

# 论美国进出口银行的宗旨与经营原则

## ——兼及中国进出口银行制度的完善

闫卫军

(上海外国语大学 法学院 / 中国人民大学 法学院, 上海 200083)

**摘要:** 经过 70 多年的历史演变, 美国进出口银行不但具有法定的经营宗旨, 而且还具有用以支持这一法定宗旨的经济理论依据。围绕其法定宗旨的实现, 美国国会还通过立法确立了美国进出口银行的一系列经营原则、如竞争性原则、补充性原则、经营性原则等。相对于美国进出口银行完善的法律制度, 我国有关中国进出口银行的制度无论在立法的形式上还是在内容上都有许多不足之处。因此有必要借鉴美国的管理经验, 完善我国的进出口银行制度。

**关键词:** 进出口银行; 政策性金融; 促进出口

中图分类号: DF961

文献标识码: A

文章编号: 1002-3933(2012)11-0169-07

### Operational Principles of the Exim bank of the United States

#### ——Its meaning in management of the exim bank of China

YAN Wei-jun

(School of Law, Shanghai International Studies University / Law School, Renmin University of China, Shanghai 200083 China)

**Abstract:** After more than 70 years of development, the Exim bank of the United States has established its legal objects and purposes by the Exim bank Act of 1945 as amended, which has been justified by economists. Around those objects and purposes, the Exim bank Act of 1945 as amended from time to time set up a series of principles in guiding the operation of the Exim bank of the United States. Comparing to the United States of America in management of its Exim bank, China has not founded a sound legal system in this area and needs to learn from the United States of America.

**Key words:** Exim bank; policy-motivated financing; export promotion

中国进出口银行是根据 1993 年发布的《国务院关于金融体制改革的决定》于 1994 年成立的, 迄今已近二十年, 然而在我国对于包括对中国进出口银行在内的政策性金融机构如何定位的问题, 仍然存在着很多争议。而美国进出口银行成立于 1934 年, 至今已有七十多年的历史。在这一漫长的历史过程中, 人们对其存在的经济理论基础的认知不断深入, 相应地其法定宗旨及经营的原则也不断成熟。研究介绍美国进出口银行的宗旨与经营原则无疑对我国进出口银行的立法与经营都具有十分重要的借鉴意义。

#### 一、美国进出口银行的宗旨及其理论基础

美国进出口银行既不是美国政府的行政机构, 又不同于为盈利目的而设立的商业银行。作为一种政府干预经济的手段, 美国进出口银行有其独立的宗旨和目标, 并且是以一定的经济理论为基础的。

##### (一) 美国进出口银行的宗旨

美国进出口银行的宗旨既是进出口银行在其业务活动过程中所追求的政策目标, 也是美国政府设立这一机构的根本目的所在。作为一个以私有制为其根本政治经济制度的资本主义国家, 美国政府设立进出口银行决不是为了通过其经营活

收稿日期 2012-05-29 该文已由“中国知网”(www.cnki.net)2012年5月 日数字出版, 全球发行

作者简介: 闫卫军(1966-), 男, 河北万全人, 中国人民大学博士研究生, 哥伦比亚大学法学院富布赖特访问学者(2010-2011), 上海外国语大学法学院副教授, 研究方向: 国际私法、国际商法、经济法等。

动直接获得赢利,进出口银行及其他任何政策性金融机构的设立和维系都是服务于美国的宏观经济政策目标的。

《1945年进出口银行法》规定,美国进出口银行的宗旨是在金融上帮助和便利(to aid in financing and to facilitate)货物与服务的进口、出口及美国、美国的领地、属地与任何外国国家、其境内的机构与公民之间的商品和服务的交流<sup>①</sup>。

