

灾后重建离不开政策性金融强而有力的支持

白钦先 王伟

[内容摘要]应充分发挥政策性金融在灾后恢复重建中特有的、强而有力的支持保障性功能和主动性作用。为此，要科学认识政策性金融质的规定性，明确区别政策性金融与商业性金融、政府财政、金融政策、“开发性金融”等相关概念的理论界分，充分发挥政策性银行制度载体在灾后重建中的先导性、主动性、主导性、主体性的积极作用，尽快制定和颁行政策性金融支持灾后重建法律法规，不断开发和提供适合灾区恢复生产生活、重建家园的政策性金融保险创新产品。

[关键词]政策性金融；“开发性金融”；灾后重建；支持保障

汶川地震发生后，央行、银监会及各种金融机构纷纷采取特殊的金融政策和举措，开展支持抗震救灾、重建家园和扶贫济困的特殊金融活动。媒体称之为金融“特政”，其实这是一种特殊的政策性金融活动，国外也通常把政策性贷款简称为“特贷”。这不仅说明了灾后重建离不开、也必须有政策性金融强而有力的积极支持，而且再一次充分佐证了政策性金融作为一种制度安排，古今中外持续存在和发展的客观必然性。这不仅是一个自然历史规律，也是一个必然的经济金融规律。面对灾后重建，我们应该基于科学的政策性金融理论，开展各种形式的政策性金融业务活动，避免重蹈改革开放之前“超政策性金融”的历史覆辙。毕竟，政策性金融不是政府“第二财政”，也不是慈善救济机构，更不是似是而非、不伦不类的开发性金融。

那么，究竟什么是政策性金融呢？目前，国内一些人有意无意地误解、错解乃至曲解政策性金融，不仅影响到科学的政策性金融理论深入系统的研究与普及应用，而且也使得当前政策性银行改革发展的目标、方向及思路模棱两可、误入歧途和举步维艰。当然，正确认识政策性金融的科学内涵，也是在灾后重建中充分有效地发挥政策性金融特殊功能作用的理论前提和根本保证。早在上个世纪80年代末，白钦先教授就概况了政策性金融的基本含义。在此基础上，结合迄今国内外政策性金融理论与实践的发展变化及特点，笔者认为，所谓政策性金融，应该是指在一国政府的支持和鼓励下，以金融资源配置的社会合理性为最大目标，以政府政策性扶植的强位弱势产业、强位弱势地区、强位弱势领域、强位弱势群体为金融支持对象，以优惠的存贷利率或信贷、保险（担保）的可得性和有偿性为条件，在专门法律的保障和规范下而进行的一种特殊性资金融通行为和制度安排。这里，所谓“强位”，是指关系到国计民生、需要政策性金融扶植的产业、地区、领域和群体，在世界各国或地区经济和社会发展中具有特殊战略性的重要地位；所谓“弱势”，是指这些政策性融资对象由于自身的、历史的和自然的以及特殊时期的特殊原因，造成其在市场经济条件下、在激烈的市场竞

争中始终处于劣势和特别弱势的状态。遭受这次汶川地震自然灾害的地区及群众，就是属于强位弱势的地区、产业和群体，亟待政策性金融的特殊支持与援助。这既符合并执行了政府的灾区重建复兴政策、产业政策和社会发展政策等宏观调控政策，也是政策性金融质的规定性及其“政策性”或“特政”的集中体现。

政策性金融不仅主要是指一切规范性意义上的政策性贷款，而且还包括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、农业保险、公益信托、利息补贴、债权重组、外汇储备投资等一系列特殊性资金融通行为活动的总称。所以，对灾区重建的金融支持，既有政策性贷款这种主要形式，也包括政策性保险、担保、公益信托等手段。在现代金融体系中，存在着两大相互对称、平行、并列和互补的基本金融中介，即政策性金融与商业性金融。根据政策性金融的内涵及外延，并相较于商业性金融而言，政策性金融具有如下基本特征：金融资源配置目标的社会合理性；对强位弱势对象的融资倾斜和强力扶植的政策性；融资的优惠性、可得性和有偿性；金融功能的特殊性；“一行一法”的法律独特性；制度载体的多元性。所以，尽管政策性金融以社会合理性和公共绩效作为资源配置的首要目标，但也并非不讲经营绩效或经济效益、并非不讲信用的有偿性、单向无偿分配财政资源的政府机关或慈善机构，而是具有其自身特点、特有绩效评价体系的特殊金融制度。

