



金融业高级管理人员任职资格培训考试教材第006号
中国人民银行培训教材编审委员会规划审定

政策性银行 经营管理

ZHENG CE XING YIN HANG
JING YING GUAN LI

主编 ◎ 丁孜山

 中国金融出版社

金融业高级管理人员任职资格培训考试教材第 006 号
中国人民银行培训教材编审委员会规划审定

政策性银行经营管理

主 编 丁孜山

中国金融出版社

责任编辑:朱丽娜

责任校对:孙蕊

责任印制:裴刚

图书在版编目(CIP)数据

政策性银行经营管理/丁孜山主编. —北京:中国金融出版社,2000.12

金融业高级管理人员任职资格培训考试教材

ISBN 7-5049-2433-4

I. 政…

II. 丁…

III. 专业银行,政策性—经济管理—教材

IV. F830.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 80517 号

出版

中国金融出版社

发行

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

发行部:66081679 读者服务部:66070833 62529477

<http://www.chinafph.com>

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 北京印刷一厂

开本 170 毫米 × 228 毫米

印张 15.5

字数 262 千

版次 2001 年 2 月第 1 版

印次 2001 年 2 月第 1 次印刷

印数 1—5000

定价 33.00 元

如出现印装错误请与印刷装订厂调换



出版说明

1998 年国务院部委机构改革时，中国人民银行组建了专司干部培训和管理的司局——培训中心。其职能是负责中央银行工作人员和金融业高级管理人员任职资格培训工作。从此，培训工作列为中央银行的一项重要工作。这体现了人才为本的思想。

中国人民银行培训中心建立伊始，按总行领导的指示，组成了两个调研小组，对培训对象进行了广泛深入的需求调查。为时三个月的调研结果是，经过改革开放二十年来的实践，中央银行工作人员和金融业高级管理人员的知识和学历构成发生了可喜的变化，为我国金融业改革和发展做出了重大贡献，但与金融业发达国家的水平相比还有较大差距，与 21 世纪我国金融业改革和发展的要求相比还相差甚远。

在知识和科技迅猛发展的时代，人人需要再教育，人人需要再培训。在调研过程中，中央银行工作人员和金融业高级管理人员迫切要求再培训。其培训的主要内容归纳为宏观经济与货币政策、现代金融知识与技能、金融法律知识与有关法律、银行会计知识与分析、各种金融机构业务经营管理、计算机在银行的运用与安全管理，还有外语等。这些培训内容对提高金融业高级管理人员素质和造就金融业高级管理人才具有重要作用。

1999年2~8月，培训中心组织了多次专家培训需求论证会，并决定组织编写七种培训教材，以满足中央银行工作人员和金融业高级管理人员自学、培训以及对适用于核准制的拟任人员任职资格考试所用教材之需。七种教材是，《现代金融》、《宏观经济与货币政策》、《金融机构财务分析》、《金融法》、《商业银行经营管理》、《政策性银行经营管理》和《信托公司、财务公司经营管理》，并拟定了七种教材编写的主要内容。

组织编写一套质量较高的培训教材，是培训中心的重要工作。编写高质量的培训教材需要第一流的编写人员。培训中心采取招标办法，在北京大学、中国人民大学、西南财经大学、原中国金融学院和金融实际部门确定了七位资深的教授和专家为教材主编，并组成了教材编写小组。

在中国金融出版社和中国人民大学出版社的大力支持下，加大了教材编写的投入。从1999年9月至2000年5月，各编写组按时完成了教材初稿编写工作。在中国人民银行天津分行的支持下，2000年7月在廊坊市召开了专家教材审定会，专家们充分肯定了教材质量，也提出了不少修改意见；8~9月，教材主编组织编写人员对初稿进行了认真的修改；10月，培训中心再次组织人员对教材修改稿进行了终审，提出了少量修改意见；11月交中国金融出版社和中国人民大学出版社正式出版发行。

这套教材是按照质量第一的要求组织编写的，具有以下几个特点：内容反映了当前国际国内金融领域知识、业务和技能等方面的新成果，具有先进性；注重理论联系实际的原则，注重分析能力和解决问题能力的培养，具有科学性；紧紧围绕提高现有金融业高级管理人员和造就未来金融业高级管理人员（包括中央银行）所需业务素质的编写宗旨，教材具有适用性和针对性；案例较多，图文并茂，语言简洁，具有可读性。

