

# “一带一路”战略下政策性金融机构支持企业“走出去”研究

卓丽洪,郑联盛,胡滨

(中国社会科学院信息情报研究院,北京 100732)

(中国社会科学院金融研究所,北京 100732)

**摘要:** 二战以来,政策性金融机构在各国金融体系中已成为一种制度性安排,主要发达经济体如美国、德国、日本、韩国等基本都建立了政策性金融机构支持本国企业和产业“走出去”的制度框架。各国政策性金融机构支持企业和产业“走出去”的政策目标基本都服从服务于国家战略和产业发展的实际需要,其职能跟随国家战略及全球形势演进的变化动态调整,其区域布局和产业战略都比较清晰。在新形势下,我国应充分借鉴各国政策性金融机构支持企业和产业“走出去”的经验,重新定位我国政策性金融机构的功能,创新金融支持的模式,进一步发挥政策性金融机构在支持企业和产业“走出去”中的引导和促进作用。

**关键词:** 政策性金融 “一带一路”; “走出去”战略

**中图分类号:** F832.0      **文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-7685(2016)04-0082-06

**DOI:** 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201604082

党的十八大以来,我国经济发展进入一个新的历史时期,其中“一带一路”战略成为构建开放型经济新体制及内外经济互动的核心战略。在“一带一路”战略的指引下,在市场机制充分发挥作用的过程中,经济主体的主动性、能动性和收益性成为实践“一带一路”的微观基础,“一带一路”战略成功与否与企业能否有效“引进来”和“走出去”直接相关并紧密联系。特别是在新的历史时期,企业“走出去”对“一带一路”战略的推进和构建开放型经济新体制意义重大。在国家层面,应构建“一带一路”战略实施的金融支持体系。而在“一带一路”战略的金融支持体系中,一

方面,要以市场化机制为基础,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。另一方面,我国仍要进一步发挥政策性金融的基础性作用,<sup>[1]</sup>使政策性金融在“一带一路”战略和构建开放型经济新体制中发挥重要的引导作用。政策性金融主要是服务于国家的经济发展战略,是基于“国家目标”的特殊金融服务,具有一定公共性,<sup>[2]</sup>其具有特定的“国家目标”。<sup>[3]</sup>在运作中,以国家信用为基础,国家作为融资主体运用各种特殊融资手段及融资渠道,为配合国家特定经济社会发展战略而开展的特殊性融资行为。<sup>[4]</sup>在“一带一路”战略中,企业和产业“走出去”的任务更加艰巨,政策性金融

**作者简介:** 卓丽洪,中国社会科学院信息情报研究院副编审; 郑联盛,中国社会科学院金融研究所副研究员; 胡滨,中国社会科学院金融研究所副所长、研究员。

**注:** 本文是国家社科基金青年项目“西方国家金融危机与制度弊端分析研究”(编号:14CJL017)和国家社科基金重点项目“我国金融体系的系统性风险与金融监管改革研究”(编号:13AJY018)的成果。

应发挥更大的作用,不仅要发挥传统政策性金融机构的功能,<sup>[5]</sup>还应通过多层次创新政策性金融模式服务“一带一路”战略,<sup>[6]</sup>建立“一带一路”战略的金融支持体系。<sup>[7]</sup>

### 一、部分发达国家政策性金融机构支持企业“走出去”的做法

随着全球化的发展,中国与全球经济互动程度日益加深,中国企业和产业与外部经济的关系已逐步从贸易为主向贸易、投资并重的格局发展,特别是在“一带一路”战略下,中国企业和产业“走出去”的诉求更加明显。借鉴发达国家企业和产业“走出去”的历史经验和先进做法,特别是充分发挥政策性金融的作用,在重点产业和区域实现新的突破,对夯实“一带一路”战略的微观基础具有重要意义。

