



金融发展理论前沿丛书

国家“211工程”资助项目成果

王 伟 著

中国政策性金融与 商业性金融协调发展研究

ZHONGGUO ZHENGCEXINGJINRONG YU
SHANGYEXINGJINRONG XIETIAO FAZHAN YANJIU



中国金融出版社

金融发展理论前沿丛书

国家“211工程”资助项目成果

中国政策性金融与 商业性金融协调发展研究

王 伟 著

 中国金融出版社

责任编辑：肖丽敏

责任校对：潘 洁

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政策性金融与商业性金融协调发展研究 (Zhongguo Zhengcexing Jinrong yu Shangyexing Jinrong Xietiao Fazhan Yanjiu) / 王伟著. —北京：中国金融出版社，2006. 8

(金融发展理论前沿丛书)

ISBN 7 - 5049 - 4128 - X

I. 中… II. 王… III. 金融体制—研究—中国 IV. F832. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 085791 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 14.75

字数 240 千

版次 2006 年 9 月第 1 版

印次 2006 年 9 月第 1 次印刷

定价 32.00 元

如出现印装错误本社负责调换

序

王伟博士从20世纪90年代初攻读硕士学位研究生时,即开始追随我长期从事政策性金融研究,对政策性金融理论与实践问题有长期、系统、全面、深入和创新性研究,是我国政策性金融改革与发展急需的专业性高级专门人才。王伟为人淳朴、正派,为学刻苦、认真,为道执著、规范,特别能吃苦耐劳,特别能攻坚克难,具有顽强而坚韧不拔的品格。所以,在王伟博士的学术专著《中国政策性金融与商业性金融协调发展研究》一书出版之际来求序,我也乐意为之。

在一个完整的金融体系中,政策性金融与商业性金融是相互对称、平行和并列的两大金融族类,无论是从理论上还是在实践中,古今中外,概莫能外。本书研究的是政策性金融与商业性金融的协调与可持续发展问题,这既是政策性金融理论或政策性金融学中的一个基础性课题,也是金融发展理论或发展金融学中的主要内容之一;不仅是中国金融发展中的现实问题,也是世界各国普遍存在的一个突出而亟待探讨解决的问题。所以,我在二十年前首创政策性金融理论研究时,就是从与商业性金融对称的角度来界定政策性金融的概念。2002年10月的国家开发银行国际顾问委员会会议上,我在以“政策性金融可持续发展必须实现六大协调均衡”为题的演讲中,以及在2003年底和2004年初答《人民日报》、《金融时报》、《中国金融》等报刊杂志记者问中,都把政策性金融与商业性金融的协调与均衡问题提到首要的位置。

政策性金融与商业性金融,是一个国家经济与社会发展稳定中,完整的金融统一体中不可或缺的两翼,二者相互对称,彼此平行、并列,是相互补充的而不是替代的关系,是平等协调合作的伙伴,而非对立的或从属的或竞争的对手。当代各国经济金融体制只有同时存在这两翼,才是协调与均衡的,才是稳

定和有效的，否则，就将会是扭曲的、非均衡的、不稳定的和低效的。

当然，所谓彼此对称平行并列，是就整体和全局性定位而言的，但彼此平等、同等，非有主次的从属关系，这并不意味着二者在微观上（例如机构数量、市场份额、人员数量等）是绝对相等或相近的。就市场定位与份额而言，在市场经济总体中，商业性金融是主体，政策性金融是辅助和补充；但就某一特定领域而言，则政策性金融更可能是主体或主角而非配角，例如基础设施领域和区域开发中的开发银行，或进出口和对外投资担保保险服务领域中的进出口政策性金融机构，社会保障领域中的社会保障保险机构，外汇投资管理中的外汇投资管理机构，银行不良资产重组中的资产管理公司，等等。在这里，所谓的主与辅，也是相对的或辩证的；做绝对化的理解，或者为了某一方的某种利益或需要，抓住“我为主你为辅”来为我所用，都是不妥当的和片面的。

本书从协调发展理论界定、业务协调发展、分类协调发展、区域协调发展和协调发展的外部保障等方面，多角度、全方位地深入分析我国政策性金融与商业性金融的相互关系和协调发展理论与实践问题，探究在新的市场经济金融环境下，实现二者协调发展的基本路径。书中特别地强调了首倡诱导基础上的虹吸与扩张性功能，应该成为协调政策性金融与商业性金融相互关系，保证和促使其协调发展的理论基点和主导性核心功能。针对当前国内在开发性金融和政策性金融相关性以及政策性银行改革与发展问题上的种种观点，作者认为，政策性金融也必须讲求财务效益，实现非主动竞争性盈利；政策性金融理论是发展中的科学理论；政策性金融和开发性金融是本质上截然不同的两个逻辑概念，前者不是后者的一个初级阶段，后者也不是前者的一个简单组成部分。据此，作者提出了我国政策性银行改革与发展的方向，应该是政策性业务与非主动竞争性盈利的有机统一，即政策性、盈利性和非竞争性的“三位一体”。

