

中国政策性银行 市场化路径研究

ZhongGuo ZhengCeXing YinHang
ShiChangHua LuJing YanJiu

闫江奇 著



经济科学出版社
Economic Science Press

河南财政税务高等专科学校出版基金首批资助项目

中国政策性银行 市场化路径研究

闫江奇 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政策性银行市场化路径研究/闫江奇著.
—北京: 经济科学出版社, 2015. 2
ISBN 978 - 7 - 5141 - 5476 - 4

I. ①中… II. ①闫… III. ①银行 - 经济发展 -
研究 - 中国 IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 032314 号

责任编辑: 王长廷 袁 激

责任校对: 隗立娜

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天



中国政策性银行市场化路径研究

闫江奇 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷厂印装

710 × 1000 16 开 14 印张 220000 字

2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5476 - 4 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

序 言

大多数情况下，政策性银行系指那些由政府创立、参股或提供保证，不以营利为目的，专门为贯彻、配合政府意图或社会经济政策，在特定的业务领域内，直接或间接地从事政策性融资活动，充当政府发展经济、促进社会进步、进行宏观经济管理工具的金融机构，其产生和发展是国家干预、协调经济的产物。

当今世界上许多国家都建立有政策性银行，其种类较为全面、构成较为完整的政策性银行体系，如日本著名的“二行九库”体系，包括日本输出入银行、日本开发银行、日本国民金融公库、住宅金融公库、农林渔业金融公库、中小企业金融公库、北海道东北开发公库、公营企业金融公库、环境卫生金融公库、冲绳振兴开发金融公库和中小企业信用保险公库；韩国的韩国开发银行、韩国进出口银行、韩国中小企业银行和韩国住宅银行等政策性银行；法国的法国农业信贷银行、法国对外贸易银行、法国土地信贷银行、法国国家信贷银行和中小企业设备信贷银行等政策性银行；美国的美国进出口银行、联邦住房信贷银行体系等政策性银行。这些政策性银行在各国社会经济生活中发挥着独特而重要的作用，构成各国金融体系中的一部分。

中国政策性银行的出现要晚很多。1994年，为适应经济发展需要以及贯彻把政策性金融与商业性金融相分离的原则，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，均直属国务院领导。随着中国经济的快速发展，我国设立

了国家开发银行，其主要目的，一是为国家重点建设融通资金，保证关系国民经济全局和社会发展的重点建设顺利进行；二是把当时分散管理的国家投资基金集中起来，建立投资贷款审查制度，赋予开发银行一定的投资贷款决策权，并要求其承担相应的责任与风险，以防止盲目投资和重复建设。随着我国对外经济贸易的扩大，我国设立了中国进出口银行，按国际惯例运用出口信贷、担保等方式，扩大机电产品，特别是大型成套设备和高新技术、高附加值产品的出口，合理促进对外贸易的发展，创造公平、透明、稳定的对外贸易环境。农业是国民经济的基础，为改变我国农业基础薄弱，生产效益低，地区差异大等状况，国务院决定设立中国农业发展银行，以促进农业的发展，尤其是落后地区农业的发展，粮、棉、油等主要农产品的生产、收购、储备和销售，集中财力解决农业和农村经济发展的合理的政策性资金需要，促进主要农产品收购资金的封闭运行。

在中国金融改革与发展的进程中，相对于始终被关注和重视的商业性银行改革，政策性银行改革则较为滞后。在实际运行中，政策性银行在不同程度上存在着开展商业化业务的现象，违背了最初人们对政策性银行的发展定位，客观上造成了政策性银行和商业性银行之间的不公平竞争。为了改变这一局面，2007年，中央汇金公司和国家开发银行于12月31日在北京签署协议，向国家开发银行注资200亿美元。2008年2月，国务院批准了国家开发银行改革实施总体方案。2008年12月16日，国家开发银行股份有限公司（以下简称“国开行”）在京挂牌成立，成为第一家由政策性银行转型而来的商业银行，标志着我国政策性银行改革取得重大进展。而其他两家政策性银行继续维持原有身份不变，体现了中国政策性银行改革“一行一策”的整体思路。