在这次抗震救灾中所发生的种种金融“特政”行为，也属于政策性金融制度的范畴。因为政策性金融作为一种特殊的制度安排，其业务经营主体或制度载体可以有多种选择，既可以由专门组建的政策性金融机构（包括政策性银行、政策性保险公司等）独立经营或专营，也可以由其他各种类型的金融部门和金融机构，在特殊时期、特殊地区、特定领域，通过多种方式（如制定和实施金融“特政”、自愿承担社会责任等）代理经营或兼营政策性金融业务。这次汶川特大地震后的一系列政策性金融业务政策，不仅有政策性银行的主动介入和承担，而且也有央行、银监会以及商业性金融机构所采取的属于政策性金融范畴的特殊金融政策，因而灾后政策性金融制度载体在这一特定领域呈现出多元化的明显特征。

国内外的相关实践证明，采取政策性金融机构专营政策性业务，效果会更直接、更明显、更有效。尤其是在遭受自然灾害及贫穷落后的地区，则是政策性金融机构最能直接发挥其特殊功能作用且最能体现其价值的领域和舞台，关键时刻方显政策性金融的制度本色。

国际上最大的政策性银行即世界银行曾一度认为，基础设施建设应当发挥市场机制的作用，更多地利用私人资本，然而，由于市场风险和基础设施项目投资周期较长的特点等因素，私人部门在发展中国家基础设施投资的积极性大大低于预期，投资不但没有增加，反而在减少。严峻的现实情况，使世行不得不重新认识市场的作用和缺陷，重视政策性金融在强位弱势领域中的主动性作用。尤其是1997年的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。不仅遭受危机的国家政府再次要求政策性银行发挥重要作用，重整本国经济，而且在国际上，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。与此同时，一些处在经济转轨时期的国家也纷纷要求组建政策性银行，他们相信，无论是在工业化时期、还是在经济转轨时期，政策性银行都与经济发展直接相联。在当今世界各国政策性金融改革发展的浪潮中，韩国产业银行等许多知名的政策性金融机构仍然一如既往地声称并坚持其政策性金融的本质属性。日本政府也要求改组后的新的政策性金融机构，必须树立鲜明的政策性金融的旗帜，充分发挥其先导性作用。

所以，我们应该充分发挥政策性金融机构，尤其是三大政策性银行在灾后重建中特有的先导性、主动性、主导性、主体性的积极作用。这次遭受强烈地震的灾区，也是政策性金融最能直接发挥其特殊功能作用且最能体现其价值的领域和舞台，也真正体现了政策性金融制度设计的初衷。政策性金融机构与商业性金融机构在金融资源配置的主体、目标和地位，性质与宗旨，金融功能，业务运作机制，资产与负债结构，法律的适用性，以及金融监管的主

客体与目标等诸多方面存在不同之处。我们鼓励、提倡或“道义劝告”商业性金融机构承担更多的社会责任，但不能强求其必须承担一切或一定的社会责任，因为这违背了市场经济条件下企业自主经营、公平自愿的基本原则。对于商业性金融机构基于成本、风险与收益不对称的考虑而产生的“嫌贫爱富”这种外部性约束，这是企业生存发展的一种本能反应，无可厚非，我们也应该理解和支持，这也有利于金融资源的经济有效性的最佳配置。尤其是中国有很多商业银行都已上市，应该考虑到股东利益最大化的原则。所以，对于市场失灵的领域，包括对灾区的扶贫济困，只能由政府来提供或生产公共产品或准公共产品。政府要做的，就是做市场做不到的事情，而不做市场能做到的事情。这种公共职能的逻辑关系体现在金融领域，就是政策性金融机构只做商业性金融机构做不到的金融业务，而不做商业性金融机构能做到的金融业务。事实上，目前我国商业银行也在面临着两难尴尬的境地，有的国有商业银行就已经明确表示，他们没有义务承担地震等巨灾造成的信贷损失，作为商业运作的银行，不可能说减免就减免，但现在情况特殊，也没有成熟的处理办法。