从美国进出口银行的立法宗旨看,美国进出口银行是既支持美国产品的出口,又支持外国产品的进口的,即支持任何涉及并跨越美国领土及属地的“商品和服务的交流”(the exchange of commodities and services)。然而在美国进出口银行法以后的行文中却只强调其支持出口的功能,而闭口不谈为进口外国产品提供融资或其他便利。可见,建立和维系美国进出口银行的主要的和根本的目标在于促进美国产品的出口,进而增加国内就业,提高国民收入水平,促进国内经济的发展。这一点在《1945年进出口银行法》第二节(b)(1)(A)中表现得尤为明显。该条规定:“助成制成品、农产品及其他货物和服务的出口的扩张,进而促进和维持较高的就业水平和较高的实际收入水平并加速开发美国的生产性资源,是美国的政策”<sup>②</sup>。在美国进出口银行70多年的实践中,就笔者所接触的资料看,除了1934年华盛顿第二进出口银行<sup>③</sup>为了从古巴进口用于铸币的银提供过一次贷款外,再没为外国产品的进口提供过融资。另外,这一点在美国进出口银行现行的各服务项目(Programs)中亦可看出,其所有现行服务项目都是围绕着支持美国产品的出口而设计的<sup>④</sup>。

## (二)美国进出口银行的经济理论基础

美国是一个典型的市场经济国家。按照传统的经济学理论,市场是调节供需和进行资源配置的最有效手段,政府的责任只在于管理市场而不应直接介入经济生活。但是从本世纪30年代以来,为了应付不断发生的经济危机,美国政府对经济的干预逐渐增多(美国进出口银行也是在这一过程中产生的),而凯恩斯主义的发展则更为以上政府干预经济的实践提供了理论支持。

从理论上证明美国进出口银行存在的必要性和合理性的言论主要反映在美国国会就延长进出口银行的存续期限,扩大其业务活动限额等问题举行的听证会上,以及美国进出口银行向国会提交的有关报告中。美国学者一般把证明美国进出口银行存在的必要性和合理性的论点归纳为以下几个方面:

### 1. 补充市场机制之不足

较之于国内贸易,国际贸易风险更大。这一方面是由于在国际贸易中,出口商和进口商分处不同的国家,进口国政府实施的外汇管制、进口国政府的更迭及战争、内乱等都有可能为出口商收汇或出口商的银行收回贷款造成困难,特别是当进口国是本世纪中期以来新独立的发展中国家时,由于这些国家往往政局不稳,外汇紧缺,从而出口商的收汇风险更大;另一方面,在国际贸易中,由于出口国和进口国法律制度不同,较国内贸易更容易发生纠纷,而纠纷的解决又需要付出更大的代价;再者,在国际贸易中,外国进口商的商业信用、经营状况等资料难以收集,因而国际贸易的商业风险也大于国内贸易。由于国际贸易的以上特点,商业性贷款、保险机构往往不能或不愿为出口贸易提供信贷或出口信用保险,尤其是在一些大型资本性货物的出口或大型项目建设中,需要长期、大量的资金供给,这样就更增加了出口商或进口商的融资困难,从而使得国际贸易的发展受到了严重的影响。

主权国家的存在,使得统一的世界市场一时难以形成,在商业性金融机构不能或不愿为出口贸易提供金融支持时,就需要政府出面,通过进出口银行或类似机构承担国际贸易中的额外风险,从而促进本国产品的出口,以增加国内就业,发展本国经济。

需要指出的是,一些美国经济学家也认为,这种市场机制的不足,不能构成美国进出口银行为美国产品的出口提供直接信贷的理由,因为信贷担保或出口信用保险就足以吸收国际贸易中存在的特殊风险,从而促使商业银行为美国产品的出口提供融资<sup>⑤</sup>。

### 2. 抵消外国政府的融资补贴

20世纪60、70年代以来,以西欧、日本为主的一些国家,为了本国产品占领国际市场,维持并扩大本国产品在国际市场上的占有率,纷纷建立自己的进出口银行或类似机构。它们不但以这些机构的活动补充市场机制之不足,而且还通过这些机构以低于市场价格的方法为本国产品的出口提供出口信贷或出口信用保险,从而大大增加了其本国产品在国际市场上的竞争力。这种做法实际上已经构成了WTO及其前身关税与贸易总协定所限制或禁止的出口补贴,显然是一种不正当竞争。

为美国产品的出口提供条件优惠的(低息、长期)贷款及其他金融支持,以抵消外国政府为其本国产品出口提供的融资补贴,纠正由此造成的对国际贸易的扭曲,为美国出口商造就一个公平的竞争环境,被认为是美国进出口银行存在的主要理论依据之一。在许多情况下,美国进出口银行的活动被认为是对外国政府的补贴性融资行为的回应。