然而，此后的国开行商业化改革似乎就止步不前，国开行在解决资金来源方面，始终未能实现商业银行吸收存款来源的方式，国

开债的发行始终无法摆脱对国家信用的依赖，国开行业务的政策性业务和商业性业务边界不清，开发性金融理论和实践虽然取得较好的业绩，但却备受商业性金融机构的质疑。

有关政策性银行市场化改革的争议具有理论和实践双重意义。在我国新型城镇化不断深入的背景下，2013年6月26日，国务院再次专门提出棚户区改造，并引导金融机构加大对棚户区改造的信贷支持，国开行获得了财政部特批的1000亿元额度软贷款，专项用于支持棚户区改造——这是国开行专享的项目。国开行似乎正在争取回归政策性银行，并力争高层的支持。

2013年9月初，中国投资有限责任公司副总经理谢平在“第二届金融街论坛”上透露，近期国务院部署三家政策性银行要继续改革。“现在核心的难题就是每一家政策性银行都是说国家利益、国家战略，但是又大量地开展商业银行业务，两类业务边界不清，造成政策性银行定位不清，决策机制、考评机制都不完善。”

显然，关于中国政策性银行市场化的研究是需要深化的。尽管国内的学者在这方面的研究成果不在少数，但是进行系统研究的学者却屈指可数，最有影响的当数辽宁大学的白钦先教授，他对中国政策性银行的改革持否定意见，认为中国政策性银行的改革不是进一步商业化，而是要纠正发展中的错位，回归到政策性银行本来的轨道上去。这种观点实际上否定了国开行实践中现有的改革方向。

关于中国政策性银行改革的争议是客观存在的，也是十分正常的，在一个政策性银行法律不健全、制度不完善和市场经济不充分的经济环境中，影响政策性银行的政策性和商业性的因素会同时发挥作用，单独强调某一类因素都会得出截然相反的结论。因此，中国政策性银行改革需要有更为全面和系统的方法论为指导，需要有更为客观的研究，而不是简单武断的价值判断。

本书作者闫江奇，非常关注中国政策性银行的改革，并试图开启出新的研究思路。

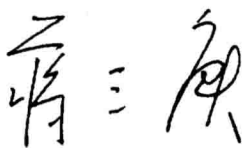
首先，他在自己前期理论研究和项目实践经验的基础上，将研究重点放在中国政策性银行市场化的路径上。其次，他并不像其他专家那样急于做出政策性银行改革该不该市场化或如何市场化的结论，而是利用他深厚的理工科知识背景，提出了政策性银行市场化发展基本功能状态假说；然后利用这一假说，在逻辑上演绎政策性银行市场化的进程，从理论上分析政策性银行市场化进程中可能出现的问题。换言之，他的研究方法，倾向于过程导向和客观的表达，区别于结果导向和简单的伦理判断。同时，他注重研究的系统性。对政策性银行的历史路径、基本路径和未来路径进行具体分析，最终形成对中国政策性银行市场化的系统性研究。最后，他对政策性银行的研究，不是停留于微观层面机构利益因素的分析，而是结合宏观因素综合加以判断。他提出，在经济全球化和金融国际化的背景下，国际金融危机的出现对中国经济的影响同样会反映在政策性银行市场化的进程之中，政策性银行之所以出现改革反复，很大程度上与政策性银行与宏观经济形势的逆周期操作不无关系。因此，他认为，中国政策性银行市场化的路径不是唯一的，路径的实现与实际的很多因素叠加相关。中国政策性银行在很长一段时间内可能会维持现状，它有着中国作为发展中国家独有和深厚的经济与社会背景。在判断标准上，基于金融功能观基础上的金融可持续发展观被合理地吸收和加以运用。

值得强调的是，他的研究具有十分丰富的实践调研基础。在2011年1月至2013年5月，他多次参加了集团企业关于中国城市项目的实地调研，曾经对北京、天津、内蒙古、新疆和东北等地10余个城市实地走访，近距离观察中国政策性银行的运行，搜集到许多具有实用价值的原始资料，加深了对地方政府投融资平台运行和国开行开发性金融的认识，这些积累和思想认识为开展相关研究奠定了非常扎实的现实基础。

闫江奇的研究体现了研究者的探索和创新精神。他提出的政策

性银行市场化基本概念假说，以及后来的综合性开发性金融观点，是他经过长期深入思考的结果，这些观点的提出需要有探索精神和理论创新的勇气。在短期内，这样的努力或许还得不到学界和读者的认可，但是，研究者孜孜以求的探索精神，会使他在今后研究道路上走得更好更远。因此，这对于我本人，以及读者朋友在阅读此书时，可能要有一种鼓励和包容的心态，以保护这种可贵的学术精神并促进其发扬光大。

