

第一章 政策性银行概述

自 1992 年 10 月党的十四大正式确定“建立社会主义市场经济体制”的改革目标以来，如何建立与之相适应的社会主义金融体制，就成为我国金融体制改革的核心任务。以建立社会主义市场经济体制为目标的金融体制改革，就是要“把人民银行办成真正的中央银行，把国家专业银行办成真正的商业银行”，实现这个改革目标的基本前提，是政策性金融与商业性金融的彻底分离。

1994 年，我国金融体制改革进入全面推进的突破性变革阶段，其中的重大举措之一就是相继成立了三大政策性银行，基本形成了以商业性金融与政策性金融相分离，国有商业银行为主体，多种金融机构并存的金融组织体系，逐步形成了中央银行管“总量”、商业银行管“效益”、政策金融管“结构”的银行新格局，从制度建设上确保健全金融组织体系的整体功能，促进经济在货币稳定的前提下获得高效快速增长。

第一节 政策性银行一般

设立政策性银行，是我国金融体制改革的需要，也是世界上大多数国家的通行做法。尽管各国政策性金融机构名称不同，有的叫金库，有的叫银行；机构设置也各有特色，但它们都具有共同的性质与职能，有着相同的理论依据。下面我们就来探讨政策性银行的一般性。

一、政策性银行的概念

政策性银行一般是指那些由政府创立，参股或保证，不以盈利为目的，专门为贯彻、配合政府的经济社会政策或意图，在特定的业务领域内，直接或间接从事政策性融资活动，充当政府发展经济、促进社会进步、进行宏观经济调节管理工具的金融机构。简而言之，政策性银行是指不以盈利为目的而是贯彻国家政策，为政策性业务融资的政府金融机构。

政策性银行的政策性金融业务主要包括国家银行办理的行政管理业务、政策性存款业务和政策性贷款业务等三部分内容。行政管理业务，指国家银行代理的流动资金管理、消费基金管理 and 现金管理等业务。政策性存款业务，指出于政策性需要而对国家银行经营有明显影响的存款业务。如保值储蓄业务，就是在国家为稳定储蓄，抵御挤兑风潮的特定情况下而开办的政策性存款业务，它的实施是以银行利率倒挂，亏损经营为代价的。政策性贷款是政策性金融业务的主体，是指银行发放的由国家规定投向和低息或无息贷款或风险大的贷款。

政策性银行与商业性银行是构成一个国家金融体系的两部分，它与商业性银行平行运行，平行发展。在整个金融体系中，商业性银行居于主体地位，政策性银行居于补充地位。政策性银行是传统计划金融制度的合理内核与市场金融制度的有机结合，它弥补了市场经济条件下市场金融配置资源的计划性缺陷，具有健全优化一国金融体系的总体功能。

政策性银行具有财政‘无偿拨付’和金融‘有偿借贷’的双重性机制，是两者的有机结合而不是简单加总。“无偿拨付”的财政性表现在：政策性银行的非盈利性，对贷款低息或无息的贴补性和对风险的硬担保性；‘有偿借贷’的金融性表现在政策性银行资金使用的有偿性和效益上。因此，从某种意义上可以说，政策性银行是金融与财

政 市场性与行政性 宏观与微观 间接管理与直接管理 有偿与无偿的巧妙结合体。

二、政策性银行的性质

政策性银行，从最基本的意义上说，是政府的金融机构。它不同于商业银行，不需要提供广泛的金融服务。它更不是“第二财政”、“第二民政”不能广济普施 必须有所不为而有所为。

（一）政策性银行是政府机构

政策性银行从其诞生起，就被打上政府的烙印。它一般由政府创设和倡导，甚至由政府直接经管。政府为政策性银行提供运作条件。政策性银行的资本金由政府拨付，政策性银行筹资由政府担保，筹资成本和贷款利差由政府补贴，呆账损失最终也由财政补贴。政策性银行资本金的来源决定了政策性银行必须依据政府宏观决策和法规行事，为政府出台实施的产业政策、经济政策服务，实施政府意图。因此政策性银行作为政府机构，其基本职责是，以融资手段贯彻国家产业政策和区域发展战略，不仅不去追逐利润，而且不去规避必要的损失。

