政策性金融研究文献综述

王伟

(辽宁大学国际金融研究所, 110036)

内容提要: 现代金融制度体系中自始至终存在着政策性金融与商业性金融这两大相互对称、补充与完善的金融族类。政策性金融学也是一门新兴而亟待构建的发展中边缘学科。为此, 本文从政策性金融的内涵和机构定位、政策性金融功能、政策性金融与商业性金融的区别和联系、政策性金融的政策性与盈利性和效益性关系、政策性金融机构与商业性金融机构业务摩擦与竞争、政策性金融存在的必要性与发展前景等方面, 对国内外关于政策性金融理论研究的文献进行了比较全面系统的概述。

关键词: 政策性金融 理论研究 文献综述

政策性金融与商业性金融既有不同质的规定性、又是密切联系的相互对称的两大金融族类, 在一国金融体系中, 只有同时存在政策性金融机构和商业性金融机构, 才是完善的、和谐的金融制度。尽管政策性金融业务一直存在, 但从学术理论上专门系统地研究它却为时不久, 所以政策性金融学也是一门新兴而年轻的发展中的学科, 有许多重大的理论问题亟待探究, 迄今为止, 国内外学者对政策性金融及其相关问题进行了大量的研究, 理论观点纷呈。

一、关于政策性金融的内涵和机构定位的研究

国内外对政策性金融的概念尚缺乏系统的全面的研究, 对政策性金融也有多种称谓, 如国家金融、政府金融、制度金融、特殊金融、财政投融资等。白钦先(1998)从作为商业性金融对称的角度来定义政策性金融的内涵, 即指在一国政府的支持和鼓励下, 以国家信用为基础, 严格按照国家规定的范围和对象, 以优惠的存贷利率或条件, 直接或间接为贯彻、配合国家特定经济和社会发展政策而进行的一种特殊性资金融通行为。它是一切规范性意义上的政策性贷款、一切带有特定政策性意向的存款(如住房储蓄、社会保障保险存款)、投资、担保、贴现、信用保险、存款保险、利息补贴、债权债务重组、外汇储备投资等一系列特殊性资金融通行为活动的总称。政策性、优惠性(不仅表现为利率的优惠, 还包括贷款的可得性)、融资性和有偿性是政策性金融的主要特性。曾康霖(2004)认为, 政策性金融相对于商业性金融而言, 一般是指由政府政策导向按政府的意图进行的融资活动。其实质是政府对金融活动的干预。赵海宽(1993)、王伟(1996)从政策的政治属性角度理解政策性金融的含义, 认为政策性银行业务, 准确地说, 应是一种政治性银行业务。武士国(1997)认为, 政策性金融属于国家干预调节经济的范畴, 就资金的供给和融通而言, 政策性金融实质上是一种资金政策差别管理。余汪顺(2001)认为, 政策性金融是指政策性金融机构依据国家有关政策从事的资金配置活动等经营行为及其金融活动所体现的关系。王辰(1998)从政策目标的角度, 认为政策性金融是指以实现一定的政策目标为目的的政策或其他公共组织和金融制度、体系及其相应的业务活动。在把产品分为公共物品、私人物品和准公共物品三大类的基础上, 认为既然政策性金融以政府政策为目标, 不以盈利性为目的而又要求有偿使用, 则政策性金融的主要作用方向应当是准公共物品。中国国家开发银行的研究成果(2004)认为, 政策性金融和开发性金融都是实践的产物, 前者是财政的产物, 后者是市场建设的产物, 能力潜力大于前者, 其作用也在逐步扩大, 开发性金融是政策性金融的深化和发展。中国社科院金融研究所在其最近的一篇研究报告《开发性金融与国家开发银行战略研究》(2005)中认为, 一个完备的政策性金融体系应当包括开发性金融、支持性金融(从事进出口、中小企业发展等融资)、补偿性金融(从事农业和农村部门发展融资)和福利性金融四个组成部分, 其中,

开发性金融是政策性金融的主要构成部分。

在对政策性金融机构的一般定位研究上，国内学者基本上形成了共识，即充当政府实施宏观经济调控的重要工具之一。白钦先、曲昭光（1993）、白钦先（1998）的权威解释是，政策性金融机构系指那些由一国政府或政府机构发起、出资创立、参股、保证或扶植的，不以利润最大化为其经营目标，而是专门为贯彻、配合政府特定社会经济政策或意图，在法律限定的业务领域内，直接或间接地从事某种特殊政策性融资活动，从而充当政府发展经济、促进社会发展稳定、进行宏观经济调节管理工具的金融机构。政策性金融机构既不同于中央银行，也有别于商业性金融机构，呈现出五大特征：由政府或政府机构出资创立、参股、保证或扶植；不以追求盈利或利润最大化为经营目标；具有特定而有限的业务领域和对象；遵循特殊的融资原则；依据某种特定的法律法规。政策性金融机构属于专业性金融机构，但并非所有的专业性金融机构都是政策性金融机构；政策性金融机构几乎都是政府金融机构，但政府金融机构并不限于政策性金融机构。余汪顺（2001）认为，应从政府管理职能的延伸、商业金融职能的分化、资源配置职能的内在要求和社会服务职能的需求等四个方面认识政策性金融的职能定位。王廷科、薛峰（1995）认为，对于政策性金融机构的识别和范围界定来说，实质性的标准有两条，即一为政府所有和控制，二是开发性或政策性很强的专业性金融机构，二者缺其一都不能称为政策性金融机构。只有同时具备政府性、开发性（或政策性）和专业性条件的金融机构才能划定为政策性金融机构。

