

文章编号:2095-0365(2010)03-0042-06

# 我国政策性银行立法理论与实践研究

马立民<sup>1</sup>, 蔡军花<sup>2</sup>, 张严冰<sup>3</sup>

(1. 河北工业大学 人文与法律学院, 天津 300401; 2. 河北经贸大学 法学院, 河北 石家庄 050061;  
3. 河北化工医药职业技术学院, 河北 石家庄 050000)

**摘 要:**政策性银行立法必须坚持立足中国实际, 遵循政策性银行自身规律, 要着眼未来, 制定一部体现创新思维和经济法、部门法属性的政策性银行保护法和监管法。实现规范政策性银行的组织和行为, 保护政策性银行, 加强政策性银行的监管, 促进社会主义市场经济协调健康发展的目的。我国政策性银行法的立法应该坚持政策性、盈利性和适度竞争性三个核心原则; 采取多行一法而不是一行一法, 即制定统一的一部政策性银行法。我国政策性银行立法滞后的一个重要原因是政策性银行发展实践落后, 河北省可以发挥省情和区位优势, 建设政策性银行实践和试验基地, 为政策性银行立法提供实践基础和素材。

**关键词:**政策; 银行; 立法

**中图分类号:**F922

**文献标识码:**A

## 一、政策性银行立法指导思想和目的

与世界上其他市场经济国家相比, 中国的国情很特殊; 与金融领域的其它金融组织相比, 政策性银行也很特殊。因此, 在政策性银行立法中, 必须坚持以下指导思想和立法目的。

### (一) 我国政策性银行立法的指导思想

第一, 立足中国实际, 制定有中国特色的政策性银行法。中国社会和经济结构复杂, 市场经济不发达, 地区经济差异大, 产业结构不合理, 尤其是正处于传统社会向现代社会转型、计划经济向市场经济转轨、社会经济从封闭走向开放的大背景下, 社会 and 经济发展更需要政策性银行提供多样化的融资服务。政策性银行立法在积极借鉴成熟市场国家经验的同时, 更要立足中国国情, 为中国特色政策性银行的设立、运行营造法制平台。如在政策性银行立法中允许地方政府出资设立政策性银行或不同层级地方政府或同一经济区域内的不同地方政府之间创办股份制的政策性银行等。

第二, 遵循政策性银行自身规律, 追求政策性

银行立法上的创新。政策性银行不同于一般的商业银行, 它不是一个随商品经济的发展而随之产生的“自然的商事主体”; 它是市场机制“缺陷”的产物, 是政府运用银行机制实现宏观调控目标所营造的政策性金融组织, 其自身不具备按市场经济规则获得生存和发展的“本能”, 其存在必须有缜密的法律制度保障。因此, 应该按照既能满足弥补金融服务市场不足的需要, 又不危及金融安全、不破坏金融市场公平竞争秩序, 不危及公共财政安全等为前提, 大胆创新立法。如在政策性银行立法中坚持和体现政策性银行的盈利性和适度竞争原则。

第三, 政策性银行立法不仅满足对当前国内政策性银行发展的需要, 更要着眼未来, 强调立法上前瞻性。我国 1994 年成立了国家开发银行、进出口银行、农业发展银行等三个政策性银行。这三个政策性银行虽然是为了金融市场化而建, 但因产生于特殊的历史时期, 其内在运行机制都不完全符合未来市场经济发展的需要。因此, 政策性银行立法要凸现前瞻性, 不仅仅围绕当前三个

收稿日期:2010-06-25

作者简介:马立民(1969—), 男, 副教授, 研究方向:经济法。

政策性银行摆脱困境而立法,更主要的是着眼未来。如政策性银行立法中要坚持政策性原则,谨慎对待政策性银行向商业开发型转向。

第四,政策性银行法不仅是政策性银行的保护法,更是政策性银行监管法。政策性银行法为政策性银行的运行提供法制平台,但同时,又要对政策性银行进行制度约束。只有通过立法严格控制政策性银行的行为,才能够既达到向金融市场失灵领域提供融资服务的目标,又不会产生危及金融安全、腐蚀公共财政、破坏金融市场公平竞争等负面影响。