政策性银行作为政府金融机构，必须力求人员精干，少设甚至不设分支机构，不建立零售业务网点，主要以委托方式通过商业银行代办具体业务，最大限度地节约行政性经费开支，降低经营成本，减少国家财政支出，使财政补贴主要用于弥补政策性业务亏损。

（二）政策性银行是政策机构

政策性银行作为政策机构，主要以贯彻国家产业政策和区域发展政策为主要职能和任务。政策性金融机构通常以优惠的利率水平、贷款投资期限和融资条件体现国家产业政策和区域发展政策。从政策性银行的行为目标看，它是贯彻政府政策的一种工具，不以盈利为目标，在国民经济发展的整体利益和长远利益上发挥作用。从政策性银行融资准则看，它一般要以政府经济职能和政策为依据，按

照政府的意向来安排其融资活动和资产负债结构。其融资的特殊性表现在(1)不介入商业性金融机构能够从事的项目,主要经营和承担私人部门和商业性金融机构不愿涉足的项目。(2)主要提供中长期的廉价低息资金,有的甚至不能按期偿还和价格低于筹资成本,

财政 宏观与微观 间接管理与直接管理 有偿与无偿的巧妙结合体。应引起注意的是，我们在实践中必须切实防止两种极端化倾向，一是防止政策性银行商业化，二是防止政策性银行的非银行化。

三、政策性银行存在的理论依据

实现资源的尽可能合理有效配置，应是一切严肃经济学的永恒研究主题，实现经济有效性与社会合理性又是它所追求的两大基本目标。对如何实现这一目标，古往今来，各家各派众说纷纭，莫衷一是。古典经济学家认为，市场机制、竞争淘汰机制是唯一能够将社会有限资源实现合理配置的机制，排斥任何形式的干预或调控。那时流行的一句名言是：“管得最少的政府便是管得最好的政府。”与此相反的另一极端是传统的社会主义计划经济，它排斥市场机制，企图通过国家机关的主观性指令性计划来实现资源的有效合理配置，从而事实上遵循“管得最多的政府便是管得最好的政府”这一信条。实践表明这一目的远远没有达到，反而造成一系列严重的经济与社会问题，因而需要改革。介于其间的，就是在承认市场机制并利用市场调节 认为它“很能”的同时，也看到它并非“万能”并进而承认它的“缺陷”与“不足”。这已为现代各国的经济实践所证实。

（一）市场经济有自身的缺陷需要弥补

1. 市场经济具有一定的盲目性和滞后性，不能始终保持产业结构合理和供求结构的相对平衡。

2. 市场经济具有自由竞争和自发调节性，不能解决社会公平和共同富裕。例如，由于自然和历史原因，不同区域或地区间的经济发展是不同的，甚至差别很大。这种“过密”或“过稀”型经济，不仅最终影响社会资源配置的总体效益，而且还会造成一定的社会问题、民族问题以及其他一些问题。在市场经济条件下，社会实业资本和商业信贷资金受投融资经济效益驱使，纷纷流向发达地区，形成“马泰效应”，甚至使欠发达地区出现资金净流出现象，加大贫富差距。

3. 市场经济不能调节公共物品的供给。国防产品、城市环境、农业生产、气象预报、邮政通讯、基础教育和公共卫生等这些低经济效益部门，都是市场机制作用不到或作用微弱的领域，但却是社会经济协调并快速发展所必需的，有着重大的社会效益。由此看来，市场经济虽然能够比较充分地调动微观积极性，但却难以自动地达到宏观协调，尤其是在新旧体制转轨时期，市场机制尚未健全，两种机制相互作用，共同影响时，市场机制在相当长的时期还不可能充分发挥对社会资源的配置作用，因此社会经济发展与调节的任务，就更多地需要政府来完成。

