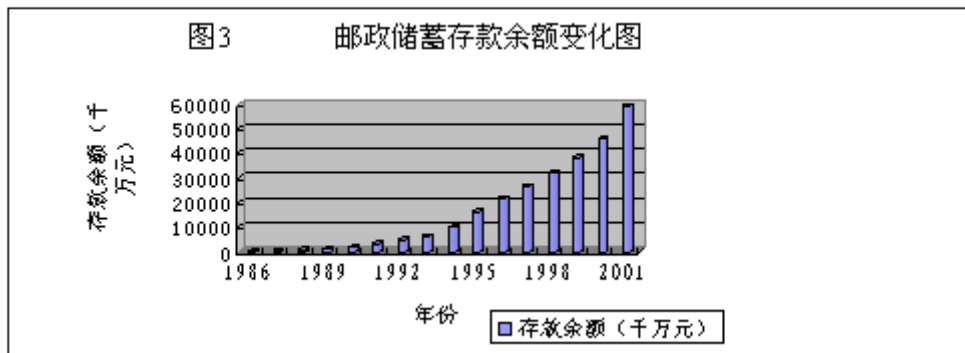
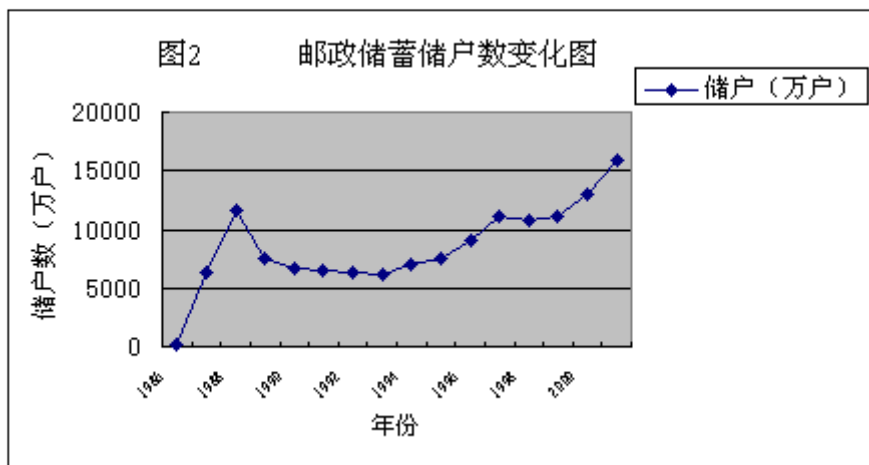
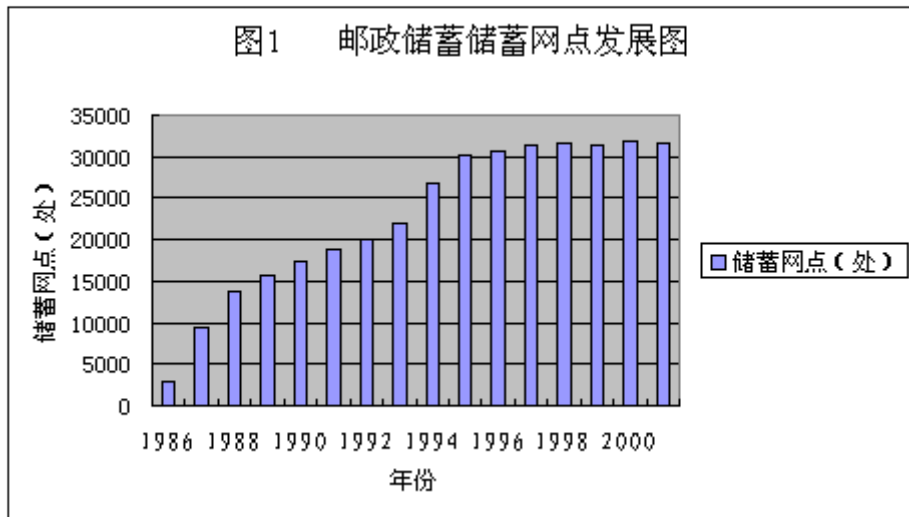
我国的邮政储蓄业务可追溯至19世纪末20世纪初。早在1898年1月22日, 清政府就开办了邮政汇兑业务。1918年中华民国政府颁布了《邮政储金条例》。1919年6月又公布《邮政总局经理邮政储蓄章程》。同年7月1日, 在北京、上海、南京等11个大城市首次正式开办邮政储蓄业务。²

