

# 我国政策性银行的经营风险及其防范研究

王兰军,张合金

(西南财经大学 财税学院,四川 成都 610074)

**摘要:**本文认为我国的政策性银行在促进我国产业政策实施的同时也存在较大的风险。当前经营存在三种风险:先天性风险、后天性风险、功能性风险;当前经营风险主要表现为其信贷资产风险;经营风险产生的原因是存在“三对矛盾”:“软资产”与“硬负债”的矛盾,资金筹措的商业性与资金运用的政策性的矛盾,资金来源的短期性与资金使用的长期性的矛盾;防范与化解经营风险的对策有:科学界定政策性银行的性质、功能,颁布《中国政策性银行法》,建立信贷经营机制,风险防范机制,加强中央银行和财政部对政策性银行经营风险的监督控制。

**关键词:**中国;政策性银行;经营风险

**中图分类号:**F830.31 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)05-0030-07

随着我国经济、金融体制改革的深入进行,根据1993年11月党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》提出的“建立政策性银行,实行政策性业务与商业性业务分离”的要求,我国于1994年相继组建了国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行三家政策性银行。我国政策性银行成立6年来,随着其资产总量和投融资规模的迅速扩大,政策性银行开始真正发挥促进和配合国家产业政策、地区经济发展政策的作用;在国民经济发展中的作用日益重要;政策性金融活动有力地支持了我国扩大内需、促进出口。但是,我国的政策性银行也潜伏着较大的经营风险。这些经营风险的存在,不仅威胁到它今后的生存和发展,而且可能使国家组建政策性银行的初衷落空,甚至还可能使国家背上沉重的债务包袱。因此,理论界和金融实际部门应该重视和加强对政策性银行经营风险的研究。

## 一、现阶段我国政策性银行存在“三重经营风险”

### (一)先天性风险

先天性风险,又称为政策性风险,是指由政策性银行自身的政策属性和我国组建政策性银行的特殊历史背景造成的风险。具体是指:(1)从我国政策性银行的组建历史来看,组建的主

收稿日期:2001-03-06

作者简介:王兰军(1968—),男,河北永年人,西南财经大学财税学院副教授,博士生;

张合金(1955—),男,四川大英人,西南财经大学财税学院教授,博士生导师。

要目的是为了国有专业银行向商业银行转轨扫除障碍——接受原四大国有专业银行多年承办的政策性金融业务,使它们向国有商业银行转轨甩掉包袱、轻装上阵。因而,三家政策性银行组建之初就背上了沉重的不良资产包袱,尤其是中国农业发展银行和国家开发银行分别从原中国农业银行、中国人民建设银行及6大国家专业投资公司接转了大量的不良信贷资产,相当一部分不良信贷资产至今仍未消化掉。(2)由政策性银行自身的政策属性规定了政策性银行在市场经济条件下,不能追逐价高利厚、自身经济效益较好的行业、项目,而只能根据国家的产业政策和地区经济发展战略,重点支持那些周期长、资金数额大、风险高、社会效益较好的行业和项目。(3)根据世界上政策性银行产生的历史来看,比较成功的组建模式一般是“先行立法,后建机构”,即先制定颁布专门的政策性金融法规(尤以美国、日本为代表);然后,再根据专门的政策性金融法规组建专门的政策性银行。我国至今没有出台政策性银行法律法规,政策性银行成立5年来,对它的功能、性质、经营管理模式至今仍无定论,主要由它们自己在实践中摸索、揣摩。由于没有专门的政策性银行法规,造成对它的性质、功能认识的混乱,使政策性银行的业务经营杂乱无章,在一定程度上对它的经营构成了风险。比如财政贴息办法不落实、本金的补充机制欠缺、对政策性银行金融风险的监管调控不到位等,都对政策性银行的生存和发展构成了威胁。

