

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: K0131033

UDC _____

学 位 论 文

谈谈我国政策性银行的风险管理

郭 思 亮

指导教师姓名: 张 亦 春 教 授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 金 融 学

论文提交日期: 2002 年 月 日

论文答辩日期: 2002 年 月 日

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2002 年 月 日

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

年 月 日

论文摘要

中国加入 WTO 后，随着外国金融机构的进入，金融市场的竞争将越来越激烈。作为从事批发业务的政策性银行将面临最直接的冲击。中国的政策性银行只有不断提高经营管理水平，加强对风险管理的重要性的认识，把风险管理提到发展战略的高度来认识，才能够适应国际、国内环境变化。

本文通过对政策性银行业务风险的分析，针对各种特定风险提出了一些风险管理的措施和建议，以增加政策性银行内部风险承受和化解能力，适应政策性银行贷款的特殊管理。全文分为四个部分：

第一部分从政策性银行的资源配置功能出发，论述了其在经济建设中发挥的作用，并讨论了与财政部等部门的外部关系。在此基础上对我国的政策性银行业务特点及风险进行分析。

第二部分通过分析比较各种风险界定，论述了金融风险特点，并指出金融机构风险管理的实质上是基于对客观风险充分分析和认识基础上对其风险暴露的管理，同时介绍了巴塞尔委员会对金融风险的分类方法以及对银行建立有效风险内控机制的建议。在此基础上回顾了风险管理理论发展，并引入了银行全面风险管理的新理念。

第三部主要论述了风险管理发展的动因，借鉴了巴塞尔委员会对银行风险管理识别和处理方法，探讨了市场风险的衡量方法和信用风险的量化方法。

第四部分从我国政策性银行风险管理现状出发，论述了加强政策性银行风险管理的重要性，提出完善我国政策性银行风险管理的建议措施。

关键词：政策性银行 风险管理

目 录

序 言	1
第一部分 我国的政策性银行业务特点及风险分析	2
一、我国的政策性银行	3
二、政策性银行与财政部、中央银行和商业银行的关系	8
三、我国政策性银行业务特点	10
四、我国政策性银行风险分析	13
第二部分 金融风险及风险管理	17
一、金融风险的性质	19
二、风险管理及内控制度	23
三、风险管理理论发展	29
第三部分 国外风险管理经验借鉴	36
一、风险管理发展的动因	36
二、巴塞尔委员会对风险管理的影响	39
三、几种风险管理方法探讨	43
第四部分 完善我国政策性银行风险管理的建议	49
一、我国政策性银行风险管理现状	49
二、加强政策性银行风险管理的重要性	52
三、完善政策性银行风险管理的几点建议	53
结束语	57

序 言

政策性银行作为由政府出资创办的金融机构，由于与政府之间紧密的资金关系，决定了其主要职能必然是贯彻和执行政府的社会经济政策，实现宏观经济政策目标。二战以后，在剩余资金并不富裕，资本市场也不发达的情况下，单纯依靠市场并不能完全实现社会资源的有效合理配置和经济的协调发展，商业性金融机构出于各种各样的理由，只满足于传统的银行业务，不愿意而且也不可能涉足投资数额大、期限长的国家优先发展的领域，这就需要依靠政府以国家信用来集中和积累经济发展所需要的资金。基于这样的认识，政策性银行在世界范围内蓬勃兴起，特别是在发展中国家，政策性银行为项目的融资提供了大量的资金支持，扮演了重要角色。

20 世纪 60 年代以来，经济环境发生了很大变化，出现了经济全球化的趋势，由此也带来了金融全球化问题，导致金融市场的激烈竞争。世界各国，无论是发达国家还是发展中国家，纷纷进行金融改革，重组金融机构。在这一浪潮的冲击下，政策性银行发生了深刻的变化，一些被兼并，或因经营无力等原因被关闭；一些完成了历史使命的政策性银行转化为商业性金融机构或全能银行，如新加坡发展银行自 20 世纪 70 年代起在业务多样化过程中，开始扩展银行业务和投资银行业务，包括证券经纪、资金管理、保险及其他专门服务，20 世纪 90 年代通过在东南亚和香港地区的并购活动向区域性银行发展，成为一个全能银行；还有一些继续保留下来，但进行了相应的业务调整或重组，如德国复兴开发银行根据政府的要求，不断调整其战略目标，在成立初期主要任务是对基础设施投资，支持德国经济的恢复和重建，目前重点转向支持中小企业、高科技、环境领域及扩大就业机会等。

