



金融发展理论前沿丛书

国家社科基金重点项目成果

国家“211工程”第三期项目成果

王伟 张令骞 著

中国政策性金融的 异化与回归研究

ZHONGGUO ZHENGCEXING JINRONG DE
YIHUA YU HUIGUI YANJIU



中国金融出版社

金融发展理论前沿丛书

国家社科基金重点项目成果
国家“211工程”第三期项目成果

中国政策性金融的 异化与回归研究

王 伟 张令寒 著



中国金融出版社

责任编辑：贾 真

责任校对：孙 蕊

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政策性金融的异化与回归研究 (Zhongguo Zhengcexing Jinrong de Yihua yu Huigui Yanjiu) / 王伟, 张令骞著. —北京: 中国金融出版社, 2010. 11

(金融发展理论前沿丛书)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5501 - 2

I. ①中… II. ①王… ②张… III. ①金融政策—研究—中国
IV. ①F832.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 079800 号

出版 中国金融出版社
发行

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>

(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 19.25

字数 299 千

版次 2010 年 11 月第 1 版

印次 2010 年 11 月第 1 次印刷

定价 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5501 - 2/F. 5061

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

前言

古今中外都始终存在着关乎国计民生的强位弱势群体，也都离不开政策性金融有力、有效的支持，政策性金融实践活动一直持续存在和延伸着。这不仅是一个历史规律，也是一个经济金融规律。研究这一活动有着一般的经济金融理论基础和坚实的理论依据及现实意义，具有深刻的基本经济学和金融学含义以及客观必然性。政策性金融与一国所规定的政府职能和所处的社会环境密切相关，是国家保障社会经济领域中强位弱势群体金融发展权和金融平等权的特殊制度安排。所以，否认政策性金融就等于否认政府在市场经济中应有的职能作用。政策性金融只是做商业性金融做不到的金融业务，而一般不做商业性金融能做到的金融业务。

政策性金融作为一种制度安排，绝不仅仅是市场经济发展中的一种暂时性的例外和权宜之计。它的产生、存在与发展有着更为深刻的经济金融与社会根源，它是资源配置主体和资源配置目标错位与失衡的必然结果，是市场性与公共（产品）性、财政性与金融性、微观性与宏观性、有偿性与无偿性、直接管理与间接管理、市场缺陷与政府干预的巧妙结合与统一。政策性金融制度在从根本上和整体上优化了一国宏观经济调控体系的同时，也从根本上优化了一国的宏观金融调控体系，凸显了“一石二鸟双优化”的制度功能。政策性金融在贯彻与实现国家宏观经济金融战略、社会发展战略、对外经济金融战略和政治与外交战略目标，维护国家资源安全、经济安全和提高国家国际竞争力等方面，比商业性金融更为直接、更为强有力，从而也更为有效。这也就是各种形式的政策性金融制度载体在世界各国得以长期存在，并日益发展壮大的深刻原因。

从我国的国情来看，中国仍然处在社会主义市场经济的初级阶段，处于经

济转轨、转型与赶超时期，生产力水平不够高，市场经济不够完善，人口众多，区域差异大，经济发展不均衡。这种国情需要持续不断的、巨额的政策性资金代表政府的意愿加以扶持和发展的行业或领域不胜枚举，其政治效益、社会效益远远大于经济效益。从这个意义上来讲，社会主义中国比世界上其他国家需要更为实力强大的政策性金融，中国的政策性金融不是如何转型的问题，而是深化政策性、扩大扶持领域及业务范围广度和深度、增加新的政策性金融机构、完善政策性金融体系等问题。另外，社会主义和谐社会的建立也需要政策性金融，通过政策性金融的活动，弥补市场竞争带来的社会福利损失，促进产业经济、城乡经济、区域经济、经济与社会、国内经济与对外开放的协调发展，以及财政政策和货币政策的协调配合。尤其是中国社会经济发展中的结构性矛盾，包括经济发展不平衡的长期性、“三农”问题的长期性、城镇化过程的长期性、市场建设过程的长期性以及金融全球化过程的长期性等，则决定了政策性金融将长期存在。

