
开发性金融治理与发展创新

全球开发性金融发展报告（2016）

中国开发性金融促进会 编著



GOVERNANCE AND DEVELOPMENT INNOVATION OF DEVELOPMENT FINANCING

GLOBAL DEVELOPMENT FINANCING REPORT (2016)



开发性金融治理与发展创新

全球开发性金融发展报告（2016）

中国开发性金融促进会 编著



GLOBAL DEVELOPMENT FINANCING REPORT (2016)



图书在版编目 (CIP) 数据

开发性金融治理与发展创新：全球开发性金融发展
报告：2016 / 中国开发性金融促进会编著. -- 北京：
中信出版社，2017.8

ISBN 978-7-5086-7695-1

I. ① 开… II. ① 中… III. ① 国际金融—研究报告
IV. ① F831

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 120367 号

开发性金融治理与发展创新：全球开发性金融发展报告 (2016)

编 著：中国开发性金融促进会

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

承 印 者：北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16 印 张：31.75 字 数：600 千字

版 次：2017 年 8 月第 1 版 印 次：2017 年 8 月第 1 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-7695-1

定 价：78.00 元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题，本公司负责调换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

编 委 会

主 任：陈 元

副主任：李吉平

主 编：邢 军

编 委：王 茜 靳宝华 王春来

张桦成 徐奇渊 董维佳

薛天忆 罗 祎 李 真

陈迎慧 曹宇飞 顾鸿飞

张子薇

这是一份具有开创性和前瞻性的报告，对增进各界了解开发性金融的现状以及发展趋势有重要意义。开发性金融历史悠久，发源于两百年前的欧洲，并在第二次世界大战后蓬勃发展，为推动各国经济增长、可持续发展、维护经济金融安全做出了卓越贡献。据粗略统计，世界开发性金融机构联盟、各区域开发银行协会的成员累计达 328 家，是国际金融体系举足轻重的力量。当前，全球发展对开发性金融提出了新的要求，但是人们对开发性金融的认识还不全面，对开发性金融运作原理和主要功能的理解还有待深入，这份报告及时地呈现了开发性金融机构的总体面貌和发展趋势，是开发性金融领域的一项重要报告。

同时，该报告也为开发性金融机构之间相互交流与学习提供了契机。开发性金融的主要特征是服务政府发展目标，以中长期投融资为手段，依托政府信用支持，通过市场化运作缓解经济社会发展的瓶颈制约，维护经济金融稳定。由于各国的政治制度、法律体系、经济政策和优先发展任务等不同，因此各开发性金融机构结合本地实际，形成了各自的运作模式、实践经验和专业优势。开发性金融发展的差异化和多样化是国际开发性金融创新发展的源泉，各开发性金融机构只有相互借鉴、取长补短，才能共同促进全球开发性金融的健康发展，该报告对全球主要开发性金融机构的持续关注恰恰体现了互鉴互学的精神。

随着各国相互联系日益紧密、相互依存日益加深，区域和跨区域合作蓬勃兴起，互联互通建设加速推进，加强开发性金融机构的互信与合作变得越来越重要，这既是维护地区金融稳定和金融安全的重要保障，也是增强经济中长期发展动力的重要支撑，更是亚洲各经济体良性互动、协调发展，共建亚洲命运共同体的重要推动力。过去 20 年，以国家开发银行为代表的中国开发性金融把国际经验与中国国情和发展的阶段性特征相结合，为国际金融的创新贡献了中国经验和中国智慧；展望未来，随着政府对开发性金融的重视以及市场对开发性金融的需求，开发性金融将有

更大的发展空间。同时，由于各国市场规则不统一，市场体系不完善，因此需要各国开发性金融机构加强合作，共同建设市场，共同应对风险与挑战，携手开创未来，这正是本报告所追求的目标，也是本报告将持续开展下去的根本动力。

