

国外开发性金融立法与 治理体系比较研究

李真 袁伟

摘要：开发性金融是促进经济包容性增长，利用政府信用锚定市场信心，维护金融稳定与产业经济动态均衡发展的重要工具。日本和德国的开发性金融发展具有引领和示范作用。其立法先行，着力构建高效科学的治理体系，展业兼具公共性与市场性，开发性金融和商业性金融立法协同一致并动态调整，市场化运作和风险控制并重等做法值得我国学习与借鉴。建构科学的、符合我国本土资源禀赋的法律监管和治理体系，立法方面，应当体现普遍性原则、基本规则与不同机构业务特殊性、规范性要求的有机统一；监管方面，应当坚持差异化监管的监管策略，制定符合开发性金融特点的监管规则和监管标准；协调机制方面，应注重强化金融监管机构与主管部门之间的常态化沟通协调机制。

关键词：开发性金融；金融稳定；立法体系；治理体系；差异化监管

一、引言

促进经济包容性增长、维护金融稳定、推动区域和产业均衡发展是政府的重要职责，同时也是政府进行宏观调控的重要目标。肇始于美国次贷危机的全球性金融危机爆发以来，各国都开始重新审视政府与市场的关系，普遍利用政府信用锚定市场信心，稳定金融体系，促进本国经济的复苏与重振，在此过程中，开发性金融发挥了重要的作用。开发性金融作为一种介于政府和市场之间的金融形态，是政策性金融的深化和发展，它以服务国家战略为宗旨，以中长期投融资为载体，以国家信用为依托，通过把国家的信用和市场化运作相结合，承担实现政府的发展目标、弥补市场失灵、提供公共产品、提高社会资源配置效率以及熨平经济周期性波动的重要职能，是各国经济金融体系中不可替代的重要组成部分，也日益成为政府和市场之间的桥梁和纽带。近年来，有越来越多的学者关注和研究开发性金融的转型发展、治理结构与体系、立法与监管体系等重要议题。肖本华（2009）按政策性和业务多元化程度两大指标，将国外开发性金融机构转型的模式划分为三大类：低政策下的单一业务模式、低政策下的多元业务模式以及无政策下的多元业务模式。王端（2013）对德国复兴信贷银行（KfW）、韩国产业银行（KDB）和新加坡星展银行（DBS）的展业范围、资金投向和海外业务布局等进行了介绍，并指出商业化运作是政策性银行的业务发展趋势，国际化是开发性金融机构实现自身发展壮大的必要途径，多元化是提升开发性金融机构业务及拓展收入来源的重要手段。孙韦（2015）对德国、日本、韩国、新加坡等发达国家和巴西、俄罗斯、印度等发展中国家开发性金融机构的公司形式、公司治理、

作者简介：李真，清华大学五道口金融学院，法学博士，应用经济学博士后。

袁伟，清华大学五道口金融学院，工学博士，应用经济学博士后。

机构属性、运营模式及管理机制等微观运行机制进行了梳理：从公司结构看，主要有集团公司和独立单一公司两种形式。从组织形式看，主要有单一模式和总分行模式两种形式。开发性金融机构对公司治理体系和治理结构较为重视，一般设立董事会、理事会和监事会作为其最高决策机构。在机构属性方面，从职责来看，主要有管理型机构和业务型机构；从业务范围看，主要有专业型机构和综合型机构；从市场化程度看，主要有传统型机构和市场型机构。在管理机制方面，一般设置了专门的风险管理机构；定价机制主要有市场化定价和政策指导定价两种。王晓彧、高璐（2015）梳理了开发性金融创新的内涵、创新动力机制，以及我国开发性金融的发展现状与金融监管的总体思路，提出相关部门应该从立法层次和立法内容两个方面进一步完善开发性金融监管法律体系。魏维、郭红玉、梁斯（2016）介绍和分析了德国复兴信贷银行的业务种类、业务范围、业务模式，此外还对其风险分担机制、资产组合管理、风险管理机构等进行了翔实的介绍。

如何最大限度地发挥开发性金融在国民经济发展中的作用，是摆在各国政府面前的重要问题。根据制度经济学的经典理论，基础性制度对经济行为和经济发展会产生重要作用，其完善与否直接关系到经济发展的内在驱动力和外部性影响。因此，建立健全开发性金融的基础性制度就显得非常必要和迫切。“法者，治之端也。”^①法律制度作为基础性制度的重要组成部分，无疑发挥着更为关键的作用。法律作为一种强制性秩序，具有严肃性、权威性、规范性和约束性，对于维护经济金融稳定，建构审慎有效的监管体系至关重要。法之首在创制。立法是法律制度建设的第一个环节，也是最为重要的步骤，制定系统完备的法律规范是完善法律制度建设的根本前提。纵观全球范围内开发性金融起步较早、发展较为稳健成熟的国家，它们无一例外地注重立法工作，在开发性金融发展伊始，就通过制定、颁行单独性法律法规实施金融监管，对开发性金融机构的资金来源和投向、投融资结构、会计制度、资本约束以及公司治理结构等方面进行规制，全面审慎地加强宏观管理和微观监管。

概括而言，开发性金融的法律制度是关于开发性金融机构创设的目的、资金来源渠道、资金运用和业务范围、政府信用支持和优惠政策、组织架构、公司治理结构以及监督机制等问题的法律规范的统称。建构开发性金融的法律制度，特别是制定针对开发性金融的专门性立法，是明确其战略地位和基本功能、协调开发性金融机构与其他金融主体的外部关系、规范开发性金融机构内部运行机制的基石，是保障其高效运行的基础性条件，同时也决定了开发性金融机构能否持续、稳健发展。就其法律属性而言，开发性金融法的本质是“以社会责任为本位，贯彻平衡协调、责权利效相统一的法律价值观”的经济法：第一，开发性金融法归属于经济法范畴，它就应当体现经济法的本质，即“社会责任本位法”，所以开发性金融法是在对社会尽责的前提之下来行使其权利及获取利益的，需要全面贯彻“权利与义务相统一”的原则；第二，开发性金融法又是一种在国家利益与金融企业利益、长远效益与当前效益、宏观利益与微观利益、国家干预与市场调节、公平与效率之间不断进行协调的特殊的经济法，所以开发性金融法具有鲜明的协调及平衡的特质。