一套质量好的教材，在培养人才方面的作用是难以估量的。希望有好

的收获。按教材规律，质量好的教材也应随着时代的前进不断更新其内容。真诚地期望读过这套教材的同志们提出意见，使之越修改越好。

中国人民银行培训教材编审委员会

2000 年 12 月

《政策性银行经营管理》编写人员和分工

许聿琦编写第 1 章

丁孜山编写第 2 章

丁孜山、马艳波编写第 3 章

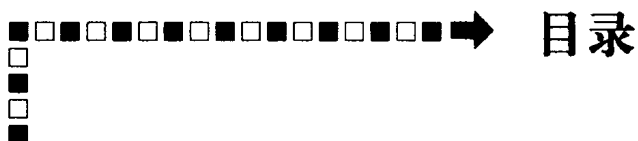
张松柏、聂秀香编写第 4 章

殷久勇、吴险峰编写第 5、8 章

陈 民、李小涛编写第 6、7 章

杨纪东编写第 9 章

中国人民银行培训中心委派许聿琦同志参与此书的调研、制定编写大纲、定稿讨论和书稿审定工作。



第 1 章 政策性银行概述	1
1.1 政策性银行的产生和发展	2
1.2 政策性银行的性质和特征	4
1.3 政策性银行的职能	8
第 2 章 政策性银行的负债业务	12
2.1 政策性银行资金来源的特点	13
2.2 政策性银行的主要资金来源	14
2.3 政策性银行的负债管理	16
第 3 章 政策性银行的资产业务	23
3.1 政策性银行资金运用的基本原则	24
3.2 政策性银行资金运用的主要内容	26

3.3 政策性银行的资产管理	30
第4章 政策性银行的财务管理	36
4.1 政策性银行财务管理概述	36
4.2 政策性银行的收入管理	41
4.3 政策性银行的支出管理	47
4.4 政策性银行的利润管理	55
4.5 固定资产、无形资产、递延资产管理	59
第5章 政策性银行风险管理与内部控制	70
5.1 政策性银行风险管理	70
5.2 政策性银行的内部控制制度	85
5.3 政策性银行的内部稽核	93
第6章 中国政策性银行的建立和发展	106
6.1 中国政策性银行的建立	107
6.2 中国政策性银行及其分工	112
6.3 中国政策性银行的发展	116
第7章 国家开发银行信贷业务经营管理	122
7.1 国家开发银行的负债与资产业务	122
7.2 国家开发银行的信贷业务及管理(上)	130
7.3 国家开发银行的信贷业务及管理(下)	136
7.4 国家开发银行分行的职能和管理	144
第8章 中国农业发展银行业务经营管理	147
8.1 中国农业发展银行的资金来源	148
8.2 中国农业发展银行的信贷资金运用	156
8.3 粮棉油收购资金贷款封闭运行管理(上)	166
8.4 粮棉油收购资金贷款封闭运行管理(下)	174
第9章 中国进出口银行业务经营管理	193

9.1 出口信用机构概述	194
9.2 中国进出口银行的负债管理	196
9.3 中国进出口银行的资产业务	202
9.4 中国进出口银行的出口信用担保业务	215
9.5 出口信用保险业务	221
9.6 外国政府贷款转贷业务	227
参考书目	234

第 1 章

政策性银行 概述

政策性银行源于政策性金融。政策性金融是一种特殊的资金融通行为。它是在政府或政府部门的支持和策划下,以国家信用为基础,严格按照国家规定的范围、对象(行业、领域),用直接或间接的方法,贯彻、服从和配合国家特定的经济和社会发展政策而进行的一种特殊性金融行为。它是以一切规范的政策性贷款和存款,利用投资、担保、贴现、信用保险、利息补贴等一系列特殊性资金融通行为,来满足政府的政策性意向,用于社会政策性项目。政策性金融有以下主要特征:(1)政策性金融的出资主体是国家和政府;(2)盈利性目标受到国家政策目标的制约;(3)充当信用中介,实现有偿借贷是政策性金融的基本原则;(4)政策性金融是金融与财政、市场性与行政性、宏观与微观、有偿与无偿的有机结合。

政策性银行是指由政府创立、参股或保证的,专

门为贯彻和配合政府特定的社会经济政策或意图,在政策限定的业务领域内,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的金融机构。