1997 年亚洲金融危机发生以后，政策性银行的作用重新为人们所认识。由于受到冲击国家的经济严重衰退，经济秩序混乱、社会动荡，泰国、印尼、韩国、日本和俄罗斯等国家在危机中都经历了政府更迭。面对银行倒闭、信用破坏、坏账增多、企业破产和失业率上升的局面，受危机国家的政府再次要求政策性银行发挥重要作用，重

整本国经济。在国际上，国际货币基金组织、世界银行和亚洲开发银行也在发挥作用，援助和拯救发生金融危机的国家。由此，政策性金融机构的重要作用在亚洲经济危机之后又得到显现。中国虽未发生金融危机，但是受金融危机的影响，出口不振、内需不足，政府把政策性银行作为财政和货币政策的重要工具，加大贷款力度，支持基础设施建设以拉动经济增长。

可见，在一国经济发展中政策性银行以贷款方式承担的长期投资功能不能超过自身能力。政策性银行虽然是支撑政府从事长期性投资的银行，但也绝不是简单的构造金融体系、振兴经济和向市场经济过渡的药方，它必须建立在自身健康发展的基础上。由于政策性银行的业务经营过程中会遇到政策性风险以及集中性风险等特殊风险，因此政策性银行的风险管理尤为必要。本文希望通过现代风险管理技术和方法的研究，结合我国政策性银行风险管理的现状，对我国政策性银行的风险管理提供有价值的建议。

第一部分 我国的政策性银行业务特点及风险分析

为了适应社会主义市场经济体制的发展要求，深化金融体制改革，增强国家对固定资产的宏观调控能力，促进国民经济持续、快速、健康发展。1994年，我国先后组建了国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行三家政策性银行。经过几年的发展，我国政策性金融体系已经初步形成，业务的发展也有了一定的规模。三家政策性银行在筹集和引导社会资金，支持国家基础设施、基础产业和支柱产业的建设，支持农副产品收购，支持机电产品和成套设备的出口，促进我国出口商品结构的升级换代等方面，发挥了重要的作用。由于国家开发银行在我国政策性银行中担当着独特而重要的角色，本文提及的政策性银行将主要针对国家开发银行展开讨论。

政策性银行主要是为基础产业、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，同时引导社会资金流向，发挥倡导性作用。对政策性银行的业务风险进行分析有助于我们针对各种特定风险进行风险管理，增加政策性银行内部风险承受和化解能力，有效控制风险在各相关利益部门的传递，同时高水平的内部风险

管理可以提高政策性银行的风险偏好水平，以适应政策性贷款的特殊管理。

一、我国的政策性银行

（一）、政策性银行功能

政策性银行是指主要由政府出资创办、参股或保证的，主要目的是为政府的社会经济政策服务，而不是主要追求盈利，在特定的业务领域内从事直接或间接资金融通的金融机构。政策性银行与政府之间紧密的资金关系，决定了政策性银行的后盾乃是政府，政策性银行的主要职能必然是贯彻和执行政府的社会经济政策。

在我国日益高度信用化和金融化的市场经济转轨过程中，政府履行经济职能需要借助于金融手段来实施，其中设置政策性金融机构就是力度较大、效果较好的方式之一。从高度集中的计划经济体制向市场经济转轨，实现资源配置中的市场机制和政府职能很大程度上都需要借助货币资本的运动来实现和落实。政策性银行对于协调社会资源的配置发挥着重要作用。一般来说，资源配置是由经济主体来进行的，资源配置的合理与否，直接关系到资源的合理利用，进而对经济、社会产生巨大影响。社会资源配置要实现两个目标，一是经济有效性，即资源配置要取得经济收益，二是社会合理性，即资源配置要有利于协调各种利益关系，维护社会公平和机会均等。由于市场机制的选择具有局限性，由政府来对经济资源配置进行干预则非常必要，而政策性银行作为实现政府经济意图的金融机构，一方面配合各个不同时期的经济发展需要，推行政策性金融活动，充当经济管理的工具、经济调节的手段，实现政府经济社会政策目标；另一方面，引导、补充、辅助商业性金融机构，健全金融体系的整体功能，有力地发挥金融在国民经济与社会发展中重要作用。