（二）政策金融是政府宏观协调的重要手段

政府宏观调节的经济手段主要包括财政税收、价格管理、政府投资以及金融信贷等。随着市场经济的逐步发展和社会信用规模的日趋扩张，金融在社会经济活动中的影响力越来越大。从一定意义上讲，国家宏观调控的实际作用与效果如何，在很大程度上取决于金融活动的配合程度。离开了金融，政府的宏观调控是很难奏效的。商业银行的一切经营活动以市场机制为原则，追求利润最大化，它的经营目标难以与政府意图完全合拍。建立由政府掌握的政策性金融机构，把政策金融纳入政府管理系列，政策性银行充当政府实施产业扶持政策和区域发展战略的代言人，有机协调宏观调控和微观决策的关系，弥补市场机制配置资源的缺陷和不足。

（三）政策性银行自身性质决定其能对市场机制进行适度弥补

政策性银行是不以盈利为目的、贯彻国家产业政策、为政策性业务进行融资的政府金融机构。其基本职能在于弥补商业性金融在趋利性导向下职能作用的不全，以健全和优化金融体系的总体功能。政策性银行的这一内在特性，就决定了它是对市场选择下的“拾遗补阙”，是市场分工及选择的结果。也就是说，市场机制对投融资的调节是第一位的，弥补是第二位的，市场选择是首先决定的，凡是市场可以选择的并有足够的资金投入，就不需要政策性银行插手。在不

同经济背景及条件下，国家为实现经济腾飞，需要制定或遵循不同的发展战略，尽管这种战略最终也会被市场机制所选择，但这却是一个漫长的过程，政策性银行必须及时介入和干预。这并不是政策性银行取代或包揽市场机制的选择，而是为了加强和促进这种市场选择。

四、政策性银行的职能与任务

政策性银行是政府金融机构，由此决定了政策性银行必然与政府的社会经济职能相联系，并按照政府的意向从事政策性融资活动。政府对政策性银行的理性干预和参与政策性金融执行政策职能的过程，就是政策性金融逆市场配置资源的过程。政策性银行依据政府宏观决策和法规行事，能够以社会特殊职能机构的身份，既面向市场，又超越市场法则的约束从事经营活动，具有明显的逆市场配置资源的机能。这种特殊机能是顺应市场机制发展过程的内在需要而产生的，而不是由外部意志决定，强加到市场机制上去的一个嵌入体。由此，决定了政策性银行主要以贯彻执行国家产业政策和区域发展政策为主要职能和任务，以优惠的利率水平、优惠的贷款投资期限和优惠的融资条件对国家政策支持发展的产业和地区提供资金支持。

（一）贯彻国家产业政策是政策性银行的基本职能和主要任务

通过融资活动贯彻国家产业政策，是政策性银行的基本职能与主要任务。产业就是国民经济内部的各个行业、各个部门，这些行业或部门之间的比例关系习惯上称为产业结构。从社会总产品的角度看，产业结构是指各个产业部门之间的产业构成，也就是各个产业部门的生产能力结构。产业政策则是对于一定时期内产业结构变化趋势的目标设想，同时规定各个产业部门在社会经济发展中的地位和作用，并提出实现这些设想的政策措施。一个国家的产业政策正确与否以及正确的产业政策能否得到贯彻，对一国的经济发展影响极大。如日本就非常重视对产业政策的研究。1955年后日本为了赶超欧美经济，振兴产业，深深感到光靠市场机制的自发作用和单凭企

业管理的改善是难以办到的，而必须依靠政府规划产业结构高度化（即实施高效益的产业结构）的目标，确定带动整个经济起飞的“战略产业”，并通过政府的经济计划、经济立法和经济措施来扶持战略产业的起飞和诱导经济按规定的目标发展。

