

我国政策性银行的风险及防范措施研究

学校编号：10384

分类号-----密级-----

学 号：K9931048

U D C-----

学 位 论 文

我国政策性银行的风险及防范措施研究

许爱敏

指导老师姓名：邱华炳 教授

申请学位级别：硕 士

专业名称：金 融 学

论文提交日期：2000 年 10 月 日

论文答辩日期：2000 年 11 月 日

学位授予单位：厦门大学

学位授予日期：2000 年 月 日

答辩委员会主席-----

评 阅 人-----

年 月 日

论 文 摘 要

我国政策性银行成立 6 年来，成功地执行了国家宏观经济政策，起到了正确引导社会资金投向的作用，有力地促进了国民经济发展，但在运行中仍存在一些问題，面临较大的金融风险。本文以国家开发银行为例，分析了目前我国政策性银行面临的风险现状、国家开发银行采取的风险防范措施及其成效、仍然存在的问题，提出国家开发银行应借鉴国外政策性银行的成功经验，推行资产负债管理，完善风险监测和预警体系，健全内部控制，实施风险管理，以达到政策性银行政策性、流动性、安全性、效益性的统一，迎接中国加入 WTO 的挑战。

全文共分四部分：

第一部分：分析了我国政策性银行面临的风险现状，提出政策性银行因其性质、业务范围、经营原则的特殊性，既有与一般商业银行相同的七类风险，又有自身比较特殊的政策性风险和风险集中。

第二部分：分析了我国政策性银行防范风险的现状，从六方面说明我国政策性银行意识到金融风险对自身的威胁性，主动转变观念，强化风险意识，积极采取措施，防范和化解各类风险，并取得了一定的成效。

第三部分：分析了国外政策性银行享有的优惠或特权、运行的决定性条件以及丰富的经营管理和风险防范经验，可供中国的政策性银行借鉴。

第四部分：指出我国政策性银行虽然采取了风险防范措施，但经营中仍存在一些问題，认为我国政策性银行应借鉴国外政策性银行防范风险的成功经验，结合我国实际情况，进一步采取措施，改善外部经营环境，加强内部管理，建立、健全风险防范体系，实施金融企业式管理，防范和化解各类风

险。

结束语。

关键词：政策性银行 风险 防范措施

目 录

序言.....	(1)
第一部分 我国政策性银行目前面临的风险现状.....	(2)
一、与商业银行共同的风险	(2)
二、政策性银行特有的风险	(7)
第二部分 我国政策性银行的风险防范现状.....	(9)
一、转变观念，强化风险意识	(9)
二、实行信贷业务全过程风险控制，加强信贷管理.....	(9)
三、优化信贷结构，化解存量风险，防范增量风险	(10)
四、改善负债结构，实行资金来源多样化	(11)
五、改革会计核算制度，提高资金使用效果	(11)
六、积极探索新的业务领域	(11)
第三部分 国外政策性银行防范风险的成功经验.....	(12)
一、国外政策性银行依法享有的优惠或特权	(12)
二、国外政策性金融正常运行的决定性条件	(14)
三、国外政策性银行风险防范的成功经验.....	(15)
第四部分 我国政策性银行应借鉴国外政策性银行风险防范的成功经验，进 一步采取措施，防范和化解各类风险.....	(18)
一、我国政策性银行存在的问题	(18)

二、我国政策性银行应进一步采取的措施.....	(22)
结束语.....	(33)