（二）、政策性银行的经营原则

1、不以盈利为目的

因为在经济发展的过程中，资金一般来说是相对稀缺的。相对稀缺的资金资源如果纯粹依靠经济有效性原则来配置，那么农业、基础设施建设等周期长、见效慢的产业将很难获取资金，而这些产业又恰恰是一个国家经济获取长远发展所必需的。显然

商业性金融机构是不愿意涉足这些产业的。政策性银行服从国家宏观经济政策，不以盈利为目的，才能给这些亟需发展的产业提供金融支持，实现经济的整体发展。

2、业务领域和融资对象比较专一

政策性银行所服务的领域一般是比较难于得到商业性金融机构资金融通的行业，这就决定了这些业务领域一定要得到政府所设立的专门信贷机构给予的资金支持，以形成宏观上最佳的资源配置。这些业务领域大致可以分为，对国民经济发展有较大的现实意义，需要特殊的措施给予鼓励的，如进出口企业等；国民经济的薄弱环节，这些产业或行业如果没有特殊的支持与保护就永远不会获得发展，如农业部门等；切实影响到社会稳定和经济均衡发展的产业或部门，如基础设施、基础产业和支柱产业等。

3、政策性银行法律保障体系

一般的通用银行法只用于约束商业性能机构的经营行为，而对政策性银行却不具有法律效力。一般来说，各个国家都有单独的法律条文对不同的政策性银行的宗旨、经营目标和经营方式来给予规范，由此构成单独的法律体系，如《日本进出口银行法》就是日本进出口银行经营活动中所应遵守的规范性文件。

（三）、政策性银行的职能

政策性银行在一国金融体系中发挥着巨大的作用，不仅在于它具有与商业性金融机构相类似的一般职能，更在于它有着实现政府经济政策的特殊职能。具体而言，政策性银行的职能主要包括以下几个方面：

1、一般职能—信用中介

信用中介是金融机构最基本的职能，同时亦是金融机构的本质特征。政策性银行依靠财政注资等多种渠道筹集资金，然后将资金融通到资金需求者手中。在这个过程中政策性金融作为货币资金的贷出者和借入者，调剂了资金的余缺，实现了资金的效益，扮演了信用中介的重要角色。

政策性银行在充当信用中介方面与商业银行本质的区别就是它不创造派生存款。商业银行作为信用中介吸收存款的同时发放贷款，存款和贷款之间相互转化过程，扩

大了货币供应量。正是由于商业银行具备调节货币供应量的职能，在中央银行货币政策传导机制中一直扮演着重要角色。政策性银行的资金来源主要是依赖于财政注资和发行金融债券，而不直接吸收活期存款，货币款项也是专款专用，资金一般是在系统内封闭性运行。因而政策性银行不具备派生存款或信用创造存款功能。这充分表明，政策性银行不应该成为中央银行的货币政策调整和金融控制的主要对象。

2、政策性银行特有职能

(1)、补充性职能

补充性职能指政策性金融活动补充完善商业性金融机构为主体的金融体系的职能。表现在对技术、市场风险较高的领域进行倡导性投资，对投资回收期过长、收益低的项目进行融资补充，对于成长中的扶植产业提供优惠利率放款投资等。

政策性银行可以替代商业或其他金融机构进入一些它们不愿涉足的产业领域，如农业、基础设施、落后地区开发等。这些领域的特点是收益低，风险大，但对国民经济又是相当重要，如果政府利用行政手段强制商业银行的资金进入这些领域，必然会造成其资金运作的低效，产生大量的呆帐、坏帐。而政策性银行进入这些领域，一方面实现了政府的社会经济政策目标，另一方面促进了商业银行的资金运作更加具有效率。这种替代效应在我国专业银行的改制中表现得最为明显，长期以来我国专业银行一方面从事商业性信贷，另一方面又依照国家的安排从事政策性信贷。这种银行体制使专业银行在进行资金运作时，既要追求商业利润，又受到政府的行政干预。这使得专业银行的信贷风险急剧膨胀，许多政策性贷款成为银行的呆账、坏账，从而使专业银行的经营效率低下。

