

Textbook of Economic Management
Economic Management Course
for Colleges and Universities—The Financial Series

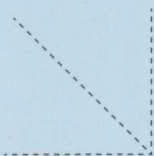


高等学校经济管理类课程教材——金融系列

政策性金融概论

OVERVIEW OF POLICY FINANCE

◎ 主编 白钦先 王伟



国家“211工程”第三期项目成果

 中国金融出版社

014006156

F830-43
139

Textbook of Economic Management

Economic Management Course

for Colleges and Universities—The Financial Series

高等学校经济管理类课程教材——金融系列

Economic
Management

政策性金融概论

OVERVIEW OF POLICY FINANCE

◎ 主编 白钦先 王伟



国家“211工程”第三期项目成果



北航

C1692988

中国金融出版社

014006126

Textbook of Economic Management
Economic Management Course
for Colleges and Universities—The Financial Series

责任编辑：王素娟
责任校对：潘洁
责任印制：陈晓川

金融概论——财经类院校经济管理类课程教材

图书在版编目 (CIP) 数据

政策性金融概论 (Zhengcexing Jinrong Gailun) / 白钦先, 王伟主编. —北京: 中国金融出版社, 2013. 10

高等学校经济管理类课程教材·金融系列
ISBN 978-7-5049-7135-7

I. ①政… II. ①白…②王… III. ①金融学—高等学校—教材 IV. ①F830

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 221028 号

主 编 白 钦 先 王 伟

出版 中国金融出版社 “511” 工程
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 185 毫米 × 260 毫米

印张 15

字数 332 千

版次 2013 年 10 月第 1 版

印次 2013 年 10 月第 1 次印刷

定价 32.00 元

ISBN 978-7-5049-7135-7/F. 6695

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

中国金融出版社

主编简介



白钦先，教授，我国著名资深经济金融学家，首届“中国金融研究杰出贡献奖”获得者，辽宁大学金融学和政策性金融学博士生主任导师，应用经济学一级学科学术带头人，金融学国家重点学科学术带头人，国际金融研究所所长；国务院第四届、第五届学位委员会应用经济学学科评议组成员，中国金融学会常务理事，中国国际金融学会常务理事，享受国务院特殊津贴的专家，三次获辽宁大学振兴奖，沈阳市劳动模范，中山大学特聘教授、博士生导师；公开出版学术专著十余部，发表学术论文200余篇，《比较银行学》获国家级奖，《各国政策性金融机构比较》获全国高校一等奖；在国际经济金融体制比较、政策性金融和以金融资源学说为基础金融可持续发展理论三大领域有开拓性、开创性研究，居全国领先地位，被称为是国内外“政策性金融理论的首创者和中国政策性金融实践的首倡者”。



王伟，博士后，辽宁大学教授，博士生导师，研究方向：政策性金融与金融发展，农村金融，金融与社会。在《金融研究》、《经济理论与经济管理》、《国际金融研究》、《财贸经济》等学术刊物上发表专业论文50余篇，出版4部学术专著，主持完成教育部人文社科规划基金项目等5个省部级科研课题，参与完成国家社科基金重点项目（排名第二）等，科研成果获辽宁省自然科学学术成果奖一等奖等多项奖励。



前言

古今中外，一直持续存在着关注国计民生和服务弱势群体政策性金融实践活动，但从人类第一次将研究的焦点正面对准它，发现、发掘政策性金融这一普遍现象和经济金融规律，并抽象到一般理论的高度来专门系统地研究它还为时不长，迄今也就二十余年，相对于政策性金融实践的漫长历史来说还十分短暂。所以，在金融学科发展史上，政策性金融学只能算是一门新兴的、年轻的交叉性边缘学科。本书开创性地专门而比较系统地阐述了政策性金融理论体系，构筑政策性金融学的基本理论框架。当然，任何学科都在不断地发展和完善，对一门学科逻辑结构的安排也就难以做到尽善尽美，政策性金融学作为新兴学科也是如此。

本书主要根据政策性金融结构的多重性特征，将政策性金融学的体系结构划分为三部分，共分设十三章。为了全面系统地理解政策性金融原理，把握好知识要点，本书在每一章后面还附有本章小结和思考题。全书的基本结构和主要内容如下：

