

政策性金融可持续发展必须实现的 “六大协调均衡”

白钦先 王 伟

(辽宁大学国际金融研究所,沈阳 110036)

摘 要:本文从发展金融学的角度,论证了政策性金融可持续发展应着力实现商业性金融与政策性金融之间,资源配置宏观主体及其目标与微观配置主体及其目标之间,政策性金融的特殊重任与其拥有的综合实力之间,其性质职能的特殊公共性或政策性与其具体业务的商业性之间,履行其公共性职能而产生的财务缺口与其自动补偿机制之间,政府对政策性金融的全力支持与适度监督之间的协调与均衡。并针对理论界与实际部门在政策性金融问题上长期存在的许多曲解、误解与错解,也予以了澄清与纠正。

关键词:金融发展;政策性金融;协调均衡;可持续发展

中图分类号:F830.31 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-7246(2004)07-0014-09

20世纪最后二三十年以来,随着经济全球化、经济金融化、金融全球化的日益深入,金融发展问题越来越引起学者和决策者的高度关注,探究金融发展理论,构建发展金融学势在必行、迫在眉睫。金融发展以及金融发展和经济增长的双向互动,是发展金融学研究的出发点和归宿,也是经济金融学家孜孜以求的终极目标。发展金融学迄今为止的最新理论创新和范式转换,是以金融资源论为基础的金融可持续发展理论。据此,金融发展不仅要维持商业性金融的可持续性发展,而且还包括与之对称、平行和并列的政策性金融的可持续发展;不仅要维持本国的商业性金融和政策性金融的可持续发展,而且还要维持世界各国——既包括发展中国家、经济转型国家,也包括发达国家的商业性金融和政策性金融的可持续发展。

在许多情况下,政策性金融对经济发展稳定、国家战略、宏观调控、国家安全、资源安全、政治与外交战略意图的贯彻等都有不可替代的巨大作用,比商业性金融更为直接、有力而有效。理所当然地,政策性金融理论就成为发展金融学的重要构成部分和研究的重要内容。政策性金融的可持续发展问题,在一国金融可持续发展的整个大系统中具有不可或缺的重要作用,在特定情况下甚至起着主导性作用。当然,政策性金融可持续发展也不是仅仅注重一个国家某一时点上政策性金融资源配置效率目标的实现,而是同时关注国内国外、发展中国家和发达国家的政策性金融资源在一个相当长的历史时期内持续协调、合理有效的配置。为此,在政策性金融可持续发展中,必须着重实现商业性金融与政策性金融总

收稿日期:2004-05-22

作者简介:白钦先(1940-),男,山西人,教授、博导,辽宁大学国际金融研究所所长。

王 伟(1963-),男,河南人,辽宁大学金融学博士研究生。

量与结构总体之间,资源配置宏观主体与微观配置主体及其宏观目标之间,赋予政策性金融的特殊目标、任务与其拥有的资本与资金综合实力之间,其性质职能的特殊公共性、政策性、非盈利性与其具体业务运营管理的市场性之间,履行其公共性职能而产生的财务缺口与其自动补偿机制之间,国家对政策性金融的全力综合配套支持与适度监督之间的协调与均衡。

一、实现商业性金融与政策性金融总量与结构的总体协调均衡

从理论上讲,金融分为商业性金融和政策性金融两大类,二者是相互对称且高度地平行并列的。世界近二百个国家和经济体的金融体系,都是由商业性金融机构(包括商业性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)这样两大类所组成。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。

因此,政策性金融与商业性金融是一个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,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。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。

政策性金融与商业性金融二者具有不同质的规定性,主要表现为:

1. 资源配置主体与目标不同。在现代市场经济条件下,金融资源的配置主体包括在微观金融资源配置中起着基础性主导作用的商业性金融主体、在宏观金融资源配置中起着整体性调控作用的政策性金融主体两个层次。在二者的关系上,商业性金融主体依照市场机制的正向选择是基础,政策性金融主体的逆向选择是结果,并在业务选择不断变化和调整的动态过程中,力求二者双向协调的可持续发展。在资源配置的目标上,商业性金融资源微观配置的效率目标是经济有效性,政策性金融资源宏观配置的效率目标是社会合理性。

