

ZHONGGUO RENMIN YINHANG
JINRONG YANJIU ZHONGDIAN KETI
HUOJIANG BAOGAO

| 中国人民银行 |

金融研究重点课题 获奖报告 2005

中国人民银行研究局（所） 编



中国金融出版社

ZHONGGUO RENMIN YINHANG
JINRONG YANJIU ZHONGDIAN KETI
HUOJIANG BAOGAO

| 中国人民银行 |
**金融研究重点课题
获奖报告
2005**

中国人民银行研究局（所） 编

 中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：张京文

责任印制：张 莉

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人民银行金融研究重点课题获奖报告. 2005 (Zhongguo Renmin Yinhang Jinrong Yanjiu Zhongdian Ketu Huojiang Baogao. 2005) / 中国人民银行研究局编. —北京: 中国金融出版社, 2006. 9

ISBN 7 - 5049 - 4150 - 6

I. 中… II. 中… III. 金融—研究报告—中国 IV. F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 102762 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

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 43

字数 867 千

版次 2006 年 10 月第 1 版

印次 2006 年 10 月第 1 次印刷

印数 1 - 2590

定价 80.00 元

如出现印装错误本社负责调换

中国人民银行 2005 年重点研究课题

评审委员会

主 任：易 纲

副主任：唐 旭

委 员：易 纲 行长助理

李 超 办公厅

张晓慧 货币政策司

蔡浩仪 货币政策委员会

穆怀朋 金融市场司

张 新 金融稳定局

唐思宁 调查统计司

胡正衡 会计财务司

金 琦 国际司

杜金富 人事司

刘连舸 反洗钱局

唐 旭 研究局

焦瑾璞 研究局

张 涛 研究局

谢 平 中央汇金投资公司

李 扬 中国社会科学院金融研究所

前 言

中国经济在快速发展的同时，出现了大量需要系统研究的问题，没有深入系统的研究，就很难有科学的决策。随着金融业成为国民经济的核心行业之一，金融体系、政策对经济发展与稳定的作用日益增强，中央银行已成为宏观决策部门。因此，中央银行的研究能力和研究水平直接关系宏观调控的决策水平，关系经济发展与稳定。

2005 年是中国人民银行确立三大职能和确立“研究立行”工作机制以及在全系统布置重点课题的第二个年头。在这一年里，人民银行研究系统全面落实科学发展观，本着求真务实的精神，创造性地开展工作，扎扎实实地进行调研，为加强和改善金融宏观调控，逐步深化和促进金融改革，推动金融创新和改善金融服务，承担了繁重的理论和政策研究任务，为人民银行履行职能发挥了不可或缺的重要作用，研究工作取得了显著成效。

为了研究并解决我们面临的重大金融问题，中国人民银行在 2005 年共完成重点研究课题 73 项，课题内容涉及货币政策与宏观调控、金融改革与发展、金融稳定与风险防范、金融服务与中央银行管理、国际金融与外汇管理、区域经济与金融六个领域。在课题数量增长的同时，2005 年课题质量较 2004 年有了实质性的提高。政策性金融机构改革、中国经济先行指标体系、证券公司风险评估和控制等一批涉及经济和金融发展、改革和稳定的重大课题研究取得了重要成果，部分研究成果引起中共中央、国务院和地方党政机关的高度重视，成为决策参考的重要依据，或者被制定有关政策所吸收，显示了中国人民银行研究系统的实力。

为更好地促进中国人民银行系统研究工作的开展，鼓励更多学术性、政策性和实践性成果的出现，中国人民银行重点课题成果评审委员会对 2005 年 73 项重点课题进行了匿名评审，评出一等奖 5 篇、二等奖 10 篇、三等奖 15 篇、表彰奖 15 篇。不可否认，并非获奖的每一课题成果都是精品，我们仍然需要进一步开拓研究视角，创新研究方法，提高研究层次，但每一课题成果都有其闪光之处，可借鉴之处，可学习之处。由此，现决定从获得一、二、三等奖的课题成果中选出 27 篇，按获奖名次结集公开出版发行。由于篇幅所限，多数课题成果被压缩，但每一课题成果的完整性都没有受到影响。