#### (一) 设立政策性金融机构是支持企业“走出去”的基础要件

为发挥政府支持企业“走出去”及发挥外部资源和海外市场对国内经济社会发展的支撑作用,发达经济体在构建支持企业“走出去”的政策体系中,首要任务是设立具有特定职能的政策性金融机构。各国政策性金融支持企业“走出去”的业务,主要由进出口政策性金融机构提供。进出口政策性金融机构就是专门为支持本国企业“走出去”开展对外贸易、对外投资或某种外交意图而设立的,在进出口贸易和国际经济合作领域提供信贷、保险、担保及其他金融便利等业务的政策性金融机构,主要包括进出口银行、出口信用担保公司、政策性海外投资公司、对外援助机构及海外投资信用担保公司等。主要发达经济体如美国、德国、日本、韩国等基本都建立了进出口政策性金融机构,支持本国企业“走出去”。

促进进出口是二战后美国政策性金融机构的重大政策目标,其重要安排是建立了进出口政策性金融机构。美国支持出口和促进企业“走出去”的进出口政策性金融机构主要是美国进出口银行和美国海外私人投资公司,前者成立于1945年,主要是支持企业出口,后者成立于1971年,专注于支持私人部门海外投资。德国支持企业“走出去”的进出口政策性金融机构主要是德国复兴信贷银行。德国复兴信贷银行依据《德国复兴信贷

银行促进法》于1948年成立,致力于为二战后百废待兴的联邦德国经济及产业提供资金支持,促进外向型经济发展并管理马歇尔援助资金。在东西德统一后,原东德地区经济的发展以及支持原西德地区的企业走向东德,政策性金融的引导作用亦是由德国复兴信贷银行来完成。日本支持企业“走出去”的进出口政策性金融机构以日本国际协力银行和日本海外经济协力基金为主,分别关注出口促进和对外经济援助与投资促进。日本输出输入银行根据《日本输出输入银行法》于1950年成立。二战后,作为复兴国内经济的重要手段之一,日本试图通过设立日本输出输入银行促进船舶等重工业品出口。日本海外经济协力基金依据《海外经济协力基金法》于1961年成立,用以取代原先设立的东南亚发展合作基金,其目的是促进海外经济合作、加强对外经济活动。1999年《日本国际协力银行法》颁布,海外经济协力基金并入输出输入银行合并为日本国际协力银行,这强化了日本在海外资源开发、提高产业竞争力、优化海外投资环境和国际金融稳定中的作用。韩国支持企业“走出去”的进出口政策性金融机构主要有韩国进出口银行和韩国出口保险公司。为配合韩国出口导向型的经济政策,韩国进出口银行重点支持的领域包括:原材料进口、本国产品及技术装备出口、设立境外企业等。韩国出口保险公司依据重新修订的《出口保险法》于1992年成立。该公司承接了韩国进出口银行的出口信用保险业务,并在随后的几年中不断拓展国内和海外业务。2010年该公司更名为韩国贸易保险公司,主要通过向银行提供担保的方式为企业融资提供便利,以此鼓励企业对外出口,刺激韩国的出口事业。近年来,该公司不断扩大业务范围,以保障韩国的大宗商品和资源能源安全,更好地支持韩国的对外贸易和投资业务。

#### (二) 建立健全政策性金融支持企业“走出去”的法律体系

在发达经济体政策性金融支持企业“走出去”过程中,基本是制度先行。从美、德、日、韩四国政策性金融机构支持企业“走出去”的实践看,都通过立法确立政策性金融机构的法律地位及基本职责,这是政策性金融机构发挥支持产业及企

业“走出去”作用坚实的制度保障。

美国进出口银行是依照1945年《美国进出口银行法》设立的国有银行和政府独立机构,其职能是通过提供一般商业渠道所不能获得的优惠出口信贷条件促进美国商品及服务的出口,进而促进就业增长;并通过对外援助,贯彻美国对外政策。<sup>[8]</sup>随着美国对外经济重点从贸易转向投资,美国建立了促进海外投资的政策性金融机构。1961年,美国国会通过新的《对外援助法》,并设立国际发展署,专门负责监督并从事美国海外援助和私人投资业务。1969年,美国国会再次修订《对外援助法》,并于1971年正式设立海外私人投资公司,承担大部分国际发展署的对外投资业务。海外私人投资公司的使命是通过提供一般商业机构无法提供的金融服务,保障和促进美国企业在新兴经济体的投资。<sup>[9]</sup>德国政策性金融支持企业“走出去”的法律基础是《德国复兴信贷银行促进法》。其核心目标是规定德国复兴信贷银行作为政策性金融机构避免与商业性银行竞争,界定了政策性金融和市场化金融在企业内外经济活动中的不同职能。德国复兴银行的主要业务领域包括:德国和欧洲基础设施、教育、环境气候保护和住房改造的项目投资;出口信贷和国际项目融资,主要集中在交通信息、能源及通讯等领域,确保其在全球市场中的竞争力;为发展中国家和转型国家提供融资及咨询,促进世界贫困地区的发展。德国复兴信贷银行已对100多个发展中国家开展援助计划,成为世界上最大的开发银行,涉及领域包括教育、气候和环境保护及卫生保健等。韩国进出口银行依据《韩国进出口银行法》于1976年成立,致力于提供进出口信贷、保险、担保、贸易融资、海外投资及资源开发、海外信息咨询等金融及信息服务,加强本国对外经济合作,帮助企业应对国际市场竞争,支持企业开拓海外市场,提升本国商品国际竞争力,促进国民经济健康发展。