衷心希望各开发性金融机构为推动全球可持续发展、增进人类福祉做出新的贡献。

第十二届全国政协副主席
中国开发性金融促进会会长



目 录

CONTENTS

序 / V

第一篇 完善金融治理

第一章 开发性金融机构概述 / 3

第二章 国外开发性金融立法体系和治理结构比较 / 15

第二篇 国际开发金融机构特性

第三章 多边开发性金融机构 / 37

第四章 高收入国家的开发性金融机构 / 87

第五章 中低收入国家的开发性金融机构 / 113

第六章 中国及与中国相关的开发性金融机构 / 151

第七章 国别开发性金融协会 / 179

第三篇 开发性金融机构的分析与展望

第八章 开发性金融机构的结构与发展趋势 / 189

第九章 开发性金融机构的投资与合作 / 208

机构名称简写 / 220

致 谢 / 223

Preface / 227

Part 1 Improve Financial Governance / 229

Chapter 1 Roles and Responsibilities of DFIs / 231

Chapter 2 Comparative Study on Overseas Legislation
Systems and Governance Structures of Development
Financing Institutions / 245

**Part 2 The Characteristics of the Global Development
Financing Institutions** / 267

Chapter 3 Multilateral DFIs / 269

Chapter 4 National DFIs in High Income Countries / 332

Chapter 5 National DFIs in Medium-/low-income Countries / 362

Chapter 6 China Related DFIs / 410

Chapter 7 Associations of DFIs / 444

Part 3 Analysis and Outlook of DFIs / 455

Chapter 8 The Structures and Tendencies of DFIs / 457

Chapter 9 Global DFIs' Investment and Cooperation in 2016 / 477

References / 491

Abbreviations / 494

Acknowledgement / 497

第一篇 完善金融治理

中国
金融
发展
报告
2012
中国
金融
发展
报告
2012
中国
金融
发展
报告
2012

第一章 开发性金融机构概述

开发性金融机构的职责定位是一个基础性的问题，只有明确了这一点，我们才能进一步回答其他问题。比如，开发性金融机构的业务范围是什么？如何对开发性金融机构的经营业绩进行考核？如何构建与其职责定位、业务范围相适应的内部风险控制机制和外部监管体系？

从全球范围来看，发达国家大多制定了专门适用于开发性金融机构的法律，并详细规定了开发性金融机构的基本定位、权利义务、业务范围等。对于中国的开发性金融机构，不仅需要回答上述问题，而且还要思考更多现实的，甚至动态的约束条件，比如，中国是一个发展中大国，各地区发展相对不平衡，很多领域存在突出的结构性问题，财政和金融体系的改革也在不断推进。但是在加入这些具体的约束之前，我们还是要从一般性的角度，对开发性金融机构的职责定位、业务范围、业绩考核、监管体系进行梳理。

开发性金融机构的职责

开发性金融机构是指以主权信用为依托，利用市场机制开展活动，通过融资推动制度建设和市场建设，以实现某国、某地区或某几个国家的公共政策或战略性目标为宗旨的金融机构。不同于政策性金融机构和商业性金融机构，开发性金融机构带有政策性和市场性双重性质，其业务可以简单地理解为前两者的交叉部分。开发性金融机构成立的初衷就是为国家经济发展提供中长期发展资金，以满足国家或地区的战略性资金需求，在提供资金的过程中发挥政策性功能、引导性功能以及补充性功能。

政策性功能

政策性是开发性金融机构最基本的特征，即开发性金融机构是服务于国

家政策的工具，其宗旨是实现国家特定的战略性目标，而不是像商业性金融机构那样追求盈利。因此，开发性金融机构不可避免地带有较强的政治色彩。也正因如此，它才能依靠国家信用在资本市场上开展融资业务。开发性金融机构政策性功能的发挥主要体现在以下几个方面：

第一，提供公共产品。公共产品因具有较强的外部性和非排他性，存在“搭便车”问题，因而追求利益最大化的私营部门不愿意投资相关领域，最明显的就是大型基础设施，以及医疗卫生、教育等。

事实上，以提供公共产品为目标的不只有开发性金融机构，还有政策性金融机构。帕尼萨（Panizza）将后者定义为：专门向具有积极外部性，但商业信贷难以满足的项目提供长期融资的金融机构^①。因此，国家或政府部门就自然成为公共产品的提供者，此时政策性金融机构将成为最主要的资金供给者。然而，政策性金融机构最突出的特征就是完全的“政治性”，即完全依赖政府财政拨款和补贴运作，没有任何的盈利业务，而这远远无法满足公共产品供给所需的巨额资金；更重要的是，一旦财政资金不足或者国家财政收支状况恶化，这些政策性金融机构便会失去资金供应，无法继续满足公共产品的融资需求。