2. 业务宗旨不同。为了实现社会合理性目标,政策性金融机构就不能以追求盈利为经营目标,而是充当政府发展经济、促进社会发展稳定、调节管理宏观经济的工具,专门以贯彻、配合政府特定社会经济政策或意图为己任和宗旨。当然,非盈利性并不意味着不盈利总赔钱,并非不讲财务效益(否则它必将是“短命”的),而是在政策性定义域内的非主动竞争性的自然盈利。与之相反,在经济有效性目标驱使下,商业性金融机构在资源配置中往往呈现出趋利性强的特点,按照市场法则和比较收益原则,其业务宗旨必然也必须着眼于每一项经营活动、每一笔业务都能盈利,即追求利润的最大化。

3. 运行机制不同。一是政策性金融具有特定而有限的业务领域和对象,不同于商业性金融竞争;而商业性金融一般没有融资项目选择的限制,只要有利可图就会积极主动去竞争。二是政策性金融遵循特殊的融资原则,表现为特殊的融资条件或资格,特别的优惠性(如低利率、贷款可得性)等;而商业性金融以市场为导向,一般不会提供优惠利率,在融资中会更考虑风险因素,追求安全性、流动性与盈利性“三性”的有机统一。三是在金融功能上,商业性金融通过接受活期存款而具备派生存款或信用创造的功能;而政策性金融不仅不具备信用创造功能,而且独具以下特有功能:直接扶植与强力推进功能,逆向性选择功能,虹吸与扩张性功能,补充与辅助性功能,专业性服务与协调功能等。政策性金融的这些特有功能是什么商业性金融机构所难以充当或完成的。四是政策性金融机构种类繁多,各自依据特定的单一法律或法规开展活动,不受普通银行法的制约,是特殊公法法人;而商业性金融只在一般银行法、证券法、保险法规定的业务领域内开展活动。所以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同针对政策性金融的两大类。

4. 资产与负债结构不同。从负债结构上看,充足、优惠和稳定的资金来源,是政策性金融机构赖以发挥其功能作用的前提和基础,体现了政策性金融负债结构的内在规定性。据此,政策性金融机构资金

来源的主要渠道是:政府供给资本金,发行债券筹资,借款(从财政、央行、其他政府部门以及国外政府和国际金融组织等借入资金)等;而商业性金融机构的负债主要是各种期限的储蓄存款。从资产结构上看,政策性金融机构遵循“政策性、效益性、安全性、流动性”有机统一的原则,主要从事期限长、风险高、额度大、条件优惠的批发贷款、项目开发投资、信用担保等资产业务;而商业性金融机构在信贷资产“盈利性、安全性、流动性”原则和资产负债比例管理约束下,主要从事风险低、期限短、流动性强而且能盈利的资产业务。

当然,实现政策性金融与商业性金融的协调均衡,是就整体和全局性定位而言的彼此平等、同等,而非有主次的从属关系;但这并不意味着二者在微观上具体上,例如机构数量、市场份额、人员数量等方面是绝对相等或相近的。具体就市场定位与份额、就市场经济总体而言,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。

二、实现国家资源配置宏观主体与微观配置主体、宏观目标社会合理性与微观目标经济有效性间的协调均衡

自从1969年戈德史密斯(Raymond W. Goldsmith)发表《金融结构和金融发展》以来,金融发展理论经历了金融结构论、金融深化论、内生金融论和金融可持续发展论等几个不同的发展阶段。围绕资源配置中政府宏观主体和市场微观主体之间的关系问题,这些发展金融理论各有其不同的看法和侧重点。^①

