

三大政策性银行改革进行时



三大政策性银行改革透析 厘清业务边界当务之急

编者按:4 月 12 日,中国政府网发布消息称,正式批准由人民银行有关单位提出的中国三大政策性银行改革方案。

其中,根据公告,国家开发银行坚持开发性金融机构定位,适应市场化、国际化新形势,充分利用服务国家战略、依托信用支持、市场运作、保本微利的优势,进一步完善开发性金融运作模式,积极发挥在稳增长、调结构等方面的重要作用,加大对重点领域和薄弱环节的支持力度。通过深化改革,合理界定业务范围,不断完善组织架构和治理结构,明确资金来源支持政策,合理补充资本金,强化资本约束机制,加强内部管控和外部监管,将国家开发银行建设成为资本充足、治理规范、内控严密、运营安全、服务优质、资产优良的开发性金融机构。

对于中国进出口银行,则要强化政策性职能定位。坚持以政策性业务为主体,合理界定业务范围,明确风险补偿机制,提升资本实力,建立资本充足率约束机制,强化内部管控和外部监管,建立规范的治理结构和决策机制,把中国进出口银行建设成为定位明确、业务清晰、功能突出、资本充足、治理规范、内控严密、运营安全、服务良好、具备可持续发展能力的政策性银行,充分发挥在稳增长、调结构、支持外贸发展、实施“走出去”战略中的功能和作用。

上述两家银行改革方案获批时间均为今年 3 月 20 日,但中国农业发展银行方案获批时间要更早,去年 12 月 8 日已完成批准。

根据公告要求,中国农业发展银行改革要坚持以政策性业务为主体。通过对政策性业务和自营性业务实施分账管理、分类核算,明确责任和风险补偿机制,确立以资本充足率为核心的约束机制,建立规范的治理结构和决策机制,把中国农业发展银行建设成为具备可持续发展能力的农业政策性银行。

■ 李玉敏 王晓 报道

在农发行的改革方案批复中,最重要的一条便是“**通过对政策性业务和自营性业务实施分账管理、分类核算,明确责任和风险补偿机制**”。对国开行和进出口银行的要求也是“**合理界定业务范围**”。厘清政策性银行业务的边界至关重要。

定位“**摇摆**”数年后,政策性银行的改革“**破题**”。4 月 12 日消息显示,国务院批复同意了国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行三家银行的改革方案。

此次“**顶层设计**”方案明确的是,三家银行均不再进行商业化改革。按照“**一行一策**”的原则,根据三家银行业务领域和实践经验的不同,提出了差异化的改革方案。

根据官方表述,农发行和进出口银行仍是坚定“**政策性银行**”定位,其中农发行改革“**要坚持以政策性业务为主体**”,进出口银行改革“**要强化政策性职能定位**”。而国开行定位于“**开发性金融机构**”,与其他两家不同的是“**市场运作、保本微利**”。

“过去的十多年发展中,我国政策性金融体系的框架和发展思路不是更清晰了,而是更模糊了,更令人惶惑了。”财政部财政科学研究所前所长贾康曾在 2013 年撰文表述。

对于此次国务院批复的三家银行的改革意见,贾康于 4 月 13 日接受记者采访时表示:“尽管目前政策性业务和商业性业务的边际还不是很清晰,但是从概念的定位和发展的取向上,我认为是对的。”

改革再出发:开发性、政策性金融并立

这三家政策性银行成立于 1994 年,在为

“**两基一支**”(基础设施、基础建设、支柱产业)建设、机电产品和成套设备出口、粮棉油收购等提供金融服务,支持实体企业“**走出去**”,服务国家经济建设和社会事业发展等方面发挥了不可替代的重要作用。

不过二十多年来,关于政策性银行的职能定位、业务边界、改革方案等的争议却一直存在。其中较为典型是国开行,该行于 2008 年由政策性金融机构向商业化转型,此后也在基础设施建设、棚户区改造等方面发挥了重要作用,但其定位一直较为模糊,本次方案中国“**开发性金融**”的定位无疑是宣告开行的“**回归**”。