第一篇为政策性金融基础理论（第一章、第二章、第三章、第四章），分别论述政策性金融的内涵与外延及特征，政策性金融同商业性金融、政策性保险与商业性保险，以及政策性金融同政府财政、金融政策、开发性金融等相关范畴的区别和联系；政策性金融的产生、发展和思想渊源，政策性金融学的学科性质；政策性金融不可或缺、不可替代的客观必然性与理论基础及其基本经济学和金融学含义；政策性金融的特殊功能与战略地位，政策性金融制度体系的构成和中国政策性金融体系现状，以及中国政策性金融只能加强、不能削弱的重要作用 and 特殊意义等。

第二篇为政策性金融结构论（第五章、第六章、第七章、第八章、第九章、第十章、第十一章），从业务运作和经营机制实务方面，分别论述政策性金融特殊的资本结构、负债结构、资产结构、风险结构、立法结构、监督结构和外部关系结构等。鉴于政策性金融机构是政策性金融制度的主要承载体，也是一般意义上的政策性金融或者狭义的政策性金融，所以，在论述政策性金融的诸多结构要素中，也主要以政策性金融机构为基础和分析对象，或者说主要是阐述政策性金融机构的不同结构性特征。

第三篇为政策性金融发展趋势与应对（第十二章、第十三章），主要论述当代国外政策性金融改革发展的现状、问题、特征及一般趋势，尤其是对近年政策性金融演化国

际潮流的基本认识；在此基础上，结合中国国情和经济金融环境的变化，从理论和实践两个方面，分析我国政策性金融改革与发展的历史进程、结构性失衡问题及其原因，实现中国政策性金融可持续发展的基本思路 and 对策等。

全书由白钦先教授负责总体设计、大纲拟定和审阅定稿并编写第二章；王伟教授负责全书总纂，并编写第一章、第四章、第十三章。为了使本书更好地做到理论性与应用性的有机统一，参与编写的人员主要由高校和相关金融机构从事政策性金融研究、教学 and 实际工作的高级专门人才共同组成。除主编外，其他参编者按章序依次为：第三章，戴世宏（中国进出口银行总行，高级经济师、博士后）；第五章，李鹏（辽宁大学金融系，讲师、博士）；第六章，李钧（中国农业发展银行黑龙江省分行，高级经济师、博士）；第七章，杨秀萍（沈阳师范大学金融系，教授、博士）；第八章，刘子赫（辽宁大学研究生院，博士）；第九章，王吉献（中国农业发展银行总行，博士）；第十章，郑耀敏（辽宁大学研究生院，博士）、刘子赫；第十一章，栾彦（辽宁大学金融系，讲师、博士）；第十二章，谭庆华（中国建设银行总行，博士）、于壮（国家开发银行总行，高级经济师、博士后）。

本书是国内外第一部专门研究政策性金融学科理论的大学教材，无论是理论体系框架，还是章节内容观点等，都还存在着一些值得商榷和进一步完善的地方，诚望广大读者提出批评和宝贵意见，共同为繁荣和推进政策性金融学科理论与学科建设献计献策。在本教材的编著过程中，我们还参考了国内外许多相关文献，恕不一一列举并特致谢意。

本教材侧重于介绍政策性金融基础理论与基本知识，适合高等院校经济金融类相关专业的本科生及研究生教学使用，也可作为金融机构从业人员的培训教材，以及相关研究人员的参考书。



金 融 系 列

目 录

第一篇 政策性金融基础理论

第一章 导论	3
第一节 何谓政策性金融	3
第二节 政策性金融的历史演进	10
第三节 政策性金融的学科性质	15
本章小结	19
思考题	20
第二章 政策性金融理论基础	21
第一节 政策性金融产生发展的客观必然性	21
第二节 政策性金融不可或缺、不可替代的理论依据	24
第三节 政策性金融的基本经济学和金融学含义	27
本章小结	29
思考题	30
第三章 政策性金融功能与作用	31
第一节 政策性金融的特有功能	31
第二节 政策性金融的战略地位	37
第三节 中国政策性金融制度安排的重要作用	40
本章小结	44
思考题	45
第四章 政策性金融体系	46
第一节 政策性金融体系的含义与构成	46
第二节 政策性金融机构的特征	54
第三节 政策性融资业务的形式	66
第四节 中国政策性金融体系概况	68
本章小结	72

