

XINJINRONG

新金融

—— 国家开发银行经营发展研究

邓晓亮 著

2.33

山西经济出版社

书 名： 新金融——国家开发银行经营发展研究

作 者： 邓晓亮 著

出 版 者： 山西经济出版社（太原市并州北路 69 号·

邮编：030001·电话：4044102）

发 行 者： 山西经济出版社

印 刷 者： 太原红星印刷厂

开 本： 850×1168 1/32

印 张： 8.25

字 数： 205 千字

印 数： 0001—2300 册

版 次： 1998 年8月第1版 1998 年8月第1次印刷

书 号： ISBN 7—80636—213—4/F·209

定 价： 15.00 元

责任编辑：寇志宏 复 审：李肖敏 终 审：张凤山

前 言

1994年3月17日，我国第一家政策性银行国家开发银行组建成立，它是适应社会主义市场经济发展，深化中国投融资体制改革和完善金融体系改革的产物。政策性银行在中国是一个新生事物，它的发展和运行并没有现成模式和经验可借鉴，如何建设具有中国特色的政策性银行，国家开发银行走出了一条创始之路。国家开发银行运行四年来，实践证明，它为国家经济建设和发展做出了巨大贡献。

一、有力地贯彻了国家宏观调控政策。

四年来，国家开发银行以贯彻国家经济政策、产业政策和区域发展政策为目的，积极筹措资金，重点支持国家基础设施、基础产业和支柱产业发展，共贷款约3500亿元，固定资产贷款约占国家银行固定资产贷款总量的36%，资金到位率达99.6%，贷款投向中西部地区占贷款总额的70%左右，有力地促进了经济结构调整和国民经济发展。

二、有效地促进了投融资体制改革。

国家开发银行以银行的办法来管理国家固定资产投资，有效地增强了国家对固定资产投资的约束力，促进了固定资产投资主体多元化，资金配置多样化，加快了现代企业制度的建立和支持了国有企业改革，充分发挥了政策性投融资的巨大社会效益。

三、推动了中国金融体系的健康发展。

政策性银行的成立发展，实现了政策性金融和商业性金融的分业经营，优化了资金配置结构，加快了国有专业银行向商业银行的转变，促进了金融体系的完善，推动了中国金融业的全面、健康发展。

本人从 1994 年到开发银行工作后，自己在实践中不断总结和积累经验，并深入学习和研究金融理论，随着自己知识体系的丰富和日常积累的完善，我编写了本书。

本书的编写以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论为指导，以基本金融理论、政策和业务为基础，结合开发银行的经营特色，普及性地介绍了开发银行的业务经营和某些问题研究，旨在使读者能更多地认识和了解具有中国特色的开发银行发展模式，丰富政策性金融的理论知识。

本书在编写过程中参考了大量的相关资料，特别是在第八章、第九章中直接引用了开发银行陆德和杨小彬同志文章的内容，这里表示特别感谢。

由于本人知识水平和工作阅历的局限性，加之编写时间仓促，本书难免有缺点和疏漏之处，敬请广大读者批评指正。

邓晓亮
1998年9月

目 录

卷 上

第一章	政策性银行概述.....	(1)
第一节	政策性银行的理论支持.....	(3)
第二节	政策性银行的基本特征.....	(9)
第三节	政策性银行的基本职能	(12)
第四节	政策性银行的资金来源	(15)
第五节	政策性银行的资金运用	(17)
第六节	政策性银行的利润分配	(21)
第七节	政策性银行中的开发银行	(22)
第二章	国家开发银行的组建成立	(25)
第一节	国家投融资体制的回顾	(25)
第二节	国家开发银行组建和运行方案	(29)
第三节	国家开发银行章程	(38)

第四节	国家开发银行的组织机构	(42)
第五节	国家开发银行的工作关系	(50)
第三章	开发银行的综合管理	(53)
第一节	开发银行经营管理目标	(53)
第二节	开发银行经营管理原则	(60)
第三节	开发银行的政策研究	(60)
第四节	开发银行的计划管理	(63)
第五节	开发银行的信贷资金管理	(68)
第六节	开发银行的资产负债结构	(75)
第七节	开发银行的资产负债管理	(81)
第四章	开发银行的信贷管理	(87)
第一节	贷款项目评审	(87)
第二节	贷款项目管理	(94)
第三节	贷款项目后评价	(109)
第四节	开发银行信贷管理办法	(113)
第五章	开发银行的国际金融业务	(131)
第一节	外汇贷款业务	(131)
第二节	国际清算与结算	(134)
第三节	国际合作与交流	(139)
第六章	开发银行的财务会计管理	(143)
第一节	财务会计基本概念	(143)
第二节	资本金	(146)