在社科院金融研究所银行研究室主任曾刚看来,政策性银行是中国经济发展的历史产物,一开始的时候,并没有一个明确的定位和框架,而之后业务重心的变化是一个动态化的过程。

国开行董事长胡怀邦也在该行 4 月 13 日召开的会议上表示,该行将围绕国家战略,集中发力支持棚改、铁路、水利、扶贫、“**一带一路**”、城镇化建设等领域。

贾康认为,此次国务院批复三大政策性银行的改革方案,重新肯定了政策性金融,并且在概念上提出了开发性金融和政策性金融的并立。

“在理论框架中,开发性金融是归于政策性金融的一翼。大体来说,按照政策性金融和商业性金融来划分,开发性金融不可能划入商业性金融中。”贾康认为开发性金融的本质还是政策性金融业务。

而此前,农发行和进出口银行却一直并未在改革中有实质进展。4 月 13 日,进出口银行表示,该行董事长胡晓炼当日主持召开专题会议,安排部署全力落实好改革方案。为此,该

行还专门成立改革工作办公室,胡晓炼任主任,行长刘连舸任副主任,全面统筹、规划、协调、组织和推进改革工作。

该行称,“当前,进出口银行面临的内外部环境和肩负的职责任务都发生了明显变化。这次改革,将使制约进出口银行业务发展和政策性功能发挥的一些体制机制障碍得到解决,为规范进出口银行治理结构,构建现代化的政策性银行经营管理体系,增强进出口银行的政策性金融服务能力、抗风险能力和可持续发展能力,提供重要契机”。

胡晓炼表示,要主动适应经济发展新常态,抓住“**一带一路**”等战略带来的重大业务发展机遇,在有效控制风险的前提下加快业务创新发展。

政策性与经营性的边界

在农发行的改革方案批复中,最重要的一条便是“**对政策性业务和自营性业务实施分账管理、分类核算,明确责任和风险补偿机制**”。

对国开行和进出口银行的要求也是“**合理界定业务范围**”厘清政策性银行业务的边界至关重要。中投公司副总经理谢平也曾曾在公开场合表示,政策性银行的情况用一句话来概括就是商业性业务也做,政策性业务也做。而且两类业务边界不清,混合经营,混合核算,造成政策性银行定位不清,决策机制、考评机制都不完善。

谢平直言,由于政策性银行监管办法的缺失,存在着监管的失灵和失效。“政策性银行本身在监管方面也可以套利,我亏了算政策性业务,我赚了可以算商业性业务。”

也有商业银行的人士认为,政策性业务拿

着低价的央行再贷款或者具有国家主权信用作为支撑的低成本发债资金,却进入了商业领域和商业银行开展竞争,这并不公平。

贾康对记者表示,“这就是处理直接效益和综合社会效益之间的矛盾。许多正的外部效应很难体现在直接效益上。这就应当建立合乎政策性银行可持续发展的考核激励机制。”

贾康认为,科学合理的绩效评价体系,最重要的着眼点是看政策性目标的实现程度,考察政策性金融机构在理顺社会资源配置中发挥作用的大小,而不是与商业性金融机构类似,简单地以经营的亏损与盈利为出发点。盈利性目标应该成为政策性金融机构绩效评价的依据之一,但它要从属于政策性目标完成情况的绩效评价。

对于某些并不一定盈利的政策性业务,国务院表示要“**明确风险补偿机制**”。贾康认为,政府应以合理形式适当补偿政策性金融机构在开展低收益或高风险的政策性业务时产生的亏损。但利益补偿机制并不是让政策性金融机构躺在财政身上,由财政兜底经营风险。

他认为,政策性贷款的发放者、使用者以及作为其发放后盾的财政,应当以一定形式实行风险共担;政策性信用担保的担保机构、受益企业、所涉商业银行和财政之间,同样应是风险共担的,这样才能减少“**道德风险**”,使政策性金融体系长久运行。

与商业银行相比,政策性银行过去在资本充足率方面没有明确标准。本次国务院对三家改革方案中的批复明确提出,进出口银行和农发行要确立“**以资本充足率约束机制**”,已经进行股份制改造的国开行要“**明确资金来源支持政策,合理补充资本金,强化资本约束机制**”。

“政策性业务”标尺并非“不赚钱”

■ 黄斌 报道

4 月 12 日,国务院正式批复国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行三家政策性银行的改革方案。

中国的政策性金融机构自其发展以来究竟扮演着什么样的角色?在中国经济进入“**新常态**”的大背景下,中国经济发展对政策性金融的需求发生了哪些变化?未来,三家政策性金融机构如何找到政策性业务和市场性业务之间的平衡点?

