

The History of ECGD

90th Anniversary Edition

英国出口信用担保局

90 年

主编 景奉雷
译审 景奉雷
编译 程亮 濮昱



书馆

知识出版社

英国出口信用担保局90年

主编 景奉雷

译审 景奉雷

编译 程 亮 濮 昱

知识出版社

图书在版编目 (CIP 数据)

英国出口信用担保局 90 年 / 景奉雷, 程亮, 濮昱译著. —北京:
知识出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5015 - 8875 - 6

I. ①英… II. ①景… ②程… ③濮… III. ①出口 - 信用保险 -
保险组织 - 研究 - 英国 IV. ①F845. 616. 85

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 271173 号

策 划 人 郭银星

责任编辑 李 静

责任印制 魏 婷

封面设计 博越设计

出版发行 知识出版社

地 址 北京阜成门北大街 17 号 邮政编码 100037

电 话 010 - 88390093

网 址 <http://www.ecph.com.cn>

印 刷 北京佳信达欣艺术印刷有限公司

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 6

字 数 92 千字

印 次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5015 - 8875 - 6

定 价 46.00 元

本书如有印装质量问题, 可与出版社联系调换。

序 言

全球金融危机的阴霾尚未散去，危机再次提醒人们关注国际贸易中存在的风险，强调官方出口信用机构在风险缓释、促进出口方面的重要性。

说起官方出口信用机构，不得不提英国出口信用担保局。1919年，英国出口信用担保局作为世界第一家出口信用机构成立。在此后90多年的峥嵘岁月中，担保局经历了非比寻常的发展历程，收获了众多尊重和荣耀。担保局不仅有力地支持了英国的出口，还基本做到了总体收支平衡，其很多产品和技术也成为出口信用保险和贸易融资市场的标杆。担保局毫无疑问是全球官方出口信用机构中的佼佼者。

当然，在担保局90多年的发展历程中，辉煌之外也有争议和遗憾。其中，短期出口信用保险业务私有化就是最具代表性的事件。对于此事，国际出口信用保险业界目前尚无共识。但是，从稳定出口和及时充分发挥官方出口信用机构逆周期调控的政策性作用来看，“私有化”的效果并不好。2008年全球金融危机给我们的一条重要教训就是，不可高估私营市场承保意愿和能力的稳定性。重大危机到来之际，私营市场通常会过度反应，导致其承保能力一夜之间迅速蒸发。

相对于老牌先进机构英国出口信用担保局，中国出口信用保险公司可谓后起之秀。自成立以来的13年中，中国信保全体人员牢记使命，奋勇拼搏，目前已发展成为全球最大的官方出口信用保险机构，在履行政策性功能方面表现突出。当然，在肯定成绩的同时，也应清醒地看到，毕竟公司成立时间较短，在产品、技术和运行机制等方面与国际先

进同业仍有一定差距。为了使公司上下及相关方面更好地了解和吸收国际同业先进经验，伦敦代表处的同志组织编译了《英国出口信用担保局 90 年》一书，全面回顾了担保局 90 年的发展历程，并增加了对其主要事件的评论，是国内第一本集译、编、评于一体、全面介绍国际先进官方出口信用机构的专业书籍，兼具实用性和理论性，也有一定的史料价值。我相信，该书既会给公司的发展改革带来现实参考，也会给国内研究者以理论启发，从而在一定程度上促进我国官方出口信用机构和出口信用保险事业的发展。



中国出口信用保险公司总经理

2015 年 4 月于北京

鸣 谢

在本书即将付梓之际，特别感谢英国出口信用担保局授权我们翻译并出版发行此书。我们相信，本书将有助于加深中国各相关方面对政策性出口信用保险作用和官方出口信用机构功能的认知，也将有助于中英两国在政策性金融领域的交流与合作。