二、关于政策性金融功能的研究

在政策性金融功能的研究方面，白钦先（1998）系统而深入的开创性理论研究，在国内外居于领先的地位。他着重而全面地阐述了政策性金融的特有经济金融功能，将政策性金融的功能概括为一般性功能和特有功能。一般性功能是指政策性金融具有与商业性金融相同或类似的功能，即金融中介功能，所不同的是政策性金融一般不接受活期存款，因而一般不具备派生存款或信用创造功能；特有功能是指政策性金融区别于商业性金融而具有的个性功能，主要包括六大特有功能：直接扶植与强力推进功能，逆向性选择功能，倡导与诱导性功能，虹吸与扩张性功能，补充与辅助性功能，服务与协调功能。此外，白钦先（2002）进一步强调，政策性金融还具有健全、完善与优化一国的宏观经济资源和金融资源配置调节体系与功能的“一石二鸟双优化”功能。白钦先（2002）在总结百年金融变迁时指出，政策性金融的广泛发展和其特有的社会经济金融功能的凸显，是过去一个世纪以来金融的一大变迁。

此前，白钦先、曲昭光（1993）对政策性金融机构职能的分析，实际上是对政策性金融功能的初步研究，即把政策性金融机构的职能分为一般性职能（金融中介职能）和特有职能（包括倡导性职能、选择性职能、补充性职能和服务性职能）。随后，国内许多学者所阐述的政策性金融机构的职能实际上也都指的是政策性金融的功能；除承认共有的信用中介职能（功能）外，着重阐述政策性金融的特殊职能（功能）。例如，卿淑群（1999）认为政策性银行除具有上述特有职能外，还具有承担社会功能的社会性职能；王廷科、薛峰（1995）、范恒森（2000）认为，政策性金融机构或组织具有填补资本市场空缺，执行政府经济政策和倡导性三个特有的政策性经济职能；刘士堂（1998）认为，政策性金融具有公平分配职能，示范和诱导职能，异向配置资源的职能（即异市场方向配置社会资金的职能，表现在资金运用上的弥补性和调控性两方面）。丁孜山（2001）认为，政策性银行的特殊职能主要表现在行政功能方面，包括直接扶持性、政策导向性和补充辅助性三种特殊职能。黄才伟（2002）认为，从政策性金融职能（功能）的角度而言，在经济发展初期、中期或起飞阶段，政策性金融主要是发挥其直接扶植与强力推进职能以及引导性职能；在经济发展后期或成熟阶段，则是主要执行补充性职能。当然即使在前两个阶段，政策性金融的补充性职能依然存在，只是此时它并不扮演主要的角色而已。

此外，郭刚（2002）认为，政策性金融机制具有三个独特的功能，即协调补充功能、调节诱导功能和均衡发展功能（指政策性金融机制在促进投融资项目内在成本与收益、外部成本与收益、项目总成本与总收益趋于均衡，优化经济结构，从而促进整个社会经济均衡发展方面的功能）。瞿强（2000）在研究日本财政投融资时认为，政策性金融还具有景气调整 and 资源配置两大功能。龚明华（2004）把政策性金融功能概括为四个方面：促进重点产业和新兴产业的发展，产生诱导效果，强化民间金融机构的竞争能力，对民间金融机构的补充。刘朝明、张衡（2003）认为，政策性金融的基本功能有两种：投资补偿功能（包括投资方向补偿、投资规模补偿和投资结构补偿三种运作方式）和信用补偿功能（包括间接信用保证、直接信用担保两种运作方式）。张炜（2004）认为，政策性金融机构不以盈利或利润最大化为经营目标、经营风险大、资产流动性差的特点，使其具有不同于商业银行的多种功能：政策性功能，诱导性功能，区域经济梯度整合的功能，补充性功能。刘世伟（1994）认为，政策性银行在其职能方面的特点是：主要以委托方式通过商业银行代办具体业务，少设甚至不设分支机构；一般不接受商业银行业务；与商业银行在职能上的最大差别就是不参与信用创造，不供给货币，不派生存款。只有承认这些，才能避免政策银行商业化。

