

学校编码：10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学 号：K9931012

U D C \_\_\_\_\_

## 学 位 论 文

# 论政策性银行的金融创新战略

王中敏

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

近二十年来,金融创新风靡全球,成为影响世界经济的一种越来越重要的因素。银行是金融创新的主体。凡在金融创新上做出了特殊努力并获得显著效果的银行,都获得了巨大的发展。金融创新是银行业面临的经常性任务,也是银行业谋求发展的战略性任务。开展金融创新已成为银行发展不可或缺的重要方略。党中央、国务院也多次强调创新战略对一个国家、民族发展的重要性,并建立了国家创新体系。作为政策性银行,面对机遇与挑战,应积极主动实施金融创新战略,实现国家宏观经济任务和自身发展。

全文共分四部分:

第一部分,金融创新概念、种类和原因并进行了中西方金融创新的比较。首先对金融创新进行定义,然后简介了金融创新理论流派,概述了金融创新的种类,揭示了各种创新之间的组合关系,以从理论上把握认识金融创新。

第二部分,我国政策性银行实施金融创新战略的必要性。首先从金融创新战略的定义出发,根据国家宏观经济形势,结合政策性银行本身职能和存在问题,分析了政策性银行实施金融创新战略的必要性。

第三部分,政策性银行金融创新实践与制约因素。本部分以国家开发银行为例,从金融创新的角度,总结了政策性银行成立以来的发展历史,进而探索和分析了政策性银行近期实施金融创新战略的方向和措施,并进一步从宏观、中观和微观分析了政策性银行实施金融创新战略的制约因素和政策性银行金融创新的不足之处。

第四部分,构建政策性银行金融创新战略体系。本部分属建议篇。提出了政策性银行实施金融创新战略构架,并尝试提出近期政策性银行金融创新的首要任务、重点领域。为使政策性银行金融创新战略有效开展,本部分还论述了需要配套的宏观政策和金融体制改革的进一步深化。

关键词: 政策性银行 金融创新 战略

## 目 录

## 论文摘要

第一部分、金融创新概念、种类、原因及中西方金融创新比较·····	(1)
一、金融创新的概念·····	(1)
二、金融创新的原因·····	(2)
三、金融创新种类·····	(3)
四、金融创新组合·····	(4)
五、中西方金融创新的比较·····	(6)
第二部分、我国政策性银行实施金融创新战略的必要性·····	(7)
一、金融创新战略释义·····	(7)
二、政策性银行实施金融创新战略的必要性·····	(8)
三、实施金融创新战略是政策性银行发展的唯一出路·····	(16)
第三部分、政策性银行金融创新实践与制约因素·····	(17)
一、生存创新·····	(18)
二、发展创新·····	(18)
三、政策性银行金融创新的不足与制约因素·····	(21)
第四部分、构建政策性银行金融创新战略体系·····	(23)
一、选择金融创新战略模式·····	(23)
二、制定战略目标原则·····	(24)
三、明确战略思路·····	(26)
四、确定战略方针·····	(26)
五、制定战略规划·····	(26)
六、调整经营结构的战略重点和方向·····	(26)
七、战略措施·····	(27)
八、政策性银行金融创新与配套环境·····	(32)
结束语·····	(34)

# 论政策性银行的金融创新战略

在现代市场经济环境中,经济发展离不开金融发展的推动,而金融发展的动力源在于创新。如果没有创新,金融业只能是同一水平层次上的数量型增长和规模的简单扩张。因而没有金融创新也就没有金融业的发展。金融发展史表明,金融发展迅猛,金融创新活跃的国家,金融业往往相对发达;缺少创新的国家,金融发展则迟缓。金融创新是人类物质文明的成果。一部金融史就是一部金融创新史。作为我国金融制度的创新的产物,1994年我国成立了国家开发银行、农业开发银行和进出口银行三家政策性银行,从1994年至今,我国政策性银行已经走过六年的改革与发展历程。六年中,政策性银行在市场定位、经营体制和发展方向等方面暴露出不少问题和矛盾,使其在生存问题上仍然危机四伏,在发展的道路上充满艰辛坎坷。本文以开发银行为例,拟从金融创新的角度去总结政策性银行的发展历程,论证政策性银行的改革与发展过程也是金融创新和深化的过程,说明自主创新能力越强,就越能得到较好的发展,从而引起政策性银行对金融创新的重视,制定政策性银行的金融创新战略,最终实现可持续发展的战略目标。

## 第一部分 金融创新概念、种类、原因及中西方金融创新比较

本世纪六十年代以来,西方经济形势不断变化,通货膨胀加剧,汇率和利率频繁波动,科学技术的发展日新月异,导致工业化国家的金融业和金融市场普遍进行了一场影响深远的结构性变革。这种变革一般称为“金融创新”。这股创新浪潮以美国为发源地,然后迅速遍及其它西方工业国家和地区,包括香港、新加坡等新兴工业发展地区进行了程度不同的创新活动。这场革命对世界金融业的发展和改革产生了深远影响,对其进行客观的分析和评价,总结其经验教训,具有重要的理论和实践意义。