为了“中和”外国政府为其产品出口提供的融资补贴,《1945年进出口银行法》授权美国进出口银行为美国产品出口提供在利率、期限及其他条件方面都使美国产品富有竞争力的金融支持,并授权美国进出口银行就补贴性融资与外国有关当局进行谈判,以便达成协议,各自消除自己的融资补贴,提高出口信贷的利率<sup>⑥</sup>。

### 3. 改善国际收支状况,扩大国内就业

第二次世界大战以后,特别是60、70年代以来,由于西欧、日本等国在经济上的崛起,美国产品的国际竞争力相对下降,

一方面美国国内市场不断被西欧、日本及一些新兴工业化国家所占领,另一方面美国产品在世界市场上所占的份额也不断下降,终于导致了80年代以来美国巨额的贸易赤字,并使美国国内失业人数增多,在这种情况下,出口对于美国改善其国际收支状况,增加国内就业有着重要的意义。因此,作为一个支持和促进美国产品出口的机构,美国进出口银行的存在是必不可少的。

其实,许多美国经济学家认为,以上理论并不能证明美国进出口银行存在的合理性<sup>⑦</sup>。美国进出口银行的存在及其活动不但是美国经济的需要,同时也是由美国的政治制度决定的,美国进出口银行的存续期间之所以被不断延长,其业务活动限额之所以被不断扩大,对其财政拨款之所以能够不断增加,在一定程度上也是美国大型设备的生产商和出口商向国会游说的结果。长期以来,美国进出口银行把其大部分贷款用以支持飞机和电力设备的出口就是一个明证,美国这些产品的制造商和出口商有着强大的游说能力(lobbying Power)。再者,虽然补充市场机制之不足,抵消外国政府的补贴性融资是美国进出口银行的主要理论基础,但在实践中,美国进出口银行提供贷款时一般并不要求申请人提供不能从私人资本市场获得融资的证明,也不把外国政府为其本国产品的出口提供补贴性融资,作为美国进出口银行以优惠贷款支持相同美国产品的出口的前提条件。因此,可以说美国进出口银行的活动主要地不是为了补充市场机制之不足和抵消外国政府的补贴性融资,而是为了通过增加本国产品的出口,改善国际收支、增加国内就业和发展本国经济,只有后者才是美国进出口银行的根本目的。

## 二、美国进出口银行的经营原则

美国进出口银行的经营原则是指由美国进出口银行法规定的,美国进出口银行在其业务活动中所必须遵循的基本准则。这些原则大体可分为两大类,第一类是从积极的方面做出规定,反映美国进出口银行在经营过程中所追求的政策目标及其在美国的经济生活中所扮演的角色;第二类则主要是为了保证其活动与美国政府在其他方面的政策相协调而做出的,是美国更为广泛的政策目标在进出口银行活动中的体现。我们把前者称为美国进出口银行的一般原则,而把后者称为特殊原则。

自给原则虽然现在已不再是美国进出口银行经营的一个基本原则,但由于它对我国进出口银行立法与经营的特殊借鉴意义,笔者将对其发展变化做一简单介绍。

### (一) 一般原则

#### 1. 竞争性原则

美国进出口银行及其活动的经济理论根据之一即抵消外国政府为其出口商提供的融资补贴,以免美国的出口商被置于不公平的国际竞争环境之中。因此美国进出口银行提供融资的一个最为重要的原则就是其竞争性,即美国进出口银行提供融资的利率、期限和其他条件,与其他国家的出口商获得的由其官方信贷机构支持的出口信贷相比,必须是富有竞争力的,从而使美国产品在国际市场上具有竞争力。换言之,进出口银行在确定利率、期限及其他信贷条件时,应保证美国出口商不致因为信贷方面的原因而在国际竞争中处于劣势。

《1945年进出口银行法》第二节(b)(1)(A)规定,为实现促进美国产品的出口扩张之目的,指令进出口银行以与其他国家政府支持的信贷完全有竞争力(fully competitive)的利率、期限和其它条件向美国出口商提供出口信贷<sup>⑧</sup>。另外,该法第二节(b)(1)(B)、1978年修正案<sup>⑨</sup>亦有类似规定。