### (二)后天性风险

后天性风险,又称为经营管理风险,是指政策性银行在运营过程中由于经营管理不善造成的风险。经营管理风险产生的原因主要有:(1)由于我国政策性银行的定位、性质不明确,造成了它的经营管理目标的盲目性。比如政策性银行究竟应否追求赢利?实行“保本微利”的数量界限在哪里?经营能否实现保本经营?在财政拨足贷款贴息后,它应否再发生亏损?由国家信誉作后盾,由国家财政作担保,政策性银行筹资有无风险?这些问题至今仍然存在着争议。由此造成当前政策性银行经营管理上的各自为政:有的只管筹资放款,不考虑贷款的成本和回收,对日后的经营管理形成了潜在的风险;有的不关心经营,躺在国家财政和中央银行身上吃“大锅饭”,已经出现了巨额亏损,仍然“早涝保收”。(2)政策性银行由于机构缺乏、人员少、成立时间短,尚未建立信贷风险监测控制机制,在项目贷款过程中还存在着多种人为的道德风险。(3)政策银行不能广泛设立分支机构,只能委托其他商业银行代理,造成对有些信贷项目监管的空白。(4)政策性银行的人员素质难以适应现代市场经济条件下金融经营管理的要求,个别政策性银行机关作风严重,根本没有考虑过防范和化解金融风险。

### (三)功能性风险

功能性风险,是指政策性银行不能较好地完成国家赋予的支持国家产业政策、地区经济发展政策贯彻实施的重任,使国家组建的目的落空,甚至还可能使国家背上沉重的债务包袱,扰乱中央银行的基础货币供给。政策性银行的功能性风险主要表现为:(1)国家花费大量的人力、物力、财力组建了政策性银行,不能实现政府既定的产业政策、地区经济发展政策目标;(2)政策性银行过分与商业银行竞争,造成了金融资源配置的低效率,高成本,比如交通、电力、石油化工等高盈利性行业、项目,商业性金融机构十分看好,很愿意提供信贷资金,但是有的政策性银行却把大量政策性信贷资金投入这些行业、项目,客观上形成了政策性信贷资金对商业性信贷资金的挤出效应;而对于真正的国民经济持续发展急需的高科技产业、支柱产业项目,政策性银行却不去支持,结果从长远来看影响了我国综合国力和国际竞争能力的提高;(3)政策

性银行日益庞大、单一的负债可能转变为巨额的亏损,使国家背上沉重的债务负担,使本已捉襟见肘的国家财政雪上加霜;(4)个别政策性银行实际上变成了“第二财政”、“准财政”、“不叫财政的财政”,并通过金融债券的发行,倒逼中央银行多发货币,使割断多年的财政向中央银行透支的渠道得以恢复,致使 20 多年的改革成果毁于一旦。我们认为政策性银行的功能性风险的危害甚于其他风险。