### 一、金融创新的概念

金融创新(Financial Innovation)是指各种金融要素重新组合的过程和结果,其实质是金融業者追求利润和机会而形成的市场改革。就概念而言,一般认为金融创新有广义和狭义之分。广义的金融创新泛指金融理论领域,金融体系内部和金融市场上出现的一系列新事物,包括金融理论创新、金融产品创新、金融市场创新、金融制度创新等内容;狭义的金融创新则仅指金融产品创新,包括金融工具创新、金融技术创新、金融业务创新等内容。(本文中“金融创新”概念一般是指广义的,但有时也指狭义的)。

## 二、金融创新的原因

1、规避金融管制。金融管制的主要目的是保证金融机构经营和金融体系的稳定,但是当局的立法与经济发展对金融体系的要求不适应,阻碍金融机构实现其利润最大化时,金融家就会基于利润最大化的动机而采取某些商业抉择行动,探索新的金融工具、服务和管理的来回避金融管制,增加其竞争力,以求最大利润。在美国,回避金融管制的做法其原因主要有两个:一是突破“Q 条例”的限制,二是逃避存款准备金缴存制度。

2、金融竞争的加剧。金融业的竞争促进了金融机构提供新的金融商品和金融工具的愿望。金融竞争一方面表现为各国金融体系间的竞争,另一方面表现为各国金融体系中银行业与非银行体系的竞争。竞争减少了一般金融服务的收益,致使金融业做出不同的反应,一些银行致力于满足客户需要的传统服务,另一些银行则寻求金融产品创新和金融业务创新,并为其提供新的服务。

3、新技术的应用。随着金融服务电脑化和一系列技术在金融领域的应用,对金融业的变革开拓了广阔的道路。它不仅可以使银行提供快速便利的金融服务,降低成本费用,又能促进金融业务的纵深发展。毫不夸张地说,没有技术进步的支撑和保障,金融创新是无力的,缺乏实现和快速推广的条件。

4、社会财富的增长。战后由于经济的不断增长,国民收入上升,随之产生了社会财富的分配不公。一方面,由于少数暴富收入激增,其承担风险及分散风险的能力也随之增强,于是大量收购高收益高风险的资产;另一方面,众多小额储蓄者却无法参与原来的货币市场,促发了金融创新以满足日益增长的需要。

5、经济结构的变化。世界经济深刻的结构性变化主要表现在金融贸易、金融市场、金融机构的不断国际化和现代化以及现代经济中传统烟囱工业的没落,电子工业的崛起,第三产业的兴盛和科学技术日新月异的进展等方面。世界经济结构的变化,资本输出的大规模增长,使各国经济相互依存度提高。银行要向国际化方向发展,非金融创新不可。

## 三、金融创新种类

1、思维创新。银行要想科学地进行金融创新,首先必须确立一种符合市场经济运行要求的经营理念。(1)市场理念,即应有强烈的市场意识,按照市场经济运行的规则和要求,积极从市场筹措和营运资金,并根据市场要求,不断改进自身的服务。(2)竞争理念,政策性银行的各级经营者,要大胆突破因循守旧的框框,敢于创新,积极开拓新的业务领域,提供优质高效的金融服务。(3)信息理念,政策性银行的各级经营者,要善于及时掌握和充分运用大量而准确的金融信息,以提高经营决策的正确性和有效性,防止和减少经营风险,创造更多的利润,并为社会各界提供更多更好的服务。(4)信誉理念,即在经营过程中要树立起良好的社会形象,取信于广大

顾客。(5)人本理念,各级经营者要善于发现、培养和合理使用各种人才,把人作为管理的根本。(6)效益理念,在经营管理中,始终要以经济效益为中心,力争获取最佳利润收益。

2、业务创新。我国金融体制的改革,从整体上确立了政策性银行在整个金融体系中的重要地位。银行必须成为“百货公司型”的金融企业,按照市场发展的要求,不仅要追求负债业务和资产业务创新,而且要注重中间业务创新。在这方面,西方发达国家的银行已向我们展示了许多成功的经验:如负债业务中大额可转让定期存单、可转让支付命令账户、协定账户、清扫账户、货币市场存款账户及自动转账服务等新业务的推出;资产业务中消费信用、住宅贷款、银团贷款、平行贷款、分享股权贷款及组合性融资的实施;中间业务中信托、租赁、信息咨询、电子计算机网络化服务及担保、承兑、信用签证、票据发行便利、互换业务、期货期权等业务的出现。

3、技术创新。拥有先进的技术和手段,是现代政策性银行取得竞争主动权的一项重要因素。从世界银行业的发展变化看,以电子技术为基础的银行电子化,由于能够大大减少银行业务中支付、转账、会计、汇兑、资料处理等方面所需要的时间和交易成本,已成为银行业现代化的重要标志。为了提高竞争力,有效地开拓金融市场,银行必须从技术创新的角度,高度重视电子技术的应用和普及,不断扩大柜台业务计算机处理的比重,逐步实现存取款、转账、付息、货币汇率计算、信用卡、咨询等银行业务的自动化和网络化。

