
XINDAI ZHENGCE DAOXIANG
XIAOGUO PINGGU LILUN YU SHIJIAN

信贷政策

导向效果评估理论与实践

刘士余 © 编著

 中国金融出版社

信贷政策导向效果 评估理论与实践

刘士余 编著



中国金融出版社

责任编辑：孙 霄

责任校对：潘 洁

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

信贷政策导向效果评估理论与实践 (Xindai Zhengce Daoxiang Xiaoguo Pinggu Lilun Yu Shijian) / 刘士余编著. —北京: 中国金融出版社, 2014. 7
ISBN 978 - 7 - 5049 - 7544 - 7

I. ①信… II. ①刘… III. ①信贷政策—研究—中国 IV. ①F832. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 106087 号

出版

发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 35

字数 496 千

版次 2014 年 7 月第 1 版

印次 2014 年 7 月第 1 次印刷

定价 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7544 - 7/F. 7104

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

本书编委会

主 编：刘士余

副 主 编：郭庆平

执行副主编：谢 多 纪志宏 林建华 吴显亭

编委会成员：（以姓氏笔画为序）

王佑元	马贱阳	刘本定	杨红员
杨育宏	陈志远	陆巍峰	李学武
郑雪然	赵 宏	徐剑波	高 兵
黄 敏	谢 伟	廖鹤琳	薛丽娜
戴 俊			

序言 Preface

信贷政策属于政府公共政策的重要组成部分，是中国人民银行根据国家宏观调控和产业政策要求，着眼于调控金融机构信贷资金投向的比例、结构和期限，实现信贷资金优化配置并促进经济结构调整的宏观经济政策。

改革开放以来，我国信贷政策围绕服务于国家宏观调控的大局，服务于发展和完善社会主义市场经济体制，服务于构建社会主义和谐社会的制度需要，出台了一系列政策措施，积极鼓励和引导金融机构优化信贷投向，促进我国产业结构的调整与升级和区域经济的协调发展，全面做好“三农”、小微企业、贫困地区和弱势群体等民生金融服务工作。

随着社会主义市场经济的不断发展，以及分业经营、分业监管体制的形成，人民银行与时俱进，不断调整信贷政策的调控理念、手段和实施方式。信贷政策正在从过去主要依托行政干预逐步向市场化的调控方式转变，特别是对于信贷政策中的限制性和禁止性内容，人民银行如何加强信贷政策的导向力，促使金融机构认真贯彻执行，就显得越来越重要。

从2008年起，中国人民银行探索借鉴国内外公共政策管理理论和经验，在全国推动实施信贷政策导向效果评估制度，以评估为抓手，提升信贷政策管理的科学性和有效性，引导金融机构进一步为实体经济发展提供优质金融服务，进行了大量有益的探索和实践。经过近年来的探索发展，已经初步形成全国统一开展涉农和中小企业信贷政策导向效果评估（从2014年起，中小企业信贷政策导向效果评估调整为小微企业信贷政策导向效果评估）、各地自行开展综合或其他专项信贷政策评估的格局。信贷政策导向效果评估制度成为间接引导金融机构改善实体经济金融服务的一条新路，也为相关公共政策开展政策执行效果评估、提升政策引导作用提供了有益的借鉴，对于有效践

行十八届三中全会提出并强调的“使市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用”的执政理念，也不乏探索和启示作用。

信贷政策导向效果评估既是公共政策全新的研究领域，需要撷取公共政策研究的精华加以运用，也是我国中央银行信贷政策实施手段与时俱进的重大创新发展，是一项长期性制度建设工作的。为进一步推动该项制度的发展完善，我们本着理论指导实践的原则编写了此书，对公共政策、政策评估、信贷政策等方面的理论基础和相关实践经验进行了广泛借鉴和探讨研究，在此基础上诠释了我国信贷政策导向效果评估的理论设计原理，全面梳理总结了信贷政策导向效果评估的制度体系构建和实践操作，并提出下一步完善制度的思路和设想。期望借由此书抛砖引玉，促进信贷政策导向效果评估的理论和实践都能更上一层楼。