厦门大学博硕士论文摘要库

我国政策性银行的风险及防范措施研究

许爱敏

序 言

政策性银行，是指由政府创立、参股或保证，不以赢利为目标，专门为贯彻政府社会经济政策或意图，在特定的业务领域内直接或间接地从事政策性金融活动，充当政府发展经济，促进社会进步，进行宏观经济管理的金融机构。1994年我国先后成立了国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行三家政策性银行，直属国务院领导，由国家财政全额拨付资本金，以实现政策性金融与商业性金融的分离，解决长期以来国有专业银行身兼二职的问题，割断政策性贷款与基础货币的直接联系，确保人民银行调控基础货币的主动权。我国政策性银行是在计划经济向市场经济过渡的过程中产生和发展的，标志着中国政策性金融的发展进入了一个新的阶段，它是政策性金融不断演化、发展、创新的结果。国家开发银行的任务是：建立长期稳定的资金来源，筹集和引导社会资金用于国家重点建设，投资项目不留缺口，从资金来源上对固定资产投资总量及结构进行控制和调节，按照社会主义市场经济的原则，逐步建立投资约束和风险责任机制，提高投资效益，促进国民经济持续、快速、健康发展，开发银行的注册资本金为500亿元人民币。中国农业发展银行承担国家粮棉油储备和农副产品合同收购、农业开发等业务中的政策性贷款，代理财政支农资金的拨付及监督使用，注册资本金为200亿元。中国进出口银行，主要为大型机电成套设备出口提供买方信贷和卖方信贷，为中国银行的成套机电产品出口信贷办理贴息及出口信用担保，注册资本金为33.8亿元。

由于政策性银行特殊的政策性特征和经营原则，政策性银行的资金运用业务直接体现了政策性功能的实现。运作几年来，这些政策性银行在贯彻国家宏观政策、支持经济的增长中发挥了特殊的职能作用，运行中形成了自己特色的经济机制，同时也存在着一些经营缺陷，诸如结构失衡、领域界定不清、资金运用面临着较大的风险等问题。本文将以国家开发银行为例分析

研究我国政策性银行面临的风险现状、已经采取的风险防范措施及其成效、仍然存在的问题，提出我国政策性银行应借鉴国外政策性银行防范风险的成功经验，结合我国实际情况，进一步采取的措施，防范和化解各类风险。

第一部分 政策性银行目前面临的风险现状

金融风险，是指在资金的融通和货币资金的经营过程中，由于各种事先无法预料的不确定因素带来的影响，使资金经营者的实际收益与预期收益发生一定的偏差，从而有蒙受损失的可能性。它包含系统风险和非系统风险，系统风险主要是指由于宏观方面的因素引起的，对整个金融系统造成破坏和损失的可能性，如利率风险、汇率风险、政策风险等；非系统性风险是指金融机构或其它投资主体由于决策失误、经营管理不善、违规经营或债务人违约等微观因素引起的，导致个别或部分金融机构的金融资产遭受损失的可能性。金融风险是与金融业相伴而生的，只要经济运行中存在不确定因素和信息不对称的情况，金融风险就必然存在，这是不以人的主观意志为转移的。因此，金融企业只要一进行资金的借贷与经营活动，金融风险就随之形成并可能成为实际的风险。

国家开发银行是从政府的角度和社会公共利益出发，按政府的经济意图从事投融资活动，充当政府贯彻产业政策的工具，反映了国家经济发展的长远目标；主要办理国家重点建设项目贷款，为基础产业、基础设施和支柱产业提供规模大、期限长、利率优惠的固定资产贷款，旨在引导商业银行的资金流向，发挥倡导性作用；其经营活动不以赢利为目的，而是为了实现政府的经济意图和宏观效益。因此，体现在性质、业务范围和经营原则的特殊性决定了国家开发银行所面临的风险，既有与商业银行相同的特征，也有政策性银行自身比较突出的特点。

一、与商业银行相同的风险

作为一家金融机构，国家开发银行和商业银行一样面临着信用风险、流动性风险、利率风险、汇率风险、经营风险、竞争风险和环境风险。

（一）信用风险

信用风险有广义和狭义之分，广义的信用风险指所有因客户违约所引起的风险，如资产业务中的借款人不按时还本付息引起的资产质量恶化；负债业务中的存款人大量提前取款形成挤兑，加剧支付困难；表外业务中的交易对手违约引致或有负债转化为表内负债，等等。狭义的信用风险指信贷风险，信贷风险由银行资产质量、贷款违约比率及不良债权清偿等决定。经营存贷款业务的金融机构都不可避免地存在信用风险。政策性银行的信用风险主要是贷款信用风险，指借款人不按时或逾期不归还本息而使银行遭受经济损失的可能性，有赔本、赔息、赔利三种形态，是源于借款人的风险。