金融可持续发展论从金融资源理论的角度,强调了政府金融(政策性金融)主体在金融资源配置中的独特作用,以及政策性金融可持续发展的重要意义。产业结构合理化是一国资源配置的总体战略目标,而金融资源作为一种特殊的资源,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配置的效率,可以超前催化主导产业、相关产业及其合理产业结构的共建,促进资本的形成。但是,在金融资源配置中,由于市场金融主体(商业性金融)出于效率效益考虑,很难从国家产业政策和宏观整体利益上完全做到对金融资源的公平合理及时配置,因而对产业结构的引导方向也是不确定的。这就需要政府金融主体通过政策性金融资源配置,来优化和提升一国的产业结构。在市场经济和经济日益金融化的条件下,各种类型的金融投资在先,经济结构与产业结构的形成在后,无效或低效的经济是无效或低效的投资的结果,不合理的产业结构实际是不合理的投资结构的结果。合理的产业结构则意味着国民经济各部门的协调发展,意味着能够有助于提高生产要素的利用率,增强经济增长的“后劲”,从而就能从源头上避免金融危机的发生,促进金融和经济相互推动的可持续性发展。1997年亚洲金融危机的一个重要根源和弊端,就是这些发展中国家投资结构和产业结构的缺陷和产业基础的脆弱。因此,金融资源如何配置,在相当大程度上要服从政府的产业政策,即所谓的产业政策约束下的政策金融;金融资源的配置问题也在很大程度上体现了政府政策性金融主体对金融资源的合理配置,金融可持续发展也必须维持政策性金融的可持续发展。

具体到实践而言,维持政策性金融的可持续发展,应立足于政策性金融逆向选择功能基础上的“有所为有所不为”的原则,而且只有“有所不为”才能“有所为”。即要充分发挥商业性金融对项目的市场性正向选择机制,对市场趋利性强的竞争性项目,或者既有经济效益又有一定社会效益的项目,若商业性金融机构既有能力也愿意参与资源配置,那么政策性金融机构就不必涉足其中,就要“有所不为”;即使在某些特殊情况下有所“越界”,也只能是辅助和补充而不能喧宾夺主。“有所为”则是为了弥补市场机制作用的盲区。这些盲区往往表现为特定的产业部门和区域,如农业这个基础性弱质产业、外部性强的基础产业和基础设施、创汇的出口产业以及经济落后地区等。对于这些特定领域,毫无疑问,政策性金

^① 限于篇幅,这里仅阐述金融可持续发展理论在此问题上的观点。

融就要义不容辞地充分发挥主角主动而非配角被动的决定性作用。

在金融资源配置效率系统中,经济有效性和社会合理性两个目标既有统一的方面,如实现社会合理性目标不能完全抛开资源配置一定程度的经济有效性(否则无异于财政资源的无偿公共配置),但更多的是表现为失衡和矛盾的一面。这种失衡实质上来自金融发展过程中总体利益与局部(个体)利益、长远利益与眼前利益、经济利益与社会利益之间的矛盾,以及来自成千上万、千差万别“有限理性”经济人的不同偏好与一定时期相对稳定的金融资源开发、配置宏观目标之间的矛盾。这也能说明为什么在高度发达的市场经济国家也同时存在发达配套的政策性金融体系。为此,必须充分发挥政策性金融在实现资源配置宏观目标进而协调与微观目标均衡发展中的重要作用,并通过政策性金融可持续发展来促进一国金融总体的可持续发展。具体包含以下几层意思:

一是在金融资源配置的盲区,政策性金融要运用其一系列优惠杠杆,并通过其特有的逆向选择功能、直接扶持与强力推进功能、对商业性金融的倡导与诱导性功能以及在此基础上的“以小博大”的虹吸与扩张性功能等,引导金融资源合理有效的配置。二是针对发展中国家的市场失灵问题,首要的任务还是完善金融市场机制,提高市场配置资源的效率,因为不可否认的是,迄今为止自由配置资源的市场仍然是人类所发现的最有效率的资源配置手段和机制。但是,在金融市场化配置资源程度有效提高之前,更需要政策性金融公平合理的诱导,否则,市场失灵导致的金融资源非效率配置和扭曲则会更加严重。三是政策性金融在协调资源配置宏观和微观目标的活动过程中,既要兼顾和尊重经济人“有限理性”的复杂性、多样性以及合理的行为偏好,又要在政府产业政策的指导下,校正偏离于金融资源开发、配置目标的经济人的非理性决策,在达到金融资源配置宏观目标的基础上,实现政策性金融可持续发展。四是发展中国家要充分认识并注意把握国际金融资源一体化配置的总体趋势和潮流,国内开发性政策性金融要加强与国际开发金融组织的联系与合作,积极参与金融资源的全球协调配置,尽可能地促成利益均衡公平。但同时也必须注重保护好本国的金融资源,金融安全,否则也难以从经济金融资源的全球化配置中真正有所得益。

