

高等学校金融类教材

政策性银行 概论

主编 © 庄俊鸿

ZHENG CE XING
YIN HANG
GAILUN



中国金融出版社

高等学校金融类教材

政策性银行概论

主 编 庄俊鸿

副主编 陈玉明 樊学军 李声意



中国金融出版社

责任编辑:邓瑞锁

责任校对:李俊英

责任印制:裴 刚

图书在版编目(CIP)数据

政策性银行概论/庄俊鸿主编. —北京:中国金融出版社, 2001.4
ISBN 7-5049-2075-4

I. 政…

II. 庄…

III. 政策性银行 - 概论

IV. F830.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 15767 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 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 新蕾印刷厂

尺寸 140 毫米 × 203 毫米

印张 9.625

字数 265 千

版次 2001 年 5 月第 1 版

印次 2001 年 5 月第 1 次印刷

印数 1-3086

定价 19.80 元

如出现印装错误请与印刷装订厂调换

前 言

随着我国金融体制改革的深入进行,1994 年我国先后成立了国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行三家政策性银行,使银行的政策性经营业务与商业性经营业务分离,为中国人民银行行使中央银行职能和国有专业银行向国有商业银行转化创造了良好条件。我国三家政策性银行经过几年的运转,基本实现了预期目标,但同时也暴露了许多问题。为了适应高等学校教学的需要,也为了从理论与实践结合上来总结我国政策性银行的实践经验,并借鉴国外政策性银行管理经验,我们编写了这部《政策性银行概论》。本书由庄俊鸿教授担任主编,陈玉明、樊学军、李声意同志任副主编。本书共分十三章,参加编写人员如下:林玉芳(第一章)、王丽华(第二章)、敖萍(第三章)、樊学军(第四章)、阮唯真(第五章)、孙启山(第六章)、涂志刚(第七章)、方立新(第八章)、周国强(第九章)、王维(第十章)、沈威(第十一章)、陶建军(第十二章)、庄俊鸿(第十三章)。

编 者
2000 年 12 月

目 录

第一章 政策性银行概述	(1)
第一节 政策性银行一般	(1)
第二节 我国政策性银行的产生与发展	(12)
第二章 国家开发银行	(22)
第一节 国家开发银行概述	(22)
第二节 国家开发银行资金的营运	(30)
第三节 国家开发银行信贷资产管理	(38)
第三章 中国进出口银行	(48)
第一节 中国进出口银行概述	(48)
第二节 中国进出口银行的经营机制	(53)
第四章 中国农业发展银行	(70)
第一节 中国农业发展银行概述	(70)
第二节 中国农业发展银行信贷资金来源与运用	(79)
第三节 中国农业发展银行区域发展战略与 发展前景展望	(90)
第五章 政策性银行的资金来源与资金运用	(100)
第一节 政策性银行的资金来源	(100)
第二节 政策性银行的资金运用	(109)
第六章 政策性银行的经营与决策	(124)
第一节 政策性银行的经营	(124)
第二节 政策性银行的决策	(139)
第七章 政策性银行与政府部门的关系	(153)

第一节 政策性银行与政府的关系	(153)
第二节 政策性银行与中央银行的关系	(164)
第三节 我国政策性银行与政府关系探讨	(170)
第八章 政策性银行的市场环境	(174)
第一节 政策性银行与客户的关系	(174)
第二节 政策性银行与商业银行的关系	(182)
第三节 我国政策性银行与其他银行关系探讨	(188)
第九章 政策性银行的监督与管理	(191)
第一节 政策性银行监管概述	(191)
第二节 政策性银行业务的稽核监督	(198)
第三节 政策性银行的业绩评价	(205)
第十章 财政投融资	(210)
第一节 财政投融资的内涵及其发展	(210)
第二节 财政投融资的运行机制	(216)
第十一章 投资项目法人责任制	(229)
第一节 投资项目资本金制度	(229)
第二节 项目业主责任制	(238)
第三节 投资项目法人责任制	(242)
第四节 BOT 投资方式	(247)
第十二章 国外政策性金融机构介绍与借鉴	(252)
第一节 日本的政策性金融机构	(252)
第二节 美国的政策性金融机构	(257)
第三节 德国的公营银行	(261)
第四节 法国的政策性金融机构	(265)
第五节 政策性银行的国际借鉴	(269)
第十三章 我国三大政策性银行运行中存在的 问题与对策	(273)
第一节 我国政策性银行的运行状况与问题	(273)