闫江奇读金融学博士三年，作为导师的我目睹了他在研究道路上的辛苦付出和获得的快速成长。加上他所供职的河南财政税务高等专科学校及其领导能够慧眼识珠，他的博士论文才得以出版和面世。作为他的博士导师，我为他由衷地感到高兴，真心祝他明天会更好！



2015年1月1日

摘 要

自 1994 年以来,中国政策性银行的市场化现象日益增多。一方面,先后出现了市场化运作、政策性业务兼营商业性业务、商业化转型等市场化现象;另一方面市场化也反映在中国政策性银行的改革与发展过程之中。2007 年的全国金融工作会议指出了政策性银行改革“一行一策”的思路,明确了国开行转型的商业化方向,2012 年的全国金融工作会议则进一步强调了既定的改革方向。但是,在中国政策性银行市场化的背景下,相关的理论和实践尚存在着较多的问题,因此,我们提出了中国政策性银行市场化路径研究这一重要命题。

研究方法和思路。首先,吸收金融功能观、金融可持续发展观和开发性金融理论等研究成果并加以合理运用。其次,在梳理政策性银行市场化的理论研究成果基础上,提出政策性银行市场化的系统性内涵。再次,以金融功能观为主要的研究范式。由于传统的金融机构观分析范式有较多的局限性,我们提出了基于金融功能观甚至系统化的政策性银行市场化及其路径内涵。最后,确定了递进式的研究思路。先从中外政策性银行市场化状况的分析入手,然后,将政策性银行市场化路径分解为基本路径、实际路径和未来路径等问题并分别加以研究。

研究内容。第 1 章是导言,包括研究背景、研究意义、技术路线和文献综述。第 2 章是本研究的理论基础,包括政策性银行市场化的内涵和理论借鉴。第 3 章和第 4 章分别是现状研究和比较研究。从筹资和投资两个方面对政策性银行市场化的状况和存在的问题进行研究。第 5 章是基本功能论,即借助金融功能观归纳出政策性银行市场化的基本功能论。第 6 章是基本路径分析,在构建经济型 PN 结模型的基础上,对政策性银行市场化的基本功能论和基本路径

给予解释。第7章在政策性银行市场化的基本路径基础上,指出中国政策性银行市场化的综合性开发性金融特征,并揭示了其形成机制。第8章研究中国政策性银行市场化可持续发展路径。第9章是研究结论和研究展望。

研究结论。(1) 政策性银行市场化具有传统政策性功能、政策性商业性功能、双栖功能、商业性开发性功能和一般商业性功能五大基本功能;(2) 政策性银行市场化基本功能的演进过程形成了政策性银行市场化的基本路径;(3) 中国政策性银行市场化的特殊原因和基本路径的结合形成了其实际路径;(4) 中国政策性银行表现出综合性开发性金融的特征,并且具有内在的形成机制;(5) 中国政策性银行市场化的路径既要遵循“一行一策”的改革和发展思路,又要在金融功能观的基础上,进一步按照金融可持续发展观进行理性决策。

目 录

第 1 章 导言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 技术路线	5
1.3 文献综述	12
本章小结	30
第 2 章 中国政策性银行市场化的理论基础分析	31
2.1 概念界定	31
2.2 理论借鉴	33
本章小结	38
第 3 章 中国政策性银行市场化的状况分析	39
3.1 中国市场化的状况分析	40
3.2 中国农业发展银行市场化的状况分析	57
3.3 中国进出口银行市场化的状况分析	68
3.4 中国政策性银行市场化整体状况	78
本章小结	81
第 4 章 中外政策性银行市场化状况的比较分析	82
4.1 日本政策性银行机构的市场化状况	82
4.2 德国政策性银行机构的市场化状况	90

4.3 中外政策性银行机构市场化状况比较	96
本章小节	100
第5章 政策性银行市场化的基本功能分析	103
5.1 基本功能假说	103
5.2 传统政策性功能	104
5.3 开发性政策性功能	107
5.4 开发性商业性功能	110
5.5 双栖功能	113
5.6 一般商业性功能	115
本章小结	117
第6章 政策性银行市场化的基本路径分析	119
6.1 经济型的PN结模型	119
6.2 PN结模型对“基本功能”论的解释	128
6.3 政策性银行市场化的基本路径	134
本章小结	137
第7章 中国政策性银行市场化的实际路径分析	138
7.1 影响实际路径的因素分析	138
7.2 对实际路径的初步判断	141
7.3 对实际路径的模拟分析	142
7.4 实际路径的特征及其形成机制	146
本章小结	157
第8章 中国政策性银行市场化的未来路径分析	159
8.1 金融机构观基础上的未来路径	160
8.2 金融功能观基础上的未来路径	163
8.3 金融可持续发展观基础上的未来路径	168
8.4 案例分析：某政策性银行省级分行的市场化趋势	171