本书提出了新的研究视角及其研究方法和理论体系，进一步丰富了创新性的政策性金融学科和发展金融学科及其相关理论研究的内容；提出了基于市场原则的政策性金融功能观并作为本书研究的主线和立论基础；提出或重新界定了一些理论范畴，对一些相关基本概念和理论关系进行了梳理和分析，并据此探讨了我国政策性金融与商业性金融协调发展的具体路径以及政策性银行改革与发展的政策建议等。但本书尚存在着一些需要改进或进一步研究的地方，例如，运用数学工具和模型进行定量分析不够；对中国区域金融和农村金融领域

中政策性金融与商业性金融协调发展问题，也有待做进一步的全面而深入的研究。

2006 年是中国政策性银行改革年，各项改革方案即将陆续出台，所以本书的出版也恰逢其时，为我国政策性银行改革与发展提供了又一个可资参考的理论与政策建议。其实，以极大的热忱关注和参与中国的伟大改革，这也是我多年培养并要求我的博士研究生努力做到的。冲破旧的樊篱，站在改革的前沿，发挥理论研究为改革服务的先导作用，是历史赋予我们的伟大使命。发展中国家的学者，在西方强势文化和经济金融理论面前，应有自身独立的视角、独立的思考与判断，对其既不能俯视，也不能仰视，而应平视。所以，在当今国际领域政策性金融机构重组再构造及其业务发展战略不断调整的形势下，我国政策性银行改革既要与时俱进，也要坚持科学的政策性金融理论，更要结合中国的实际和金融生态环境，切实走出一条与商业性金融协调发展的中国政策性金融可持续发展之路。

白钦先
2006 年 5 月

前言

政策性金融和商业性金融是一个国家完整而统一的金融体系中相互对称、平行、并列与互补的两大金融族类。在一国的金融发展中，两大金融族类之间的协调发展问题至关重要，在一定程度上影响到整个金融体系和金融业乃至市场经济的改革、稳定与可持续发展，因而也是金融发展理论和政策性金融理论研究的一个基础性课题。然而，自从世界上专门的政策性金融机构诞生以来，政策性金融与商业性金融的业务摩擦、冲突乃至竞争一直时隐时现。在当今，这种态势日益凸显。这不仅是一个普遍的国际性问题，也是一个亟待探讨与解决的国内现实问题。为此，国内许多专家和政府官员急切地呼吁，怎样改革和解决政策性金融与商业性金融的不协调发展问题是一个亟待研究的课题。

本书基于一般理论研究与中国相关政策分析相结合的思路，运用比较研究、定量分析、实证研究和规范分析相结合的研究方法，沿着从一般的理论基础到具体的业务协调、分类协调、区域协调和外部保障等协调发展的逻辑线索，并以政策性金融为研究重点，探讨了中国政策性金融与商业性金融协调发展的基本路径。

本书共分五章。第1章，系统概述了政策性金融与商业性金融协调发展的一般理论。政策性金融和商业性金融既有不同质的规定性，又相互依存和密切联系，包括正向的或负向的互动联系，其中负向互动及其诱因是本文分析的重点，并运用博弈论原理对此进行了初步探究。论述了协调与发展的内涵，以及两大金融族类协调发展的意义、内容、理论基础（包括金融资源配置的协调问题）。在区别功能和职能不同概念的基础上，提出了基于市场原则的政策性金融功能观，并重点分析了政策性金融机构职能定位的内涵和一般原则。

第2章，在两大金融族类的业务协调发展，通过比较研究，认为我国政

策性金融与商业性金融应是互补合作、协调发展而非竞争性双向负动的业务关系。在业务方式协调中应遵循一些基本原则，逐步向以质的互补（主要是委托代理制）为主的方向发展。本书运用政策性金融相关率（PFIR）对资产总量及相应负债总量进行协调和规模控制，分析当代政策性金融理论与实践的悖论、挑战及其应对的思路。

