* **邱兆祥、刘永元：发挥好政策性金融在稳增长中的重要作用**

光明日报：2020年4月3日，第6版

**日前，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，研究统筹做好疫情防控和经济社会发展工作。会议指出，积极的财政政策要更加积极有为，发挥好政策性金融作用。政策性金融是中国特色现代金融体系的重要组成部分，也是我国制度优势在金融领域的具体体现。从过去几轮稳增长的情况看，除财政部和央行以外，国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行三大政策性银行发挥了不可忽视的重要作用。当前，应对全球疫情扩散导致的世界经济低迷、国内经济下行压力加大的困难，政策性金融机构要进一步发挥好金融政策的逆周期调节作用，把支持复工复产和扩大内需结合起来，采取有效措施促进经济健康平稳发展。**

**1.政策性金融在宏观政策逆周期调节中的优势**

政策性金融是在政府支持下，以国家信用为基础，采取优惠性利率的方式，为配合国家特定的经济和社会发展政策而进行的特殊性资金融通行为，在经济低迷或经济下行压力大的时候，政策性金融能够为逆周期调节政策提供积极的支持。

政策性金融是逆周期调节的重要工具。政策性金融具有“顺市隐于市，逆市托举市”的平抑经济周期功能。从实践看，商业性金融受资本充足率、资本回报率等因素的影响，具有很强的顺经济周期特性，其在经济下行时的惜贷等行为，一定程度上会使宏观经济政策产生滞后性和挤出效应，加剧经济衰退。政策性金融作为我国金融市场的“国家队”，在逆经济周期调节中承担着准财政功能，具有直接参与、主动扩表和示范效应等优势，一定程度上可以弥补政府宏观调控的不足。

政策性金融是产业政策调整的重要抓手。我国政策性金融成立的初衷，就是依托国家信用募集资金，支持“两基一支”“进出口”“三农”等领域加速发展。从实践看，这些提供准公共产品的行业，其产品市场、基础设施、资产条件等相对缺乏吸引力，商业性金融不愿进入，而财政补贴、税收返还等财政政策又因其临时性特点而不可持续。政策性金融机构具有熟悉产业政策、了解国家产业发展方向的优势，能够通过长期、大额的先导资金完成“市场孵化”，促使一些行业或企业通过产业升级越过盈亏临界点，并通过规模效应和跨期效应吸引商业银行和社会资本的进入。在2008年后我国的两轮稳增长周期中，政策性金融机构支持很多高新技术企业和关键核心技术产业实现了补短板，成为助力我国产业结构转型升级的主力金融机构。

政策性金融是稳定金融体系的重要支撑。当前，国际形势的不稳定性、不确定性和不可预见性，推升了世界性经济金融危机发生的概率。政策性金融机构作为体现党和国家意志的国有金融企业，与商业性金融机构相比，执行宏观审慎政策更为有力，能够起到金融体系“稳定器”的作用。2008年，国家开发银行、中国进出口银行和农业发展银行在应对国际金融危机和恢复经济发展中发挥了不可或缺、不可替代的特殊功能。今年新冠肺炎疫情发生后，政策性金融机构配合相关部委迅速行动，为防疫积极开展融资工作。截至2月末，累计发行防疫抗疫、复工复产等专项主题债券510亿元，累计发放防疫应急、复工复产及春耕备耕等优惠利率贷款合计超2500亿元，有力地维护了我国金融市场的平稳运行和复工复产、春耕生产的有序推进。

**2.政策性金融机构在支持稳增长中需要处理好三个关系**

新冠肺炎疫情对我国政策性金融体系而言也是一场大考。政策性金融机构在发挥中长期投融资作用以实现逆经济周期反向调节的同时，要注重把握好以下三个重要关系：

一是处理好内部效率与外部经济的关系。政策性金融与实体企业是共生共荣的利益共同体，如果实体经济全面衰退，政策性金融机构也无法独善其身。经济下行压力大的时候，政策性金融机构需从国家大局出发算大账，不能以利润最大化为目标过度追求自身的盈利。国家相关部委应考虑通过发行特别国债对政策性金融机构进行注资，进一步增强其逆周期调节的能力。在对政策性金融机构及其管理者进行考核的时候，要将政策性金融机构支持稳增长的政策效果作为主要考核指标，适当降低利润类考核指标，并适当提高不良贷款容忍度。与此同时，政策性金融机构及其分支机构要坚持保本微利的经营原则，在风险覆盖的前提下，降低贷款利率和服务费率，尤其是在经济下行压力大的特殊时期，政策性金融应通过让利于企业来推动整体经济的发展。

