

国家“双一流”建设学科  
辽宁大学应用经济学系列丛书

学术系列

总主编◎林木西



# 市场决定视角下 政策性金融机构改革创新研究

Study on Reform and Innovation of Policy-based Financial Institutions  
Under the Market-oriented Perspective

王 伟 秦伟新 著

中国财经出版传媒集团



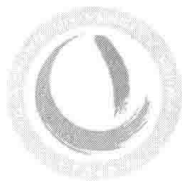
经济科学出版社  
Economic Science Press

国家社科基金资助项目

国家“双一流”建设学科  
辽宁大学应用经济学系列丛书

学术系列

总主编◎林木西



# 市场决定视角下 政策性金融机构改革创新研究

Study on Reform and Innovation of Policy-based Financial Institutions  
Under the Market-oriented Perspective

王伟 秦伟新 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

市场决定视角下政策性金融机构改革创新研究/  
王伟, 秦伟新著. —北京: 经济科学出版社, 2019. 7  
(辽宁大学应用经济学系列丛书. 学术系列)  
ISBN 978 - 7 - 5218 - 0546 - 8

I. ①市… II. ①王…②秦… III. ①政策性金融 -  
金融机构 - 机构改革 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 092185 号

责任编辑: 刘战兵  
责任校对: 蒋子明  
责任印制: 李 鹏

### 市场决定视角下政策性金融机构改革创新研究

王 伟 秦伟新 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)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 26.5 印张 380000 字

2019 年 9 月第 1 版 2019 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0546 - 8 定价: 88.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

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

本书系国家社会科学基金项目“市场决定视角下  
政策性金融机构改革创新研究”（批准号 14BJY193，  
结项证书号 20183235）研究成果

项目负责人：王伟

## 总 序

本丛书为国家“双一流”建设学科辽宁大学“应用经济学”系列丛书，也是我主编的第三套系列丛书。前两套丛书出版后，总体看效果还可以：第一套是《国民经济学系列丛书》（2005年至今已出版13部），2011年被列入“十二五”国家重点出版物出版规划项目；第二套是《东北老工业基地全面振兴系列丛书》（共10部），在列入“十二五”国家重点出版物出版规划项目的同时，还被确定为2011年“十二五”规划400种精品项目（社科与人文科学155种）。围绕这两套系列丛书还取得了一系列成果，获得了一些奖项。

主编系列丛书从某种意义上说是“打造概念”。比如说第一套系列丛书也是全国第一套国民经济学系列丛书，主要为辽宁大学国民经济学国家重点学科“树立形象”；第二套则是在辽宁大学连续获得国家社科基金“八五”至“十一五”重大（点）项目，围绕东北（辽宁）老工业基地调整改造和全面振兴进行系统研究和滚动研究的基础上持续进行探索的结果，为促进我校区域经济学建设、服务地方经济做出了新贡献。在这一过程中，既出成果也带队伍、建平台、组团队，我校应用经济学学科建设也不断跃上新台阶。

主编第三套丛书旨在使辽宁大学应用经济学一级学科建设有一个更大的发展。辽宁大学应用经济学学科的历史说长不长、说短不短。早在1958年建校伊始，便设立了经济系、财政系、计统系等9个系，其中经济系由原东北财经学院的工业经济、农业经济、贸易经济三系合成，财税系和计统系即原东北财经学院的财信系、计统系。后来院系调整，

