



中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

战略机遇期金融创新的重大挑战：

中国政策性金融 向何处去

贾康 等◎著

S



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

战略机遇期金融创新的重大挑战：

中国政策性金融 向何处去

贾康 等◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

战略机遇期金融创新的重大挑战：中国政策性金融向何处去/贾康 等著.
—北京：中国经济出版社，2010.8

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0004 - 0

I. ①中… II. ①贾… III. ①金融体系—研究—中国
IV. ①F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 130800 号

责任编辑 乔卫兵 于 宇
责任印制 石星岳
封面设计 华子图文设计有限公司

出版发行 中国经济出版社
经 销 者 各地新华书店
承 印 三河市佳星印装有限公司
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 17.25
字 数 348 千字
版 次 2010 年 8 月第 1 版
印 次 2010 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0004 - 0
定 价 65.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037
本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

中国金融 40 人论坛书系编委会

书系编委会：谢 平 中国投资有限责任公司副总经理
管 涛 国家外汇管理局国际收支司司长
黄益平 北京大学国家发展研究院教授
魏加宁 国务院发展研究中心宏观经济部副部长
阎庆民 中国银行业监督管理委员会上海银监局局长
袁 力 中国保险监督管理委员会主席助理
钟 伟 北京师范大学金融研究中心主任

课题负责人：贾 康 财政部财政科学研究所所长

课题组成员：财政部财政科学研究所 孟 艳 刘军民 马洪范
孙 洁 封北麟

编 辑：王海明 廉薇

序

后危机时代政策性银行的改革与发展*

中国政策性银行始于1994年，到现在已有16年的历程。在此过程中，政策性银行的改革和发展始终存在问题，而本次金融危机为政策性银行的发展创造了空间。

后危机时代政策性银行应该发挥更大的作用

国际金融危机从根本上说是西方经济制度的问题，是自由市场制度极端化的必然结果。很多人认为原因是监管不到位，实际上监管不到位并不是因为监管机构没有监管动机，而是因为自由市场经济的理念认为自由市场的调节可以解决失衡问题，不需要监管。而危机的爆发则是证明了政府尤其在特殊时期，需要发挥调控作用。

要避免类似危机再次发生，就必须重新认识市场经济理念，寻找一条市场自我调节与外部政府调节相结合的方式。实际上，西方经济几百年的发展历程就是寻找市场自我调节和政府、外部调节比较合适的结合点的过程。我们的改革开放过程也是如此。市场和政府之间存在相互交错的关系，并且是不断变化的，在不同的时期、不同的阶段会有不同的需要。金融危机后，西方国家采取了大规模的公共干预。美国向金融机构提供救助资金，欧盟大规模注资，采取国有化，日本采取增加财政预算支出和减税等措施。目前，世界经济复苏的基础仍较脆弱，金融领域风险并没有完全消失，因此刺激政策退出存在困难。加之气候变化、粮食安全、资源问题等，世界形势较为复杂。因此，金融危机赋予了政策性银行更重要的使命，应积极发挥政策性银行的作用，特别是发挥政府在弥补市场失灵的时候，在资源配置方面的作用。

从实践方面看，危机后许多国家强化了政策性银行职能，扩大了对政策性贸易融资的支持，将其作为应对危机、促进经济发展的重要途径。比如，美国提高了进出口银行未偿付业务限额，2002年是800亿美元，现在提高到1000亿美元。奥巴马总统专门提到要设立一定的资金，每年新增20亿美元贷款，为中小企业贸易服务。日本政府设立220亿美元贸易融资促进项目，主要通过日本国际协力

* 作者李若谷为中国金融40人论坛理事、中国进出口银行董事长、行长。



银行和出口信保支持外贸发展。其他一些国家，如韩国和印度等一些发展中国家，通过增加注资、增加业务范围的方式，扩大其进出口银行的规模。

中国政策性银行的改革与发展必须与中国的发展实际相适应

从国际经验看，政策性金融机构，特别是政策性银行的产生和发展，都与各个国家的实际需要相适应。如美国的两房实际上属于政策性机构，目的在于促进房地产信贷发展。德国的复兴信贷银行，属于全能银行，业务范围涉及保险、贷款、担保等。美国的政策性银行业务比较单一，比如进出口银行，只是从事贸易贷款，后改为以保险担保为主。日本的国际协力基金和进出口银行合并从事海外投资，原来只是贸易，目前日益转向海外投资。这些政策性机构的发展演变都是和经济发展的不同阶段相适应的。

