

# 对开发性金融参与市场建设的思考

## ——组织增信原理、制度与实践

林 勇 冯 艳

(重庆大学, 重庆, 400044)

内容摘要: 本文通过分析组织增信的内涵、发展及其基本原理, 并借鉴国际上组织增信发展运用过程中的典型案例, 透视组织增信发展到开发性金融运用阶段的作用, 以及深化相关制度建设的重点与领域。

关键词: 制度; 原理; 实践

### 一、组织增信内涵及基本原理

所谓组织增信, 是指金融机构依托国家信用, 运用国家和各级政府的组织优势和政治优势, 通过体制、机制和制度建设, 弥补市场不足, 引导、规范市场行为, 增强市场主体信用意识和信用能力。组织增信在外国市场经济国家发展运用由来已久, 在我国是近年来伴随开发性金融的发展而起步发展的。

#### (一) 组织增信的基础——国家信用及其传递

组织增信依托的政府信用不同于担保等一般信用。一般来说, 国家信用包括财政信用、货币信用和政府机构信用<sup>1</sup>。国家财政收入主要来源于税收, 稳定的税收是国家进行公共物品建设的支柱。持续发展的经济和稳定的社会环境支撑下的庞大的税收收入, 是国家赖以建立财政信用的基础。国家作为最大的黄金白银拥有者, 具有确定货币和货币供给量多少的决策权, 由于特殊的职能地位, 国家由此具备了以货币为基础的货币信用。通过信用传递, 政府机构也具备了自身的信用, 政府机构信用包括国家金融机构和地方各级政府信用, 其实质是国家信用、财政信用的延伸。财政信用、货币信用和政府机构信用一方面依靠国家信用支撑, 另一方面又成为国家信用的来源。

表一 组织增信与担保等一般信用的比较

	组织增信	担保
信用依托	国家信用	货币、实物等财产
应用范围	国家、地方政府、金融机构、企业之间信用体系的建立	市场微观主体之间
增信方式	通过制度建设防范风险	注重财产价值
形态	制度形态	法律形态
作用效果	建立全社会信用体系和风险控制机制, 最终形成有效的市场制度	微观主体履行合同的保证

<sup>1</sup> 张伟. 国家及政府组织增信: 开发性金融的实践与探索[J]. 福建金融, 2004, 9: P8-9

可以看出：组织增信的功能范畴远远超过了一般债权人所得到的有限量化债务担保，能使被增信的一方真正处于风险控制和约束之下，进而防范风险、减少损失。

## （二）组织增信的核心——不完全市场金融制度建设

理论上依据金融市场的完善程度，可以把金融市场分为完全金融市场和不完全金融市场。不完全市场下的微观金融由于市场信息的非对称性与参与主体的非理性往往导致金融市场失灵，需要完善的机制设计改善市场主体的激励约束，减少市场的逆向选择和道德风险。而制度在解决支持市场的长期需要时可能更有效，因为制度有一种附加的优越性，即可以自发地解决问题并可以直接影响到私人主体的经营<sup>2</sup>。组织增信就是开发性金融在不完全金融市场领域引入政府协调和担保，在市场参与主体间设计恰当的风险分担机制，推动融资企业治理结构、法人、现金流和信用的建设<sup>3</sup>，解决金融市场失灵的关键，其核心也在于推动不完全金融市场的制度完善。

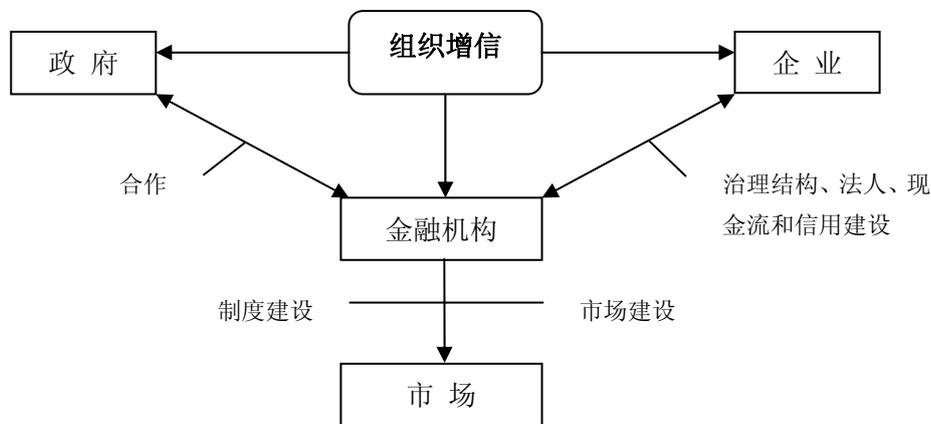


图 1 组织增信流程图

组织增信弥补制度缺损，特别是在经济制度转轨时期，延伸政府职能，强化宏观调控，增强政策性金融组织在进行金融运作时的风险控制和防范能力<sup>4</sup>。在我国组织增信作为政府与开行合作的纽带，是开发性金融的一个重要原理和方法，也是我国弥补经济发展特定阶段市场缺陷，增强体制过渡时期金融市场信用体系和风险控制能力，进行金融制度建设与创新，完善社会主义市场经济体制的重要内容和途径。