这些课题成果的取得是课题组成员精诚合作、辛勤劳动、创造性地开展工作的结果。让我们大家携手共进，多出成果、多出精品，为实现“十一五”时期中国人民银行研究工作的新突破共同努力。

中国人民银行研究局（所）

2006年5月30日

目 录

关于中国政策性银行改革的 若干问题·····	中国人民银行研究局课题组 1
中国经济先行指标体系 研究·····	中国人民银行调查统计司课题组 19
我国证券公司风险评估及 改革建议·····	中国人民银行金融稳定局课题组 50
房地产价格与房地产泡沫问题 ——国别研究与实证研究·····	中国人民银行营业管理部课题组 70
声誉机制、技术创新与金融促进 ——产业集群演进中的金融激励 问题研究：宁波案例·····	中国人民银行宁波市中心支行课题组 100
中国信贷人权利的法律保护·····	中国人民银行研究局课题组 126
小额信贷和农村金融： 国际经验及其在我国的前景·····	中国人民银行研究局课题组 154
中央银行与财政的关系研究·····	中国人民银行研究局课题组 175
中国征信体系建设立法 研究·····	中国人民银行征信管理局课题组 195
从我国证券风险处置看中央 银行维护金融稳定·····	中国人民银行深圳市中心支行课题组 218
金融业综合统计研究·····	中国人民银行调查统计司课题组 239
人民币汇率波动与本外币 政策协调实证研究·····	中国人民银行福州中心支行课题组 273

中国金融稳定统计指标研究·····	中国人民银行海口中心支行课题组	299
中国利率形成机制研究报告·····	中国人民银行货币政策司课题组	330
湖南社会信用体系模式研究 与设计·····	中国人民银行长沙中心支行课题组	358
我国金融衍生品市场发展研究·····	中国人民银行研究局课题组	388
我国商业银行存贷款 利差研究·····	中国人民银行研究局课题组	415
促进中部崛起的金融支持 问题研究·····	中国人民银行郑州中心支行课题组	436
金融运行中的道德风险 研究报告·····	中国人民银行天津分行课题组	463
关于完善我国中央银行流动性 管理研究·····	中国人民银行货币政策司课题组	482
浙江省民间金融研究报告·····	中国人民银行杭州中心支行课题组	506
人民币跨境使用与我国区域合作战略研究 ——中越、中老、中缅次 区域个案研究 ·····	中国人民银行昆明中心支行课题组	533
企业短期债券市场 发展研究·····	中国人民银行金融市场司课题组	555
金融业税制研究·····	中国人民银行南宁中心支行课题组	580
完善我国中央银行会计 标准的思考·····	中国人民银行会计财务司课题组	605
农村金融制度与结构 创新研究·····	中国人民银行研究局课题组	624
资本项目开放进程中的跨境资金流动风险防范 问题研究：以广东为实证·····	中国人民银行广州分行课题组	648

关于中国政策性 银行改革的若干问题^①

中国人民银行研究局课题组

课题主持人：张 涛

课题组成员：张 涛 卜永祥

导 言

1994年，根据中共中央十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，和1993年年底《国务院关于金融体制改革》的决定，我国三家政策性银行（国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行，以下分别简称国开行、进出口行和农发行）相继成立^②。

政策性银行的成立，从机构上实现了政策性金融和商业性金融的分离，为把国家专业银行办成现代商业银行创造了条件。三家政策性银行承担了从工、农、中、建四大国有商业银行分离出来的政策性业务。其中，国家开发银行主要向国家基础设施、基础产业和支柱产业（“两基一支”）等大中型项目发放中长期基本建设和技术改造贷款，中国进出口银行主要提供中长期出口信贷，中国农业发展银行在农业开发性贷款、农村扶贫贷款、农村基建和技改贷款等业务于1998年划转到中国农业银行以后，主要发放粮棉油收购资金的封闭贷款。