国家开发银行的贷款主要集中在国有企业，而国有企业普遍存在管理滞后、发展迟缓、效益低下、经营困难的问题，同时由于对政策性银行理解上的偏差，国有企业拖欠开行本息的现象十分严重。近几年的企业改制虽然在一定程度上使国有企业转换了经营机制，增加了活力，摆脱了困境，而一些企业不规范的改制又给国家开发银行的贷款带来了新的风险，不少企业借改制之机，采取金蝉脱壳、另起炉灶、分光吃净、假破产等手段达到逃债、废债的目的，使开行债权悬空，致使贷款到期无法回收，信贷资产风险加大，造成国家开发银行信用风险的迅猛增长和损失的增大。

（二）流动性风险

流动性风险，是指银行无法在不增加成本或资产价值不发生损失的前提下及时满足客户流动性需求的风险。这是银行自身的信用风险，是因银行没有足够的现金来清偿债务，或不能正常在金融市场上融资而给银行带来损失的可能性，流动性包括资产的流动性和负债的流动性，流动性的大小主要由银行资产负债结构状况来决定，并直接关系到银行自身的信誉。

国家开发银行虽为国家出资设立，由政府做后盾，但也同样存在着流动性风险，这是由其资产负债结构的不平衡决定的，开行的资产与负债之间存在三方面的矛盾。一是软资产与硬负债的矛盾，国有企业的还款能力极低，使开行资产成为软资产，而国家开发银行的资金来源是向其他金融机构发行不可流通的金融债券，债券到期必须还本付息，从而形成硬负债。二是资产的长期性与负债的短期性之间的矛盾，由于固定资产投资项目建设周期长、见效慢，资产的长期性表现为大部分贷款项目还款期限较长，平均 10 年，而开行所发行的金融债券大部分为 3 年期和 5 年期的中期债，8 年期债券所占

比例很小，尚未发行过 10 年以上债券，这就形成资金来源与运用的期限不匹配，而且由于贷款回收难度较大，资产的流动性很小。三是营运资金效益的社会性和负债的高成本性之间的矛盾，政策性银行的融资原则是向提供社会公共产品的企业和国家重点建设项目提供贷款支持，因此贷款的社会效益很好，具有正的外部性；同时，为保证金融债券的顺利发行必须使政策性金融债券的利率不低于商业银行的融资成本，而政策性贷款又须向借款人提供较优惠的利率，因此存在利率倒挂问题，削弱了国家开发银行可持续经营与发展的财务能力。这三方面的矛盾导致了国家开发银行的资金运用缺乏流动性，存在着自身的信用风险。

（三）利率风险

利率风险是指市场利率的非预期变化，对银行赢利水平和银行资本的市场价值产生不利影响的可能性。由于各银行的资产负债结构不同，浮动利率和固定利率的资产与负债的差额不同，因此市场利率变化对不同银行的影响差别很大。有些银行会因为利率的变化而增加收入，减少开支；也有些银行会因为利率的变化而减少收入，增加开支。

如上所述，国家开发银行资产和负债期限、结构不平衡，形式不协调。根据中国人民银行的规定，政策性银行信贷资产的利率随着中央银行利率的调整而调整，而其发行的金融债券利率则是固定的，因此市场利率波动所引起的收入和支出也是不一致的。1993 年以来，我国人民币利率调整频繁，其中七次降息，降幅极大，开行的信贷资产利息收入大量减少，而利息支出却未能因此而下降。长此下去，开发银行的信贷资产收益将受到很大影响。