第五,政策性银行法是一部体现经济法部门法性质的法。政策性银行法由中央政府或地方政府参股或控股,根据我国现行国家管理体制,政策性银行成为国家金融宏观调控的一把直接的利剑,可以以命令式或指令式的方式传达国家的宏观金融政策。政策性银行可以发次级债,发挥经济杠杆的作用;其资金供给可以与转移支付、税收政策等财政政策相结合;其融资服务也可以与商业银行金融服务相结合。因此,政策性银行法体现了经济法的经济性或专业性、政策性、政府主导型和综合性等经济法部门法特征,同时,也体现经济法部门法平衡协调、社会本位、系统综合调整、经济集中与经济民主的对立统一等本质属性<sup>[1]</sup>。

## (二) 政策性银行法的立法目的

第一,规范政策性银行的组织和行为。通过立法,设定政策性银行性质、法律地位、职能、组织机构和行为模式等,使其能够良性自我运行。政策性银行涉及金融安全、公共财政安全和金融市场公平竞争等方面,政策性银行法必须对政策性银行的组织进行合理安排,同时把政策性银行的行为控制在合理的范围内,才能够使政策性银行良性运转,不成为公共财政负担、金融安全隐患。

第二,保护政策性银行。政策性银行不以营利为目标,不属于营利性企业,而是靠国家信用筹资并开展融资服务,不是《公司法》和《商业银行法》保护的主体。但是,也不属于传统的事业单位、行政机关和社会团体,因此,必须通过制定政策性银行法,确定其独特的政策性金融组织主体地位,以便政策性银行排除外在的干扰和内在管理人的操纵,高效开展业务,实现政府政策目标。如,政策性银行的所谓政策应主要体现在资金来源、投向和利率上,而不是体现在经营管理、治理

机制和内控制度的特殊性上。<sup>[2]</sup>政策性银行法的制定,为政策性银行的存在和发展提供了法律依据,避免其运行中受到来自于政府等无端干涉。

第三,加强政策性银行的监管。政策性银行是政府实现其政策目标,弥补市场失灵的手段,同时,由于存在金融安全,存在政府脱离法定财税机制约束的可能,政策性银行必须受到规范。例如,政策行的政策性贷款虽然没有信用风险,但有操作风险和政策风险,作为监管部门,要及时跟踪研究这种变化,并采取相应的监管方式以预防和控制政策性银行的风险。<sup>[3]</sup>政策性银行的资金基础是公共财政和向商业银行发行的金融债券;其运行机制是行政指令、行政指导和商业银行机制。这样就既涉及金融安全,又涉及财政安全,因此,必须通过立法,规范其组织和行为,加强对政策性银行的监管。

第四,促进社会主义市场经济协调健康发展。这是政策性银行立法的最高或最终目标。通过财政与金融的联合,实现国家信用和财政与银行机制和资金的结合,形成机制独特的政策性银行这一特殊金融服务组织,帮助政府实现落后产业领域和部门、关键产业和经济部门的赶超,最终实现宏观经济协调发展。

## 二、政策性银行法的立法原则

1993年12月25日《国务院关于金融体制改革的决定》提出,“政策性银行要加强经营管理,坚持自担风险、保本经营、不与商业性金融机构竞争的原则”。对此一般理解为:政策性银行以实现政府政策为目标,不盈利、不竞争(主要指不与商业性银行竞争)。但是,保本经营并不意味着政策性银行的运作中没有盈利目标,否则就难以实现保本,也难以坚持自担风险,而在融资服务目标的选择中由于政策支持与自主发展的经济主体存在“灰色地带”,政策性银行也很难不与商业银行发生竞争。根据中国国情,借鉴其他国家经验,政策性银行立法应该遵循以下原则:

### (一) 政策性原则

从世界范围来看,各国的国情不同,各国政府所面对的社会和经济发展问题也不一样,因此,各国的政策性银行由于所实现的政策性目标的差异而各有自己的特点即使在一国范围内,不同的政策性银行所实现的政策性目标也不同。但是,所

有的政策性银行的政策性内涵还是有共性的。一方面,政府政策是政策性银行产生的基础;另一方面,政府政策是政策性银行存在的价值目标。尤其是与商业银行相比,政策性银行以国家信用和财政资金为存在基础,以金融机制来实现政策性融资目标;同时,政策性银行是以实现政府的政策目标为原则的,政策性银行的具体业务直接服务和完成政府的政策目标。因此,政策性银行法必须以坚持实现政府政策为原则。而且是必须坚持的第一经营原则。<sup>[4]</sup>