第三节	会计核算管理	(151)
第四节	成本费用管理	(155)
第五节	统计和财务报告	(157)
第六节	会计稽核和审计	(158)
第七节	开发银行损益情况	(161)

卷 下

第七章	开发银行分支机构建设	(163)
第八章	开发银行金融电子化建设	(171)
第九章	开发银行人才开发与建设	(181)
第十章	开发银行业务理论研究	(187)

建立健全政策性银行信息体系

调整筹资策略建立长期稳定的资金来源

关于开展开发银行直接贷款业务的几点思考

加强开发银行头寸的可操作性

加强开发银行的信贷资产管理

论开发银行分支机构的发展特色

论集中和加强开发银行的信贷管理

从韩日经济危机看我国开发银行未来发展

论开发银行“柜台前移工程”的重大意义

第一章 政策性银行概述

政策性银行是近代银行业发展过程中，政府为加强宏观调控，实施政府指导，指定资金投向和金融服务领域的金融机构。

政策性银行的产生和发展有其历史必然性。这是金融业在社会发展过程中，在金融服务方向上，在支持国家经济发展的阶段上，体现为资金中介功能的集中和扩大化的表现。

在现实中，各国对政策性银行的界定，还没有统一的共识和标准可言。这主要是由于各个国家，意识形态不同，国家体制不同，经济发展速度不同，其政府对经济指导和影响的作用不同。

在发达国家中，政策性银行多是指由政府出资占重要份额的银行实体，它的业务范围和服务方向都偏重于经济发展的某一方面。它在本国金融领域中，不占重要地位。这是由于发达国家，资本充足，金融市场体系成熟，商业银行发展已经很完善。如，美国的进出口银行，它完全由美国联邦信贷协会出资兴办，旨在对国家的进出口业务给予信贷支持；法国的农业信贷银行，由法国国家出资，旨在支持法国农业开发、农业生产、农业技术革新；日本的开发银行，由日本

大藏省出资组建，它是为支持本国基础建设和社会公益事业发展服务的。

在发展中国家中，由于面临着繁重的经济和社会发展任务，设立政策性金融机构，其相对意义比发达国家要强，它不仅立足于补充商业性金融的不足，更重要的是作为政府发展本国经济，实施宏观管理，配合经济发展战略与经济政策的主要工具。因此，政策性银行的国家控制权强，它一般由国家出资兴建，其服务范围 and 方向完全由政府指定，而且政策性银行在本国金融体系中占有重要地位。如，巴西国家经济开发银行，是为国家基础设施、基础产业服务的政策性银行，其年贷款规模约占同期全国贷款规模的 20%；秘鲁 5 家国有开发银行，1981 年资产总额 16.67 亿美元，占全国 31 家主要银行资产总额的 20.3%。

我国政策性银行是改革开放后，随着经济体制变化，投融资体制改革深入，在社会主义市场经济建立过程中发展起来的，它完全由政府出资建立，以贯彻国家产业政策、区域政策为目的，不以盈利为目的金融机构。1994 年，我国组建了三家政策性银行，即国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行。设立国家开发银行的目的，是为了支持国家基础设施、基础产业和支柱产业的发展，实施国家对固定资产的宏观调控；设立中国进出口银行的目的，是为了运用出口信贷、担保等国际作法，促进我国机电产品、成套设备和技术产品的进出口，减少国家政策性补贴；设立中国农业发展银行的目的，是为了加强农业基础建设，保证国家对粮、棉、油等主要农产品的生产、收购、储备和销售，解决农业经济发展的合理性政策资金需求。

第一节 政策性银行的理论支持

政策性银行的理论发展在金融史上，还是比较苍白的。这不同于商业银行的理论发展，商业银行的理论发展，在从古典学派到近现代学派，是自有货币产生，资金融通开始，就不断发展和完善。这是由于资本主义社会，在完全自由市场经济运作下，他们不主张对国家投资占重要比例的银行称之为政策性银行这一提法。他们认为，国家经济的发展动力是在需求刺激下推动的，一个企业的扩张和发展过程中对资金的需求，是在最低成本下，在其最有必要且是最后选择下，才做出对银行资金的借贷行为。这之中，政策性银行只不过是充当政府刺激资金需求过程中，加快实现资金供给的工具。因此，以往的商业银行理论中，关于国家银行论，可以初浅的认为是关于政策性银行理论的部分基础。