三、实现赋予政策性金融的特殊目标、任务与其拥有的资本与资金综合实力间的协调均衡

作为政府促进经济增长的一个重要宏观调控工具,政策性金融创立的初衷或根本任务,就是要密切配合和贯彻实施政府社会经济金融政策和国家对外经济金融发展战略,通过维持自身的可持续发展来推动整个金融经济与社会可持续发展。然而,在任何国家的任何发展阶段,相对于对资金无限的巨大需求而言,金融资源从总体上讲都是极为有限和稀缺的,尤其是发展中国家由市场失灵导致的许许多多开发领域和项目,迫切需要大量的政策性资金予以诱导性填补开发。这种状况既说明了政策性金融存在的必要性,同时资本短缺和政策性金融资源基数偏低这个发展中国家面临的共同问题,又使得承担社会经济开发诸多重任的政策性金融的任务更艰巨、更繁重。

在政策性金融资源现有实力的条件下实现政策性金融的特殊宗旨、目标和任务,关键在于走好政策性金融可持续发展之路,核心是保持政策性金融资源的永续利用,标准是政策性金融与经济发展相互协调的程度,目标是经济金融在长期内的有效运行和稳健发展。

一是要针对资源要素实力,综合协调开发政策性金融资源。政策性金融资源的有限性主要是指基础性核心资源即政策性资金再生能力的有限性。滞后于经济发展要求的资金配置,是对基础性政策金融资源的开发不足;而超越于政策性资金实力,一味追求扩张的“预支状态”,则会削弱甚至会摧毁政策性金融资源的再生能力,使其“功能预期失效”,同时会加大后期同类金融资源开发和配置的交易成本。因此,政策性金融可持续发展问题,首先是基础性核心金融资源的合理开发利用。实体性中间性政策性金融资源的开发利用也要保持一个合理结构,必须适应机构运营和金融工具开发运用的能力,避免只增

长不发展的单纯规模扩张。政策性金融可持续发展,还要特别注重建立在上述政策性金融资源两个“硬件”要素基础上的“软件”功能,即整体性高层政策性金融资源的优化配置。针对金融信用关系与功能不健全的现状,金融上层建筑总体应通过制度变革、制度创新和制度保护,防范金融风险,维持政策性金融的稳健发展。

二是要维持政策性金融环境的稳定和谐。一个国家一定时期特定的政策性金融环境,以其环境容量和“净化”能力——政策性金融内在实力的总和,对经济和政策性金融活动产生约束性的影响。若超过这个约束力极限,政策性金融环境就会遭到破坏,政策性金融就会面临生存危机。存在是发展的基础,只有存在才能谈得上可持续发展。政策性金融环境是比较脆弱的,这在经济金融发展水平较低和政策性金融初创时期的国家表现得更加明显。因为这些国家政策性金融环境的“净化”能力同它所承受的巨大经济与社会压力之间存在着严重失衡。所以,政策性金融可持续发展的一个充分必要条件,就是保持政策性金融环境在相当长一段时期的相对稳态均衡。

三是在保证政策性金融资源基数适时或定时定量增长的同时,尤其要注重政策性金融的质性发展。戈德史密斯的量化增长金融发展观并不能自动带来金融整体效率和功能的提高;麦金农——肖框架下的金融自由化也存在制度环境约束与经济发展相协调的问题,二者的共同缺陷在于无法保证金融的可持续发展。新的金融发展观必然要求金融的可持续发展,包括政策性金融的可持续发展。政策性金融发展的关键在于政策性金融资源质的协调保证及整体效率功能的改善。尽管量化金融是质性金融发展的基础,但由于政策性金融所固有的内在脆弱性,使得质性金融发展问题更为突出,只有走出一条避开大起大落波动的、长期的、不可逆的政策性金融质的可持续发展之路,才能促使进一步的量化金融发展,扩大政策性金融资源基数,也才能使政策性金融对经济增长的渗透力和亲和力进一步增强,从而更好地完成所承担的社会经济发展任务。