4、市场创新。作为我国金融业的重要组成部分,政策性银行必须拓展市场领域,力求在经营的深度和广度上具有很大的弹性空间。在拓展国内金融市场时,应当在保持已有优势的前提下,积极突破传统的业务分工,实现全面经营,使市场占有份额在符合政策性、安全性、流动性、盈利性四项基本经营原则的前提下不断扩大。在拓展国际金融市场时,要跟上整个经济对外开放的步伐,积极开展境外金融业务,设立境外分支机构,拓宽引进外资的渠道,积极当好国内企业的业务代理人,最终在国际金融市场上占有一席之地。

5、管理创新。在当前政策性的外部环境和内部条件都不尽完善的情况下,应当从强化管理入手,不断进行管理行为的创新。主要有:完善人事管理机制。建立一套充满生机与活力的人事管理制度,引入竞争机制,做到人尽其才,才尽其用,充分发挥职工的积极性和创造性;逐步试行和推广资产负债比例管理。建立科学的适应市场原则的信贷风险管理机制,诸如评估机制、审贷机制、监测机制和行为规范约束机制等;健全财务管理制度,逐步改变现行的基层行的财务收支办法,逐步下放经费开支权限,建立经济效益和经营成果挂钩的费用管理制度;完善管理监督机制,建立一个科学的、系统的、符合政策性银行运行要求的监督检查体系。

6、组织创新。政策性银行要根据开拓市场领域的需要,在讲究经济效益的前提下,适时在境内和境外建立新的分支机构。

#### 四、金融创新组合

作为金融创新战略管理的重要组成部分,还应引入创新组合概念。

1、概念。创新组合是银行为实现自身的发展战略和目标,将技术创新、组织创新、管理创新有机结合起来,不断推陈出新,以求得企业整体优化的过程。用系统论的观点来看,创新组合是企业系统与所处的市场协调的过程,也是系统内相互促进、相互制约的发展过程。创新组合可以用以下等式形象表示:

创新组合=技术创新+制度创新+管理创新

技术创新是创新组合的核心,它主要包括清算系统创新、业务品种创新、金融工具创新。技术创新是继发明之后,技术扩散之前的一个阶段,美国学者曼斯菲尔德认为,“一项发明,当它被首次应用时,可以称之为技术创新。”也就是说,技术创新是从新产品、新工艺、新设备的构思、研究、开发、生产到首次引入市场或被社会接受的过程。技术创新既是研究、开发过程,又是对与其密切相关的市场因素、制度因素、组织因素等的适应与协调。市场是技术创新的出发点和归宿,创新的过程实质上是不开拓新市场的过程。

制度的含义非常广泛,首先它是一种机构体系,同时又是一种运行过程,它体现了对资源的一种配置方式,包括对劳动、资本、技术甚至信息等生产要素的配置。组织的特点是同质性、集体性和稳定性。制度模式的差异性直接影响对资源配置的效率和效益,先进的适于技术创新的制度模式,可以有效配置科技资源,加速金融机构技术进步,提高经济效益。正是在这个意义上,制度创新成为一个国家宏观调控经济的必要手段,同时也是银行微观优化资源配置的客观需要。

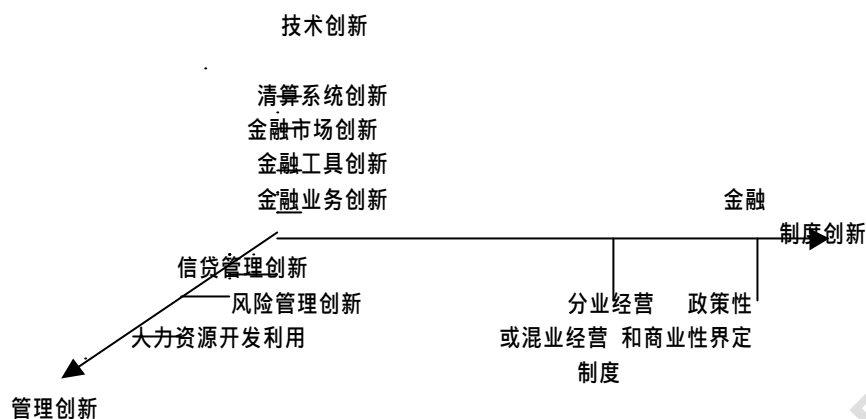
制度创新包含了宏观、中观、微观三个层次,本文重点涉及政策性银行的制度创新这个中观层次。

管理创新主要是指管理模式与管理方法的创新,在中国市场经济体制建立的过程中,体制的转变,带来了一系列新的矛盾与经济冲突,最突出的问题是,在由行政指令型资源配置模式向市场型资源配置模式转变的过程中,如何使企业在市场上处于竞争的有利地位,并以企业内部的优良管理适应这种巨大的转变。管理模式与方法的创新主要是指在市场营销、生产管理、物流管理、人力资源开发与利用、资源运营等方面不断采用新的方式和方法的过程。