第二节 促进我国政策性银行良性发展的对策与 思路.....	(280)
附录一:国务院关于金融体制改革的决定	(287)
附录二:国家开发银行章程	(297)

第一章 政策性银行概述

自1992年10月党的十四大正式确定“建立社会主义市场经济体制”的改革目标以来,如何建立与之相适应的社会主义金融体制,就成为我国金融体制改革的核心任务。以建立社会主义市场经济体制为目标的金融体制改革,就是要“把人民银行办成真正的中央银行,把国家专业银行办成真正的商业银行”,实现这个改革目标的基本前提,是政策性金融与商业性金融的彻底分离。

1994年,我国金融体制改革进入全面推进的突破性变革阶段,其中的重大举措之一就是相继成立了三大政策性银行,基本形成了以商业性金融与政策性金融相分离,国有商业银行为主体,多种金融机构并存的金融组织体系,逐步形成了中央银行管“总量”、商业银行管“效益”、政策金融管“结构”的银行新格局,从制度建设上确保健全金融组织体系的整体功能,促进经济在货币稳定的前提下获得高效快速增长。

第一节 政策性银行一般

设立政策性银行,是我国金融体制改革的需要,也是世界上大多数国家的通行做法。尽管各国政策性金融机构名称不同,有的叫金库,有的叫银行;机构设置也各有特色,但它们都具有共同的性质与职能,有着相同的理论依据。下面我们就来探讨政策性银行的一般性。

一、政策性银行的概念

政策性银行一般是指那些由政府创立,参股或保证,不以盈利为目的,专门为贯彻、配合政府的经济社会政策或意图,在特定的业务领域内,直接或间接从事政策性融资活动,充当政府发展经济、促进社会进步、进行宏观经济调节管理工具的金融机构。简而言之,政策性银行是指不以盈利为目的而是贯彻国家政策,为政策性业务融资的政府金融机构。

政策性银行的政策性金融业务主要包括国家银行办理的行政管理业务、政策性存款业务和政策性贷款业务等三部分内容。行政管理业务,指国家银行代理的流动资金管理、消费基金管理和现金管理等业务。政策性存款业务,指出于政策性需要而对国家银行经营有明显影响的存款业务。如保值储蓄业务,就是在国家为稳定储蓄,抵御挤兑风潮的特定情况下而开办的政策性存款业务,它的实施是以银行利率倒挂,亏损经营为代价的。政策性贷款是政策性金融业务的主体,是指银行发放的由国家规定投向和低息或无息贷款或风险大的贷款。

政策性银行与商业性银行是构成一个国家金融体系的两部分,它与商业性银行平行运行,平行发展。在整个金融体系中,商业性银行居于主体地位,政策性银行居于补充地位。政策性银行是传统计划金融制度的合理内核与市场金融制度的有机结合,它弥补了市场经济条件下市场金融配置资源的计划性缺陷,具有健全优化一国金融体系的总体功能。

政策性银行具有财政“无偿拨付”和金融“有偿借贷”的双重性机制,是两者的有机结合而不是简单加总。“无偿拨付”的财政性表现在:政策性银行的非盈利性,对贷款低息或无息的贴补性和对风险的硬担保性;“有偿借贷”的金融性表现在:政策性银行资金使用的有偿性和效益上。因此,从某种意义上可以说,政策性银行是金融与财

政,市场性与行政性,宏观与微观,间接管理与直接管理,有偿与无偿的巧妙结合体。

二、政策性银行的性质

政策性银行,从最基本的意义上说,是政府的金融机构。它不同于商业银行,不需要提供广泛的金融服务。它更不是“第二财政”、“第二民政”,不能广济普施,必须有所不为而有所为。