我国政策性银行及政策性非银行金融机构组建十多年来，在贯彻落实政府的产业政策、区域政策、“三农”政策、对外政治经济政策等方面，为国家的经济改革和发展作出了有目共睹的业绩，发挥了不可替代的重要作用。然而，近年来，对科学政策性金融理论的错解、误解乃至曲解，不仅严重影响、误导了决策层的科学决策，使得当前政策性银行改革发展的目标、方向及思路模棱两可和举步维艰，而且导致我国政策性金融发展的结构性失衡，主要表现在立法失衡、监督失衡、区域失衡、产业失衡、机构失衡以及政策性银行的业务行为缺位和越位并存等。这在很大程度上影响了中国政策性金融的可持续发展，也使得决策层不得不作出深化政策性银行改革的政策主张。另外，国内有些人基于西方市场化理念和对国外经济金融理论的浓厚情结与认知，^①对当今世界各国普遍存在的政策性金融实践活动和业务及现有的政策性金融机构视而不见，以为国外没有提出“政策性金融”一词，所以中国也不应该有，现有的政策性银行也应该统统市场化，即“转型”异化为商业性金融机构或自己独创的所谓“综合性开发性金融机构”。当然，创立于20世纪80年代的政策性

① 刚刚卸任的美国前总统小布什也不得不说，这次世界金融危机使他对市场经济及市场化内涵有了重新认识。国务院总理温家宝不久前在英国剑桥大学的演讲中指出，真正的市场化改革，绝不会把市场机制与国家宏观调控对立起来。这次世界金融危机也告诉中国，在坚定不移地推行社会主义市场经济体制改革的同时，必须重新对市场化改革的内涵进行定义、反思和探讨。

金融理论和边缘交叉性的政策性金融学科,也需要进一步的完善和制度创新。因此,可以说,目前的中国政策性金融、政策性银行已处于改革与发展的关键时刻和历史转折点,无论是从理论上还是在实践中,都有许多基本而重大的问题亟待拨乱反正、整顿梳理。这也是本课题研究的主要目的。

值得特别一提的是,经济学家贾康曾主持研究过开发性金融课题(2005、2006),近年来他通过各种媒体,不断呼吁要重视政策性金融问题。不久前,他郑重提出了“一个不容回避的问题——建立和发展中国政策性金融体系”,建议要“抓紧研究,特别是在当前有压力的情况下研究:如何在中国建立和发展政策性金融体系。”^①在第二届中国金融发展高级论坛学术会议上,国务院学位委员会应用经济学学科评议组成员、厦门大学郑振龙教授、武汉大学叶永刚教授等诸多金融专家,也明确支持并勉励作者要坚持研究政策性金融。^②既然古今中外都存在着政策性金融的制度供求,既然国家如此迫切需要有政策性金融制度安排,政策性金融也就有研究的必要性,尤其在当前刻不容缓、迫在眉睫。所以,深入系统地探究和建立健全政策性金融科学理论体系,剖析现实问题并指导中国政策性金融实践的健康发展,具有很大的理论价值与迫切的现实针对性。

本书在对我国政策性金融理论与实践问题进行拨乱反正和正本清源的基础上,探究并依据科学的政策性金融理论,深入全面地剖析了当今中国政策性金融发展中面临的三大基本问题(政策性银行转型、开发性金融理论与实践、政策性金融市场化运作)以及中国政策性金融异化的现状、原因及后果;进而,在对中国政策性金融的实践进行审视、反思和实证分析的基础上,探讨了中国政策性金融体制重构的政策路径与对策。

第一,对科学政策性金融理论进行了系统分析和概述。包括:政策性金融制度内涵及界定标准和特殊功能;政策性金融制度安排与制度承载体的关系;政策性金融与商业性金融、政府财政、金融政策、开发性金融等概念的理论区分;政策性金融制度安排的理论依据和中国政策性金融长期存在的客观必然性。结论是政策性金融制度不可或缺、不可替代,中国政策性金融只能加强,不能削弱,政策性金融应该在,也必将在中国长期存在。所以,我们应该坚