## 二、现阶段我国政策性银行经营风险的表现——信贷资产风险

### (一)国家开发银行的信贷资产风险

国家开发银行的信贷资产潜伏着巨大的风险。具体表现为:(1)虽然开发银行近年来注重防范信贷风险,建立了较为科学、规范的信贷经营决策机制,使目前开发银行贷款利息实收率高于商业银行,经营效益似乎不错,但是从长期来看,开发银行的信贷资产质量和风险状况都不容乐观。因为:首先,目前开发银行贷款利息实收率较高的原因主要是其 95% 以上的贷款项目正处在建设期,尚未进入还款期,在建设期间借款项目还款资金来源基本上是开发银行和其他商业银行的新增贷款,即在项目建设期内借款单位是在用“借新还旧”的办法归还贷款的利息;其次,即使开发银行现阶段甚至未来利息回收不存在问题,但是,其信贷资产的主体——大量的贷款本金回收存在着较大的风险,并且由于它的贷款项目大多具有期限长、风险大的特点,进入还款期之后,它的贷款发生 1% 的不良贷款,国家开发银行就难以实现保本经营。因为,目前,它的每年盈利额在 6—8 亿元之间,资产总额已达 8000 亿元以上,每年新增贷款额在 1000 亿元以上,按照每年 1% 的不良贷款发生率,它每年损失的资产就将高达 10 亿元左右。况且,对于国家开发银行的贷款项目来讲,不良信贷资产发生率会大大超过 1%。因此说,当借款项目普遍进入还贷期以后,国家开发银行很可能会出现巨额的亏损。(2)国家开发银行还存在一个较为严重的潜在风险,即其资本金与“软贷款”之间的关系。按照国务院规定,国家开发银行 500 亿元人民币的注册资本金由财政部分 4 年拨款到位,但是这笔注册资金必须用于发放“软贷款”。“软贷款”是指为了配合政府的某项扶植政策,由国家开发银行按照项目配股的需要对国家控股公司和中央企业集团发放,由他们对项目进行参股控股的贷款。这种贷款还款期限特别长(大都在 35 年以上)、利率特别优惠(低息甚至无息),具有较强的补贴性和一定程度的赠与性。而且,国家开发银行软贷款投入的部门和行业,都是微利甚至亏损的部门和行业,比如煤炭、石油、森林、农业等行业和项目。软贷款投入后,且不说归还本金,连支付利息都会成问题。这样,国家开发银行的资本金就会被长期套牢,有限的资本金被长期套牢必然会对国家开发银行的业务发展,尤其是其在国内外金融市场上的筹资产生极为不利的影响,如果开发银行因为资本金被套(实际上失去了资本金)而出现市场化筹资困难,别说保本微利经营,就是其生存和发展也成问题。(3)国家开发银行还有部分历史包袱:根据国家开发银行的有关调查和综合分析,原“拨改贷”资金余额中,企业能够按期偿还的约占 10%,30% 虽有偿还能力但需要展期,另外的 60% 已经基本上形成了呆账。

### (二)中国农业发展银行的信贷资产风险

中国农业发展银行(以下简称“农发行”)的贷款主要投向农副产品收购、调拨、储备和少量农业开发贷款,属于企业周转资金性质并且有物资作保障,按理说不存在太多的经营风险。但是农发行的资产业务存在严重风险,具体表现为:(1)大部分贷款难以收回:1995 年仅收回 200 多亿元,主要原因是:农业连年丰收又大量进口国外农产品,造成国有粮食及粮食企业经营性

亏损,国有粮棉经营企业收购的粮棉卖不出去,农发行的贷款无法回收;许多粮棉收购资金被挤占挪用,有的粮棉收购贷款用做地方财政开支,有的甚至被挪用炒股票和房地产,比如到1997年,粮食企业累计财务挂帐高达1239亿元,其中1991年挂帐247.4亿元,1992至1996年亏损535亿元,1997年一年亏损456亿元。截止到1996年年末,粮棉油企业挤占挪用收购贷款776亿元,副营业务占用334亿元,超出政策性业务范围挪用达130亿元,多头开户存款29.5亿元,以上4项合计达到1269亿元,占粮棉油收购贷款的21%;在农副产品收购资金中财政、企业配套资金不到位,致使农发行的资金被长期占用;(2)近年来农发行实行了粮棉油收购贷款“封闭运行、封闭管理”,但是也没有关上风险的大门。由于大批粮食卖不出去,它发放的巨额粮棉油收购贷款便源源不断地变成国有粮棉企业的库存粮棉。因为粮棉有一定的物理生命周期,过期会腐烂霉变,即使不考虑“入世”后粮棉价格下降和高额粮棉仓储费用,全国国有大粮棉企业库存的粮棉也不足以归还农发行连年发放的巨额专项收购贷款;如果考虑到“入世”后粮棉价格的大幅度下降和高额的仓储费用,则农发行专项贷款的物资保证程度究竟有多大是一个必须认真思考的问题。所以我们认为农发行的专项收购贷款虽然实现了“封闭运行、封闭管理”,依然没有关上风险的大门。(3)由于农发行是国有粮棉企业的“法定、唯一的”资金供应者,它实际上成了国有粮棉企业及其职工的衣食父母,许多国有粮棉企业是在直接或变相用农发行的贷款发放工资、奖金甚至搞福利。许多基层农发行的行长一方面要抓粮棉贷款的封闭管理,另一方面的主要工作就是千方百计帮助粮棉企业销售库存粮棉,这样做在很大程度上助长了国有大中型粮棉企业的等、靠、要的思想。基层农发行的工作重点究竟是什么?是继续当“粮棉贩子”、当“国有粮棉企业”衣食父母”,还是运用政策性金融手段支持农业的开发和发展?这又是一件值得我们深思的事情。(4)农发行的信贷资金大量流失,不仅影响到农发行自身的经营,而且由此造成中国人民银行每年1000多亿元的再贷款难以回收,实际上扩大了基础货币的投放,对全国金融的稳定造成了不可忽视的负面影响。因此说,中国农业发展银行资产业务风险不仅仅是它自身的问题,也不只是政策性银行的风险问题,而是一个事关全局的全国金融风险问题。