国外对政策性金融功能作用的研究主要集中在日本，并从 20 世纪 80 年代中后期才逐步盛行，这一方面是现实中金融改革的需要，另一方面，也是受了信息经济学发展的影响。在日本对政策性金融功效的传统见解中最具代表性的研究是小椋·吉野等（1984）作出的，他们最早提出了政策性金融的主要功能是结构调整功能。在日本最早提出政策性金融诱导（功能）效应的，是东京大学的日向野（1986），此后，堀内·大滝（1987）、堀内·随（1994）、花崎·蜂须贺（1994）、福田（1995）等，从信息产品的特点、信息不对称角度，对开发银行融资的诱导效应进行了大量的实证研究。关于政策性金融和社会资本形成的关系，目前在日本意见也不尽一致，实证研究过程中也存在着很多技术上的困难。日本大多数研究者，包括相关的政府部门认为，社会资本形成应是政策性金融（财政投融资）的最重要功能之一。对这一题目较为专门的研究主要有：庄司正义（1991）、油井雄二（1994）、吉田和男·小西砂千夫（1996）等。

三、关于政策性金融与商业性金融的区别和联系的研究

关于政策性金融与商业性金融的区别，早在 20 世纪 90 年代初，白钦先（1990）就从政策性银行与商业银行在金融体系中的地位、性质与目标、职能与运行机制、融资原则、种类多少、资金来源渠道与结构、资金运用渠道与结构、在宏观经济金融控制调节中的地位与作用、与中央银行及政府的关系、经济属性等不同的层次、角度进行了比较研究。在我国三大政策性银行组建初期，有一种观点（王廷科，1994）认为，政策性银行与商业性金融机构之间的界限不在于盈不盈利，而在于资金来源不同，不同的资金来源决定了它的经营目标和方式不同。近年来，国内学者对政策性金融与商业性金融二者进一步作了一些基本的比较研究。如，白钦先、王伟（2004）主要从资源配置主体与目标、业务宗旨、运行机制、资产与负债结构等方面对二者进行了比较研究。朱英刚（2004）从运行主体的性质、信贷资金的运动方向和对国民经济的作用效果上，对我国政策性与商业性金融运行机理的特殊性进行了探讨。

在政策性金融与商业性金融相互关系的研究方面，白钦先、曲昭光（1993）认为，政策性金融机构与商业性金融机构均是法律地位上平等的独立法人机构，前者虽享有某些优惠待遇，但无凌驾于后者之上的权利。在整个金融体系中，二者尽管都是不可缺少的构成部分，但商业性金融机构居于主体地位，政策性金融机构处于次体地位，是前者的必要补充和辅助性力量，从而二者形成主辅、互补而非替代、竞争的关系。在二者的业务联系上，许多政策性金融机构的业务方式是间接的，即通过商业性金融机构转贷给最后借款人；某些专门的政策性金融机构在事实上成为该专门领域的商业性金融机构的“最后贷款人”。

20世纪90年代末期以来,白钦先(1998、2002)明确地将金融分为商业性金融与政策性金融两大族类,并将政策性金融提升到与商业性金融对称、平行与并列的地位。他认为,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,而就某一特定领域来说,则政策性金融更可能是主体或主角而非配角。白钦先、崔晓峰(2001)认为,应注意政策性金融定位的原则性与灵活性的有机结构,在市场经济不很发达的地区或经济领域,应把政策性金融定位在主导角色上;在市场经济比较发达的地区或经济领域,资源配置的主体仍然是商业性金融。胡炳志(2003)认为,政策性金融机构作为一种准公共产品,其纯公共产品和纯私人产品的成分的相对大小决定其性质的变化,当政策性金融中私人产品的成分比重占绝对优势地位时,其性质就会发生变化,成为一种商业性金融机构,也即意味着政策性金融机构的使命完成。

德国复兴信贷银行董事长 Hans Reich (2002)认为,(政策性)开发银行与商业性银行之间是相互合作而非竞争的关系;开发银行应该主要致力于社会福利事业(general welfare),而不能像私人商业银行那样只追逐利润。一个健康的开发银行应是商业银行的伙伴而不是竞争对手。重要的是,开发银行的运作是为市场提供支持而不是与市场经济背道而驰。一个健康的开发银行不能只分析其市场地位,应该针对市场机制的盲域不断发掘新的市场机会。

四、关于政策性金融的政策性与盈利性、效益性关系的研究

国内关于政策性金融机构的政策性与盈利性、效益性关系的争论,可概括为两种观点(李岚,2004):一种观点认为,政策性金融业务是非盈利或低盈利的,亏损是正常的,而且其最终责任由政府承担——这是政策性金融区别于商业性金融的最重要特征;讲效益、讲盈利很大程度上意味着不能按照国家产业政策很好地履行政策性职能。另一种观点认为,政策性银行本身仍然是银行,也要讲经济效益、讲管理、讲风险,要按市场方式和金融规律运作——政策性银行不以追求利润最大化为目标,但也不能一味地亏损而成为国家的负担。事实上,对这一问题的争论不仅困扰着我国政策性银行今后的生存、发展与改革方向,也在相当程度上反映出我国金融体制改革已步入了一个关键的实质性阶段。