从国外相关国家的发展实践来看，开发性金融机构一般都坚持“立法先行”的基本路径，通过长时期的探索实践，逐渐建立了较为成熟的法律制度，不仅保证开发性金融机构在成立之初就有法可依，而且还根据现实条件和实践运行中遇到的问题动态调整法律规范，真正做到与时俱进。国外在开发性金融领域的立法经验和探索实践，值得我国深入学习与科学借鉴。

^① 《荀子·君道》。

二、国外开发性金融立法体例概述

(一) 立法形式

开发性金融在立法形式方面,以专门性、单独性立法为主;在立法层级方面,以位阶较高的专门性法律为主,很少以行政性法规或者部门规章等位阶较低的法律形式出现。大多数国家,特别是在市场经济相对成熟、法律制度比较完善的发达国家以及在第二次世界大战(以下简称二战)后开始设立开发性金融机构的国家,都是由国家立法机关研究制定并颁布实施单行的开发性金融机构法等相关专门法律。从世界各国的开发性金融机构构成体系来看,因融资专业领域的细分而形成了种类繁多的开发性金融机构,由于不同的机构有不同的业务范围及其运作规则要求,因而各国对不同的开发性金融机构进行单独立法,并且是以一般法律而非条例等行政性法规或部门规章的形式予以确立,有的国家针对每家开发性金融机构专门制定了相应的开发性金融机构法律,有的国家则是一个类型(如开发银行)由一部法律(如“开发银行法”)来规范,作为其设立和运作的法律依据。这些开发性金融机构法律大多以其所调整的开发性金融机构的名称来命名,如调整美国农产品信贷公司法律关系的是《农产品信贷公司特许法》,调整日本政策投资银行法律行为与关系的是《日本政策投资银行法》,调整日本国际协力银行法律关系的是《日本国际协力银行法》,调整日本农林渔业金融公库法律行为与关系的是《农林渔业金融公库法》,等等。这与不同的商业性金融机构都适用同一部普通银行法、保险法或证券法的做法截然不同。

(二) 立法的主要特点及规制内容

1. 明确创设目的和宗旨

阐明法律调整对象的创设目的,明确其设立的政治和经济愿景,并将其作为正式条款内容列于法律之首。比如,《日本开发银行法》第一条就明确规定:“日本开发银行的目的在于通过提供长期资金,促进产业的开发和社会经济的发展,补充并奖励一般金融机构。”《哈萨克斯坦开发银行法》第三条第一款规定:“开发银行业务活动的宗旨是改善并提高国家投资业务活动的有效性,发展生产基础设施和制造业,并促进国民经济吸引国内外投资。”《巴西开发银行内部规章》第三条规定:“巴西开发银行是实施并开展联邦政府投资政策的主要机构,其首要的宗旨是为国家经济和社会发展相关的计划、项目、建设和服务提供支持。”从上述规定可以看出,各国设立开发性金融机构的主要目的基本一致,主要是促进本国产业的开发和社会经济的发展,同时更好地吸引国内外资本进行投资。

2. 明确法律属性和法律地位

关于开发性金融机构的法律性质或者法律地位、法人资格,各国开发性金融机构法中特别明确了该机构属于特殊公法法人。其既不是一般以追求利润最大化为唯一目标的一般公司企业法人,也不是不讲究财务效益的政府机关,而是代表国家利益、公众利益的特殊公法法人。例如,《日本开发银行法》第一章第二条规定“日本开发银行为公法人”;《德国复兴信贷银行法》第一章规定“德国复兴信贷银行是依公法设立的法人团体”。有些国家虽然只是将开发性金融机构简单概括为“法人”,但也并非指一般的法人,而是一种特殊的法人,如在韩国,《韩国产业银行法》《韩国进出口银行法》《韩国住宅银行法》分别在其第二条中规定所指开发性银行的法律性质都为法人。

3. 明确资金来源

开发性金融机构的资金主要包括资本金和日常运营资金两部分。对于资金的来源,各国立法一般都有非常明确和严格的规定。国外立法大多允许开发性金融机构以发行特别债券或者政府贷款的方式募集资金。以《日本政策投资银行法》为例,该法第五条明确规定:“政策投资银行可以通过发行日本政策投资银行债募集资金。”又如《德国复兴信贷银行法》第四条规定:“(1)为了筹集必要的资金,尤其可发

行债券和进行贷款；(2) 短期债务不得超过中长期债务的10%；(3) 使用本国货币发行的债券适用于地方选区货币的投资。”再比如，《韩国产业银行法》第二十五条明确规定：“(1) 产业银行可发行产业金融债券以募集开展第十八条规定的贷款和还款担保等业务所需的资金；(2) 产业银行具有发行产业金融债券的专属权利。”

4. 确定资金运用和业务范围

明确开发性金融机构的资金运用和业务范围，是立法的重要内容，对于开发性金融机构的业务运作和资金使用都具有重要的规制和约束作用。例如，《日本政策投资银行法》第三条以列举的形式对政策投资银行的业务范围进行了厘定：“吸收存款业务（仅限于可转让存款及其他符合政策规定的存款）；投资出资及贷款业务；对债务进行担保的业务；有价证券交易业务……金融及其他与经济相关的调查、研究或培训业务；以上各项业务的附带业务。”《韩国产业银行法》第十八条规定：“为达成第一条规定的目的，产业银行从事以下业务：(1) 发放贷款或贴现票据；(2) 认购、承销及/或投资；(3) 担保或承担债务；(4) 通过吸收存款，发行产业金融债券、其他证券和债务票据，从政府、韩国银行和其他金融机构借款以及借入国外资本等方式，为第一项至第三项规定的业务获得必要的资金；(5) 办理国内外汇兑业务；等等。”《哈萨克斯坦开发银行法》第七条对哈萨克斯坦开发银行的业务范围进行了界定，其范围非常广泛，既有传统信贷业务，也涉及资本市场业务，主要包括借贷业务、接受存款、开立并管理接受资金的银行账户、为本国和外国法人履行货币债务提供银行担保、出具并保兑信用证、租赁业务、证券发行以及提供夹层融资等。