对国家而言，制定正确的产业政策并不是最困难的工作，相比之下，最困难的事情是如何在实践中正确地贯彻执行产业政策。贯彻产业政策的经济手段主要有财政税收、价格管理和政府投资及信贷政策等。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和不断完善，金融、财政和计划将是国家调控宏观经济的主要手段。作为三大调控手段之一的金融，它通过市场机制在追逐利润最大化的基础上，客观上实现资源相对合理配置。离开金融，仅靠财政税收与政府投资，是不可能有效贯彻国家产业政策的。更确切地说，国家的产业政策能否得到有力的贯彻，主要取决于金融活动的配合程度。如果金融秩序混乱，那么，产业政策也就无法得到很好的贯彻，国家的经济战略布局也就不可能实现。

市场经济机制能够比较充分地调动微观积极性，但却不能自动达到宏观协调。事实上，单纯依靠市场机制的选择，在非均衡和差别性很大的条件下，在非经济因素干扰经济运行比较严重的条件下，这种选择常常不完全也不可靠。实践表明，市场机制往往选择那些投资风险相对较小、投资周期短而又有较高微观经济效益的项目；而对投资额巨大、周期较长、风险较大而社会效益较好的项目则不予选择或常常滞后选择。在此基础上形成一国地区间、部门间、行业间生产发展的巨大不平衡和分配的不合理，常常形成“马泰效应”，造成经济社会发展中的被动、矛盾和严重浪费。显然，在许多情况下，单纯依靠市场机制并不能完全实现社会资源的有效合理配置和经济与社会的协调稳定发展。因此，市场机制不是万能的，它也存在某些缺陷。“看不见的手”达不到或不能完全发挥作用的地方，“看得见的手”就应自觉地参加进来发挥作用，把宏观调控融入市场经济机制当中，将

市场机制和宏观调控两者有机地结合起来。在金融方面，除了强有力的中央银行和发达的商业银行之外，还需要有隶属于政府的政策性银行。

政策性银行是财政与金融的结合部，宏观与微观的连接点。通过政策性银行可以把财政资金与社会资金结合起来运用，以少量财政补贴带动大量社会信用资金，投向国家急需发展的产业。政策性银行能够将宏观调控方针与微观决策行为联系在一起，信贷活动直接体现产业政策。在重点产业成长初期，不少产业的发展前景尚不明朗，商业性金融机构在投资决策时常常犹豫不定。政府金融机构对这些部门的先行投资，表明政府对这些部门的扶持意向，从而通过自身的政策性融资活动间接地吸引诱导商业性金融机构和私人部门从事符合政策意图的投融资活动。一般而言，大部分政府扶持的产业对政策性资金的依存度都随着时间的推移而下降。这说明，在产业融资活动中存在着“政府金融机构先行投资——商业性金融机构跟踪投资——政府金融机构再转移投资方向”这样一种牵引机制，商业性金融机构的活力得以充分发挥，政策性金融机构的作用恰到好处。需要强调的是，政策性金融的基本职能是补充完善产业融资，弥补商业性金融的不足而不是替代它，它是对市场选择必要的“拾遗补缺”。

政策性银行贯彻国家产业政策的具体途径主要有以下方面：

1. 实行贷款利率优惠。政策性银行发放的贷款，一般利率较低。这对于企业经济效益虽然不高，但对社会效益和国民经济整体效益较高的产业则是一种支持，使它们减轻利息负担，提高企业经济效益和归还贷款的能力。

2. 实行贷款比例优惠。政策性银行对社会效益和国民经济整体效益高的产业提高贷款对自有资金的比例，提供较大比例的借款，使这些被扶持的产业能够以较少的自有资金取得更多的贷款资金，从而加速其投资建设的速度。