#### 2、技术创新与制度创新、管理创新的关联

技术、制度与管理是银行从事经营活动的基本要素,这三者既相互促进又相互制约,构成一个有机的整体。而这三个要素在相互作用中不断发展变化的过程即为企业创新组合。若将三种创新各用一维坐标表示,就构成了抽象的金融系统(参见下图)。





## 五、中西方金融创新的比较

改革开放以来,我国的金融创新有了很大发展,并且涉及宏观、微观等各个领域,从时间上看,也与当代国际金融创新基本同步。但深入考察,我们可以发现,我国的金融创新同西方国家的金融创新仍有较大差别,主要表现在:

1、创新动机差异。西方国家银行创新的动机一般基于两个目的,一是追求利润,从创新中谋利;二是规避管制,增加经营的灵活性。总之,对市场份额和资源的争夺与占有以及利润的诱惑是市场经济体制下金融创新的真正动机。基于此动机,西方国家每推出一项金融创新,都会经过系统的策划和研究,充分考虑其成本与收益、需要的技术条件、市场需求程度、推广的经济规模等。我国金融创新的动因有所偏差,政府对金融创新的宏观动因偏重于社会稳定,忽视金融创新的市场特性。银行创新的微观动机则偏向于在无序竞争中抢占市场份额,出现了许多不计成本甚至负效益的金融创新。

2、创新主体差异。西方国家的金融创新是在市场主体明确的情况下进行,其创新主体是在市场经济下自主经营、自负盈亏的银行。由于自负盈亏,出于竞争和盈利的考虑,银行需要通过创新来扩大竞争优势,增加盈利;由于自主经营,银行能够根据需要及时决策、投入进行金融创新。因此,西方国家银行具有很强的金融创新内在驱动力,它是西方国家金融创新坚实的微观基础。我国金融创新主体不明,银行还没有真正做到自主经营和自负盈亏,优胜劣汰的竞争机制尚未形成,银行缺乏金融创新的外在压力和内部动力,在金融创新方面不够主动积极。这也是我国现有的金融创新多为外部力量推动而成的一个重要原因。

3、创新环境的差异。金融创新需要适宜的金融环境。金融环境包括金融工作环境(如中央银行与政府及银行间的关系、银行相互间的关系等)、经济环境(包括市场的公平竞争)、政治法律环境、社会文化环境、技术环境等等。金融创新至少需要两方面的金融环境。一是金融管制的放松,二是公平竞争的市场。垄断是创新的天敌,只有竞争的市场才能迫使银行进行金融创新;与此同时,只有放松



管制才能使银行的金融创新具有广阔的空间。当代金融创新在 70 年代后进入调整发展时期,与西方国家在 70 年代开始普遍放松金融管制高度相关。

我国金融创新的环境不够理想,具体表现在:

(1)金融体系仍存在一定程度的垄断,四大国有银行无论在机构数量、从业人员,以及资产负债规模等方面都占有垄断地位,不利于金融创新。

(2)金融管制仍相当严重。尽管经过多年的改革,同计划金融体制相比,我国的金融管制已大大放松。但同西方国家相比,我国仍存在比较严格的金融管制,如在利率水平、业务范围、资本市场等方面都存在着严格的金融管制,遏制了金融创新的有效空间。

4、创新效果差异。如果就我国金融发展进程进行纵向比较,我国金融创新效果明显,金融制度、金融市场、金融工具等方面的创新有力地配合和支持了经济体制改革,同时也促进了金融业自身的空前发展。但若同西方国家进行横向比较,我们会发现,我国的金融创新效率还是十分低下的,具体表现为:一是金融创新活动缺乏系统性,使创新成果的优势不能充分发挥。二是金融创新活动缺乏科学性,使金融创新产品的优势无法发挥。三是金融创新缺乏规范性,不按国际惯例办事。

5、技术支撑的差异。当代金融创新深受科技进步的影响,一方面,新技术的运用决定了金融创新的成本;另一方面,新技术的广泛运用又为金融机构的金融创新提供技术保障。目前西方国家由科技进步而引起的技术性金融创新日益代表着国际金融创新的主流和方向,技术进步引起的创新不仅可以取得高收益,而且不会象一般的业务创新那样引发中央银行的再管制。受技术能力和水平的限制,我国的金融创新多为逃避管制型创新,技术性金融创新是我国金融创新最薄弱的环节。

## 第二部分 我国政策性银行实施金融创新战略的必要性

### 一、金融创新战略释义

“战略”是指重大的,带全局性的、规律性的或决定全局的谋划。“战略”一词起源于军事科学,它是同“战术”、“战役”相对应的概念。后来,“战略”逐渐应用于政治、经济、科技和社会等领域,并不断扩大其涵义。金融创新战略可简单定义为一个金融主体为实现特定的发展目标以求特定利益的实现而设计的行动纲领或方案。它主要解决一个金融企业金融创新的基本原则、发展目标和主要规划等银行金融创新活动中带有全局性、根本性、长远性和方向性问题。

制定金融创新战略对一个银行十分重要。正确的金融创新战略,有如银行的指南针,指明发展方向,促进银行形成自己的鲜明特色;对一个金融企业的发展模式、管理体制乃至企业文化体系都会产生相当的影响,正确的金融创新战略,有如银行的发展生命线,利用有限的创新人力资源、技术资源和资金资源、信用资源获得更多的创新收益;正确的金融创新战略,有如银行发展的黏合剂,协调