5. 确立特殊的融资原则

开发性金融机构特殊的融资原则主要有：(1) 充当“最后出借人”原则。即，在融资条件或资格上要求融资对象必须是在从其他金融机构不易得到所需融通资金的条件下才给予最后支持。如《德国复兴信贷银行法》第二章规定，该银行仅对那些重建和促进德国经济发展的项目发放贷款，并且这些项目所需的资金，其他信贷机构无能力筹措到。(2) 非竞争性原则。据以规范开发性金融机构与商业性金融机构的关系，维护市场经济秩序。如《日本开发银行法》在第三章第二十二条“禁止同金融机构竞争”中规定，日本开发银行鉴于其目的，“不得通过业务经营，与银行及其他金融机构竞争”。(3) 倡导性原则。即，对其他金融机构自愿从事的符合国家政策目标的放款给予偿付保证或者再融资，以支持、鼓励、吸引和推动更多的金融机构开展政策性融资活动。如《日本开发银行法》中就有“对与开发资金有关的债务提供保证”的规定。

6. 明确治理结构及高管职责

开发性金融立法中必须明确机构的治理结构，并就机构的管理层构成予以说明，在“产权清晰”的基本前提下，明确管理层的权责。比如，根据《韩国产业银行法》的相关规定，总裁代表产业银行，并负责管理产业银行整体的业务运营；产业银行以总裁（也称董事长兼首席执行官）、执行董事和审计师为其高管，产业银行设一位总裁和一位审计师，根据其章程的规定，还需要设若干执行董事席位；董事会应包括总裁和执行董事，审计师可出席董事会会议，并表达其意见，但无表决权。又如，根据日本开发性金融的相关法律规定，开发性金融机构的权力主体主要由总裁、副总裁、理事和监事等构成。总裁代表银行或者公库总理业务；副总裁辅助总裁开展日常管理和业务；理事协助总裁、副总裁工作；监事负责对业务进行监督检查；参事接受总裁的咨询，同时在重大议题和决策问题上，享有建议权。再如，《德国复兴信贷银行法》第五条规定“银行的主体机构为执行董事会和监事会”；第六条规定“执行董事会至少由两名成员构成，由监事会任免执行董事会的成员；执行董事会负责开展银行的业务和管理资产”；第七条就监事会的构成进行了规定，同时明确“监事会有责任慎重考虑和持续监督银行的业务开展和资产管理”。

7. 明确监督管理机制

各国的立法对开发性金融机构的监管机制都有明确的规定。例如,《日本政策投资银行法》第二十六条规定:“主务大臣根据本法律所规定的内容监督政策投资银行。”第二十七条规定:“主务大臣认为为了确保公司业务的健全及恰当的运用有必要实施本法律时,可以让政策投资银行提供报告,或者要求其职员进入政策投资银行的营业场所和其他的设施中对业务的状况或账本、文件和其他必要的物品进行检查。”《韩国产业银行法》第四十七条规定:“金融服务委员会应根据本法的规定监督产业银行,并可下达监督所需的命令;金融服务委员会还应根据总统令的规定开展监督以确保产业银行管理良好,并可下达此类监督所需的命令。”该法第四十八条还授予金融服务委员会特定的监督和检查权限,即要求产业银行提交关于必要事项的报告或指示本部的主管官员或金融监督委员会的官员检查产业银行的经营状况、账簿、记录和其他必要事项。

三、日本开发性金融立法及治理体系引介

作为与中国一衣带水的邻邦,日本在开发性金融的发展、立法体系的建构方面积累了丰富的经验,也取得了良好的效果。二战后,日本制定并实施了高起点、快节奏的“赶超型战略”。“高起点”是指借鉴其他国家经济发展的成功经验,充分发挥政府在经济中的引领性作用,并以法律的形式予以确定和规范;“快节奏”是指短期内高效率地颁布相关法律法规,创立各类开发性、政策性金融机构,为经济重振和产业升级提供强有力的支撑。

(一) 日本开发性金融体系概述

以1950年日本输入输出银行的建立为标志,日本开启了建构开发性金融体系的新阶段,到20世纪80年代,日本初步建立了以“两行十库”^①为代表的开发性金融体系。自20世纪50年代始,日本先后经历了经济复兴时期、经济高速增长时期、经济稳定期和经济结构调整期等历史阶段,但无论历史的车轮行进至哪个阶段,日本的开发性金融机构都在稳定经济和社会发展方面发挥了重要的作用。按照相关法律法规的规定和政府的战略规划,各开发性金融机构分别从事特定领域的金融活动,经营商业性金融机构不愿意或者无力经营的金融业务,弥补市场失灵,发挥引导性的作用,进而成为电力、海运、煤炭、钢铁等基础产业和电子工业、防止公害、高新技术开发、知识产权保护等特定产业发展和振兴的主力军,有效地推动了新技术的研究、开发和应用,促进了产业结构的优化升级,为实体经济的投融资活动提供了金融便利,扮演了经济和金融稳定器的角色。