——政策性银行在区域差异性调节中的作用

我国一般大体上可划分为东部、中部和西部三大经济地带。就经济技术和社会发展水平而言，东部沿海地区最高，尤其是广东省首屈一指；西部地区最低，然而西部不发达省份的资源蕴藏量却是最高，东部地区资源相对缺乏。

中国改革开放十多年来，我国整体经济的大体平衡性已被明显的区域性代替，区

域间经济差异在新的社会主义市场经济环境中日益扩大，并逐渐在特定的经济结构、资源状况和战略导向下形成不同特征的经济区域。之所以产生这一极端不平衡的事实，原因主要在于市场机制所固有的造成两极分化的倾向。经济学家迈达尔认为在市场机制的作用下，一旦地区间发展水平与发展条件出现差异，条件好、发展快的地区就会在发展过程中不断地为自身积累有利因素，从而进一步遏制落后地区的发展，使落后地区不利于发展的因素越积累越多，从而经济状况进一步恶化。政策鼓励先进地区先富起来，更提倡先进地区采取多种形式扶植落后地区，逐步达到共同发展的目标。因为我国西部地区资源丰富，开发潜力巨大，具有重要的战略地位；其次实现社会生产的均衡发展、国民经济协调运行是社会主义市场经济的内在要求。

地区差异这种严峻的事实警示我们，全国统一的货币信贷政策和单一的金融组织体系已经难以适应经济区域化发展的需要。政策性银行是政府扶植型金融机构，从体制上建立起有效的资金传输机制，承担区域发展的融资职能，执行国家区域开发政策，并且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。

政策性金融把资金配置和地区产业倾斜政策结合起来，利用市场力量缩小区际经济发展差异，配合政府进行梯度整合，从而有效调动经济资源，推进经济区域化、一体化。

——政策性银行在产业结构和高新技术产业发展中作用

合理和优化的产业结构是经济协调稳定持久发展、社会资源有效配置和高效利用的基本条件，也是经济现代化的重要标志。而目前，我国产业结构严重不合理，农业物质技术基础薄弱，生产水平比较低，交通、通信、能源等基础产业和基础设施薄弱，第三产业严重落后，与第一、第二产业比例关系失调，这种落后的产业结构极大地妨碍了经济效益的提高，影响着国民经济的协调稳定持续和快速发展。高新技术产品生产专门化，精密性高，资源含量少，附加值高，具有巨大的商业价值和市场潜力。发展高新产业既可以提高我国在世界高科技领域的地位，又可以应用高新技术与传统产业结合或对传统产业进行改造。

在完善产业结构和发展高新技术产业方面，当前所面临的重大困难就是资金问题。鉴于基础产业投资数量大且收益期长和高新技术产业所需资金量大的特点，这个领域的资本形成的职能毫无疑问地落在了政策性银行的身上。

(2)、倡导性职能

倡导性职能指政策性金融机构以直接的资金投放或间接吸引民间金融机构从事符合政府政策意图的投资，以发挥其首倡、引导功能。这主要表现为对于那些民间金融机构认为风险性很高，不敢贸然进入的新兴领域或发展潜力很大、需特别扶持的部门，政府通过政策性银行对这些部门和领域率先进行投资、贷款，以反映出社会共同确定的长期目标和预期。从而表现出政府对这些部门扶持的意向，达到增强民间金融机构投资信心，降低这一部门投资风险的目的。一旦这些部门在民间资金进入后发展良好，政府就会把政策性银行的资金逐步减少以至于全部撤出。