王廷科、薛峰(1995)认为,政策性金融机构在行为特征上必须依据政府宏观决策和特殊的法规行事,以社会经济效益为目标,而不能自主地参与市场竞争和以追逐利润为目标。这种行为特征体现在其投融资活动中,就是特定和专门化的资金投向,高风险低效益的贷款,持有几乎没有报酬的企业股票等。胡炳志(2003)认为,政策性金融机构在本质上是排斥盈利性动机的,否则就很难从客观公正的角度来保证其公共利益目标的实现;而且,政策性金融机构作为政府的垄断金融机构,它们对私利的追求势必会导致金融市场机制更大程度的扭曲,造成更严重的市场失灵。

张洪民(2003)认为,尽管政策性银行一般都以“保本微利”为目标,但“政策性”职能决不排斥也不应该拒绝盈利。盈利是资源配置合理的基本表现,政策性不等同于“特殊政策”和财政补贴,更不是“天上掉下的馅儿饼”,不讲效益的资金运用会变成政策性银行的负担,这种负担积累到一定程度,不仅会使政策性银行自身难保,而且会给国家财政留下沉重的负担。白钦先、王伟(2004)认为,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。例如,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。但是,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,在这个领域内,政策性金融的非主动竞争性盈利及其多少都是合理的。

在国家开发银行的一篇研究报告(2004)中,把世界上的政策性银行归纳为两种模式:一种以财政融资为基础,运用财政性资金实现财政目标,以低成本甚至无偿资金支持;

另一种是以信贷融资为基础，依靠国家信用和一定的财政支持在市场融资，运用信贷融资的规则实现政策目标。他们认为，在政策性与盈利性关系问题上争论不休的症结，就在于人们把两种模式的政策性银行混淆了。很多人按照财政融资的模式来要求和衡量以信贷融资为基础的政策性银行，这就势必超出信贷融资基础去实现财政政策目标，以财政融资的方法侵蚀信贷融资，损害资产安全。

韩国产业银行的国际顾问 David B. Warner Jr (2000) 认为，政策性目标固然比盈利性目标重要，但盈利性是对一个金融机构的约束，也是一个银行成功的标志。没有盈利，银行就没有约束，业务就无法运转。如果盈利性目标完全从属于政策性目标，就很难对政策性银行进行评价，政策性目标也难于实现。

五、关于政策性金融机构与商业性金融机构之间业务摩擦与竞争问题的研究

白钦先(1998)认为，政策性金融同商业性金融间的竞争加剧，主要是发达国家的问题。随着发达国家经济与社会发展总体层次和水平的提高，形成国内资金总供给大于总需求的局面，使商业性金融机构纷纷涌向传统上是政策性金融的业务领域；在金融自由化的条件下专业化银行业务制度有综合化的趋势，利率也逐步自由化，使政策性金融与商业性金融间的利差缩小，更加剧了二者之间的竞争与摩擦。在新形势下，政策性金融确实面临商业性金融在利率和业务领域方面的竞争，但这是商业性金融主动同政策性金融相竞争。这种情况未必不是好事，它表明一国经济与社会发展总水平的提高，以及某些在传统上是应由政策性金融给予特别扶植的领域的长足发展与进步，也表明在新的条件下，对政策性金融运转方式的某种挑战和向更高级化发展演变的要求，但丝毫不意味着政策性金融应该消失或被取消。针对我国政策性银行存在商业化倾向的观点，白钦先(2003)认为这种说法不规范、不确切，事实上是政策性金融以政策性金融业务为主，兼营某些与其业务相关的、延伸的、有限的商业性业务；而且这种兼营的业务种类与规模比例上大都有较严格的限定，都没有超越以政策性金融为主的界限；并且这种限定都是最高立法当局从公共或国家利益权衡决定依法授权进行的，不是政府某部门或政策性金融机构出于自身部门利益任意决定而为的。

白钦先、郭刚(2000)，白钦先、薛誉华(2001)认为，由于我国政策性金融主体性质的定位发生偏差和不准，“独立法人”性质与“保本微利”经营机制这种权力与义务的不对称，使得政策性金融机构职能扭曲，过分偏向前者即强化“商业性”业务而淡化了“政策性”业务，从而模糊了其与商业性金融机构的应有区别。何德旭、姚战琪(2005)认为，在我国，政策性银行（特别是国家开发银行）由于出现了加大市场化开发步伐的趋势，在业务经营中开始引入商业化规则，这样，在效益较好的长期信贷领域，政策性金融机构与商业性金融机构就开始发生一定程度的竞争和摩擦。白钦先、王伟(2002)认为，透过现象看本质，这实质上是一个改革的方法论问题，原因就在于政策性金融立法的滞后性和商业性金融机构处于转型变革之中的本能反应。关于我国政策性银行立法工作迄今迟迟不能出台的原因，吴晓灵(2003)指出，这主要是因为，在经营宗旨上三家政策性银行都有利润动机和向商业银行转化的倾向，因而不愿意在法规上体现不以盈利为目的，不与商业银行竞争的宗旨，不愿在业务范围上受太多限制。她认为，必须把政策性银行办成真正的政策性金融机构，真正体现政府经济政策取向，不以盈利为目的，不能与商业银行竞争。凡是商业银行愿意放款的项目，政策性银行要退出；凡商业银行不愿做，但能收回本金的项目政策性银行必须去做。