记者采访了中国社会科学院金融研究所银行研究室主任曾刚,解析我国政策性银行的现状,并预测其未来的发展方向。

以“公共性质”界定政策性业务

记者:有学者认为,经过十多年的发展,我国的政策性金融体系的框架和发展思路,不是更清晰了,而是更模糊和令人困惑。你对我国政策性金融机构的发展体系有何评价?

曾刚:政策性银行是中国经济发展的历史产物,一开始并没有一个明确的定位和框架,而之后业务重心的变化也是一个动态化的过程。1994 年成立三家政策性银行,是为了帮助原有的四大行向商业银行转型,将不赚钱的业务剥离出来给三家政策性银行。

在过去 20 多年,随着中国经济市场化改革的深入以及中国政府职能的转变,使得政策性银行的职能也在发生变化,部分原来需要承担的政策性任务让位新的政策性任务。国企改革、国家产业政策的引导等,都会影响政策性银行的业务方向。

铁路、公路基础设施投资等,都是国开行新的任务。对于铁路、公路等长期性项目,商业银行一般不太愿意介入,但这些业务又一定需要有人来做。实际上,经济调整过程中,政府职能的转变会带来政策性银行的调整,而且一些业务未必没有经济效益。比如,基础设施投资,长远来看是会产生商业回报。而这时候,这些有商业回报的项目,若沿用原来政策性银行“**亏损**”或“**不盈利**”业务来定义,会让人觉得它做的事情偏离了原有的方向。

问题在于,在新的业务中,我们没有做出一个明确的界定,这到底是商业性的还是政策性的,以及是否依照原有标准划分依旧合理。

在新的环境下,在我们讨论具有公共性质的银行时,不应该局限于其是否赚钱作为评判标准,而应该以其是否实现了公共目标。实现公

共目标的过程中,完全有可能是赚钱的。

归结起来,再以赚钱与否去区分政策性银行和商业银行,已经不太符合未来发展的方向。

核心在于,应该从政策性银行能否在符合国家政策的前提下,去实现国家宏观调控、经济转型等需要的角度去定义政策性金融机构。而非纠结于其业务是否赚钱。比如,美联储,在金融危机中赚钱赚得多,但它对稳定金融市场起到了至关重要的作用。

对于政策性金融机构,商业化运作是其运行效率及可持续性的一个很重要的保证。世界银行也是一个政策性金融机构,但它的商业化运作程度就非常高。目前国内政策性银行,需要在商业化运作方面继续加强。

记者:那么当下经济环境下,政策性银行的商业性业务和政策性业务,以何标准来区分是较为合适的?

曾刚:国内政策性银行很难区分商业性业务和政策性业务,不是所有赚钱的业务都是商业性的,发挥公共功能的同时,也可能产生一定的盈利。目前的改革方案也不可能对每个业务领域进行精准的划分。未来可以从多个方面探索,以防止政策性银行与商业银行在业务上有过多的交集。

我觉得,首先可以在业务领域和客户对象上进行适度区分。

另外,适度参照商业银行的监管制度对政策性银行进行监管。商业银行觉得自己吃亏,并不仅仅是因为政策性银行资金成本低,还有商业银行在存贷比、资本充足率等方面的监管。而政策性银行在这方面的监管相对宽松。未来政策性银行可以参照一般商业银行的监管,缩小差距。但完全区分开来,既不太可能,也不必要,二者一定程度的竞争不可避免。

记者:这三家政策性金融机构,又应该如何找到政策性业务和市场性业务之间的平衡点?你觉得应该把握哪些原则?

曾刚:第一,可以根据定位的不同,结合国家战略,对政策性银行做一些规定。比如,国开行主要在国家开发性业务上发力,如“**一带一路**”战略;进出口银行则与进出口业务相关;农发行则与农业发展有关。对每个政策性银行在其主要领域的投资上,做出资金使用比例和规模上的规定。

第二在监管层面上,对机构内部管理架构方面进行优化。可以进一步做事业部制改革,将有一定商业化性质的项目剥离出来,通过更具有激励性的制度进行管理,单独核算、纵向考核,比如此前国开行进行的住宅金融事业部的

改革。这样相互不会彼此干扰,有助于“**两本账算得清楚**”。

僵化体制如何释放动能

记者:有消息称国开行可能将旗下商业性业务分拆出来,成立单独的子公司。德国复兴信贷银行此前也做过这方面的改革。国内政策性银行要实现类似的转变,需要具备什么样的条件?比如,是否需要通过立法的方式来确定政策性银行的主体地位?