(三) 基于国家战略动态调整政策性金融支持企业“走出去”的重点

德国政策性金融职能变化紧跟国家战略的发展步伐,是政策性金融支持企业“走出去”最及时、有效的典型。20世纪50年代,德国复兴信贷

银行主要为重建德国能源供应体系提供低成本贷款,同时向德国出口商提供长期资金支持。上世纪60年代,德国复兴信贷银行开始进入国际舞台,加大对发展中国家的援助,同时在国际社会承担更多的责任。虽然受冷战影响,项目援助很多是基于政治目的,但其努力为发展中国家的大型基础设施建设如运输、能源供应、灌溉部门等提供较低的贷款。到60年代末,德国复兴信贷银行将3/4的资金投向国际项目。20世纪70年代,两次石油危机使德国陷入经济困境,德国复兴信贷银行开始调整策略,重新审视国内推广项目。另外,德国复兴信贷银行与发展中国家的合作方式也发生变化,由资金援助变为资金合作。目前,在发展中国家和新兴国家,德国复兴信贷银行有超过55个办事处。20世纪90年代,随着苏联解体和东西德合并,德国复兴信贷银行开始致力于恢复东德经济。日本政策性金融支持国家经济发展的战略经历了出口促进、投资促进、“影子日本”和“以外养内”等多个阶段。20世纪五六十年代日本建立了以促进出口为目标的政策性金融体系,70年代以后日本将转移国内过剩产能和支持优势产业、支持境外投资作为重要战略。20世纪80年代中后期,通过政策性金融机构及其业务拓展逐步构建“影子日本”海外发展框架,并着力进行“影子日本”的产业布局及区域布局。日本依托“影子日本”和开发援助中期政策等战略规划,通过国际协力银行强化贸易与投资的战略安排,以实现“以外养内”的经济战略。从日本国际协力银行及其前身的发展过程看,其每个历史阶段的业务演变都充分适应并配合了日本国民经济发展的需要,既集提供出口信贷、开发援助于一身,又集支持进口、促进海外投资为一体。韩国进出口政策性金融机构支持企业“走出去”的宗旨是,完善本国企业和产业的全球产业链分工合作及提升全球竞争力。韩国是通过支持企业“走出去”拓展海外市场极为成功的国家之一,缔造了LG、三星、起亚、现代等诸多大型跨国公司。20世纪80年代后期,随着韩国资本市场的逐步放开及贸易顺差的不断扩大,为提升产业的国际竞争力,韩国企业逐步向劳动力资源丰富、成本低廉和具备技术资源的国家及地区开展直接投资,从而大力提升其

比较优势和技术能力。韩国采取了一系列金融促进政策,支持企业“走出去”,促使韩国对外直接投资在20世纪90年代大幅增加。20世纪90年代韩国企业海外拓展市场取得快速发展的重要原因,是韩国银行业分担了韩国企业的海外投资风险。

#### (四) 构建支持企业“走出去”的区域布局和产业布局

区域布局和产业布局是发达经济体政策性金融支持企业“走出去”的两大重点。发达经济体支持企业和产业“走出去”具有重要的区域布局,基本与经济紧密相关。美、德、日、韩四国政策性金融机构支持企业“走出去”都有清晰的区域布局和相关产业战略及产业链布局,主要是以本国经济联系最为紧密的地区为核心,以与本国能建立全球化或区域化分工的产业为支撑。