（四）汇率风险

汇率风险是指市场汇率的非预期变化对银行的赢利水平和银行的资本市值所产生的影响，或者说，是由于汇率波动导致以外币计价的资产或负债的价值发生变化的可能性。汇率的变动受很多因素的影响，进出口贸易的变动、资本流动，尤其是短期游资的冲击，以及国际上重大的政治、经济、军事事件等都会引起汇率的波动。由于各银行以外币计价的资产与负债的金额不同，外汇交易的敞口头寸不同，汇率变化带来的影响也不同。

在国际经济活动中，汇率风险无处不在，无时不有，开发银行除在国内发行人民币金融债券外，还在国际金融市场上发行外币债券，所筹资金用

于发放外汇贷款，汇率的变动将直接影响到开发银行的外币资产和负债。截止 1999 年底，国家开发银行已在国际金融市场筹集了大量外汇资金，外汇贷款余额为 33 亿美元。一旦人民币汇率贬值，开行外债负担将大幅增加，贷款企业的偿债压力也因此增大。汇率的些微贬值可能全部或部分抵消使用外汇带来的收益，这种教训在历史上并不罕见。因此汇率风险对国家开发银行的影响是不可低估的。

（五）经营风险

经营风险是指银行在经营管理过程中，因某些金融因素的不确定性，导致经营管理出现失误而使经营成本上升、净收益下降的可能性。它通常有以下几种表现形式：

1、决策风险。决策风险，是指由于经营方针不明确，或者信息不充分，或者对业务发展趋势的把握不准等原因，在业务经营方向和业务范围的选择上出现偏差，造成决策失误，从而导致损失的可能性。

2、财务风险。财务风险，是指由融资方式的选择所带来的风险。融资方式不同，融资成本往往也不同。

3、操作风险。操作风险，是指由于操作失误或雇员行为不轨的不确定性而造成损失的可能性。操作失误包括两方面：一是政策执行不当，这是由于有关信息没有及时传达给操作人员，或信息传递过程中出现偏差；二是操作不当，即由于操作人员业务技能不高或操作中偶然失误，可能造成损失。

由于国家开发银行特殊的政策性职能，它是从政府的角度和社会公共利益出发，按政府的经济意图从事投融资活动，充当政府贯彻产业政策等经济政策的工具，而且是对商业性金融机构不愿或无力提供支持的行业或领域进行融资，对象大多是投资回收期长、收益低、技术或市场风险较高、需要扶持的成长型产业，或是私人收益和社会收益不一致的生产部门，如环保、城建等。显而易见，国家开发银行难以按照金融企业“效益性、流动性、安全性”的原则进行经营活动，有些项目从一开始就预示着较大的风险，存在决策风险。同时，开发银行在长资产、短负债的情况下难以进行资产负债比例管理，难以达到政策性和效益性的统一，财务风险客观存在。此外，如果内控制度不严，在项目前期评审、决策、贷款发放、贷后管理及会计核算等方面出现的失误也可能造成操作风险。

（六）竞争风险

竞争风险，一般是指非银行金融机构和非金融产业机构参与银行服务业的竞争，引起银行客户流失，存贷款利差缩小，投资报酬率降低，从而增大银行总风险，降低银行总收益的可能性。根据规定，政策性银行只能在规定的领域开展业务，不能参与商业银行的业务竞争。然而在当前市场经济条件下，各金融机构的业务竞争愈演愈烈，原来的专业分工、客户分配格局被打破，竞争无处不在。商业银行的竞争已发展到政策性银行业务领域，目前经营较好的行业，如交通、电力、邮电、通讯等成为商业银行首选的竞争对象。商业银行直接吸收社会公众存款，与客户直接沟通，能及时掌握客户经营信息，加上健全的功能、先进的结算工具，可为客户提供全方位的服务。商业银行凭借自身机制灵活、筹资成本低、服务手段先进、效率高的优势，争取了本属开发银行规定业务领域内的客户，致使开行在逐渐丧失优质客户群。如某省电力公司，已经与国家开发银行签订了巨额的人民币借款合同，用于城市电网和农网改造，在资金拨付还不足一半时，突然提出不再使用其余款项，并要求提前归还已支用的贷款本息，后来得知，是因为当地一家商业银行承诺要给其发放贷款。这一突发其来的变化，打乱了开发银行的资金使用计划，同时也减少了预期利息收入。