当前我国经济发展中,需要多少家政策性银行,哪些领域需要政策性银行,这是需要好好研究的基础而重大的问题。<sup>[5]</sup>在政策性银行法中,应该按以下要求对政策性银行的政策性目标进行确认:第一,政策目标的社会效益。社会效益的考察、量化和选择是决定政策目标的根本,这也是政策性银行存在的意义所在和根本的价值追求;第二,政策目标的经济效益性,政策性银行终究是个经济手段,其存在是为了解决社会发展中的经济问题,因此,政策性目标的主要内容是经济问题,而经济问题就要遵循基本的经济效率原则,因此,也要考虑政策性融资的回报效益;第三,政策目标符合金融法律法规,尤其是要符合国家金融安全法律法规,坚持金融安全至上,金融安全是一个宏观系统问题,如果政策目标的选择导致了金融风险超出限度,则与政策性银行的价值追求相悖。

政策性银行的政策性使政策性银行的盈利机制和竞争机制受到严格的约束,政策性是贯穿政策性银行法的精神主线。

## (二) 盈利性原则

营利与盈利之间是有巨大差异的。营利体现经济组织的活动本质,即以经营获利为目标;而盈利体现为经济组织活动结果是收入大于支出而有利益盈余。因此,并非所有出现盈利的经济组织都是营利主体。对于营利主体而言,如果出现利润盈余,营利主体的投资主体或发起主体是要分红的;而对于非营利主体而言,其经济活动也可能出现盈利,但其投资主体或发起主体不分红,所盈利留在非营利主体内,用于自身的发展。因此,坚持盈利原则并不会使政策性银行与商业银行相混淆。

“盈利性”是动机,体现了政策性银行作为一种金融企业的基本要求,也比较顺应其未来进一

步发展的形势要求。<sup>[6]</sup>政策性银行的盈利界限:一是在法律层面,必须在营业范围内实现盈利;二是在经济层面,不能以减少社会效益为成本,不失政策性的本色。政策性银行为盈利而划定业务范围的原则有三条:第一,是社会和经济发展迫切需要;第二,是政策性银行自身的生存,只有既突出政策性,又加强效益性,才能保证政策性银行既体现国家宏观调控职能的需要,又可实现持续健康发展;<sup>[7]</sup>第三,只有在可能盈利的领域、可能开发的领域,政策性银行才能涉足。政策性银行对商业银行和其他金融机构具有引导性作用,如果在政府政策支持下的政策性银行都不能盈利,商业银行就难以相信这个领域有盈利潜力。盈利性恰恰是政策性银行完成对商业银行开路、引导任务的证明。

坚持正确的盈利观是政策性银行立法的根本。“政策性”原则是指政策性银行的主要金融业务的方向性和社会效益性,而不是排斥具体政策性融资服务中追求“盈利性”,否则就可能变相的成为光“吃”财政而成为其负担的“第二财政”。所以,政策性银行经营效率也需保持一定水平,利润也应成为考核政策性金融机构经营业绩的一个主要指标。<sup>[8]</sup>因此,政策性银行立法中必须给政策性银行的盈利性要求创造出空间,否则,政策性银行就难以实现其对商业银行的倡导和示范。

## (三) 适度竞争性原则

所谓适度竞争是指在与商业银行竞争中,政策性银行要保持一定的理性尺度。竞争的目不完全是为了自身的利益最大化,而是提高对政策性目标的金融服务,竞争到一定程度后实现“主动撤退”,并最终把业务让位给前来竞争的商业银行,因此,适度竞争是政策性银行生存和运行的基本手段。

在具体运行中,政策性银行不可避免地会与商业性金融机构出现一定程度和一定范围的业务交叉,因为市场是一个动态的过程,政策性金融和商业性金融的活动领域也是一个相对的不断变动与调整的过程。<sup>[9]</sup>因此,在商业银行和政策性银行之间也存在竞争。

竞争也是政策性银行向商业银行移交业务领地的方式和途径。政策性银行与商业银行之间的互补性、导向性是通过竞争来实现的。商业银行的“融资盲区”被政策性银行激活后,商业性银行

