

中国政策性银行的改革与发展

郑耀敏

(辽宁大学 经济学院, 辽宁 沈阳 110036)

[摘要] 随着我国市场经济体制不断完善和金融体制改革不断深入推进,政策性银行改革问题日益凸显出来。作为商业性金融机构的有益补充,政策性金融机构尤其是政策性银行可以直接促进特定产业发展、引导政策制度环境完善、推动国家发展战略实现,在整个国民经济发展中具有不可替代的作用。但目前我国政策性金融体系仍然面临着法律制度缺失、筹资渠道单一、业务领域不清、风险管理薄弱等亟待解决的问题。按照全面深化改革的思路,政策性银行也有必要进一步深化改革,明确功能定位、找准业务领域、强化风险管控,不断提高可持续发展能力。

[关键词] 政策性银行;可持续发展;深化改革

[中图分类号] F125.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-5450(2014)02-0069-03

政策性银行是目前我国政策性金融体系的主体。政府以政策性银行作为宏观调控经济、金融发展的手段和工具,如何使其既能合理地发挥作用,即在实现政策性目标的同时,又能弥补市场机制缺损,建设完善市场机制,不妨碍市场在资源配置中的基础性职能,是当前政策性银行经营的重大课题。随着政策性银行改革问题的日益突显,尤其是中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定,已明确提出“推进政策性金融机构改革”这一提法后,政策性银行经营改革刻不容缓。本文将以政策金融发展背景为纵,以政策性银行经营管理根基为横,对政策性银行的可持续发展进行论述。

一、政策性银行设立的必要性和重要性——全景分析

我国现有三家政策性银行——国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行,于1994年相继组建成立,是深化金融体制改革的必然结果。三家政策性银行均由中央政府设立,是不以盈利为目的、专门为贯彻国家的政策和意图,在特定的业务领域内,直接或者间接地从事政策性金融资源配置活动,充当政府发展经济、促进社会进步和进行宏观经济管理工作

的金融机构。

中国的国情决定了中国政府干预金融发展的客观性和长期性,所以,以政策性银行作为政策性金融主体的这种制度安排必将长期存在,且这一间接的融资体制仍会在相当长的时间内主导中国金融的发展大局。

(一)产业发展和升级需要政策性银行机构的支持

产业合理化是国家资源分配的总体战略目标。金融作为一种特殊资源,具有引导和配置其他资源的“第一推动力”的作用,其运行状态决定着资源的效率,可以超前催化主动产业、相关产业及其合理产业,促进资本的形成。在金融资源配置中,以效益最大化为目标的市场金融主体,出于对效率的考虑,很难从国家产业政策和宏观整体调控中完全做到对金融资源的公平合理及时配置,实现资源配置的双目标,因而对产业结构的调整是不确定的,对社会效益目标的实现也是不足的甚至缺失。这时就需要政策性银行机构通过自身的经营配置金融资源,来优化和提升一国的产业结构

(二)制度建设是我国政策性银行机构的独特作用
制度落后、体制缺损是我国向市场经济过渡中面

[收稿日期] 2013-11-18

[基金项目] 辽宁省教育厅人文社科基金项目(W2010396)

[作者简介] 郑耀敏,女,内蒙古赤峰人,辽宁大学金融学博士研究生,中国农业发展银行辽宁省分行经济师。

临的主要问题。特别是在金融领域,制度建设的任务更加艰巨。以投融资体制和微观制度、基础制度落后为突出表现的市场失灵和体制缺损的大量存在,使得制度运转不到位,宏观调控难以有效,市场效率低下。解决这些问题,不能依靠市场自发,政策性银行机构则以融资的方式结合政府的支持,促进瓶颈领域的市场建设,充当制度建设的先锋和开拓者,为整体经济的全面、协调、可持续发展做出贡献。

(三) 政策性银行结构以建设市场的方法实现政府的意图

政策性银行与商业性银行的重要区别之一,就是政策性银行所面临的,是与商业性银行同等“强位”,但又比商业性银行“弱势”的发展中的经济、体制和市场。也就是说,在通常情况下,政策性银行一般不直接进入已经高度成熟的商业化领域,而是从不成熟的市场做起,特别是政府关注的热点和难点领域。政府组织优势成为市场资源配置基础性作用得以实现的重要因素和实现向市场转变的关键一步,就是需要政策性银行以政府意图为路径,坚持用建设市场的方法,以融资为杠杆,在治理机构建设、法人建设、现金流建设和信用建设的过程中,推动各方协调发展。