① 贾康:《建立和发展中国政策性金融体系不容回避》,载《今日中国论坛》,2009(4)。

② 陈元:《由金融危机引发的对金融资源配置方式的思考》,载《财贸经济》,2009(11)。

信、坚持科学的政策性金融理论，政策性银行无论如何改革，也不应该背离政策性金融制度安排的初衷和宗旨，始终不能偏离科学政策性金融理论的正确轨道，必须坚持政策性金融质的规定性。

第二，提出并系统地深入地研究了当今中国政策性金融的异化问题。从中国政策性金融与商业性金融总量和结构相背离，资源配置的宏观与微观主体、宏观与微观目标相背离，政策性金融的宗旨任务与其综合实力相背离，政策性金融的公共性与市场性相背离，政策性金融的资金缺口与其财务自动补偿机制相背离，国家对政策性金融的全力支持与适度监管相背离，以及国家和社会对政策性金融的实际需求与其改革方向相背离等方面，说明了中国政策性金融已经发生了异化。从国家在政策性金融发展中的职责缺位与越位同时存在，市场化思维的引导与路径依赖，政策性金融的理论弱化与扭曲，制度的嬗变与背离，认识的误区、误导与偏见，内部人控制和利益集团的博弈等方面，分析了中国政策性金融异化的原因。从政策性金融异化后其发展的方向不可控，政策性金融异化对金融发展、经济发展、国家与社会发展的负效应等方面，指出了政策性金融异化的后果。

第三，从金融科学研究的严谨性、准确性和理论逻辑性的角度，科学分析了开发性金融的一般内涵与外延。在此基础上，对目前热炒滥用的所谓“开发性金融”进行了理论剖析，并对开发性金融理论对科学政策性金融理论的不当替代和故意曲解进行了辨析，比较研究了开发性金融与政策性金融、商业性金融的关系。同时，探讨了社会主义市场经济条件下的金融理论创新与社会责任的关系。我们认为，问题的关键不在于开发性金融本身，而在于个别政策性银行通过故意混淆开发性金融与政策性金融这两个不同的概念，来达到转型为追逐自身利润最大化的商业银行或开发性商业银行这一最终目的，并为其提供理论支撑和服务。事实上，开发性金融，如同农村金融、中小企业金融、住房金融和进出口金融一样，是出于某种方便或需要，从金融机构或金融业务的服务对象或服务领域的角度而作的某种划分，它并不是金融基础理论或基本实践中的一种基础性、规范性的标准划分。开发性金融同商业性金融、政策性金融彼此既不对称也不平行，更不并列，更不是政策性金融的深化与发展阶段；国家信用是一切政策性金融的共同特征，并不是开发性政策性金融的独有特征，也不可能是开发性商业性金融的特征。

所以，目前热炒的所谓“开发性金融”，实质上是巧取豪夺的“掠夺型金

融”，是金融制度体系中的一种暂时性的例外和一种特殊的金融形式及机构而已。这种“开发性金融”通过采取“明修栈道，暗度陈仓”的手段，以达到向商业银行转型的目的，实现利润最大化的商业性金融经营目标。开发性金融理论则是为自身继续从事商业性业务而避人口舌的“理论创新”，个别政策性银行向商业银行的所谓“成功”转型即证伪了这种开发性金融理论本身。事实上，“开发性金融”只是个别政策性银行为了达到向商业银行转型的目的，而推出的一种权宜之计和临时性的制度安排，难以持久与可持续发展，因为在享有国家信用及其他显性、隐性的政府优惠政策待遇之下，既经营政策性业务，又从事竞争性盈利的商业性业务，理论上不合逻辑，实践中也会扰乱公平竞争的市场秩序，进而会继续成为众矢之的。反之，在转型为商业银行而不能再享受国家信用等优惠待遇以后，如果继续地主要经营政策性金融业务，则有悖于商业性金融的经营原则，充其量只能称为模范履行和承担企业社会责任的商业银行。所以，开发性金融仅仅是市场经济发展和金融制度体系中的一种暂时性的例外和一种特殊的金融形式及机构而已。从开发性金融的功能来看，鉴于开发性金融包括开发性政策性金融和开发性商业性金融两类，相应地，开发性金融也就同时具有政策性金融的功能和商业性金融的功能，即具有金融的所有功能。这样，这种“开发性金融”就可以无所不能、无所不包、无所不做，开发性金融也就俨然成为金融的一般代名词了。