原书序

历史清晰地表明，英国出口信用担保局是个非比寻常的机构。90 年的岁月中，担保局经历了巨大的变化。可能并不是所有的变化都是好的，毕竟担保局要经常游走在公共和私营领域之间这个充满挑战的灰色地带。算起来，担保局身上背负的剧烈争议之多，几乎可以参选吉尼斯世界纪录了。

在人类发展的历史长河中，90 载的光阴或许很短，但对担保局这样一家政府机构兼做出口信贷业务的单位来说，却已显得相当漫长。回想自己四十多年来与担保局间的交往，作为外部客户和旁观者，但更多的则是作为内部一员，特别是 20 世纪 80 年代后期至 90 年代初期担任担保局首席执行官的 5 年，过往的一切仿佛历历在目。

人们总是倾向认为自己生逢峥嵘岁月，职业生涯充满困难和挑战。然而，回顾担保局诞生以来的不平凡历程，这段历史的确是充满了困难和压力：对于担保局来说，从来不曾或缺的一样东西就是挑战。

很多问题的产生是由担保局的法定地位和职责决定的。大部分时间里，政府都在要求担保局承保不被私营保险人和再保险人接受的风险，却同时要求它不能给财政和纳税人造成负担。政府指示要根据商业原则运作，可担保局却经常要在非商业领域施展身手，还必须同时接受威斯敏斯特¹和白厅²的管理和监督。出口商和银行寄望于担保局承担他们不愿或无法承担的风险，而财政部则希望永远不要动用国库的钱粮。同时，政府官员还希望担保局能让所有相关方都满意，包括后来开始活跃

1 指英国议会。

2 指英国政府。

的非政府组织和媒体。

作为曾经的伯尔尼协会主席和秘书长，以及国际出口信用保险业界咨询领域的专家，我也获得了从外部观察担保局发展的机会。毫无疑问，担保局已经成为世界信用保险市场的开拓者和领先者，以其丰富经验、专业技术和果敢抉择而在业内备受推崇。目前，出口信用保险和贸易融资市场中很多标准化产品、技术和协议都是担保局创造的。1991年，担保局推行短险业务私有化，打破了原有的业务模式，历史翻开了崭新一页。

历史上，担保局经常被视作典范。然而，现实世界是残酷的。近年来，担保局已经很少被其他同业机构视为效仿的对象，特别是当下金融危机肆虐，很多私营保险人不愿或无法为其客户提供保障，政府再次被业界强烈呼吁填补市场空白。担保局从短险市场退出使英国政府很难满足市场要求填补空白的需求。当然，从另一角度来看，这也是向私营保险机构和银行施加压力，要求它们尽可能满足客户的需求而非简单粗暴地把问题抛给担保局。

总而言之，担保局背后的故事引人入胜，其精彩程度、影响范围和重要性远超过部分人心目中只知道埋头支持出口发展的专业呆板的官方出口信用机构形象。担保局的发展历程直接印证了英国 20 世纪和 21 世纪初工业和金融服务业发展道路的崎岖艰难，还揭示了在剧烈动荡的政治舞台上，官方出口信用机构业务经营中永远面临的棘手问题和不确定性。

担保局的故事远未结束。下一篇章会更富挑战，也更加精彩。

马尔科姆·斯蒂芬斯 巴斯勋章

（1987—1991 担保局首席执行官）

伯尔尼协会秘书长贺信

帕特里克·克劳福德

首席执行官

英国出口信用担保局

伦敦 港汇广场 国际贸易中心 2 号

2009 年 10 月 5 日

亲爱的帕特里克

英国出口信用担保局 90 周年纪念 1919—2009

作为伯尔尼协会秘书长，我很荣幸地祝贺英国出口信用担保局 90 华诞。我相信，出口信用保险领域的每个人都会为这个大家庭中有担保局而感到高兴。

2009 年对于我们两家机构而言都是特别的一年，伯尔尼协会也正值成立 75 周年。

担保局创立于一战之后，是世界范围内首家官方出口信用机构。15 年后随着其他出口信用机构的成立，担保局作为伯尔尼协会的创始成员，为解决各类出口信用保险问题联合它们创立了平台。