那么,怎样才算具有“充分竞争力”呢?由谁来确定进出口银行提供的出口信贷是否具有充分竞争力呢?根据《1945年进出口银行法》,“充分竞争力”并不意味着进出口银行提供的出口信贷的利率、期限和其他条件必须是和外国政府提供的信贷完全一致的(identical in all respects),而是使其能在国际营销的竞争中“中和”(neutralize)这种外国政府的补贴性融资对美国产品出口造成的消极影响<sup>⑩</sup>。进出口银行法1978年修正案规定,美国进出口银行提供的信贷是否具有竞争力,由董事会决定。

1978年进出口银行法修正案还把竞争性原则适用于美国产品和外国产品在美国国内市场上的竞争,即当外国政府向其出口商提供补贴性融资,并将其产品出口到美国市场从而形成和美国供应商的竞争时,可由商务部长将外国政府或有关机构提供的这种融资确定为“非竞争性融资”(noncompetitive financing),并要求外国政府予以撤销。若外国政府不予撤销或不做出适当反映,即可由商务部长授权美国进出口银行向受到影响的美国生产商和销售商提供足以抵消其影响的贷款。

需要注意,竞争性原则只要求美国进出口银行为美国产品出口提供金融支持,并使其不致由于融资问题而处于竞争劣势,但竞争性原则并不要求美国进出口银行提供出口信贷必须以别的国家首先提供优惠的出口信贷为前提。

#### 2. 补充性原则

补充性原则也是美国进出口银行在其业务活动过程中所遵循的一个基本原则。从理论上讲,进出口银行在于通过其业务活动补充市场机制之不足,即只有在由于国际贸易中的特殊风险,而造成商业性金融机构不能或不愿提供出口信贷或信贷保险和担保时,方须由进出口银行介入。美国进出口银行只能对商业性金融机构起一种补充作用,而不是与之竞争或取而代之,以免造成市场机制的紊乱和对国际贸易的扭曲。

《1945年进出口银行法》规定:美国的政策是,进出口银行应通过行使其职能,补充和鼓励私人资本而不是与之竞争。为此,进出口银行在决定是否要通过其信贷、担保和保险计划(programs)支持某一交易(transaction)时,应考虑带动私人资本支持美国产品出口的必要性。《1945年进出口银行法》还对“私人资本”做出了明确界定:私人资本包括美国商业银行之资本和非银行金融机构及外国银行的资本。

在商业性金融机构不愿承担国际贸易中的特殊风险时,美国进出口银行除独家提供出口信贷或信贷担保、保险外,还通过参加银团贷款,与商业性金融机构共同提供担保和保险等方法鼓励和带动私人资本,以便使其有限的资金发挥最大的作用。这也是美国进出口银行贯彻补充性原则的一个表现。

通过立法确立进出口银行经营的补充性原则,也许是美国进出口银行没有像其他国家的政策性金融机构一样走向商业化的主要原因。

### 3. 经营性原则

从性质上讲,美国进出口银行是一家政府公司,实行企业化管理。因此美国进出口银行不同于政府拨款机构,它通过对有限的资金的反复使用来实现最大的经济效益和社会效益。

所谓经营性原则,是指美国进出口银行在保证其宗旨的实现的前提下,追求收益的最大化,进而更好地服务于其促进出口的政策目标。这一原则表现在以下几个方面:

(1)提供出口信贷或信贷担保,以有关出口交易能“提供合理的还贷保证”(to offer reasonable assurance of repayment)为前提。为此,进出口银行在审查信贷申请时,既要考虑项目的可行性,交易的政治、经济环境等,又要考虑借款人的商业信誉、经营状况等,以确保还贷。

(2)在确定贷款利率时要把“平均成本费用”(average cost of money)作为一个考虑因素,即在不与竞争性原则相悖的情况下,利率水平要反映进出口银行的经营成本。

(3)美国进出口银行在为美国产品的出口提供信贷担保和保险时应收取与其所承担的风险相应的担保费和保险费(commensurate with risks covered)。

(4)美国进出口银行不从属于任何一个政府机构。它有一个相对独立的董事会,负责该行的经营管理,董事会不接受任何来自行政部门的指令。

正是因为美国进出口银行具有这些商业性金融机构的特点,因此一些美国学者称其为“准商业性金融机构”(quasi commercial financing institution)。

