

# Research on the Development of Policy Banks

Xiaoyu Ma

Anhui University, Hefei, Anhui, 230000, China

## Abstract

As a special kind of bank, policy bank plays an important role in the implementation of macro-policy. With the transformation of China's economy from high-speed growth stage to high-quality development stage, policy banks should also actively reform to adapt to the economic transformation. This paper first puts forward the existing problems of policy banks, and puts forward corresponding suggestions for these problems.

## Keywords

policy banks; problems; countermeasures

# 政策性银行发展问题研究

马筱宇

安徽大学, 中国·安徽 合肥 230000

## 摘要

政策性银行作为一种特殊的银行存在, 对中国宏观政策的推行有着不可忽视的作用。随着中国经济由高速增长阶段转变为高质量发展, 政策性银行也要积极改革以适应经济的转变。论文首先提出政策性银行目前存在的问题, 并针对这些问题提出相应的建议。

## 关键词

政策性银行; 问题; 对策建议

## 1 引言

中国银行按职能可划分为三类, 控制货币发行权、调节货币政策以调控宏观经济的中央银行, 以盈利为目的广泛分布的商业银行, 最后一类就是政策性银行。政策性银行不像中央银行有货币发行权, 也不像商业银行以盈利为目的, 它是为了贯彻落实政府经济政策、配合国家产业政策、在特地领域从事政策性融资活动的银行。政策性银行于 1994 年陆续成立, 目前中国政策性银行主要有国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行。国家开发银行主要是为了支持各项基础性建设, 中国进出口银行是在进出口领域执行经济金融政策, 中国农业银行则是在农业领域开展各项金融业务。

## 2 政策性银行目前存在的问题

### 2.1 筹资困难

由于政策性银行性质特殊, 它无法像商业银行一样通过吸收存款来进行筹资。目前政策性银行的筹资渠道主要有: 政

府拨付的资本金; 向中央银行借款; 同业拆借资金; 发行政策性债券等。然而政策性银行并非多种筹资渠道同时并行, 三大政策性银行都以单一筹资渠道为主, 单一渠道筹措的资金占其资金来源的 80% 以上。国家开发银行和中国进出口银行都以发行政策债为主要筹资渠道, 近些年来政策债利率持续上涨, 导致债券筹资成本不断增加。由于政策性银行是为了帮助推进各项经济政策, 因此其贷款利率普遍较低, 利润空间收紧, 多方面因素使得政策性银行筹资压力逐渐加大<sup>[1]</sup>。

### 2.2 政策债缺乏吸引力

在当下的金融环境中, 债券类固定利率产品面临巨大压力。随着利率市场化及金融自由化的推进, 债券市场发生了很大变化, 首先是信用市场产品种类丰富, 各大金融机构不断创新产品形式及内容以吸引投资者; 其次是由于金融自由化及人民币国际化带来的境外债券市场的投资机会, 跨境业务的出现极大丰富了投资者的选择; 最后是利率市场化带来的影响, 利率的不稳定使得部分投资者更偏向固定收益类产品。债券市场

的这些变化对于政策债的影响有好有坏,但总体来看,这些变化使得政策债面临更大的挑战,政策债必须加强创新才能提高吸引力,筹到更多资金。

### 2.3 潜在风险大

政策性银行与商业银行信贷对象不同,其贷款客户较特殊,通常为某一特殊地区或行业的特殊企业,这些企业往往信用评级信用较好,然而风险的发生往往在一瞬间。以中国进出口银行为例,其主营境外贷款,这类贷款往往金额大且风险不确定性高,一旦风险暴露将造成严重后果。

### 2.4 缺乏法律保障

政策性银行作为一类特殊的银行,许多商业银行适用的规定反而会制约政策性银行的发展。目前国家并没有针对三大政策性银行出台具体的法律法规,仅在其他法律内简单提起过政策性银行,也并未依据三大政策性银行的业务范围进行明确的规定与区分。在经济市场发生重大变革的今天,原有的规定已无法适应现代经济社会的发展。反观国外,政策性银行都是依据相应法律成立的,日本根据《日本开发银行法》成立了日本开发银行,德国根据《德国复兴开发银行法》成立了德国复兴开发银行。在中国,政策性银行听命国务院的各项文件,其经营活动缺少相应的法律支持,导致政策性银行无法进行自主决策。不仅难以理清与政府及相关部门的关系,而且对其银行职能的发挥造成了阻碍,非常不利于政策性银行的健康发展<sup>[2]</sup>。

## 3 发展建议

### 3.1 设置科学的绩效评价机制

政策性银行与商业性银行在其资本结构、业务功能等方面都具有显著差异,因此传统商业银行的绩效评价体系并不适用于政策性银行,如果一味的用利润率、不良资产率等指标来硬性要求,会给政策性银行的发展带来极大的限制。政策性银行应依据不同的业务侧重点,建立起一套适合其特征的绩效评价指标体系,建议考核指标体系可以包括市场业绩、社会进步贡献率、经济发展贡献率等方面内容。