(3)、转移性职能、

由于在一定的时期内，整个社会的资金总量是相对固定的。政策性银行的资金一方面来自于政府的财政预算，另一方面来自于资本市场，这相当于政府通过政策性银行把一定的资金从税收中或资本市场中转移到政府希望支持的行业或部门。需要注意的是通过政府增加财政预算进行注资会使政府的财政开支不得不随着政策性银行的发展而越来越大，而财政预算的逐年增加有时会造成国家的财政困难，甚至造成财政赤字。

二、政策性银行与财政部、中央银行和商业银行的关系

(一)、政策性银行与政府之间的关系模式

我国政策性银行与政府之间的隶属关系是由我国政府设立三家政策性银行的初衷以及政策性银行的资金来源结构所决定的。我国设立三家政策性银行目的，就是适当建立社会主义市场经济体制的需要，特别是适应银行体制改革和国有企业经营体制改革的需要，更好地使政府发展社会经济的意图得到贯彻实施。因此，要使政策性银行设立的目的得以顺利实现，就必须由政府来对政策性银行实行领导和监管。

在我国财政部作为国务院的重要综合经济管理部门，应该成为政策性金融体系的领导管理机构。政策性金融体系的业务活动是为了实现社会目标，其资金来源主要是依赖财政拨款，资金运用也是为了追求社会效益，其业务所表现出的“公共场所性”特征决定了财政部最适合承担对政策性金融机构的领导责任。其资金来源与运用总量均应由财政部管理、确认和审批。另一方面，财政部也有责任对政策性金融机构运作的过程中出现的资金缺口和贷款损失提供适当的资金支持。

财政部以外的国务院其他相关部委，均与三家政策性银行在特定领域有着密切的业务联系。比如中国农业发展银行与农业部之间，外经贸部与中国进出口银行之间，都以资金融通决策为中心相互紧密地联系在一起。应该明确的是，这些相关部委作为某一方面行业领域经济与社会发展计划的制订机构应该可以为政策性金融机构确定业务方向，在一定程度上成为政策性银行的具体业务领导机构。

（二）、政策性银行与中国人民银行之间的关系模式

中国人民银行是我国的中央银行，其职责在于制定和实施货币政策，以及监管所有的银行与非银行金融机构。中国人民银行不宜对政策性银行实施严格的金融监管。这是因为我国政策性银行基本上都不吸收活期存款，并且资金都是系统内封闭式运行，一般是专款专用，因而政策性银行不象商业性金融机构那样，通过自己的信贷活动创造或收缩活期存款来传递货币政策，影响货币供应量，政策性金融机构一方面不构成中国货币政策传导机制的组成环节，另一方面本身即是政府干预经济领域的宏观调控工具，这两种特性使得中国人民银行没有必要对政策性金融实施直接的管制。

另一方面，中国人民银行作为货币政策的制定者可以对政策性金融机构进行业务指导与协调，从而在促进经济结构的调整等方面发挥作用。中国人民银行也有义务对政策性银行在必要的时候给予有限度的再融资和再贴现等服务，为政策性银行业务的顺利有效运行提供资金支持。再融资的存在，人为地建立起了政策性银行与基础货币的联系，因此使用时必须非常审慎。

（三）、政策性银行与商业银行之间的关系模式

我国政策性银行与四大国有商业银行之间的关系主要体现在以下两个方面：

第一，中国金融体系内部，政策性银行与商业银行两者同是组成中国金融体系的两个并行不悖的系列，其地位平等、业务平行运作、相互协调、相互补充，共同为经济发展提供完善的间接融资服务。

第二，某些部门的政策性金融机构在事实上将会成为该专门领域的“最后贷款人”。比如中国农业发展银行为农业银行所发放的农业开发性贷款通过利息贴补、再贴现等再融资手段给予资金支持，承担起“最后贷款人”的角色。