此外，开发银行的员工因其工作性质对国家宏观经济形势理解透彻，熟知国家产业政策和发展方向，在长期的工作中积累了丰富的经验和专业技能，协调能力较强，可为企业提供金融和非金融服务，如诊断经营情况、提供经济信息、沟通外部联系等，因此成为商业银行挖掘的对象，而开发银行在工资收入、福利待遇等方面远不及商业银行，导致开发银行人才流失越来越严重。

（七）环境风险

环境风险，是由银行所在国家的宏观经济环境所决定的风险，环境风险属于不可控制的风险，主要有：法律风险、管制风险和经济风险。

1、法律风险。法律风险主要表现为立法风险，指由于法律条文改变对银行经营产生的风险，其表现形式是：法制环境不健全，与银行经营直接或间接有关的法律不完整、不细化、不配套，有些法律与相关的政策、规定互相矛盾，使得银行在抵押品受偿、债权回收等方面难以受到法律保护，存在无

法可依和有法难依的现象。银行打赢官司收不回债权，甚至打赢官司还要赔钱的案例不胜枚举。

2、管制风险。管制风险是指政府改变管理行为或条例，从而使银行处于相对不利的竞争地位的风险。在发展中国家和经济转型国家，管制风险较多地表现为政策干预风险。政策干预行为会使银行无法自主经营，构成较大的压力和风险。

3、经济风险。经济风险是指国家或地区的经济运行周期及结构变化对银行产生的不利影响。经济转型国家大多经历过或正在经历产业结构的调整，这种调整不可避免地给金融机构带来经济风险。

到目前为止，中国还没有一部政策性银行法，政策性银行相应的权利、义务都没有明确的法律规定，法律本身的不完整和法制环境不健全很难使国家开发银行的债权得到有效的保障。其次，政府干预造成的资产风险更是司空见惯，一些地区的行政长官为追求较快的区域经济发展，想方设法争项目，要贷款，竞相发展急功近利的行业和产品，导致地区产业结构趋同化，形成贷款风险。这种首长点贷、领导挂帅的“重点”工程，许多属于重复建设项目，建成后生产能力空置，产品没有市场，自然无法归还银行贷款。再次，中国正处于由计划经济向市场经济过度的转型时期，正在进行充分的经济结构和产业结构的调整，许多国有企业借款人习惯于计划经济体制下的管理模式，不能适应产业结构调整，不善于在产业结构调整中根据市场的需求及时对本企业的产品进行调整、升级换代、提高科技含量，以致于产品不能适应市场的需求，大量积压，无法偿还银行贷款本息。

二、政策性银行特有的风险

由于政策性银行职能和经营原则的特殊性，许多人认为政策性银行的运营风险要小得多，实际上，政策性银行在经营中有着比商业银行更高的风险，主要体现在政策性风险和风险集中两方面。

（一）政策性风险

国家开发银行是执行国家产业政策的政策性银行，一方面政府希望开行在宏观调控、调整产业结构、扶持基础产业和“瓶颈产业”等方面体现国家意图，发挥独特作用，也就是说国家开发银行是服务于国家职能的。开发银行贷款的行业分布有四类：（1）基础设施类，如农业、水利、铁路、水运、