现代各国银行体系一般都是以中央银行为主导,商业银行为主体,各种专业银行、政策性银行和非银行金融机构并存的统一金融体系。

1.1 政策性银行的产生和发展

政策性银行由政府设立,以贯彻国家特定的产业政策、促进区域经济发展为目的。政策性银行具有政策性和金融性双重属性。政策性银行的产生和发展,对完善金融体系,发展金融市场,促进经济发展有着重要的意义和积极的作用。

政策性银行的产生是市场经济发展的必然。在商品经济发展为市场经济时,对金融的需求不再局限于盈利的商业性金融,政府需要一种能满足政府需求、实施政策、平衡经济发展、扶持公众产业的金融。政策性银行即应运而生。

1.1.1 政策性银行产生的理论依据

1. 资源配置矛盾。一般来讲,社会资源的配置应遵循或实现两大目标,即经济有效性和社会合理性。经济有效性是指资源配置最终应取得一定的经济效益,即以较少的投入获得较大的产出;社会合理性是指资源配置有利于经济发展,有利于协调各种利益关系,有利于维护社会公平、机会均等和安全稳定。但是,由于这两种目标是理想化的,在运行中常常相互矛盾,有效未必合理,合理未必有效。即或是强化以较少投入求得较多产出,也有可能或必然破坏社会公平和机会均等,导致收益与投入相逆。因此,为了达到经济活动和资源配置既能满足经济的有效性,又能尽量实现社会的合理性,就要在整个金融活动中予以区分和协调,达到以不同性质的投入运用资金进行操作的目的。事实证明,单一的商业性金融(银行)不能满足这一特征,这就促成整体金融分离、政策性金融机构和商业性金融机构共存的格局。

2. 微观经济与宏观经济的“真空”隔离。资源配置是由经济主体进行的。市场经济下,由于两个层次的经济主体,即政府代表的宏观经济主体和由众多企业代表的微观经济主体,所关注的两大目标本身就存在一定的差异,且其侧重点也不同,这就会造成市场经济运行下,不同经济主体作用可能会产生一些“真空”地带。

在市场经济条件下,微观经济的主体地位是平等的,它们依据市场原则进行公平交换、公平竞争、自由决策与自由选择,以实现自身利益最大化为目标来配置资源,其取向是高盈利区域和项目,从而导致资金单向流动:从低利项目到高利项目、从贫困地区到非贫困地区,最后可能导致一个缺乏投资的高需求区。

在价值规律、优胜劣汰的市场利益机制下,资金流向效益高的地区、部门或行业,那么“马泰效应”就会出现。不仅一国相对落后的地区 and 行业得不到所需资金,相反还会出现资金倒流现象,进而给经济发展带来许多问题。可见,价值规律的作用不是万能的,在社会经济中单纯依靠商业性金融是不够的,“看不见的手”达不到或不能充分发挥作用的地方,“看得见的手”就应自觉地发挥作用,于是政策性银行应运而生。政策性银行一方面配合一国经济与社会发展不同时期经济政策目标的不同需要和侧重点,通过政策性金融活动充当经济调节和管理工具的角色;另一方面,又补充商业性金融机构机制与作用的不足,健全与优化一国金融体系的整体功能,充分发挥其在一国经济与社会发展中的不可取代的重要作用。政策性金融和商业性金融共同发挥作用,以市场调节(看不见的手)与政府某种形式的干预(看得见的手)相结合,实现社会资源有效合理配置。

3. 资源配置理论(有效性和合理性)与市场分业理论(商业性金融不完全性)在现实社会的应用,使政策性银行产生并得以发展。政府运用政策性银行对基础性行业和保护性行业的资金运作进行支持保护,有效地对社会各行业发展起到平衡、制约的作用。从各国普遍设立的进出口、农业发展等方面的政策性金融机构来看,政策性银行的设立、作用具有重要意义。

1.1.2 政策性银行的产生与发展

1. 萌芽。19世纪后半期,类似于政策性银行的金融机构首先出现在农业领域。当时法国是一个农业占重要地位的国家,由于土地较为分散,资本不易集中,农业的扩大再生产难以为继,农业的停滞阻碍了资本主义的发

展。为此,法国政府于1894年通过法令,成立了一批按互助原则建立的农业信贷互助地方金库(即地方银行),专门为农业经营者提供必要的流动资金,并实行优惠税制。这是世界上最早出现的政策性金融机构。