(二) 日本开发性金融体系的转型与再造

20世纪90年代日本“泡沫经济”破灭,加之随后发生的亚洲金融危机,日本传统的财政投融资体系暴露了很多问题。为了稳定经济和金融系统,日本政府开启了针对开发性金融机构的调整、重组和再造改革:1999年6月,日本国会通过了《日本政策投资银行法》;1999年9月,经国会批准,日本政府将日本开发银行和北海道东北开发金融公库合并,成立日本政策投资银行;此后,日本政府又颁布了《国际协力银行法》,并以此为依据,将日本进出口银行和海外经济协力基金合并重组为国际协力银行;将国民金融公库和环境卫生金融公库合在一起,创设新的国民生活金融公库;等等。经过这一阶段的重组和再

^① “两行”是指日本开发银行和日本输出输入银行;“十库”是指国民金融公库、商工组合中央金库、中小企业金融公库、中小企业信用保险公库、环境卫生金融公库、农林渔业金融公库、住宅金融公库、公营企业金融公库、北海道东北开发金融公库、冲绳振兴开发金融公库。

造,日本的开发性金融体系由之前的“两行十库”变为“两行七库”^①。2007年5月,日本参议院通过了《日本政策金融公库法》。根据该法案,国民生活金融公库等五家开发性金融机构和政策性金融机构合并为一家机构——日本政策金融公库,改革的目的是提高开发性金融机构的运行效率,剔除一般性贷款和投资金融,突出开发性融资的特质。

(三) 日本开发性金融机构的市场化、民营化改革

在日本传统的财政投融资体制下,开发性金融和政策性金融机构的资金主要来源于邮政储蓄上缴财务省(旧称“大藏省”)资金运用部的资金,只有少量资金来源于债券市场等。但是随着2005年10月《邮政民营化法案》在日本众议院的通过,邮政储蓄资金这一最重要的融资渠道被堵死,开发性金融和政策性金融的资金来源失去了保障,因此市场化改革势在必行。2005年11月,日本经济财政咨询会明确提出了开发性金融和政策性金融改革的基本原则、业务范围、功能分类和组织形式等内容,并确定了融资改革方案,自此开启了开发性金融和政策性金融市场化 and 民营化改革的新阶段。市场化主要体现为开发性金融和政策性金融的资金来源不再依赖邮政储蓄,其可以市场化和多元化的融资渠道募集资金。例如,可以通过公募的方式发行政策性金融债,或者通过财政投融资特殊账户发行财投债,还可以在海外市场发行有政府担保的债券。民营化则体现为对日本政策投资银行、商工组合中央金库以及公营企业金融公库这三家由政府所有的开发性金融机构逐步进行私有化改革,最终将其转变为民营机构。

(四) 日本开发性金融立法和治理体系

1. 开发性金融的立法体系

日本作为大陆法系国家,在立法体系的建构中特别注意成文法的制定,对涉及国计民生的重要领域,大多以成文法或者法典的形式进行规范和约束,从而构建了较为完整的成文法体系。在开发性金融领域,日本也是遵循上述惯例,采取由国家立法机构制定和颁行单独的开发性金融成文法的形式。

日本国内的金融体系大致分为政府金融(国家金融)和民间金融两类。政府金融的载体主要是各类开发性、政策性金融机构,民间金融的载体则以商业性金融机构为主。特别需要强调的是,日本在立法和监管的过程中,严格将商业性金融和开发性、政策性金融加以区分,并针对不同类型的金融机构制定不同的法律规范加以规制。比如,普通的商业性金融机构受《银行法》的规制,同时需要接受中央银行和金融监督厅的监管;而开发性金融和政策性金融机构除发行债券业务需要遵照《银行法》的规定外,其他业务均不受《银行法》的约束,而是适用具有独立性的专门性法律,比如《日本开发银行法》《日本政策投资银行法》《冲绳振兴开发金融公库法》等。同时,其原则上也不需要接受日本中央银行和金融监督厅的监管,而是受财务省和财务大臣的独立监管,从而在立法和监管领域自成一体。此外,在业务活动方面,两者也不会发生交叉和竞争,而是彼此分离和互相补充的关系。经过漫长的重组、市场化改革和再造过程,目前,日本的开发性金融体系已初步建成,按照“一机构一法”的原则,开发性金融法律体系也已基本完善,主要包括《日本政策投资银行法》《日本政策金融公库法》《国际协力银行法》《商工组合中央金库法》《公营企业金融公库法》等法律规范以及与其相适应的补充性规定。

2. 开发性金融机构的运作理念和治理体系

(1) 担纲政府宏观调控的重要工具。《日本政策投资银行法》第一条规定:“日本政策投资银行为在实现完全民营化的同时确保经营的自主性,通过经营与使用一体的出资和融资方法……向长期需要资金供给的企业顺畅地提供资金。”该规定明确了日本政策投资银行的定位和宗旨,即依法向特定企业提供信贷支持,担纲政府宏观调控的重要工具。

^① “两行”是指日本政策投资银行和国际协力银行;“七库”是指国民生活金融公库、商工组合中央金库、住房金融公库、农林渔业金融公库、中小企业金融公库、公营企业金融公库、冲绳振兴开发金融公库。

(2) 依法组建完善的公司治理结构, 并接受相应的监管。针对不同开发性金融机构和政策性金融机构的专门性法律都明确要求其必须组建完善的公司治理结构, 并将任命权赋予政府的相关部门。以日本政策投资银行为例, 《日本政策投资银行法》规定, 日本政策投资银行的董事长或者执行代表、监事会成员、董事等重要人员由财务大臣任命, “在得到财务大臣认可前, 不发生任何效力”。该法同时规定财务大臣负责对日本政策投资银行进行监督和管理, 如果财务大臣认为有必要, 则可以要求日本政策投资银行或者其受托机构递交报告, 或者进入日本政策投资银行的营业场所或其他设施中对业务状况、账本、文件和其他必要物品进行现场检查。

(3) 按照金融治理规范和要求开展业务, 坚持审慎经营, 严格防范金融风险。日本的开发性金融机构一般都在保证财务稳健、不亏损和合理盈利的前提下自主决策、独立经营, 因此, 其在考察、决策、投资以及贷后管理等环节都必须严格遵照资产负债管理和风险管理等方面的规范和要求审慎开展业务。在实务中, 为了有效规避风险, 降低不良贷款率, 日本的开发性金融机构都建立了完善的信用风险管理职能部门, 制定了完备的信用评级制度、贷款项目审查制度以及贷后跟踪和管理机制, 多管齐下, 确保贷款的安全。

