

ZHONGGUO ZHENGCEXING JINRONG
LILUN YU SHIJIAN

中国政策性金融 理论与实践

胡学好 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国政策性金融理论与实践

胡学好 著

经济科学出版社

责任编辑:王长廷 周国强

责任校对:杨 海

版式设计:代小卫

技术编辑:邱 天

中国政策性金融理论与实践

胡学好 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100036

总编室电话:88191217 发行部电话:88191540

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

690×990 16 开 11.25 印张 160000 字

2006 年 6 月第一版 2006 年 6 月第一次印刷

印数:0001-5000 册

ISBN 7-5058-5646-4/F·4905 定价:36.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

导 言

一、本书的选题背景

改革开放以来,中国的金融体系经历了一系列改革。在中央银行和商业银行分离的基础上,又实行了政策性金融与商业性金融的分离。1994年,国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行三家政策性银行的成立,标志着我国有了相对独立的政策性金融机构和政策性金融体系,从而形成了中央银行、商业银行、政策性银行及其他金融机构共同构成的比较完整的金融体系。十二年来,我国政策性金融在促进国民经济发展,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,我国经济体制进行了较大变革,经济结构处于不断变化与调整之中,政策性金融体系与业务还不能完全适应这种发展与变化的要求。部分传统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。因此,政策性金融机构的发展方向、职能范围和业务领域需要重新定位。与此同时,经过十二年的发展,政策性金融机构的风险也日益积累,受到社会和政府部门的普遍关注,需要研究提出风险控制与管理的途径和方法,实现政策性金融机构的持续发展。对我国政策性金融来说,总结十几年的发展历程,借鉴国外的实践经验,确定今后的发展方向,确实是时候了。

从理论研究方面来看,国内外政策性金融的理论研究还处于不

成熟阶段。现有政策性金融理论研究的范围不够广,系统化研究的专著不多,国内外著名经济学家还没有系统涉及这一研究领域。在现有理论研究中,对政策性金融的一些基本问题尚未完全达成共识,也没有形成主要流派。总的来说,到目前为止,对政策性金融问题的研究还不充分、不完整、不系统,政策性金融理论也没有成为经济理论的一个完整的分支理论。

尽管政策性金融已有上百年的发展历史,世界各国也都比较普遍地建立了政策性金融机构,从事各种各样的政策性金融业务,但理论研究并没有完全与之相适应。这是一种缺陷。这种缺陷并不是因为政策性金融没有受到足够重视产生的,而是由政策性金融的特性带来的。任何一个国家都需要有完整的商业性金融,因此必然有完整的商业性金融理论。但不是每一个国家都需要完整的政策性金融体系,因而也就较难产生完整的政策性金融理论。政策性金融的特性在于它是作为政府的政策工具而存在,体现政府的政策意图,为宏观经济调控服务。各国情况差异较大,一国不同时期的情况差异也较大。因此,政策性金融的发展程度是由不同国家的不同情况、不同时期的不同情况所决定的。一般来说,发展中国家的政策性金融正处于起步或发展时期,很多国家正在努力建立比较完整的政策性金融体系;而很多发达国家的政策性金融已基本完成它的历史使命,作为一种体系正在或将要逐步淡出。我国是发展中国家,需要逐步建立比较完整的政策性金融体系。从目前的实际情况看,我国已有三家政策性银行,一家出口信用保险公司,四家金融资产管理公司。存款保险制度正在酝酿之中,可望在近期内推出。农业政策性保险和中小企业政策性融资问题正在试点探索。这些表明,逐步建立我国比较完整的政策性金融体系有了积极的意向,是大势所趋。

理论研究最终要为实际工作服务。我国政策性金融实践的发展,需要有比较完整的政策性金融理论。笔者结合自己在金融管理实际工作中的体会,对政策性金融问题作了一些思考与研究,希望通过这些研究,为推进我国政策性金融的改革与发展以及形成我国比较完整的政策性金融理论尽一份力。

二、本书的基本结构

本书共分为九章,基本结构为:第一、二、三章为基础理论部分,主要论述政策性金融的类型与特点、产生与发展、理论依据、作用与意义等;第四、五章为实际问题分析部分,主要研究国外政策性金融的基本做法和我国政策性金融存在的问题,为提出政策建议提供分析基础;第六、七、八、九章为政策建议部分,主要提出我国政策性金融改革与发展、实现政策性金融机构持续发展、建立政策性金融体系的基本设想和政策建议。