1930年3月, 南京政府在上海成立“邮政储金汇业总局”, 与邮政总局平行, 直属当时的交通部; 1931年7月, 颁布了《邮政储金法》。1935年, 因储汇局与邮政局的业务时有交叉, 两局合并, 成立“邮政储金汇业局”。新中国成立后, 该局由邮政部门接收, 1950年6月机构编制被取消, 1953年9月邮政储蓄业务停办。³

1986年1月27日, 根据国务院指示, 原邮电部和中国人民银行联合下发《关于开办邮政储蓄业务联合通报》。经北京、上海、天津、广州12个城市试点, 同年3月10日, 部行签订《关于开办邮政储蓄的协议》, 从4月1日起, 全国各地邮局按照协议合同, 分期分批的恢复了邮政储蓄事业。《中华人民共和国邮政法》(1986年12月2日通过) 及《邮政法实施细则》(1990年11月2日发布) 规定, 邮政储蓄、邮政汇兑是邮政企业的法定金融业务。

2、邮储的发展历程

邮政储蓄在短短的十几年间, 发展迅速, 储蓄网点数、储户数和存款余额都保持着良好的增长势头, 如下图所示:



资料来源:《中国金融年鉴》1987-2002年各期资料整理

1991年原邮电部在全国范围内开始计划实施“绿卡工程”。1993年正式启动,1994年10月即联通了北京、上海和大连,并正式发行了绿卡储蓄卡。至2002年5月,绿卡储蓄卡持卡人已达2130万,发卡规模列全国银行业第五位,卡户存款余额226.8亿元。⁴

另外,邮政储蓄还发展了电子化网点,随着其采用电子化的速度加快,电子化网点的设立也很惊人(如表1所示)。这些电子化网点更加促进了邮政储蓄业务量上升。

表1 邮政储蓄电子化网点发展图:1993-2001年

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
电子化网点	1746	4920	9300	13248	17760	28116	N.A	25824	28219

资料来源:《中国金融年鉴》1987-2002年各期资料整理

二、邮储发展中存在及引发的问题

我国邮政储蓄迅速增长的同时，也暴露出了相当多的问题，在一定程度上影响了正常的金融秩序。这些问题主要表现在以下几个方面：

1、邮储部门吸储过程中不正当竞争行为时有发生。提高或变相提高存款利率，进行不正当竞争的现象日趋严重，出现了边查边犯、屡查屡犯的现象。近年来，邮政储蓄机构揽存经营的手法也不断翻新。此外为了增强储蓄人员的揽存动力，有些邮政储蓄部门还把储蓄余额与储蓄人员的工资、奖金待遇挂起钩来。

2、吸收非储蓄资金以套息。邮储部门吸收不属于储蓄存款性质的非储蓄资金，转存人民银行，套取利息。这些手段主要有：“公款私存”，即用个人名义吸收企事业单位存款；“汇兑资金转储蓄”，通过延期汇兑，擅自以转存的方式强行将个人邮政汇兑款直接转入邮政储蓄，或者用汇兑资金垫付储蓄备用金，来增加储蓄余额。这也反映了邮储经营中业务交叉，资金相互占用，核算不规范的问题。

3、邮储从业人员业务素质偏低，金融法制意识淡薄。在整个邮政储蓄的业务人员中，绝大部分是因邮政传统业务萎缩、人员富余而调配过来的原投递或其他人员，他们几乎没有受到过金融业务的正规培训，导致现有的邮政储蓄的操作人员的业务水平低，仅限于应付简单的正常存取业务。⁵同时邮储管理人员的金融法律、法规、规章制度等相关基础知识比较贫乏。

4、邮政储蓄的发展也引发了一些相关的问题。首先在广大的农村地区，邮政储蓄由于其高额的储蓄利息，要比农村信用合作社、农行更具吸引力。而且，邮递员更成了“流动的储蓄车”，能把新的信息带给偏远的农户。再加之近年来，银行贷款权限上收，农村地区银行的分支机构撤并，更加剧了邮储对农村资金的抽取。但这些资金却不能够在当地发放贷款，这造成了农村地区甚至是县域地区的资金外流，不利于当地经济的发展。