三、我国政策性银行业务特点

（一）、我国政策性银行的负债业务特征

从资金来源或负债业务来看，政策性银行的资金来源由其特殊的职能和资金运用特征所决定，主要体现为资金来源的低成本、相对稳定性和长期性。其基本原因在于一方面政策性银行的基本职能和资金运用的“逆市场导向”的特征决定了其资金投向往往是商业性金融机构不愿意涉足的或低收益的部门，而这些部门和领域的发展又有着十分重要的社会效益，是政府经济发展战略中不可缺少的部分。因此政策性银行资金运用所获得的收益一般十分有限，这一特点决定了政策性银行资金来源的成本或费用不能太高，应远远低于商业性金融机构的筹资成本。另一方面政策性银行资金运用的另一显著特点就是，贷款项目一般期限较长、规模较大，尤其是一些基础设施和基础产业项目，更需要政策性银行提供较大规模和较长期限的信用资金，这一特征又决定了政策性银行的资金来源应是集中稳定和可用期限较长的。基于政策性银行在资金来源上的以上要求，各国一般均将政府供给资金、向金融市场和国外筹资、社会保障体系及邮政储蓄系统借款等作为政策性银行资金筹集的主要渠道。

1、资本金

政策性银行是政府创设的金融机构，政府一般要向其提供全部或部分资本金，如我国的国家开发银行注册资本金 500 亿元人民币，中国农业发展银行注册资本金 200

亿元人民币，中国进出口银行注册资本金 33.8 亿元人民币。有的采取政府参股的形式，由政府资本和社会资本共同构成，如德国复兴开发银行由政府出资创立，联邦政府占 80% 的股份。许多国家的法律还规定如果有纯收益，还可有相当比例用于扩充资本或做公积金。使之不断地有可能随着时间的推移而使实力获得后援性支持和扩充，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定，政策性银行可从其利润中提取法定准备金作为其资本的一部分。

2、借款

政策性银行借款渠道很多，主要有政府财政资金、中央银行资金、其他金融机构资金、及外国资金等。如我国的农业发展银行的资金来源形式主要是向中央银行借款，以满足粮棉油收购资金的供应。此外如日本为了战后重建和适应市场的扩大，就是政府财政把邮政储蓄、养老金、国民年金、保险金集中起来，以财政信用的方式，贷给政策性金融机构，支持产业的发展。使政策性金融机构能够从社会目标出发，向那些投资回收期长、风险大、效益低、民间金融机构不愿供给资金但却具有宏观经济与社会价值的项目或领域提供资金支持。

3、发行金融债券

发行债券在金融市场上筹措资金是某些发达国家政策性银行的主要筹措方式，也是发展中国家政策性银行的辅助筹措方式，这主要在于一国金融市场的发达程度。政策性银行发行的债券一般都有政府担保，被视为“政府债券”，风险很小，易为市场接受。如我国的国家开发银行和中国进出口银行主要的运作资金都利用中央国债登记结算有限责任公司政府簿记系统上网发行金融债券，发行的金融债券可以在全国同业拆借市场上市流通，发行方式也从开始时的计划派购方式转向市场化招标方式。对于政策性银行债务的规模大小，许多国家对政策性金融机构发行债券有限额规定，如美国中期信贷银行发行债券不得超过资本金及盈余的 10 倍，日本开发银行向政府借款和发行债券限制在资本金和准备金总额的 10 倍以内，韩国开发银行也规定债券发行不得超过资本金和准备金的 10 倍。

4、吸收存款

政策性银行是否吸收存款以及吸收存款的种类有较大差异。为避免同其他金融机构竞争，相当一部分政策性金融机构不吸收任何存款，如日本的“二行九库”、美国的联邦专业信贷机构、德国复兴信贷银行等。有些政策性金融机构吸收往来对象或会员存款，主要目的在于弥补资金供求缺口。但由于存款业务本身所固有的商业性质，以及开发性金融机构资金运用的长期性，在存款种类和对象选择上都采取谨慎态度。

(二)、我国政策性银行的资产业务特征

从资金运用或资产业务来看，政策性银行资金投向直接体现着弥补市场不足和执行政府经济政策的原则，只能是“逆市场导向”和专门性的。如农业、进出口、基础产业和基础设施等部门，以及经济不发达但具有潜在开发效益的地区等，各个部门和地区对投入资金都有特殊的要求，同时这些领域又往往是市场机制作用不到和政府经济政策扶植的重点。政策性银行资金运用的方式主要有贷款、投资和担保。