公路、民航；（2）基础产业类，如能源、煤炭、石油、电力、原材料、钢铁、有色金属等；（3）支柱产业类，如石化、汽车、机械、电子；（4）其他行业，如轻工、纺织、国防军工、高新技术等。截止 1999 年底，开发银行资产总量达 6000 亿元，每年发放贷款占国有银行中长期新增贷款的 40%左右，有力地支持了国民经济的高速发展。而国家产业政策的调整对开行信贷资产造成的影响也是很大的，如煤炭行业的普遍不景气，致使大部分煤炭企业贷款到期后不能还本付息，成为开行的老大难问题。此外，由于政策性银行是政府出资设立的，与政府的关系比较密切，难免受到干预，如 1996 年国务院下达文件，明确用财政补贴、银行贷款、企业筹借“三家抬”的方法，解决困难企业职工的工资发放，或者，政府出于社会安定的考虑可能要求开行发放扶贫、救济贷款。此外，破产、兼并、再就业政策的实施，使一批企业享受到银行的优惠政策，如兼并企业在接受被兼并企业全部银行贷款的同时，可申请豁免旧欠利息，以后 5 年内贷款停息，外加 2 年宽限期，无息贷款意味着银行资金收益的损失，且 7 年后能否收回贷款本金也有许多不确定因素。国家开发银行近几年内因企业兼并、破产造成而造成了许多损失。

（二）风险集中

风险集中是国家开发银行应当重点防范的风险之一。风险集中是指银行经营活动过度依赖于某些特定因素，当这些特定因素发生异常变化时，银行将遭受巨大损失。对于国家开发银行来说主要是信贷集中可能造成的风险集中，表现为贷款集中于同一行业或有相同产品的企业，或是集中于某一地区，或是集中于一个互相关联的借款人群体或集团，或是集中于某一借款客户，或是集中于大型中长期建设项目。开行支持的建设项目，大多是铺底资金或经常占用资金尚无着落的新项目，经常存在开行资金到位而地方或其他承诺配套资金不到位的情况。当某一行业、地区、产品成为政府重点发展对象时，往往存在一窝蜂上项目的情况，作为执行产业政策的开发银行不可避免地发生各种形式的信贷集中，例如曾集中于煤炭、石化等行业，目前则集中于电力、交通、通讯等行业。同类产品的企业，经营条件、所依赖的市场环境基本相同，当社会供求发生变化时，企业受行业兴衰影响较大，而且同一行业内企业的资金运用具有趋同性，行业内还容易结成联盟，共同抵制银行的管理措施。现实中，的确存在同一行业内企业相互攀比、拒不还款的现

象，形成风险集中。

第二部分 我国政策性银行的风险防范现状

经过几年来的运作，政策性银行发展很快，但发展中暴露出来的问题也很多，面临的风险也越来越复杂。作为政策性金融，既不能一概拒绝有风险的项目，又不能无视风险而盲目贷款，必须采取精确计算风险、并承担可以承受的风险的原则开展业务。为此，政策性银行普遍采取措施，防范和化解经营中遇到的各类风险。国家开发银行成立六年来，资产规模增幅很大，在调整产业结构、消除“瓶颈制约”、解决地区经济发展失衡问题等方面发挥了政策性银行应有的作用，促进了国民经济长期稳定的发展。面对经营中存在的风险，认真分析原因，积极寻求防范和化解措施。

一、 转变观念，强化风险意识

开发银行过去从资金来源到资金运用依附于执行国家计划，置身于市场之外，银行风险意识淡薄。1998年，国家开发银行深化内部管理体制改革，以观念转变为先导，注重风险防范教育，不断加强全行员工的市场观念和 risk 意识，提高自身防范风险的自觉性和敏锐性，建立了部门风险防范责任制和信贷资产风险管理委员会，负责制定风险控制目标、规章和防范措施，统一规划和协调各部门的风险防范工作，建立全过程、全方位的风险管理机制，建立了业务风险评价、内部控制检查和违规违章行为处罚等制度，在主要业务岗位实行双人双眼双责，强化领导责任制，建立相互制约的工作程序，形成了动态适时的监控体制。