根据三家政策性银行提供的数据和人民银行的统计，至2005年年底，三家银行表内总资产已达28906.2亿元人民币，相当于国内全部存款货币银行总资产的8.1%，表内本外币贷款余额26497.06亿元人民币，占国内全部金融机构本外币贷款余额的12.8%，其中国开行占8.16%，农发行占3.8%，进出口行占

① 本文已发表于《经济动态》，2006年第5期。

② 建立政策性银行的初衷是，改变当时工、农、中、建四大国有专业银行既从事商业经营，又承担大量政策性任务的状况，因为两种业务混同严重阻碍了这四大银行成为自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的现代商业银行。

0.85%。12年来,三家银行的业务迅速发展,对实现国家专业银行向现代商业银行转变、贯彻国家产业政策、促进机电产品出口、支持国家粮食收购和地区经济发展都发挥了重要作用。

但随着我国市场经济发育逐渐成熟,历史条件变化,政策性银行的作用渐渐受到质疑,政策性银行未来发展方向存在许多争论,也有不少认识误区。这些争论,集中表现为三种观点。第一种观点认为,我国仍处在经济转轨阶段,较长时期内仍需要政策性银行发挥作用,政策性银行应在国家信用的基础上继续从事政策性业务,与商业银行严格限定经营范围,互不交叉。第二种观点认为,政策性银行较好地完成了历史使命,面对国家发展的新形势和新任务,政策性银行应在条件成熟时转型为开发性银行。第三种观点认为,政策性银行已完成历史使命,应逐步收缩业务,淡出市场。反映在改革思路上,有三种思路,一是继续维持传统政策性银行的定位,维持准政府机构的职能,从事国家规定好了范围和边界的政策性业务,由国家财政担保,风险由国家财政兜底;二是向开发性银行转型,实行市场化运作,按项目把业务划分成国家指令性业务和指导性业务两类,国家财政只补偿指令性项目的风险,指导性项目的风险由政策性银行自担;三是不单独搞政策性银行,政策性金融业务可以搞代理,谁代理就给谁补贴和优惠政策,由财政买单^①。对我国政策性银行改革的争论集中在以下问题:

1. 在社会主义市场经济体制下,我们究竟需要什么样的政策性金融?政策性金融机构是否具有国家信用,财政与政策性金融是什么关系?我国政策性金融与商业金融的关系是什么?

2. 对政策性银行改革,我们需要明确什么样的思路?把握什么样的方向?坚持什么样的原则?为什么说我国政策性银行的改革方向是向开发性银行转型?

3. 开发性金融的实质是什么?开发性金融与传统政策性金融、商业金融的区别在哪里?

4. 国外政策性银行的资本充足率有什么特点?我国政策性银行资本金短缺,应采取什么办法补充?

随着我国政策性银行改革的深入,上述问题的争论较多,2001年国务院曾成立调研小组,专门研究政策性银行的发展定位问题。党的十六届五中全会提出要深化政策性银行改革,政策性银行改革成为我国金融改革的焦点之一,本文将对几个相关问题提出看法。

^① 参见《政策性金融改革应统筹协调、稳妥推进》,《经济界委员通讯》,2005年第3期(2005年4月20日),全国政协经济委员会。

一、政策性银行与开发性银行的由来、含义及其区别

探讨政策性银行和开发性银行的概念不得不从政府融资及其经济思想的起源、变迁谈起。在欧洲工业化初期,人们最早认识到政府为大型建设项目提供资金的积极作用。20世纪初,法国和德国政府就通过特定的国有或私有金融机构,对大型项目提供资金。1929年经济大萧条之后,美国也有类似做法。20世纪上半叶,主张政府积极干预经济的凯恩斯主义成为经济决策的主流思想。以阿瑟·刘易斯为代表的发展经济学家,认为资金缺口是发展中国家经济起飞的主要障碍,主张政府积极参与银行业的发展。第二次世界大战以后,马歇尔计划的成功实施,布雷顿森林体系(包括世界银行和国际货币基金组织)以及随后的欧洲复兴与开发银行(EBRD)的建立,标志着政府提供中长期项目融资的行为从发达工业化国家走上国际舞台。