1、贷款

贷款是政策行银行资金运用的主要形式。采用贷款这种形势的优点在于：一是具有较大的灵活性和便利性。可以在申报的符合政策意图的项目中，按政策要求择优选贷，不涉及或少涉及具体的投资过程及项目建成后的操作和管理。二是贷款是有偿的。无论是无息或低息贷款，都以偿还本金为基本前提条件。这样不仅使政策性银行的资金能够回流、周转使用，使政策性资金的使用效益得到保证，而且使企业更好地使用贷款，注重使用的经济效益。

政策性银行贷款对象的选择首先以社会效益为标准，其次才考虑自身获得的经济效益。在贷款的投向和投量上具有约束性，同时贷款的期限长、额度大、风险高。例如，基础产业及基础设施建设、大型机械设备和成套设备的出口，以及落后和贫困地区的经济开发、农业开发等。这些项目的生产建设期和投资回收期都较长，所需资金量大，决定了政策性贷款的期限长、额度大。如国家开发银行对一些国家重点项目的贷款期限超过 15 年，贷款额度最大的项目超过 200 亿元人民币。

总体上说，政策性银行的贷款项目风险大，是由于政策性银行的贷款对象一般都是那些建设周期长、经济效益一般或需要较大投入，商业性金融机构或民间资本不愿进入的项目、行业或地区，项目的收益较低而风险却很大，甚至连基本的利息或利润也无法取得。

2、投资

政策性银行投资活动分为股权投资和证券投资。股权投资一般是用于为贯彻社会经济发展战略意图而有必要进行控制的行业或企业。证券投资是政策性银行对符合政府产业和地区政策的企业所发行的中、长期债券进行认购。政策性银行进行股权投资和证券投资是一种过渡性、诱导性的手段，而不是出于持股或盈利的目的。

与贷款相比，投资在政策性银行资金运用中处于次要地位。因为贷款与投资相比具有灵活性、便利性和偿还性的优点，在政策性的资金运用中贷款是主要形式。

3、担保业务

担保是政策性银行重要的业务活动之一，包括担保、贴现与再贴现、利息补贴、信用证、信贷保险等。担保业务转移了贷款风险，有助于改善借款人的融资地位和条件，并刺激、鼓励商业性金融机构扩大贷款规模，对非政策性银行从事政策性贷款活动给与鼓励和支持，从而以较少的资金推动和吸引更多的资金流向政策性融资目标。政策性银行从事担保业务，其独特的优势在于它是政府的金融机构，一切债务和活动都有政府作后盾，使政策性银行信誉很高，从事担保更容易被融资者所接受，效率也更高。如中国进出口银行通过对外担保、出口信用保险等方式为我国机电产品的出口提供融资支持。

四、我国政策性银行风险分析

政策性银行风险是指在政策性银行在资金的筹措和运用过程中，由于各种事先无法预料的不确定因素带来的影响，使实际收益与预期收益发生一定的偏差，从而产生损失的可能性。按照一般的分类方法，可以将政策性银行的风险分为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；非系统性风险是指政策性银行由于决策失误、管理不善、违规经营或债务人违约等微观因素引起，导致银行资产遭受损失的可能性。

根据诱发风险的具体原因可以将政策性银行风险分为市场风险、信用风险、流动性风险、操作风险、政策性风险和法律风险等。政策性银行由于其特殊的经营原则决定了它在经营中政策性风险和集中风险更加突出。

（一）、市场风险

市场风险是金融体系中最常见的风险之一，它通常是指市场变量变动而带来的风险，或被定义为金融工具及其组合的价值对市场变量变化的敏感度。根据这些市场变量的不同，市场风险又可以分为利率风险、汇率风险、股权价格风险、商品价格风险和变量波动性风险等。

随着我国利率市场化改革的深入开展，政策性银行经营的利率风险将逐渐增大。由于政策性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，政策性银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，政策性银行的信贷资产收益将受到很大影响。

汇率风险是指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。由于我国的政策性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政策性银行的外币资产和负债。

（二）、信用风险

政策性银行的信用风险主要是借款人信用风险，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。我国政策性银行的贷款主要集中在国有企业，而

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.

厦门大学博硕士论文摘要库