日本开发性金融机构虽然几经调整和变革, 但其设立的宗旨以及承担的使命并没有改变。随着法律治理和监管体系日臻完善, 日本各家开发性金融机构遵循对应的专门性法律, 以市场融资为手段, 以国家信用为依托, 以市场化的经营理念积极参与金融市场建设, 在可以预见的将来, 将会更好地履行引导性和建设性职能, 为经济和金融稳定提供强有力的支撑。

四、德国开发性金融立法和治理体系简介

德国是世界上最早创设开发性金融机构的国家之一。二战结束以后, 德国经济百废待兴, 实体经济和基础产业急需信贷资金支持, 而商业性金融出于自身利益和能力的考虑, 往往不愿或者没有实力涉足需要优先发展的产业和领域。在此背景下, 德国最早的开发性金融机构德国复兴信贷银行应运而生。1948年11月5日, 《德国复兴信贷银行法》颁布实施, 此后德国政府依据该法创立了德国复兴信贷银行。随着开发性金融立法体系的不断完善, 德国的开发性金融机构步入了规范发展的快车道, 为德国本土的百业振兴和经济发展奠定了良好的基础。^①

(一) 德国开发性金融立法体系概述

德国也是大陆法系国家, 因此也极为重视成文法的作用, 在实际的立法工作中, 更加强调法律的系统化、法典化。德国国内的法律主要分为公法和私法两类, 这一点在金融机构的划分以及相应的立法中也明显地体现出来。根据相关的金融立法规定, 德国的金融体系主要包括三类金融从业机构: 第一类是根据私法成立的商业性金融机构; 第二类是根据私法创立的合作性、互助性银行; 第三类是根据公法设立的开发性金融机构(公立银行)。不同类型的法律都有相应的、专门性的、系统化的成文法进行规制。例如, 德国国内的商业性金融机构必须按照《银行监管法》《金融集团监管法》以及欧盟的部分金融监管法律的要求开展业务, 接受中央银行的监管; 但是德国的开发性金融机构, 比如复兴信贷银行就无须接受上述法律法规的监管(个别条款除外), 而只接受专门性法律《德国复兴信贷银行法》的监管和约束, 其监管主体也并非德国中央银行或者欧盟的金融监管组织, 而是由德国联邦财务部和联邦经济与技术部共同履行法律监督职责。《德国复兴信贷银行法》对KfW的资本来源、股权结构、法律地位、职能业务、

^① 本文列举的《德国复兴信贷银行法》条款之内容, 皆以2013年7月4日颁布的《德国复兴信贷银行相关法律和其他法律修订法案》(Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau und weiterer Gesetze) 为准。

主体机构、财务制度、利润分配以及监管框架等内容进行了明确的阐述，为 KfW 业务的开展及功能的发挥提供了法律依据和制度性保障。

就开发性金融而言，目前，德国国内的开发性金融机构的股东基本都是联邦政府和州政府，其不以营利为目的，根据专门性金融立法从事特定领域、特定性质的资金融通业务。目前，德国的开发性金融机构主要包括 KfW 开发银行、不动产抵押贷款银行以及经济发展均衡银行等，其中 KfW 开发银行是德国最重要的开发性金融机构。

不动产抵押贷款银行是以不动产或者类不动产性财产（比如大型船舶、航空器等）为抵押品，向德国地方政府或者其他具有公共性质的机构发放长期贷款的专业性银行。其主要通过资本市场发行债券来募集信贷资金。1990年，德国政府颁布《抵押银行法》，正式将抵押银行及其业务纳入监管框架。《抵押银行法》规定了一系列关于抵押银行开展业务的基本原则：第一，保证金原则。该法规定，所有抵押债券和市政债券的发行，必须有等值的抵押品或者同等数量的市政贷款做保证，目的是防范信用风险，守护好投资的安全边界。第二，一致性原则。该法要求抵押银行发行的抵押债券和市政债券必须与其所持有的保证贷款期限一致，杜绝期限错配问题的出现。第三，优先赔偿原则。该法规定，在银行因资不抵债或其他原因申请破产时，抵押债券和市政债券的持有者享有对抵押贷款索赔的绝对优先权。

经济发展均衡银行的资金来源主要是长期借款和发行债券。它设立的主要目的是向德国国内的贫困人口等特殊群体提供贷款，以及处理联邦清算局信托或者委托的金融业务。此后，随着德国国内经济形势和金融需求结构变化，该银行的业务重心转为向中小微企业提供信贷、对环保项目提供融资、扶持社会性信贷行动以及向高新技术创业等活动提供信贷支持。经济发展均衡银行在弥合群体间收入差距，促进中小企业成长以及维护地区间、产业间的生态平衡和共同发展等方面发挥了重要作用。

KfW 作为德国最早成立运行的开发性金融机构，在德国战后经济重建、再工业化进程以及促进经济均衡、持续和健康发展中都发挥了关键性作用。根据《德国复兴信贷银行法》的规定，KfW 是一个“公共法律机构”，其主要作用是对“联邦政府有特殊政治或经济利益的项目”提供信贷支持。KfW 的主要职能如下：对有益于战后重建和促进德国经济发展的项目发放贷款；对从事出口贸易的德国本土企业发放贷款；对以上两类经济活动提供担保。随着德国经济的恢复和发展以及产业结构的调整，KfW 的资金投放重心也在悄然发生转变：20世纪50年代至60年代，资金重点流向基础设施和电力、煤炭和钢铁等基础性工业部门；60年代至70年代，资金投放的重点转向对对外发展援助项目的融资支持；70年代至90年代，重点支持中小企业、环保、高新技术、住房以及出口等产业，其中尤其重视对中小企业的信贷支持，为中小企业的技术创新和产品出口提供了强大的资金保障；90年代以来，资金投放的目标群体更加多元化，个体经营者、初创企业、地方和市政当局、市政企业和其他类型的社会机构、联邦各州的发展机构和信用机构以及开展国际业务的大中型公司都是其目标群体，信贷投放的领域涉及住宅物业、教育、市政能源供应和城市节能改造、气候和环保项目以及出口金融和对外投资等国际业务。KfW 不仅拉动了国内需求，支持了德国国内经济的发展，而且同时也有力地推动了德国企业的出口和“走出去”战略的实施，加快了本土企业的国际化进程。

