

新时期政策性银行风险防范对策研究

陈相甫

(国家开发银行辽宁分行,沈阳 110000)

内容提要:政策性银行作为政策性金融的产物,自 1994 年成立以来一直是我国金融体系的重要组成部分。其特殊的业务领域为支持国家重大战略、弥补市场缺位发挥了重要作用,也对金融体制改革做出了重大贡献。进入新时期之后,由于政策性银行业务的特殊性,不但存在着一般商业银行面临的信用风险、市场风险、流动性风险等一般性风险,还面临着政策风险、政府信用风险、法律缺位风险、企业内控风险、道德风险等特殊风险。针对以上风险,提出了提升可持续发展能力、增强内控管理水平、提升风险防范识别能力、强化政策性银行监管、健全完善法律保障等风险管理建议。

关键词:政策性银行 风险防范 金融监督

中图分类号:F832.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)01-0108-05

政策性银行是指由政府发起、出资成立,为贯彻和配合政府特定经济政策和意图而进行融资和信用活动的机构,其成立的初衷是“实行政策性业务与商业性业务的分离”。目前,我国共有三家政策性银行,即国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行。20 世纪 90 年代,以上三家银行的成立标志着政策性银行作为我国金融体系的一个重要组成部分,正式登上历史舞台。在之后的二十几年中,政策性银行在落实政府政策导向、弥补商业银行业务领域的缺陷与不足、优化产业结构、引导金融资源合理流动和配置等方面,都发挥了不可或缺的重要作用。同时,政策性银行不但面临着与其他商业银行同样的风险,而且逐渐暴露出许多特殊风险。所以,分析和破解新常态下政策性银行所面临的风险问题对加快建设现代金融体系和促进政策性银行高质量发展具有重要意义。

一、政策性银行发展现状

自成立以来,我国三家政策性银行一直谨遵国务院制定的业务范围和机构责任,在市场化改革中,坚持以保本微利为目标,突出强调贷款资金的安全性和流动性,通过支持国家重大项目、重要民生领域和国家“一带一路”等走出去重要战略,在填补市场缺位、弥补市场失灵的功能定位中稳健发展,为我国经济发展贡献了重要力量。^[1]

从表 1 可以看出,我国三家政策性银行近年来发展均比较稳定。据国家开发银行和中国进出口银行披露的 2020 年年报,以及中国农业发展银行披露的 2019 年年报显示,2020 年国家开发银行资产规模 17.1 万亿元,年末贷款余额 13.1 万亿元,实现净利润 1188 亿元;2020 年中国进出口银行资产总额 5.04 万亿元,年末贷款余额 3.95 万亿元,实现净

[收稿日期]2021-08-05

[作者简介]陈相甫,客户二处,研究方向为金融管理。

利润 56.4 亿元;19 年中国农业发展银行资产规模突破 7 万亿元,年末贷款余额达到 5.58 万亿元,不良贷款率为 0.61%处于全国性银行业金融机构最低水平,实现净利润 192 亿元。

从不良贷款率变动情况来看,除国家开发银行近

两年不良贷款率水平稍有增高外,中国进出口银行、中国农业发展银行不良贷款率水平都表现出逐渐下降的发展趋势。但总体上,三家政策性银行的不良贷款率水平都小于 1%,低于全国银行业平均水平,说明国家防范化解金融风险的政策效应在逐步显现。

表 1 我国三家政策性银行部分财报数据

单位:十亿元

银行	年份	资产总额	负债总额	贷款余额	净利润	不良贷款	不良贷款率
国家开发银行	2020	17103	15623	13050	118.8	103.1	0.79%
	2019	16505	15111	12201	118.5	115.9	0.95%
	2018	16180	14879	11679	112.1	107.4	0.92%
	2017	15959	14719	11037	113.6	76.8	0.70%
	2016	14341	13178	10318	109.7	90.6	0.88%
	2015	12620	11549	9207	102.8	74.3	0.81%
	2014	10317	9636	7942	97.7	51.6	0.65%
中国进出口银行	2020	5044	4724	3949	5.64	9.3	0.23%
	2019	4570	4255	3558	5.46	17.3	0.48%
	2018	4193	3885.5	3180	4.62	48.2	1.50%
	2017	3641	3339	2746	-12.3	16.2	0.60%
	2016	3334	3020	2376	5	35.8	1.50%
	2015	2834	2524	2053	5.1	36.7	1.78%
	2014	2368	2340	1742	4	13.7	0.78%
中国农业发展银行	2020	—	—	—	—	—	—
	2019	7009	6835.5	5583	19.2	33.8	0.61%
	2018	6853	6699	5090	18.1	40.6	0.80%
	2017	6222	6086	4656	17.1	37.8	0.81%
	2016	5616	5498	4095	16.2	36	0.88%
	2015	4182	4080	3441	15.3	28.6	0.83%
	2014	3142	3064	2831	14.3	16.2	0.57%