3. 实行贷款期限优惠。政策性银行对国家支持发展的产业，可

根据实际需要适当延长放款的期限，提供年限较长的贷款。这样就可以使那些建设周期和投资回收期较长，但社会效益和国民经济效益大的基础设施得到信贷资金支持。

当前，我国需要通过政策性银行给予融资支持的产业主要有能源、交通、原材料、商品粮基地“菜篮子”工程、造林、水利设施以及船舶与成套设备出口等产业。这些产业的发展能够切实提高我国的综合国力和国际竞争力，可以改造国土、改善自然环境、稳定消费品价格、增加社会总供给，从根本上提高我国人民的物质文化生活水平。

（二）支持区域发展战略是政策性银行的又一重要职能和任务

通过融资活动支持区域发展战略的贯彻实施，是政策性银行的又一重要职能和任务。

国家要促进经济发展，彻底摆脱贫困，必须正确处理好国家与区域、区域与区域之间的关系，即处理好国家经济与区域经济、区域经济与区域经济之间的关系。国家在一定时期里的区域发展战略不仅决定着全国的生产力布局和全社会的资源配置状况，而且直接影响各地区、各民族之间富裕程度的变化动态，有关社会安定。因此，政策性银行应当在贯彻国家产业政策的同时，尽自己所能，全力支持国家区域发展战略的贯彻实施。

在市场经济条件下，社会实业资本和商业信贷资金受投资经济效益驱使，往往流向投资环境较好的地区，于是越是发达的区域聚集的资金越多，而越是落后的区域情况则正相反。从总体上看，表现在沿海与内地的关系上形成一种总体倾斜；从局部看，表现在城市的中心与边缘的关系上形成一种向心偏好。资金流向是导致一国区际经济差异发展的主要因素之一。在乘数效应的作用下，以收入为标志的区际差异呈进一步加速扩大趋势。改革开放 20 多年来我国整体经济的同质性已被区域差异所代替。区域间经济差异在市场力的作用下拉开，并在特定的经济结构、资源状况和战略导向下形成不同特征的经济区域。可见，统一货币政策已难以适应经济区域化发展的

需要。政策性金融是政府扶持型金融，承担区域发展的融资职能，执行国家区域开发政策，它是政府实施产业调控政策和区域调控政策。引导社会资金流向的重要工具。政策性金融以政府赋予的区域调控职能为“天职”根据生产力的梯度分布把区域信贷政策和产业倾斜政策结合起来，利用市场力量拉大区际经济发展差异的客观特性，配合政府进行梯度整合，从而有效调动经济资源，推进区域经济的健康发展。

政策性银行支持区域发展战略要与贯彻国家产业政策结合起来进行。首先，产业发展必然表现为一定格局的生产力区域分布，要求有相应的区域发展战略与之相配合。反过来看，每个区域的开发都需要找准自己的优势产业，并与国家的产业政策和产业发展规划相适应。因此，区域发展战略离不开产业规划与产业政策，产业政策也需要借助区域发展战略才能更好地贯彻实施。二者是国家经济发展整体战略不可分割的两个方面。

在当前及今后相当长的一个时期内，为了尽快提高我国的综合国力，充分利用各地区的资源与潜力，需要采取继续保持东部沿海发展势头、加速开发西南、积极振兴东北、繁荣中原、支援西北的区域发展战略。我国西部地区资源丰富，人均收入水平较低，既需要又有可能加速其发展。反过来，西部地区发展了，就能够以更多的原材料和能源来支持东部地区持续、高速发展。

要实现上述区域发展战略，仅靠市场机制配置资源的作用是不够的，还必须有财政税收和政策金融的有力配合。具体来说，政策性银行可以采用以下几种手段协助实施上述区域发展战略。