二、 实行信贷业务全过程风险控制，加强信贷管理

过去开发银行信贷管理的突出问题是：没有实行全过程风险控制，风险责任不清，工作环节之间缺乏有机联系和监督制约。为此，开发银行主动进行信贷改革，建立面向市场、权责统一、有效配合、相互制约的运行机制，加强信贷业务全过程风险控制，实现信贷资金的良性循环。行内成立了信贷资产风险管理委员会，通过建立项目开发、受理、评估、审查、决策的责任制，在贷款评估与审查决策之间设立一道“防火墙”；明确了各部门的风险责任，使贷款从提出、确定、执行到出现问题的控制，都有专门机构负责，在

信贷管理周期的各个环节，都有机构面对各自的风险，各负其责，把风险控制贯穿于信贷工作的全过程。

开发银行注重从源头上防范风险，除继续接受国家计委、经委推荐的项目外，主动寻找符合国家产业政策、既有经济效益又有社会效益的项目补充项目储备库。项目评审过程中，坚持独立评审原则，实行专业化与社会化相结合，建立一支专家群体和专家咨询网络，有效提高评审质量。行内成立贷委会，实行集体审议项目制度，探索信贷管理方式，实行审贷分离制度。各评审局根据项目行业归口对项目建设条件进行评审，负责把好项目入口关，评审过关项目呈报由行领导、评审局、信贷局、财会局、专家等组成的贷款委员会，贷委会负责贷款项目的审批，具有决策权。审贷分离制度的建立，很大程度上减少了各种原因造成的决策风险。此外，开发银行还加强了项目后期跟踪监督和管理，对大型建设项目实行后评估制度，改变过去重视放款、轻视管理、忽视贷后效益的局面。对已有的高风险行业贷款和专项贷款，分情况采取风险控制措施，防止不良资产扩大；同时加强信贷资产质量分析，强化贷款回收力度，化解信贷风险，提高存量资产质量，并着重调整增量贷款结构，支持社会效益较高、经济效益较好的基础设施项目，提高优质资产比重，有效地优化了信贷资产结构。经过两年多的实践，开发银行信贷管理体制和运行机制上的问题开始得到解决，市场观念和 risk 意识得到增强，信贷管理开始由计划管理向风险管理转变。

三、优化信贷结构，化解存量风险，防范增量风险

信贷资产质量的降低早已引起国家开发银行的重视，从 1998 年起，开发银行就开始每半年对信贷资产进行清分，率先在国内银行业对信贷资产实行五级分类，根据贷款清偿率、逾期率、企业资信、经营情况等指标将信贷资产分为正常、关注、次级、可疑、损失五类，并排出风险最大的 6 个行业 and 地区，提出风险对策；建立信贷质量通报制度，向地方政府和行业主管部门分别通报有关信贷资产状况，共同探讨合作方式，化解金融风险，建立借、用、还相统一的贷款机制，把政府部门对经济的组织优势转化为化解信贷风险的优势。1999 年在国家成立金融资产公司之后，及时剥离部分不良资产，并根据国家政策对符合条件的信贷资产进行债转股，通过化解存量风险和优化增量资产，国家开发银行的总体资产质量开始向好的方向转化。

同时，开发银行还加大了信贷结构调整的力度，防止并逐步解决“大而全、小而全”和盲目重复建设，有重点地支持“两基一支”产业的发展，以政策性贷款为手段，配合国家经济战略布局的调整，着力优化新增资产结构，带动和促进存量调整，促进产业结构和地区结构的调整，整体改善投资结构。