思考题	73
-----------	----

第二篇 政策性金融结构论

第五章 政策性金融资本结构	77
第一节 政策性金融机构资本金的构成	77
第二节 政策性金融机构资本充足率及其测定	81
第三节 政策性金融机构资本管理	87
本章小结	95
思考题	96
第六章 政策性金融负债结构	97
第一节 政策性金融机构负债的内在规定性	97
第二节 政策性金融机构负债业务的构成	100
第三节 政策性金融机构负债管理	105
本章小结	108
思考题	109
第七章 政策性金融资产结构	110
第一节 政策性金融机构资产业务的含义和特点	110
第二节 政策性金融机构资产业务的内容	112
第三节 政策性金融机构资产管理	123
本章小结	127
思考题	128
第八章 政策性金融风险结构	129
第一节 政策性金融机构风险管理的意义	129
第二节 政策性金融机构风险管理的内容和方法	133
第三节 政策性金融机构的内部控制	140
本章小结	144
思考题	145
第九章 政策性金融立法结构	146
第一节 政策性金融的法律制度	146
第二节 国外政策性金融立法体系	150
第三节 中国政策性金融立法现状与对策	157
本章小结	161
思考题	161
第十章 政策性金融监督结构	162
第一节 政策性金融监督的内涵和目标	162
第二节 政策性金融监督内容及体系构建	165
第三节 政策性金融机构的绩效评价	172

本章小结	181
思考题	182
第十一章 政策性金融外部关系结构	183
第一节 政策性金融机构与政府的关系	183
第二节 政策性金融机构与其他金融机构的关系	186
第三节 政策性金融机构之间以及与客户的关系	188
本章小结	190
思考题	191

第三篇 政策性金融发展趋势与应对

第十二章 国外政策性金融发展趋势	195
第一节 当代国外政策性金融改革发展概况	195
第二节 国外政策性金融发展的特征与趋势	202
本章小结	210
思考题	211
第十三章 中国政策性金融改革与发展	212
第一节 中国政策性金融改革发展的历程和特征	212
第二节 中国政策性金融可持续发展之路	219
本章小结	226
思考题	227
主要参考文献	228



高等学校经济管理类课程教材——金融系列

第一篇

政策性金融基础理论



金融系列

第一章

导 论

在一国完整的金融体系中, 不仅包括商业性金融, 也客观存在着与之对称、平行、并列和互补的政策性金融。政策性金融是国家保障强位弱势群体金融发展权和金融平等权的特殊制度安排。政策性金融学的学科发展史并不长, 但古今中外专门服务于强位弱势群体的政策性金融业务活动, 却一直普遍持续地存在着, 并具有悠久而深厚的思想根源。所以, 政策性金融学有必要也有可能成为一门独立的学科而存在, 并逐渐发展成为金融学领域中充满生命力和颇有发展前景的一门边缘性学科。本章主要阐述政策性金融的基本含义及其同政府财政、金融政策、开发性金融等相关范畴的区别, 政策性金融制度演进, 以及政策性金融的学科性质等。

第一节 何谓政策性金融

一、政策性金融的性质与宗旨

政策性金融这一专业术语, 对于生活在当今全球市场经济高度发达环境下的大多数专业和非专业中外人士来讲, 尽管是陌生的和新鲜的, 但这一融资活动连同它的相关机构、业务和工具的产生发展与演变已有几千年的历史渊源。无论是先秦时期官府办理的政府信用业务, 还是在现实生活中发生在我们身边的“三农”、中小企业、低收入者住房、西部大开发、企业“走出去”、自主创新、就业、助学、灾后重建等领域的金融活动, 以及商业银行承担的社会责任业务等, 无不闪烁着政策性金融的身影。然而, 从人类第一次将观察的视野转向政策性金融, 将研究的焦点直击正面对准它, 发现、发掘政策性金融这一普遍现象和经济金融规律, 并抽象到一般理论的高度来专门系统地研究它还还为时不长, 迄今也就二十余年的历史, 相对于政策性金融实践的漫长历史来说还十分短暂。

由于“政策性金融”这个概念正式提出的时间还不长, 尤其是缘于各民族历史、社会文化、习惯沿革、法规等原因, 在实际应用中还存在着一些相近或相似的概念, 如国家金融、政府金融、公共金融、制度金融、特殊金融、弱势金融、包容性金融、普惠金