其一，实行贷款的区域倾斜政策。对于近期内需要加速开发的重点地区，政策性银行应当提供较多的贷款，把政策性信贷资金较为集中地投向这类重点区域。

其二，实行贷款利率优惠政策。对于近期内资金利润率不高但需要给予信贷支持的经济欠发达地区，政策性银行应当提供一定量

的低息甚至无息贷款，由此产生的政策性亏损可由中央财政补贴或给予贴息。

其三，实行贷款的期限优惠政策。对于重要原材料工业基地、能源基地和粮食基地等需要较长时间才能收回投资的重点建设项目和重点开发区域，政策性银行应当发放与实际需要相适应的长期贷款，给予期限优惠。

为了更好地履行支持区域发展战略的职能任务，可考虑设立少数几个促进欠发达地区加快发展的区域性政策性银行，使政策金融更好地为贯彻区域发展战略服务。

第二节 我国政策性银行的产生与发展

一个国家如果完全按照市场竞争的原则对项目进行资金配置，资金必然向经济效益高的地区、行业流动，这样一来，落后的地区及一些关系国计民生、经济效益一般而社会效益显著的行业就很难得到信贷资金，而且还可能会产生资金由贫困落后地区向发达地区倒流的现象，这将严重影响国民经济的健康、全面发展。政策性银行是政府金融机构，就其性质而言，具有金融和财政的双重性；就其职能来说，它能够弥补市场机制的不足，担负着贯彻国家产业政策和支特国家区域发展战略的重要任务。为了贯彻实施政府的发展规划和政策，促进经济稳定、健康、协调地向前发展，世界各国都加强了对政策性银行的研究和利用。

我国是一个地域广阔、情况复杂、人口众多、资源有限的发展中大国，资源分布与发展水平的梯度性十分明显，各地区经济与社会发展水平极不平衡。这一基本国情决定了我国比西方各国和广大发展中国家更加需要建立配套齐全的规范的政策性银行体系。

一、我国建立政策性银行的必要性

（一）建立政策性银行是国民经济协调发展的需要

不断调整经济结构和产业结构使之趋于合理，是经济稳定协调发展的基础。长期以来，我国经济结构和产业结构的调整问题总是难以得到解决，这是我国经济增长忽高忽低、波动幅度很大、几次发生高通胀的主要原因之一。

在扭曲的经济结构中最突出的是基础性项目长期发展滞后。一方面在由财政拨款向“拨改贷”改革的过程中，不但没有促进基础性项目的发展，反而加重了这些项目的负担。这是因为财政拨款类似于注入资本金的行为，政府作为投资者在项目投产后参与形成企业的利润分配，这是符合市场经济要求的。“拨改贷”既强调政府是投资者，享有利润的收益权，又强调政府是资金供给者，享有利息的收益权，这就把投资行为扭曲为投资与信贷的“混合体”，这种现象降低了企业的盈利水平，影响了企业的发展后劲。同时投资预算软约束现象的普遍化，导致各地争投资、争项目，诱发了旷日持久的“投资饥渴症”，膨胀了投资总量，劣化了投资结构，因而投资领域存在的问题不彻底解决，基础性项目发展滞后的现状就无法扭转。另一方面，财政作为宏观调控的重要手段，其收支变动对基础性项目投资具有举足轻重的作用。改革开放以后，我国社会资金的分配和使用格局发生了巨大变化，国家财政所占份额明显下降。财政实力削弱的直接后果是，基础性项目得不到财政资金的充分支持，而且因为财政资金又规定必须保值增值，不可避免会使一些财政资金的投向发生偏移，致使基础性项目的资金供应难以为继。

中国建设银行自成立时起一直负责财政拨款的拨付、结算和管理，是财政投资中介。改革开放以后，中国建设银行逐步健全了融资功能，吸收企事业单位存款和居民储蓄，以此作为国家重点建设项目的资金来源。于是中国建设银行的资金来源与资金运用就出现了失

衡：短期的资金来源与中长期的资金运用构成了矛盾；高成本的资金来源与微利或无利的资金运用构成了矛盾。这些无法调和的矛盾使中国建设银行背负沉重的包袱，只有通过重建权威的融资中介来解决，才能有利于投资的集中安排，形成规模投资效益。