### 3.2 提升政策债吸引力

当下,债券市场的主要参与者为商业银行,政策性银行债的90%以上由商业银行持有,这对政策性银行而言并不是一件好事,只有参与主体多元化才能提高政策性银行债的市场

活跃度及吸引力。金融管制的放松及金融脱媒现象的发生使得各类非银行金融机构迅猛发展,信托公司、财务公司等成为重要投资者,政策性银行应不再局限于商业银行等银行性金融机构,积极主动寻找他类投资者,扩大投资者范围。

商业银行交易活跃度低,主要根据负债久期选择性持有;保险公司多是长期债务,更偏好期限长流动性低但收益率高的类型;财务公司多是中短期债务,更偏好期限短但流动性高的类型。要想投资主体多元化,政策银行应该设计不同类型的政策债,以满足投资者的多样需求,结合时事加强创新。2020年初的疫情让经济金融形势遭到严重打击,2月6日三大政策性银行通过多种渠道发行共计160亿的“战疫专题债”,所募资金主要用于政策银行向疫情防控提供的应急融资。此举不仅能筹集和引导社会资金共同参与打赢疫情防控阻击战,为维护经济稳定发展大局提供有力支持,更是一次成功的创新<sup>[3]</sup>。

同时,境外投资者也是一个值得关注的群体。当下资本管制在逐渐开放,境内外套利机会也在逐渐增加,并且境外主要经济体的基准利率极低,人民币无风险债券的收益率明显高于同期限美国和日本国债的收益率,这对境外投资者而言是极具吸引力的一件事。政策性银行应抓住这一趋势及机会,加强创新,提供适合境外投资者的产品。

### 3.3 借助金融科技化解风险

在经济金融形势受到疫情冲击的今天,政策性银行更应加强风险管理,大数据时代下,政策性银行可以通过金融科技防范化解风险。政策性银行的主要风险为不良贷款带来的风险,从报表数据来看,不良贷款风险化解手段主要为核销与转让,这期间需要大量文件与审批环节,不同部门共同参与,耗时耗力。针对这一现象,政策性银行可以依据核销与转让流程设计相应的系统,将不良贷款核销审批所需的全部信息,在银行内部系统自动整合,从而自动判断是否满足核销或转让条件,对于不满足的不良贷款标识出欠缺信息,这一自动化流程可以减少部分从业人员工作量,提高工作效率。

### 3.4 建立健全相应法律法规

政策性银行发展受阻,最大的问题源于无法可依,《政策性银行法》的制定迫在眉睫。政策性银行作为一类特殊的银行,体现政府意志,代表国家的政策导向,其特殊性决定了政策性银行更需要法律的保障,从而保证国民经济发展战略和产业政策实施。国际上一些政策性银行基本都有相应的法律可

依,中国应借鉴国际上的发展经验与政策性银行二十多年的实践总结,制定与中国国情相适应的法律法规,在业务范围、银行职能、资金来源、监管机制等方面进行规范,保证中国政策性银行运作法制化<sup>[4]</sup>。

### 3.5 完善风险补偿机制

其他国家的政府对其政策性银行在风险补偿方面采取了很多措施,首先是税收优惠,包括免除营业税、所得税等,对部分税种降低税率,提高银行资本留存,增加利润积累;其次是对政策债等政策性银行发行的衍生品提供信用支持,如德国政府对政策债以国家主权担保,这大大保障了政策债的发行;其他国家政府对其政策性银行提供包括利息贴息、损失风险补偿在内的优惠政策,如日本政策投资银行的经营亏损由政府补偿,对特殊行业项目也给予利差补贴;最后是监管差异化,其他国家一般由政府监管,并且将政策性业务同商业性业务区分开,针对不同业务有不同的监管要求,而不是一刀切。

中国对于政策性银行也有相应的风险补偿措施,但从结果来看执行并不到位,部分项目没有财政支持,纳税额与商业银行差异不大,监管措施没有考虑到政策性银行的特殊性。从国际上的一些经验来看,中国要进一步完善监管制度,设立专门的监管机构,将商业性业务与政策性业务区分开,针对不同

业务提出不同的要求。政府要加大财政增信贴息的力度,加大税收优惠,允许政策性银行将利润大部分用于补充资本金、补偿自身风险和维持经营,增加其内部资本积累能力<sup>[5]</sup>。

## 4 结语

在充满挑战的新时代下,政策性银行成为必不可少的存在。因此政策性银行要积极调整以适应瞬息万变的经济金融形势,从内部绩效考核方式的转变,到提升政策债吸引力,再到健全风险防控机制,都促进了政策性银行健康发展。同时,政府也要为政策性银行提供适宜其发展的良好环境,不仅要尽快出台相应法律,规定其权利与义务,也要加大各项优惠政策力度,完善风险补偿机制。

## 参考文献

- [1] 林飞. 在新形势下如何提高政策性银行债的吸引力 [J]. 债券, 2013(04):38-43.
- [2] 阎聪. 政策性银行可借力金融科技增强风险化解能力 [J]. 中国银行业, 2019(07):78-80.
- [3] 田朝辉, 毛蔚蓝. 国外政策性银行风险补偿机制的经验做法及对中国的启示 [J]. 金融经济, 2020(02):86-90.
- [4] 王吟箫. 浅析经济新常态下中国政策性银行的发展趋势 [J]. 全国流通经济, 2018(36):104-105.