数据来源:国家开发银行年度报告(2014-2020)、中国进出口银行年度报告(2014-2020)、中国农业发展银行年度报告(2014-2019)(中国农业发展银行 2020 年年度报告暂未发布)。

二、政策性银行面临的主要风险

银行是经营管理风险的金融机构,高风险是其业务带来的天然特征,政策性银行也概莫能外。自政策性银行成立以来,随着其业务领域的不断发展

和业务体量的不断增大,业务风险也不断暴露。尤其近两年来,受全球经济增长动力不足、新冠肺炎疫情蔓延以及我国经济转向高质量发展阶段等内外环境影响,政策性银行的发展面临许多新风险和挑战。

(一)政策性银行的一般风险

1.信用风险。信用风险,被称为违约风险,是指借款人或交易对象因不愿或不能完全履行合同条件而致使违约的可能性,因而造成银行损失。^[1]近年来,政策性银行的功能定位和业务边界逐渐模糊,自营性业务逐渐增多,规模占比不断上升。同时,政策性业务具有集中度高、额度大、贷款领域相对集中等特点,当经济发展带来供给与需求大幅度变化时,整个行业难免遭受影响,致使信用风险隐患显著增加。

2.市场风险。市场风险是指因市场价格(利率、汇率、股价和物价)等出现波动时,导致未预料到的潜在损失风险。近几年来,一方面,受新冠肺炎疫情的影响,全球经济的发展受到严重的冲击,一些国家为尽快恢复自身的经济水平,采取强制刺激做法,实施“无限量化”政策,影响全球金融市场和汇率市场稳定;另一方面,政策性银行发行债券,依据国家信用进行市场化融资,其业务定价受到国内宏

观经济形势和央行货币政策的影响,政策性银行贷款的浮动利率会因基准利率的调整而变化,例如,中国农业发展银行 2013 年受到上年央行利率下调影响,贷款计息率下降了 0.3%,利息收入减少了 67.2 亿元。

3.流动性风险。流动性风险是指虽然具备偿付能力,但因无法及时或合理地获得足额资金来应对资产增长或偿还到期债务而存在风险。一方面,政策性银行发放的贷款,期限长且规模大,而通过发行金融债券或从中央银行借款,期限很短,有偿还本金和利息的压力;另一方面,针对政策性银行的财政拨款往往存在滞后性,难以一次性拨付到位。这种短负债、长资产的期限结构错配,一旦出现资金不能及时供应或贷款不能如期收回的情况,极易引发风险。比如,国家开发银行 2017 年发行的人民币债券期限主要集中在 5-10 年,与占比最高的超 10 年期的贷款不相匹配,每年都会有数千亿的债务到期(见表 2)。

表 2 国家开发银行 2017 年发行人民币债券期限分布情况统计表

期限	比例
短期(1 年期以下,含 1 年)	18.24%
中长期(1 年期至 5 年期,含 5 年)	4.54%
长期(5 年期至 10 年期,含 10 年)	40%
超长期(10 年以上)	37.22%

(二)政策性银行的特殊风险

政策性银行由于具有“政策”属性,导致其在自主选择经营范围和贷款对象时,没有其他商业性银行的自由度,盈利性和政策性目标相矛盾的背景下存在着一些特殊风险。

1.政策风险。政策性银行因国家政策而立,受国家政策制约。特别是随着国家宏观调控力度不断加大,进一步增加了政策性银行的信贷风险。^[2]如,国家粮食购销体制改革后的贷款性质由政策性转向政策性和经营性并存,政策性收购贷款数量逐步减