将经济系留在沈阳的辽宁大学，将财政系、计统系迁到大连组建辽宁财经学院（即现东北财经大学前身），对工业经济、农业经济、贸易经济三个专业的学生培养到毕业为止。由此形成了辽宁大学重点发展理论经济学（主要是政治经济学）、辽宁财经学院重点发展应用经济学的大体格局。实际上，后来辽宁大学也发展了应用经济学，东北财经大学也发展了理论经济学，发展得都不错。1978年，辽宁大学恢复招收工业经济本科生，1980年受人民银行总行委托、经教育部批准开始招收国际金融本科生，1984年辽宁大学在全国第一批成立了经济管理学院，增设计划统计、会计、保险、投资经济、国际贸易等本科专业。到20世纪90年代中期，辽宁大学已有西方经济学、世界经济、国民经济管理、国际金融、工业经济5个二级学科博士点，当时在全国同类院校似不多见。1998年建立国家重点教学基地“辽宁大学国家经济学基础人才培养基地”，同年获批建设第二批教育部人文社科重点研究基地“辽宁大学比较经济体制研究中心”（2010年改为“转型国家经济政治研究中心”）。2000年，辽宁大学在理论经济学一级学科博士点评审中名列全国第一；2003年，辽宁大学在应用经济学一级学科博士点评审中并列全国第一；2010年，新增金融、应用统计、税务、国际商务、保险等全国首批应用经济学类专业学位硕士点；2011年，获全国第一批统计学一级学科博士点，从而实现了经济学、统计学一级学科博士点“大满贯”。

在二级学科重点学科建设方面，1984年，外国经济思想史即后来的西方经济学、政治经济学被评为省级重点学科；1995年，西方经济学被评为省级重点学科，国民经济管理被确定为省级重点扶持学科；1997年，西方经济学、国际经济学、国民经济管理被评为省级重点学科和重点扶持学科；2002年、2007年国民经济学、世界经济连续两届被评为国家重点学科；2007年，金融学被评为国家重点学科。

在一级学科重点学科建设方面，2017年9月，被教育部、财政部、国家发展和改革委员会确定为国家“双一流”建设学科。辽宁大学确定的世界一流学科建设口径范围为“应用经济学”，所对应的一级学科

为应用经济学和理论经济学，成为东北地区唯一一个经济学科“双一流”建设学科。这是我校继1997年成为“211”工程重点建设高校20年之后学科建设的又一次重大跨越，也是辽宁大学经济学科三代人共同努力的结果。此前，应用经济学、理论经济学于2008年被评为第一批一级学科省级重点学科，2009年被确定为辽宁省“提升高等学校核心竞争力特色学科建设工程”高水平重点学科，2014年被确定为辽宁省一流特色学科第一层次学科，2016年被辽宁省人民政府确定为省一流学科。

在“211工程”建设方面，应用经济学一级学科在“九五”立项的重点学科建设项目是“国民经济学与城市发展”“世界经济与金融”；“十五”立项的重点学科建设项目是“辽宁城市经济”；“211工程”三期立项的重点学科建设项目是“东北老工业基地全面振兴”“金融可持续协调发展理论与政策”，基本上是围绕国家重点学科和省级重点学科而展开的。

经过多年的学科积淀与发展，辽宁大学应用经济学、理论经济学、统计学“三箭齐发”，国民经济学、世界经济、金融学国家重点学科“率先突破”，由“万人计划”领军人才、长江学者特聘教授领衔，中青年学术骨干梯次跟进，形成了一大批高水平的学术成果，培养出一批又一批优秀人才，多次获得国家级科研、教学奖励，在服务东北老工业基地全面振兴等方面做出了积极的贡献。

编写这套《辽宁大学应用经济学系列丛书》主要有三个目的：

一是促进“应用经济学”一流学科全面发展。以往辽宁大学应用经济学主要依托国民经济学和金融学国家重点学科和省级重点学科进行建设，取得了重要进展。这个“特色发展”的总体思路无疑是正确的。进入“十三五”时期，根据“双一流”建设需要，本学科确定了区域经济学、产业经济学与东北振兴，世界经济、国际贸易学与东北亚合作，国民经济学与地方政府创新，金融学、财政学与区域发展，政治经济学与理论创新等五个学科方向。其目标是到2020年，努力将本学科建设成为立足于东北经济社会发展、为东北振兴和东北亚合作做出应有