第3章，在分类协调发展方面，从理论上辨析了开发性金融与政策性金融的相关性，并据此探讨了国家开发银行与商业银行协调发展的基本政策路径，以及我国政策性银行“三位一体”的改革与发展方向；具体分析了中国进出口银行与商业银行，出口信用保险与商业保险，以及中国农业发展银行与商业银行，农业保险与商业保险等相互之间协调发展的政策思路；探讨了在组织制度协调发展方面的不同要求、组织形式、一般原则和主要方法，及其机构和员工的总量协调等问题。

第4章，在区域性协调发展方面，认为两大金融族类的区域性协调和可持续发展，是区域金融协调发展的核心问题；通过比较研究国外区域金融协调发展政策中注重发挥政策性金融功能作用的特点和经验，并根据我国的相关实证分析，探讨了我国区域性政策性金融与商业性金融协调发展应遵循的基本原则、主要内容和政策建议等。

第5章，在两大金融族类协调发展的外部保障中，一方面，在重新界定金融立法体系范畴和进行国际比较的基础上，探讨了促进我国政策性金融立法建设及其与商业性金融立法协调发展的途径；另一方面，在区分监督与管理、一般金融监管和政策性金融监督的不同内涵，并进行比较研究的基础上，分析了如何建立与金融监管协调发展的我国政策性金融监督机制。

今年也是中国政策性银行改革年，政策性银行改革已被列入今年的政府工作计划，将于今年正式启动。在各项改革方案即将出台之前，本书的出版也为我国政策性银行的改革与发展提供了一个崭新的理论与政策视角。

在本书的研究与写作过程中，参阅了国内外大量的著作和文献及内部资料，也与相关金融机构的一些金融高管进行了直接学术交流，深受启迪，获益匪浅，对此深表谢意。作者工作单位郑州航空工业管理学院对本书出版的资助，以及导师白钦先教授的大力支持和帮助，特别是中国金融出版社领导与编辑的高效率工作，使得本书能够在较短的时间问世，在此致以诚挚的谢意。

由于水平和条件所限，书中的错误与纰漏之处在所难免，恳请专家同仁惠予指正。

郑州航空工业管理学院 王伟
2006 年 5 月

目 录

0 导论	1
0.1 问题的提出	3
0.2 相关文献综述	5
0.3 研究思路与结构安排	9
0.4 研究方法	12
0.5 主要理论创新与不足	13
1 政策性金融与商业性金融协调发展理论概述	15
1.1 政策性金融与商业性金融的区别和联系	17
1.2 政策性金融与商业性金融协调发展的意义和内容	36
1.3 政策性金融与商业性金融协调发展的理论基础	43
1.4 政策性金融与商业性金融协调发展的功能观及职能协调	54
1.5 本专题小结	65
2 中国政策性金融与商业性金融的业务协调发展	71
2.1 中国政策性金融与商业性金融的业务关系协调	73
2.2 中国政策性金融与商业性金融的业务方式协调	79
2.3 中国政策性金融与商业性金融的业务总量协调	85
2.4 国内外政策性金融业务发展战略的重新调整与反思	91
2.5 本专题小结	101
3 中国政策性金融与商业性金融的分类协调发展	105
3.1 中国开发性政策性金融与商业性金融的协调发展	107
3.2 中国进出口政策性金融与商业性金融的协调发展	120

3.3	中国农业政策性金融与商业性金融的协调发展	136
3.4	中国政策性金融与商业性金融组织制度的协调发展	145
3.5	本专题小结	155
4	中国政策性金融与商业性金融的区域协调发展	161
4.1	区域金融、政府介入与政策性金融	163
4.2	中国政策性金融与商业性金融区域协调发展的途径	171
4.3	政策性金融与商业性金融区域协调发展政策国际比较	179
4.4	本专题小结	185
5	中国政策性金融与商业性金融协调发展的外部保障	189
5.1	中国政策性金融与商业性金融的立法协调和保障	191
5.2	中国政策性金融监督与商业性金融监管的协调和保障	201
5.3	本专题小结	210
	参考文献	213
	后记	222

金融发展
理论前沿丛书

0 导论

0.1 问题的提出

从理论上讲,政策性金融与商业性金融^①是既有不同质的规定性,又有密切联系的相互对称、平行、并列、互补的两大金融族类。在一个国家完整的金融体系中,只有同时存在政策性金融机构和商业性金融机构,才是完善的和协调的金融制度。在金融发展中,不仅要维持商业性金融的可持续性发展,而且还要维持政策性金融的可持续发展;不仅要维持本国的商业性金融和政策性金融的协调与可持续发展,而且还要维持世界各国(既包括发展中国家、经济转型国家,也包括发达国家)的商业性金融和政策性金融的协调与可持续发展。作为一个发展中大国,特别是在实施西部大开发、东北老工业基地振兴和中部崛起等区域开发战略中,中国的政策性金融与商业性金融的协调发展问题尤为突出和重要。