主要内容如下:

第一章是政策性金融的类型与特点。在归纳和评析专家学者有关政策性金融的各种定义的基础上,融合笔者工作实践的体会和研究思考,提出笔者的定义。以此为基础,从不同角度划分政策性金融的类型与范围。通过将政策性金融与商业性金融和国家财政分别进行对比分析,提出政策性金融的基本特点和职能作用的特点。本章为以后各章研究政策性金融问题奠定了基础。

第二章是政策性金融的产生与发展。本章从自由竞争与市场失败理论、凯恩斯现代经济理论、信息经济学理论和准公共产品理论四个方面,论述了政策性金融产生的理论基础。这些理论不仅解释了政策性金融存在的必然性,而且揭示了政策性金融的发展是一个动态的过程。我国政策性金融的产生与发展,是适应市场经济发展需要,进行经济体制改革的产物。本章对我国政策性金融的产生与发展过程也进行了描述。

第三章是政策性金融的意义和作用。首先,对政策性金融的一般意义在三个方面进行了阐述;其次,对我国发展政策性金融的意义在六个方面进行了阐述;最后,从我国经济发展不平衡的长期性等五个方面,阐述我国政策性金融在新的历史发展时期长期存在的必要性。

第四章是国外政策性金融的运作及其借鉴。本章有重点的选择具有代表性的部分发达国家和发展中国家的政策性金融进行研究分

析,总结归纳国外政策性金融运作的基本模式和基本经验,并提出我国在发展和完善政策性金融过程中需要借鉴的经验和做法。

第五章是我国政策性金融机构的现状和问题。本章详细介绍了我国政策性金融机构的现状,全面分析了目前我国政策性金融机构存在的主要问题及产生的原因。本章为下面几章提出我国政策性金融发展与改革的政策建议奠定了分析基础。

第六章是我国政策性金融改革的目标、原则与基本思路。本章提出了我国政策性金融改革的三项目标,以及我国政策性金融机构职能定位的五项原则。根据这些目标和原则,笔者提出了我国政策性金融改革和职能定位的基本思路,并提出要强化财政部对政策性金融监管的主导作用。

第七章是建立我国政策性金融机构长期稳定发展的政策机制。本章主要从建立政策性金融机构的法律保障机制、规模约束机制、商业运作机制、补偿约束机制、风险控制机制、外部考核机制、有效监督机制等七个方面,阐述政策性金融机构如何实现持续发展的问

题。第八章是我国政策性金融的风险控制与管理。本章全面分析了我国政策性金融的风险状况、存在问题及成因,阐述了我国政策性金融风险控制与管理的重要意义,并对不同类型的政策性金融机构,有针对性地提出风险控制与管理的基本原则和具体措施。

第九章是建立我国完备的政策性金融体系。本章着重论述了建立我国完备的政策性金融体系的必要性、基本框架和主要设想,并就逐步建立我国存款保险体系、农业政策性保险体系、政策性住房信贷体系、中小企业政策性融资体系和政策性担保体系分别进行了阐述。

三、本书的研究方法

(一) 演绎分析的方法

从总体结构上看,采用了演绎分析的方法。本书从政策性金融的产生与发展入手,总结我国政策性金融的发展历程,指出我国政策性金融存在的主要问题,评析和借鉴国外政策性金融的模式和做法,

探讨我国政策性金融发展和改革的思路。从逻辑关系上看,本书以分析政策性金融的定义、范围和特点为基础,进而阐述建立完备的政策性金融体系问题;以分析我国政策性金融存在的问题为基础,进而提出我国政策性金融的发展方向和改革思路;以分析解决问题的必要性和可行性为基础,进而阐述解决问题的基本思路和具体措施。主要分析和论点均以事实为基础,以服务现实为宗旨。

(二) 理论与实践相结合的方法

理论与实践相结合是马克思主义认识论的基本原则。本书通篇强调和体现了这一原则,力求将基本理论和政策理论较好地运用到解决我国政策性金融的现实问题之中。从理论方面来看,阐述了政策性金融产生的四大理论基础,在此基础上,对政策性金融的一些基本理论和政策理论问题也进行了阐述。从实践方面来看,描述和归纳了国外政策性金融的实践过程,总结了我国十二年来政策性金融的发展情况和存在问题,提出了我国政策性金融改革与发展的政策建议和具体措施。从理论与实践相结合方面看,本书以论述国内外政策性金融的实践为主,以阐述基本理论为辅;立足国内实际,把解决我国政策性金融问题、为现实经济发展服务作为基本出发点和落脚点;在分析问题和提出政策建议的过程中,以基本经济原理和政策理论为逻辑基础,并力图准确地加以运用。