银行内部各职能部门，向一个共同的、明确的目标不断迈进。

金融创新战略是一个银行经营战略的有机组成部分。随着经济和社会的发展，金融创新战略越来越成为银行经营战略体系中的核心内容，并在很大程度上决定着一个银行经营战略的性质、方向和成败。

## 二、政策性银行实施金融创新战略的必要性

我国为适应市场经济需要,作为经济体制改革中金融体制改革的一个重要成果,我国于 1994 年先后组建了中国农业发展银行、国家开发银行、中国进出口银行等三家政策性银行。三家政策性银行在六年的运行过程中,基本形成了政策性金融管理的体制框架,初步确立了政策性银行在金融体系中不可或缺的地位。在配合国家产业政策的实施,支持基础产业、基础设施、重点建设项目和加强宏观调控职能方面发挥着越来越重要的作用。同时应该看到,由于我国市场经济体制的不配套,有关法规不健全和政府的管制过严,加之政策性银行传统的经营观念,使政策性银行在经营环境、组织管理体制、资金来源与运用等方面仍存在一些不完善的地方及若干不容忽视的问题,有的直接危及到政策性银行的生存。但机遇与挑战同在,当前国内外经济环境所形成的有利条件是政策性银行进行金融创新,求得发展的契机,如西部大开发、债转股和加入 WTO 等。

### (一) 市场经济发展要求经济主体增强自主创新能力。

经过 20 多年的改革开放,我国的经济得到了飞速发展,市场经济初具规模,国民经济运行进入了新的发展阶段,我国的综合实力有了显著提高,但也出现了一些新的矛盾和问题,如阶段性、结构性的供过于求,阻碍了我国经济和社会健康、快速发展。针对这些问题江总书记和国务院在强调扩大内需,进行国民经济结构调整的同时,特别指出要大力推动科技进步,增强自主创新能力,增强经济发展的后劲。由此可见,综合国内还是国际的经济形势,结合知识经济时代的到来,只有增强自主创新能力,才能大大提高我国生产力水平,才能在我国加入 WTO 后的激烈竞争中立于不败之地。

(二) 政策性银行作为特殊的金融企业,自身的市场定位、生存和发展更加需要金融创新。

伴随我国经济体制改革的历程和金融体制改革的纵深推进,我国三家政策性银行在六年来的运行过程中,发挥了统一经营和管理政策性贷款的作用,基本形成了政策性金融管理的体制框架,初步确立了政策性银行在金融体制中不可或缺的地位。在配合国家产业政策的实施,支持基础产业、基础设施、重点建设项目和加强宏观调控职能方面发挥着越来越重要的作用。但是,由于面对经济发展形势和我国市场经济体制尚不健全的情况,政策性银行在六年的改革与发展历程中,在市场定位、经营体制和发展方向等方面已暴露出不少问题和矛盾,并在不同程

度上困扰着政策性银行的改革与发展。事实上,政策性银行的改革与发展过程也是金融创新和深化的过程,历史证明,一个银行自主创新能力越强,就越能得到较好的发展。因此,作为政策性银行作为特殊的金融企业,必须“扬弃”旧的观念、经营方式方法,积极实施多层次、全方位金融创新战略,才能在我国加入WTO后竞争日益激烈的金融行业中,面对挑战和机遇,很好的在宏观调控方面发挥重要作用的同时,不断壮大经营实力,增强市场竞争能力,实现可持续发展的战略目标。

何谓金融的可持续性发展?可持续性发展即银行能有效、健康、稳定、长久地发展。从时间上看,是保持在相当长的时期内持续发展,不是牺牲长期利益的短期性业务扩张;从空间上看,是内部银行收益和外部社会效益的全面发展,不单纯是银行本身的局部发展,不是损害社会整体利益的发展,不是建立在违法违规基础上的发展;从发展类型上看,是内涵式集约型的发展,是资产质量好、人员素质高和科技含量高的稳健发展,不是外延式粗放型的发展。政策性银行作为金融体系的重要组成部分,无论从整个金融体系的安全还是从自身的生存和发展角度,都应实施金融创新战略,实现可持续发展目标。