刘士余
二〇一四年四月

目录 Contents

上篇 公共政策和政策评估的一般理论

■ 第一章 公共政策理论概述/ 2

第一节 公共政策的基本概念/ 2

第二节 公共政策过程/ 8

第三节 公共政策分析/ 17

■ 第二章 公共政策评估理论概述/ 21

第一节 公共政策评估的基本概念/ 21

第二节 公共政策评估研究的发展历程/ 23

第三节 公共政策评估研究的发展趋势/ 31

第四节 我国公共政策评估研究的发展现状/ 34

■ 第三章 公共政策评估方法概述/ 36

第一节 公共政策评估主要方法介绍/ 36

第二节 主要定性方法介绍/ 37

第三节 主要定量方法介绍/ 38

第四节 评估方法变化趋势/ 45

■ 第四章 其他国家和地区的公共政策评估实践借鉴/ 47

第一节 其他国家和地区的主要经济体公共政策评估实践概况/ 47

第二节 日本政府政策评估体系借鉴/ 50

第三节 台湾地区高等教育专项评估经验借鉴/ 59

第四节 美国《社区再投资法》的经验借鉴/ 62

■ 第五章 我国公共政策评估实践介绍/ 69

第一节 我国公共政策评估实践概况/ 69

第二节 高新技术产业政策评估经验借鉴/ 75

第三节 知识产权政策评估经验借鉴/ 82

第四节 银行执行外汇管理规定情况考核经验借鉴/ 89

中 篇 信贷政策的理论基础和实践

■ 第六章 信贷政策理论解析/ 98

第一节 信贷政策的内涵及定位/ 98

第二节 信贷政策的功能和手段/ 106

第三节 信贷政策的管理和实施/ 108

■ 第七章 国外信贷政策经验借鉴/ 112

第一节 国外主要信贷政策实践介绍/ 112

第二节 国外典型信贷政策手段和工具介绍/ 119

第三节 国外信贷政策经验的启示和借鉴/ 122

■ 第八章 信贷政策与其他公共政策的关系/125

第一节 信贷政策与货币政策/ 125

第二节 信贷政策与产业政策/ 128

第三节 信贷政策与财政政策/ 133

第四节 信贷政策与金融监管政策/ 136

■ 第九章 我国信贷政策的发展与创新/ 142

第一节 我国实施信贷政策的必要性/ 142

第二节 我国信贷政策制度的现状和发展/ 145

第三节 我国信贷政策产品和服务方式创新/ 161

第四节 我国信贷政策实践的经验总结/ 166

第五节 我国信贷政策实施方式的创新与发展/ 171

下 篇 信贷政策导向效果评估实践

- 第十章 信贷政策导向效果评估背景及设计原理/ 180
 - 第一节 信贷政策导向效果评估的背景及必要性/ 180
 - 第二节 信贷政策导向效果评估的主体与对象/ 183
 - 第三节 信贷政策导向效果评估的流程与操作/ 188
 - 第四节 信贷政策导向效果评估的类型/ 193
 - 第五节 信贷政策导向效果评估结果的应用/ 195
- 第十一章 信贷政策导向效果评估体系概述/ 199
 - 第一节 信贷政策导向效果评估制度发展/ 199
 - 第二节 信贷政策导向效果评估体系构建/ 205
- 第十二章 中小企业信贷政策导向效果评估实践/ 213
 - 第一节 中小企业信贷政策导向效果评估背景/ 213
 - 第二节 中小企业信贷政策导向效果评估政策框架/ 216
 - 第三节 中小企业信贷政策导向效果评估实践/ 223
 - 第四节 中小企业信贷政策导向效果评估效果/ 228
 - 第五节 中小企业信贷政策导向效果评估完善和发展/ 230
- 第十三章 涉农信贷政策导向效果评估实践/ 235
 - 第一节 涉农信贷政策导向效果评估背景/ 235
 - 第二节 涉农信贷政策导向效果评估政策框架/ 237
 - 第三节 涉农信贷政策导向效果评估实践/ 244
 - 第四节 涉农信贷政策导向效果评估效果/ 247
 - 第五节 涉农信贷政策导向效果评估完善和发展/ 250
- 第十四章 综合信贷政策导向效果评估实践——以江苏省为例/ 253
 - 第一节 综合信贷政策导向效果评估背景/ 253
 - 第二节 综合信贷政策导向效果评估政策框架/ 254
 - 第三节 综合信贷政策导向效果评估实践/ 273
 - 第四节 综合信贷政策导向效果评估效果/ 279