2. 普遍设立。20世纪30年代是政策性银行普遍设立的时期。主要表现是在农村、农业领域普遍设立政策性银行。这一时期,政策性银行得到进一步发展,范围也进一步扩大,在其他领域也出现了政策性银行。政策性银行在这一时期普遍设立的主要原因是:在遭受严重的经济危机后,各国经济普遍受到打击。各国政府为了摆脱危机影响,恢复经济,必须建立开发性银行等以满足资金的需求。一是建立了一批公营开发性银行,以满足资金需要;二是建立了进出口银行,以扩大市场份额、鼓励出口、刺激经济、加强竞争;三是出现住房政策性银行,以解决经济危机后的住房问题。

3. 20世纪50年代以后政策性银行的发展。第二次世界大战使整个世界经济都遭受了不同程度的破坏,如何恢复经济是各国政府面临的主要问题。无疑,仅仅依靠民间力量是远远不够的,只有依靠政府的力量才能适应恢复发展的需要。这是20世纪50年代政策性银行迅速发展的直接原因。凯恩斯主义的兴起,使资本主义经济从自由竞争经济走向政府干预经济,这从理论上支持了政策性银行的产生和发展。在理论的推动下,许多国家的政策性金融机构纷纷建立,并且在市场经济中发挥着重要的作用。

1.2 政策性银行的性质和特征

政策性银行作为直接办理具体金融业务的政府金融机构,呈现出自身的一些鲜明特征。

1.2.1 政策性银行的性质

政策性银行与商业银行在各国金融体系中,在性质、职能、运行机制、目标、资金来源与运用、同中央银行及政府的关系等方面都是极不相同的。

1. 政策性银行具有一定的财政职能。主要原因是:

(1) 政策性银行通常由政府直接出资和参资创办。从世界各国的情况看,许多政策性银行都是由政府出全资创办的,如美国进出口银行、韩国开

发银行、中国的三家政策性银行。政府参与部分投资、联合商业银行或其他金融机构共同设立的,如法国对外贸易银行等。

(2)政策性银行同政府有着密切的联系。如前所述,多数政策性银行的资本金是政府出资的,因此,董事会、监事会及行长、总经理往往是政府有关部门的官员组成并经政府批准、任命。

(3)政策性银行的任务是贯彻国家宏观经济政策。政策性银行的主要任务是贯彻执行国家的产业政策和经济政策,它始终将政府的利益放在首位,支持区域和部门经济的发展。

2. 政策性银行的金融机构属性。政策性银行是银行,它是办理信用业务的金融机构,这从下面几个方面可以看出。

(1)政策性银行内部的企业化管理。政策性银行是一种特殊的企业,即金融企业,因此,政策性银行内部的管理必然是企业化管理,而非行政性管理。

(2)政策性银行的信用中介职能。货币信用理论表明,信用中介职能是银行的基本职能。政策性银行是银行,它仍然办理负债业务,通过多渠道吸收资金,再通过资产业务进行资金的运用,并将其资金投入所需的行业、部门或企业,以实现资金从贷出者到借入者的融通。

(3)政策性银行特殊的资金运动。政策性银行有自己特殊的资金投入和产出活动,它讲求资金的循环周转和有偿使用,在业务经营中也具有一定的风险,因而也要提留一定的风险准备金。

3. 政策性银行是直接办理金融业务的政府金融机构。这是政策性银行的基本属性,它主要体现在两个方面。一是作为政府机构,政策性银行要把贯彻政府社会经济政策或意图放在首位,其业务活动的开展要有利于国家产业政策的调整和区域经济发展战略的实施;二是作为金融机构,政策性银行要按金融运行的一般规则办事,即要遵循货币信用规律,保障政策性银行的正常运转和社会金融秩序的稳定。因此,它具有以下特性:

(1)政策性。政策性银行服从和服务于政府的某种特殊的产业或社会政策目标。一是政策性银行要执行国家的宏观经济政策和货币政策,按照政府政策意图从事投融资活动;二是为了保证业务的正常运转,国家为政策性银行提供资本金、贴息、税收、特种贷款、政策性金融债券、境外筹资、专项基金等优惠政策;三是政策性银行对特定的贷款项目和企业提供资金支持。

(2)金融性。政策性银行是以银行的机制(管理与经营)、运作方式和手段,而不是以财政性和指令性的方法来执行国家的经济政策的,另一方面它

又不是商业性的,政策性银行的筹资是有偿的,其放款也是有偿的,并且按照银行运行机制要求进行经营管理,而不像商业银行那样追求盈利。

(3)保护性。政策性银行以政府规定的利率、信贷期限、借还款条件、放款范围和项目提供贷款。政策性银行按照国家产业政策和经济政策要求,保护贷款项目和企业享受国家给予的优惠政策。