(一)政策性银行是政府机构

政策性银行从其诞生起,就被打上政府的烙印。它一般由政府创设和倡导,甚至由政府直接经管。政府为政策性银行提供运作条件。政策性银行的资本金由政府拨付,政策性银行筹资由政府担保,筹资成本和贷款利差由政府补贴,呆账损失最终也由财政补贴。政策性银行资本金的来源决定了政策性银行必须依据政府宏观决策和法规行事,为政府出台实施的产业政策、经济政策服务,实施政府意图。因此政策性银行作为政府机构,其基本职责是,以融资手段贯彻国家产业政策和区域发展战略,不仅不去追逐利润,而且不去规避必要的损失。

政策性银行作为政府金融机构,必须力求人员精干,少设甚至不设分支机构,不建立零售业务网点,主要以委托方式通过商业银行代办具体业务,最大限度地节约行政性经费开支,降低经营成本,减少国家财政支出,使财政补贴主要用于弥补政策性业务亏损。

(二)政策性银行是政策机构

政策性银行作为政策机构,主要以贯彻国家产业政策和区域发展政策为主要职能和任务。政策性金融机构通常以优惠的利率水平、贷款投资期限和融资条件体现国家产业政策和区域发展政策。从政策性银行的行为目标看,它是贯彻政府政策的一种工具,不以盈利为目标,在国民经济发展的整体利益和长远利益上发挥作用。从政策性银行融资准则看,它一般要以政府经济职能和政策为依据,按

照政府的意向来安排其融资活动和资产负债结构。其融资的特殊性表现在:(1)不介入商业性金融机构能够从事的项目,主要经营和承担私人部门和商业性金融机构不愿涉足的项目。(2)主要提供中长期的廉价(低息)资金,有的甚至不能按期偿还和价格低于筹资成本,由此而发生的亏损由政府予以补贴,以避免利润的诱惑和干扰。(3)对其他金融机构能从事的符合政策性目标的金融活动给予支持、鼓励,吸引和推动更多的金融机构从事政策性融资活动。

(三)政策性银行是金融机构

政策性银行作为金融机构,为政策性业务进行融资。政策性银行不以追求利润为最终目标的特点有别于商业银行,但这丝毫不意味着政策性银行就可以放弃利润的获取。政策性银行毕竟还具有一般银行的基本属性,需要遵从一般的信用原则,当其将货币借给承贷者时,仍有收回本息的责任和义务。政策性银行政策性的体现不在于对贷款本息的是否放弃,而在于信贷投向的倾斜、利率的优惠和其他方面。

政策性银行是一种特殊的金融企业,之所以说它是一种金融企业,是因为它与商业性金融机构一样具有信用中介职能;之所以说它又是一种特殊的金融企业,是指它不是一般的、完全的金融企业,而是与政府有特殊密切关系的金融企业。政策性银行既然作为“银行”,就不论它被赋予的政策功能有多大,必定有它企业性的一面。因此,政策性银行首先要办成“真正的银行”,然后才是以银行的方式而不是以财政的方式、赈济的方式、配给的方式执行专业的特定政策。政策性银行应在不与商业性金融机构竞争的前提下,加强管理,自主经营,讲究投资回报,坚持保本经营的原则。从发展的观点看,政策性银行必须以银行的身份执行政府的经济政策,这是关系到政策性银行生存与发展的大事。

总之,政策性银行既有政府的优势,又有银行的优势,既弥补了市场经济的不足,又遵循了市场经济的一般规律。因此,它是金融与

财政,宏观与微观,间接管理与直接管理,有偿与无偿的巧妙结合体。应引起注意的是,我们在实践中必须切实防止两种极端化倾向,一是防止政策性银行商业化,二是防止政策性银行的非银行化。