融、扶贫性金融、财政投融资、财政信用、公共投资、公益性信用等。在英文文献中,“政策性金融”多译为 Policy Finance、Policy - based Finance、Policy - based Directed Credit 或 Directed Credit Program,也有的翻译为 Policy - oriented Finance 等;在日文中,“政策性金融”多称为“公的金融”,意在与“民间金融”相对比。在国外,一般认为政策性金融是指公共部门所从事的金融中介活动,是“为了实现产业政策等特定的政策目标而采取的金融手段,也即为了培育和扶持特定的战略性产业,在利率、贷款期限、担保条件等方面予以优惠,并有选择地提供资金”。^①

综合学术界对政策性金融概念的不同理解,也为了区别于商业性金融,我们应该基于制度的视角来科学界定政策性金融范畴,其界定标准主要体现在政策性金融的业务对象是否是“强位弱势群体”^②这一基本特性上,亦即凡是既处于强位又属于弱势范畴而需要金融特别支持的产业、地区、领域、项目等不同形式的特殊群体,都应该属于政策性金融服务的对象和制度安排的范畴。对强位弱势群体的投融资倾斜和扶植服务也是政策性金融的“政策性”的集中体现。这里,所谓“强位”,是指符合政府特定的社会经济政策或政治意图,关系国计民生而需要政策性金融扶植的产业、领域和群体,它在世界各国或地区经济和社会发展中具有特殊战略性的重要地位;所谓“弱势”,是指金融需求主体或融资对象由于自身的、历史的和自然的等特殊原因,造成其在一定的经济环境条件下、在激烈的市场竞争中处于融资或参保方面的相对劣势或特别弱势的状态。

因此,就政策性金融概念的内涵而言,政策性金融是指在一国政府的支持与鼓励下,以国家信用为基础,关注国计民生并以强位弱势群体为金融服务对象,以金融资源配置的社会合理性为目标,运用种种特殊的融资手段,严格按照国家法规限定的业务范围、经营对象,以优惠性存贷利率或信贷、保险(担保)的可得性和有偿性为条件,直接或间接为贯彻、配合国家战略与特定经济和社会发展政策而进行的一种特殊性金融制度安排。由此,我们可以看出政策性金融制度的宗旨,就是充当政府经济与社会调节管理职能的工具,专门为关乎国计民生的各种形式的强位弱势群体提供资金、担保及保险等方面的金融服务,补充并引导商业性金融,促进这些特殊目标群体的经济增长与社会进步。政策性金融的性质,则体现的是一种非营利公共性和社会合理性的属性。

从政策性金融概念的外延来看,或者说就制度结构或业务形式而言,政策性金融制度体系是由政策性金融机构体系和业务体系两部分所构成的。其中,政策性金融机构是政策性金融制度的主要载体,也是我们通常意义上所说的政策性金融或者狭义的政策性金融;政策性金融业务体系则体现了广义上的政策性金融概念,政策性金融业务既包括政策性金融机构所执行的业务活动,也包括由其他机构或相关政策搭配所执行的业务

^① Dimitri Vitas, Akihiko Kawaura: “Policy based finance, financial regulation and financial sector development in Japan”, the World Bank Policy Research Working Paper, No. WPS 1443, 1995.

^② “群体”不仅是指处于社会关系中具有共同目标和期待的人群的集合体,而且也包括为了实现一定社会目的、依照特定的规范和正式的规章制度而组成的正式组织(次级社会群体或次属群体),如企业、政府等。如中国外交部发言人在例行记者会上曾表示,中国在网络安全方面是弱势群体。因此,政策性金融所针对的强位弱势群体,无论是内涵还是外延也都相对广泛。

活动。由此,我们可以说,政策性金融不仅主要是指政策性银行,而且还包括政策性非银行金融机构和其他制度载体;不仅主要是指一切规范意义上的政策性贷款,而且还包括一切带有特定政策性意向的存款(如住房储蓄、社会保障保险存款)、投资、担保、贴现、信用保险、存款保险、农业保险、公益信托、基金、利息补贴、债权重组、外汇储备投资、资产管理等一系列特殊性资金融通行为活动的总称。