关于政策性银行的理论支持

我国理论界对政策性银行的理论主要有两种观点。一种观点认为，政策性银行资金的取得和运用，不直接跟流通货币相联系，跟基础货币相割裂，称之为“基础货币割裂论”。还有一种观点认为，政策性银行的资金虽然不直接跟流通货币相联系，但是作为银行，充当货币信用中介的职能是基本职能之一，无论这种作用的表现形式是直接中介，还是间接中介。它的最终行为都要跟基础货币相联系。因此，政策性银行的资金跟基础货币有着紧密联系，称之为“基础货币联

系论”。

货币供给理论中的基础货币和货币乘数

从银行发展的历史看，自中央银行垄断了货币发行权后，客观经济不断变化的实际就迫切要求对货币供给问题进行研究。信用创造学说为现代货币供给理论提供了研究思路。信用创造学说的代表人物有约翰·劳（1671～1729年）、麦克鲁德（1821～1902年）和阿尔伯特·韩（1889～）。他们提出的基本命题是，现代银行可以通过提供信用创造货币，这客观上成为现代货币供给理论的核心。在本世纪60年代，一大批经济学家，如，弗里德曼、施瓦兹、布伦纳、乔顿和史密斯等，以信用创造学说为基础，对影响社会供给的各种社会因素进行深入研究，并提出各自货币供给模型。这些货币供给模型的共同点，即将货币供给量的决定都归结为受基础货币与货币乘数两类因素制约，从而形成了具有普遍性的货币供给方程式：

$$M_s = B \cdot m$$

式中 M_s 为货币供应量， B 为基础货币， m 为货币乘数。

基础货币又称强力货币和高能货币，是指处于流通界为社会公众所持有通货及商业银行存放于中央银行的准备金的总和。基础货币作为整个银行体系内存款扩张、货币创造的基础，其数额大小对货币供应总量具有决定性影响。而货币乘数是在货币供给过程中，中央银行的初始货币供应量与社会货币最终之间存在着数倍扩张（或收缩）的效果反映，即

乘数效应。

基础货币割裂论

由于基础货币是由现金和存款准备金两部分构成，其中现金是中央银行对社会公众的负债，存款准备金是中央银行对商业银行的负债，两者都是中央银行的负债。而货币乘数决定因素有现金比率，即流通中现金与商业银行活期存款比率；超额准备比率，即商业银行持有超过法定准备金比率的准备金占存款总额的比率；定期存款和活期存款比率，是商业银行为应付定期存款和活期存款的支付比率。而政策性银行资金无论从来源还是从运用讲，都不与基础货币相联系。主要理论依据：

一、政策性银行都不吸收公众存款，它的资金来源多是靠国家财政投入和发行金融债券筹集。

政策性银行之所以不吸收公众存款，是因为：一是，吸收存款方式，要依靠大量机构网点，要耗费大量人力、物力、财力，造成筹资成本过高；二是，吸收存款是必会跟商业银行造成业务上的竞争，影响金融市场的稳定和团结；三是，靠吸收存款，不能保证政策性银行长期稳定的资金来源；四是，过分精力注重吸收存款方式，将会减弱政策性银行贷款业务的发展重心。政策性银行资金来源多是靠国家财政投入和发行金融债券。这是因为，政策性银行的业务行为都是为贯彻国家政策意图，支持国家重点经济行业发展，把为国家服务作为第一目标任务。因此，政策性银行资金来源理所当然应当依靠国家财政的支持，并且把政策性银行的资

金来源纳入国家财政预算体系。这样政策性银行的资金实质上是一种记帐符号，是国家的债权债务划分过程中的一种记帐符号，不以现实货币为依靠。

二、政策性银行贷款不能指望作为存款回流。

政策性银行贷款多是中长期贷款，其贷款投向和用途又是特别指定，贷款资金是全封闭运行。因此，贷款资金的“流动性”非常弱，贷款资金转化为社会购买力（工资的发放为表现形式）的情况非常小。这样，政策性银行贷款资金不能在整个货币流通体系中运行，就不具备创造存款货币的功能。

三、政策性银行仅仅是媒介信用，而不是创造信用。

我们知道商业银行之所以能创造信用，是因为商业银行拥有结算功能，拥有创造信用的多种工具，如，存款单、支票、汇票、信用证等工具。而政策性银行一般不具备结算功能，没有创造信用的工具。

四、政策性银行不是中央银行调控的主要对象。

由于政策性银行不需要向中央银行缴纳存款准备金，没有票据贴现业务。因此，中央银行的货币政策指标和公开市场操作对政策性银行影响不大。中央银行只对政策性银行的业务活动和业务规范进行监督和管理。