正因如此，推进政策性金融机构逐步向开发性金融机构改革，尤其是鼓励其开展市场化运作，成为政策性金融机构改革的重点内容。开发性金融机构自身的特性决定了其有意愿和能力参与国家的公共产品供给。一方面，开发性金融机构的“政策性”特征决定了其在开展业务时以国家关切的重要领域为导向，而不是单纯地追求机构的利益，因此它们会将资金投入到公共产品供应部门；另一方面，开发性金融机构“市场化”或“商业化”的运作机制（如发行债券）确保其能够在资本市场上获取足够的资金，满足公共产品的资金投入。

第二，支持新兴产业或弱势产业发展。对于一些战略性新兴产业，在发展初期，由于其发展存在较大的不确定性，因此私营部门不愿投资，商业性金融机构的贷款意愿也不强烈，此时就需要开发性金融机构向其提供早期

^① Panizza U., Eduardo L., Alejandro M., “Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-owned and Development Banks”, Inter-American Development Bank Working Paper, 2004, P. 15.

扶持。

开发性金融机构可以采取“国家规划——开发性金融机构投资——私营部门和商业性金融机构介入”的流程推进新兴产业的发展。具体而言，首先，国家或政府部门对想要发展的战略性新兴产业制定相关的发展规划；其次，开发性金融机构根据国家规划，对指定的新兴产业项目开展可行性研究，对适合的项目给予资金支持和培育相应的市场机制；最后，具备一定的条件后，开发性金融机构逐步退出，由私营部门独立经营这些战略性新兴产业，并由商业性金融机构提供信贷支持。

可见，开发性金融机构对战略性新兴产业的扶持最明显地体现了其“开发”性质，且这一“开发”作用不仅仅是提供资金支持，还包括开发和完善产业发展所需的市场机制、制度环境等。为了平衡各个产业之间的发展，对于一些弱势产业（如农业），开发性金融机构也会通过类似的机制给予支持。因此，开发性金融机构通过对一些产业提供支持，发挥着提高资源配置效率、优化产业结构和经济结构的政策性功能。

第三，缓和经济周期波动。开发性金融机构的核心业务是中长期投融资，因此它可以根据经济的运行状况调整投融资的规模、结构等，以影响经济中的投资活动，从而缓和经济周期波动带来的冲击。例如，当经济过热时，开发性金融机构可以收缩投资规模，减小对产业的扶持力度，同时增加债券发行，以起到回笼市场资金的作用，最终降低经济热度；反之，当经济萧条时，开发性金融机构则可以扩大投资规模，加大对相关产业的投资和扶持力度，并减少债券发行和资本市场操作，起到逆周期的作用。

引导性功能

开发性金融机构的引导性作用是指它可以间接地吸引社会资本流向特定的产业或领域。特别是，它可以吸引私营部门和商业性金融机构进入符合国家或地区政策意图或长远发展目标的产业。

众所周知，开发性金融机构是以国家信用为依托开展投融资活动的，其宗旨是实现国家的战略性发展目标，这无形中给私营部门和商业性金融机构一种暗示，即开发性金融机构所支持和进入的产业是国家鼓励未来发展的产业，国家信用无疑是对产业不确定性风险的一种担保，从而提升私营部门的投资意愿以及商业性金融机构的放贷意愿。

与此同时，开发性金融机构的先期投入已经为产业或项目发展奠定了一定的基础，这会引导私营部门和商业性金融机构紧随其后，争相“搭便车”。因此，当国家希望优先发展某些产业时，如重工业或者环境友好型产业等，就可以要求开发性金融机构增加对这些产业的信贷和投资，从而吸引私营部门和商业性金融机构随后跟进，达到引导经济发展方向的目的。