第五节 综合信贷政策导向效果评估完善与发展/ 282

■ 第十五章 助学贷款政策评估实践——以北京市为例/ 285

第一节 助学贷款政策评估背景/ 285

第二节 助学贷款政策评估政策框架/ 286

第三节 助学贷款政策评估实践及效果/ 292

■ 第十六章 灾后重建金融政策评估实践——以四川省为例/ 296

第一节 开展灾后重建金融政策评估的背景/ 296

第二节 灾后重建金融政策评估的政策框架/ 299

第三节 灾后重建金融政策评估的实践及效果/ 302

附 录

■ 附录一 信贷政策导向效果评估典型案例剖析/ 308

案例1: 框架统一化 参评差异化——上海市综合信贷政策导向效果评估做法与成效/ 308

案例2: 创新机制 上下联动——湖北省开展信贷政策导向效果综合评估的做法与成效/ 329

案例3: 以评估结果促地方政府支持——福建省泉州市中小企业信贷政策导向效果评估的做法与成效/ 335

案例4: 突出“新”字 注重“实”字——河北省保定市定兴县涉农信贷政策导向效果评估的做法与成效/ 342

■ 附录二 信贷政策导向效果评估主要政策汇编/ 347

(一) 全国性政策/ 347

中国人民银行关于试点建立信贷政策导向效果评估报告制度的通知
(银发〔2008〕29号)/ 347

中国人民银行关于开展涉农信贷政策导向效果评估的通知
(银发〔2011〕181号)/ 349

中国人民银行关于开展中小企业信贷政策导向效果评估的通知

(银发〔2011〕185号) / 370

中国人民银行关于推广试用信贷政策导向效果评估信息系统软件
有关事项的通知(银发〔2011〕235号) / 392

中国人民银行关于进一步做好涉农和中小企业信贷政策导向效果
评估工作的通知(银发〔2012〕107号) / 395

关于做好2012年度涉农和中小企业信贷政策导向效果评估工作的
通知(银市场〔2013〕2号) / 398

中国人民银行办公厅关于开展2013年度涉农和小微企业信贷政策
导向效果评估工作的通知(银办发〔2014〕36号) / 413

(二) 部分地方性政策 / 442

天津市: 关于印发《天津市中资银行业金融机构货币信贷政策执
行指数评估指引》的通知(津银发〔2012〕256
号) / 442

北京市: 关于修订《北京辖区信贷政策导向效果评估方案》的通
知(银管发〔2011〕214号) / 459

湖北省:

关于印发《湖北省金融机构执行信贷政策效果评估办法
(试行)》和《2010年湖北省金融机构执行信贷政策效果
评估标准(试行)》的通知(武银发〔2010〕117
号) / 477

关于印发《2013年湖北省金融机构执行信贷政策效果评估标
准》的通知(武银办〔2013〕117号) / 485

四川省:

关于建立四川省金融机构执行灾后重建信贷政策效果评
估制度的通知(成银发〔2008〕168号) / 494

关于开展灾后重建信贷政策现场评估的通知(成银办发
〔2008〕328号) / 499

关于开展灾后重建信贷政策效果中期评估工作的通知
(成银办发〔2009〕265号) / 501

关于开展灾后重建信贷政策效果中期现场评估工作的通知
(成银办发〔2009〕269号) / 506

关于开展2010年灾后恢复重建信贷政策效果评估工作的通知
(成银办发〔2010〕245号) / 512

河北省:

关于印发《河北省绿色信贷政策效果评价办法(试行)》
的通知(银石发〔2009〕116号) / 517

关于开展河北省绿色信贷政策效果评价工作的通知(银
石发〔2009〕117号) / 522

江苏省淮安市:

关于印发《〈关于金融支持淮安加快苏北重要中心城市建
设的指导意见〉贯彻落实效果评估暂行办法》的通知
(淮安银发〔2014〕1号) / 526

河北省保定市定兴县:

中国人民银行定兴县支行涉农信贷政策导向效果评估定
性指标数量化测评实施细则(定银发〔2011〕14
号) / 537

■ 主要参考文献 / 539

■ 后记 / 546



上篇 公共政策和政策 评估的一般理论

第一章 公共政策理论概述

公共政策成为公共管理活动的重要内容和手段，主要源于当今社会解决日益复杂的公共问题的客观需要。公共政策的决策体系是一种开放对话式的群体决策体系，它强调社会分权、政策分析、政策评估和决策中心多元化，强调公众对于重大社会决策的积极参与，具有决策程序不断下移的功能。

第一节 公共政策的基本概念

一、公共政策的概念

公共政策内生于对涉及公共利益的公共事务管理的需要，是为了规范和有效管理社会成员行为而制定特定规则的一种过程。对于公共政策的理解，中外学者分别提出一些比较有代表性的观点。伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）认为公共政策是由具有立法权者制定的，由行政人员执行的法律和法规，主要强调政策制定者和实施者两者的重要性。托马斯·戴伊（Thomas R. Dye）认为凡是政府决定做的或者不做的事情就是公共政策，这个定义强调了公共政策的表现形式，特别提出了“不做”的形式，但没有指出政府要做的事情与决定做的事情之间存在偏差。拉斯韦尔（Lasswell）与卡普兰（Kaplan）认为公共政策是一种具有目标、价值与策略的大型计划，这个定义强调了政策作为一种以特定目标为取向的行动计划，以及它与一般计划的差别。戴维·伊斯顿（David Easton）认为公共政策是整体社会价值的权威性分

配,这个定义从政治学原理出发,强调的是公共政策的价值分配功能。国内王传宏等学者认为,公共政策是社会公共权威部门在特定条件下,为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则。甘华鸣等学者认为,公共政策是指国家机关或执政党制定并实施旨在解决某一问题的具有权威性的行动准则。陈庆云学者则认为公共政策是政府依据特定历史时期的目标,通过对社会中各种利益进行选择与整合,在追求有效增进与公平分配社会利益的过程中所制定的行为准则。

我国还有学者对现有公共政策定义的不同观点进行了归纳分类,并综合提出了较为全面的定义。如,我国著名学者严强和王强在《公共政策学》中,将国内外有关公共政策的各种定义综合归类为以下三类:一是“管理职能型”的定义,该类定义的提出以伍德罗·威尔逊和戴维·伊斯顿为代表,将公共政策视为一种特殊的社会管理活动;二是“活动过程”的定义,该类定义的提出以托马斯·戴伊和詹姆斯·安德森(James E. Anderson)为代表,认为公共政策是一个为了处理某些公共问题和公共事物的活动过程;三是“作为准则”的定义,该类定义多由我国学者在借鉴国外公共政策学研究的基础上提出,认为公共政策是党和政府用于规范、引导有关机关团体和个人行动的准则或指南。

再如,黄维民等在《公共政策学》中,综合中外学者的论述提出,公共政策作为政府对公共利益与社会价值的再分配,是实施公共管理的主要途径以及维护公共利益的重要手段,是政府或公共权威以及非政府组织和社会公众在对公共事务共同管理的特定环境中,为处理公共事务、提供公共服务、实现公共管理、达到既定目标而制定和实施的公共行为方案、公共行为准则和公共活动策略的总和。