综上,我国三家政策性银行设立是必不可少的。成立以来,在各自瓶颈领域也发挥着不可或缺的重要作用。

二、政策性银行经营管理现状分析——微观视角

随着市场经济体制的逐步完善和金融体制的改革深入,政策性银行经历了20年的发展,逐渐暴露一些函待解决的问题,其经营进入“深水区”阶段,审慎经营、稳健前行是必要的选择。

(一) 法律制度的缺失——政策性银行外部因素造成的问题

此为政策性银行外部因素造成的问题。与国外政策性银行先立法后设立的程序不同,我国的政策性银行是在为实现国有商业银行改革这一特殊的经济金融时代历史背景之下才与商业性金融分离分立的,且至今没有单独的立法,且成立时国务院的批复文件也没有根据发展阶段的变化而进行修订,对政策性银行的管理和监管也是参照商业银行的有关法律法规实行的。这种专门以政策性银行为主体,并对其地位、业务范围、资金进行规定的法律法规的缺失,严重制约着政策性银行的健康发展。具体表现在:

一是专门的立法严重滞后。1995年以来,我国虽然相继出台了《中国人民银行法》《商业银行法》《保险法》《商业银行法》以及银行业监督管理法等,但作为政策性银行,既具有银行的一般属性,又具有特殊性,现行的金融法律、法规都不能概括和解决中国政策性银行的性质和定位问题。

二是缺乏规范性和系统性。我国现有的三家政策性银行的设立和运营主要是依据国务院的决定和行政命令,这些规则包括:国务院《关于金融体制改革的决定》《关于组建中国农业发展银行的通知》,以及国务院批准的《中国农业发展银行章程》等。上述的通知或者章程只具备准行政法规的性质,内容上有互相冲突的地方,缺乏规范性和系统性。

三是监管缺乏法律依据。三家政策性银行的监管职能主要是国家银监会承担。银监会对三家政策性银行的监管,形式上与一般的商业性银行混同,没有考虑到政策性银行机构的特殊性,而且事实上这些政策性银行结构的监管规定依据是国务院原来的通知和决定。

以上问题导致了政策性银行的经营,无论是从内部管理还是外部管理都缺少法律依据,处于一种进退失据的状态。

在这种无法可依、无据可循的情况下,我国的政策性银行在经营方面存在明显缺陷:一是缺乏明确的定位和业务范围界定,使得政策性银行的经营始终处于“摸着石头过河”的局面;二是等同于商业性银行的监管有悖于政策性银行对金融资源配置目标社会效益最大化的实现;三是现有的且一成不变的法律法规严重制约政策性银行的职能发挥和自身的发展。以上种种缺陷,也使得政策性银行在经营方面必须要审慎选择,稳健前行。

(二) 金融资源配置主体——国内政策性银行自身存在的问题

1. 筹资方面的问题。一是筹资方式单一。目前,我国三大政策性银行资金来源,除了向中央银行借款外,主要是渠道是利用国家信用发行金融债券。二是期限倒挂。一方面资金来源的金融债券,期限一般为1-5年,而在资金运用方面,政策性银行的贷款期限绝大部分为1-5年,二者之间存在目前3-5年的差距,有借短长用的矛盾。

2. 业务互有交叉,存在恶性竞争的现象。一方面,政策性银行之间业务互有交叉,比如国开行与农发行在农村基础设施建设方面,业务趋同,互有竞争;另一方面,政策性银行与商业性银行之间,业务互有交叉,政策性银行利用自身利率优惠、资金额度较大、政策扶持与商业性银行竞争业务,导致金融市场恶性竞争小部分现象发生。

3. 风险管理亟待强化。目前,我国政策性银行在运营过程中存在较高风险,且尚未建立系统的风险管理体系。为防范和化解信用风险和操作风险等其他风险的发生,其核心应是严格依照政策性银行审慎性经营原则,以完善的内部控制机制为保障,尽快构建切实可行的风险管理体系,以确保政策性银行的健康运

营及社会资源的合理优化配置。

因此,政策性银行内部经营,既有功能定位与业务狭窄的潜在问题,又有短期盈利与长期发展的矛盾,从可以“摸着石头过河”尚可“摸到石头”到“深水区”阶段——即审慎经营阶段的到来。