第四，在对市场化与市场化运作的不同内涵进行理论界定的基础上，运用行为金融学理论与方法，对国内的政策性金融市场化运作问题进行了深入剖析；从理论逻辑、商业道德、社会责任和金融改革系统观的角度，对国内过度滥用政策性金融市场化运作的深层原因和后果等基本理论与实践问题，进行了多层次、多角度的理论探究。我们认为，“市场化”及“市场化运作”或“商业化运作”的提法都没有错，问题的关键在于开发性金融倡导者为了达到不受任何限制地经营不同性质、不同类型的金融业务的目的，最终实现向利润最大化的商业银行转型的目标，断章取义、偷梁换柱、各取所需地热炒滥用“市场化运作”，将政策性金融的“市场化运作”与开发性金融的市场化、商业化转型混为一谈，将“市场化”与“运作”割裂开来，将市场化运作的手段与政策性金融的根本性质、宗旨和目的割裂开来。市场化运作是政策性金融的重要原则，但不是政策性金融的最高原则。作为政策性金融本义的“市场化运作”原则，只是政策性金融微观经营、运营、操作管理的一个基本准则和要求，但

市场化运作原则必须依赖于、服从于、服务于国家法律或者法规对政策性金融自身基本性质、宗旨、职能定位与定性这一最高原则。

第五,在分析我国政策性金融制度变迁的基础上,对政策性银行的转型问题进行了讨论,从制度的角度对中国现行政策性金融体制效率进行了评价,提出了评价中国政策性金融制度以及政策性银行是否应该转型的九条原则。事实上,我国的政策性银行才成立和运作十年有余,尚未成型,何谓“转型”?在中国政策性银行转型问题上我们没有从全局的角度和广阔的视角来审视中国的经济金融环境,而是把精力集中到如何转型的问题上来,在实际操作中有意无意地忽略了“到底是否应该转型”这样一个前提,从而造成了中国政策性金融制度安排与客观经济金融环境的“错配”。我们认为,应该在充分认识科学性政策性金融制度理论与我国长期存在政策性金融业务的现实需求这一基本国情和经济金融环境的前提之下,进一步地改革、发展和完善并尽快定型现有的政策性银行和其他非银行政策性金融机构,建立健全中国政策性金融制度体系。

第六,从增强中国政策性金融机构的自履约机制与重构中国政策性金融体系两大方面,全面系统和具体深入地研究了中国政策性金融体制重构及职能定位和理性“回归”的政策路径,并通过对国外政策性金融的考察分析,总结出国外政策性金融的发展趋势和实践经验,有针对性地对中国政策性金融的可持续发展提出了若干意见。

本书也是国家社会科学基金重点项目“科学发展观视角下中国金融体制结构性失衡调整的重点对策研究”的子课题研究成果。本子课题是在项目总主持人白钦先教授的总体设计和指导下完成的,无论是研究框架还是内容观点,白教授都提出了许多精辟而深邃的见地。本书具体由子课题负责人王伟博士后拟定研究提纲并进行了前期专题研究;张令骞博士结合自己从事十多年政策性金融实际工作的经历,从历史的角度对中国政策性金融的理论与实践进行了审视与反思,以政策性金融学博士学位论文的形式作了进一步的系统深入研究。本书则在上述研究成果的基础上,由王伟研究员修改完善和统撰而成,白钦先教授审阅定稿。

本书旨在为繁荣我国的政策性金融事业和推进政策性金融学学科建设与理论研究抛砖引玉,但由于水平和条件有限,书中错误与不足在所难免,真诚地希望金融界同人和广大读者批评指正,真正地体现出“百花齐放,百家争鸣”的学术氛围。