少,而非政策性贷款数量逐步增加,加大了其贷款风险隐患。尤其是推行了新的粮改政策后,财政补贴方式从对农产品流通环节补贴转为对农民直接补贴,使得中国农业发展银行失去了“财政补贴”的收入来源,进而加大了资产风险。^[3]又比如,国家清理政府融资平台政策的出台,使部分省级或市级融资平台的后续融资产生困难。进而导致这些融资平台与国家开发银行合作的城市基础设施建设类项目将面临较大的资金还款压力,加大了贷款风险隐患。

2.政府信用风险。政策性银行的贷款项目往往

与政府深度捆绑,政府信用决定着政策性银行贷款质量。目前,政策性银行的存量项目中,与地方政府融资平台以及地方政府下属的国企合作的贷款项目和金额所占其业务的整体比例较高,而这些项目依靠本身收益往往难以归还银行贷款本息。^[4]目前,大约70%的政策性银行贷款需要通过土地开发权、地方政府财政安排等第二来源保证还贷。但随着地方政府债务规模的不断增加,其还款压力越来越大,使得地方政府财政困难,偿债能力减弱,而且地方政府的隐性债务风险也不容忽视。同时,由于地方政府官员工作调整较为频繁,容易造成“新官不理旧账”的情况,即使有政府第二还款来源作担保,这些贷款也存在较大风险。

3.法律缺位风险。金融体系相对完整的国家一般都会针对政策性银行独有的特点制定专门的法律规范,作为对其运营的指导和监管的依据。例如,美国出台了《农业信贷法》,日本出台了《农林渔业金融公库法》等。而在我国,政策性银行自1994年诞生以来,国家一直没有制定出台专门针对政策性金融机构的法律或行政法规。^[5]而在日常的监管中,监管机构有些时候只能沿用对商业性银行的监管方式来笼统地监管政策性银行的业务,造成其监管方向和政策性银行的业务领域在某些方面产生错位。直到2017年,国家才陆续出台了《中国进出口银行监督管理办法》《中国农业发展银行监督管理办法》和《国家开发银行监督管理办法》等三家政策性银行的监管制度。虽然以上三个监管制度的出台,缓解了监管风险,但《政策性银行法》迟迟未能出台,使得依法监管力度仍然相对较小,并在某种程度上影响着三家政策性银行运营方式和经营方针的制定。

4.企业内控风险。三家政策性银行当前在内控机制建设方面还存在一些不足,缺少较为科学、规范的决策机制和有效的制衡机制。比如,按照中国农业发展银行内部组织的控制要求,决策、执行和巡视检查系统之间是根据互相制衡的原则而设定的,但在实际操作中落实推进力度较小。^[6]这些问题

也是三个监督管理办法的重点规范领域。监督管理办法强调要完善三家政策性银行的公司治理,构建两会一层的治理架构,增设部委董事,实行外派监事会制度并对三家政策性银行监事会的职责提出了原则性要求,然而,鉴于部分条款较为模糊,政策性银行在短期内仍存在一定的企业内部管理风险。

5.较为突出的道德风险。政策性银行作为资金融通市场的非独立个体,信贷任务中参与交涉的利益较多,与政府、借款企业层层交叉的委托—代理关系,容易产生道德风险。突出表现在政府控制下产生的超额信贷、外部借款企业的非生产性寻租行为以及内部经营层的失职行为,不仅使得政策性银行效率低下,而且容易造成代理人损害委托人权益的现象。^[7]

三、增强政策性银行风险防范能力的措施建议

党的十九大报告中提出“要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战,使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验”。而三大攻坚战的第一战就是防范化解重大风险,防范金融风险更是防范化解重大风险的重中之重。针对新常态下,政策性银行涌现出的特殊风险,应做好相应的风险管理工作,建立健全的风险防范体系,加强风险监测分析,切实维护好银行业的安全,确保政策性银行能够健康发展。

1.提升可持续发展能力。政策性银行要在激烈的市场竞争和复杂的市场环境中赢得生存和发展,必须提升自身可持续发展的能力和水平。首先,政策性银行必须要坚持自己的定位,有所为有所不为,即将主责主业聚焦于国务院规定的主要业务领域,充分体现政府政策的导向性。对于已经比较成熟和完善的,且市场化竞争激烈的领域和行业,政策性银行应逐步退出,从而确保能够将资金和精力及时投入到政府明确重点支持的,且商业性银行等金融机构存在缺位的领域和行业。其次,政策性银行应根据自身业务的发展需要,建立流动资金储