美国支持企业“走出去”的区域逐步从欧洲向“后院”转变。二战后,为配合马歇尔计划的实施,美国政策性金融机构支持企业“走出去”的重点区域在初期是以欧洲为主,20世纪70~80年代后逐步转向拉丁美洲地区和东北亚地区,而90年代之后则更加关注泛亚太地区。在行业方面,美国支持企业“走出去”的重大行业主要是汽车、电子、装备制造业及部分服务业等。在德国支持企业“走出去”的过程中,其区域战略布局主要以经济关联度为基础,侧重支持原民主德国地区和中东欧地区,两德统一后,德国复兴信贷银行重点支持原民主德国及中东欧的产业投资、住房现代化、公共部门服务。新世纪以来,德国支持企业走出去的区域核心逐步转向亚太地区,在产业方面则主要支持汽车、电子、高端装备、教育、卫生保健和环境保护等。与美国相似,德国在支持企业对外经济合作的过程中,十分注重建立健全法律制度框架,以夯实支持企业“走出去”的法律基础。日本的区域布局体现为以中国为核心、以东亚为支撑、多区域发展的格局。20世纪80年代后,日本注重向东亚地区转移国内产能过剩的低端制造部门和重化工业及部分装备制造业。1999年日本制定了《政府开发援助中期政策》,大力推进境外投资,不断扩大“影子日本”版图。新世纪以来,拉美地区成为政策性金融支持日本企业“走

出去”的另一个战略性区域。

#### (五) 国家信用对政策性金融机构融资发挥重要作用

美国进出口银行的主要业务领域包括为美国企业开拓海外业务提供直接贷款或贷款担保;为美国企业在海外投资可能遭受的财产征收、政治动乱及货币不可兑换等风险提供保险;向帮助美国企业拓展海外投资业务的私人投资基金提供支持。美国进出口银行资本金主要来自政府,资金的主要来源是批发性金融,特别是债券,资金运用主要为贷款、担保和信贷保险。美国进出口银行在发行债券过程中,享有美国国家信用评级,可以很低的价格从资本市场获得融资,这些批发性资金是美国进出口银行支持企业“走出去”的资金基础。甚至在马歇尔计划中,美国进出口银行一度成为美国政府债权人代表,是美国出口促进、离岸美元市场发展和“中心—外围”国际货币金融体系构建的重要推手。在国际金融危机后,美国进出口银行对美国出口倍增计划亦发挥了重要支持作用。<sup>[10]</sup>

#### 二、我国政策性金融机构支持企业“走出去”的现状

随着我国对外开放的推进,为适应对外经济贸易发展的需要,作为支持对外经济贸易发展的金融主体,政策性金融机构在对外经济贸易发展中发挥了极为重要的促进作用。我国政策性金融支持从无到有,支持方式逐渐增多,支持规模日益扩大,在对外贸易、对外投资和对外工程承包等领域为我国企业“走出去”提供了信贷、保险、担保等金融支持。随着经济全球化进程的深化和对外开放水平的提升,在当前产能过剩问题日益突出、资源和环境约束日益增强、国内要素成本快速上涨的背景下,我国构建了“一带一路”战略的宏伟蓝图并全力推进实施,为我国企业加快实施“走出去”战略和扩大服务贸易出口带来了重大机遇,同时也对我国政策性金融支持企业“走出去”提出了新的要求。

我国的政策性金融机构成立时间较晚,由中国进出口银行、国家开发银行和中国出口信用保险公司组成。自建立以来,极大地推动了我国对外经济贸易的发展,对国家实施“走出去”战略产

生了重要推动作用。中国进出口银行成立以来,通过开展出口信贷、对外优惠贷款等业务,在大力支持和促进企业巩固并发展传统出口市场的同时,不断开拓中东、拉美、非洲等新兴市场。中国进出口银行为我国实施“走出去”战略提供了强有力的资金保障,为我国经济发展拓展了空间。国家开发银行成立为我国的“两基一支”(基础设施、基础建设、支柱产业)建设、支持机电产品和成套设备出口、实施“走出去”战略等提供金融服务,特别是在应对国际金融危机及区域金融危机冲击等方面,都发挥了不可替代的作用。中国出口信用保险公司自成立以来,一直致力于为我国高科技出口、大型机电产品和成套设备出口、大型对外工程承包等项目提供出口信用保险服务及保险支持。至2014年末,其支持的国内外贸易和投资规模累计达1.9万亿美元,向企业支付赔款累计达67.6亿美元。