三、政策性银行存在的理论依据

实现资源的尽可能合理有效配置,应是一切严肃经济学的永恒研究主题,实现经济有效性与社会合理性又是它所追求的两大基本目标。对如何实现这一目标,古往今来,各家各派众说纷纭,莫衷一是。古典经济学家认为,市场机制、竞争淘汰机制是唯一能够将社会有限资源实现合理配置的机制,排斥任何形式的干预或调控。那时流行的一句名言是:“管得最少的政府便是管得最好的政府。”与此相反的另一极端是传统的社会主义计划经济,它排斥市场机制,企图通过国家机关的主观性指令性计划来实现资源的有效合理配置,从而事实上遵循“管得最多的政府便是管得最好的政府”这一信条。实践表明这一目的远远没有达到,反而造成一系列严重的经济与社会问题,因而需要改革。介于其间的,就是在承认市场机制并利用市场调节,认为它“很能”的同时,也看到它并非“万能”,并进而承认它的“缺陷”与“不足”。这已为现代各国的经济实践所证实。

(一)市场经济有自身的缺陷需要弥补

1. 市场经济具有一定的盲目性和滞后性,不能始终保持产业结构合理和供求结构的相对平衡。

2. 市场经济具有自由竞争和自发调节性,不能解决社会公平和共同富裕。例如,由于自然和历史原因,不同区域或地区间的经济发展是不同的,甚至差别很大,这种“过密”或“过稀”型经济,不仅最终影响社会资源配置的总体效益,而且还会造成一定的社会问题、民族问题以及其他一些问题。在市场经济条件下,社会实业资本和商业信贷资金受投融资经济效益驱使,纷纷流向发达地区,形成“马泰效应”,甚至使欠发达地区出现资金净流出现象,加大贫富差距。

3. 市场经济不能调节公共物品的供给。国防产品、城市环境、农业生产、气象预报、邮政通讯、基础教育和公共卫生等这些低经济效益部门,都是市场机制作用不到或作用微弱的领域,但却是社会经济协调并快速发展所必需的,有着重大的社会效益。由此看来,市场经济虽然能够比较充分地调动微观积极性,但却难以自动地达到宏观协调,尤其是在新旧体制转轨时期,市场机制尚未健全,两种机制相互作用,共同影响时,市场机制在相当长的时期还不可能充分发挥对社会资源的配置作用,因此社会经济发展与调节的任务,就更多地需要政府来完成。

(二)政策金融是政府宏观协调的重要手段

政府宏观调节的经济手段主要包括财政税收、价格管理、政府投资以及金融信贷等。随着市场经济的逐步发展和社会信用规模的日趋扩张,金融在社会经济活动中的影响力越来越大。从一定意义上讲,国家宏观调控的实际作用与效果如何,在很大程度上取决于金融活动的配合程度。离开了金融,政府的宏观调控是很难奏效的。商业银行的一切经营活动以市场机制为原则,追求利润最大化,它的经营目标难以与政府意图完全合拍。建立由政府掌握的政策性金融机构,把政策金融纳入政府管理系列,政策性银行充当政府实施产业扶持政策和区域发展战略的代言人,有机协调宏观调控和微观决策的关系,弥补市场机制配置资源的缺陷和不足。

(三)政策性银行自身性质决定其能对市场机制进行适度弥补

政策性银行是不以盈利为目的、贯彻国家产业政策、为政策性业务进行融资的政府金融机构。其基本职能在于弥补商业性金融在趋利性导向下职能作用的不全,以健全和优化金融体系的总体功能。政策性银行的这一内在特性,就决定了它是对市场选择下的“拾遗补阙”,是市场分工及选择的结果。也就是说,市场机制对投融资的调节是第一位的,弥补是第二位的,市场选择是首先决定的,凡是市场可以选择的并有足够的资金投入,就不需要政策性银行插手。在不

同经济背景及条件下,国家为实现经济腾飞,需要制定或遵循不同的发展战略,尽管这种战略最终也会被市场机制所选择,但这却是一个漫长的过程,政策性银行必须及时介入和干预。这并不是政策性银行取代或包揽市场机制的选择,而是为了加强和促进这种市场选择。