导
言

(三) 借鉴比较的方法

政策性金融在我国只有十二年的历史,但在国外已有上百年的历史。“他山之石,可以攻玉”。本书通过选取六个具有代表性的国家,对政策性金融的情况进行考察分析,总结和归纳国外政策性金融运作的基本模式和基本经验,阐述这些经验对我国的启示和借鉴作用。在提出政策建议的过程中,对比分析不同国家、不同时期政策性金融的发展和变化特点,以及我国与国外情况的不同之处和相近之处,根据我国的具体情况,抛弃不适合的,取其有益的为我所用。

(四) 定性分析与定量分析相结合的方法

本书以定性分析为主,并在定性分析过程中采用定量分析的方

法,以佐证和强化笔者的部分结论和观点。这一研究方法主要运用于第四章“国外政策性金融的运作及其借鉴”和第五章“我国政策性金融机构的现状和问题”。

总的来看,本书力求对政策性金融的基本问题进行比较系统的论述,并力求对我国政策性金融的发展与改革问题提出比较符合实际的政策建议。

目 录

导 言	(1)
第一章 政策性金融的类型与特点	(1)
第一节 政策性金融的概念	(1)
第二节 政策性金融的类型和范围	(5)
第三节 政策性金融的特点	(12)
第二章 政策性金融的产生与发展	(22)
第一节 政策性金融产生的理论基础	(22)
第二节 政策性金融的产生与发展	(28)
第三节 我国政策性金融的产生与发展	(30)
第三章 政策性金融的意义和作用	(37)
第一节 政策性金融的一般意义	(37)
第二节 我国发展政策性金融的意义	(39)
第三节 我国政策性金融在新的发展时期的长期性	(42)
第四章 国外政策性金融的运作及其借鉴	(45)
第一节 国外政策性金融的考察分析	(45)
第二节 国外政策性金融的基本运作模式	(64)
第三节 国外政策性金融运作的经验及其对我国的 启示	(67)

第五章 我国政策性金融机构的现状与问题	(83)
第一节 我国政策性金融机构的现状	(83)
第二节 我国政策性金融机构发挥的作用	(90)
第三节 我国政策性金融机构存在的主要问题	(95)
第四节 问题产生的主要原因	(100)

第六章 我国政策性金融改革与发展的目标与基本思路	(103)
第一节 我国政策性金融改革与发展的目标	(103)
第二节 我国政策性金融机构职能定位的原则	(103)
第三节 我国政策性金融机构的职能定位	(107)
第四节 我国政策性金融改革与发展的基本思路	(112)

第七章 建立我国政策性金融机构长期稳定发展的政策机制	(116)
第一节 建立政策性金融机构的法律保障机制	(116)
第二节 建立政策性金融机构的规模约束机制	(117)
第三节 建立政策性金融机构的商业运作机制	(118)
第四节 建立政策性金融机构的补偿约束机制	(119)
第五节 建立政策性金融机构的风险控制机制	(121)
第六节 建立政策性金融机构的外部考核机制	(123)
第七节 建立政策性金融机构的有效监管机制	(124)

第八章 我国政策性金融的风险控制与管理	(126)
第一节 我国政策性金融风险控制与管理的意义	(126)
第二节 我国政策性金融风险的状况	(128)
第三节 我国政策性金融风险管理存在的问题	(129)
第四节 我国政策性金融风险的成因	(130)
第五节 我国政策性金融风险控制与管理的基本原则	(133)
第六节 我国政策性金融的风险控制与管理措施	(135)

第九章 建立我国完备的政策性金融体系	(142)
第一节 建立我国完备的政策性金融体系的必 要性	(142)
第二节 建立我国完备的政策性金融体系的基本 原则	(143)
第三节 建立我国完备的政策性金融体系的基本 框架	(145)
第四节 尽快建立我国存款保险体系	(147)
第五节 逐步建立我国政策性农业保险体系	(151)
第六节 逐步建立我国政策性住房信贷体系	(158)
第七节 逐步建立我国中小企业政策性融资体系	(160)
第八节 完善和规范政策性担保体系	(163)