在过去的日子里，我们两家机构在整个信用保险和出口信贷领域都发挥着引领作用。我们感激担保局在协助制定全球信用保险人和出口信用机构遵循的政策、条例和规范过程中做出的贡献。

担保局的历任领导人都对伯尔尼协会做出了重要贡献。他们担负起

协会主席、秘书长和委员会主席的责任，多次主办了年度会议和专项活动。我们诚挚感谢担保局的引领，为协会和行业的发展带来了成功。

当前，全球金融危机再次提醒人们关注国际贸易中存在的风险，强调信用保险人和出口信用机构在风险缓释、促进出口方面的重要性。鉴于出口商对信用保险人和出口信用机构需求的持续增长，毫无疑问，担保局将在支持英国出口方面继续发挥重要作用。

因此，无论作为个人还是代表伯尔尼协会，我都很高兴能够向担保局 90 华诞致以诚挚祝贺。希望担保局未来一帆风顺并保持一如既往的专业性。

真诚的

金柏莉·维尔

伯尔尼协会秘书长

目 录

序言	1
鸣谢	1
原书序	1
伯尔尼协会秘书长贺信	1
第一章 诞生	1
第二章 成立初期	3
第三章 二十世纪三十年代	5
第四章 战争年代	9
第五章 战后初期	12
第六章 二十世纪五十年代	14
第七章 二十世纪六十年代	16
第八章 二十世纪七十年代	20
第九章 二十世纪八十年代	26
第十章 二十世纪九十年代	36
第十一章 二十一世纪第一个十年	49
附	64

第一章

诞生

第一次世界大战前，世界经济和国际贸易形式似乎是为大英帝国量身定制，但战争打碎了这一切。我们今天所熟知的出口信贷在当年那个英国产品畅销全球的时代几乎无足轻重。尽管随着竞争对手尤其是德国和美国工业化的不断发展，英国在技术领域无与伦比的优势开始削弱，但由于国际贸易的快速扩张，庞大的市场需求使这种竞争的影响微不足道。

一战对于英国出口贸易的干扰体现在两方面。四年战争期间，英国工业忙于生产战争物资，海外客户被迫从其他地方寻找英国商品的替代品，同时，英国商品的缺失也激励了其他国家本土制造业的发展。因此，战后很多英国的传统市场已经开始制造以前从英国采购的商品，或转从其他市场采购。

事后想来，试图恢复 1914 年战前的英国国际贸易秩序，尤其是与自治领地区的贸易秩序已然不可能，但在当时却并非如此明显。历史学家记载英国严重错判了战后的贸易形势，没有主动适应新的贸易条件变化，而是坐等重回 1913 年。

英国出口信用担保局的成立某种意义上可以看作英国政府对国际贸易格局变化的认可。1919 年 6 月 21 日，英国正酝酿出台《海外贸易法案 1920》(Overseas Trade Act 1920)，当时的英国贸易委员会被授权提供信贷和保险以恢复海外贸易。作为法案的执行机构，英国政府设立了出口信用局 (Export Credits Department)，隶属于英国海外贸易部 (Department of Overseas Trade)。出口信用局成立时只有 13 名员工，还包括 3 名女佣。具有历史意义的是，法案规定，只有在征询咨询委员会

(Advisory Committee) 同意并获得财政部批准后才能提供贷款。同年，第一个由商人和银行家组成的咨询委员会成立，即今天出口担保咨询委员会 (Export Guarantees Advisory Committee) 的前身。

在为新成立的出口信用局选址时，前辈们选择了伦敦市中心巴辛豪街 73 号，而不是其他政府部门所在的白厅。这在某种程度上意味着这个新成立的部门是政府和商业的混合体，既是政府机器又要遵循商业原则。