美国进出口银行同时奉行补充性原则和经营性原则,正说明它是不同于商业性金融机构的政策性银行。

#### (二) 自给原则的变迁

从1934年罗斯福总统建立华盛顿进出口银行的行政命令到《1945年进出口银行法》乃至此后美国国会的有关立法均未要求美国进出口银行实行自给原则(self-sufficient, self-sustaining, self-supporting)。但是在80年代以前,自给原则一直是美国进出口银行在经营过程中所遵循的一个基本原则,也是美国进出口银行及其支持者为其存在的合理性进行辩护的一个重要依据。事实上,直至1980年,美国进出口银行在其运行过程中,除10亿美元的资本金外,不但不需要国会的额外拨款,而且还每年向国库(财政部)上缴数量不等的利润,尽管上缴利润并不是对进出口银行的强制性要求。美国进出口银行之所以能够维持自给并上缴一定的利润,是因为在70年代中期以前,美国进出口银行开展业务活动收取的费用(包括利息、担保费、保险费等)均高于相同条件下的市场水平,也高于其成本费用(above-market and above-cost)。其时,美国进出口银行是完全按照补充性原则进行经营的,即只有在私人资本不能或不愿提供贷款或担保时,它才介入。美国进出口银行实际上充当着“最后贷款人”(last resort of lender)的角色。

从60、70年代开始,美国产品面临的国际竞争不断加剧,美国产品在国际市场上的份额不断下降。而日本和西欧诸国也相继建立了自己的进出口银行或类似的金融机构,这些机构以低于市场费用的方法为其本国产品的出口提供支持,从而构成了对美国产品的不公平竞争。在美国国内制造商和出口商的压力下,美国国会通过1975年进出口银行法修正案确立了美国进出口银行的竞争性原则,之后,又在1978年修正案中再次强调竞争性原则。从此,美国进出口银行的服务收费开始降低,直至低于市场价格和成本费用(below-market, below-cost),并从1981年开始出现亏损。

1981年,美国国会通过“战争法案”(War Chest Bill)首次向进出口银行提供“补贴拨款”(Subsidy Appropriation),以弥补其向美国出口商提供补贴性贷款的损失。1990年,美国国会通过了《联邦信贷改革法》,更加明确了向进出口银行提供以上目的拨款的程序。因此,从1975年开始,自给原则就不再是美国进出口银行所奉行的原则了,而从20世纪80年代开始,美国进出口银行则再也不能“自给”了。

#### (三) 特殊原则

##### 1. 考虑对美国经济的反面影响原则

美国进出口银行的宗旨是促进美国产品的出口,但是它所提供的出口信贷或项目融资或融资担保可能导致某一外国的、与美国工业相竞争的(无论在第三国市场还是在美国市场)的工业的建立,或助长了其竞争力的提高,从而对美国的国内

工业造成损害或威胁,并对美国的国内就业造成不利影响。

《1945年进出口银行法》要求董事会在决定提供贷款或担保时,要考虑其对美国工业的竞争地位、美国国内短缺原料的供应及美国国内就业的严重反面影响(serious adverse effect)。1978年进出口银行法修正案要求美国进出口银行从内部程序和程序上保证其活动不致给包括农业在内的美国产业及就业造成损害。该法案并责成美国国际贸易委员会(ITC)就进出口银行的活动对美国工业、农业和就业的影响做出评估,并做成报告,提交国会。

## 2. 鼓励小企业产品出口的原则

在美国人看来,只有扶持和保护小企业,才能维持自由竞争,防止垄断,保持美国经济的健康和活力。因此,扶持和保护小企业,是美国的基本经济政策。鼓励小企业产品的出口则是以上政策在进出口银行活动中的体现和延伸。

《1945年进出口银行法》第二节(b)(1)(E)是专门就支持小企业产品出口做出的规定。其主要内容如下:(1)责成进出口银行设立一项计划(program),专门小企业产品和服务的出口提供贷款和担保;(2)责成董事会任命一名官员负责小企业事务并与小企业局(Small Business Administration)保持联络;(3)在进出口银行的业务活动年度限额中划出不少于10%的份额用以直接支持小企业产品出口。

## 3. 环境保护原则

环境保护是包括美国在内的各国政府的一项基本政策。《1945年进出口银行法》第十一节要求进出口银行就其所支持的每一项出口或交易的环境影响做出评价,并鼓励有益于环境保护的产品的出口。该条还责成董事会任命一位官员负责此项事务,并充当与其它联邦政府部门进行联系的联络员。