四、政策性银行的职能与任务

政策性银行是政府金融机构,由此决定了政策性银行必然与政府的社会经济职能相联系,并按照政府的意向从事政策性融资活动。政府对政策性银行的理性干预和参与政策性金融执行政策职能的过程,就是政策性金融逆市场配置资源的过程。政策性银行依据政府宏观决策和法规行事,能够以社会特殊职能机构的身份,既面向市场,又超越市场法则的约束从事经营活动,具有明显的逆市场配置资源的机能。这种特殊机能是顺应市场机制发展过程的内在需要而产生的,而不是由外部意志决定,强加到市场机制上去的一个嵌入体。由此,决定了政策性银行主要以贯彻执行国家产业政策和区域发展政策为主要职能和任务,以优惠的利率水平、优惠的贷款投资期限和优惠的融资条件对国家政策支持发展的产业和地区提供资金支持。

(一)贯彻国家产业政策是政策性银行的基本职能和主要任务

通过融资活动贯彻国家产业政策,是政策性银行的基本职能与主要任务。产业就是国民经济内部的各个行业、各个部门,这些行业或部门之间的比例关系习惯上称为产业结构。从社会总产品的角度看,产业结构是指各个产业部门之间的产业构成,也就是各个产业部门的生产能力结构。产业政策则是对于一定时期内产业结构变化趋势的目标设想,同时规定各个产业部门在社会经济发展中的地位和作用,并提出实现这些设想的政策措施。一个国家的产业政策正确与否以及正确的产业政策能否得到贯彻,对一国的经济发展影响极大。如日本就非常重视对产业政策的研究。1955年后,日本为了赶超欧美经济,振兴产业,深深感到光靠市场机制的自发作用和单凭企

业管理的改善是难以办到的,而必须依靠政府规划产业结构高度化(即实施高效益的产业结构)的目标,确定带动整个经济起飞的“战略产业”,并通过政府的经济计划、经济立法和经济措施来扶持战略产业的起飞和诱导经济按规定的目标发展。

对国家而言,制定正确的产业政策并不是最困难的工作,相比之下,最困难的事情是如何在实践中正确地贯彻执行产业政策。贯彻产业政策的经济手段主要有财政税收、价格管理和政府投资及信贷政策等。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和不断完善,金融、财政和计划将是国家调控宏观经济的主要手段。作为三大调控手段之一的金融,它通过市场机制在追逐利润最大化的基础上,客观上实现资源相对合理配置。离开金融,仅靠财政税收与政府投资,是不可能有效贯彻国家产业政策的。更确切地说,国家的产业政策能否得到有力的贯彻,主要取决于金融活动的配合程度。如果金融秩序混乱,那么,产业政策也就无法得到很好的贯彻,国家的经济战略布局也就不可能实现。

市场经济机制能够比较充分地调动微观积极性,但却不能自动达到宏观协调。事实上,单纯依靠市场机制的选择,在非均衡和差别性很大的条件下,在非经济因素干扰经济运行比较严重的条件下,这种选择常常不完全也不可靠。实践表明,市场机制往往选择那些投资风险相对较小、投资周期短而又有较高微观经济效益的项目;而对投资额巨大、周期较长、风险较大而社会效益较好的项目则不予选择或常常滞后选择。在此基础上形成一国地区间、部门间、行业间生产发展的巨大不平衡和分配的不合理,常常形成“马泰效应”,造成经济社会发展中的被动、矛盾和严重浪费。显然,在许多情况下,单纯依靠市场机制并不能完全实现社会资源的有效合理配置和经济与社会的协调稳定发展。因此,市场机制不是万能的,它也存在某些缺陷。“看不见的手”达不到或不能完全发挥作用的地方,“看得见的手”就应自觉地参加进来发挥作用,把宏观调控融入市场经济机制当中,将