(4)融资特殊性。政策性银行本质是银行,它与商业银行一样是信用中介机构,需要以金融法规为运营规则,其贷款是有偿的。

1.2.2 政策性银行的特征

作为直接办理具体金融业务的政府金融机构,政策性银行既不同于政府的银行——中央银行,又区别于一般的商业性金融机构,它具有自身的特色。

(一)政策性银行由政府出资或参股建立

政策性银行一般是由政府或政府机构出资创立。出资的方式有全资、部分投资、参股,也有由政府提供特殊信用保证。通常有以下形式:

1. 政府出全资直接创立。从世界各国来看,多数国家的政策性银行都是由政府出全资创立的。例如韩国开发银行、美国进出口银行、中国现有的三家政策性银行。

2. 政府参资联合其他银行共同设立。除政府出全资直接建立的政策性银行外,也有一些国家的政府只参与部分资本,联合商业银行和其他金融机构共同设立。例如法国对外贸易银行,就是由法国中央银行(法兰西银行,持股 24.5%)、信托储蓄银行(持股 24.5%)及几家商业银行和其他金融机构共同投资组成的。

3. 政府通过另一金融机构间接设立。如泰国产业金融公司(IFCT)就是由一家政府银行(Krung Thai Bank)持有 13% 的股份。

无论采用何种形式,政府或政府部门都会在政策性银行发挥重要作用。一般而言,在发展中国家,政府出资特别是出全资建立的政策性银行占多数,而在发达国家,政府多是采用保护、扶植的方式来支持政策性银行的建立和经营活动。政府出资建立政策性银行,政府政策贯穿于政策性银行的投融资活动中,包括融资对象选择、投融资成本界定等。

(二)政策性银行不以盈利为主要目标

政策性银行的经营活动不以盈利为主要目的,而是贯彻和配合政府的

社会经济政策或意图。这是政策性银行与商业性银行的根本区别之一。政策性银行的经营活动不以盈利为主要目标,不追求利润最大化,是受政策性银行的性质决定的,也是社会发展和经济发展的需要。需要指出的是,不能由此认为政策性银行在经营上可以无视项目的效益性(包括社会效益、项目自身效益、银行效益)。政策性银行应该是在保证配合和贯彻执行国家产业政策与经济政策的条件下,追求社会效益和项目自身效益的最大化与统一。亏损不是政策性银行的经营目标。

(三)政策性银行有明确的业务范围

政策性银行必须服务于特定、有限的业务领域和对象。政策性银行的业务领域主要是农业、经济开发、进出口贸易、房地产业等部门和领域。一般包括以下方面:

1. 对经济发展有重要意义的领域。这是指对一个国家国民经济发展有较大现实意义和作用,需要特殊的措施给予鼓励和支持的部门,例如进出口行业等。

2. 经济发展较薄弱的领域和环节。对于那些在国民经济发展中显得薄弱的环节和领域,如果没有政策性银行的特殊政策和措施给予保护与支持,就会停滞不前,影响国民经济的正常发展,如农业部门和中小企业等。

3. 有利于社会稳定发展的部门和地区。这是指对社会稳定、经济均衡发展有重要意义和积极作用,特别需要政策性银行的特殊政策予以重点扶持的部门和地区,如落后地区的开发等。

上述领域或部门的一个共同点,就是不容易得到商业性金融机构的资金支持,因此需要政策性银行的特殊扶持,以形成宏观最佳的资源配置。

(四)政策性银行有特殊的融资原则

政策性银行是政府根据社会和经济发展的特殊需要,依据一定的特殊目的建立起来的政策性金融机构,无疑,它要遵循特殊的融资原则。

1. 政策性银行具有特殊的融资资格或条件。这是指融资对象从商业银行或其他金融机构得不到或不易得到所需资金的条件下,才有获得政策性银行融资的资格。在美国,小企业管理局甚至要求借款人提供足够的证据来证明它不能从其他金融机构获得资金,才给予资助。

2. 特殊的融资内容和利率。指政策性银行融资的优惠性:期限长、利率低、利息补贴。政策性银行主要提供中长期资金,利率明显低于商业银行的同期同类贷款利率,有的甚至低于筹资成本,要求按期偿还本息,若因偿