发挥政策性金融在灾后重建中的独特作用，既要区别政策性金融与商业性金融不同质的规定性，也要明确政策性金融同政府财政、金融政策、开发性金融等相关概念的理论界分。

市场经济条件下的政府财政或国家财政是一种公共财政，尽管公共财政的逻辑前提也是市场失灵，但其核心概念是公共产品（主要是纯公共产品），与政策性金融资源配置客体的准公共产品有所不同，尤其是公共财政资源配置或公平分配的无偿性，也同政策性金融资源配置的有偿性截然不同。所以，政策性金融不等于财政融资，也不是政府的“第二财政”。财政融资是在早期（主要是二战时期）政策性金融机构初创时的一种主要资金来源渠道，随着当今经济金融运行环境的变化，财政融资正在逐步让位于市场融资的主渠道。然而，即使政策性金融机构在一定或特定时期、特殊融资领域，如这次灾区政策性融资，依靠必要而适量的财政资源也是天经地义、理所当然、无可厚非的，因为政策性金融机构是代表国家与全民利益而从事政策性的业务，提供准公共产品。问题是政策性金融机构用国家资源去从事什么性质的业务活动，所以应该受到质疑的是那些动用珍贵而稀缺的国家资源从事商业性业务的政策性金融机构。事实上，也正是由于我国财政部门十年来对三大政策性银行缺乏必要的财政融资支持这个根本原因，才导致了今天的政策性银行为了生存和发展而不得不另辟蹊径、越位无序竞争的结局，国家也不得不作出深化政策性银行改革的重大决策。

所以，在灾后重建的政策性金融信用活动中，政策性银行既不能单纯讲究利润指标或出于商业性营利目的和动机，也不能无偿地划拨信贷资金，至少应该做到保本或采取无利保本经营型。所谓保本，是指收入能够抵补利息和管理费用这两部分的支出；所谓无利，是在收入可抵支出的基础上，不谋求剩余，不追求盈利。政策性银行如果涉足灾区纯公共产品领域，出现利率倒挂及政策性亏损，则应该采取财政补贴经营型，由财政提供资金来源、贴补、贴息并兜底。否则，就会演变为政策性贷款有借不还或减免偿还的、不规范的“超政策性金融”，也就不能称其为真正的、科学的政策性金融，政策性金融机构也就不能称其为金融机构，机构自身也必将是短命的、不可持续发展的。古今中外政策性金融机构的历史经验和教训已经充分证明了这一点。这是其一。

其二，政策性金融（policy-oriented finance）不同于金融政策（financial policy）。金融政策，一般是指由央行或金融监管部门所制定的金融宏观调控政策，包括货币政策、信贷政策、外汇政策、支付清算政策、信托租赁政策、证券市场政策、保险市场政策以及金融监管政策等；从政策性金融与商业性金融相互对称的角度来看，金融政策还可以分为针对政策性金融的金融政策与针对商业性金融的金融政策两大类。政策性金融是针对强位弱势对象而言的一种制度安排，而金融政策的客体既有强位弱势对象、也有强位强势对象，具有一般性、宏观性、整体性的特点。在西方，金融政策往往是指金融市场，特别是资本市场的政策。所以，面对这次汶川特大地震造成的巨大损失，我国政府采取了种种的金融援助扶植政策，