我国政策性金融机构自建立以来,经过二十多年的发展,在贯彻执行国家对外经贸方针政策、促进国民经济发展方面发挥了重要作用,取得了突出成绩。但与美、德、日、韩等发达经济体相比,我国政策性金融发展历程短,仍存在诸多不足。第一,政策性金融支持力度与我国的贸易大国地位不相称,与美、德、日、韩等发达经济体相比也存在明显差距。第二,服务对象主要集中在大中型国有企业,对中小企业的支持明显不足。第三,贸易融资费用过高,融资环境亟待改善。贸易融资成本高、手续繁杂、融资效率低等问题突出,尤其是针对中小企业的贸易融资门槛过高。第四,缺乏相应的法律规范。一方面,导致政策性金融机构的业务活动缺乏规范,政策性金融与商业性金融之间存在不合理竞争,使政策性金融偏离了正常的运行轨道。另一方面,难以杜绝地方政府对政策性金融机构业务活动的不当干预。

三、“一带一路”战略下政策性金融机构支持企业“走出去”的思路

“一带一路”战略是我国与丝路沿线国家分享优质产能、共商项目投资、共建基础设施、共享合作成果的战略构想,是将自身产能优势、技术及资金优势、经验及模式优势转化为市场及合作优势、实现全方位开放的一大创新。随着“一带一

路”战略的推进,我国对外经济合作将不断深化,国际产能合作与海外投资将朝着纵深方向发展,我国企业“走出去”战略也将打开新局面。<sup>[11]</sup>同时,我国正在主动应对全球经济“新常态”的深刻变化,致力于统筹内外两个大局和打通内外两个市场,“走出去”业已成为国家的重大战略决策。美国的“马歇尔计划”、日本的“影子日本”海外战略及德国、韩国等海外经济战略表明,政策性金融机构在“引进来”和“走出去”的内外经济互动中都发挥了重大作用,在“走出去”过程中甚至发挥了基础性和引导性的战略作用。在新形势下,我们应充分借鉴各国政策性金融机构支持企业和产业“走出去”的成功经验,明确思路,统筹安排,制定清晰的战略规划,进一步强化政策性金融机构在支持企业“走出去”中的引导性作用,这是构建开放型经济新体制的基本要求,是建设“一带一路”战略的基础支撑,是经济“新常态”下缓解产能过剩、优化经济结构的重大举措。

我国政策性金融机构支持企业“走出去”的基本思路是:将全面深化经济体制改革、经济发展方式转变和产业结构转型升级与建设“一带一路”、实施“走出去”战略、推进人民币国际化等战略统筹融合,构建金融支持企业“走出去”的战略规划;战略重点是以“一带一路”和周边地区为重点区域,着力支持基础设施互联互通,强化优势产业和产能过剩产业的海外转移,加强海外战略资源和长期股权投资,稳步推进企业“走出去”。

(一) 加强政策性金融的立法工作,明确政策性金融机构的法律地位

一方面,立法要立足本国国情,注重与国内相关法律法规的协调;另一方面,应注意对国际惯例和规则的适应,并借鉴国际先进经验,提高我国政策性金融立法的水平,促进我国政策性金融的国际合作。借鉴美、德、日、韩等发达经济体的经验,对政策性金融机构进行单独立法,通过立法明确中国进出口银行、中国出口信用保险公司等政策性金融机构的法律地位及其在内外经济互动中的职能。