曾康霖(2004)认为，我国政策性银行与商业银行之所以会出现竞争与摩擦，不仅是由于政府政策未到位，而且管理层也不接受把它当做政策性金融机构来对待，才出现了按商业化、市场化运作的趋向。迟智广(2001)认为，由于政策性银行与商业银行尤其是四大国有商业银行有着最本质的相同点，即都是国有的性质，难免使两者在业务区分的界限上混淆不清，进而导致了奇怪的竞争现象。秦勉(2001)把政策性银行同商业银行之间的业务摩擦与

竞争定义为政策性银行的异化,包括政策性银行在完成其使命任务之前和之后对其预定目标的偏离两种形式的异化。我国政策性银行正面临前一种形式异化的危险,其原因是政府扶持不足、政策性目标缺乏细化和“工作成绩”定义不完善等的激励不相容。刘世伟(1994)认为,政策银行与商业银行在业务分工方面应当形成协作关系,即政策性业务与经营性业务的整体战略配合。政策银行与商业银行在业务分工中,实际上形成一种“啃骨头”与“吃肉”的关系,两者的协调配合,使社会资源配置更趋合理。两者之间形成业务上的相互补充关系,而不是竞争关系。褚伟(2004)认为,政策性金融的建立仅仅是代表了国家金融垄断的退让意愿,对政策性金融进行严格的行为限定、限制才是使其发挥有效作用的关键。否则,正是由于政策性金融具有的信息比较优势,会使政策性金融行为在最具有竞争性收益的领域产生政策性金融“竞争占先”的效应。

清泷信宏(2003)认为,日本银行盈利能力很低的一个原因就是,这些银行还要和政府的金融机构(政策性金融机构)进行竞争。国际清算银行2001年年报指出,日本银行业盈利水平低下的一个重要因素是“来自政府金融机构的激烈竞争”。阿尼尔·卡什亚普(Anil K. Kashyap)(2003)认为,不仅日本的银行业面临着来自政府金融机构(尤其是邮政储蓄系统,以及政府住房贷款公司等)的不平等竞争这一更为严重的问题,而且保险公司同样面临来自政府金融机构的激烈竞争,其主要的竞争者是邮政人寿保险公司。它们妨碍了私有部门的公平竞争。并认为,如果要使日本银行业增加盈利水平,必须对政府金融机构进行限制。这一点在日本国外已经受到广泛认同,国际货币基金组织2002年国别报告对此做了更加深入的分析,指出“不合格银行的退出和政府金融机构缩减规模是改善银行盈利水平的必由之路”。德国复兴信贷银行董事长Hans Reich(2002)认为,保证(政策性)开发银行不与商业银行竞争的唯一选择是,对开发银行的免税、不分红和政府债务担保下的融资便利。开发银行应该由国家所有(但这并非取消私人部门的部分参股。然而,私人股东的参与不能影响开发银行的宗旨)。

六、关于政策性金融存在的必要性与发展前景的研究

在政策性金融及其组织形式产生和发展的理论依据研究方面,白钦先(1987)认为,政策性金融机构作为现代金融体系中两翼(政府政策性银行和各类非银行金融机构)的一部分而必然存在。白钦先、曲昭光(1993)从市场机制的缺陷和马泰效应以及实现经济资源配置的社会合理性的角度,论述了设置政策性金融机构的理论依据。在20世纪90年代后期,白钦先(1998)首次将政策性金融提高到国家经济金融发展战略选择和经济学金融学基本要素的高度,并从政策性金融的经济金融学涵义出发,系统论述了政策性金融的理论依据。白钦先(2002)认为,政策性金融绝不仅仅是市场经济发展中的一种暂时性的例外,绝不仅仅是一种特殊性质的金融机构而已,它的产生与发展是市场缺陷、资源配置主体(宏观主体与微观主体)和资源配置目标(经济有效性与社会合理性)错位与失衡的必然结果,它是市场性与公共(产品)性、财政性与金融性、微观性与宏观性、有偿性与无偿性、直接管理与间接管理、市场缺陷与政府干预的巧妙结合体与统一,它的产生与发展,在从根本上和整体上优化了一国的宏观经济调控体系的同时,也优化了一国的宏观金融调控体系,凸显了“一石二鸟双优化”的功能。政策性金融在贯彻与实现国家宏观经济金融战略、社会发展战略、对外经济金融战略和政治与外交战略目标,维护国家资源安全、经济安全和提高国家国际竞争力等方面,比商业性金融更为直接、更为强而有力,从而更为有效。在政策性金融未来发展的问题上,白钦先(1997、2003)认为,尽管随着各国经济与社会向更高层次发展,政策性金融的种类、业务方式和运作范围与领域可能有种种变化,但它的基本机制与功能将长久存在并发挥作用。在当代,政策性金融的战略地位与不可替代的巨大作用更为凸显。中国比发达国家、其他发展中国家和转型国家更加需要配套的实力强大的政策性金融。