贡献的一流学科。因此，本套丛书旨在为实现这一目标提供更大的平台支持。

二是加快培养中青年骨干教师茁壮成长。目前，本学科已建成由长江学者特聘教授、“万人计划”第一批教学名师、国务院学位委员会学科评议组成员、全国高校首届国家级教学名师领衔，“万人计划”哲学社会科学领军人才、教育部新世纪优秀人才、教育部教指委委员、省级教学名师、校级中青年骨干教师为中坚，以老带新、新老交替的学术梯队。本丛书设学术、青年学者、教材三个子系列，重点出版中青年教师的学术著作，带动他们尽快脱颖而出，力争早日担纲学科建设。本丛书设立教材系列的目的是促进教学与科研齐头并进。

三是在经济新常态、新时代、新一轮东北老工业基地全面振兴中做出更大贡献。面对新形势、新任务、新考验，我们力争提供更多具有原创性的科研成果、具有较大影响的教学改革成果、具有更高决策咨询价值的“智库”成果。

这套系列丛书的出版，得到了辽宁大学党委书记周浩波教授、校长潘一山教授和中国财经出版传媒集团副总经理、经济科学出版社社长吕萍的支持。在丛书出版之际，谨向所有关心支持辽宁大学应用经济学建设和发展的各界朋友，向辛勤付出的学科团队成员表示衷心的感谢！

林木西

2018年劳动节于蕙星楼

## 前 言

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要“推进政策性金融机构改革”。2014年是我国三家政策性银行（中国农业发展银行、中国进出口银行和国家开发银行<sup>①</sup>）组建20周年，中国出口信用保险公司也成立了10年有余，既需要全面总结经验教训，也亟须探究深化改革和创新发展的新思路、新途径、新方法。目前关于政策性金融机构改革发展的研究，基本上是依据政策性金融理论和开发性金融理论分别展开的。从理论上讲，政策性金融理论和开发性金融理论都是中国本土的学术原创，还需要结合经济社会学等理论学说进一步完善并寻求理论创新，这也是在21世纪新形势下构建更具东方与中国特色和环境需要的经济学、金融学理论的迫切需要。所以，本书基于新的理论视角研究政策性金融机构改革问题的学术价值较高，现实针对性更强。

100年来，现代意义上的政策性金融机构共同经历了创立、发展、变革与完善等历史阶段，虽然各国政策性金融机构的发展路径因各自历史、政治、文化、经济和制度的差异而各有不同，但从理论上讲，政策

---

<sup>①</sup> 本书将国家开发银行纳入政策性银行体系来进行研究，主要依据的是现行金融监管体制（银保监会内设部门监管职责及监管对象的划分）及统计口径、年报等解释，该解释里仍然强调政策性银行包括国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行；同时，尽管国开行在2015年定位于开发性金融机构，但从理论上而言，开发性金融（机构）包括开发性政策性金融（机构）和开发性商业性金融（机构）两类，从实践来看，国开行从事的业务活动也一直主要是属于政策性金融范畴的开发性政策性金融业务（自称社会责任）。

性金融本身又具有其内在的、必然的、一般性的规律。本书按照“研究背景→理论基础→实证分析→经验借鉴→体制构建”的研究思路,采用实地调查和文献研究相结合、历史检验和横向比较相结合、系统和多种计量联合检验的研究方法,主要从基于市场决定的政策性金融机构理论分析范式创新、中国政策性金融机构效率水平测度及影响因素、市场决定与“三行一保”<sup>①</sup>改革的现实路径选择和机制创新、国家治理在政策性金融机构改革发展中的作用机理和实现路径、政策性金融机构绩效评价指标体系设计、国外政策性金融组织理论与实践发展、推进我国政策性金融机构改革和创新发展的方案选择与对策七大核心内容方面,立足市场决定视野,跨学科创新性地研究我国政策性金融机构改革发展问题。