第一章

政策性金融的类型与特点

第一节 政策性金融的概念

政策性金融(Policy-based Finance)是与商业性金融相对应而提出来的概念,目前尚无统一定义。一些国家的部分专家和学者也把政策性金融称为制度金融、开发金融、国家金融、财政投融资等等。

一、政策性金融概念的不同表述

很多专家、学者从不同角度对政策性金融的定义进行了阐述。由于侧重点不一样,定义自然有所不同。归纳起来,主要有以下五类:

1. 政策性金融是指由政府创立、不以营利为目的的专门机构,为配合政府社会经济政策,在特定的业务领域内,直接或间接地从事政策性融资活动,是政府促进经济发展和社会进步、进行宏观经济管理的工具。

2. 政策性金融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、配合国家特定的经济和社会发展政策而进行的一种特殊的金融行为。

3. 政策性金融也称国家金融、政府金融、制度金融、特殊金融、财政投融资,具有政策性、优惠性和有偿性的特征,以贯彻政府的政策意图而不是以营利为主要目标。

4. 政策性金融是后发展国家为了实现一定的政策目标而采取的手段,通过建立政府银行或对银行体系的直接干预,以比市场或商业金融更优惠的条件,为特定的最终需求者提供中长期信用。

5. 政策性金融是指一个国家或地区的政党或政府,为实现一定历史时期的政治目标和社会经济政策所采取的一系列指令性金融活动的总和。其主要特点包含以下几方面内容:(1)政策性金融的宏观决策主体,既包括政党和政府,也包括其各级组织和职能部门;(2)政策性金融的实施目的,既有经济因素也有政治因素;(3)政策性金融是通过强制性和指令性计划来实现的;(4)充当信用中介,实行有偿借贷是其基本原则;(5)政策性金融由财政全权代表政府行使政府资金的财务管理职责,也可称为财政性金融;(6)政策性金融是金融与财政、市场性与行政性、宏观与微观、间接管理与直接管理、有偿和无偿有机结合的产物。

二、对政策性金融基本问题的简要分析

由于政策性金融机构在我国建立的时间不长,政策性业务在整个金融体系中的份额不大,因此政策性金融的基本理论和主要作用还没有完全得到社会的理解与认同。由此带来在政策性金融的基本概念方面,也存在一些模糊的认识。主要表现为以下几个方面:

1. 将政策性贷款等同于财政拨款。有人认为,政策性金融也称为政府金融,并由国家财政行使资金财务的管理职责,政策性贷款同财政性资金不存在本质的区别。这是混淆了两种资金的不同性质。事实上,财政资金是无偿使用的,而政策性贷款是有偿使用的。从这一点来看,政策性贷款资金与财政资金是两种不同性质的资金。政策性贷款作为金融范畴,与商业性贷款的基本特征相同。而且,政策性金融机构的资金来源越来越多地依靠在金融市场上发行债券,相应地,来自政府的预算资金则越来越少。

2. 混淆政策性贷款与贷款的政策性。政策性贷款与贷款的政策性并不是一回事。政策性贷款主要强调贷款的属性,即根据政府指令或政策意图发放的贷款。而贷款的政策性,则主要强调贷款的特征,即银行的一切信贷业务,都必须符合国家的有关法律法规,在国家有关政策的指导下进行。

3. 认为政策性金融就是提供优惠贷款。受以前我国采取贴息贷款的影响,很多人认为政策性金融就是提供优惠贷款。这一看法主要存在两个问题:一是政策性金融除提供贷款外,还提供担保、投资等金融服务,政策性金融涵盖的范围很广,表现形式多种多样;二是优惠贷款是政策性贷款的方式之一,在政策性贷款中还包括大量的商业利率贷款。政策性金融对特定部门、行业和项目提供融资支持,是通过资金投入的数量和资金使用的优惠程度两方面来表现的。实际上,随着政策性金融领域和业务的不断发展变化,越来越多的政策性贷款主要通过贷款投向而不是通过资金的优惠性来体现政府的政策意图。

三、政策性金融的定义

随着经济的不断发展,政策性金融的业务领域不断发展变化,表现形式更加多样,政策性金融定义的内涵与外延应更加完整。

笔者认为,政策性金融是一切规范意义上的政策性金融手段,是一切带有特定政策意向的贷款、贴息、投资、担保、保险等一系列资金融通行为的总称。政策性金融以国家信用为基础,从事不以营利为主要目标的政策性融资,支持经济发展中需要政府支持的领域、产业、部门以及特定经济环节的发展,实现政府对经济的调节和管理。政策性金融是商业性金融的必要补充,对健全和优化金融体系的整体功能发挥了重大作用。