表2 农村储蓄网点、农村储蓄存款分别占总额的百分比

年份	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
农村储蓄点占比	0.633	0.698	0.700	0.681	0.669	0.646	0.638
农村存款占比	0.242	0.279	0.349	0.338	0.334	0.331	0.343

资料来源：《中国金融年鉴》1987-2002年各期资料整理

其次，邮政储蓄的资金作为货币政策中基础货币的组成部分，规模太大，对央行来说难以控制。同时，资金从流通中上收，减少了流通中的现金，使货币政策的传导机制减弱。

再次，近几年国内经济形势与86年相比有了极大的变化，主要的矛盾不在于通货膨胀，而在于通货紧缩，主要原因是内需不足；邮储在农村地区抽离大量资金，势必会对当地经济发展产生冲击，对于广大农民的消费也产生反面影响，不利于整体经济的发展。

三、邮政储蓄问题的直接原因

邮政储蓄自身存在和引发的这些问题，都源于央行与邮储之间的制度安排。笔者认为，至少有两个原因对问题的产生负有相当根本性的责任。

（一）利率问题

与其他国家做法不同，新中国从一开始构建就确定邮政储蓄资金的去向是中央银行，资金计价标准包括利息及手续费。邮政储蓄与中央银行的资金关系与价格确定经历了三个发展

阶段6: 第一阶段为1986—1989年底, 实行资金全额缴存制, 即邮局逐日向当地人行据实缴存资金, 人行除承担拨付邮局计付储户的存款本息外, 并按协议每季支付邮政储蓄存款日均余额0.2%的手续费。第二阶段为1990年初—1997年, 为了有利于邮政储蓄的长期稳定发展, 加强资金的核算与管理, 将邮政储蓄资金缴存人民银行改为转存人民银行, 实行资金转存、比例分配制。即邮局在当地人行直接开立长期与活期存款账户, 按邮政储蓄总余额的93%与7% (1996年5月以后改为80%和20%) 核定长短期存款的比例权数, 长期存款按季计息, 活期存款按年计息, 人行向邮政储蓄机构停止提供备用金和计付手续费。第三阶段从1997年12月21日至今, 实行资金转存、统一账户制。即邮政储蓄资金仍然全额转存, 对开立在人行行的长期与活期存款两类账户进行合并, 不再区分比例, 统一按季计付利息。在各个时期, 邮政储蓄资金的缴存和转存业务均在央行的各分支机构发生, 资金动用权则集中于总行。

尽管价格确定机制经过了三阶段变化, 但是有一点没变, 即邮储的转存利率始终高于商业银行的再贷款利率、银行准备金利率等, 邮储始终享受着最优厚的利差。

央行从1996年开始至2002年连续8次下调了存贷款利率, 银行业资金的存贷差逐渐缩小, 唯有邮政储蓄的转存款计息利率仍保持在较高的水平上。金融机构在人民银行的准备金存款利率从8.82%降至1.89%, 降低了6.93个百分点, 降幅达78.57%, 而邮政储蓄在人民银行的转存款利率只由10.53%降至4.347%, 降低了6.183个百分点, 降幅仅为58.72%, 两者降幅相差20个百分点。尽管要求降低邮储转存款利率水平的呼声较高, 但2002年2月人民银行第八次降息, 邮政储蓄转存款利率下调0.2538个百分点, 还低于该次降息金融机构一年期存贷款利差下调0.27个百分点的水平。邮政储蓄享有的转存款利率空间仍然过大。

表3 八次降息银行存贷款利差与邮储转存款利差对照表 单位: %

时间	1996.5.1	1996.8.23	1997.10.23	1998.3.25	1998.7.1	1998.12.7	1999.6.10	2002.2.21
存款利率一年	9.18	7.47	5.67	5.22	4.77	3.78	2.25	1.98
贷款利率一年	10.98	10.08	8.64	7.92	6.93	6.93	5.85	5.31
利差	1.8	2.61	2.97	2.7	2.16	2.61	3.6	3.33
邮政储蓄转存款利率	4.17	4.17	4.17	7.218	6.6429	5.922	4.6008	4.347
	10.53	10.53	7.452					