见有利可图就可进入,商业银行接过政策性银行的接力棒,继续为此领域提供融资服务。商业银行进入后,政策性银行也不会立即撤走,政策性银行保持一定融资服务业务,最后,商业性银行完全占据主导地位,或主流优势地位,甚至全部占领,而后政策性银行全部退出,政策性银行的使命全部完成。可以认为,相对商业性银行,政策性银行开始是以引导性理念成立的、是以补充性理念开展业务的,最后是以竞争理念退出的。

政策性原则、盈利性原则和适度竞争性原则是紧密相连的,正确理解和把握三者的辩证关系,在未来的政策性银行立法中充分体现这三条原则,是立法中对政策性银行的法律性质、法律地位、业务范围及相关活动准则等重要问题进行准确规范的关键。

### 三、政策性银行立法实践与立法模式

#### (一)政策性银行立法缓慢

市场经济是法治经济,政策性银行必须运行在法律平台上,依法经营,因此,为发展与建立中国特色社会主义市场经济相适应的政策性银行,必须加快政策性银行立法。但是,政策性银行立法进展缓慢。我国的三大政策性银行都设立于1994年,三大政策性银行除了按各自的章程和参照相关金融法律规定运行之外,基本是以政府的“政策”为指导开展业务,缺少完善系统的高位阶的法律制度的约束和保障,其原因是多方面的,但主要有三:第一,中国特色社会主义市场经济体制正处于完善时期,与其相适应的政策性银行也是在探索中发展,不断变化的发展环境和曲折的发展路径严重地制约了政策性银行的规范化发展,因此,使得政策性银行立法缺少了坚实的实践基础。第二,近十六年是中国和世界的经济和金融急剧发展和动荡时期,又由于中国法治进程落后于经济发展,因此,对政策性银行这个特殊的金融组织进行立法规范的步伐也就缓慢下来。第三,存在部门利益保护的问题。立法实践中,从程序上,一般是由政策性银行和中国人民银行一起开始立法起草工作,由于在经营宗旨上三家政策性银行都有利润动机和向商业银行转化的倾向,因而不愿意在法规上体现不以盈利为目的,不与商业银行竞争的宗旨;不愿在业务范围上受太多限制,这使得政策性银行立法工作历经多年而难以

进步。

政策性银行立法的滞后严重地阻碍了政策性金融的发展。由于缺少法律约束,一方面,政策性银行与商业银行争利,政策性银行经营风险外溢而使得金融市场系统风险增加,严重影响了政策性金融职能的发挥;另一方面,政策性银行以国家财政和国家信用为后盾,开展政策性融资服务业务也缺少坚实的法律保障。因此,必须加快政策性银行立法步伐。

#### (二)政策性银行立法模式争议

目前,对于政策性银行立法模式主要有两种观点:一是一行一法,即对每一个政策性银行单独立法;二是多行一法,即制定统一的一部政策性银行法。

一行一法立法模式。这种立法观念,可以有两种体现形式:一是采取全国人民代表大会及其常务委员会立法的方式,制定各个政策性银行法律;另一种则由国务院针对各政策性银行的具体性质分别制定单行的行政法规。这是学界、政界和金融界的多数看法。但是,这种立法模式存在以下弊端:第一,不利于政策性银行法律体系的构建。由一行一法演绎出的是多行多法,从整个政策性银行法律体系的构建上看是不利的,容易导致政策性银行法律制度内容的重复、法律体系结构的松散性和缺少层次性;第二,容易形成法的稳定性与政府政策的灵活性之间的矛盾,法的稳定会把政策性银行的机构设置、业务范围及其他运行模式固定化,这样会使政府政策灵活性的一面,尤其是政府短期政策难以得到体现,否则,只有频繁地修改相关法律或对其进行解释,而这样不仅会增加立法成本,还会对法的稳定性产生冲击,进而影响法的权威性。第三,容易形成法的刚性与政策性银行经营运作的灵活性之间的矛盾,用法把政策性银行的组织和行为牢固地约束住,不利于发挥政策性银行本身因势、因事、因时进行变通性管理和发展。

多行一法立法模式。此立法模式思维是:在承认各个政策性银行业务和具体运作机制的差异性的前提之下,认识到各个政策性银行之间存在的共性。这一立法模式能够克服一行一法的立法模式所存在的弊端。第一,统一的政策性银行法能够克服一行一法模式下政策性银行法律体系内容上的重复性。只要是政策性银行就会有相当多