政策性金融具有三大基本特征:(1)政策性,即服务于政府的特殊产业或社会政策目标,使政策性金融成为政府干预经济、推动国民经济协调发展的重要手段之一。(2)有偿性,即在一定期限内有条件让渡资金的使用权。有偿性是与国家财政最主要的区别,而与商业

性金融没有任何区别。(3)优惠性,即以比商业性金融优惠的利率、期限、担保等条件提供贷款或贷款保证。需要说明的是,不是所有的政策性贷款都是优惠贷款,但商业性金融贷款一般来说不可能是优惠贷款。因此,政策性金融的优惠性是相对商业性金融而言的。

笔者对政策性金融的定义,是广义的定义,也是比较完整的定义。这一定义的特点在于:(1)体现了政策性金融形式与手段的多样化;(2)明确了政策性金融发挥作用的范围;(3)强调了政策性金融的双重性质:既是政府调控手段,又是金融体系的重要组成部分。

通过分析和思考,笔者对理解政策性金融概念的要点进一步归纳如下:

1. 政策性金融以国家信用为基础,不以营利为主要目标,是国家干预经济的手段。通过对特定的领域、行业、地区和项目提供融资支持,体现政府意图,贯彻国家政策。

2. 政策性金融是与商业性金融相对应提出来的概念。商业性金融一般向营利较高、风险较小的项目提供融资,是市场机制作用的结果。政策性金融一般向营利较低、风险相对较大的项目提供融资支持,主要是国家需要开发的基础产业、基础设施、支柱产业等瓶颈领域或项目,农业、教育、社会保障等国家需要扶持的薄弱领域或项目,对外出口、中小企业等国家需要支持的领域或项目。政策性金融是政府实施宏观经济政策的需要。

3. 政策性是政策性金融最重要的基本特征,是政策性金融机构得以存在的前提条件。政策性金融机构既发挥金融机构的一般作用,又体现政府职能的延伸。政策性金融机构在体现政府政策意图的前提下从事业务活动,并完善经营机制,按市场化原则进行经营管理。对政策性金融机构来说,政策性是前提,市场化原则是基础。

4. 政策性金融是国家金融体系不可或缺的重要组成部分,是对商业性金融的必要补充。

5. 政策性金融的形式或手段是多种多样的,包括政策性贷款、政策性担保和政策性保险等。政策性贷款是政策性金融的核心部分,政策性保险、政策性担保等其他政策性金融方式与手段,也是政策性金融的重要组成部分。

6. 政策性金融体现政府的政策意图,不仅表现为通过提供贷款、担保、贴息、保险等方式或手段进入商业性金融不愿进入的领域、行业、地区和项目,而且在很多情况下要以比商业性金融更为优惠的金融条件提供支持。

7. 政策性金融所支持的业务范围可以是特定的领域、行业、部门和地区,也可以是特定的项目,主要由政府在不同时期对不同的政策性金融机构的业务范围进行界定。政策性金融机构在政府特定的领域、行业、部门和地区所从事的金融业务或特定的金融业务,都属于政策性金融业务。也就是说,政策性金融业务可以是在特定领域、行业、部门和地区特定的金融业务,也可以是在特定领域、行业、部门和地区的全部金融业务。因此,政策性金融业务所涉及的领域、行业、部门和地区,有些与商业银行产生交叉,但政策性金融所支持的特定业务范围和具体项目一般不能产生交叉。例如,对落后地区的开发、向中小企业提供贷款、向出口商提供信贷、部分基础设施建设等,是政策性金融机构和商业性金融机构都可以进入的领域和行业。

8. 政策性金融机构是专门从事政策性业务或以政策性金融业务为主的金融机构。政策性金融业务一般或主要由政策性金融机构承担,部分政策性金融业务也可以由商业性金融机构承担。而且,国家一般都会对商业性金融机构所从事的政策性金融业务部分给以相应的经济补偿。

第二节 政策性金融的类型和范围

政策性金融的类型和范围,因划分的标准不同而异,笔者按业务类型、机构类型、涉及领域、设置区域、作用功能等不同标准,从不同角度,力求给出比较完整的类型和范围。

一、根据政策性金融的主要业务类型划分

根据政策性金融业务类型的不同,政策性金融主要包括政策性