伴随这些理论和实践的发展,许多发展中国家在20世纪70年代以前,纷纷建立国有金融机构,为国家大型建设项目提供融资。这些机构既不同于以短期融资服务为主的一般商业银行,也不同于全方位依靠资本市场以成熟企业为主要融资服务对象的投资银行。其主要职能是,按照国家制定的发展计划向政府优先发展的部门或投资项目提供长期资金,即联合国定义的“主要给那些能带来正的外部性作用而市场融资不足的项目提供长期资金”(United Nations, 2005)。“正的外部性”,指除了利润目标以外并有助于实现经济和社会发展、增进社会公平等其他目标。这些金融机构通常被称做“开发银行(Development Banks)”。这导致了20世纪80年代以前,开发银行的兴起和大发展。这一时期的开发银行被经济学家称为“旧模式(Old Model)”,或“传统”开发银行(Bruck, 2005),其主要职能是给政府投资项目提供长期资金,按照国家制定的发展计划向政府优先发展的部门分配贷款,资本金依靠政府,政策性强。

我国一直把1994年成立的国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行称为政策性银行。国外文献和国际组织把这类银行都归为开发银行,尽管国际上有“基于政策的贷款”或“基于政策的金融”的提法,但发展经济学的文献中鲜有“政策性或政策银行”这一提法。世界银行认为,从规范的概念上说,我国政策性银行就是国际上公认的旧模式开发银行(World Bank, 2006)。在国内,人们也把20世纪80年代以前的开发银行模式,称为“政策性银行^①”。这

^① 政策性银行和开发性银行的概念在国内有许多争议,国外文献只有开发银行一个概念,但开发银行的发展分为20世纪80年代以前和80年代以后两个阶段,前一时期为旧模式开发银行阶段,后一时期为新模式(或现代)开发银行阶段,我国学术界讨论的“政策性银行”即为国外文献中所指的旧模式开发银行,为方便分析,本文遵循国内学术界的习惯,把旧模式开发银行称为“政策性银行”,而把新模式(或现代)开发银行称为“开发性银行”。

一提法反映了旧模式开发银行使用政府公共资金、享有国家法定信用担保、业务损失财政兜底、提供基于政策导向的贷款和其他金融服务的基本特征。在这种模式下,没有最低资本充足率要求。从机构性质而言,银行成分少,行政成分多。

政策性银行,或旧模式开发银行在许多国家对国民经济的早期发展和市场环境的建设都起到了十分重要的作用。它们为大型投资项目提供直接贷款;给具有正的外部性项目提供融资,这类项目商业收益率低,商业贷款不愿支持,但社会收益高;支持具有市场潜力或市场潜力尚未被商业金融发现的顾客、产品和服务,如中小企业和农户贷款等。

但政策性银行在实践中暴露的许多严重问题也逐渐为人们所认识。

一是财政提供担保,并承担最终损失,道德风险严重。一方面,需要政府补贴可以成为借口,掩盖银行管理的混乱;另一方面,在缺乏规范的会计制度的情况下,银行管理得好也无法体现在盈利水平不断提高上。另外,对政策性银行的补贴主要采取政府担保的形式,也无法具体量化政府补贴的数额。

二是政策性银行不按市场规则评审贷款项目,造成贷款回收率低,不良资产多,表现在经营业绩上,多数银行业绩差,不具有可持续发展能力,加重了政府财政负担。

三是政府行政性配置信贷资金,干预成本巨大。政府直接提供贷款,可能导致稀缺资源的次优配置,政府直接支持项目的实施效果不理想,金融市场因对政府直接融资的过度依赖而发育不健全。20世纪60至70年代,韩国通过建立国家投资基金,对重化学工业提供贷款,造成重化学工业产能过剩,用中央银行发行基础货币作为政府资金的来源,造成了持续的通货膨胀。