尽管政策性金融业务或现象亘古迄今一直存在,但从学术理论上专门系统地研究它却为时不久,所以政策性金融学是一门新兴的发展中边缘学科,政策性金融理论也是金融发展理论或发展金融学的主要内容之一,有许多重大的理论问题亟待探究。其中一个根本的或基础性的课题,就是政策性金融与商业性金融的协调发展问题。因为作为商业性金融的对称,政策性金融因商业性金融而产生、存在和发展,如果二者关系协调不畅,不仅影响政策性金融的生存与可持续发展,也将影响到商业性金融乃至整个金融体系和金融业以及市场经济的改革、稳定与可持续发展。

然而,自从世界上专门的政策性金融机构诞生一个多世纪以来,政策性金融与商业性金融的业务摩擦和冲突一直时隐时现。尤其是20世纪70年代末以来,在国内外经济金融运行环境逐步发生深刻变化的背景下,这种摩擦、冲突乃至竞争的态势日益凸显。与此同时,业内外对政策性金融的某些指责、疑虑、疑问和存在与否的争议也不绝于耳。例如,在法国,就确有某些政策性金融机构凭借政府给予的某些优惠待遇,拓展其商业性业务,导致了与商业性金融机构的摩擦,破坏了公平自由竞争的原则,引起社会有关方面的不满与批

^① 政策性金融与政策性金融机构,商业性金融与商业性金融机构,严格来说是两对不同的概念,是内容和形式的关系,本文基于行文的简便并考虑到约定俗成的惯用,二者一般等同使用。

评。但也有一些政策性金融机构，如法国农业信贷银行，在政府投入和支持逐步削弱的情况下，也在不断地扩大其业务范围，向综合化、国际化方向发展。

政策性金融与商业性金融的业务摩擦、冲突和竞争问题，不仅是一个普遍的、典型的国际性问题，不仅存在于政策性金融专门立法体系建立健全因而有法可依的国外，也是一个亟待探讨与解决的国内现实问题。国内许多商业性金融机构指责和抱怨政策性银行的频频越“规”越位和不公平竞争，甚至有的商业银行还上书国务院，要求维护公平竞争的市场环境。在穆迪投资服务公司的一份研究报告中，更直截了当地把国家开发银行称为“伪装的商业银行”。^①国内有许多专家学者和业内外人士也普遍认为，我国的三家政策性银行在经营宗旨和业务活动中都或多或少地出现了与商业银行展开竞争的状况和趋势（吴晓灵，2003；曾康霖，2004；李忠元，2005）。他们急切地呼吁，怎样改革和解决政策性金融与商业性金融的不协调发展问题，是一个有待研究的课题。中国人民银行武汉分行在其2005年度的重点研究课题规划中，也把“中部崛起过程中政策性金融与商业性金融的协调研究”列为重点课题之一。^②同时，我国已经加入世界贸易组织，国内政策性金融机构也面临着一个与大举进入的国外商业性金融机构的关系协调和均衡发展的问题。

所以，白钦先教授高瞻远瞩地早在2002年10月的国家开发银行国际顾问委员会会议上，他的《政策性金融可持续发展必须实现六大协调均衡》的演讲，他在2003年底和2004年初答《人民日报》、《金融时报》、《中国金融》等报刊杂志记者问中，都把政策性金融与商业性金融的协调与均衡问题提到首要的位置。随后，我在白教授的指导下，又同他合作对这一问题进行了初步的探讨。^③然而，从国内外对政策性金融与商业性金融协调发展问题研究的情况来看，目前一般存在着“四少四多”现象，即：专门研究的少，间接提及的多；理论研究的少，政策建议的多；全面研究的少，局部研究的多；深入研究的少，一般议论的多。所以理论研究在某种程度上的滞后，也是造成金融市场

① 穆迪投资服务公司全球信贷研究部：《中国银行业展望：改革继续进行，问题有待解决》，见《比较·13》，203页，北京，中信出版社，2004。

② 见中国人民银行武汉分行《关于开展2005年度重点研究课题申报工作的函》，武银便函[2005]2号。

③ 白钦先、王伟：《政策性金融可持续发展必须实现的“六大协调均衡”》，载《金融研究》，2004（7）。

上政策性金融与商业性金融之间不断发生业务冲突和无序竞争的根本原因之一。因此,对政策性金融与商业性金融的协调与可持续发展问题进行全面系统而深入的专门研究已势在必行,并具有一定的理论价值和现实针对性。