第一,本书提出了基于市场决定的政策性金融机构的理论分析范式。主要是阐述本书的主要理论根基即市场决定理论及相关理论;在梳理中国政策性金融理论演进的基础上,依据政府和市场关系理论,对政策性金融机构的基本理论范畴进行再界定,阐述本书的切入点和着力点;在政策性金融与相关理论范畴比较的基础上,基于市场决定理论提出新的政策性金融观,力图构建能体现市场在金融资源配置中起决定性作用的政策性金融机构改革发展的理论基础。

第二,对我国政策性金融机构的效率水平进行测度评价并分析其影响因素。在归纳分析我国政策性金融组织体系体制变迁的基础上,采用社会合理性和经济有效性相结合并以前者为重点的政策性金融机构效率二元结构分析方法,创新性地提出社会合理性范畴下的政策性金融机构评价指标体系并据此进行理论实证分析。然后基于 DEA - Malmquist 指数实证分析其经济有效性水平,以及影响中国政策性金融机构服务有效性的主要因素,从而为政策性金融机构改革与发展的研究奠定一定的实证基础。

---

<sup>①</sup> “三行一保”是中国农业发展银行、中国进出口银行、国家开发银行和中国出口信用保险公司的简称。

第三，以我国目前的主要政策性金融机构“三行一保”为研究对象，在分别分析其各自不同的发展进程、现状、问题及改革动因的基础上，以市场决定为导向，参考社会企业模式和国外政策性金融机构相关经验，从公共战略、公共治理、市场效率和动态调整四个维度，分别探讨“三行一保”的改革方向及目标、职能定位、业务范围、运营机制、内部治理架构以及相应的改革创新模式等。

第四，研究国家治理在政策性金融机构改革发展中的作用机理和实现路径。从制度嵌入性视角探析国家建设与非市场治理机制对政策性金融机构的规制作用及影响方式、相互关系及形成机理。在此基础上，从政策性金融机构的立法、政策扶持与补偿机制和外部差别监管体制等方面，探讨政策性金融机构改革发展中国家治理机制的实现路径。

第五，研究设计政策性金融机构绩效评价指标体系。在界定政策性金融机构绩效评价内涵和分析绩效评价指标体系构建原则的基础上，从社会、经济、生态环境三个系统和经营绩效、公共绩效两个维度，采取专家调查法、层次分析法并结合变异系数检验、权重设置等，对设计的评价指标进行预选和修正，最终确定了基本的绩效评价指标体系。

第六，采用国际比较研究方法，梳理分析国外政策性金融组织理论与实践发展及最新动向。重点围绕开发性政策性金融、进出口政策性金融和农业政策性金融领域，对国外相关的政策性金融组织基本理论、政策实践、最新动向、主要特点及其经验教训等，进行全方位、多角度的比较研究和借鉴，并得出对我国有益的若干深刻启示。

第七，推进我国政策性金融机构改革和创新发展的方案选择与对策研究。主要是运用 PEST-SWOT 法分析我国政策性金融机构面临的宏观环境因素和发展态势，对基于不同视阈、不同立场的政策性金融机构改革发展方案进行归纳、比较和评析，并结合国际经验和本土特色考量，提出可供政府制定政策参考的有针对性地改革和发展我国政策性金融机构的对策建议，以期产生实际的政策咨询价值。

本书的创新点或贡献主要体现在：一是理论视角新。研究紧扣十八届三中全会有关政府和市场关系的重要精神，从市场决定资源配置的角

度，分析市场规则与政策性金融机构改革创新之间的耦合机制。二是研究内容新。从机构自身和国家治理内外两大系统着手，多角度全面研究政策性金融机构改革发展的路径机制；以突出社会合理性特征的政策实现度评价为重点，创新性设计政策性金融机构绩效考评指标体系，并进行社会合理性问题的理论实证等。三是应用对策新。对比国外政策性金融机构的最新实践并借鉴其经验和教训，深入探讨中国政策性金融服务供给现状、需求影响因素，从具体实证中观察总结出我国政策性金融机构发展规律和改革最佳方案，使对策更具可行性和针对性。