目 录

绪 论

1 引言	3
1.1 问题的提出	5
1.2 国内外研究综述	9
1.3 研究框架与方法	18
1.4 主要创新之处	23
2 科学政策性金融理论的基本内容	27
2.1 政策性金融制度的科学内涵与特有功能	30
2.2 政策性金融制度不可或缺、不可替代的理论依据	43
2.3 中国政策性金融只能加强、不能削弱的客观必然性	60

异化论

3 中国政策性金融的异化及其表现	73
3.1 异化的含义与中国政策性金融的异化问题	75
3.2 政策性金融与商业性金融总量、结构相背离	77
3.3 资源配置的宏观与微观主体、宏观与微观目标相背离	78
3.4 政策性金融的宗旨任务与其综合实力相背离	80
3.5 政策性金融的公共性与市场性相背离	81
3.6 政策性金融的资金缺口与其财务自动补偿机制相背离	87
3.7 国家对政策性金融的全力支持与适度监管相背离	88

3.8	国家和社会的实际需求与政策性金融的改革方向相背离	89
4	中国政策性金融异化的原因分析	93
4.1	国家职责的缺位与越位	96
4.2	市场化思维的引导与路径依赖	103
4.3	理论的弱化与扭曲	107
4.4	制度的嬗变与背离	109
4.5	认识的误区与误导	111
4.6	内部人控制与利益集团博弈	114
5	中国政策性金融异化的后果	123
5.1	中国政策性金融异化后发展的方向不可控	126
5.2	对金融发展的负效应	127
5.3	对经济发展的负效应	129
5.4	对国家与社会发展的负效应	131
6	开发性金融理论与实践的辨析	135
6.1	开发性金融理论的形成与争论	138
6.2	所谓开发性金融的理论剖析	145
6.3	开发性金融与政策性金融、商业性金融的地位及功能比较	156
6.4	社会主义市场经济条件下的金融理论创新与社会责任	162
7	政策性金融“市场化运作”辨析	165
7.1	市场化与市场化运作的含义	167
7.2	市场化运作是政策性金融的经营手段，而非目的和最高原则	177
7.3	中国金融体制改革中的市场化悖论	180
7.4	重提金融企业的商业道德和社会责任	183
8	中国政策性银行转型问题辨析	187
8.1	中国政策性金融制度变迁	189
8.2	中国政策性银行转型问题的讨论与辨析	211
8.3	对我国现行政策性金融体制效率的评价	220