四是政府直接融资对市场融资产生挤出效应,形成不公平竞争。政府直接融资利率低于市场利率,政府还提供担保,按低于市场标准经营的政策性银行排挤了私人部门的市场融资。

20世纪80年代以来,人们对政府参与银行和其他金融服务的认识不断深化。以米尔顿·弗里德曼为代表的货币学派认为,应整体上缩减政府参与银行活动的规模,把政府职能限制在极小范围内。于是,早期政策性银行出现了民营化的趋势,尤其在拉美国家。20世纪90年代初,约瑟夫·斯蒂格利茨(Stiglitz, 1993)指出,由于信息不完善导致市场失灵,政府与市场是相互补充的,政府对银行业的直接干预具有一定必然性,但问题的关键是政府需要选择正确的方式和手段干预金融市场,才能弥补市场的缺失。政策性贷款不能用于取代市场功能,尽管由于缺少资金来源或存在制度缺陷等原因,贷款市场缺乏融资中介,但这并不构成政府直接提供和分配贷款、直接制定贷款价格的理由。政府的作用在于促进市场机制发挥作用,完善金融市场体系,而不是直接参与信贷分配。在解决市场失灵的同时要防止因政府不当干预,阻碍市场机制发挥作用,出现政府失

灵。亚洲金融危机以后,保罗·克鲁格曼总结到,政策性导向的融资模式存在严重缺陷,即银行拥有政府隐形担保,加上监管部门对其监管不力,容易导致较高的道德风险。银行业的败德行为还表现在对房地产等部门过度投资,出现资产价格泡沫,从而引发金融危机(Krugman, 1998)。

20世纪八九十年代以来的理论发展,特别是对拉美和亚洲金融危机的政策检讨,促使人们重新审视旧模式开发银行(即政策性银行)的作用,探讨其新的运行模式和机制。总体来说,政府在银行市场上的功能已从最初的提供直接信贷的“授之以鱼”,向兼具直接提供信贷和建设市场、完善市场机制的双重功能转变,并开始侧重于建设市场,即“授之以鱼”和“授之以渔”并行,并向“授之以渔”为主过渡。政策性银行的职能更加专业化、多样化,更具灵活性,也更加成熟,按市场标准提供贷款,按实际成本制定价格,接受与商业银行相同标准的监管,并积极参与市场竞争。20世纪80年代以前的“旧模式”或“传统”开发银行(政策性银行)开始转型为“新模式(New Model)”或“现代”开发银行(开发性银行)。

对开发性银行的内涵,国外学者讨论较早,有代表性的包括:Aghion (1999)把开发性银行定义为“政府发起设立的主要提供长期信贷的金融机构”,Dewatripont 和 Maskin (1995)指出,中长期项目缺乏资金支持是因为这些项目包含大量的沉没成本,需要多家银行协同融资,协同融资可能导致在对项目的监督上一些银行搭其他银行的便车,造成对项目总体缺乏有效的监督,对中长期项目的联合融资无人愿意承担,解决搭便车问题需要一些协调性机构,开发性银行便应运而生。这是从弥补市场功能缺失的角度解释开发性银行产生的原因。

国内学者对开发性银行的系统论述,较有代表性的是周小川(1998, 2000, 2005a、2005b),从强调市场经济条件下资本充足率对企业、银行的自我约束入手,认为政策性银行要转变为更加符合市场经济需要的、财务上可持续、有竞争力的开发性金融机构,在提供国家财力许可的政策性金融服务的同时,提供以中长期项目融资为主的开发性金融服务,更好地为包括西部地区在内的产业结构调整、基础设施建设和实施“走出去”战略等提供更持久的金融服务^①。其他学者的论述包括:陈元(2004a)认为,以国家信用为基础,以市场业绩为支柱,以

^① 为达到这一目标,周小川(2005a)提出,一要建立现代企业制度,实现各政策性银行自身可持续发展。二要“一行一策”,针对各行的不同情况,分别制定改革方案,有目的、有步骤、分阶段实施。三要建立开发性金融机构管理模式,实行国家指定项目和自主经营的开发性项目分账管理、专项核算。