综上所述，本书不仅有助于繁荣和推进金融学及政策性金融理论的学术研究，具有重要的理论价值，而且对于当前政策性金融机构改革和发展尤其是“政策性职能”的强化及回归，以办成真正的政策性金融机构，也具有一定的现实针对性。

本书是国家社科基金项目“市场决定视角下政策性金融机构改革创新研究”（批准号：14BJY193）研究成果（结项等级为“良好”）。本书主要参考和引用了课题组主要成员完成的相关论文等研究成果，尤其是项目负责人指导的金融学专业博士秦伟新和林春的博士学位论文中的有关内容，特此一并谨致谢意。同时，感谢辽宁大学应用经济学一流学科和经济科学出版社对本书出版的支持。

<b>第一章 引言</b> .....	1
第一节 研究的背景与意义 .....	1
第二节 政策性金融组织问题研究综述 .....	5
第三节 研究结构与研究方法 .....	20
第四节 主要创新与不足 .....	24
<b>第二章 基于市场决定的政策性金融机构 理论分析范式</b> .....	26
第一节 市场决定及相关理论 .....	26
第二节 中国政策性金融的理论演进及评析 .....	47
第三节 市场决定下政策性金融机构理论范畴的界定 .....	57
第四节 基于市场决定的新政策性金融观 .....	63
<b>第三章 中国政策性金融机构效率水平测度及 影响因素</b> .....	76
第一节 我国政策性金融机构体制演进及效率分析方法 .....	76
第二节 政策性金融机构的社会合理性分析 .....	80
第三节 政策性金融机构的经济有效性分析 .....	101
第四节 政策性金融机构服务有效性的影响因素 .....	113

<b>第四章</b>	<b>市场决定与“三行一保”的体制 机制改革</b> .....	133
第一节	市场决定下中国农业发展银行改革动因与目标模式 .....	134
第二节	市场决定下中国进出口银行改革动因与目标模式 .....	145
第三节	市场决定下国家开发银行改革动因与目标模式 .....	155
第四节	市场决定下中国出口信用保险公司改革动因与 目标模式 .....	165
<b>第五章</b>	<b>政策性金融机构的国家治理 机制及实现路径</b> .....	171
第一节	国家治理在政策性金融机构改革发展中的 作用机理 .....	172
第二节	依法治国与中国政策性金融机构立法先行 .....	181
第三节	政府对政策性金融机构的政策扶持与补偿机制 .....	196
第四节	政策性金融机构外部差别监管体制的构建 .....	205
<b>第六章</b>	<b>政策性金融机构绩效评价指标 体系设计</b> .....	220
第一节	政策性金融机构绩效评价指标体系构建的原则 .....	221
第二节	政策性金融机构绩效评价指标体系的初步建立 .....	229
第三节	政策性金融机构绩效评价指标体系的确立 .....	241
第四节	政策性金融机构绩效评价指标体系权重设计 .....	255
第五节	有关政策性金融机构绩效评价指标体系的 进一步说明 .....	274
<b>第七章</b>	<b>国外政策性金融组织理论与 实践发展</b> .....	279
第一节	国外政策性金融组织的基本理论思想 .....	279

第二节	国外政策性金融组织改革发展的实践及最新动向 .....	285
第三节	启示与借鉴 .....	328
<b>第八章</b>	<b>我国政策性金融机构改革创新的政策选择及建议 .....</b>	<b>334</b>
第一节	我国政策性金融机构面临的宏观环境和发展态势 .....	334
第二节	政策性金融机构改革发展不同方案的比较和评析 .....	340
第三节	改革和发展我国政策性金融机构的政策建议 .....	348
附录一	政策性金融机构服务有效性调查问卷 (政策性金融机构填写) .....	362
附录二	政策性金融机构服务有效性调查问卷 (中小微企业填写) .....	367
附录三	政策性金融机构服务有效性调查问卷 (居民填写) .....	373
附录四	政策性金融机构绩效评价指标预选调查问卷 .....	378
附录五	政策性金融机构绩效评价指标体系权重设计调查问卷 .....	382
参考文献	.....	388