中国的政策性银行发展，应该借鉴世界经验，考虑我国现阶段和今后一段时期的发展需要，与具体国情相适应。但是，中国的发展环境和许多国家存在本质差别，因此绝不可以照搬其他国家政策性银行的发展经验。中国是所有大国里经济社会发展环境最复杂的一个，同时也是最困难的一个。欧美国家在经济崛起过程中，能源并没有成为影响其经济发展的因素。然而目前石油、大宗商品、航运等价格上涨已经成为制约中国经济发展的重要国际因素。此外，中国的发展和舆论环境都较差。我国的经济、资源环境很差，任何一种人均资源，如土地、水、铜、铁、石油、天然气等，在世界上都处于较低水平。西方发达国家设置多种障碍，包括环境问题，抑制中国经济发展。因此，政策性银行的发展，是化解这些矛盾和外部压力的重要工具，这也应该成为政策性银行改革的出发点。

中国政策性银行改革与发展面临的主要问题

第一，政策性银行是否需要资本金。理论上，政策性银行可以不需要资本金。国家能承担多大风险，政策性银行就能承担多少风险。现在由于改革，政策性银行的资本金充足率要达到10%、12%的水平。资本金的作用更多在于降低财务成本，提高可持续发展能力。增加资本金，一方面可以减少对国家财政的依赖，增加政策性银行自身抗风险的能力；另一方面，可以降低成本，扩大资金来源。

第二，政策性银行的业务范围。目前很多人从控制风险角度，认为政策性金融机构业务范围不应太宽。然而，如果不从国家整体发展角度考虑来设计政策性银行业务范围，而只是从控制一个金融机构、一个银行的风险来考虑的话，则为一种本末倒置的办法，也是过于狭隘的思考。因此，政策性银行的业务范围不应一成不变，应该根据国家不同阶段发展目标 and 战略进行适时适当的阶段性调整，

为未来发展预留空间，动态灵活地设计调整机制。

第三，政策性银行的风险控制问题。政策性银行与商业银行的风险控制，没有太大差别。增加资本金比率，可以控制一部分风险。再者，风险控制需要增加政策性银行的拨备能力。这需要政策性银行有一定赢利能力，不是以利润最大化为目标，而是保本微利。再就是靠税收优惠。其他国家都是通过减税、免税增加拨备能力，而只有中国是不减税也不免税。举例而言，如果2009年中国进出口银行不交税，那么进出口银行的拨备就变成150%左右，可能与商业银行相当。这样增加拨备水平，也就增加了自我循环能力，这是控制风险的重要措施。另外，政策性银行的规模控制靠董事会。我多次建议董事会应该是代替国务院进行协调的部门。目前我国的投融资体制尚不能充分适应社会主义市场经济发展需要。一个项目从上报讨论到审批，通常需要较长时间。而有些项目需要短时间决策，目前的这种体制很难达到要求的效率。加强董事会作用，代表国务院协调重大项目和问题，会提高协调效率，有利于政策性银行和中国经济的发展。

第四，政策性银行和商业银行的关系。政策性银行业务与商业银行业务可以适当交叉。我们应防止的是恶性竞争，即竞相降价的竞争。

第五，政策性银行需要专门立法。从国际经验看，其他国家都是专门立法，只有中国由于立法困难没有专门立法。我赞成通过章程的办法，以章程为基础形成事实上的条例，并在此基础上形成中国政策性金融的法律体系。

总之，政策性金融机构，包括政策性银行的发展，在金融危机后更有前途、更有发展空间。关键问题是如何认识政策性金融机构及其发展，特别是主管部门、政府部门及立法机构，应从长远、宏观、战略的视角去考虑这些问题，才能够促进中国政策性金融机构的改革和发展。

李若谷

2010年4月

前 言

在我国经济社会转轨和现代化过程中，政策性金融体系构建是一个需要提升到国家发展战略层面予以高度重视的历史性任务，也是一个需要以创新意识、开拓举措和专业精神正确处理的重大挑战。

从经济发展史、经济成长的内在逻辑来看，发展政策性金融必然具有长期性，尤其是对要实施现代化赶超战略的发展中国家来说，其必要性和重要性更为显著。政府运用政策性金融针对“市场失灵”参与资金和资源配置，可以调动、发掘与后发优势和中国特色体制相关的各种潜力和要素，优化经济结构和提升发展质量，可以降低实现国家战略和政策目标的发展成本，提高社会资金配置总体效率。因此，在我国贯彻后来居上的现代化赶超战略的过程中，政策性金融具有其重要的战略层面的现实意义。在落实以人为本“统筹协调”科学发展观的新时期，在世界金融危机冲击后的反思、整合的“后危机时期”，政策性金融更具有不可替代的地位和作用。然而，我国经过了至少十多年的关于政策性金融体系的探讨和尝试之后，现在看来，政策性金融体系的框架不是更清楚了，而是更模糊、更令人惶惑了。