### (三)中国进出口银行的信贷资产风险

当前,中国进出口银行自身的信贷资产顺利回收问题不大,存在的主要问题是原对外经济贸易信托投资公司划转的债权债务问题较多:有些项目法人不存在了,国外索债便找到中国进出口银行。原对外经济贸易信托投资公司的旧账全靠中国进出口银行来偿还,仅利息一项就有1亿多美元,而且自1997年开始就进入了还本期,而中国进出口银行注册资本金总共只有33.8亿元人民币(约合4亿美元)。这一问题如果不能得到妥善解决,势必会影响到目前形势尚好的中国进出口银行的业务经营。

## 三、现阶段我国政策性银行经营风险产生的原因——“三对矛盾”

### (一)“硬负债”与“软资产”的矛盾

无论是国外政策性银行还是中国的政策性银行,都无一例外主要靠发行(财政担保的)金融债券的方式筹集资金,面向市场发债是一种市场行为,要遵循市场交易规则,债券到期后必须按期还本付息。否则就会在市场上失去信誉,无法继续筹资。从这个意义上讲,我国政策性银行的负债大都是到期必须还本付息的“硬负债”;但是,由政策性银行的政策属性决定了其贷款和投资大部分要投向自身经济效益差、社会效益好的基础产业、基础设施和具有社会公益性

质的大项目,这些项目大都具有投资数额大、周期长、还款能力差的特点,这些项目在贷款到期时,很难有能力归还借款的本金和利息。这就决定了政策性银行以信贷、投资等方式形成的资产,大部分是到期后不一定能够收回的“软资产”。这样,对政策性银行来讲,一方是到期必须还本付息的“硬负债”。另一方则是到期无法还本付息的“软资产”,这便形成了“硬负债”与“软资产”的矛盾。给政策性银行的经营造成了很大的风险。

### (二)资金筹措的商业性与资金使用的政策性的矛盾

政策性银行作为经营货币金融业务的特殊企业,其资金的筹集和运用都是以商业方式,用借贷、发债等市场化手段筹措,在资金筹措的过程中要支付资金的成本——利息。又由于政策性银行大多没有众多的分支机构,它不能吸收居民个人的储蓄存款,使其筹资成本甚至比商业银行的筹资成本还要高。我国的政策性银行主要是花高价购买商业银行的存款资金来满足其发放政策性贷款的需要,其筹资的成本要高于同期商业银行的吸收存款成本,形成了政策性银行资金筹措的高成本、有偿使用的商业属性。但是,政策性银行有其特定的业务领域,其资金不能投向价高利厚的行业和地区、项目,只能按照国家政策规定,投向自身经济效益较差,可能无法还本付息或者不想还本付息的行业或项目,形成了中国政策性银行资金使用的政策性。这便形成了我国政策性银行资金筹措的商业性与资金使用的政策性之间的矛盾。这一矛盾的存在在很大程度上加重了中国政策性银行的经营风险。