（二）经营理念和治理体系——以德国复兴信贷银行为例

1. 自主决策，自主经营

在创立伊始，KfW 的“政策性”特质非常明显，突出表现在资金的投放去向和信贷规模方面，其必须严格遵循政府的指令和政策要求，更加注重扶持性和援助性。自20世纪80年代以来，随着国内外经济和金融形势的变化，KfW 也逐步走上了市场化的转型和改革道路，其对政策性和商业性业务进行了拆分，拆分后成立的商业银行不再享受政府的优惠待遇，而是作为商业性金融机构独立运行，而保留的政策性业务部分也更加突出“开发性”的特征，即虽然不以营利为目的，但是在实际的业务运作中，都严格遵

循金融治理和风险管理的要求,在项目审核、信贷资金投放方面更加具有独立性,其在保证财务稳健和风险可控的前提下,自行决策,自主经营,不需要相关政府部门的审批,政府不再进行干预。

2. 市场化的融资模式

经过市场化改革,KfW的信贷资金由最初的政府注入变为通过发行债券从国际、国内的货币市场和资本市场获得。目前,KfW已经成为国际资本市场中最大和最活跃的债券发行人之一。由于其发行的债券长期稳定地获得国际权威信用评级机构的3A级评级,因此KfW债券也成为国际市场机构投资者选择和认可的重要资产类别。KfW通过发行债券募集的资金以欧元和美元为主,此外澳元和英镑也是重要的货币单位。根据KfW官方统计数据,2016年其总共发行了超过700亿欧元的债券,所募集的资金极大地增强了其信贷投放能力,增强了其经营的稳健性和可持续性。

3. 政府给予必要的信用支持和担保

根据《德国复兴信贷银行法》的规定,对于向KfW提供的贷款和其发行债券产生的所有债务、由KfW签订的定期远期交易或确定的交易权、向KfW发放的其他贷款以及由KfW明确担保向第三方提供的贷款,均由德国政府无条件提供担保。KfW的债权人有权向联邦德国政府直接提出索赔。《德国复兴信贷银行法》还明确规定,联邦政府对KfW承担“机构责任”,即保证其具有健全的经营基础,并在其发生财务困难时提供资金或以其他方式提供必要支持。KfW代表政府承担50%的贷款风险,在操作中,政府通过两种方式进行补偿:第一,政府从预算中向KfW的风险基金以1%的利差拨付现金;第二,政府和KfW各承担25%的第一债务人风险。虽然政府是银行债务的最终承担者,但是在实际运行中,只有政府指令的业务产生的亏损才能享受政府的补贴,其他业务则由KfW自负盈亏,自行承担后果。此外,根据德国行政法的相关原则规定,德国政府有保障KfW经济基础的义务,即必须保持KfW正常运营并按时履行契约。

4. 治理结构和监督机制

经过数十年的发展,KfW已经形成了较为完善的银行治理结构。KfW的治理主体机构为执行董事会和监事会。根据《德国复兴信贷银行法》的规定,除法律或章程另有规定外,由执行董事会负责开展KfW的业务和管理KfW的资产,董事会主席原则上由政府授权的财政部部长担任,董事会成员中须有7名政府官员。监事会负有持续监督业务的开展和资产的管理、任免执行董事会的成员、批准年度财务报表、任命审计人员等职责。监事会由37名成员组成,构成主体包括联邦财政部部长和联邦经济事务和能源部部长,联邦议院和联邦参议院任命的成员,抵押银行、储蓄银行、合作银行、商业银行和在工业贷款领域表现突出的信贷机构委派的代表,来自工会和市政、工业、农业、商业以及住房等行业的代表。其中监事会主席和副主席职位由联邦财政部部长、联邦经济事务和能源部部长分别担任,每年交换一次职位。

KfW作为依据独立性、专门性公法设立的开发性金融机构,除少量业务指导、人事参与等事务外,不受德国中央银行即德意志联邦银行的监管,而是由财政部、联邦经济事务和能源部联合监管,且监管的范围仅限于“法律监管”。此外,KfW还需接受独立的审计人员的审计以及政府指定的监察机构的监察。

五、各国开发性金融立法和治理探索形成的共识

开发性金融在促进经济包容性增长和均衡发展,提高资源配置效率等方面的成效有目共睹,无论是发达国家还是发展中国家都意识到了发展开发性金融的必要性和迫切性。同时,经过几十年的探索实践,各国关于开发性金融机构的立法体系以及运营和治理结构形成了一定的共识。

(一) 保持开发性金融立法与商业性金融立法的协同性和一致性

各国,尤其是市场经济高度发达的国家,都很注重开发性金融的专门立法,并严格地将金融类法规区分为针对商业性金融的一般银行法、证券法、保险法及期货法和针对开发性金融的单一的特殊开发银行法、农业发展银行法、进出口银行法、住房银行法和中小企业银行法以及社会保障保险法和出口信用担保保险法等两大类。比如,在日本的金融法律体系中,不仅有适用于普通商业银行的《银行法》,而且还包括分别适用于各种类型开发性金融机构的专门法律。德国复兴信贷银行被世界银行称为“健康的开发性银行”,根本原因在于其在《德国复兴信贷银行法》的有力保障与规范约束下,业务开展有法可依、有据可查,既有充分的自主权,又接受政府部门的监督,与商业性金融也建立了融洽的业务合作与互补关系。