1、注: 从1997年12月21日起实行统一的邮政储蓄转存款利率, 按季结算, 每季末月的20日为结息日, 之前分为活期和长期两个账户分别计息。

2、资料来源: 转引自孟建华, 《关于邮政储蓄“零风险”经营的思考与建议》, 金融纵横, 2002.8。

对邮政储蓄按季计息, 形成名义利率与央行实际年付利息利率即邮政储蓄实际年收益率之间的级差, 进一步加剧了资金计价的不合理。现行储蓄利率政策规定: 邮政储蓄定期存款到期利随本清, 一次计付; 活期按年计息, 定期结转。而人民银行对邮政储蓄机构则按其转存的整个余额按季结息, 全年累计对其本利和结息四次, 相当于计付复利, 提高了实际付息率。以4.347%为例, 按季付利的情况下, 实际收益率为4.442%。

但是与这种收益相对应的却是“零风险”。邮储部门不经营贷款业务, 而只是纯负债业务, 他们根本无需担心吸收的储蓄“贷”不出去、“存贷差”、“坏账”等, 央行就是它的顾客, 且“需求量极大”, 信誉极好。

因此, 高额的无风险利差收入导致了邮储的吸储激励。最直接的后果是邮政部门采用各种手段揽储并乐此不疲。

2、监管问题

除了利率的刺激之外, 监管困难也是造成问题产生的一个原因。按照金融机构管理条例

的有关规定，人民银行对邮政储蓄机构实行不完全的金融监管，监管内容主要包括市场准入、业务合规性稽核检查等，但对高级管理人员的任职资格未作报批要求，对其财务状况难以监控，实际监管处于半游离状态。

对邮政储蓄机构及其从业人员违规吸储的行为处置难。按现行有关金融法律法规，人民银行对邮政储蓄部门的监管对象是县（市）邮政局所属邮政储蓄所及其负责人，而其负责人是身兼二职，既负责邮政汇兑业务又负责邮政储蓄业务，监管处于两难境地，再加上该负责人并无经营决策权，因而对真正应承担违规责任的人员无法实施处罚。

人民银行一般也不要求邮政储蓄的部门负责人参加金融系统联席会议，而受邮政和储蓄混业经营的影响，人民银行也不能对邮政储蓄的负责人进行任职资格审查，所以即使邮政储蓄有违规经营行为，人民银行也仅是进行通报和罚款而已，难以追究有关负责人的责任，以至《金融违法行为处罚办法》和《关于对金融机构违法违规经营责任人的行政处分决定》等重大金融法规难以适用到对邮政储蓄的监管中去。

因此，金融法律法规对邮政储蓄约束的软化，是邮政储蓄部门的违法违规经营屡禁不止、有恃无恐的最直接原因。同时，邮政储蓄机构的主管部门又属于非金融部门，导致实施处罚难操作。

四、对邮政储蓄更深层次的制度分析

通过对于中国金融体制的变革的考察，我们能够发现，邮政储蓄的角色改变和其行为路径，有比其表面制度缺陷更深的原因。其问题的产生和延续是某种制度的结果。下文中笔者试图从两个方面出发剖析这种制度原因。

1、不完全合约

从微观的就事论事的角度而言，我们可以把邮政金融后天的行为路径看成是不完全合约的一种表现。

不完全合约一般用于对于合约制度的分析上，指合约在订立时存在着很多没有规定好的事项，使合同的订立存在着先天的“漏洞”。这种先天的漏洞在后天的发展过程中表现出了极大的局限性：合约的某一方极有可能会产生机会主义行为，利用这个漏洞侵害另一方的利益，而由于合同事先没有做出规定，被侵害方也难以利用法律来维护自己的权益；或者，假设不存在道德风险和机会主义行为，当交易双方在遇到合同上没有规定的情况时，两者可能再要进行谈判，导致了交易成本的上升。因此，不完全合约使得合同的订立面临风险或者交易成本的上升。

由于央行和当时的邮电部是隶属于不同的部门，各自存在目标收益函数，因此，两者之间的“合作”可以被认为是一种“合约”行为。双方都承担各自的责任和义务。例如，在1986年3月10日，双方签订《关于开办邮政储蓄的协议》中规定，邮政机构利用其“邮局点多、面广”的优势吸收存款，“全部缴存人民银行统一使用”。而“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千分之二点二的手续费，由开户行每月结计，按季付款”。

但是我们不难发现这个“合约”是存在问题的。第一，非常明显，这份合约的订立背景是在带有“计划经济”的模式下进行的，带有强烈的行政化色彩，与完全市场化的“合约”是绝不相同的。它是在“国务院关于积极开办邮政储蓄的指示”下，“经中华人民共和国邮电部和中国人民银行商定的”，同时认为“邮政机构办理储蓄业务是一项利国利民的重要措施”。这使得这项合作从一开始就受到了行政命令和计划经济的限制。