备。同时,通过发行金融债券、专项债券等多种方式,不断拓宽资金来源渠道。最后,政策性银行应积极进行市场化融资模式的创新,在确保融资模式合法合规,且风险可控的前提下,将主营业务领域积极引导引入市场经济体制,逐步实现市场化经营和运作,这样可以令政策性银行逐渐摆脱对于政府信用的过度依赖。

2.增强内控管理水平。政策性银行要建立健全和规范的现代金融企业制度,优化治理结构,明确产权由国家所有制度,强化财政部门对政策性银行的控制权,并加强“三会一层”的建设。要加强和推进内控合规工作,保持全流程合规监督,对存量不良贷款和新发生的不良贷款加大责任追究力度,实行“过程问责、结果问责、违责必究”等制度,促进合规经营,按章管理。逐步建立员工薪酬与岗位职责、业务质量密切联系的员工激励机制,增强员工的责任意识,倒逼员工高度重视风险、自觉防范风险。

3.提升风险防范识别能力。政策性银行应树立全面风险管理理念,在银行内部深入宣传并贯彻风险管理理念,使银行全体员工全时段、全流程地积极参与到风险管理工作中,提高风险管理工作认知,加强风险管理工作意识。同时,加强对员工的学习和培训,始终把风险管理作为重点内容,规避市场风险、信用风险等常见风险。要从风险识别、计量、监测和控制等环节,提升风险管理能力和效果,提前发现潜在重大风险,制定风险管控预案,同时也要对风险控制措施落实情况予以监督。要加强对长期风险的动态评估,有针对性地解决客户风险种类复杂、贷款金额大、贷款期限长以及不可预测因素增多等问题。严密防范集团客户风险,加强重点集团客户风险监测分析。执行“一企一策”的制度,稳妥有序处置存量风险。加强与地方政府(财政部门)沟通,积极配合地方政府化解隐性债务风险。同时,要密切关注国际政治经济形势的变化和发展,做好国别风险研判和应对,加强境外业务的风险管控。^[8]

4.强化政策性银行监管。2018年,中央金融工

作会议强调,要“强化监管,提高防范化解金融风险能力”。上级机构要针对政策性银行贯彻产业政策的情况,建立健全规范的考核指标和体系,从而引导政策性银行回归本源,制定与实体经济发展要求相匹配的经营目标。同时,监管部门要强化风险监管力度,坚持现场监督和非现场监督相结合,对发现的问题进行整改跟踪,倒逼政策性银行将监管意见落到实处。在建立完善的监管体制过程中,要坚持以银监会等金融监管部门为主体,吸引政府等有关部门深度参与,提升对政策性金融机构的内外监督合力。

5.健全完善法律保障。政府相关部门要积极协调立法机构,推动制定《政策性银行法》,在法律层面上,进一步明确政策性银行的职能定位,细化政策性银行与政府部门之间的权利责任与利益分配关系,政策性银行经营独立性与依照政策要求开展业务之间的关系,促进政策性银行规范健康发展。同时,还要规范完善《国家开发银行监督管理办法》《中国进出口银行监督管理办法》和《中国农业发展银行监督管理办法》,坚持一行一策、一地一策,更好地调动政策性银行的发展积极性。

参考文献:

- [1] 陈森.我国政策性银行改革动因及发展方向研究[D].中南大学,2013.
- [2] 戴奇远.政策性银行道德风险及其监管研究[D].中南民族大学,2019.
- [3] 黄建华.政策性银行运营基本框架确立的探讨[J].经贸实践,2018(06):156.
- [4] 吴琼.新时期政策性银行的风险防范策略研究[J].经济纵横.2018(36).
- [5] 谢晶菁.关于我国政策性银行风险管理的探讨[J].新经济,2016(9).
- [6] 班祯、张路.浅谈政策性银行风险防范措施[J].中国投资,2013(8).
- [7] 郭唯一.我国政策性银行面临的风险与防范[J].全国商情,2016(21).
- [8] 周民源.政策性金融机构面临的信用风险依然严峻[J].北京商报,2020.9.24

【责任编辑 成丹】