(二) 进一步深化政策性金融机构改革,与开发性金融机构、新兴区域多边开发金融机构互补共进,共同构建企业“走出去”的金融支持体系

在金融体系改革中,发挥中国出口信用保险

公司、中国进出口银行等政策性金融机构促进企业“走出去”的优势,进一步明确其职能定位和发展方向,创新支持模式,扩大金融支持规模,规范业务流程,拓宽业务覆盖范围,特别是将国家对外经贸战略中具有重大意义的产业中的中小企业纳入服务对象,帮助其克服融资瓶颈,真正实现“走出去”。根据发达经济体的经验,应将政策性金融作为商业性金融的补充,而不是与其竞争,弥补市场失灵,充分发挥政府的调节作用,因此,须进一步明确进出口政策性金融机构的业务边界,使其与商业性金融机构协调发展。国家开发银行作为开发性金融机构,将更好地为“一带一路”战略、“走出去”战略等提供金融服务。亚洲基础设施投资银行、丝路基金、金砖国家开发银行等区域多边开发金融机构的成功运作,在为“一带一路”战略、金砖国家及其他发展中国家提供资金支持的同时,也将极大地促进中国企业“走出去”。<sup>[12]</sup>因此,应在完善原有政策性金融机构功能定位的基础上,充分发挥开发性金融的作用,加快推进新兴区域多边开发金融机构建设,完善金融支持企业“走出去”的机构体系。

### (三) 构建政策性金融机构支持企业“走出去”的区域产业布局

在产业布局方面,政策性金融机构应服务国家战略,重点支持基础设施、高铁及核电等高端装备、钢铁、建筑材料、玻璃、光伏电池、风能设备等优势产业和产能过剩行业与企业“走出去”,推动目标国家在农业、医药、环保、铁路、公路、航空、电信、电网、制造业、能源、资源等领域与我国开展合作。在区域布局上,政策性金融机构应服务国家转变发展方式和建设“一带一路”大战略,以自由贸易园区、中韩、中澳、中国—东盟、中欧及亚太等自由贸易区为突破口,以东南亚为核心,以丝绸之路经济带和海上丝绸之路为两翼,不断完善“走出去”的区域布局。

### (四) 扩大政策性金融机构的融资来源,拓宽政策性金融机构境外融资渠道

政策性金融机构稳定发展的前提是,适应形

势发展需要,建立长期稳定的资金供应渠道。一是充分发挥市场力量,坚持以债券融资为主体,为政策性金融支持企业“走出去”提供融资支持。二是充分发挥公私合营(PPP)、特许权协议(BOT)、产业投资基金、私募股权基金、资产证券化、新型保险等的作用,完善政策性金融机构支持“走出去”的融资体系。三是创新外汇储备运用模式,拓宽政策性金融机构的资金来源。可将外汇储备注入政策性金融机构,由政策性金融机构发行定向债券置换外汇储备,将外汇储备委托政策性金融机构发放贷款。四是适度提高政策性金融机构的境外融资规模。借鉴国外政策性金融机构的做法,形成“资金在境外筹集,项目在境外开发,贷款在境外发放”的外部融资及投资体制。

#### 参考文献:

- [1] 吴丽霞. 美国进出口银行政策性金融服务及其经验借鉴[J]. 福州大学学报, 2014(1): 32-37.
- [2] 白钦先, 张坤. 论政策性金融的本质特征——公共性[J]. 中央财经大学学报, 2015(9): 70-72.
- [3] 李扬. 国家目标、政府信用、市场运作——我国政策性金融机构改革探讨[J]. 经济社会体制比较, 2006(1): 14-19.
- [4] 白钦先, 曲昭光. 各国政策性金融机构比较[M]. 北京: 中国金融出版社, 1993.
- [5] 胡怀邦. 发挥开发性金融作用, 服务“一带一路”战略[J]. 全球化, 2015(5): 20-30.
- [6] [12] 刘翔峰. 亚投行与“一带一路”战略[J]. 中国金融, 2015(9): 41-42.
- [7] [11] 杨枝煌. 加快全面建立“一带一路金融+”战略机制[J]. 国际经济合作, 2015(6): 35-42.
- [8] 闫卫军. 美国进出口银行立法的历史发展及其对完善我国进出口银行制度的启示[J]. 理论与现代化, 2012(5): 79-84.
- [9] 吉小雨. 美国对外直接投资保护的利益保护——从双边协定到海外私人投资公司[J]. 世界经济与政治论坛, 2011(3): 57-68.
- [10] 孙韦. 美国进出口银行改革发展的经验及启示[J]. 国际金融, 2015(5): 18-22.

(责任编辑: 张佳睿)