(二) “立法先行”——开发性金融机构依法设立和运行

在开发性金融领域,无论是发达国家还是新兴国家,先有立法后创制机构是国际惯例,即使是由其他机构转型成为开发性金融机构也不例外,都遵循这项原则。以韩国为例,二战以后,韩国的金融制度逐步确立和完善,开发性金融机构(其前身为“专业银行”)与普通商业银行一起构成了韩国金融体系的“第一金融圈”,其国内主要的几家专业银行都是根据相应的专门性法律创立的:集中为韩国产业投资提供信贷支持的韩国产业银行是根据1953年颁布的《韩国产业银行法》创立的;专门为韩国国民发放长期住房贷款的韩国住房银行是根据1967年颁布的《韩国住房银行法》创立的;为私营企业提供长期信贷的韩国长期信用银行是根据1979年颁布的《韩国长期信用银行法》创立的。美国的开发性金融机构是先通过立法后设立机构的。比如,联邦土地银行是根据1916年通过的《联邦农业信贷法》设立的,联邦住房贷款银行体系是根据1932年颁布的《住房贷款银行法》创设的,美国进出口银行是根据1945年颁布的《进出口银行法》设立的。而国际性或区域性的开发性金融机构更是遵循已有的法律成立的,不过这里所提到的“法”是指国际法而非国内法。如,世界银行和亚洲开发银行是分别通过缔结《国际复兴开发银行协定》和《亚洲开发银行协定》成立的。

(三) 组织结构和业务运作应当成为立法重点关注的内容

各国针对开发性金融机构的立法主要是对机构组织与业务运作两方面进行规定。开发性金融法律规范不仅对机构的组织结构,如法律地位、法律性质、职责权限、组织形式、内部机构设置、人事安排、机构变更和终止的条件与程序、权利与义务、法律责任与处罚、监督机制等做出规定,而且在法律条款中还对开发性金融机构的业务范围、资产与负债业务、经营原则、财务与会计、外部关系等问题做出规范与限定,是开发性金融机构组建与开展业务活动、实现其既定目的与宗旨、发挥其职能作用的法律依据,是处理开发性金融机构与商业性金融机构业务关系的法律依据,也是国家对开发性金融机构进行监督、管理的法律依据。因此,在立法时应当重点关注开发性金融机构的组织结构和业务运作问题。

(四) 注重开发性金融的公共性与市场性的动态平衡

开发性金融既不同于传统的政策性金融,也有别于商业性金融,它是兼具公共性和市场性的一类特殊的金融业态和金融活动。随着金融深化的逐步推进,金融业态愈加多元化,私人金融和公共金融的边界更加难以厘清,进而对金融的公共性和市场性的界定和划分也更加困难。开发性金融一个重要的职能是发挥引导性的作用,弥补市场失灵和提供公共产品,促进金融资源的优化配置。而在一个开放的金融生态中,哪些金融具有商业性和市场性,哪些金融又具有公共性,在实务中是非常难以界定的,因此很可能造成开发性金融的“越位”或者“缺位”,出现开发性金融与商业性金融业务交叉,或者因为分工不明而出现相互推诿,使得部分领域无法及时获得信贷资源,影响经济的稳定和可持续发展。因此,应当格外重视开发性金融的市场性和公共性的平衡,以法律规范的形式确定相关标准和细则,并根据宏观调控的要求、产业政策的变化以及金融需求结构的变化适时进行调整,达到两者的动态协调和平衡,最终

促使私人金融产品和公共金融产品都实现帕累托最优。

(五) 对开发性金融机构实施差异化监管

开发性金融机构在法律地位、设立宗旨和目标导向、资金来源和负债结构以及经营原则等方面都显著区别于商业性金融机构,因此对开发性金融机构的监管应当有别于传统的商业性金融机构。但就各国针对开发性金融机构的法律治理、监管政策和监管实践来看,还未能形成科学审慎的差异化监管体系。在实务中,大部分开发性金融机构主要参照商业性金融机构的监管指标和监管手段进行风险管理和流动性管理,因此其监管效果很可能大打折扣,同时也不利于完善宏观审慎的金融监管体系。对于开发性金融机构而言,实施差异化的监管有助于提高其监管的有效性、针对性和科学性。有鉴于此,各国监管当局应当根据本土的金融结构特点,开发性金融机构的发展程度、组织形式、业务范围等因素,建立与本国开发性金融机构相适应的,囊括安全性指标、合规性指标、流动性管理指标、信用风险管理指标、资本充足率指标的监管指标体系,进行分类指导和差异化监管,引导开发性金融机构确立符合自身发展实际的定位和目标,走出一条特色化、差异化的发展道路。

(六) 法律的修订和完善要做到与时俱进、动态调整

开发性金融机构法律根源于国家对经济进行宏观调控的基本职能,随着不同时期政府政策目标不断变化,许多国家也相应适时地对开发性金融机构法律进行了修改补充乃至重大调整,以适应变化了的新形势。与之相对应,开发性金融机构的业务也根据修改后的法律要求有所调整和转向,以及时应对复杂的社会经济的变化,实现国家的政策意图、目标。以德国为例,自1948年11月5日颁布《德国复兴信贷银行相关法律》开始,其根据国内、国际经济金融形势的变化以及政府政策目标的调整,相继于1949年8月18日颁布了《德国复兴信贷银行相关法律修订与补充法案》,于1951年12月4日颁布了《德国复兴信贷银行相关法律第二次修订法案》,于1961年8月16日颁布了《德国复兴信贷银行相关法律修订法案》,于1969年5月20日颁布了《德国复兴信贷银行相关法律修订法案》,于2013年7月4日颁布了《德国复兴信贷银行相关法律和其他法律修订法案》,真正做到法律的与时俱进和动态调整。