四是为了使政策性金融机构在既定实力情况下提高资金的使用效益,把有限的资源配置在“刀刃”上,还必须赋予其较大的业务经营自主权。因为政策性业务并不意味着以政策性项目牵引资金,而是在政府划定的项目范围内,以政策性资金按比较利益配置原则选择最有优势的项目。根据这一原则,政策性金融机构应综合考虑多种内外因素,例如,一定时期政策性金融资源的“价值”存置状态、开发需求结构、不同资源的功能差异,以及信贷原则和风险管理要求等,在庞大的政策性开发项目库里,区别对待、优中选优,充分享有评审择优和资金供给与否的决定权。因此,即使在总体上符合产业发展序列的投资项目,如果效率不高,资金回收困难,且没有财政补贴,同样不在支持之列,这也是政策性金融可持续发展的本质要求。

四、实现政策性金融性质职能的特殊公共(产品)性、政策性、非盈利性与其具体业务运营管理的市场性之间的协调均衡

从一般宏观理论的角度,金融产品也可划分为私人金融产品(商业金融产品)和公共金融产品(政策金融产品,属于准公共产品而非纯公共产品)。商业性金融机构以市场原则生产具有排他性、竞争性和盈利性的私人金融产品;政策性金融机构则按公共利益原则生产只具备局部的排他性和有限的非竞争性的公共金融产品。实践中,对私人金融产品和公共金融产品的划分,或者说是公共金融产品范围的界定,关系到政策性金融运行中市场性与公共性两者如何协调,使政策性金融既不“缺位”又不“越位”的问题。然而,由于公共金融产品范畴具有明显的动态性、差别性和广泛性的特点,使得对其具体范围的界定也呈现出一个动态化的不断重新调整的过程。表现在某个时期和地区被列为公共金融产品的,在另一个时期和地区则可能不属于其范围;而在某种特殊情况下,又会产生新的特有的公共金融产品。而且不同的国家对公共金融产品也有不同的界定标准,发展中国家对公共金融产品的鉴别也有着不同于西方市场经济国家的“特殊性”。这种特殊性主要表现在:巨大的金融市场运行机制缺陷的存在和尚不

成熟的金融市场很可能拒绝接受一些本应由市场运行机制解决的私人金融产品,导致不得不由政策性金融提供解决的事实上的公共金融产品;也可能由于金融市场竞争日趋激烈使得商业性金融“免费乘车”而主动涉足公共金融产品生产领域,造成商业性金融与政策性金融之间的时而业务交叉,或后者所谓的“越位”,时而又因分工不明确而相互推诿,或后者所谓的“缺位”。

协调好政策性金融运行机制中市场性和公共性之间关系的关键,是国家要尽快建立政策性金融专门法,然后在此法律的框架内,制定具体的实施细则,并根据产业政策和经济金融环境的变化,适时地、及时地调整界定比较详细的私人金融产品和公共金融产品各自的“领地”。其目的是使政策性金融能够做到依法有针对性、有目的地去生产和提供那些公共金融产品,尽可能地既不“缺位”又不“越位”,使得私人金融产品和公共金融产品都能实现帕累托最优产出,进而达到社会福利的最大化。

政策性金融具体业务的市场性或盈利性与政策性及其相互关系,是各国政策性金融可持续发展进程中共同面临的一个重要问题,也是商业性金融关注的一个焦点。对此,有以下几个基本问题应亟待澄清:

第一,政策性金融业务经营要不要盈利?回答是肯定的。因为政策性金融机构不是一般国家机关,不是财政部、民政部,更不是慈善机构,它是特种企业、是特种金融企业或实行企业化管理的特殊金融机构,它只是政府进行宏观经济调控的工具;它虽不追求利润最大化,但必须追求项目的有效性和贷款的可偿还性,以及现在和将来的持续性健康发展。而且,“政策性”原则是指政策性金融机构每一笔金融业务的方向性和社会效益性,“非盈利性”目标也只是针对利润最大化目标而言的,并不是说政策性金融机构不要盈利、不讲经济核算、不求财务效益,也不是变相为光“吃”财政而成为其负担的“第二财政”,更不意味着应该赔钱、必然赔钱,或凡赔钱的业务都理应交给它办,如此下去,它必将是短命的和不可持续的。所以,利润也应成为考核政策性金融机构经营业绩的一个主要指标,成为政策性金融机构壮大资金实力和发展“后劲”的可靠来源之一。事实上,国外比较成熟的政策性金融机构一般都保持了连续盈利(这可能代表了政策性金融未来发展的一个趋势),并且还有相应的法规约束。

第二,政策性金融业务的盈利标准只能是保本或微利吗?政策性项目一般是直接经济效益不明显、收效慢、风险大,需要低息或财政贴息的优惠贷款扶持,因而从理论上说,政策性金融业务一般难以获取很大的利润,其盈利性要求也只能是在保证本金全部按期收回基础上取得足以抵偿融资和营运成本等正常开支以及政策性亏损的微利水平。保本或微利现象在政策性金融机构创立之初表现得尤为明显。然而,在经济发展走向成熟稳定后,其利润水平也会随之有所趋升;同时,对于商业性金融出于自身实力和风险考虑不愿主动涉足而有较大盈利空间的某些特定的政策性项目或幼稚产业项目,则政策性金融就存在有较大盈利的可能性。当今国外也出现了政策性金融兼营商业性金融业务、商业性金融兼营政策性金融业务的可能的发展趋势。所以,政策性金融业务的基本要求是保本微利,但也可以在特殊情况下获取较大的额外利润。

第三,政策性金融业务中盈利的原则或“度”是什么?一方面,所有政策性金融业务的市场盈利行为都要严格限定在“政策性”规定的项目领域,以执行政府政策为前提和首要任务,在此基础上方可力求合理的盈利水平,实现“政策性、盈利性、安全性和流动性”的有机组合和协同。这也是政策性金融可持续发展质的规定性。同时,在这个“政策性”业务领域内,政策性金融的非主动竞争性自然盈利及其多少都是合理的,不能视为“越界”。另一方面,应该始终不渝地坚持不与商业性金融争利的非竞争性原则。只要商业性金融机构有能力且有意投身于政策性投融资活动,尽管该融资项目有利润或利润很大,政策性金融也要“先人后己”,不主动参与竞争,否则就有悖于政策性金融制度创立的初衷以及市场经济公平竞争原则和 WTO 规则。当然,为了避免争利,政府就要加大对政策性金融多种形式的财政援助和支持力度。

五、实现履行政策性金融公共性职能而产生的财务缺口与其自动补偿机制间的协调均衡

政策性金融的定位与不可替代的重要作用本身就意味着在履行其公共性或政策性职能的过程中,必然会产生资金与财务缺口,而且这种缺口还会随着国内外形势的发展,任务的加重或扩大,业务类别的增加与风险的变化而在绝对量上不断扩大。不断扩大的资金缺口必然要求不断增加的资金或财务补偿,而且这种补偿必须是可靠的和稳定的,并且形成一种自动的而不是主观随意性很大的补偿机制。这样不断扩大的财务缺口与不断强化的自动补偿机制之间形成一种良性互动、协调与均衡。

在建立与资金或财务缺口相匹配的稳定可靠的补偿机制方面,综合各国普遍情况,包括如下一些渠道或方式:定期或不定期地增加国拨资本金;按各国通例、法令规定免缴一切国税与地方税;按年度赢利提取公积金,而公积金是累积的,稳定的;由国家信用保证带来的较低筹资成本而产生的剩余;由外国政府或国际金融机构优惠贷款的转贷而产生的剩余;由业务的市场化运作、成本的降低和收益或效率的提高而产生的剩余;由运营成本的降低和相对支出减少而产生的相对补偿;由利率与汇率变动而产生的收益;兼营有限的相关的商业性金融业务的收益,等等。