二是处理好应急之策与长效机制的关系。当前的短期经济下行压力大，既有新冠肺炎疫情突发性外部冲击的影响，也有经济中长期结构性因素的影响，对此，3月27日召开的中共中央政治局会议强调“要抓紧研究提出积极应对的一揽子宏观政策措施”。短期看，政策性金融机构应根据自身业务定位，配合积极的财政政策和灵活适度的货币政策，扩大短期专项流动资金贷款规模，并在准入要求、贷款利率和审批时限等方面给予最优条件，为受疫情影响的企业纾困。长期看，疫情对全球经济的冲击可能要维持较长一段时间，经济的恢复不可能一蹴而就。政策性金融机构要注重建立起对冲政策的长效机制，保持优惠政策的针对性、稳定性和连续性，防止因政策中断给实体企业造成的冲击。同时，要加大对中长期贷款项目的审批和发放进度，提高企业的中长期融资比重。

三是处理好政策性银行与商业银行的关系。政策性金融机构与商业性金融机构既要避免交叉竞争，又要形成互补合作。一方面，政策性金融机构要坚持政策性职能定位，明确细化业务边界，有效服务于国家发展的重点领域和薄弱环节，防止信贷资金流入房地产等领域，对商业性金融机构造成不公平竞争，产生挤出效应；另一方面，政策性金融机构要发挥长期、大额、低息资金的先导作用，积极探索“批发资金转贷”等形式，将其政策优势、资金优势与商业银行的网点优势、人力优势结合，通过杠杆作用撬动更多资金共同助力稳投资、稳就业。

**3.政策性金融机构助推稳增长的主要路径**

当前，政策性金融机构要把支持复工复产和扩大内需结合起来，加大信贷资源倾斜，助力短期稳增长与长期经济高质量发展双目标的实现。

聚焦政策性金融定位，支持复工复产。政策性金融机构要以政策性业务为主体，各有侧重，加大对实体企业纾困工作的支持力度。三家政策性金融机构应充分利用人民银行再贷款、再贴现等流动性支持政策，以优惠利率精准支持受疫情影响较大的民营和中小微企业复工复产；国家开发银行已设立2500亿元专项贷款支持制造业高质量发展，重点支持先进制造业和传统制造业技术改造，下一步要依托制造业产业链核心企业，创新订单融资、保理融资、应收账款融资等方式支持上下游中小微企业，推进产业链“上下游、大中小、产供销”整体复工复产；中国进出口银行应出台专项稳外贸的支持政策，适当扩大分支机构外贸业务方面的授权，加大贸易融资业务规模，积极应对疫情对国际产业链、供应链的冲击；农业发展银行应出台支持春耕备耕及“三农”的专项政策，加大对粮食储备和农村基础设施补短板的支持力度，补齐商业性金融的融资缺口，满足疫情期间农副产品生产的资金需求，全力保障我国粮食安全。

坚持市场化运作方式，支持重大项目建设。政策性金融机构应围绕供给侧结构性改革，积极探索以市场化方式服务政策性业务，配合一揽子宏观政策，加大对重点领域、重大项目金融的支持力度。一是与各级政府部门对接重大产业投资项目，以融资支持5G网络、数字中心、新型工业化等“新基建”及医疗健康领域补短板，同时服务稳增长和建设现代产业体系两大目标。二是积极配合地方政府发行的专项债券，为政府类重大项目提供配套贷款融资，放大预算资金杠杆。要创新搭建新型市场化融资模式，实现对项目的培育、开发和管理，不新增地方政府隐形负债。三是积极搭建市场化支持稳增长的融资合作机制，联合政府部门及担保机构、商业银行、保险公司等商业性金融机构，探索通过转贷款、银团贷款、“融资+担保+贴息”等多种方式，支持企业复工复产。

完善内部治理架构，提升精准化支持效能。政策性金融机构应以此次防疫融资为契机，建立重大灾难风险金融支持机制，提升应对全球性外部冲击的金融服务能力。一是三大政策性金融机构应在国家相关部委的支持下，制定支持本轮稳增长的系统性金融服务方案，适当扩大政策性金融债券的发行规模，并坚持“低来低去”的原则，设立专项优惠融资资金，强化对重点、关键、救急等类型的企业支持。二是优化内部授信、放贷审批机制，探索建立支持稳增长的绿色通道，将政策性金融制度优势转化为金融体系的治理效能。在合规和风险可控的前提下，适度扩大分支机构审批权限，降低贷款门槛和贷款利率，并延长贷款期限，支持复工企业渡过难关。三是充分运用区块链、大数据、云计算等金融科技手段，完善风险内控机制，适当增提坏账准备，保障资产质量的稳定，以维护金融体系的稳定。

**（作者：邱兆祥 刘永元，均系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）**