建设市场来实现政府的发展目标,是开发性金融的核心内容^①;白钦先(2005)认为,开发性金融是开发性、政策性金融与开发性商业性金融的总称。

其实,开发性银行是一种介于商业银行和传统政策性银行之间的组织形式。开发性银行仍具有一定的政策属性,但政策性功能处于次要和辅助的地位。它主要利用市场化管理和国家背景,按照市场规律运作,在机构自身可持续发展的基础上,为实现国家政策和战略导向服务。开发性银行市场化管理的基本前提是,保证开发性业务具备合规的充足资本充实率和良好的公司治理结构。

具体地说,开发性银行具有以下几个基本特征:一是贯彻执行国家政策意图和发展战略,支持中长期项目;二是对市场融资起催化和媒介作用,促进商业性资金进入瓶颈产业和欠发达地区;三是建立现代银行制度,市场化运作,自主经营,自担风险,自负盈亏;四是依靠国家背景,发展自身机构信用和市场认知度,实现机构长期可持续发展^②。

开发性银行和政策性银行的区别是,政策性银行着眼于社会效益,不追求自身业绩,强调政府的财政性补贴,依靠政府预算支持,无资本金约束,因此也无法实行真正的市场化经营。开发性银行更多地强调资本金约束,从而保证按市场化原则经营,并通过制度建设、市场建设保持经营的可持续性,在此基础上,实现政府目标。两类银行与政府的关系不同,政策性银行具有国家信用,政府提供担保,并对最终风险兜底,而开发性银行依靠机构信用开展业务,具有国家背景,开发性业务的风险自担。

开发性银行和商业性银行的区别是,开发性银行更强调国家的政策背景,强调贯彻执行国家政策意图的引导者作用,强调促进商业资金进入国家优先发展和导向领域的催化和媒介作用。进一步说,开发性金融机构具有国家明确赋予的职责;同时,开发性金融机构不是取代商业性机构,而是引导商业性机构共同为优先发展和导向领域提供高效融资服务。

开发性银行还具备其他特征:(1)更加强调银行的盈利性目标和财务状况的稳健,强调提高银行资产负债管理水平和风险控制。(2)产权多元化。有些是国有控股上市公司,有些由中央政府和地方政府共同拥有(如在德国),条件成熟时也可引入私人商业资本(如在斯里兰卡)。(3)开展全方位业务,包

^① 可以把陈元提出的开发性金融定义称为三要素论(国家信用、市场运作和政府目标)。陈元(2004b)认为,从国际经验和中国实践看,开发性金融的发展分为三个阶段。第一阶段是政策性金融阶段,以补贴等财政性手段弥补市场失灵,实现政府的目标。政策性金融作为国家财政的延伸,本身不注重业绩,没有市场活力。第二阶段是制度建设阶段。开发性金融以国家信用参与经济运行,以自己的市场业绩成为具有活力的市场主体,推动市场建设和各项制度的完善,以市场方式实现政府的目标。第三阶段是以市场业绩为基础,以实现国家、社会、经济、金融安全和提升国家整体国际竞争力为目标。

^② 可以把我们提出的开发性金融的定义归结为四要素论。

括商业金融业务，投资银行、资产管理、保险和风险资本领域（如在法国、韩国）。

二、关于政策性银行改革思路的争论

政策性银行改革有三种思路，实施的条件和要求各不相同。其一，继续维持传统政策性银行的改革思路，要求市场需求明确，变化较小，政策性金融服务更加专业化，业务范围更集中，管理更透明。其二，完全商业化的思路，适用条件是金融市场发育成熟，金融服务尤其是银行业务完全商业化运作；政策性银行开始民营化，商业资本已逐渐成为政策性银行运行的主导，政府对政策性银行的直接参与完全或大部分停止。其三，两类业务综合经营的开发性银行改革思路，其适用条件是为克服市场缺失，一方面需要继续提供必要的政策金融支持；另一方面，还要求政策性银行必须参与市场运作，完善市场机制，并实现自身可持续发展。实行综合经营要求通过分账管理等方式，在两类业务之间建立严格的防火墙，防止将自营业务的亏损转嫁财政，出现道德风险。