的一致性,即使不同国家的政策性银行,除了具体的业务范围和运行上的差异外,大的原则、性质、宗旨都可以借鉴。第二,统一的政策性银行法与政策性银行的多层次化、多部门化的发展相符。政策性银行的最大特点是政策性,政府政策直指社会金融服务需求,不同行业、部门和不同地区的融资服务需求是多样化的。建立多部门的、多层次的政策性银行体系是满足多样化金融服务需求,是社会实现全面、协调和持续发展的保证。因此,有必要对政策性银行的法律地位、宗旨、营业范围、运行模式等方面进行统一法律规范,制定统一的一部政策性银行法,为多部门的、多层次的政策性银行提供法律保障。第三,统一的政策性银行法可以为政策性银行运用灵活的经营机制创造条件和空间。各政策性银行可以按照统一政策银行法设定章程,立法通过对政策性银行章程的控制,实现对政策性银行的控制。而政策性银行也可根据统一政策性银行法和政策性银行章程灵活经营。

### (三)制定统一政策性银行法立法建议

根据中国国情和政策性银行一般性特征,中国当前应该制定《统一政策性银行法》,即多行一法,即制订强调政策性银行的普遍性、共通性、整体性等一般性行为规范的《政策性银行法》。<sup>[10]</sup>

根据统一立法模式思维,国务院在征求各政策性银行及中国人民银行、财政部、银监会等相关部门意见的基础上,向全国人民代表大会或其常委会提出立法草案,由全国人民代表大会或其常委会来制定一部政策性银行法。根据统一政策性银行法,各个部门、各个地区和各级地方再设立相应的政策性银行。在全国人民代表大会或其常务委员会制定政策性银行法的条件不成熟时,可由国务院组织制定一个统一的政策性银行条例。

中国的金融体系应该是:中央银行为统帅;国务院金融业监督管理机构为统治;商业银行为主体,政策性银行为辅助,并形成商业性银行和政策性银行相互补充进而成为整个金融体系的基础和两大支柱。与此相应,中国的金融法律体系就应该由中央银行法、银行监管法、商业银行法、政策性银行法四部分构成。现在唯一缺少的是一部统一的政策性银行法。统一的政策性银行法的制定,完整的金融法律体系得以形成。

### 四、政策性银行立法的实践基础——

### 政策性银行发展和试验基地的建设

中国人口众多、经济结构复杂且地区差异大,经济和社会发展地方化历史悠久,尤其是三农问题融经济、政治和社会三类问题于一体,呈现出浓厚的地方特色。并且,长期以来,我国存在权、财在中央,事、人在地方的两分离状况。因此,加强地方与中央的结合,强化经济集中下的经济民主机制建设,加强与地方特点相适应的“中观”调控成为必然,而政策性银行是实现这一机制的重要载体。此外,建设高度发达的市场经济体将要经历一个曲折复杂的过程,大量市场失灵领域和部门将会持续存在,将会长期需要多个高效对口的政策性银行提供融资服务。因此,必须尽快构建完善的政策性银行法,为多个高效对口的政策性银行提供设立和运行法律平台。这样就形成一个矛盾:一方面,只有完善的立法,才会创设高效对口的政策性银行;另一方面,缺少政策性银行设立和运行的实践又难以形成完善的政策性银行法。化解此矛盾的做法是:在局部区域加快政策性银行发展实践和实验,探索政策性银行运行规律,为政策性银行立法提供实践素材。

我国政策性银行立法滞后的一个重要原因是政策性银行发展实践落后。当前应该在局部区域加大政策性银行发展力度,在实践中积累政策性银行运行的经验和教训,发现政策性银行运行的规律和特点,然后,通过总结提炼,不断完善政策性银行立法,在完善的法律平台上,在更广泛的范围内实现政策性银行的大发展。此外,由于政策性银行的设立涉及税收、发债等方面的法律问题,因此,先在局部区域实践和试验,而后推而广之,才是最佳的发展战略。