(七) 市场化运作和风险防控是开发性金融机构发展的重要保障

对于开发性金融机构而言,其稳健运行的关键是要有优良的业务,因此应当坚持市场化的运作模式,以保本微利为原则,同时强调整体的业务平衡,不断完善经营管理,构建科学合理的风险管控与项目开发和评审制度,为开发性金融的发展奠定良好的基础。

六、结语:我国开发性金融立法和监管进路

我国开发性金融机构在我国经济发展和产业结构优化方面发挥了重要作用,特别是在消除“两基一支”^①及其配套领域的发展瓶颈方面起到了不可替代的作用。虽然开发性金融在业务实践中取得了良好的成效,但是仍然存在一些问题,突出表现为立法的缺失和监管的缺位。

在立法方面,我国应当学习和借鉴他国在开发性金融立法领域较为成熟的经验,并结合我国经济金融运行的环境和本土资源禀赋,统筹规划、分别立法,在法律的内容上应当体现出普遍性原则、基本规则与不同机构业务特殊性、规范性要求的有机统一,真正走出一条有中国特色的开发性金融立法的可持续发展道路。从我国目前开发性金融和政策性金融机构的发展状况来看,可以考虑采取单一、分散的立法模式,以现有开发性金融机构和政策性金融机构作为基本构造单元,由其单行法律组成我国独具特色的、初步的开发性金融法律体系。在立法步骤方面,可以先由国务院制定和颁行有关行政法规,对开发

^① “两基一支”是指基本设施投资、基本建设投资和支柱产业。

性金融机构创设的目的、法律地位、资金来源渠道、业务范围、财务会计制度、税负减免以及公司治理结构等内容进行明确界定和规范,使开发性金融机构真正有法可依。待时机更为成熟时,再行考虑由全国人大常委会制定和颁行法律位阶更高的一般性法律。这实际上也符合开发性金融法律动态调整的规律和基本要求。

在监管方面,应当坚持差异化监管的监管策略,针对开发性金融机构的特点,制定更具有适用性的监管规则和监管标准,提高监管的科学性和有效性。在监管机构方面,可考虑设立一个专门性的监管机构——开发性金融监管委员会,由其行使监管职责,负责制定相应的金融监管规范和监管标准,加强宏观审慎管理,监测和评估开发性金融机构的整体风险;注重微观审慎监管,细化监管指标,集中收集监管信息,统一调动监管资源,全面加强开发性金融机构的信用风险监管、合规性监管、流动性监管以及盈利性监管,保证其稳健运行,不发生系统性和区域性金融风险。此外,还应当加强金融监管协调机制的建设,完善开发性金融监管委员会与“一行两会”及财政部、国家发改委等主管机构的常态化沟通协调机制,信息及时互通有无,有效解决开发性金融机构在日常运行中遇到的问题,推动其持续、稳健发展。

参考文献:

- [1] 白钦先,王军.我国政策性金融立法及相关问题研究[J].上海金融,2005(11):4-7.
- [2] 白钦先,王伟.中外政策性金融立法比较研究[J].金融理论与实践,2005(12):3-6.
- [3] 李志辉,武岳.开发性金融机构监管体系的构建研究[J].现代财经,2007(2):20-24.
- [4] 刘孝红.我国政策性银行转型研究[M].长沙:湖南人民出版社,2010.
- [5] 白钦先,王伟.政策性金融概论[M].北京:中国金融出版社,2013.
- [6] 白钦先,王伟.各国开发性政策性金融体制比较[M].北京:中国金融出版社,2005.
- [7] 王伟.中国政策性金融与商业性金融协调发展研究[M].北京:中国金融出版社,2006.
- [8] 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):65-68.
- [9] 郭炎兴.政策性金融改革亟需立法[J].中国金融家,2010(10):42-44.
- [10] 朱大旗,何遐样.论我国政策性银行立法的完善——以实施“十一五”规划为契机[J].时代法学,2006(5):54-59.
- [11] 杜力夫,赫子竞.试谈我国政策性银行立法的几个问题[J].当代法学,2001(5):72-74.
- [12] 李志辉,黎维彬.中国开发性金融理论、政策与实践[M].北京:中国金融出版社,2010.
- [13] 肖本华.国外开发性金融机构转型的模式述评及启示[J].金融发展研究,2009(7):10-13.
- [14] 王端.开发性金融“走出去”国际经验研究[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2013(3):82-84.
- [15] 孙韦.国际开发性金融机构微观运行机制及启示[J].金融发展评论,2015(1):95-100.
- [16] 王晓彧,高璐.开发性金融创新与金融监管体系分析[J].商业经济研究,2015(6):65-66.
- [17] 魏维,郭红玉,梁斯.德国复兴信贷银行的发展及对国家开发银行的启示[J].金融理论与实践,2016(6):92-96.

A Comparative Study of Foreign Development Financial Legislation and Governance System

LI Zhen YUAN Wei

Abstract: Development finance is an important tool to promote economic inclusive growth, use government credit to anchor market confidence, maintain balanced development of financial stability and industrial economic dynamics. Development finance's development in Japan and Germany has a leading and

demonstrative role. It attaches importance to legal construction and legislative work, focuses on building an efficient and scientific governance system, the business model is both public and market-oriented, the development finance and commercial financial legislation are coordinated and dynamically adjusted, the market-oriented operation and risks prevention and control are worthy of our study and research. To construct a scientific legal supervision and governance system that is in line with China's domestic resource endowment, the legislative aspect should reflect the organic unity of universal principles, basic rules and business specificity and normative requirements of different institutions; supervision should adhere to the supervision of differentiated supervision strategies to develop regulatory rules and regulatory standards that are consistent with the characteristics of development finance; coordination mechanisms should focus on strengthening the normalized communication and coordination mechanism between financial regulatory agencies and competent authorities.

Key words: Development finance; Financial stability; Legislative system; Governance system; Differential supervision

(责任编辑: 陆敏 王元伟)