投资领域存在的问题和中国建设银行的不堪重负，导致投资周期长、风险大或经济效益不高但社会效益显著的基础性项目缺乏充分稳定的资金来源，发展长期滞后，严重制约国民经济的增长，因而迫切需要专门的机构提供稳定可靠的资金来源。建立政策性银行，就从金融组织体系上保证了结构调整的资金需求，从而为经济持续协调增长提供了可靠的基础。

（二）建立政策性银行是社会主义市场经济发展的需要

市场调节对于资源配置来说可以起到基础性作用，它通过价值规律、竞争规律促使投资主体根据市场信号来决定投资方向，并在竞争中降低投资成本，提高投资效益。但是，市场调节并不是万能的，市场调节还存在市场失效的部分。如果完全依靠市场配置资源，必然会导致资源浪费和经济增长波动，因此还需要有政府的宏观调控，就连发达的资本主义国家也从未放弃政府干预。

我国自改革开放以来，特别是党的十四大决定建立社会主义市场经济体制以来，市场和价值规律的作用领域开始扩大，极大地调动了人们的生产积极性，社会商品日益丰富，人民生活得到显著改善。但是由于我国市场经济发展的起点不高、市场发育不成熟、市场机制不健全、法制建设滞后，尤其是我国宏观经济管理体系不健全，宏观调控手段有限，结果出现了宏观经济失控、通货膨胀、有关国计民生的产业和项目所需资金缺乏保证等问题。因此单纯依靠市场机制并不能实现资源的最佳配置，建立二者相互协调、和谐的关系，这就需要有相应的政府干预。建立政策性银行是其中作用较大、效果较好的一种方式。它的特点是对经济金融活动调节灵敏，补充商业性金融功能的不足。它一方面配合不同时期的经济发展需要，实施政策

性金融的作用，充当经济管理的工具和经济调节的手段，实现政府确定的经济社会目标，另一方面引导、补充、辅助商业性金融机构，有力地发挥金融在国民经济与社会发展中的重要作用。

（三）建立政策性银行是深化金融体制改革的需要

当前金融体制改革在取得巨大成就的同时，还存在着一些不容忽视的问题。特别是政策性业务与商业性业务不分，政策性资金被各方面挤占挪用，国家重点建设项目所需资金不能及时、足额到位。这些都严重阻碍了国有专业银行的改革进程，阻碍了市场经济的发展。因此，建立完善的政策性金融体系是进一步把银行办成真正银行的根本所在。

1. 建立政策性银行有利于确保中国人民银行调控基础货币的主动权。如果不成立政策性银行，就无法解决专业银行以政策性贷款名义吃中央银行的“大锅饭”，形成对中央银行的“倒逼机制”问题，从而也无法建立强有力的中央银行宏观调控体系。同时，新颁布的《中华人民共和国中国人民银行法》进一步明确了中国人民银行作为中央银行的职能，主要是制定、实施货币政策和加强金融监管，而不再办理具体信贷业务。这就需要有专门的政策性银行接管人民银行已往办理的政策性贷款业务。

2. 成立专门的政策性银行有利于专业银行向商业银行转化。随着市场经济体制的建立，要求专业银行向商业银行转变，只从事商业性业务活动，以更好地服务于市场经济发展的需要。实现专业银行向商业银行的转变，是当前金融改革的关键。然而，专业银行要向商业银行转变，其首要前提是必须分离政策金融与商业金融。因为政策性金融与商业性金融具有不同的经营原则和经营目的，由同一个金融机构承担两种不同性质的金融业务和职责，势必使互相干扰的问题无法解决，其结果只能是两种业务和职责都完成不好。政策性业务与商业性业务不分，会导致以下后果：一是专业银行不能完全按国家经济发展战略要求合理配置资金，支持和促进国民经济的发展。