8.5 政策建议	177
本章小结	185
第9章 主要结论与研究展望	186
9.1 主要结论	186
9.2 研究展望	188
附录	190
参考文献	193
后记	205

第 1 章

导 言

1.1 问题的提出

作为世界上最大的发展中国家和转轨经济国家，中国财政金融体制的市场化一直以来是中央政府努力的重要方向。同时，作为一国金融体系的最重要组成部分之一，中国国家开发银行（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”）三家政策性银行的改革与发展在不同程度上也存在着明显的市场化趋势。

目前，中国政策性银行发展进入了后金融危机时代，在 2008 年和 2012 年先后两次的全国金融工作会议上，国务院分别明确并重申了政策性银行转型与发展的定位。2012 年，全国金融工作会议再次强调了政策性银行改革的既定方向，这为我们的理论研究提供了极其重要的现实基础。而且，中共十八大之后，中国经济进入新一轮的转型与发展期，政治周期效应也在逐步显现，影响中国政策性银行市场化进程的因素正变得日益多元化和复杂化。

本书发现，在大量的政策性银行理论研究中，中国政策性银行市场化路径研究具有重大的研究背景和重要的研究意义。

1.1.1 研究背景

自 1994 年至今，中国政策性银行已经走过 18 年的历程。纵观其发展的过

程，在贯彻政策性目标的前提下，中国政策性银行追求盈利性目标所表现出的市场化趋势正日益明显。这种趋势主要表现在以下四个方面：

第一，从理论层面看，政策性银行的理论和实践应该体现出社会绩效和市场绩效的统一。

在社会绩效层面，作为金融体系的重要组成部分，从机构建立、完善和发展，中国政策性银行在探索以市场化方式服务经济发展方面日益发挥出一般商业银行不可替代的作用。其中，国开行的开发性金融理论和实践已成为中国政策性银行市场化探索的典型代表。在市场绩效层面，在中国政策性银行发展的过程中，无论是政府机构、政策性银行都需要对政策性银行进行适时准确的定位，逐步完善政策性银行的制度和运行机制，促进政策性目标和盈利性目标的动态一致性。

第二，在实践层面，在坚持政策性目标的前提下，从银行的盈利性目标出发，人们对政策性银行市场化内涵的理解正在日趋务实。

一般认为，政策性银行性质上是政府金融，政策性银行机构性质所决定的政策性目标是其发展的首要目标，其次才是盈利性的目标。人们对这种说法往往没有异议，但是，这种观点并没有对实现二者之间统一的手段做出回答。实际上，政策性银行不仅仅是政府的银行，还是市场的银行，要承受各类市场风险，即使经营的是政策性业务，也要在政策性目标的前提下尽可能地按照市场化原则运行，这是其作为银行机构的基本属性决定的。因此，政策性银行虽然不以利润最大化为目标，但是在既定的政策性目标下，实现尽可能多的盈利也是政策性银行机构可持续发展的内在要求。因此，政策性银行机构天然地就是矛盾的统一体，体现着政策性目标和盈利性目标的对立和统一。

第三，从理论和实践的关系看，中国政策性银行在市场化探索中经验和教训并存，成绩和不足并存。

这主要表现在：一是中国政策性银行改革与发展一度出现过政策性目标和盈利性目标的背离。在实践中，中国早期的政策性银行由于片面地强调政策性目标而忽视盈利性目标，直接导致了政策性银行功能的丧失，导致了大量不良贷款的产生。恰是此后政策性银行采取的一系列市场化取向的改革，才逐渐摆脱了依靠单纯地指令性计划的业务模式，使机构发展从巨额不良贷款的泥潭中走出来。目前，中国政策性银行已经成为世界上资产规模和资产质量最好的政策性银行之一，逐步走出了一条实现政策性目标和盈利性目标统一的市场化路