由上而知,这种资金或财务补偿机制是自动的、稳定的和可靠的,而不是人为主观决定的与随意的,也不是按年度核销或简单地以国家财政有多大力量就做多少事的这种不确定和不稳定的。如此,则政策性金融的可持续发展才是有保障的。

因此,协调政策性金融财务资金缺口与履行其公共性发展重任之间巨大落差的着力点,在于建立与资金或财务缺口相匹配的政策性金融资源基数稳定增长和自动补偿的“自动调节器”机制。从政府支持的角度来说,就是要通过法规形式而非人为随意方式,形成一个长期稳定可靠、持续增长、自动补偿的财政“自动调节器”增资机制,即在政策性金融机构既有国拨资本的基础上,再定期或不定期地增拨资本,并及时地核补利差和政策性亏损,减免税赋,以及按年度不断提取、积累二级资本或附属资本(公积金)。就政策性金融机构自身而言,要开源节流,通过多种规范有效的渠道,不断扩充资本实力,譬如,非主动竞争性地兼营与其政策性业务相关的或延伸的商业性金融业务,提高资本运作水平和管理效率等。

六、实现国家对政策性金融的全力综合配套支持与适度监督间的协调均衡

要实现政策性金融的可持续发展,政府的支持是不可或缺的,适度干预也是十分必要的,但过度干预的后果也是非常有危害的,因而值得警惕。这种支持与监督必须立法限定并依法履行、制约,确保政策性金融机构与政府双方的行为方式和“度”,而且支持应该达到保障有力,监督必须适度有效,这是协调两者关系的基本原则。法律约束在政策性金融机构运营之初就应与之同步进行,并且适时地进行修订、补充和完善,法律的动态调整性也是国外政策性金融机构专门立法的一个特点。条例、规定毕竟没有法律更具严肃性、权威性、规范性、公正性和约束力,一大堆行政规定抵不上一部法律,也有悖于市场经济就是法制经济的定理。

政府支持是保障政策性金融生存和可持续发展的充分必要条件,也是政策性金融有别于商业性金融的一个显著标志。政府为政策性金融提供的支持应是多方面和完善配套的,是法律的、经济的、行政的、直接的与间接的等多种方式、手段相结合、交替使用的综合体。(1)法律规范。从各国针对政策性金融的立法来看,一般是各种政策性金融机构分门别类地单独立法,并与针对商业性金融的一般银行法、证券法、保险法等泾渭分明,而不是在实际操作中,谁参照谁、谁比照谁、合二为一地模糊仿效执行。(2)财政援助,确保政府财政对政策性金融的“自动调节器”融资功能。(3)政府宏观调控。即相对于政策性金融机构的微观经营活动而言,政府仅从机构总体发展战略、政策和经营目标、原则以及高层人事安排等宏观层面上,对其进行指导、协调和监督、控制。

政策性金融可持续发展范式中的政府监督行为,是一种发展中国家的政府帮助、协调的“积极职能”

(世界银行,1997),而不是传统发展金融理论中的金融压抑和高度集中计划经济体制下的管制金融的简单复归。各国政府对政策性金融机构与其说是“监管”,毋宁确切地说应是“监督”,是一种由特殊的权力结构构成的特殊的监督检查机制。各类政策性金融机构各有其特殊的权力结构,表现为依据各个特殊的单一的政策性金融机构法和机构业务性质特点,分别由政府相关部门和权威专家共同组成各自独特的董事会或理事会(其高层主要官员由政府首脑直接任命),并由董事会行使最高的决策、监督、管理和协调的职能权力;同时辅之以政府审计等有关部门定期或不定期的财务检查,从而构成一个特有的权力监督和制约机制。国外一般不专门单独设立政策性金融监管机构,商业性金融监管机构也不直接参与对政策性金融的监管,更不用商业性金融监管的体制、指标来简单地“等同”、“比照”和套用于对政策性金融的管理和考评上。