政策性金融是金融的一部分,它具有如下七大特性并且是七者的统一:(1)政策性,即服从和服务于政府的某种特殊的产业或社会政策目标或意图。“政策性”主要表现为对强位弱势对象的金融倾斜和扶植,以及维护社会公平、机会均等和安全稳定等社会合理性方面。(2)优惠性、可得性;即以比商业性金融优惠的利息率、期限、担保等条件提供贷款,或保证为得不到商业性金融服务的弱势群体提供贷款(可得性)。(3)融资有偿性,即贷款有借有还,政策性金融也是在一定期限内有条件让渡资金使用权的信用活动。(4)国家信用性,其实质是政府的担保,也就是说,政府对政策性金融业务活动进行担保,承担最高和最后的国家风险。(5)制度载体的多元性,即政策性金融业务可以由不同类型的金融机构或组织承担,亦即既可由专门组建的政策性金融机构(包括政策性银行和政策性非银行金融机构)独立经营或专营,也可由其他金融机构、部门和组织在特殊时期、特定领域对特殊对象,通过多种方式代理或兼营。因此,政策性金融制度与制度载体两者之间是制度安排的质的规定性与制度载体或实现形式的多元性的关系,或者说是内容和形式的关系。(6)法律独特性。在金融类法系中,不仅包括商业性金融法,还有与之相对应的专门的政策性金融法。(7)结构的多重性,即政策性金融结构包含着特殊的体系结构、资本结构、负债结构、资产结构、风险结构、立法结构、监督结构和外部关系结构等有别于商业性金融的多重结构特性。

二、政策性金融与相关范畴

不仅政策性金融和商业性金融、政策性保险和商业性保险具有不同质的规定性,而且政策性金融也不同于政府财政、金融政策、开发性金融等。

(一) 政策性金融与商业性金融

尽管事实上商业性金融在近现代世界各国均是金融的主体,然而这并不能成为人们自觉或不自觉地将商业性金融完全等同于一般金融,并视之为不言而喻之理的充足理由。事实上,无论是在理论上和概念上,还是在实际金融体系中,都应该将金融划分为商业性金融和政策性金融两大族类,二者是相互对称且高度平行与并列的。世界上近两百个民族国家和经济体的金融体系,都是由商业性金融机构(包括商业银行和商业性非银行金融机构)和政策性金融机构(政策性银行和政策性非银行金融机构)两大部类组成的。各国立法当局也是严格将金融类法规分为针对商业性金融的一般银行法、证券法、保险法同针对政策性金融的单一的特殊开发银行法、农业发展银行法、进出口银行法等两大类。

商业性金融机构从事的业务一般都是营利性的商业性业务,政策性金融机构从事的业务都是非营利性的政策性专业性业务,二者在金融体系大家庭中是在性质、职能、运

行机制、目标、资金来源与运用等方面极不相同且各具特色的两类金融机构。下面,我们主要以金融体系的主体即商业银行和政策性银行为例,简要地加以比较。

1. 在金融体系中的地位不同。商业银行构成各国金融体系的主体,它的资产与负债量一般占该国金融体系资产负债总量的50%~95%;作为政策性金融体系主体的政策性银行,则是各国金融体系中专业性银行这一翼的一部分,其资产与负债量一般仅占该国金融体系资产与负债总量的百分之几到百分之十几,最多也不超过1/3。具体就市场定位与份额、市场经济总体而言,商业性金融是主体,政策性金融是辅助与补充;但就某一特定领域、特定地区和特定产业,即市场机制作用的盲区而言,则政策性金融更可能是主体或主角而非配角。

2. 性质与目标不同。商业银行是以吸收各种存款特别是活期存款为其主要资金来源,以对强位强势群体的工商企业等所谓优质客户发放各种贷款,特别是中短期贷款,以盈利为目的的商业性金融机构;政策性金融机构是不以盈利为目标,专为贯彻、执行或配合政府经济社会政策,专门服务于强位弱势群体,在特定业务领域内从事政策性资金融通活动,充当政府经济与社会调节管理工具的专业性银行机构或政策性非银行金融机构。