第二，在两者商定的协议中，存在很多没有规定好的问题。例如，邮政机构是否可以无限制、采用各种手段吸储。由于定位于一种“利国利民”的优良行为，订立的合约中没有考虑反面问题，这才使得邮政部门在面临邮电分离后的经营压力和高额转存利息的吸引下，采取了各种不正当的手段吸储，属于典型的道德风险行为。

再例如，在监管问题中，由于合约规定“邮政储蓄业务由邮电部统一管理”，尽管央行在具体的业务上可以监督邮储部门，但是如上文所述，在人员的安排上和财务监察上，都处于很被动的地位，使得合约的执行变得相对不透明，惩罚措施也难以有效采取。

在这种带有行政色彩的不完全合约下，央行对于邮政部门的执行行为不能有效监管，使得邮政部门有机会采取不符央行利益的措施，而央行却无法阻止。

2、政策性金融与邮政储蓄

在不完全合同产生之后，政府有条件在以后时间中修改合同，使其完善，更符合市场“交易”的原则。然而，通过对于邮政储蓄改革的过程的观察，我们看到的是邮政储蓄一直处在一个优越的地位，而央行一直是在“贴钱”购买邮储的上缴存款。邮政储蓄的转存利率与央行的再贷款资金利率是倒挂的。为何央行不改变这样的情形呢？

当我们把我国“政策性金融”的特色纳入我们的考察范围之后，便能找出一个可能的解释。

我国从20世纪80年代开始了国有企业的改革历程。国有企业由于一直躺在国家温暖的怀抱之中，得到了“预算软约束”的照顾，因此普遍缺乏自生能力，已经走到了亏损的边缘，有的甚至已经资不抵债（但也不会破产）；而它们的改革和发展必然需要资金来支持。否则，没有国有金融体系天经地义地维系国有企业资金流动血脉的通畅，没有国有金融天经地义地为国有企业的改革保驾护航，改革占国民经济主导地位的国有经济、改革占市场经济体制主体地位的国有企业，将是不可想象的。

在这方面，中央不得不给予资金。而资金从哪里来？这将是留给央行的一个大难题。“金融剩余”是揭开这一难题可行的答案。在中国金融剩余形成的路径中，一开始选择了“强财政、弱金融”的发展道路，但到最后面临了“财政收入减少”的问题，不得不终止。而迄今为止，中国也都没有找出一条依靠从财政税收来实现金融剩余的有效途径。尤其是在改革开放以来，国民收入向个人部门大量倾斜的条件下，个人收入所得税征收机制未能得到相应确立，税收作用并不明显。而金融制度将是一种较好的替代税收制度的方法；随着储蓄动员越来越加强，它的作用也越来越明显。而四大国有专业银行的作用也就显得愈发突出。

但用金融制度产生金融剩余也出现了问题。首先，四大国有专业银行的发展中，国家给它们的注资越来越少，他们的资产负债比率非常的高；其次，国有专业银行由于政策性放款，其不良资产比率迅速上升，进一步影响其发展；再次，四大国有专业银行要向商业银行转变，要做好同外资银行竞争的准备，必须市场化经营，这意味着国家在资金的运用上不能那么“堂而皇之”了；最后，各种非国有银行的出现使国家依靠国有银行所掌控的金融剩余也相对缩小了。

在这种情况下，央行就想到了利用发展邮政储蓄来弥补金融剩余的“减少”。同时，也利用这些资金来为专业银行注资，为国有企业改革提供资金。

但央行考虑的不仅仅是国有企业和国家专业银行，还考虑了政策性银行的发展。作为三家国家政策性银行的国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行，其发展都面临较大的问题，其中以中国农业发展银行较为典型。

政策性银行需要投入大量的运用资金。而其资金来源，按国际惯例有两种办法可以解决：一是通过财政手段划拨资金；二是通过金融手段，依靠债券发行获得资金。但是，特别是农业发展银行的资金筹措，却需要向人民银行再贷款来解决。分析其主要理由是：（1）当时财政的严重赤字根本无力为政策性金融提供大量资金；（2）农业发展银行与其他两行相比，向商业性银行发行金融债券来筹措资金比较困难。所以，从当时的实际情况考虑，作为中央银行不得不挑起为农业发展银行提供资金援助的重担（唐成，2002）。农发行在2000年末的负债构成中，人民银行的贷款就占到了92.90%。