0.2 相关文献综述

国内外在政策性金融与商业性金融协调发展的相关问题研究上,其主要的理论观点概述如下:

(一) 关于政策性金融内涵和机构定位的研究

国内外对政策性金融有多种称谓,如国家金融、政府金融、制度金融、特殊金融、财政投融资等,这表明对政策性金融概念尚缺乏全面系统的研究。白钦先(1998)从与商业性金融对称的角度来定义政策性金融,^①指在一国政府的支持和鼓励下,以国家信用为基础,严格按照国家规定的范围和对象,以优惠的存贷利率或条件,直接或间接为贯彻、配合国家特定经济和社会发展政策而进行的一种特殊性资金融通行为。它是一切规范性意义上的政策性贷款、一切带有特定政策性意向的存款(如住房储蓄、社会保障保险存款)、投资、担保、贴现、信用保险、存款保险、利息补贴、债权重组、外汇储备投资等一系列特殊性资金融通行为活动的总称。政策性、优惠性(不仅表现为利率的优惠,还包括贷款的可得性)、融资性和有偿性是政策性金融的主要特性。曾康霖(2004)认为,政策性金融相对于商业性金融而言,一般是指由政府政策导向按政府的意图进行的融资活动,其实质是政府对金融活动的干预。

在对政策性金融机构的一般定位研究上,国内学者基本上形成了共识,即充当政府实施宏观经济调控的重要工具之一。白钦先、曲昭光(1993)认为,政策性金融机构系指那些由一国政府或政府机构发起、出资创立、参股、保证或扶植的,不以利润最大化为其经营目标,而是专门为贯彻、配合政府特定社会经济政策或意图,在法律限定的业务领域内,直接或间接地从事某种特殊政策性融资活动,从而充当政府发展经济、促进社会发展稳定、进行宏观经济调节管理工具的金融机构。政策性金融机构属于专业性金融机构,但并非所有的

^① 戴相龙、黄达:《中华金融辞库》,500页,北京,中国金融出版社,1998。

专业性金融机构都是政策性金融机构；政策性金融机构几乎都是政府金融机构，但政府金融机构并不限于政策性金融机构。余汪顺（2001）认为，应从政府管理职能的延伸、商业金融职能的分化、资源配置职能的内在要求和社会服务职能的需求四个方面，认识政策性金融的职能定位。

在对政策性金融的理解和认识问题上，国内也有研究成果，但仍然把政策性金融等同于不讲求资产质量和财务效益的政府财政，把开发性金融与政策性金融这两个不同的概念也混为一谈，认为政策性金融是开发性金融的一个初级阶段，开发性金融是市场建设的产物，而且能力潜力也大于政策性金融（中国国家开发银行，2004；张涛，2005）。其实，政策性金融也是市场建设的产物，是市场失灵和市场的选择有时不完全有效、不完全及时、不完全合理的产物。还有一些学者（曹晓东、贺学会，1999；赵紫剑，2002；王曙光，2004）认为，政策性金融是造成金融抑制、阻碍金融深化和经济发展的重要原因及手段。其实，这是误解了金融抑制概念，而没有看到政策性金融首先产生于发达国家，而且迄今仍然大量、长期存在于发达国家，但却没有造成金融抑制的事实，也没有看到商业性金融也有可能产生金融抑制和影响经济发展。

（二）关于政策性金融功能的研究

在政策性金融功能的研究方面，白钦先（1998）系统而深入的开创性理论研究，在国内外居于领先的地位。他着重而全面地阐述了政策性金融的特有的经济金融功能，将政策性金融的功能概括为一般性功能和特有功能。一般性功能是指政策性金融具有与商业性金融相同或类似的功能，即金融中介功能，所不同的是政策性金融一般不接受活期存款，因而一般不具备派生存款或信用创造功能；特有功能是指政策性金融区别于商业性金融而具有的个性功能，主要包括六大特有功能：①直接扶植与强力推进功能，②逆向性选择功能，③倡导与诱导性功能，④虹吸与扩张性功能，⑤补充与辅助性功能，⑥服务与协调功能。随后，白钦先（2002）进一步强调，政策性金融还具有健全、完善与优化一个国家的宏观经济资源和金融资源配置调节体系与功能的“一石二鸟双优化”功能。

白钦先、曲昭光（1993）早期对政策性金融机构职能的分析，实际上是对政策性金融功能的初步研究。国内许多学者后来所阐述的政策性金融机构的职能，实际上也指的是政策性金融的功能；除承认共有的信用中介职能（功