3. 职能与运行机制不同。商业银行是金融体系中最典型的金融中介机构,它代表着资金的积聚和集中,又代表着资金的分散和分配,它通过市场机制在获利的基础上实现资源的相对合理配置。但是,市场运行机制既是商业银行的特点和优势,又是它的局限性之所在。在价值规律、竞争淘汰的市场利益机制之下,资金流向效益高的地区、部门或行业,那么,“马太效应”就会出现,不仅会使一国相对落后的地区、部门或行业得不到或不易得到所需资金,相反还会出现资金的倒流现象,进而给一国经济与社会的全局带来许多问题。所以,“看不见的手”达不到或不能充分发挥作用的地方,“看得见的手”就应自觉地参加进来发挥作用,以促进经济与社会稳定、协调与可持续发展。于是,政策性金融机构应运而生。政策性金融机构是补充商业性金融机构作用的不足而不是替代它。它一方面配合一国经济与社会发展不同历史时期、不同阶段经济社会政策目标的不同需要和侧重点,通过政策性金融活动充当经济调节和管理工具的角色;另一方面,又诱导、补充商业性金融机构机制与作用的不足,健全与优化一国金融体系的整体功能,充分发挥其在一国经济与社会发展中不可取代的重要作用。就运行机制而言,政策性金融机构具有财政“无偿拨付”和金融“有偿借贷”的双重性机制,是二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金融机构的非营利性、对贷款低息或无息的贴补性和对风险的硬担保性,有时即使赔钱也在所不辞。“有偿借贷”的金融性表现在政策性金融机构资金使用的有偿性和一定的效益性上,从某种意义上讲,政策性金融机构是市场性与公共(产品)性、财政性与金融性、微观性与宏观性、有偿性与无偿性、直接管理与间接管理、市场缺陷与政府干预的巧妙结合与统一。

4. 融资原则不同。商业性金融机构的融资原则一般都是资金供需双方在平等互利原则的基础上,按市场利率在一定条件下进行的借贷活动。政策性金融机构则依据许多特殊的融资原则:(1)融资对象必须是强位弱势群体,而且是从其他商业性金融机构得不

到或不易得到所需资金时才能从政策性金融机构获得资金。(2) 大多是中长期贷款, 一般按政策性利率甚至低于筹资成本, 发放低息贷款或财政贴息贷款。在当代市场化融资的趋势下, 政策性金融机构更多地体现为提供贷款、保险(担保)等融资的可得性, 而不是大量地依赖财政融资和提供低息贷款。贷款种类也呈现出批发贷款与零售贷款相结合等多元化特征, 以满足客户多样化的需求。(3) 对其他金融机构发放的符合政府特定政策目标或意图的贷款给予偿还担保、利息补贴或再贷款。

5. 种类多少不同。商业银行的种类一般比较单一, 各国无太大差别。在有的国家, 商业银行按业务分类也只是一般商业银行和全能性或综合性商业银行两类。政策性银行则依据其业务对象领域不同, 可分为众多的种类, 如进出口银行, 农业信贷银行, 中小企业银行, 房屋储蓄银行, 各种开发银行, 环境、国民福利等特种银行。

6. 资金来源渠道与结构不同。除国家商业银行的资本金属国家所有之外, 商业银行一般都是股份公司形式的私人银行机构。商业银行的资金来源主要是大量吸收企业和居民存款, 特别是活期存款和定期存款。政策性银行的资本金一般全部或大部分由政府提供, 此外, 它 also 通过多种方式广泛筹措资金: (1) 从财政部、中央银行、政府有关部门或机构、公共基金借入资金, 还可以借入国外资金。(2) 发行债券。(3) 一般不吸收存款, 少数情况下有条件地吸收有限种类的存款。

7. 资金运用渠道与结构不同。商业银行由于其负债结构的高度流动性而使其资产业务中的中短期贷款特别是短期贷款占有最大比例。政策性银行的资产则有较低的流动性, 以中长期贷款占有最大比例: (1) 它发放的贷款除少数普通贷款外, 大部分是政策性贷款, 即符合政府特定经济或社会政策意图并给予补贴或担保的贷款。这种贷款或直接贷出, 或通过其他金融机构转贷或委托贷款。(2) 除了开发性银行以外, 政策性金融机构一般不从事投资业务。(3) 担保业务是大部分政策性银行的一项重要的不可缺少的业务。

8. 在宏观经济金融控制调节中的地位与作用不同。商业银行处在宏观金融调控的中间环节, 是中央银行货币政策的最主要的传导者; 政策性金融机构比商业银行更直接、更迅速地体现或贯彻政府的经济或社会政策, 对于经济结构的调整有着更为明显直接的作用, 是政府产业政策的最主要的执行者, 从而更有助于经济与社会的持续、全面、协调、均衡和稳定发展。