战后，英国的纺织工业遭受沉重打击，失业率高企，英国政府急需利用出口信贷工具来促进出口，提高就业率。另外，英国也需要借此帮助受战争摧残的其他欧洲小国恢复经济，否则竞争对手很可能会乘虚而入，将英国永远逐出市场。

海外贸易法案的最初设想是一项临时性措施，信贷限额为 2 600 万英镑，可以支持的出口国家最初只有 10 个欧洲国家，随后又增加了一些被战争破坏的国家。信贷必须用于支持英国居民或在英国注册企业全部或部分在英国生产或制造的产品。

法案执行初期采取“预付款计划”(Advances Scheme)，出口信用局依据装船单据直接向出口商预付货值一定比例的现金，但这一做法很快停止，原因有二：一方面，欧洲经济复苏比预期的慢，而世界其他地区的贸易需求却在增加，英国出口商不愿在他们认为的高风险地区寻找买家；另一方面，这一机制的损失率很高。出口信用局累计提供的 175 万英镑的预付款中，最终损失 110 万英镑。于是，1921 年，“预付款机制”终结，代之以对买家出具的汇票的担保，即“第一担保计划”(First Guarantee Scheme)。该担保计划虽然实质上是项保险业务，但其允许在出口商仅需要融资的情况下为汇票提供全额担保。总之，担保机制到此正式粉墨登场了，并在不久直接导致出口信用局名称中加入“担保”二字。有趣的是，最初的担保并非是通过出具保单，而是在汇票上背书实现。

第二章

成立初期

在短暂试水出口融资业务之后，出口信用局开始进入缓慢持续的发展阶段。这个年轻的部门第一次崭露头角是在 1921 年的秋天。

第一担保计划最初的运行较为顺利，但国内严重的失业问题未能得到有效缓解，因此需要调整政策，加大担保计划的支持力度。1921 年，英国出台《贸易促进法案 1921》（Trade Facilities Act 1921），将担保计划覆盖的国别扩展至全世界，但英属印度、锡兰（今斯里兰卡）及远东地区和俄罗斯曾一度被排除在外。

随着覆盖范围的扩大，业务量也在缓慢上升，但出口信用局依然处于亏损状态。直到 1925 年，希尔斯委员会（Hills Committee）¹提出了一项全新的更广泛的担保计划，取消了此前在汇票背书的做法。1926 年，“第二担保计划”引入，同年，出口信用局正式更名为出口信用担保局，仍隶属于海外贸易部。

1927 年初，第二担保计划开始执行，允许出口信用担保局将无追索权的赔付比例提高至 75%，或者在有担保 / 追索权的情况下提至更高。出口信用担保局开始使用保险单，并且可以根据不同的贸易结构和不同的市场进行修改。而且，第二担保计划制定了条件标准，只要符合条件，无须审核海运提单和汇票就可获得保险。出口信用担保局和出口商都体验到了标准化的便利。

1 由国会议员梅杰·希尔斯任主席，1925—1926 年，向信用保险委员会负责。

1928年，第二担保计划还引入了一项新产品：银行担保。在银行担保产品下，出口信用担保局为出口商向银行出具一份无条件的还款担保，由银行向持有保单的出口商提供融资。这一产品虽一度大受欢迎，却因得不到足够支持而仅是昙花一现。此后的25年里，出口信用担保局再未尝试过出口融资活动。

在这一时期，出口信用担保局随着市场需求的增长而不断发展。根据当时的档案，第二担保计划推出后，前9个月的保险金额达到36.5万英镑，到1928年3月31日达到240万英镑，随后的一年达到480万英镑。1928年，出口信用担保局的员工达到70人，办公地点也扩展到巴辛豪街10号和邻近的国王街。也是在这一年，出口信用担保局为出口商提供的服务更周到了。出口信用担保局预见到，随着自身产品更为人知、更为人用，有必要在英国其他地方开设分支机构以更好地服务当地出口商。1928年，在曼彻斯特工商协会国王街办公室的一间屋子内，第一家分支机构设立了。随后是布拉德福德。第一家分支机构的选址也体现了出口信用担保局对纺织工业的持续关注。