## 4. 维护国家安全原则

维护国家的主权与安全是美国政府不言而喻的政策。基于美国的价值观念,《1945年进出口银行法》曾禁止美国进出口银行为直接或间接向马克思列宁主义国家出口的产品提供信贷或担保;禁止为那些可能导致核扩散的产品的出口提供金融支持;禁止给与美国处于武装冲突状态的国家进口美国产品提供融资;禁止为国防产品(defense articles)出口提供融资。以上禁止性规定并不是绝对的。按照《1945年进出口银行法》,如果总统认为上述禁止性规定与美国的国家利益相冲突,则可做出相反的决定,授权美国进出口银行从事以上被禁止的行为。

美国进出口银行的各项原则是随着美国进出口银行的发展而不断成熟和完善的,它和美国进出口银行的相对独立性的取得是互为因果的。作为一个相对独立的政府公司,美国进出口银行的运行不但需要明确的宗旨和目标,而且还需要一套成熟、完善的原则来指导其经营活动,并协调其经营活动与美国政府在其他方面的政策之间的关系;同时,也只有伴随着其经营原则的不断成熟、完善,美国进出口银行才能独立地和适当地实现其政策目标。

## 三、比较与借鉴:关于中国进出口银行经营中若干问题的思考

1993年底和1994年初我国国务院相继发布了《国务院关于金融体制改革的决定》和《国务院关于外贸体制改革的决定》,明确了“确立强有力的中央银行宏观调控体系,建立政策性银行,把国家专业银行办成真正的商业银行”的金融体制改革总思路,以及“改革外汇管理体制,完善外贸宏观管理,强化进出口商会的协调服务职能”的外贸体制改革总思路。设立中国进出口银行这一政策性银行被认为是推行专业银行商业化以及完善外贸宏观管理的一项具体措施。在这种改革思想的指导下,1994年4月国务院又发出了《国务院关于组建中国进出口银行的通知》,这样中国进出口银行于1994年4月26日正式在北京宣告成立。

根据《国务院关于金融体制改革的决定》,成立“中国进出口信贷银行,要制订《中国进出口信贷银行条例》和《中国进出口信贷银行章程》”。但《中国进出口银行条例》至今尚未颁布,仍在起草之中,因此可以说至今规范和指导中国进出口银行经营活动的只有《国务院关于金融体制改革的决定》、《国务院关于外贸体制改革的决定》、《中国进出口银行组建方案》、《中国进出口银行章程》等一些国务院的行政文件。

以下笔者想以这些我国国务院的文件为依据,并对照美国的进出口银行制度,谈谈美国的进出口银行制度对我国的借鉴意义。

### (一)关于中国进出口银行的任务

根据《中国进出口银行组建方案》及《中国进出口银行章程》的规定,中国进出口银行的主要任务是执行国家产业政策和外贸政策,为扩大我国企业机电产品和成套设备等资本性货物的出口提供政策性金融支持。在世界经济走向一体化的今天,只有积极参与国际经济竞争才能使我国经济在竞争中得到发展。努力促进我国产品,特别是高附加值产品的出口是我国的既定政策。因此世界各国纷纷为其本国产品的出口提供融资便利的情况下,为我国产品的出口提供金融支持,实行政策倾斜,不但是必要的,而且是必需的。然而与美国进出口银行以促进货物和服务的进口、出口及美国与其他国家间商品和服务的交流为宗旨相比,笔者认为上述有关法律文件中有关我国进出口银行任务的规定具有两个方面的不足,应当借鉴美国进出口银行立法的经验予以完善。

#### 1. 理论依据不够明确

我国在有关中国进出口银行的立法及行政文件中未能明确规定中国进出口银行的政策目标,从而使中国进出口银行

的设立和经营均缺乏理论上的依据。笔者认为,应当通过立法明确规定中国进出口银行具有补充市场机制之不足和抵消外国政府的融资补贴之政策目标。我国已经确立建立社会主义市场经济的改革目标,而在这样的经济体制中,市场将对社会资源的配置起到主体性的作用。但市场不是万能的,政府通过某种手段来干预市场仍然是必要的。建立包括中国进出口银行在内的政策性银行的目标之一便是补充市场机制之不足;其次,中国进出口银行的目的既然是为我国资本性货物的出口提供政策性金融支持,那么它就会不可避免地引起违反WTO反补贴守则之嫌,而抵消外国政府的融资补贴则构成对这种指责的有力抗辩。同时,在很多情况下抵消外国政府的融资补贴确实也是中国进出口银行执行我国的外贸政策,促进我国产品出口的必由之路。