## 二、组织增信发展及国际借鉴

### （一）组织增信的发展——政策性金融到开发性金融

国际上组织增信的发展运用由来已久。19 世纪末，政策性金融作为开发性金融的初级阶段首先出现在法国农业领域<sup>5</sup>，政策性金融机构利用组织增信把政府与市场联系起来，帮助法国农业参与国际市场竞争。20 世纪 30 年代，西方资本主义国家爆发大规模经济危机，市场机制的缺陷充分暴露，在金融市场领域信用危机凸显、地区信用不平衡。为弥补市场缺

<sup>2</sup> V. N. 巴拉舒伯拉曼雅姆, 桑加亚·拉尔. 发展经济学前沿问题[M]. 梁小民译. 北京: 中国税务出版社, 2000

<sup>3</sup> 陈元. 开发性金融: 中国金融体制改革的推进器[J]. 中国税务, 2004, 7: P58-59

<sup>4</sup> 朱永兵. 开发性金融制度建设的理论基础以及在新疆实践[J]. 新疆金融, 2004, 11: P14-16

<sup>5</sup> 李成. 货币金融学[M]. 北京: 科学出版社, 2004

陷，发挥政府这只“看得见的手”的作用，各国政府都不约而同地建立了政策性金融机构，用以解决银行贷款和资本市场间的衔接问题，组织增信得到充分应用和快速发展。二战后，英、德、法、日等为振兴经济繁荣市场，政府广泛建立了政策性金融机构。在日本，11家政策性金融机构有9家就是在这个时候建立的，组织增信伴随着政策性金融机构数量的增多，制度建设日趋成熟。政府运用组织增信，赋予机构优惠政策，如隐性的债务担保、税收减免、财政一定额度的授信等，支持机构进行市场化运作，政府最大限度地延伸并发挥了市场的力量，政府的宏观调控作用得到充分的发挥。

## （二）组织增信的经典案例——国内组织增信到跨国组织增信

国际上组织增信的运用和发展中，韩国政府的金融管制、菲律宾政府对DBP的改组和整顿以及欧洲空中客车的跨国金融支持，是蕴涵经验与教训，值得研究思考的经典案例。

——韩国政府的金融管制：在韩国政府当时的金融管理体制下，开发性金融成为服从政府的“纯命令”金融，引起银行恶性债权增加，金融效率大大降低；同时，政府借助政策性金融机构干预企业经营活动，企业作为市场主体缺乏自主权。由于政府过多的行政干预，政策性金融不仅没有参与市场建设反而成为市场的包袱。这些弊端在1997年的亚洲金融危机中也充分暴露出来。

——菲律宾政府对DBP进行改组和整顿：政府部门和一些政府官员对DBP业务插手，使DBP项目的立项和贷款随意性强；机构内部管理不善，贪污腐败严重；贷款对象还款意识淡薄，由于信息不对称和缺乏对贷款对象的信用考核，甚至把资金贷给了一些经营状况不佳濒于倒闭的客户，使得贷款本息收回情况恶化，增大了银行经营风险。面对这种现实，政府不得不决定对DBP进行改组和整顿。

基于政策性、安全性、流动性和盈利性<sup>6</sup>的开发性金融如果被政府干预过多，面临的风险（如道德风险）将会增大，而这些正是需要运用组织增信进行制度建设的重要内容。尽管开发银行是政府的银行，应服务于国家产业政策和区域经济发展政策需要，并按规定进行产业、地区重点扶持，但产业和地区内的具体项目有优有劣，应遵循市场规律，考虑风险和成本问题，避免盲目的“指令性”投融资。这就要求开发银行与地方政府要切实建立一种“市场合作”关系，而不是“行政指令”关系。

——欧洲空中客车的跨国金融支持。欧洲空中客车是在法、英、德、西班牙四国政府支持下成立的多国联合公司，通过跨国性运用组织增信和开发性金融的共同作用，以政府协调、政府承诺取代资产负债的存量管理，通过建设治理结构、法人、现金流和信用，实现由政府入口到市场出口之间的转化，在2001年成为一家独立的公司。这是多个国家及政府联合运用组织增信使项目走向市场出口的孵化过程，通过政府主动建设市场、制度和信用，弥补体制缺损，最终取得项目建设和制度建设的双赢。