以河北省为例,其地区经济结构复杂,从国土面积、地理分布、人口数量、产业类别和结构以及社会总体发展状况等方面考察,特别适合作为发展政策性银行的实验基地。河北省境内,有沿海发达经济,有中部农业、工业和商业发展地区,也有燕山、太行山区等经济落后地区;有出口经济,也有内销经济等等,尤其是其内含首都北京以及北京和天津两个金融中心,有获得充足的政策关注度和政策性银行发展所需要的人才、管理、技术和资金的支持的条件。因此,应该在河北省辖区内大力发展投资主体多元的政策性银行,如设立中央政府投资的政策性银行、设立中央政府与河

北省政府共同投资的政策性银行、设立京津冀联合政策性银行、设立河北省内各级政府或同级政府联合投资的政策性银行;大力发展服务多部门或多领域的政策性银行,如设立服务中小企业、农业、农村、进出口、住房和特殊区域经济开发等类型的政策性银行等等。只有通过设立和发展多种形式的政策性银行,在政策性银行发展实践中探索具体类型政策性银行的组织形式、治理模式、风险控制、政策性金融服务产品以及与这几个方面相适应的金融人才的培养等,同时能够探索良好的财政风险控制模式,实现政府与政策性银行之间良性互动。这些实践和探索能够为政策性银行立法提供充足的素材和基础。

### 参考文献:

- [1]潘静成,刘文华.经济法[M].北京:中国人民大学出版社,2008:57-63.
- [2]郭田勇.政策性银行改革要立足商业化避免同质化[J].中国发展观察,2007(3):44.
- [3]段银弟.政策性银行监管模式新探[J].武汉金融,2006(4):36.
- [4]王保虎.政策性银行的经营原则[J].农业发展与金融,2004(1):1.
- [5]邢会强.我国政策性银行向开发性金融机构的转型及其立法[J].法学杂志,2007(1):68.
- [6]王伟.当代国外政策性银行发展战略的调整及对我国

从宏观上看,河北省辖区内含京津,具备政策性银行实践和实验的区位优势 and 条件。尤其是从京津冀区域联合的视角考察,在国内,没有哪一个区域比河北省、比京津冀联合区域更适合进行政策性银行改革和发展实验。由此所发现的规律,更具代表性,这一点,是当前国内现存的几个综合改革试验区不可比的,也是京津沪渝四大直辖市所不可比的。如果政策性银行在京津冀区域发展良好,可拓展到环渤海经济圈,中国北方各省,直至全国。根据实践中所反映出的规律,加快政策性银行法的制定和完善,从而进一步促进政策性银行的发展。

- 的启示[J].上海金融,2007(6):28.
- [7]钱晔.政策性银行不能偏离政府的宏观调控目标[J].吉林财税高等专科学校学报,2005(1):32.
- [8]郑一萍,李力锋.政策性银行经营效率分析[J].生产力研究,2006(12):85.
- [9]王伟.中国政策性银行改革发展的路径选择—基于国际政策性金融业变革的反思[J].经济经纬,2008(1):128.
- [10]林飞,乔哲.我国政策性银行立法问题刍议[J].农业发展与金融,2006(1):61.

## Research on Theory and Practice in Policy Bank Legislation in China

MA Li-min<sup>1</sup>, CAI Jun-hua<sup>2</sup>, ZHANG Yan-bing<sup>3</sup>

(1. College of Humanities and Law, Hebei Polytechnic University, Tianjin 300401, China;

2. College of Law, Hebei University of Economics & Business, Shijiazhuang 050061, China;

3. Hebei Vocational College in Chemi-industry and Medicine, Shijiazhuang 050000, China)

**Abstract:** The legislation of policy bank must meet the demand of the reality in china, follow the developing rule of policy bank, and look forward to the future. A policy bank law must reflect creative thoughts and the characteristics of economic laws, by which policy bank is protected and supervised so as to standardize the organization and activities of policy bank, reinforce policy bank supervision, and promote the development of the socialist market economy. Policy bank legislation in our country should adhere to the key principles of policy-embodiment, profit-making and moderate competition. Legislative model should adopt "one law for all banks" instead of "one law for one bank", that is, making a uniform policy bank law. An important reason for the lagging of policy bank legislation is the lagged development of policy bank. Hebei Province may make use of its regional advantages and set up policy bank practice and trial bases to provide experience and materials for policy bank legislation.

**Key words:** policy; bank; legislation