展；二是专业银行在利益机制的作用下，往往使其政策性业务让位于一般性业务，从而无法实现所要求的政策性目标；三是政策性经营亏损掩盖了经营管理不善，使国家无法准确地考核专业银行的经营成果。因此，组建政策性银行，使政策金融与商业金融不仅从业务上分开，而且从机构上分开，是规范化发展政策金融和商业金融的前提，从而也是当前深化金融改革的基本条件之一。

（四）建立政策性银行是促进国内金融与国际金融接轨的需要

1. 我国金融业要走向世界 参与国际竞争 首先就要适应《巴塞尔协议》的要求。按照《巴塞尔协议》的规定 凡是办理国际业务的签约国商业银行在 1992 年底的资本充足率不得低于 8% 这个比率已成为衡量银行实力、安全性和中央银行对商业银行监管严格与否的标志。然而，我国现在开办国际业务的四大国有商业银行的政策性业务和商业性业务相互交织，统计口径和管理方式很不适应这一国际惯例 资本充足率一般在 6% 以下 按惯例应被列为有严重问题的银行。因此，我国的国有商业银行要严格按照《巴塞尔协议》的规定来进行商业性改造，就必须将政策性的资产划转出去，交给专营政策性金融业务的银行，以使我国改造后的商业银行与国际上的商业银行处于同一竞争起跑线上，接受国际金融组织的监管。

2. 我国金融业要逐步实现与国际金融业的对接，必须向国际惯例靠拢。我国国有商业银行在业务运作上要与国际商业银行接轨，按价值规律将资金作为商品来经营，真正做到自主经营、自负盈亏、自求资金平衡、自担风险、自我约束、自我发展 就必须彻底改革我国专业银行体制，将政策性业务从目前的专业银行业务中分离出来，将专业银行改造成名副其实的国有商业银行。同时，对于分离出来的政策性业务也应参照各国普遍做法和成功的经验，组建政策性银行，贯彻实施政府对经济社会的政策。

3. 针对国际银行业的激烈竞争，必须建立政策性银行，以促进国内金融业的健康发展。我国政府在向关贸总协定（现世贸组织）申

请缔约国地位时，承诺向各缔约国开放我国的金融市场。面对国际银行业的激烈竞争，惟一的出路就是成立专门的政策性银行，使现有专业银行的双重身份净化成纯商业银行身份，并尽快推向市场。政策性银行根据金融服务定义则可排除在对缔约方开放的银行业之外，国家给予政策性银行特殊待遇（如补贴、充实增拨信贷基金等），外资银行和其他商业银行则不能享受。这样，政策性银行的成立既可以围绕国家意图来保证国家政策的顺利实现，又不违背我国对关贸总协定各缔约国所做出的承诺；既顺应了我国经济发展和民族利益的需要，又满足了国际经济发展的需要。

二、我国政策性银行的确立

我国政策性银行的建立是在党中央、国务院的直接领导下进行的。1993年10月18日，江泽民总书记在中央农村工作会议上首先提出：“要积极推进农村金融体制改革，逐步形成政策性银行、商业性银行、合作金融组织密切结合的金融体系。”同年11月14日党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了建立符合社会主义市场经济发展需要的政策性银行体系，并明确规定：“建立政策性银行，实行政策性业务与商业性业务分离。组建国家开发银行和进出口信贷银行，改组中国农业银行，承担严格界定的政策性业务。”

为了贯彻党的十四届三中全会的决定，更好地发挥金融在国民经济宏观调控和优化资源配置中的作用，国务院于1993年12月25日下发了《国务院关于金融体制改革的决定》，进一步明确了金融体制改革的目标：“建立在国务院领导下，独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系；建立政策性金融与商业性金融分离，以国有商业银行为主体，各种金融机构并存的金融组织体系；建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。”决定还指出，我国要成立政策性银行，以实现政策性金融与商业性金融的分离，解决国有专业银行身兼