补充性功能

开发性金融机构、政策性金融机构、商业性金融机构之间是相互补充的关系，而不是替代和竞争的关系。有人认为，开发性金融机构的基本功能是解决市场失灵，从这个角度而言，开发性金融机构是为了弥补商业性金融机构的不足，为商业性金融机构不愿进入的领域或产业提供优惠的中长期贷款。不过，解决市场失灵首先应该是政府部门的责任，直接的解决方式是要求政策性金融机构代表国家进行市场干预，而市场失灵也成为政策性金融机构产生的理论基础。

然而，当代表政府意愿的政策性金融机构试图弥补市场失灵的时候，由于政府或政策性金融机构自身的局限性，仍然可能存在一些问题。尤其是，政策性金融机构对政府财政补贴的严重依赖，不仅会导致其投资资金供给不足，财务缺乏可持续性，而且会导致其只以国家政策为准，不重视投资盈亏，出现道德风险，此时就会产生政府失灵问题。也就是说，市场失灵和政府失灵同时出现。

所谓政府失灵，就是政府在干预经济、社会生活，以期弥补市场失灵的过程中，由于自身治理能力的局限性或者客观因素的影响，又出现了新的问题（如腐败、寻租等），导致社会资源无法达到最优配置。当出现政府失灵，或者市场失灵和政府失灵同时存在时，就需要开发性金融机构发挥作用^①。因为开发性金融机构兼具“政策性”和“商业性”双重性质，它不仅可以弥补商业性金融机构功能不足导致的市场失灵，而且能够弥补政策性金融机构功能不足导致的政府失灵。

^① 赖溟溟，马力．论开发性金融治理模式及其在中国的创新[J]．辽宁大学学报（哲学社会科学版），2007（4）：119-124．孙国峰．开发性金融的逻辑[J]．清华金融评论，2014（7）：73-77．

开发性金融机构的业务范围

简单来讲，开发性金融机构的业务范围就是指开发性金融机构要开展哪些业务、从事哪些活动，业务范围限定了开发性金融机构应该做什么、不应该做什么，或者说应该进入哪些领域、不应该进入哪些领域。

最核心的问题是，如何清晰界定政策性金融机构、开发性金融机构和商业性金融机构之间的业务界限。很多国家会通过独立的立法来界定开发性金融机构的业务范围，这有利于协调各类金融机构之间的市场行为，推进它们合作共赢，这也是推动开发性金融机构法治化的必要条件之一。但立法的根本前提仍然是明晰各类金融机构之间的特征差异，尤其是功能或职责的差异，开发性金融机构的政策性、引导性和补充性功能直接决定了其特殊的业务范围。

开发性金融机构的业务范围可以从宏观和微观两个层面来界定。宏观层面是指开发性金融机构在产业或项目选择方面应该遵循哪些标准，微观层面是指开发性金融机构具体的市场运作方式有哪些，这些标准和运作方式与政策性和商业性金融机构有何差别。

宏观层面：进入标准

目前，大多数法律以进入的领域或产业来界定开发性金融机构的业务范围，如规定开发性金融机构应支持基础设施建设、基础产业发展、城镇化建设等具有公共产品性质的领域。然而，在界定开发性金融机构的业务范围时，不宜单纯以进入的行业或领域作为标准，而应具体分析产业或项目的盈利能力、实施主体、持续期限、行业成熟度、发展阶段等。

例如，城镇化建设是开发性金融机构的主要投资领域之一，其中的交通、电力等基础设施建设属于开发性金融机构的业务范围，但住房改造、医疗条件改善、供水等在很大程度上属于商业性金融机构的业务范围，尤其是其中盈利性较强的项目贷款，或者中短期的批发零售贷款业务。

界定开发性金融机构业务范围需要一套系统的指标体系，可供参考的指标至少有以下4个方面：

一是盈利能力。开发性金融机构坚持保本微利的原则，其主要目标是支持国家的发展政策或战略性发展目标，而不是追逐利润；相反，商业性金融机构以营

利为目的，其首先考虑的就是自身的成本和收益，不会参与那些利润较低甚至没有盈利的项目；政策性金融机构完全是由政府财政支撑的，其并不关心盈利问题。

因此，对于那些无论是短期还是长期都不会盈利的项目，应该由政策性金融机构进入，完全依靠政府财政补贴给予支持；对于那些在短期和长期都可能盈利的项目，宜由商业性金融机构予以支持；对于那些短期不会盈利，但是长期会盈利的项目，则由开发性金融机构进入负责开展相关业务。