由此可以推测，央行高价吸收邮政储蓄的资金，其中一部分原因是将邮政储蓄吸收的存

款资金作为基础货币的一部分，通过再贷款的方式充入政策性银行，尤其是农发行。

通过以上的论述，笔者认为，央行长时间没有“重签合同”，是出于对于补贴国企改革、国有专业银行资产重组以及注资农业发展银行等政策银行的考虑，换言之，央行从政策性金融的角度权衡，认为以高额转存利息吸纳邮储的存款资金是符合其目的的，在此情况下，达到了一种容忍与均衡的局面。

而之所以在最近有所改变是因为邮储的发展产生了外部性，它的超常规发展阻碍了地方经济的发展。适当限制邮储的发展，对于整个国民经济而言，是一种福利的改进。当这种力量冲击原有的均衡时，其原来的运行机制就会发生变化。但是央行自身的目的和意图还是存在的，由此央行也就在自身利益与地方利益之间寻求一个均衡的解。而这个解的寻求可能还将持续一段时间。

五、小结

邮政储蓄的发展经历了一个突飞猛进的时期，而其中产生了较多的亟待解决的问题。问题根源于其制度安排，而这种制度安排事实上又分成表面和内部深层次两个方面。通过探究之后我们发现，邮政储蓄的发展与中国的计划指令特色与国有企业和银行、进而和政策性金融存在相当复杂的关系。在没有外部力量的干预和刺激下，基本形成了一个稳定的环境；但是当存在问题过多与影响到外部利益集团时，这种均衡就会被打破。当把对这种问题的思考上升到一定高度时，我们发现很多问题带有一定的普遍性。相信邮政储蓄制度还将面临变革，因为现在它还不处于一个均衡的状态。

参考文献:

- [1]陈光伟.论我国邮政储蓄的制度缺陷[J].上海金融, 2001, (1).
- [2]程文焱.我国的邮政储蓄事业已在全国铺开[R].中国金融年鉴, 1987.
- [3]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).
- [4]孟建华.关于邮政储蓄“零风险”经营的思考与建议[J].金融纵横, 2002, (8).
- [5]唐成.中国的政策性金融和邮政储蓄的关系研究[J].经济研究, 2002, (11).
- [6]王立延.邮政储蓄明正言顺吃利差? [N]经济学消息报, 2002, (41).
- [7]吴言.蓬勃发展中的中国邮政储蓄绿卡业务[N], ISI China, May 22, 2002.
- [8]张智富, 曹军新.建议对各级邮政收支立即进行国家审计[N], 经济学消息报. 2002, (46).
- [9]张杰.中国国有金融体制的变迁分析[M], 经济科学出版社, 1998.

Review and Institutional thoughts on the development of postal savings

JI Guo-zhong

(Business School of East China Normal University, Shanghai, 200062, China)

Abstract: There are some problems in the rapid development of the postal savings since being resumed. And from early August of 2003, the postal savings are coming to meet new environment and regulations. This paper will take it as a turn, and make a brief review about its development to illustrate its track, in order to seek for the foundation reason for the transition of the postal savings system. The author believes that the existence and development of postal savings is related with the incompletely contract and policy-based finance.

Keywords: postal savings; institutional changes ; incompletely contract ;policy-based finance

收稿日期: 2004-06-01;

作者简介: 计国忠 (1979-), 男, 江苏苏州人, 华东师范大学商学院世界经济硕士研究生。主要研究方向: 国际金融。

¹央行于2003年发出通知, 宣布自2003年8月1日起, 邮政储蓄新增存款转存人民银行部分按照金融机构准备金利率 (1.89%) 计付利息。

²程文焱. 我国的邮政储蓄事业已在全国铺开, 中国金融年鉴1987年。

³王立延. 邮政储蓄明正言顺吃利差?, 经济学消息报, 第511期 (2002年第41期)。

⁴吴言. 蓬勃发展中的中国邮政储蓄绿卡业务, ISI China, May 22, 2002.

⁵张智富, 曹军新. 建议对各级邮政收支立即进行国家审计, 经济学消息报, 第515期 (2002年第46期)。

⁶李玮. 对中国邮政储蓄制度安排的审视与思考, 金融研究, 2000. 10.