径。二是国开行开发性金融理论是中国政策性银行市场化理论中最重要的组成部分。大量研究表明,开发性金融理论和实践是政策性银行市场化的产物,而且是其最主要的表现形式。现实中,由于存在着从理论上单纯强调开发性金融理论或者政策性银行市场化问题,忽视二者之间的区别与联系的现象,因而直接阻碍了中国政策性银行市场化理论的提出和形成。三是中国政策性银行机构在市场化探索中有过很多教训。历史上,中国政策性银行走过两个极端:一个极端是片面强调政策性。1998年以前,在“计委挖坑,银行种树”模式下,出现了片面强调政策性银行的政策性功能错误,严重压抑和扭曲了市场化手段的作用,造成了政策性银行的市场功能逐渐丧失。随着不良资产规模和比例的不断堆积,政策性银行的经营越来越不可持续。另一个极端是片面强调银行的商业性。2000~2006年,中国政策性银行市场化取得良好绩效的同时,一些长期困扰政策性银行市场化发展的问题日益突出。从经营形式上看,中国3家政策性银行都不同程度地出现了开展商业性业务的现象。从银行功能上看,政策性银行都出现了功能越位和功能缺位现象,政策性银行对商业性银行之间的不公平竞争有进一步加剧的迹象。更为深层次的问题是,从法律制度上看,自成立之初至今,中国政策性银行的专门立法一直严重缺失,造成政策性银行的发展缺乏有效的法律和制度保证,不利于政策性银行在法律和制度规定的范畴内进行市场化探索。

第四,政策性银行在市场化取向的改革与发展进程中,正面临着新一轮的考验。

自1994年以来,政策性银行的理论和实践在不断地发展,政策性金融改革议题多次被列为全国金融工作会议的主要议题。尤其是进入2007年以来,政策性银行改革与发展正面临着新一轮的考验。在2007年第三次全国金融工作会议上,国开行商业化改革的思路被正式确定。于2008年年末成立的国开行股份公司成为中国政策性银行商业化改革的重要里程碑。在此后3年里,中国政策性银行规模迅速扩张,截至2012年年初,国开行、农发行、进出口银行资产规模分别达到6万亿元、2万亿元、1万亿元,总资产合计约9万亿元,并且国开行已经成为中国第五大商业性银行。但是,目前的国开行仍然享受着政策性银行的优惠政策,承担着较多的政策性任务。其他两家政策性银行的改革总体上进展较为缓慢。尽管如此,2012年召开的全国金融工作会议再次强调了中国政策性银行改革和发展的既定方向,这使相关机构不得不重新审视政

策性银行市场化问题,进一步探索银行在未来改革和发展过程中必须面对的诸多问题。

1.1.2 研究意义

1.1.2.1 实践意义

市场化是政策性银行在改革与发展过程中的一种发展趋势,以市场化取向的改革与发展路径为研究对象,可以较好地对中国政策性银行的实践进行经验性的概括。

在中国政策性银行市场化改革与发展的探索过程中,在宏观决策方面,常常面临着如何市场化才能使政策性目标和盈利性目标更好地统一起来的问题。在微观决策方面,常常面临着如何选择市场化的投融资模式以及如何处理好政府、商业性银行的关系等问题。因此,政策性银行市场化路径研究应全面分析该过程的形成机制、主要特点以及前瞻性判断,政策性银行的市场化路径研究,事关政策性银行发展的准确定位,事关政策性银行盈利性的基本目标,事关政策性银行改革与发展的基本思路。本研究紧密联系现实,力求理论上能够对政策性银行市场化有更好的理解。可以预见,由此形成的一些研究成果可以为政府部门、政策性银行机构的实践提供有益的理论参考。

1.1.2.2 理论意义

在大量的政策性金融研究中,直接冠以“政策性银行市场化”名称的研究文献数量尚少,专门性研究系统性不强,理论深度和宽度均有待拓展和深化。本研究特别指出,目前,政策性银行市场化路径研究尚缺乏一个相对完整的理论体系。而中国开发性金融理论实际上就是政策性银行市场化理论和实践探索的产物,但是该理论一直没有被有效地纳入政策性银行市场化研究体系之中。加之理论界似乎十分慎重地提出政策性银行市场化问题,这也在主观上造成了中国政策性银行市场化理论研究水平总体上落后于政策性银行实践发展的需要。

为逐步改善上述状况,本研究以政策性银行市场化问题为重要突破口。主要有四个方面的理论意义:一是通过明确界定政策性银行市场化的基本内涵,可