### (三)资金来源的短期性与资金使用的长期性的矛盾

中国政策性银行运用市场方式、采取商业性手段筹集的资金大都为中短期资金。比如国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行发行的金融债券期限大都在5年以下,还有一部分期限在1年以内,这主要是考虑到资金筹集的难易程度和筹资成本的高低而迫不得已而为之。这在客观上形成了中国政策性银行资金来源的短期性。另一方面,政策性银行在国家中长期产业政策、地区经济发展政策的指导下,政策性贷款和投资的项目期限都在5年以上,形成了政策性银行资金使用的长期性。有的政策性贷款虽然属于短期流动资金贷款性质,但是由于政策性贷款只能借给符合条件的企业、单位使用,短期贷款也变成了长期使用。短期流动资金贷款被这些企业单位长期占用,比如中国农业发展银行对国有粮棉收购企业发放的粮棉收购贷款,本来属于短期流动资金贷款性质,但被国有粮棉企业长期周转使用,变成了长期的贷款。中国政策性银行资金来源的短期性与资金使用的长期性的矛盾,一方面,增加了政策性银行的经营成本,迫使政策性银行不断地“借新债还旧债”,使其负债规模越来越大,负债总成本越来越高;另一方面很容易造成政策性银行支付困难,增加了政策性银行的经营风险。

## 四、防范化解我国政策性银行经营风险的对策思考

### (一)科学界定我国政策性银行的性质、功能,澄清社会各界对政策性银行的错误认识

我国政策性银行经营的政策性风险在很大程度上是由于我国政策性银行的性质、功能定位不明确,政府、企业和个人对政策性银行存在错误的认识导致的。

我们认为符合中国国情的政策性银行的性质、功能定位应该是:政策性银行既不是一般的商业银行,也不是国家的财政投资机关;政策性银行是在社会主义市场经济条件下,政府以银行经营活动的原理和方式实现特定的经济社会政策目标的特殊金融机构。它是以信用中介方式而不是以财政方式来实现政府的产业政策目标。政策性银行的经营目标是以有偿信用的方

式实现“保本微利”经营。政策性银行的经营原则是：在国家宏观经济政策指导下的自主经营和在保本微利约束下的自我发展，即根据国家的产业政策和信贷投资计划，在遵循市场经济原则的前提下安排自己的经营活动。为了保证政策性银行的权威性建议以法律形式明确规定我国政策性银行的性质和职能。

(二)尽快颁布《中国政策性银行法》规范政策性银行的经营环境，以有效防范化解政策性银行经营风险

借鉴美国、日本等发达国家组建政策性银行的成功经验，我国应该尽快颁布《中国政策性银行法》，规范政策性银行的经营环境，有效防范化解我国政策性银行的经营风险。其主要内容：(1)中国政策性银行的性质、职能；(2)中国政策性银行的地位；(3)中国政策性银行的经营方针、经营原则和经营目标；(4)中国政策性银行的资本金来源及其补充机制；(5)中国政策性银行的业务经营机制(包括中国政策性银行的资金来源、资金运用、内部经营管理体制等)；(6)中国政策性银行与国家财政部、中央银行、国家计划发展委员会的关系；(7)中国政策性银行经营风险防范和化解机制；(8)中国政策性银行的政策性亏损与经营性亏损的划分，政策性银行的经营性亏损的责任追究。

(三)建立和完善政策性银行的信贷评审机制，有效防范和化解政策性银行的经营风险

在明确界定政策性银行的性质、职能，有效防范化解政策性银行经营的先天性、政策性、体制性风险的基础上，要进一步建立和健全政策性银行的信贷评审、经营机制、风险监管调控机制，有效防范和化解政策性银行因自身经营管理不善造成的经营风险。为此，可以借鉴西方发达国家商业银行的成功经验，建立有效的信贷评审决策体系和机制，有效防范和化解政策性银行的信贷经营风险。科学、公正的信贷评审决策机构应当包括政策法规制定结构、分立的评审决策机构、评审决策工作的协调机构、后果评价与稽核审计机构，参见图 1。