市场机制和宏观调控两者有机地结合起来。在金融方面,除了强有力的中央银行和发达的商业银行之外,还需要有隶属于政府的政策性银行。

政策性银行是财政与金融的结合部,宏观与微观的连接点。通过政策性银行可以把财政资金与社会资金结合起来运用,以少量财政补贴带动大量社会信用资金,投向国家急需发展的产业。政策性银行能够将宏观调控方针与微观决策行为联系在一起,信贷活动直接体现产业政策。在重点产业成长初期,不少产业的发展前景尚不明朗,商业性金融机构在投资决策时常常犹豫不定。政府金融机构对这些部门的先行投资,表明政府对这些部门的扶持意向,从而通过自身的政策性融资活动间接地吸引诱导商业性金融机构和私人部门从事符合政策意图的投融资活动。一般而言,大部分政府扶持的产业对政策性资金的依存度都随时间的推移而下降。这说明,在产业融资活动中,存在着“政府金融机构先行投资——商业性金融机构跟踪投资——政府金融机构再转移投资方向”这样一种牵引机制,商业性金融机构的活力得以充分发挥,政策性金融机构的作用恰到好处。需要强调的是,政策性金融的基本职能是补充完善产业融资,弥补商业性金融的不足而不是替代它,它是对市场选择必要的“拾遗补阙”。

政策性银行贯彻国家产业政策的具体途径主要有以下方面:

1. 实行贷款利率优惠。政策性银行发放的贷款,一般利率较低。这对于企业经济效益虽然不高,但对社会效益和国民经济整体效益较高的产业则是一种支持,使它们减轻利息负担,提高企业经济效益和归还贷款的能力。

2. 实行贷款比例优惠。政策性银行对社会效益和国民经济整体效益高的产业提高贷款对自有资金的比例,提供较大比例的借款,使这些被扶持的产业能够以较少的自有资金取得更多的贷款资金,从而加速其投资建设的速度。

3. 实行贷款期限优惠。政策性银行对国家支持发展的产业,可

根据实际需要适当延长放款的期限,提供年限较长的贷款。这样就可以使那些建设周期和投资回收期较长,但社会效益和国民经济效益大的基础设施得到信贷资金支持。

当前,我国需要通过政策性银行给予融资支持的产业主要有能源、交通、原材料、商品粮基地、“菜篮子”工程、造林、水利设施以及船舶与成套设备出口等产业。这些产业的发展能够切实提高我国的综合国力和国际竞争力,可以改造国土、改善自然环境、稳定消费品价格、增加社会总供给,从根本上提高我国人民的物质文化生活水平。

(二)支持区域发展战略是政策性银行的又一重要职能和任务

通过融资活动支持区域发展战略的贯彻实施,是政策性银行的又一重要职能和任务。

国家要促进经济发展,彻底摆脱贫困,必须正确处理好国家与区域、区域与区域之间的关系,即处理好国家经济与区域经济、区域经济与区域经济之间的关系。国家在一定时期里的区域发展战略不仅决定着全国的生产力布局 and 全社会的资源配置状况,而且直接影响各地区、各民族之间富裕程度的变化动态,有关社会安定。因此,政策性银行应当在贯彻国家产业政策的同时,尽自己所能,全力支持国家区域发展战略的贯彻实施。

在市场经济条件下,社会实业资本和商业信贷资金受投资经济效益驱使,往往流向投资环境较好的地区,于是越是发达的区域聚集的资金越多,而越是落后的区域情况则正相反。从总体上看,表现在沿海与内地的关系上形成一种总体倾斜;从局部看,表现在城市的中心与边缘的关系上形成一种向心偏好。资金流向是导致一国区际经济差异发展的主要因素之一。在乘数效应的作用下,以收入为标志的区际差异呈进一步加速扩大趋势。改革开放 20 多年来,我国整体经济的同质性已被区域差异所代替。区域间经济差异在市场力的作用下拉开,并在特定的经济结构、资源状况和战略导向下形成不同特征的经济区域。可见,统一货币政策已难以适应经济区域化发展的