### (三) 改革开放要求政策性银行运用金融创新战略提高竞争能力

现阶段我国实行的是分业经营、分业管理的金融制度。我国之所以采取这种制度,主要原因不外乎为了减少信用扩张风险、防止资金过多流向证券和房地产等市场而助长投机,导致经济秩序紊乱。但这样做是与国际金融体制改革趋势相悖的。据1998年以来的金融状况显示,对国有银行来说,分业经营、分业管理实际上把它们业务范围限制在一个小的范围,使银行的风险更加集中和扩大。1999年10月,美国国会与行政当局就取消银行、保险和证券业的跨业经济限制的金融改革法案达成妥协,横在美国各类金融机构之间的《格拉斯——斯蒂格尔法》即将全面拆除。这一革命性转变,使外国金融机构可以集银行、保险和证券等全部金融业务于一身。中国加入WTO,外资金融机构的进入,必然会形成对中国金融机构巨大的竞争优势。中美双方不久前签署了关于中国加入世界贸易组织的双边协议,至此中国“入世”基本已成定局,加入WTO后,我国金融业将面临前所未有的巨大挑战,外资银行与中资银行一同构成我国的金融系统,中外银行间的竞争将更加直接、激烈。江泽民总书记在十五大报告中提出了两个值得重视的新概念:“国有经济的控制力和竞争力”。我们认为,这是标志社会主义市场经济体制确定和取得成功的两个重要概念。国有经济是否具有竞争力,这是决定社会主义市场经济成败的最根本的问题,这种竞争力不仅是相对于国内其他所有制经济而言的,更主要的是指要有国际竞争力。即使国有经济取得了对国民经济的控制力,如果我国的国有经济缺乏国际竞争力,在激烈的国际竞争中难以与私人资本相抗衡,社会主义市场经济就很难体现优越性。金融是现代经济的核心,政策性银行是金融

宏观调控市场重要补充,我国政策性银行在走向国际化和面对大量外资银行进入的环境中,提高其竞争力是发展的关键。但中国政策性银行的体制性问题,必定在“入世”后外资银行的冲击下暴露无遗,实际上政策性银行承担了“入世”冲击和自身制度缺陷的双重压力,这在国家开发银行表现得更为突出。开发银行以批发业务为主,其特点是数量大,资金来源以向金融机构市场化发债为主,贷款数额大、期限长,主要以大中型项目和企业为客户,这与零售存贷款业务为主的商业银行有很大的不同。由于外资银行在批发业务方面的明显优势和批发业务低成本、低风险、高收益的特点,批发业务将成为外资银行最先进入的领域,开发银行将首当其冲面临挑战。

(1)在筹资方面,尽管外资银行的人民币存款来源受到网点少的制约,但可以从国际市场和国内金融机构拆借资金,与目前开发银行在银行间市场发债融资形成一定的竞争。而且随着利率市场化,资金供求方式趋于灵活,将影响我国政策性银行资金成本和收益,对资产负债结构匹配提出更高的要求。

(2)在贷款开发方面,外资银行以项目评估的优势,通过银团贷款等方式开展中长期贷款,不仅使其中长期贷款增长较快,也加强了与国内中长期贷款客户的联系,使一些重要行业、新兴产业、龙头企业,成为它们的服务对象和客户。这些也正是开发银行的业务领域和客户。

(3)在风险管理方面,中国的政策性银行起步较晚,更需要在业务发展中以很短的时间完成其它银行几十年建立起来的技能、经验和系统。又由于无法通过经营业务的多元化分散风险,容易积累风险。

(4)在综合银行业务方面,外资银行凭借债券发行承销、资产管理、直接投资、投资银行业务等经验和优势,挤占市场。随着国内资本市场的迅速发展,开发银行信贷业务市场会逐渐收缩,迫切需要拓展新业务,尤其是投资银行业务,而这正是外资银行的优势。

(5)在经营机制和手段上,外资银行所具有的经营理念、营销技术、金融工具、创新能力、电子网络化等优势,是中资银行不可相比的。

#### (四) 我国西部大开发战略要求政策性银行金融创新

为加快中西部地区的发展,建立我国经济新的增长点,党中央、国务院于1999年提出了西部地区大开发战略,西部大开发尤其需要政策性银行的大力支持,但同时给政策性银行的发展带来了机遇与挑战。一方面,西部大开发战略是国家宏观经济政策战略目标,身负国家宏观调控功能的政策性银行,对积极加大对中西部信贷支持力度责无旁贷,但结合西部地区项目的近期投入大,远期见效益的特点,对本来资产质量就不好的政策性银行,造成了困难。另一方面,政策性银行可利用这一时机,提出新办法、新路子,进行适度的金融创新,找到确保

资产安全和支持西部大开发的结合点，推动政策性银行的发展。

### （五）金融创新是政策性银行的特殊金融功能和自身发展的必然要求

理论界的困惑。在我国研究生教科书上，理论界权威人士认为，国家政策性银行是“向消费者收取一定费用的准公共产品”；认为“政策性投融资不同于无偿拨款，也不同于商业性投融资”；“并不完全脱离市场，而应以市场参数作为配置资金的重要依据，并对市场的配置起补充调整作用”；辽宁大学著名学者白钦先认为，政策性银行“是财政与金融、宏观与微观、直接管理与间接管理、看得见的手与看不见的手、有偿与无偿的结合体”。但是，都没有具体的指导和明确的发展方向。即在实际操作中，要做到理论目标，仍存在相当的困难，还需要极其艰苦的探索。因此，这一理论与实际上的矛盾，首先反映在政策性银行的职能和自身发展的矛盾上。