2005年以来，在理论界，有人提出了政策性金融机构的转型论、弱化论、取消论、合一论等观点，在实践中，国家开发银行全面推行商业化运作，并对其其他政策性银行的改革产生了明显的导向作用，政策性担保机构因资金萎缩压力也向商业化蜕变，这些现象表明我国尚不健全、不完善的政策性金融体系，正在经历一个“去政策性”的过程，政策性金融机构也被不少人认为已是一种过时的制度安排，可以通过招标制等方式，借助商业性金融机构解决政策性金融业务的需求。

但现实情况和相关的研究分析可以表明，简单的“去政策性”之路走不通。目前，在“三农”、中小企业融资、重要基础设施建设、区域协调发展、灾后重建、技术改造和自主创新等对国民经济发展、社会稳定具有重要意义的领域，正是需要政策性金融业务支持的主要领域，却存在大量资金供给缺口，商业性金融机构对这些事项的政治表态，和它经营目标与运行机制之间，明显地成为“两张皮”。

当前我国正处在经济社会发展的重要战略机遇期，“黄金发展期”伴随着社会的“矛盾凸显期”，政策性金融体系的不健全、不完善以及功能弱化问题，不仅导致金融服务供给的缺口，不利于经济结构优化和社会进步，也不利于商业性



金融体系自身的健康发展,对此,我国商业银行在2009年的表现就非常具有代表性。由于缺乏国家级的主力型政策性金融机构,地方层面产生了大量非规范的政策性融资平台,为应对世界金融危机冲击,适应国家宏观调控的要求,各家商业银行纷纷把天量信贷投向这些地方融资平台,承担起政策性融资的任务,一时间,似乎所有的商业银行都变成了政策性银行,这其中所蕴含的风险不言自明。于是,在“后危机时期”,作为对宏观调控模式和金融体制改革进程的反思,政策性金融体系构建这一曾被有意无意回避的重大事项,重新受到重视。

那么,在这些众说纷纭的理论争鸣、纷繁复杂的实践变化中,中国政策性金融向何处去?保留,取消,还是改进、强化?如何构建合理而有效的政策性金融体系?本书从理论分析、历史演化、国际潮流、国内实践等多角度研究政策性金融体系,力图对中国政策性金融体系的构建思路提出全面、系统的认识与建议,并从理论层面上把握政策性金融体系构建和发展的内在逻辑、从制度层面上推进我国政策性金融体系的完善、从技术层面上提升我国政策性金融机构的财务可持续发展能力,为我国政策性金融体系的通盘规划与开拓发展提供参考,服务于我国以“现代化”为目标的“三步走”实现伟大民族复兴的赶超宏图。

本书提出中国政策性金融体系构建所要解决的五个关键问题,并紧紧围绕这五大问题进行系统研究。首先,什么是政策性金融?其次,中国当前到底需要不需要政策性金融?第三,中国当前政策性金融的状况如何?存在什么突出问题?第四,中国应当建立什么样的政策性金融体系?第五,如何实现中国政策性金融合理有效运行?

本书还针对政策性金融研究领域争议较多的热点、难点问题以及关系政策性金融体系发展的关键问题进行了深入研究,以求以更为展开的方式详尽论述构建中国政策性金融体系的必要性以及在实际上的可行性,进一步澄清对政策性金融的一些质疑,明确中国政策金融体系的发展方向,并有重点地考察若干专门案例。

我们认为:1. 政策性金融是商业性金融的重要、必要补充,需要积极建设、合理发展、长期存在。2. 政策性金融是中国贯彻赶超战略的重要手段。3. 规范意义的政策性金融不仅限于开发性金融的初级阶段,开发性金融不是政策性金融的唯一必然归宿。4. 政策性金融机构的商业化改革是对政策性金融体系的局部调整,并不是对政策性金融的根本否定。5. 商业化并最终消失不是政策性金融改革国际浪潮的全部,也不是政策性金融发展的终极目标。6. 如何防止“设租寻租”和如何提高绩效是与政策性金融共始终的重要问题。7. 如何确保科学决策,防止政策性金融机构转变为少数利益集团控制,借用政府特权与民争利的商业化官僚机构,成为政策性金融机构治理模式所必须解决的重大问题。

我们建议:一是重新审视与构建政策性金融体系的战略性着眼点。二是要加强政策性金融的立法。三是要寻求作为首要层次的政策性目标与作为附属层次的市场性目标的均衡方案与机制,合理构建我国政策性金融体系。四是采取多种途

径、分类推进中国政策性金融体系的改革和完善。五是着力提高政策性金融机构具体运作机制的专业化、市场化水平。六是要建立健全政策性金融监督体系。七是要完善政策性金融机构法人治理结构，增强其内部控制能力。

本项研究属“中国金融40人论坛”内部课题，为本论坛2009年立项资助、论坛成员贾康负责的“中国政策性金融体系构建思路研究”项目成果的主要部分。本书初稿的执笔者是：贾康、孟艳、刘军民、马洪范、孙洁、封北麟，全书由贾康和孟艳负责总纂定稿。