# 第一章

## 引 言

### 第一节 研究的背景与意义

#### 一、研究背景

在世界历史的长河中，关注国计民生和服务弱势群体以体现政府政策意图的政策性金融实践活动并不鲜见。在古代中国，春秋时期的宋国在公元前 544 年因发生饥荒，“宋平公出粟而贷，使大夫皆贷”，<sup>①</sup> 先秦时期的泉府办理的赊贷业务，以及北宋时期王安石变法中的青苗法和市易法等，都是最初的政策性金融业务。100 年前，处于进步时代的美国在 1914 年的国会报告中指出，德国、澳大利亚和意大利普遍存在已经成功地为农业项目提供了金融支持的农业“人民银行”和信贷协会，并在借鉴的基础上于 1916 年提出构建美国农业信贷体系（Larry Yackle, 2013）。然而，人类第一次将研究的焦点正面地对准政策性金融并抽象到一般理论高度加以专门系统的理论研究，迄今刚走过了短短的 30 多

---

<sup>①</sup> 姚遂：《中国金融史》，高等教育出版社 2007 年版，第 48 页。

年的时间。

我国的政策性金融体系始建于1994年，目前主要涉及农业、经济开发与进出口三个重要领域，现阶段已初步形成了以政策性银行和政策性非银行金融机构为主体，<sup>①</sup>其他政策性金融制度载体所承担的各种形式的政策性融资、担保和保险业务为补充的政策性金融体系（王伟，2013）。政策性金融机构运营20多年以来，为我国的农业发展、经济开发和进出口等领域发挥了重要的金融支持作用。从总量上看，截至2016年末，政策性银行贷款余额约为20万亿元人民币，约占全部金融机构贷款余额的20%，即大约1/5。中国出口信用保险公司（以下简称“中国信保”）于2000年成立，十多年来在拉动出口、投资、就业、加快外贸发展方式转变和服务国家重大战略方面发挥了重要作用。2016年末，中国信保出口信用业务实现承保金额4731.20亿元，国务院发展研究中心的有关研究显示，自2012年以来，我国每100美元出口就有25美元左右是在中信保的直接或间接带动下实现的，政策性信用保险每年促进和保障就业1500万人左右。<sup>②</sup>但同时政策性金融机构的改革与发展也出现了一系列的问题，有待于进一步解决，首先，关于政策性金融机构的法律体系尚未构建完成，其间虽有几次关于政策性金融机构改革方案的研究与出台，但并未提高到国家法律的高度，与国外的政策性金融机构改革发展相比，我国的政策性金融机构实则处于无法可依的状态。其次，部分政策性金融机构在业务导向上没能完全坚持服务国家目标的战略定位，出现异化。2008年国家开发银行实行了面向市场的商业化改革，于2008年12月11日转制为国家开发银行股份有限公司，成为第一家由政策性银行转型而来的商业银行，随后实施了“一拖二”<sup>③</sup>的发展战略（国开行、财政部财科所联合课题组，2011）。最后，

---

① 主要包括“三行一保”，即国家开发银行（简称“国开行”）、中国进出口银行（简称“口行”）、中国农业发展银行（简称“农发行”）和中国出口信用保险公司（简称“中国信保”）。

② 详见 [http://www.financialnews.com.cn/bx/bxsd/201702/t20170208\\_112289.html](http://www.financialnews.com.cn/bx/bxsd/201702/t20170208_112289.html)。

③ “一拖二”即将国开行改革为兼有政策性金融机构与商业性金融机构的金融集团。