1、政策性银行的职责。构成我国政策性金融机构的三家银行分别承担不同领域的宏观任务，他们的职责分别为：国家开发银行的主要职责是：集中必要的资金和力量保证国家重点建设，支持国家的基础设施、基础产业，扶持支柱产业的发展；中国农业发展银行的主要职责是：承担国家粮、棉、油等主要农产品的储备，农副产品的合同收购，农业经济开发及扶持贫困等方面的农业政策性贷款；中国进出口银行的主要职责是：为大型成套设备进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信贷提供贴息及出口信用担保。因为中国农业发展银行和中国进出口银行信贷投向单一，而且在信贷规模和信贷活动涉及的广度上都远远不及国家开发银行，所以本文主要以国家开发银行作为分析研究对象，来探讨政策性银行信贷风险的特征及防范化解对策。

#### 2、政策性银行与商业银行的主要区别

商业银行的经营目标是追求自身经济效益的最大化。政策性银行的经营目标是在实现国家特定政策的前提下，做到“保本微利”，自我发展。

商业银行主要依据市场的需求自主安排经营活动，并通过经济利益的约束和驱动来进行业务调整。政策性银行主要依据国家一定时期的经济发展政策、产业政策，并在遵循市场及经济效益的前提下开展活动。

资金的来源与筹措，商业银行主要按照市场的原则来吸收存款和组织资金来源。政策性银行要依靠政府的信誉和财政信用等方式筹措资金。在资金运用上，政策性银行贷款对象主要是那些投资期较长的固定资产项目，其贷款项目多是一些商业银行不愿或无力承贷的风险较大、经济效益较差且规模巨大的政策性项目。

贷款对象的评审与选择。商业银行主要根据市场变化自主地评审与选择项目，政策性银行主要依据国家特定的经济政策、产业政策进行评审选择。

### 3、我国政策性金融发展中存在的主要问题

我国政策性金融机构自1994年建立以来,在配合国家产业政策的实施,支持、推进基础产业、基础设施和重点项目建设,以及加强宏观调控等方面发挥着越来越重要的作用。然而我们必须清醒地看到,我国政策性金融在发展中经历着许多艰难与困苦,面临着诸多的矛盾与问题。这些矛盾与问题正困扰着我国政策性金融的进一步发展。

#### (1) 政策性金融主体性质的定位发生偏差

关于政策性金融主体的性质已由国务院的有关文件作了明确的规定,它是“独立法人”;“实行独立核算、自主、保本经营、企业化管理”。然而在实践中却过于强调“三自一保”(自主经营、自担风险、自我约束和保本微利)的经营机制。既然强调政策性金融机构是独立法人并实行独立核算,为什么在强调自主经营、自担风险、自我约束的同时只追求保本微利而非经济利益最大化?!这显然是一种权利与义务不对称的表现。政策性金融机构性质过分偏向“独立法人”——企业而远离这种企业的“政策性”;其结果是淡化了政策性金融机构的政策性特征,从而又模糊了其与商业性金融机构的应有区别,阻碍了原国有专业银行真正实现向商业性银行的转型,同时也损害了政策性金融机构自身的健康发展,使自身陷于迷茫困惑的窘境。

#### (2) 政策性金融主体的资产与负债失衡

作为政策性金融机构主体性质定位偏差的必然结果之一,是其资产与负债难以达到均衡与稳定。这种失衡突出表现在:

首先是总量失衡。

政策性金融机构过分趋近企业而偏离政府财政,导致财政性拨款和贷款渠道的梗阻甚至断流。而其一般不被允许直接吸收社会闲置资金的限制,更使筹资渠道变得单一,最终不得不主要依靠向商业性金融机构发行债券和向中央银行借款来融资,资金来源过分依赖中央银行贷款。1996年底,农发行向人行借款余额高达6096.92亿元,占其资金来源的比例高达88%。政策性资金来源过度依赖中央银行,不利于宏观调控和稳定通货,势必形成事实上的资金总量不足和政策制约的双重矛盾。与此同时,由于我国尚处于社会主义初级阶段,基础产业、基础设施等政策性项目的建设需要政策性金融的强有力支持。政策性金融资金供给的有限性与不稳定性,难以及时有效地满足政策性产业、项目快速发展所形成的对政策性金融资源的刚性需求。

其次是期限结构失衡。

国家政策性产业和项目的投资建设,往往不仅资金数量巨大而且建设期限较长,政策性金融机构向中央银行和商业性金融机构的借款等负债却一般表现为资

金使用权的短期性获得。政策性金融资源投放的长期性与来源的短期性矛盾及其尖锐化,导致资产与负债在期限结构上的失衡。

最后是收益与成本的失衡。

政策性金融资源流入的产业和项目一般是具有明显外部间接净正效应但其内部直接经济效益相对较低的准公共产品,因而政策性金融机构的资产收益往往较低,有时甚至出现负收益,这是由政策性特点所决定的。与此形成强烈反差的是,实践中政策性金融机构负债渠道单一,不得不主要依靠向中央银行借款和向商业性金融机构融资,从而形成其负债的高成本。资产低收益与负债高成本的严重失衡,正威胁着我国政策性金融机构的生存与发展。