二、公共政策和传统政策的区别

公共政策作为公共管理的重要内容,并成为一种新的政策系统范式,诞生于20世纪50年代的美国,这与美国现代民主政治体制的确立有关。公共政

策与传统政策之间的差别在于公共政策更突出“公共”二字，具体体现在以下三个方面：

首先，公共政策和传统政策的决策体系不同。传统的政策是一种封闭式的个体决策体系，强调决策程序与过程的高度集中；而公共政策的决策体系是一种开放对话式的群体决策体系，它强调社会分权、政策分析、政策评估和决策中心多元化，强调公众对于重大社会决策的积极参与，具有决策程序不断下移的功能。

其次，公共政策和传统政策涉及的范围和内容不同。传统的政策所面对的社会管理范围较窄，政策所关注的对象和类型较为单一；而公共政策涉及的公共事务领域广泛，政策的类型更加细化，在整个政策过程中，利用政治学、公共行政学、社会学、管理学、系统科学、数学等多门学科知识，追求程序化的公平和效率，并越来越重视对公共政策项目的分析评估。

最后，公共政策和传统政策在价值取向上也存在较大差异。传统的政策在价值取向上强调效率与效能，追求“效率至上”原则；而公共政策的出发点和基本管理目标是实现公共利益的最大化，并通过在重大决策中给予公众更多的知情权、参与权和监督权，以期实现社会利益的协调和平衡，降低社会资源分配过程中的非公平性、非正义性，使公众真正从社会利益中受益。

三、公共政策的基本构成因素

根据现有公共政策理论，公共政策主要包含公共政策主体、公共政策客体、公共政策价值、公共政策资源、公共政策信息、公共政策工具六项因素。

（一）公共政策主体

公共政策主体是相对政策客体而言的，是在整个公共政策的运行周期中对政策问题、政策过程、政策客体主动施加影响的人员，既包括个人，也包括群体和组织。

（二）公共政策客体

公共政策客体是指公共政策发挥作用时所指向的对象，包括政策所要改变的状态、政策直接作用的人和事、政策所要调节的公众利益三个层面的内容，包括物和人两个方面。

（三）公共政策价值

公共政策价值是指政策主体在政策制定、执行和评估等政策过程各个环节中所坚持的行为价值取向，是政策目标确定的依据，也是公共活动中具有主观性指导作用的准则。公共政策价值具有主观性、发展变化性、非单一性等特点，当公共政策价值存在多元化的情况下，则需要进一步分清主次关系。

（四）公共政策资源

“巧妇难为无米之炊”，好的政策如果没有足够的资源支撑，也只能被“束之高阁”。只有当公共资源充足时，政策才能得以顺利实施。公共政策资源按照是否具备有形载体，可分为硬资源和软资源两种。硬资源指公共政策主体可以直接触摸到的、有形的、具有实体形态的资源，主要包括公共人力资源、公共财政资源和公共物力资源。软资源主要包括制度资源、组织资源、文化信息资源等本身不具有有形实体的资源。

（五）公共政策信息

公共政策信息是在公共政策过程中产生、传递和使用的，具有社会价值的信息。公共政策信息的流通方式大体分为三类：人际传播和交流、组织传播和交流、大众传播和交流。为了加强公共政策信息系统的管理，应做到以下三点：一是加强公共政策信息来源的管理；二是解决公共政策信息失真和不对称；三是要实现公共政策信息的公开化。

（六）公共政策工具

公共政策工具是政策主体为了推动政策的贯彻、落实所采用的一系列方法和手段。按干预程度的高低可将公共政策工具分为三类：强制性政策工具、自愿性政策工具和混合性政策工具。其中混合性政策工具是介于强制性和自愿性之间的一类政策工具。公共政策主体运用混合性工具主要是希望通过一