张杰(1998)认为,从世界范围看,不管在理论上是否已作出充分的解释,金融功能在

现实中早已被分解成两个层次：市场激励功能和政府引导功能。前者对应的是商业性金融机构，后者对应的是政策性金融机构。进一步看，前者生产私人金融物品，后者生产公共金融物品。武士国（1997）认为，市场失灵导致其提供公共产品和服务方面的缺陷，需要政府介入，通过政府组建特有的组织机构，如政策性金融组织，为社会公众提供必需的公共物品和劳务。刘士堂（1998）、白钦先、郭刚（2000）、郭刚（2002）、白钦先、王伟（2004）等从公共产品性角度，通过对不同社会产品（私人产品、纯公共产品和准公共产品）的分析，以及政策性金融提供的准公共产品所具有的长期性和久远性的特征和要求，探讨了政策性金融的一般理论依据。刘文生（2002）认为，不仅半公共产品是最适合开发性（政策性）金融机构重点提供金融支持的领域，而且开发性（政策性）金融机构本身也是半公共产品。

曾康霖（2004）认为，按科学发展观审视我国金融事业的发展，需要多元化的金融制度安排。现阶段我国金融制度的安排大体分为两类，即商业性金融与政策性金融。这是基于市场经济学原理：经济社会的发展既要靠“看得见的手”，又要靠“看不见的手”确立的。王廷科、薛峰（1995）将政策性金融机构的存在与现代市场经济制度结构中的政府职能联系起来考虑，认为政策性金融机构的存在不是“权宜之计”的政策问题，而是一个稳定而规范的制度安排问题。如果说商业性金融机构与市场配置资源和竞争部门相联系的话，那么政策性金融机构则与资源配置中的政府职能和公共部门相联系。瞿强（2000）从信息经济理论、后发展国家自身的特点和作为经济发展战略工具这三个层次的角度考察了政策性金融的理论依据。胡炳志（2003）从政策性金融机构经营目标二重性的角度，认为政策性金融机构的设立是现代金融制度上的一个重大创新，即：一方面，改变了财政无偿提供资金的低效率；另一方面，避免了商业银行追逐利润而忽视社会性和整体效益的缺陷。李小峰（2004）认为，商业性金融与政策性金融是相互弥补与斗争的两个概念；市场经济与商业性金融是政策性金融存在的基础。王伟（2004）、谭庆华（2005）从史学观的角度，探讨了政策性金融产生与发展的历史必然性。庄俊鸿（2001）认为，我国政策性银行在经历若干年发展后，在完成政府的主要政策性任务后，最终要进行全方位的转轨。其主要原因在于：一是长期低利率的资金供给容易产生资金需求的无限扩大，从不同程度上抑制了市场机制的作用；二是长期的财政贴息和补贴加大财政负担，容易成为财政的包袱；三是随着经济的发展、国内投资机会的减少和资金紧张程度的缓解，政策性银行与商业性金融机构业务交叉成为必然。因此，国家最终取消对政策性银行的优惠条件，而政策性银行则通过不断拓宽服务领域，完善服务功能，逐步向全方位、多功能、综合性的商业银行转化。

曹晓东、贺学会（1999）借鉴 Fukuchi（1995）建立的金融福利模型来分析由政策性金融所产生的金融抑制，发现政策性金融符合他所建立的金融抑制模型，正好产生了 Fukuchi 论述的金融抑制效应。这是因为，政策性金融的广泛存在产生了市场分割效应和储蓄管制效应，从而造成严重的金融福利损失和金融市场；并认为，政策性金融是金融抑制的一个重要手段，大凡金融抑制严重的国家，都是政策性金融覆盖程度很高的国家。金融交易机制市场化的实质，无疑就是政策性金融比例逐步缩小、而商业性金融比例逐步提高的过程，就是要将政策性金融的作用范围降到最低限度。赵紫剑（2002）认为，政策性金融的存在是一国经济发展的必要条件而非充分条件，一国政策性金融的规模和比例的大小与社会经济体制以及市场经济发达程度有很大关系。而且，政策性金融有效作用的空间是有限的，政策性金融的存在并不必然保证经济的发展。进一步讲，政策性金融如果不能很好地把握与商业性金融的关系的话，反而会阻碍经济的发展。随着市场经济的深入发展和机制的不断完善，商业性金融的效率及增长率必然会不断提高，政策性金融在整个金融活动中所占的比重将趋于相对缩小，政策性金融与商业性金融的比率在现实中会趋于一个比较小的“均衡值”。