组织增信突破了国界，在跨国政府中运用，并取得很好的效果。这是组织增信原理的创新，为我国开发银行的运用提供了借鉴。我国加入WTO给开发性金融机构带来了极大的挑战，如批发银行业务，外资银行进入竞争领域。跨国组织增信提供了创新的思路，将竞争转化为合作，在保持以政府目标操作业务的前提下，以组织增信为基础，和国外的政府及开发性金融机构合作，既能增加资金的信贷量、降低自身风险，又能把国外金融机构和市场的力量引入到我国参与制度建设。

<sup>6</sup> 白钦先，王伟. 开发性政策性金融的理论与实践探析[J]. 财贸经济，2002，4：P5-8

### 三、组织增信实践与制度建设

#### （一）组织增信的国际借鉴启示——应对转型时期制度缺陷

我国资本市场经过 10 多年的发展已初具规模，但资本市场运作的效率较低，究其原因，制度缺陷造成资本市场运行的扭曲不可复是忽视。如资本市场的金融创新滞后，市场退出机制不完善；资本市场结构不合理，保护中小投资者权益的机制缺损；资本市场、货币市场缺乏良性互动机制，资本市场难以实现可持续发展。这种制度缺失既是资本市场发展内在规律与强制性制度变迁中“挤压”产生的，也是在计划经济向市场经济的制度转型中不可避免的。对于像中国这样存在制度缺损的国家而言，有效的制度建设是国民经济持续、快速、健康、稳定发展的必要前提，而组织增信的根本正是制度建设、信用建设。发达国家的历史经验也表明，丰富的制度供给为经济发展提供了基础和保障，降低风险，增加社会财富。中国正处于社会主义初级阶段，市场经济的形成发展不能也不允许像西方国家所经历的过程那样，因为没有足够的时间、空间和财力支撑，通过组织增信主动地进行制度建设，是弥补制度缺失的最佳途径。

#### （二）组织增信实践探索启示——推进流域建设与跨区域合作

流域经济在我国经济中占有很大的比重。长江流域、黄河流域、珠江流域都是我国区域经济中的核心主体，以长江流域为例，其 GDP 总量基本上达当年我国国内生产总值的 30%。推进流域经济发展对于促进东中西部、发达地区与落后地区协调发展，促进跨行政区域经济协作无疑具有十分重要的意义。充分利用组织增信，推进跨区域项目合作，配合国家区域发展政策的战略调整，引领区域协调发展，是开发性金融在科学发展观指导下，作为政策性金融可以大胆探索和大有作为的重要领域。

#### （三）组织增信在我国——制度深化为重点

德国制度经济学家柯武刚、史漫飞认为制度是人类相互交往的规则，它抑制着可能出现的、机会主义的和乖僻主义的个人行为，使人们的行为更可预见并由此促进着劳动分工和财富创造<sup>7</sup>。从实现功能，制度具有节约与再分配的功能；制度经济学代表人物诺思将制度视为具有创建秩序和降低交易费用的不确定性功能；美国经济学家舒尔茨则认为制度具有经济价值的服务功能。因此，制度是引导人们之间交往和社会发展的“软件”，也是在不同经济体制国家不同发展阶段和组织增信在不同发展阶段（政策性金融和开发性金融阶段）应用实践的核心。

开发性金融在不同阶段发展的重点不同。以国家信用参与经济运行，以自己的市场业绩成为具有活力的市场主体，推动市场建设和各项制度的完善，以市场方式实现政府的目标<sup>8</sup>。对国家及政府进行组织增信，这是开发性金融已发展到通过组织增信参与制度建设阶段的标志。其制度建设的重点是：

##### 1. 动态定位组织增信中政府与开发性金融机构之间的关系。

韩国和菲律宾的 DBP 之所以出现生存危机，主要是没有处理好政府和开发性金融机构二者的关系。在计划经济时期，银行只是政府的出纳，依政府的命令行事。但现在通过组织增信，政府与开发性金融机构建立了合作关系，互惠互利。政府制定政策，开发性金融机构在政策范围内选择项目；政府通过开发性金融实现社会目标，开发性金融通过政府实现社会服

<sup>7</sup> 柯武刚，史漫飞. 制度经济学[M]. 韩朝华，译. 北京：商务印书馆，2001

<sup>8</sup> 陈元. 改革的十年，发展的十年——开发性金融实践与理论的思考[J]. 求是，2004，13：P40-42

务和盈利双重目标。

2. 充分运用组织增信并准确把握宏观经济政策导向。

“两基一支”和高新技术产业及其配套工程建设和政府急需发展的其他领域，是开发性金融机构重点支持的政府项目，准确把握好宏观经济形势是开发性金融推进市场建设和制度建设的关键。