其中也包括政府所采取的政策性金融这项特殊金融政策，利用政策性金融这个强而有力的特殊金融政策工具，支持灾区的灾后重建与复兴。

其三，政策性金融也不同于“开发性金融”。如同农村金融、进出口金融、房地产金融等金融业务领域一样，开发性金融只是具有某种特征的特定金融业务领域，并不是金融理论与业务的基础或基本规范性分类，开发性金融既包括开发性商业性金融、也包括开发性政策性金融。开发性金融同商业性金融、政策性金融彼此既不对称、也不平行、更不并列，进而，开发性金融也不能称为或成为政策性金融的“高级阶段”。“国家信用”是一切政策性金融的共同特征，并不是开发性政策性金融的独有特征，也不可能是开发性商业性金融的特征。“市场化运作原则”是微观经营、运营、操作管理的一个重要原则，但不是最高原则，市场化运作必须服从、服务于政策性金融基本宗旨、职能定位定性这一最高原则。资金筹措渠道与方式的多样化与更大程度的市场化，是现代一切金融的共同趋势或特征，并非开发性金融所独有。所以，政策性银行改革的“市场化运作原则”不能被滥用和泛化，不能断章取义、各取所需地将“市场化”与“运作”割裂，将市场化或市场化运作同机构自身的根本性质、宗旨与职能割裂，乃至“本末倒置”，将其提升为最高原则。

奥林匹克有句名言：走得再远，也不能忘记自己为什么要出发。同样，政策性银行如何深化改革，也不能忘记政策性金融制度安排的初衷和宗旨。事实上，由于过于推崇、仰视西方的市场化，已经或正在造成我国经济、金融、文化、政治等各行各业的国家安全问题。近年来，我国去西方国家学习、进修、访问的经济金融类专家学者，也大多是去学国外如何追求利润最大化、如何赚钱的商业性金融知识和经验，而很少去学习、关注谋求社会合理性资源配置目标、非营利性的弱势金融、农村金融、政策性金融知识和经验。当然，短期利益往往是直接的和具体的、是诱人的和强烈的，因而是难以抑制的；而长期利益则只有在全局和长远的利益之上才是重要的和值得关注的。然而，作为政策性金融，应该始终关注民族的振兴、国家的发展、社会的进步和人民的福利这一关系到国家前途和长远发展大局的最高战略原则。而且，以政府组织增信、财政兜底的打捆贷款模式为核心的开发性金融理论，既违背市场经济公平竞争的原则，也缺少明确而充足的法律依据，因而开发性金融也与市场经济条件下注重同商业性金融协调发展的政策性金融截然不同。

所以，作为承载、承担抗震救灾及灾后重建复兴的重要职责、第一天职和先导作用的政策性银行，在当前大灾国难的历史关头，更应该基于非营利性目的，采取保本无利经营型模式，专心致志地专营相关的政策性金融业务，合法合规地遵循商业道德，承担义不容辞的社会责任；必须严禁政策性银行打着开发性金融的幌子，在灾区不受任何限制地从事盈利目的的开发性商业性金融业务活动。

借鉴国外成功经验，应该尽快制定和颁行《灾区复兴促进法》或《政策性金融区域开发法》，这是规范政策性金融有效运作，以促进灾后重建和灾区尽快复兴的法律保障，也是世界各国促进落后地区社会经济“反弹琵琶”跨越式发展的普遍做法。例如，美国联邦政府为了保障贷款、贴息等一系列区域援助政策的落实，颁发了《地区再开发法》、《阿巴拉契亚地区开发法》等重要法令，把政府援助欠发达地区经济发展的政策性专项资金置于严格的执法和司法监控过程中，因此很少发生将资金挪作他用而使项目夭折的事情。日本的区域政策性金融立法更为超前，在制定颁布了《北海道开发法》、《北海道开发金融公库法》及《冲绳振兴开发金融公库法》后，才成立了区域政策性金融机构，依法运作、依法规范、依法保障，有效满足了落后地区开发对中长期资本的需求，也避免了事到临头时的草率应付和许多不必要的延误损失。