国外学者，如 Gary Clyde Hufbauer & Rita M. Rodriguez（2001）一般认为政策性金融是基于弥补市场经济缺陷或市场失灵（market failure）的需要而存在的。日本、韩国的

研究者认为, 因为有“市场失败”, 即金融市场不能发挥有效作用, 所以需要政策性金融予以补充。例如, 贝冢(1981)认为, 政策性金融的存在与政府通过规制缓和措施, 减少民间金融的非效率性, 以及它对民间金融的补充作用有关。由于民间金融市场的利率机制不够健全, 政府有必要建立政策性金融体系介入民间金融市场。馆龙一郎(1985)和龙升吉(1988)指出, 政策性金融的目的是在金融市场出现“信用缺口”时, 进行填补。W. G. 谢波德(W. G. Shephard, 1975)从产业组织论的角度分析了在金融业寡占的情况下, 设立与民间金融机构相竞争的政策性银行可以提高金融业的整体效率。井手和林(1992)则通过建立同为金融中介组织的政府金融机构与民间银行之间的竞争模型证明, 在存在斯塔克尔伯格(Stackelberg)竞争均衡的情况下, 经营方针与商业性银行不同的政府金融机构, 作为领导方, 引导民间金融机构行动, 能促进社会福利的增加。

参考文献

- [1] 戴相龙、黄达, 1998:《中华金融辞库》, 中国金融出版社。
- [2] 白钦先, 1999:《白钦先经济金融文集》, 中国金融出版社。
- [3] 赵海宽, 1993:《中国金融业的大变革》, 河南人民出版社。
- [4] 白钦先、王伟, 2004:《政策性金融可持续发展必须实现的“六大协调均衡”》,《金融研究》第7期。
- [5] 李扬, 2005:《中国金融发展报告(2005)》, 社会科学文献出版社。
- [6] 白钦先、王伟, 2002:《开发性政策性金融的理论与实践探析》,《财贸经济》第4期。
- [7] 曾康霖, 2004:《按科学发展观发展金融事业需要多元化的金融制度安排》,《金融时报》10-19。
- [8] 武士国, 1997:《政策性金融问题研究——理论分析、国际比较与中国实践》, 武汉大学博士学位论文。
- [9] 余汪顺, 2001:《对我国政策性金融的再认识》,《金融时报》12-29。
- [10] 王辰, 1998:《政策性金融与产业政策导向》,《上海金融》第8期。
- [11] 白钦先、王伟, 2005:《政策性金融监督机制与结构的国际比较》,《国际金融研究》第5期。
- [12] 国家开发银行行政研究室, 2004:《开发性金融的实践与理论》, 内部资料。
- [13] 白钦先, 1989:《比较银行学》, 河南人民出版社。
- [14] 白钦先、曲昭光, 1993:《各国政策性金融机构比较》, 中国金融出版社。
- [15] 王伟, 1996:《论政策性金融的内涵和外延》,《金融理论与实践》第4期。
- [16] 何德旭、姚战琪, 2005:《政策性金融与西部大开发》,《金融研究》第6期。
- [17] 刘士堂, 1998:《我国政策性金融的理论研究》,《上海经济研究》第5期。
- [18] 白钦先、郭刚, 2000:《对我国政策性金融理论与实践的再探索》,《财贸经济》第10期。
- [19] 郭刚, 2002:《政策性金融论》, 辽宁大学博士学位论文。
- [20] 刘文生, 2002:《开发性金融问题研究——理论、比较与实证分析》, 中国人民大学博士学位论文。
- [21] 王伟, 2004:《中国政策性金融发展简史初探——从政策性金融业务兼营或混营到机构专营的历史演变》,《河南金融管理干部学院学报》第4期。
- [22] 谭庆华, 2005:《政策性金融的思想探源》,《广东金融学院学报》第1期。
- [23] 白钦先、徐爱田、欧建雄, 2002:《各国进出口政策性金融体制比较》, 中国金融出版社。
- [24] 张杰, 1998:《中国金融制度的结构与变迁》, 山西经济出版社。
- [25] 王廷科、薛峰, 1995:《现代政策性金融机构: 职能、组织与行为理论》,《金融与经济》第2期。
- [26] 朱元樑, 1996:《论我国政策性金融的特殊运行机理》,《财贸经济》第10期。
- [27] 瞿强, 2000:《经济发展中的政策金融——若干案例研究》, 中国人民大学出版社。
- [28] 黄才伟, 2002:《中国政策性金融问题研究》, 西南财经大学博士学位论文。