开发银行给“中兴”高科技公司提供中长期贷款，并运用组织增信逐渐把它培育成优质客户，成为商业银行争夺的对象。一方面说明了开发银行运用组织增信，强制企业建立合乎风险控制治理结构要求的体系挖掘出的优质客户，既控制了风险和损失，也不断提高了企业对信用建设的认知程度，为信用建设和制度建设做好了准备；另一方面，贷款对象是国家宏观政策的支持项目，符合国家产业政策的要求，是开发银行正确解读国家政策、准确把握经济形势的结果。

3. 探索地方政府组织增信模式与信用整合平台。政府与开发性金融机构合作建立交易的信用平台。我国的开发性金融机构在数量上不如商业银行多，网点覆盖面也没有它们的广，很难接触到小客户。而政府运用其组织职能，可以把众多小客户的信息汇集到开发性金融机构，甚至国际之间的企业信息，通过打捆方式把资金贷出。开发性金融机构再通过强有力的审查、控制风险能力为企业配置不同的贷款资金，逐渐培育出企业的信用体系。欧洲空中客车的成功就是在四国政府的支持下，跨国运用组织增信，与开发性金融机构合作的成果。

4. 建立克服地方政府短期化和目标多元化的监督与应对机制。坚持加强对地方政府组织增信的监督。政府一般都是“一言九鼎”，一旦作出承诺，并使信用建设成为观念，就会成为全社会的行为准则，从而能改变地方企业和政府的行为，使信用建设渗透到微观行为主体。但是，地方政府的行为多是短期化和目标多元化，多数时候其目标和开发性金融机构的目标一致，但当制度建设与地方经济发展产生冲突时，政府有可能会把制度、信用建设放在一边，只一心去抓经济建设，此时地方政府的信用会丢失。所以需要通过组织增信坚持监督地方政府的信用建设。

5. 注重推进组织增信中的非正式制度协调发展。根据制度经济学理论，各种习惯、内化规则、习俗和礼貌属于非正式制度，非正式制度不仅能在社会中普遍发挥作用，而且也能在经济交往中发挥作用。在全社会推广组织增信，使它渗透到各种非正式制度中，内化在人们行为里，成为道德体系建设的一部分，督促其以诚实守信为美德，有利于和谐环境的创建。

## 参考文献

- [1] 张伟. 国家及政府组织增信：开发性金融的实践与探索[J]. 福建金融，2004，9： P8—9
- [2] V. N. 巴拉舒伯拉曼雅姆，桑加亚·拉尔. 发展经济学前沿问题[M]. 梁小民，译. 北京：中国税务出版社，2000
- [3] 陈元. 开发性金融：中国金融体制改革的推进器[J]. 中国税务，2004，7： P58—59
- [4] 朱永兵. 开发性金融制度建设的理论基础以及在新疆实践[J]. 新疆金融，2004，11： P14—16
- [5] 李成. 货币金融学[M]. 北京：科学出版社，2004
- [6] 白钦先，王伟. 开发性政策性金融的理论与实践探析[J]. 财贸经济，2002，4： P5—8
- [7] 柯武刚，史漫飞. 制度经济学[M]. 韩朝华，译. 北京：商务印书馆，2001
- [8] 陈元. 改革的十年，发展的十年——开发性金融实践与理论的思考[J]. 求是，2004，13： P40—42

# Thought on development finance joining in the market constructing

## ——Principle, institution and practice of organizational credit

Lin Yong Feng Yan

(Chongqing University, Chongqing, 400044)

**Abstract:** Based on analyzing connotation、development and basic principle of organizational credit, we learn typical cases in other foreign countries about how to use it. Then, we know more about organizational credit and its function when it comes to the development financial stage, and the emphasis and fields in institution constructing where it functions.

**Key words:** Institution; Principle; Practice

**收稿日期:** 2007-5-3

### 作者简介:

林 勇, 男, 汉族, 1971年1月出生, 贵州遵义人, 副教授, 博士研究生, 重庆大学经济与工商管理学院硕士生导师, 主要从事欠发达地区可持续发展研究, 及金融与产业经济学理论研究。

冯 艳, 女, 汉族, 1982年7月出生, 贵州六盘水人, 重庆大学贸易与行政学院硕士研究生, 专业产业经济学。

联系方式: 重庆大学可持续发展研究院 400044;

E-mail: linyong@cqu.edu.cn

联系电话: 林 勇: 13908359268; 冯艳: 13508370181