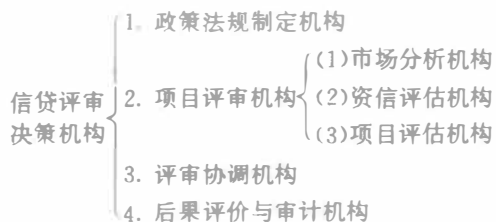


图 1 政策性银行信贷评审决策机构设置图

(四)建立健全政策性银行的内部监管控制机制

健全的政策性银行内部风险监管控制机制包括三个方面内容：(1)事前的信贷评审决策环节的风险监管、控制机制；(2)信贷经营过程中的风险监测、控制机制；(3)信贷风险发生后的责任追究和控制损失机制。关于建立事前的信贷评审决策环节的风险监管、控制机制，在前面已经论述这里不再重复。因此，建立和健全政策性银行的内部风险监管、控制机制的重点是建立信贷经营过程中的风险监管控制机制和信贷风险发生后的责任追究和控制损失机制。

(五)加强中央银行和财政部对政策性银行经营风险的监督

建议中国人民银行加强对政策性银行金融业务及其风险的监管。可以考虑在中国人民银行总行设立政策性银行监督管理局，专司负责政策性金融业务及其风险的监督管理。同时要结合我国政策性银行的实际情况，尽快制定政策性金融机构风险防范和监管办法、机制、措施，

当务之急是要建立起科学、客观评价政策性金融机构经营风险的指标体系。

从一定程度上讲,国家财政部是政策性银行的“少东家”。因此,国家财政部作为我国政策性银行的出资人理应对政策性银行经营风险的监管。然而,当前国家财政部也没有专设政策性银行的监管部门,只是负责对其拨付资本金、给予财政贴息和为其担保。因此,我们建议国家财政部要加强对政策性银行经营风险的监管,在国家财政部内部设立政策性银行管理局,负责办理对政策性银行有关财政事务并对政策性银行的运营实施财政监督和股东的监督。

为了协调中央银行和财政部对政策性银行经营风险的监督管理,我们建议改革目前政策性银行监事会的组成机制,政策性银行的监事会主要由国家财政部和中国人民银行派员组成,改变目前政策性银行监事会单位过多、人员松散、无法尽力尽责监管政策性银行经营风险的被动局面。

---

#### 参考文献:

- [1]王兰军. 试论开拓国家开发银行资金来源[J]. 中国投资与建设,1996(2).
- [2]陈元. 中国政策性金融的理论与实践[J]. 金融科学,2000(3).
- [3]陈民,袁建良,张一凡,蒋俭,等. 对国家开发银行信贷政策的思考[J]. 中国投资,2000.(7).
- [4]沈俊英. 充分发挥政策性金融机构的职能[J]. 中国投资,2000,(5).
- [5]宋文力,郭立. 政策性银行信贷风险防范化解对策[J]. 金融科学,2000(3).
- [6]卿淑群. 政策性银行学[M]. 成都:西南财经大学出版社 1999(8).
- [7]施兵超,扬文泽. 金融风险管理[M]. 上海:上海财经大学出版社,1999(4).
- [8]瞿强. 经济发展中的政策性金融. [M]. 北京:经济科学出版社,1999.
- [9]编委会. 中国金融年鉴(1994,1995,1996,1997,1998,1999 卷)[M]. 北京:中国金融年鉴编辑部出版.

## On the Operational Risks of China's Policy-based Banks

WANG Lan-jun, ZHANG He-yin

(Public Finance and Taxes School of Southwest  
University of Finance and Economics, Sichuan Chengdu, China, 610074)

**Abstract:** Having promoted the implement of industrial policy, however, the China policy-based banks have their operational risks. First, there are three sorts of operational risks in the China's policy-based banks. Secondly, the operational risks in the China policy-based banks can mainly be expressed, as its loan risks. Thirdly, it can be said that the three paradoxes cause the financial risks of the China policy-based banks: the paradox between "soft assets" and "hard liability", the paradox between "the commercial finance" and "the political loans", the paradox between "the short-run borrowing" and "the long-run using". Finally, this article provides some countermeasures to avoid the operational risks of China's policy-based banks.

**Key words:** China; police-based banks; operational risks