曾刚:从国际金融机构的案例来看,这是一个趋势,会朝着一个银行集团的方向发展。世界银行就是这样的一个集团,其旗下分成多块彼此独立的业务。至于是否需要立法,这个还需要商榷。

关于政策性银行立法的探讨很久了,但究竟是通过写进银行法的方式,还是通过国务院发监管条例的方式进行,目前还有很多值得探讨的地方。我个人的看法是,法律法规方面不存在障碍,法律法规的意义,在于各政策性银行在业务领域、发展方向等方面形成架构之后,对其进行规范。世界银行集团是一个政策性金融机构,但它并没有相关立法,而是将其职能写进章程里。

记者:经济新常态下,中国经济发展对政策性金融的需求发生了什么样的变化?

曾刚:中国经济对政策性金融的需求比以往更大了。经济新常态下,中国经济模式需要转型,目前部分区域经济的风险在上升,如果完全靠私人部门调整,恐怕很难实现。现在股市那么火热,商业机构出于利益最大化的需求,大量资金从实体经济撤离,不会在实体经济转型升级上做出足够的努力。这个时候,公共部门需要带有国家实体经济结构调整的导向,比如住房改造、“**一带一路**”战略、长江经济带、绿色环保等领域。只能通过政策性金融机构投资。

实际上,过去这几年,三家政策性银行的资产规模扩张的速度,是高于商业银行整体扩张速度的,而且从业务内容来看,目前这些政策性银行是符合国家战略调整要求的。

未来一段时间里,政策性金融机构将扮演越来越明显的作用。这次改革,目的也是为了进一步释放政策性银行的动能,因为原有的体制确实比较僵化,出现了人才流失。

应尽早设立“两房”机构

记者:补偿机制应该如何建立,才能既鼓励

机构多支持政策性业务,又区分好“**财政兜底**”的风险,激发出政策性金融机构市场化的积极性?

曾刚:监管部门需要制定一整套与其定位相匹配的考核指标。只要这个体系搭建起来,相应的补偿机制就不是问题。

过去我们太纠结于哪些业务能做,哪些业务不能做,而没有对这些政策性银行建立起良好的考核机制。目前的问题是,政策性银行的薪酬制度和人事安排,都是由国家规定,缺乏外部考核机制和内部激励机制。只要制定清楚目标,和相应的考核机制及激励机制,银行的人员自然会朝着目标的方向努力。这是未来监管层需要做的事。国开行经过 2008 年的股份制改革,相对好一些,另外两家在管理方面的改革相对滞后。

记者:此前有消息称中国已在研究设立住房政策性金融机构的可行性方案。你觉得“**住房政策性银行**”可能会采取怎样的运作模式?

曾刚:中国需要通过住房政策性银行这样的机构,为未来利率市场化带来的商业银行系统性风险未雨绸缪。

一方面,住房市场发展有一定程度,尤其是泡沫化后,会集聚大量风险,而国内商业银行的住房按揭贷款规模很大;另一方面,住房按揭的期限很长,而利率市场化下银行存款端将面临成本上升及稳定性下降的压力,以及资产期限错配带来的风险。

从国外的经验来看,利率市场化到了一定程度后,商业银行会有足够的动力通过资产证券化将期限很长的贷款产品通过资产证券化的方式剥离出去,以获取流动性和利率方面的风险。

从这个角度来讲,成立类似“**两房**”的机构,无论是成立独立的机构,还是在某个现存的机构下设立下属机构,对中国来说都非常有必要。目前,商业银行还处于住房按揭贷款属于优质资产,缺乏意愿对按揭贷款做资产证券化的阶段。但未来随着利率市场化的加深,商业银行的动力将会逐渐凸显。住房按揭贷款的存量非常大,几十万亿的产品届时如果找不到交易对手,就会很麻烦。

因此,尽早建立住房政策性金融机构,是很有必要的。至于具体的运作模式,我认为有各种变通的办法,但单独成立机构操作,其难度会大一些,因为这意味着需要新批一个机构,然后等这个机构的运作逐渐成熟,这是一个很漫长的过程。