### (3) 政策性银行组织体系仍不完善。

目前我国只建立了中国农业发展银行、中国进出口银行、国家开发银行三家政策性银行机构,政策性金融业务刚刚起步,组织体系尚不完善,涉及业务范围相对狭窄,以致政策性金融的功能没有充分发挥。从政策性银行的组织结构看,农发行的分支机构基本普设到县,国家开发银行的分支机构设立到主要省会城市,但分支机构尚不健全。而进出口信贷银行未设设立分支机构。借鉴国外经验,结合我国国情,我们认为,只设一家总行的组织模式值得商榷,因为我国地域辽阔,与其他国家政策性银行的业务相比具有业务量较大且相对分散的特点。同时,地区经济发展差别较大,既有东西部经济发展的差距,也有沿海、沿江与内地经济发展差别。此外,现行的代理制是一种行政式的、垄断式的代理,各贷款单位和代理行在自身利益驱动下,加之约束机制不健全,委托代理双方不可能在平等互惠的基础上以契约方式对委托业务共同进行管理,只在北京设总行的组织结构显然不符合我国的国情,不利于政策性银行功能的发挥。

### (4) 政策性银行资本金严重不足。

如中国进出口银行1994年4月成立时的注册资本金为33.8亿人民币,其中包括25亿人民币和1亿美元,计划由财政分5年拨付到位。截至1995年底,财政实拨10亿人民币,与当年130亿美元(折合人民币约1000亿元)的资产额相比,资本只占资产总额的1%。如农发行94、95年两年共纳税50亿元,财政部虽明确农发行营业税是照章纳税,全部返还用于补充资本金,但仍欠拨退税40亿元。很显然,这种名义资本金并非真正意义上的注册资本,并非《巴塞尔协议》规定的“核心资本”。资本金的不足,已成为政策性银行进一步拓展业务的主要障碍。从上述资金来源不难看出,由于财政、金融、投资体制改革尚不配套,我国政策性银行没有以财政信用为基础筹措社会闲置资金,政策性银行自建立后基本上一直是游离于财政信用之外,导致政策性筹资渠道过于单一,过份依赖向商业性金融机构硬性发行金融债券来开展业务的被动局面。

发行债券问题诸多。我国政策性银行特别是进出口银行和开发银行,主要是通过发行金融债券来解决其资金不足的问题。1995年进出口银行发行国内债券57亿元,占其当年信贷规模的95%。这种过于依赖发行债券的融资方式存在诸多弊端。首先是资金筹措存在一个时滞问题。其次,现行金融债券利率低于调整前同等期限的贷款利率,银行购买金融债券与自营发放贷款相比效益较低,而且,金融债券发行时间迟于国库券,收益较国库券低,且金融债券变现能力差,因而降低了金融债券的购买力。

#### (5) 资金运用中存在的主要问题。

从三家政策性银行的营运情况来看,目前普遍存在信贷资产结构单一,贷款质量明显偏低,挤占挪用现象较为普遍,风险程度较高。导致目前政策性银行贷款质量不高的因素是多方面的:首先,几家政策性银行大多是先划转业务,后组建总分行,资产划转中存在问题较多,底数不清。同时,政策性银行的贷款项目多是社会效益较好,直接经济效益不明显,贷款期限较长或风险较大的关系国计民生的基础产业和基础设施,这是导致政策性银行信贷资产质量不高的客观原因。其次,我国目前虽已成立了三家政策性银行,但至今仍未制定出相应的政策性金融法规,使其经营活动缺乏法律依据,导致挤占挪用政策性银行贷款,随意干预或变更政策性银行经营活动的事情时有发生。再次,将政策性银行的贷款视同财政资金,导致政策性贷款难以收回。此外,从目前我国政策性银行运行的动力机制与约束机制来看,一方面,我国政策性银行的主管部门太多,除国务院作为最高决策主体外,中国人民银行、财政部、国家计委、国家经贸委、农业部、国内贸易部,以及由这些部门联合形成的政策性银行管理或协调部门都可对其运营产生影响与进行干预,导致政策性银行的自主权极为有限,很难在确定的业务范围内自主选择贷款对象,最终无法实现其政策性与保本微利性的经营目标,丧失其健康发展的内在动力。另一方面,政策性银行内部约束机制也不健全,政策性银行贷款方式多为信用贷款和担保贷款,抵押贷款比例不大。一些贷款企业之间相互担保,形成事实上的担而不保。政策性银行回收的贷款本息中,有一部分是企业用政策性银行贷款拨付的资金偿还的,这也是银行实行“收贷挂钩”所产生的结果。

### 三、实施金融创新战略是政策性银行发展的唯一出路

如前所述,从国家严格管制和自身存在问题看,政策性银行不可避免地存在巨大的金融风险。无论是国家、中央银行还是政策性银行本身,都不愿意看到我国政策性银行陷入危机并引发整个金融系统的危机,而解决这一问题的唯一出路就是实施金融创新战略,通过国家的金融体制、金融制度创新和政策性银行本身的金融创新,坚持市场经济原则,将政策性银行办成能够“自求平衡、自担风险、自我发展”的真正的银行,不能仅仅作为财政“柜台”;其次,顺应我国产业结构升



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](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库