- [29] 胡炳志, 2003:《中国金融制度重构研究》, 人民出版社。
- [30] 李小峰, 2004:《商场关键词·金融是什么》, 人民日报出版社。
- [31] 龚明华, 2004:《发展中经济金融制度与银行体系研究》, 中国人民大学出版社。
- [32] 卿淑群, 1999:《政策性银行学》, 西南财经大学出版社。
- [33] 范恒森, 2000:《金融制度学探索》, 中国金融出版社。
- [34] 丁孜山, 2001:《政策性银行经营管理》, 中国金融出版社。
- [35] 刘朝明、张衡, 2003:《中国金融体制改革研究》, 中国金融出版社
- [36] 张炜, 2004:《中国金融制度结构与制度创新》, 中国金融出版社。
- [37] 国家开发银行办公厅, 1996:《国外政策性银行资料汇编》, 内部资料。
- [38] 赵京霞, 1996:《进出口银行的国际比较》, 中国青年出版社。
- [39] 李国虎, 2000:《农业政策性金融研究》, 华中农业大学博士学位论文。
- [40] 白钦先、谭庆华, 2004:《金融功能演进与金融发展》, 中国金融学术年会征文。
- [41] 刘世伟, 1994:《政策银行的职能任务》, 《金融时报》03-09。
- [42] 孔宪勇, 2002:《农业政策性金融改革的紧迫性》, 《金融时报》05-20。
- [43] 王廷科, 1994:《中国金融学会金融改革与发展战略研究所第九次研讨会纪要》, 《经济学动态》第4期。
- [44] 朱英刚, 2004:《浅论政策性与商业性金融的运行机理》, 《金融时报》05-25。
- [45] 白钦先、崔晓峰, 2001:《加入WTO对我国金融资源配置和金融可持续发展的影响——兼论政策性金融应发挥的作用》, 《南方金融》第1期。
- [46] 李岚, 2004:《政策性银行:讲效益是否意味着商业化?》, 《金融时报》04-09。
- [47] 张洪民, 2003:《走出对政策性银行的认识误区》, 《中国金融》第12期。
- [48] 白钦先、薛誉华, 2001:《我国政策性银行的运行障碍及对策思考》, 《财贸经济》第9期。
- [49] 迟智广, 2001:《政策性银行与商业银行》, 《金融经济》第7期。
- [50] 秦勉, 2001:《政策性银行的异化》, 《上海金融》第10期。
- [51] 白钦先答金融时报记者问, 2003:《政策性银行:何时走出困惑》, 《金融时报》12-23。
- [52] 吴晓灵, 2003:《政策性银行应独立立法》, 《国际金融报》04-23
- [53] 褚伟, 2004年:《中国:金融竞争与金融发展》, 陕西人民出版社。
- [54] 庄俊鸿, 2001:《政策性银行概论》, 中国金融出版社。
- [55] 中国人民银行等, 2004:《金融体制改革》, 中国方正出版社。
- [56] 赵紫剑, 2002:《如何看待市场经济中政策金融的发展》, 《经济经纬》第6期。
- [57] 曹晓东、贺学会, 1999:《政策性金融的抑制效应分析——对中国金融改革进程的另一种解释》, 《财经理论与实践》第1期。
- [58] 国际清算银行2001年年报
- [59] 阿尼尔·卡什亚普, 2003:《日本金融危机之剖析》, 《比较·7》, 中信出版社
- [60] 清泷信宏, 2003:《日本近期的坏账问题》, 《比较·7》, 中信出版社。
- [61] Hans Reich (2002), The Role of a Development Bank in a Social Market Economy, China Development Bank International Advisory Council Meeting, October 15.
- [62] E.Zedillo (2001), Report of the High-Level Panel on Financing for Development, Report Commissioned by the Secretary-General of the UN, New York.
- [63] Gary Clyde Hufbauer & Rita M.Rodriguez (2001), "The Ex-Im Bank in the 21st Century: A New Approach?" , INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS in January, USA.

Literature Review on Policy-oriented Finance

Wang Wei

(Graduate School of Liaoning University, Shenyang, 110036)

Abstract: In modern financial system, there are always two large financial clusters: policy-oriented finance and commercial finance, which are symmetrical and complementary to each other. Policy-oriented finance is also a newly developing borderline branch of knowledge urgent to construct. Based on those, the paper makes a comprehensive and systematic introduction to domestic and overseas literature related to policy-oriented finance from the following angles: concept, institution positioning, functions, the differentiation and relation between policy-oriented finance and commercial finance, the relationships between policy-oriented principle and profit-making pressure or achieving internal and external benefit, business friction and competition between policy-oriented finance and commercial finance, the necessity of policy-oriented finance existing and its perspective.

Key words: policy-oriented finance, theory research, literature review

收稿日期: 2005-10-8

作者简介: 王伟, 高级经济师, 辽宁大学金融学专业 2003 级博士研究生, 主要研究方向是政策性金融, 曾在《金融研究》《国际金融研究》《财贸经济》等刊物上发表论文多篇, 论著有《各国开发性政策性金融体制比较》。

(责任编辑: 程均丽)