三、政策性银行可持续发展策略——深入剖析

(一)协调好各方面的关系

一是处理好与政府的关系。从农发行近几年的实践来看,相对于商业性银行,政策性银行与政府的联系尤为紧密。一方面,政策性银行成立的背景,有相当的财政支持、政府的资金投入;另一方面,政策性银行的成立,就是为了实现政府的特定政策导向,再通过财政部门给予专门的补贴,不以盈利为目的,经营所带来的不良贷款也需依靠政府支持,给予适当消化。

二是处理好政策性与市场业绩的关系。政策性银行,政策性是其基础和出发点,即以资源配置最大化为目标,必然要牺牲一定的盈利性,经营活动总会存在不计较成本收益的政府行政思路,与提高市场业绩微利运营之间滞后性矛盾。由于我国缺乏专门的政策性银行法律规范,政策性银行业务与商业性银行互有交叉,所以政策性银行为考虑经营效益发展了部分商业性银行的业务。借鉴国外政策性银行经营的案例,在可持续发展的策略下,分业经营,多元化业务开展来增强自身的运营能力,从而提高市场业绩,实现社会效益与市场盈利有机结合的可持续发展。

三是处理好政策性银行和商业性银行的关系。政策性银行的性质决定,不以盈利为目标,是为实现国家宏观调控的政策性目标,而商业性银行的经营是盈利为前提,二者之间有根本的区别。但是,二者都是一国金融资源的优化配置的重要组成部分,二者优势互补,共同促进金融和国家竞争力的增强,二者是相互合作的关系。日本早在二战后,就充分发挥了政策性银行的政策导向作用,利用渔政银行投资北海道渔业的前期发展,一旦这些行业实现盈利后,形成适当的规模,就撤出对这些行业的政策性投资,吸引商业性银行的介入,有力地促进了日本二战后经济的复苏。举例是为了说明,在一国的立法保障下,政策性银行在实践中防止出现经营“越位”,商业性银行对自身能力和职责进行合理的定位。

(二)细分战略领域

政策性银行发挥金融资源合理配置的作用,主要可以概括以下四大领域:1.能源、运输、农林水利等基础物质配套领域;2.中小企业、就业、教育和西部大开发、东北振兴等社会瓶颈领域;3.境内外进出口业务,海外业务的延伸;4.合作金融和金融担保机构,这是市场发展、金融发展的需要。

政策性银行主要在工业化和城市化取得突破性的进展,还需要细分战略领域并进一步创新业务。

一是合理规划传统领域,在商业性银行不愿或者不能投资的领域,资金需要额度大、期限长领域确保稳定的资金来源,结合国家的宏观发展目标,科学保持贷款规模,发挥政策性银行诱导和虹吸的功能。

二是全面致力于新农村建设,推进我国城镇化发展进程。主要实现以下三点改善。致力于农村基础设施和农民福利的改善,致力于解决与当前农村区域发展不平衡相对应的、农村金融资源分布的区域性扭曲的改善,致力于合作金融机构和金融担保机构之间业务的改善。

三是建立中小企业政策性融资体系。中小企业发展,有利于解决我过城乡失业的难题,促进我国整体经济发展的重要组成部分。而解决中小企业融资问题,是促进中小企业发展的前提。中小企业规模小、盈利低,考虑到商业性银行以盈利性为目标的驱动,难以推进中小企业融资,这是政策性银行能发挥作用的领域之一。

(三)强化风险管理,提高自身的可持续发展能力

风险管理,不但是提高自身经营管理能力的重要手段,还是政策性银行保持可持续发展的必要途径。

一是完善的风险管理系统,将风险管理贯穿于政策性银行基础经营管理的每一个环节,有效避免人为的操作风险和经营上的信用风险,建立良好的风险管理制度,进而形成政策性银行可持续发展的推动力。

二是保持多层次的规模。中国地域辽阔,人口众多,政策性银行业保持的多层次性,即总行、省级分行机构、市级分行机构以及县级分行机构金字塔形构架,有越来越大的规模集中的趋势,规模的大小决定了金融市场上所提供的服务种类和范围,才能更好地发挥国家政策宏观调控、资源合理配置的作用。

【参考文献】

- [1]白钦先.政策性金融论[J].经济学家,1998(3):81-89.
- [2]白钦先,谭庆华.政策性金融立法的国际比较与借鉴[J].法制,2006(6):57-58.
- [3]郑一燕.金融资源约束下的金融可持续发展问题研究[D].厦门:厦门大学,2006.
- [4]谭庆华.金融资源配置的主体探索[J].上海金融,2002(5):13-18.
- [5]白钦先,王伟.科学认识政策性金融制度[J].财贸经济,2010(8):5-12.

【责任编辑 李 菁】