四、改善负债结构，实行资金来源多样化

过去，开发银行的资金来源主要由人民银行指令性派购给邮政储蓄机构和各商业银行，1998年下半年以来，开发银行率先在国内开始金融债券的市场化发行探索，成功地组织了承销团招标发行两期金融债券150亿元，改变了金融债券的发行完全依靠行政摊派和认购的被动局面，提高了各金融机构认购债券的积极性，初步形成了金融债券市场化发行与指令性派购方式相结合的筹资机制，市场化融资取得实质性进展。1999年市场化发债规模迅速扩大为1530亿元，占当年发债总量的96.8%。同时，债券发行范围不断扩大，债券品种和招标方式不断丰富，实现了金融债券利率市场化，有效降低了筹资成本，改善了开发银行金融债券的市场流动性。这对于我国金融市场的建设具有深远的意义和影响。此外，开发银行还开办了贷款项下的企业存款业务，在国际资本市场以较低的利率成功地发行了全球债券。

五、改革会计核算制度，提高资金使用效果。

成立以来，开发银行贷款的发放和管理主要由商业银行代理，信贷资产的明细核算也由代理经办行负责，存在不少问题。与原中国投资银行合并后，开发银行进行了财务管理改革，基本理顺了总分行之间的财务关系，建立了“一级法人，两极核算，统负盈亏，损益上划”的两级财务核算体制，强化了成本控制。在资金管理上，建立了“计划管理，差额调拨，利率调节，控制头寸”的体制，注意运用市场手段进行资金调度和头寸管理，开展了银行同业本外币拆放拆入、代客风险管理等业务，取得了较好的成效。

六、积极探索新的业务领域

为了更好地利用资本市场为政策性业务服务，开发银行努力开发结算工具，开展了除银行汇票和现金业务之外的其它结算业务，利用柜台前移系统，完善分行对借款人、资产管理部和总行的结算功能，提供了有效快捷的服务手段，在外汇项目贷款和国际结算业务上也有了新的拓展。同时，积极开展支持中小企业、建立高新技术风险创业基金以及资产债券化等方面的专题研

究，提出了初步意见和实施方案，得到国务院领导和有关部门的重视。

第三部分 国外政策性银行防范风险的成功经验

国际上的开发性金融机构都是以银行的经营原理和方式实现政府的政策目标，在经营活动中也必须维护自身的信用等级，重视资金投入的安全性和流动性，具有一定的赢利能力，并保持合理的赢利水平。因此，它是以信用中介的方式而不是财政的方式，更不是赈济的方式来执行国家的产业政策。它的经营目标不是获取利润、实现股东权益的最大化，而是根据政府的政策性意图，支持某些特殊产业的成长，实现经济结构调整以及政府某些特殊目标。由于目标模式的不同，政策性金融机构在融资机制、项目管理方式以及贷款回收安全保障体系等方面，均表现出与商业银行明显不同的特征。它需要财政的支持，通过借用部分财政资金和其他政策手段，获得大量长期可靠的低成本资金，然后通过贷款、投资和担保等方式为符合政策要求的建设项目提供长期优惠的资金支持，以较少的资金带动和引导大量社会资金，完成单靠财政本身难以完成的经营手段，还需要有一套比商业性金融机构更为可靠的贷款回收保障体系，这个体系包括一套财政支持的、合理的利益补偿制度，也包括一整套以政府选择性担保为辅助的信用担保机制。

一、国外政策性银行依法享有的优惠或特权

政策性金融机构的独特宗旨与功能，决定了它必须有坚实的后盾与实力，才能有直接贯彻执行政府经济社会政策目标或意图所必需的资金实力和对商业性金融的足够引导力。这就意味着它在某些方面必须享有比一般商业性金融机构更为优惠的待遇或特权，这是实现基本目标的前提条件。国外政策性金融机构的优惠或特权主要体现在以下几个方面：

（一）国拨资本获取权。

几乎所有的发展中国家和大部分发达国家的政策性金融机构成立初期的资本金都来源于国拨资本，国拨资本金额巨大、稳定，且无红利和股息的后顾之忧。许多国家的法律还规定，如有纯收益，还可有相应比例用于扩充资本或作公积金，使之随着时间的推移不断获得后援性支持与实力扩充，同时也使之具有较大的抗风险能力。例如，日本开发银行法规规定开发银行可从

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库