然而,现在的问题是在理论和实践中,往往将对商业性金融的监管等同于广义的既对商业性金融也对政策性金融的监管;或是将对商业性金融的监管泛化,自然地、不恰当地延伸到政策性金融,将对商业性金融机构的要求“比照”执行到政策性金融机构,进而将“官”对“民”(政府机构对商业性金融机构)的金融监管体制演绎为“官”对“官”(政府机构对政府政策性金融机构——特殊公法法人)的监管逻辑悖论。

政府对政策性金融的监督本质上也是一种经济行为,也存在一个成本收益分析的问题。边际收益递减规律告诉我们,可变要素的投入量有一个适度的问题,要考虑投入要素的边际收益。政府干预也必须适度,不能有碍和有益于政策性金融机构的经营自主性,只有当特定目标下的金融监督收益高于金融监督成本时才是合理有效的,否则,政府投入的监督成本要素过高,就有可能造成监督无效和“政府失效”。为此,政府应高度尊重政策性金融机构依法享有的经营自主权,而不能把其变相为“第二财政”和万能的“金制扳手”,更不能把政府政策过于细分、具体化并实施于对政策性金融业务的操纵之中,诸如指定具体项目、具体用途、具体数额的点贷。当然,为了提高政府监督的及时有效性,也必须增加政策性金融机构运营必要的透明度。

上述一切的关键,是代表国家行使支持与干预权力的政府,另外,值得强调的一点,就是法律的强制或保护、政府的支持与适度干预以及政策性金融机构的独立经营自主权,这些是手段还是目的?显然是手段而不是目的,但在实践中有关方常常误将手段当成目的,而真正目的反而不见了、淡化了或忘却了。目的是什么?目的就是通过维持政策性金融机构的可持续发展来维持国家经济与社会的可持续发展,并最终提高国家与居民的福利。这一点必须牢记。

参 考 文 献

- [1] 白钦先答金融时报记者问,《政策性银行:何时走出困惑》,《金融时报》,2003年12月23日。
- [2] 白钦先答中国金融记者问,《澄清有关政策性金融的几点认识》,《中国金融》,2004年第3期。
- [3] 白钦先,《白钦先经济金融文集》,中国金融出版社,1999年第2版。
- [4] 戴相龙、黄达主编,《中华金融辞库》,中国金融出版社,1998年版。
- [5] 白钦先等,《金融可持续发展理论研究导论》,中国金融出版社,2001年版。
- [6] 白钦先、王伟,《开发性政策性金融理论与实践探析》,《财贸经济》,2002年第4期。
- [7] (美)雷蒙德·W·戈德史密斯,《金融结构与金融发展》,上海三联书店,1990年版。
- [8] (巴)阿赫塔尔·霍赛恩、阿尼斯·乔杜里,《发展中国家的货币与金融政策——增长与稳定》,经济科学出版社,2001年版。
- [9] (荷)尼尔斯·赫米斯、罗伯特·伦辛克,《金融发展与经济增长——发展中国家(地区)的理论与经验》,经济科学出版社,2001年版。
- [10] 谈儒勇,《金融发展理论与中国金融发展》,中国经济出版社,2000年版。
- [11] 张杰,《中国金融制度的结构与变迁》,山西经济出版社,1998年版。

- [12] 周延军,《西方金融理论》,中信出版社,1992年版。
- [13] 范恒森,《金融制度学探索》,中国金融出版社,2000年版。
- [14] 周月秋,《资源配置与金融深化》,中国经济出版社,1995年版。

Abstract: This paper, from the view of development finance, discusses that policy—based finance sustainable development must mainly fulfill the following coordination equilibriums, such as commercial finance and policy—based finance, resources allocation of macro—entity and micro—entity, particular tasks and its comprehensive ability, “finance gap” resulting from fulfilling its public function and its automatic compensating mechanism etc. Simultaneously, it also ascertains and rectifies many long—existing distortion, misunderstanding and erroneous concepts to policy—based finance in theory circle and practical departments.

Key words: finance development, policy—based finance, coordination equilibriums, sustainable development

(责任编辑:胡海刚)(校对:HA)