在当前，继续维持传统政策性银行的定位已不合时宜。这是因为：

第一，历史形成的问题难以解决，可持续发展能力将受到限制。我国政策性银行成立以来就一直维持传统政策性银行的定位，积累了很多问题，包括盈利水平较低，资本金严重不足，治理结构存在缺陷，需要完善激励约束机制、强化内控和风险管理体系，缺乏风险补偿机制等。继续维持现有政策性银行的模式，难以扭转经营业绩连续亏损的局面。我国财政总体能力有限，难以长期对政策性金融提供财政支持，随着政策性银行贷款规模的不断扩大，资本金严重不足的问题将越来越突出，财政无法提供外汇资本金和解决外汇资本金短缺问题；维持现有模式，有董事长但董事会名存实亡，对管理层无法建立有效的激励约束机制，也不利于采取市场化的业务管理流程；传统政策性银行模式的主要特征是依赖国家财政支持，在国家财政能力有限的前提下，风险补偿机制无法建立。

第二，造成财政向银行透支，影响金融和宏观经济稳定。对政策性银行的内涵，国内学者如夏斌（2005）、夏斌和张承慧（2005）等，理解为应对“市场缺失”或“市场失灵”的手段，认为只要有市场缺失，就应该办政策性银行。李扬（2005）认为，政策性金融体系应以政府信用来弥补市场信用缺失、体制不完善、储蓄转化为投资的渠道不畅等“市场失灵”的缺陷。其实，这种理解并没有触及政策性金融的实质。正如斯蒂格里茨（1993）指出，针对市场缺失，政府发挥调控作用不一定非采用政策性金融不可，财政辅助、税收政策和结构调整政策等，都可以发挥作用。从我国的实践看，政策性银行依赖政府提供资金，所形成的风险和损失由国家财政负担；在资金的流向方面，受政府政策导向指引，成为财政职能在预算外的延伸渠道；由于缺少市场化约束，贷款风险敞口，

一旦违约必然形成不良资产，其中相当大部分不得不采取挂账、透支的形式。在不断市场化的环境中，由于传统政策性银行缺乏明确的发展方向，容易产生多重动机，诱发银行盲目扩张业务，在其运行机制没有改变、政府向银行的透支渠道仍旧通畅的情况下，很容易形成新的风险敞口，加剧财政向银行透支，给宏观经济稳定带来隐患。

第三，难以有效支持“走出去”战略。在世贸组织的框架下，继续定位于传统政策性银行，其公开和直接的政府融资行为可能产生不必要的政治阻力。“走出去”单纯依靠传统政策性银行融资，容易授人把柄。2005年中国海洋石油有限公司竞购美国优尼科公司，竞购对手就指责中海油依靠政府金融机构提供的超低成本资金开展了不公平竞争。只有向开发性银行转型，成为以市场化运作为基础的企业平台，才符合世贸组织的框架要求，解决金融支持“走出去”战略中的政府直接介入问题，减少不必要的对外摩擦和国际政治阻力。

第四，不符合国际政策性银行发展的大趋势。从当前国际政策性银行发展的趋势看，改革和调整成为主流。随着全球范围内市场经济的逐渐恢复和成熟，政策性银行在经历了半个多世纪的发展之后，其大规模长期存在的基础已不复存在，弊端也日益显现，各国政策性银行纷纷走上改革之路，成为开发性银行，有的甚至改造成为商业银行。成功的案例很多，包括斯里兰卡国家开发银行（NDBSL）、印度产业发展银行（IDBI）、韩国产业银行（KDB）、泰国农业与农业合作银行（BAAC）和德国复兴与开发银行（KfW）等。