第三章

二十世纪三十年代

二十世纪二十年代为出口信用担保局日后的发展提供了两条主线，从现金预付款到保险以及标准化、灵活性兼备的保险单。二十世纪三十年代则见证了出口信用担保局最显著的发展脉络之一：商业化运营。

出口信用担保局最初的发展并不顺利。二十世纪二十年代末，担保局承受着英国国会下议院大量严厉的审查。1928年4月30日的一份指定委员会报告指出，1919—1921年的“预付款计划”造成110万英镑的损失，大部分损失都是由一笔亚麻交易造成。尽管随后指定委员会承认现行担保计划对支持出口贸易的作用，但认为仍然需要对担保局进行仔细审查。这一时期，担保局每年都要派员参加公共账户委员会会议，解释每一笔赔款支出。

1929年，一份由奥托·尼梅尔爵士任主席的委员会报告彻底扭转了此前的局面。报告从更积极的方面看待此前担保局承受的损失，认为担保局在发展过程中经历了一系列无人触及的领域，也不得不为此付出代价。尼梅尔也承认担保局仍处在试验阶段，但正因为如此，才有必要更快体现试验的价值，尽可能在没有政府的支持庇护下运营发展。报告随后还给出了一系列建议，不仅封住了批评者的口，还为担保局以后的角色奠定了坚实的基础。其中最重要的建议就是，担保局要依据商业原则运行，并且编制一系列会计报表。1930年4月1日，出口信用担保局成为独立机构。

这一时期，担保局的产品也出现了一项重大改变，从违约即付到证实买家丧失偿付能力后才能赔付。在赊销方式下，不需存在像汇票一样

的单据来证明买家在指定日期无条件的付款承诺。而且，即使有汇票，经验表明，违约即付的机制也会为担保局带来本不应由其承担的损失。担保局还担心，国外法庭并不总是认可汇票无条件付款义务的性质，而允许买家就货物的质量和其他原因提出抗辩。1931年和1932年，担保局推出了一系列担保买家破产的产品。直到多年以后，担保局才再次使用违约即副产品。

从偿付能力担保到下一项重大创新只用了很短的时间。人们已经意识到（尼梅尔的报告也提出过），担保局作为机构成功的关键在于能够保证有足够的业务收入来支付合理的费用。经验表明，以单个交易为基础的保险机制，风险逆向选择是不可避免的。引入综合保险（whole turnover or comprehensive insurance）覆盖出口商的全部业务以分散风险是合理的。1931年，第一份综合保单（whole turnover policy）面世，1932年7月，标准版的综合保单也出现了。综合保单的原理还带动了“信用限额”概念的产生。

下一项重大发展是在1933年，担保局首次进入汇兑风险领域。1931年秋天，英国放弃了黄金本位制，各国开始实行外汇管制，结果导致很多买家尽管有足够的当地货币也无法兑换到英镑以支付到期贷款。此项风险，尽管未必造成实际损失，至少也会造成严重的拖延。担保局通过提供担保帮助出口商渡过难关，如果出口商在贷款支付日到期后6个月仍未收到货款，则担保局会以英镑支付货款。1933年，第一份汇兑风险保单承保了一笔出口巴西的业务。第二年，随着德国政府实行了更严格的外汇管制措施，汇兑限制作为通用条款被引入综合险保单。保单持有人可以就担保局承保的任何国家选择是否投保汇兑风险。

汇兑风险保单的引入对担保局还有更深的意义。当时，担保局的产品和商业保险机构的产品有很高的相似度。然而，商业保险机构因为担心可能损失巨大等原因不愿承保汇兑风险，担保局和商业保险机构的业务和产品从此开始出现分歧。随着越来越多的出口商意识到同时承保破产风险和汇兑风险的保单的价值，担保局的业务量也开始猛增。