9. 与中央银行及政府的关系不同。中央银行是商业银行的“最后贷款人”, 是“银行的银行”, 是商业银行的唯一监督管理者或主要监督管理者。中央银行与政策性银行的关系则要比与商业银行的关系松散得多。一般情况下, 二者并无直接隶属关系、领导或监督管理关系或资金供给关系。但有的国家的中央银行则向政府的政策性银行提供再贴现、再贷款或专项基金, 有时也在双方的决策机构中相互派出代表, 协调政策或沟通意图。在大多数情况下, 商业银行与政府各有关部门并无直接的隶属、领导或资金供给关系。相比之下, 政策性金融机构与政府的关系, 特别是与财政部及对口部门的关系比商业银行要密切得多了。政府是各种政策性金融机构资本金的唯一的或最主要的提供者, 是它的行政领导和业务监督管理者。

10. 二者的经济属性不同。商业银行是标准的金融企业，而政策性金融机构则更像国家经济社会政策特种机关，一般实行企业化管理，是政府财政、经济性机关的金融化。

因此，政策性金融与商业性金融是一个民族国家和经济体经济与社会发展稳定中，完整的金融统一体中不可或缺的两翼，二者是相互补充的而不是替代的关系，是平等协调合作的伙伴而非对立的或从属的或竞争的对手。两者都必须遵循信用有偿性的基本金融规则，在业务上也是相互促进、互惠互利的互补性关系。在当代各国经济金融体制中，只有同时存在这两翼，才是协调与均衡的，才是稳定和有效的，否则，就将会是扭曲的、非均衡的、不稳定的和低效的。

（二）政策性金融与财政

政府财政或国家财政是一种公共财政，尽管公共财政的逻辑前提之一也是针对市场失灵的，但其核心概念是公共产品（主要是纯公共产品），与政策性金融资源配置客体的准公共产品有所不同；尤其是公共财政资源配置或公平分配的无偿性，也同政策性金融资源配置的有偿性截然不同。所以，政策性金融不同于政府财政，不等于财政融资，更不是政府的“第二财政”或慈善机构。财政融资主要是在政策性金融机构初创时期的一种重要资金来源渠道。尽管随着当今经济金融运行环境的变化，财政融资正在逐步让位于市场融资，但是鉴于政策性金融机构是代表国家与全民利益而从事的非营利的政策性业务，因而也始终离不开必要而适量的财政支持。此外，政策性金融学与财政学也是两个不同的学科。政策性金融学主要研究对强位弱势群体的投融资倾斜和扶植服务问题；财政学主要研究国家如何从社会生产成果中分得一定份额，并用于满足实现国家职能的需要，包括财政资金的取得、使用、管理及由此而反映的经济关系，同时也研究企业在生产经营过程中的税收问题。

（三）政策性金融与金融政策

有不少人往往将政策性金融等同于国家的一般金融政策或货币政策，其实，二者是不同的概念范畴。金融政策一般是指由中央银行或金融监管部门所制定的金融宏观调控政策，包括货币政策、信贷政策、外汇政策、支付清算政策、信托租赁政策、证券市场政策、保险市场政策以及金融监管政策等；从政策性金融与商业性金融相互对称的角度来看，金融政策还可以分为针对政策性金融的金融政策与针对商业性金融的金融政策两大类。政策性金融是针对强位弱势群体而言的一种制度安排，而金融政策的客体既有强位弱势群体也有强位强势群体，具有一般性、宏观性和整体性的特点。在西方，金融政策往往是指金融市场，特别是资本市场的政策。

进而，从政策性金融学与金融学的学科关系看，尽管政策性金融学是属于金融学领域的一个分支学科，但无论是从学科的产生和发展，还是从学科研究领域、研究对象、研究内容以及边界等方面看，两者都有所不同。政策性金融学专门研究对强位弱势群体的金融服务问题；而金融学研究的内容则极其丰富，既包括有关金融诸范畴的理论论证，也包括对金融市场、金融中介机构及其相互渗透发展的微观分析，以及对金融的一般宏观分析；既研究对强位弱势群体的金融服务，也研究强位强势群体（优质客户）的