二是实施主体。一般而言，大型企业尤其是国有企业因具备“国有”背景和规模优势，容易获得商业性金融机构的信贷支持，而中小企业和民营企业往往较难获得金融机构贷款，但它们对经济和产业发展不可或缺，甚至在某些产业更具有比较优势。因此，对于大型企业实施的项目，可考虑由商业性金融机构进入，而中小企业和民营企业实施的项目，则由开发性金融机构予以支持，鼓励中小企业、民营企业的发展，增强其市场竞争力，从而提高各类企业的运作效率。

三是持续期限。开发性金融机构的成立就是为了满足国家或地区的中长期投融资需求，而商业性金融机构倾向于进行中短期贷款，以避免长期的不确定导致的收益损失。因此，对于超过一定期限（如10年或20年以上）的长期贷款项目，可考虑由开发性金融机构或政策性金融机构进入，而对于持续期限较短（如10年或5年以下）的项目，则由商业性金融机构进入。

四是行业成熟度和发展阶段。开发性金融机构的政策性目标之一就是支持新兴产业或弱势产业的发展，这些产业或行业在起步阶段缺少各种发展资源和条件，发展很不成熟，此时开发性金融机构进入开展业务，可以起到“催化剂”的作用，当发展到一定阶段后，开发性金融机构又将通过自身的引导性功能吸引商业性金融机构进入，开展相关业务。由于行业成熟度是随着时间不断变化的，因此应动态地划分开发性金融机构和商业性金融机构之间的业务范围。

当然，上述指标只起到一定的参考作用，具体应该选取哪些指标，以及标准如何设定，还需要开展深入系统的研究。当指标体系和具体标准设定后，就可以制定相关的法律法规，以法律的形式规范开发性金融机构的业务范围，以防止开发性金融机构挤占商业性金融机构的业务，导致不公平竞争^①。

^① 因为开发性金融机构是以国家信用为依托开展投融资活动的，所以其在债券市场上更有融资优势，而且由于融资成本低，贷款利率也较低，这就容易导致商业性金融机构的竞争力受挫，危害其发展。

微观层面：运作方式

政策性金融机构完全按照政府指令开展中长期信贷业务，满足项目的资金需求，其资金也完全来源于政府财政，因而除贷款业务以外，并不存在其他业务运作方式，更不涉及任何市场化的业务。

商业性金融机构以短期零散投融资为主要业务，其资金来源主要是居民储蓄，因此商业性金融机构的主要市场运作方式就是存款和中短期贷款。当然，商业性金融机构也可以发行债券，但是其发行债券的融资成本要远高于吸收储蓄，不符合经济效益原则。

开发性金融机构的主要业务是提供中长期贷款（不提供居民储蓄业务），但是，与商业性金融机构相比，开发性金融机构的贷款不仅期限长，而且利率很低，带有明显的优惠和扶持性质，充分体现了其政策性、引导性功能。

更重要的是，虽然开发性金融机构和政策性金融机构都会提供中长期贷款，但是由于开发性金融机构的主要资金来源不是政府财政，而是在资本市场发行债券，所以它在资本市场上非常活跃。

正因如此，开发性金融机构开展的业务除了中长期贷款之外，还涉及股权投资、风险投资、债券承销、保险和租赁等多样化的资本运作业务品种。不仅如此，政策性金融机构只是强调满足国家战略性项目的资金需求，而开发性金融机构不仅强调为项目建设提供资金，更强调运用开发性方法，开展咨询服务、技术援助、PPP^①等“软”业务，主动推进市场建设、信用建设和制度建设，提高国家和私营部门的治理能力。其中，咨询服务包括发展规划咨询、企业业务（如上市、并购重组、资产评估等）咨询等。

开发性金融机构的经营业绩考核

开发性金融机构具有“政策性”和“商业性”双重性质，即它虽然采取市场化的业务运作方式，但其业务却带有很强的政策目的，因此在考核其经营业绩时，不能仅仅像考核商业性金融机构那样，只关注利润率、资本充足

^① PPP (Public - Private Partnership)，即政府和社会资本合作，是公共基础设施建设的一种项目运作模式。——编者注