综上所述，政策性银行资金不跟基础货币相联系，政策性银行的理论支持是“基础货币割裂论”。

基础货币联系论

持政策性银行资金“基础货币联系论”观点的人认为：

政策性银行资金不能脱离于整个社会资金运行体系而孤立存在，通过对银行的基本特征分析，来研究政策性银行资金，就会发现政策性银行资金与基础货币紧密联系。

一、政策性银行资金是以商业银行公众存款为基础，是商业银行资金来源的部分固定负债。

在政策性银行的筹资过程中，政策性银行通过向商业银行发行金融债券作为主要筹资手段。这样，政策性银行的负债过程就表现为政策性银行^{负债}→商业银行^{负债}→社会公众形式，实质上就是政策性银行对社会公众的间接负债。这样，我们就没有理由把政策性银行资金跟基础货币割裂开来。

二、中央银行对政策性银行的再贷款是基础货币的投放表现。

中央银行是基础货币的投放部门，中央银行通过对金融机构的再贷款，会增大金融机构的资金来源，这部分货币进入流通领域，就会扩大社会信用规模。政策性银行在资金来源中，有向中央银行再贷款这一来源。而这部分来源，就是跟基础货币有紧密联系。

三、政策性银行贷款流向的最后归宿是社会公众。

政策性银行贷款在发放过程中，虽然不能产生派生存款，但是当它通过商业银行中介转化为借款人的资金后，借款人拥有对资金的使用权和支配权，这部分资金就会通过支出和交换，参加货币流通，就会为公众所持有。

因此，政策性银行资金不能与基础货币相割裂，是跟基础货币紧密联系，政策性银行的理论支持是“基础货币联系论”。

上述两种观点从各自角度分析政策性银行资金与基础货币的关系，都有一定的道理。但是笔者认为，我们研究政策性银行资金要从辩证和发展的观点来分析政策性银行的资金。政策性银行资金跟基础货币的关系只能是“模糊关系论”，即政策性银行资金跟基础货币，只是存在一定的，不完全的联系，而且，这种联系是间接和不受货币政策影响的。

基础货币模糊关系论

一、政策性银行属于非货币的金融中介机构，但是政策性银行的经营行为可能产生扩大的基础货币量。

美国的约翰·G·格利和爱德华·S·肖曾在《金融理论中的货币》一书中提出“金融中介机构可分成两大类：货币系统和非货币系统的中介机构。货币系统作为中介机制，购买初级证券和创造货币。货币系统充当支付机制的管理者，在帐户上于支出单位间转移存款。与之相比，非货币的中介机构只履行购买初级证券和创造对自身的非货币的债权的中介作用”，假定非货币的间接资产是货币的近似替代品，那么，在商品价格水平既定条件下，非货币的中介机构的成长短期内可能引起利率下降。这提高了支出单位对当期产出的实际需求，后者又可能会提高商品价格，并把利率拉回最初水平。经过这一过程，非货币的中介机构的成长产生了超额货币量，使事先投资超过事先储蓄。这样政策性银行的资金最终还是扩大了基础货币量。

二、严格的金融管制，封闭的资金运行，使政策性银行

资金存在脱离基础货币的可能性。这是当政策性银行的资金来源和运用完全受政府当局的严格管理（主要是规模限制和盈利性限制），它的资产和负债总是保持在一个固定平衡点，它的盈利几乎为零，它的资金流动性变化非常弱，我们又可近似的认为，它在一定程度和一定时间段上是脱离于基础货币的。

三、政策性银行的银行性和财政性特征，决定与基础货币存在模糊关系。

政策性银行由于具有银行与财政的双重职能特性，在一国的经济发展不同时期，其体现的特征偏重性不同：当国家以财政政策为经济主导政策时，政策性银行资金与基础货币联系松散；当国家以金融政策为经济主导政策时，政策性银行资金与基础货币联系紧密。因为政策性银行资金与基础货币是“模糊关系”。因此，政策性银行的理论支持是“模糊关系论”。

第二节 政策性银行的基本特征

政策性银行之所以有别于商业性银行，是因为它在金融中介过程中，表现的特征和发挥的职能与商业银行有明显的区别。

政策性银行多是由政府投资创立、控股或保证的，不以盈利为经营目的，是专门贯彻、配合政府社会经济政策或意图，在特定的业务领域内，直接或间接从事政策性融资活动，是充当政府发展经济、促进社会进步、进行宏观经济调控的金融机构。