在项目研究期间，中国金融40人论坛组织了两次专家评审会，邀请了白钦先、陈超、范国胜、瞿强、刘勇、沈建光、唐旭、王广谦、魏加宁、谢平、阎庆民、张涛、赵锡军、周道许（按姓氏拼音排序）等著名专家学者出席并参加现场讨论，各位专家学者对本项研究提出了宝贵的建议和意见，特此向中国金融40人论坛和所有关心、帮助此项研究的专家学者表示诚挚的感谢！

在项目研究过程中，中国金融40人论坛王海明秘书长给予了宝贵的支持和帮助，中国经济出版社副总编辑乔卫兵、编辑于宇、中国金融40人论坛编辑廉薇为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此一并致谢！

目前，中国政策性金融体系的改革和重构之路仍处于探索之中，尚存在诸多需要解决的现实难题，我们期待更多的专家学者和专业人士研究政策性金融问题，提出更多富有创新性和建设性的思路或方案，促进我国政策性金融体系的合理、健康发展。

贾康

2010年7月21日

目 录

序 / 1
前言 / 1

上 篇 理 论 篇

第一章 政策性金融体系的理论基础与现实意义

- 一、政策性金融、政策性融资和政策性金融机构 / 7
- 二、政策性金融的理论基础 / 10
- 三、中国构建政策性金融体系的现实意义 / 15

第二章 国外政策性金融体系概览与演化潮流

- 一、国外政策性金融体系概览 / 29
- 二、国外政策性金融体系对中国的经验借鉴 / 46
- 三、政策性金融演化的国际潮流 / 50

第三章 中国政策性金融体系现状与存在的问题

- 一、中国政策性金融体系的发展历程 / 65
- 二、中国构建政策性金融体系的现状分析 / 72
- 三、中国构建政策性金融体系存在的主要问题 / 78
- 四、中国政策性金融体系发展的经验与缺陷 / 84

第四章 中国构建政策性金融体系的基本原则与总体框架

- 一、中国政策性金融体系的基本定位 / 91
- 二、中国构建政策性金融体系的基本原则 / 98



中国政策性金融向何处去

三、中国构建政策性金融体系的基本思路 / 102

四、中国政策性金融体系的总体框架 / 107

第五章 政策性金融机构的监督

一、政策性金融机构监督的基本理论 / 123

二、代表性国家或地区政策性金融机构监督概览 / 124

三、中国政策性金融监督的历史沿革及现状 / 131

四、中国政策性金融监督体系的构建 / 134

第六章 政策性金融机构的法人治理

一、政策性金融有别于商业性金融的独特性 / 143

二、政策性金融机构法人治理模式 / 145

三、中国政策性金融机构治理模式选择 / 152

下 篇 实 践 篇

第一章 政策性金融与开发性金融

一、政策性金融与开发性金融及其关系的主要理论观点 / 167

二、对开发性金融与政策性金融关系的基本认识 / 169

三、对政策性金融改革国际潮流的辨析 / 172

四、改革和发展我国政策性金融机构的建议 / 173

第二章 农业政策性金融体系的构建：以中国农业发展银行为例

一、农业政策性金融及其存在的必要性 / 179

二、中国农业政策性金融体系的构建思路 / 181

三、中国农业发展银行的改革与发展 / 185

第三章 美国小企业信贷服务体系探究及启示

一、美国小企业信贷服务体系概览 / 199

二、政策性金融机构对小企业信贷服务体系的支持与引导 / 202

三、金融危机对美国小企业信贷服务体系的冲击与应对 / 206

四、CIT 波折对美国小企业信贷服务体系的影响 / 207

五、构建我国中小企业信贷服务体系的立体网络 / 208

第四章 招投标方式的政策性金融：运转条件与发展空间

一、对招投标方式政策性金融的初步理解 / 215

二、招投标方式政策性金融的运转条件 / 217

三、招投标方式政策性金融的发展空间 / 219

CF40 双周圆桌：中国政策性金融体系构建之路 / 223

跋 / 243

附录一 / 254

附录二 / 256

上 篇

理 论 篇

现代经济生活中金融的主体部分，是商业性金融体系，但如作严格的实际考察，可以发现各主要经济体都不可避免地在商业金融轨道之外，存在政策性金融轨道，构成另一种体系。中国经济社会转轨中，发展与完善商业性金融体系意义重大、任务艰巨，同时，构建和改进政策性金融体系，也不可或缺，任重道远。

要对中国政策性金融体系的构建思路提出系统性的认识与建议，首先需要对一些基本概念进行梳理，并对相关的理论基础与现实重要性做出总结阐述。