关于我国政策性金融专门立法的呼声经久不衰，政策性银行成立运作了十几年，迄今还没有专门或相关的法律法规予以规范和保障，这种立法共识得不到落实尽管有种种主观的或客观的原因，但在大灾大难的紧要关头，在众志成城、抗震救灾的历史时刻，应该本着灾后

“特政”特事特办的原则，首先尽快出台相关的专门法律，依法规范和保障各种形式的政策性金融业务活动，尤其是依法落实政策性金融机构支持灾区重建的区域信贷、保险（担保）政策。同时，根据灾区需要，也可以组建跨省份、区域性的灾区复兴信贷银行、政策性保险（担保）公司等一系列区域政策性金融机构。但是，务必汲取中外相关的历史经验教训，力求做到立法先行、或立法与机构建设同步进行。

发挥政策性金融在灾后重建的独特作用，也要求政策性金融机构借鉴国际做法，并结合灾区客户的特殊金融需求，不断地开发和提供适合灾区恢复生产生活、重建家园的金融保险创新产品。各类政策性金融机构，尤其是政策性银行，既要及时足额地保障传统的长期性大额批发贷款的有效供给，加大对灾区电力电网、公路交通、住房建设、电信通信、供水供气、医院学校等抗震救灾重点行业、重点客户的信贷扶持力度并在贷款资金上予以倾斜，也要开发和提供针对个人的短期性小额零售贷款产品，帮助灾区农民群众尽快重建家园、恢复正常生产生活；既可以直接向灾区弱势群体、弱势产业、弱势领域及基础设施项目等发放政策性贷款，也可以由政策性银行牵头组成银团贷款，或通过商业银行或其他承贷平台发放委托贷款或转贷；既要适当放宽地震灾区小额贷款条件和用途，也要适当扩大小额贷款授信额度上限并适当延长还款期限；既要建立健全政策性金融巨灾援助基金，发行政策性金融特别债券，也要研究建立巨灾政策性保险及再保险机制，开发巨灾险种。

面对灾后重建，需要在央行和金融监管部门的协调指导下，配合财政政策、金融政策和社会政策，充分发挥政策性金融机构特有的先导性、主动性、主导性、主体性和主力军作用，同商业性金融机构一道，共同吹响金融支援灾区的“集结号”。

参考文献

- [1]白钦先、曲昭光. 各国政策性金融机构比较 [M]. 北京：中国金融出版社，1993.
- [2]白钦先、王伟. 政策性金融可持续发展必须实现的“六大协调均衡” [J]. 金融研究，2004，（7）
- [3]黄丽珠. 弱势金融支持：中国金融业未来发展的要务 [N]. 金融时报，2007-03-05
- [4]吴晓灵. 政策性银行应独立立法 [N]. 国际金融报，2003-04-23.
- [5]王伟. 中国政策性金融与商业性金融协调发展研究 [M]. 北京：中国金融出版社，2006
- [6]曾康霖. 按科学发展观发展金融事业需要多元化的金融制度安排 [N]. 金融时报，2004-10-19

Post-disaster Reconstruction Can not Be Separated from a Strong Support of Policy-Related Finance

Bai Qinxian

Wang Wei

Abstract: Give full play of the policy-oriented finance's support and guarantee function in the post-disaster restoration and reconstruction, we should at first recognize the essential qualities of policy-oriented finance and distinguish the theoretical difference between policy-oriented finance, commercial banking, government finance, financial policy, development financing and other related concepts. And to make policy-oriented financial carrier play a pilot initiative dominant and principal role in the reconstruction, we should constitute and issue laws and regulations on how policy-oriented financial support post-disaster reconstruction as soon as possible, while continuously develop and

provide appropriate innovative policy-oriented financial insurance products for restore production and rebuild homes in disaster area.

Keywords: policy-oriented finance; development financing; post-disaster reconstruction; support and guarantee