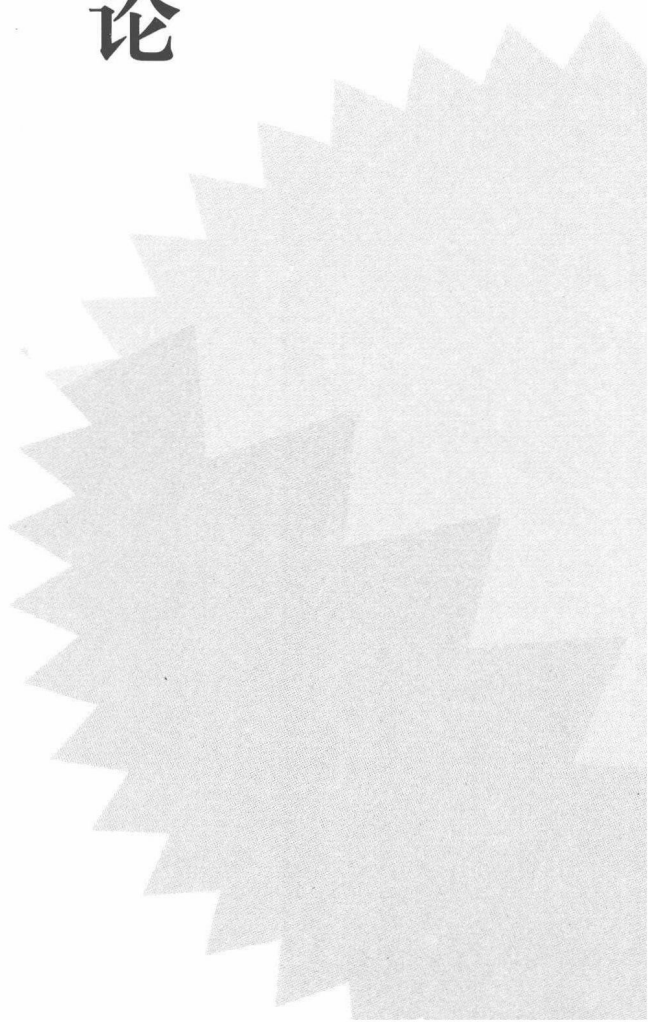
回归论

9 中国政策性金融体制重构及职能定位	227
9.1 构建中国政策性金融体系的基本原则和框架	229
9.2 加强政策性金融法制建设	233
9.3 建立政策性金融科学评价体系	235
9.4 变更政策性金融外部监管体系	239
9.5 完善政策性金融的风险补偿机制	240
9.6 动态调整政策性金融机构的业务范围	243
9.7 政策性金融业务应由专门机构来承担	246
9.8 现存政策性金融机构的职能定位	248
9.9 新建一批亟须的政策性金融机构	251
10 国外政策性金融的实践：考察分析与经验借鉴	265
10.1 国外政策性金融的考察分析	267
10.2 国外政策性金融运作的经验及其对中国的启示	275
参考文献	280
图索引	293
表格索引	295



金融发展理论前沿丛书

绪 论



金融发展
理论前沿丛书

1 引言

1.1 问题的提出

从世界范围来看,随着时间的推移和社会经济金融发展的强烈需要,无论在美国、日本等发达国家,还是在韩国、泰国等新兴国家和地区,尤其是在广大的发展中国家、经济转型国家,政策性金融都曾经发挥并仍然继续发挥着积极而重要的作用,成为各国现代金融体系中不可分割的组成部分。同样,在我国,政策性金融也以不同形式存在着。政策性金融作为一种特殊的制度安排,与政策性银行及非银行政策性金融机构等政策性金融的制度载体或实现形式不同。二者是制度安排的永恒性与制度载体或实现形式的多元性的关系,或者说是内容和形式的关系。所以,当前对我国政策性银行改革发展的讨论,也与政策性金融制度安排没有很大的或必然的相关性。或者说,政策性银行无论如何改革,也丝毫不影响政策性金融制度的永存性、永恒性。所以,我们应该坚信、坚持科学的政策性金融理论。

中国政策性金融机构伴随着经济体制改革和金融体制改革应运而生。1993年12月,国务院发布了《关于金融体制改革的决定》,开始了建立适应社会主义市场经济体制的金融组织体系、金融市场体系和金融宏观调控监管体系的步伐。1994年,为解决国有专业银行一身二任的问题,实现政策性金融与商业性金融的分离,国家开发银行(以下简称“国开行”)、中国农业发展银行(以下简称“农发行”)和中国进出口银行(以下简称“进出口银行”)相继成立,2001年又成立了中国出口信用保险公司(以下简称“中国信保”),2007年组建了中国投资有限责任公司(以下简称“中投公司”),逐步形成了政策性金融组织体系。中国政策性金融机构自成立以来,一方面,在促进社会经济发展,特别是在基础设施和基础产业建设、农业生产和对外贸易发展方面,发挥了不可替代的重要作用;另一方面,中国经济体制发生变革,经济结构处于调整之中,部分传统的政策性金融业务受到挑战,新的政策性金融领域有待逐步开拓,政策性金融体系与业务已经不能适应这种发展与变化的要求。目前,以三大政策性银行为代表的中国政策性金融机构正处在改革与发展的关键时刻和历史转折点,有许多基本而重大的问题亟待整顿梳理和重新科学界定。在此背景下,总结十多年的发展历程,借鉴国外的实践经验,重新审视、