当前，也不宜选择纯商业性银行的改革思路。首先，随着我国经济工业化、城市化、市场化、全球化的不断发展，为提高经济增长质量和效益，鼓励提高自主创新能力，支持“走出去”战略，参与国际石油、天然气、矿产品等战略性资源开发，需要有政府背景的金融机构，专门提供中长期信贷和其他金融服务。其次，我国开展对外政治经济外交工作，需要对一些发展中国家提供对外优惠援助贷款，这些贷款项目要求对外隐蔽，不便于采用公开向商业银行招投标、政府提供补贴的方式，必须通过专门机构来完成。这部分政策性业务是纯商业银行无法承担的，当前政策性银行实行完全商业化的条件并不具备。

有观点提出，把第一种改革思路 and 市场化运作结合，即定位于传统政策性银行再加上分账户管理，提出改良型政策性银行改革模式。这种改良型模式有几个内涵：一是继续定位于传统政策性银行，依托国家信用开展业务，不注重市场业绩，不实行市场化运作；二是资本金实行国家财政预算管理，增资也通过预算拨款以及政策性银行自身积累等方式进行；三是分账管理，指令性业务实行保本不亏，指导性业务自求平衡，财政不予补贴；四是不与商业银行竞争，对于发育相对成熟的经营领域，政策性银行有计划地逐步退出。

改良型的政策性银行改革模式存在诸多缺陷：第一，最大要害是业务范围被

计划管死，难以与时俱进，及时适应市场的变化。同时，由于资本金的预算管理，金融监管当局无法对其实行以资本充足率为核心的审慎性管理。第二，在财政资源不足、资本金不足的情况下，银行本身往往盲目扩张业务，累积风险，最后财政买单，道德风险严重。这两个缺陷说明，改良型模式无法真正实现市场化运作。第三，在财政能力有限的情况下，资本金不能得到及时、充分的补充，尤其是随着业务规模的不断扩大，资本金短缺的问题将越来越突出，从根本上限制了政策性银行的可持续发展。

向开发性银行转型，实行两类业务综合经营的改革思路，适应我国目前的国情。首先，我国市场目前仍存在缺失，需要继续运用政策资源，提供必要的政策金融支持；其次，银行内部必须改善管理，参与市场运作，实现自身可持续发展。最后，通过分账经营或建立母子公司模式，实行政策性业务和银行自营业务的综合经营，并在两类业务之间建立严格的防火墙，可以有效防止将自营业务的亏损转嫁财政，出现道德风险。

三、政策性银行转型的国际经验

从各国的实践看，政策性银行的转型主要有三个方向。一是转变成为整体市场化运作的开发性银行。这类开发性银行没有政府的直接信贷，金融业务完全受市场条件约束，突出的例子是新加坡发展银行（DBS）。二是目前虽然继续维持传统政策性银行的定位，但规范或限定其业务范围，同时也酝酿实施市场化改革。规范的例子是1995年重新定位的加拿大商业发展银行（BDC），这家银行是该国专门为中小企业提供融资和服务的机构。酝酿改革的例子是日本政策投资银行（DBJ）。2005年10月，日本国会通过了邮政储蓄民营化改革方案，11月日本内阁财经政策委员会公布了日本8家政府金融机构改革的基本政策。按照这一政策，日本政策投资银行将从2008年4月开始实行民营化，政策性金融的职能被严格限定为支持中小企业、海外资源开发和促进发展；政策性贷款占GDP的规模到2008年减少一半，不增加新的财政负担；在转型期内保证日本政策投资银行实现自身财务可持续并最终实现完全民营化。三是转型为业务主体市场化运作、政府指令性业务专项管理的综合类开发性银行。在这类开发性银行中，以市场化运作为基础的开发性业务成为主流，政策性的政府融资业务逐步减少。综合类开发性银行在从事政策性业务、提供政府直接贷款的同时，大力开展市场化运作的开发性业务，实现自身可持续发展，例如法国国民储蓄银行（CDC）、韩国产业银行（KDB）和德国的复兴与开发银行（KfW）等。

从经营模式看，国外综合类开发银行主要的经营模式有两种。第一，建立子公司。综合类开发银行一般通过成立专门子公司来提供商业性服务。这些子公司，或为开发银行全资拥有，或与战略伙伴（大都是民营资本）合资成立，专