## 2. 业务范围狭窄

按照《中国进出口银行组建方案》和《中国进出口银行章程》的规定,中国进出口银行只负责“扩大机电产品和成套设备的出口”。它既不支持一般商品和服务的出口,也不扶持进口。诚然,支持机电产品和成套设备的出口,不但可以增加我国出口产品的附加值,还可以促进我国高新技术产品的出口,提高我国的产业能级。但在外国对其本国出口产品如农产品等进行补贴从而使国际市场受到扭曲的情况下,为我国一般商品和服务提供出口融资服务,以抵消市场机制的不足以及外国补贴对市场的扭曲也是必须的。就扶持进口而言,虽然在实践中美国进出口银行也不扶持进口,但我国与美国的不同在于,我国是一个发展中国家,在相当长的时期内,引进技术、管理经验将是我国的一项基本经济政策。因此,尽管中国进出口银行的主要任务是支持我国产品的出口,但在某些情况下支持我国企业对技术和设备的引进也应是中国进出口银行的一项任务。

其实,中国进出口银行既非不支持我国服务的出口,亦非不支持进口外国的产品和服务。如在1994年中国进出口银行刚刚成立时就为中国长城工业总公司提供贷款,以支持其开展为外国公司发射卫星的业务。2003年12月31日中国进出口银行还专门颁发了《高新技术产品出口卖方信贷管理办法》。《中国进出口银行2010年年度报告》更是将其职责明确地描述为“为扩大我国机电产品、成套设备和高新技术产品进出口,推动有比较优势的企业开展对外承包工程和境外投资,促进对外关系发展和国际经贸合作,提供金融服务。”这表明中国进出口银行的业务已经不限于我国机电产品和成套设备的出口,而是既支持出口,也支持进口;既推动实体产品的出口,亦推动高新技术和服务的出口以及我国企业的境外投资。与此相对应,中国进出口银行不再将其简单定位为官方出口信用机构,而是所谓“新型国际经济合作银行”。只是这种对中国进出口银行职责的界定缺乏明确的法律依据,而这种实际运作与法定任务的不一致性将会不可避免地影响我国国家政策和法律的严肃性,弱化人们的法律观念,并与我国构建法治国家的理念相悖。

### (二)关于中国进出口银行的经营原则

美国进出口银行的独立地位的维系,是由立法确定的一系列用以指导其经营活动的原则为前提的。这些原则是美国进出口银行运作的基本规范,也是美国进出口银行确立其独立的法律地位之后的必然结果。在我国,就现有的有关中国进出口银行的几个文件看,对中国进出口银行的经营原则并无明确规定。在这方面,笔者认为,美国的经验与做法对我们的启示在于,应当在形式上通过立法或行政法规明确规定我国进出口银行经营的原则,以规范取得相对独立法律地位后中国进出口银行的经营活动。

#### 1. 一般原则

在内容上可规定竞争性原则、补充性原则和经营性原则为中国进出口银行的一般原则,以便使中国进出口银行在不同商业银行竞争、不干扰市场机制的前提下实现其政策目标。

竞争性原则在一定程度上是和中国进出口银行抵消外国政府的融资补贴的政策目标相对应的,它必须保证不使我国产品由于融资的原因而在国际竞争中处于劣势地位;补充性原则表明中国进出口银行的经营活动是对市场缺陷的补充,因此只有在我国的出口货物不能获得商业性融资或虽能获得商业性支持但不足以抵消外国政府的融资补贴的情况下才能由中国进出口银行提供融资,中国进出口银行只能引导商业资本支持我国产品的出口而不能与之竞争;经营性原则表明中国进出口银行不是政府的拨款机构,更不能以其经营活动来扭曲市场,相反它应当努力实现资金使用效率的最大化。

从实践来看,应当说中国进出口银行近二十年的经营活动很好地贯彻了经营性原则,仅从其资产的快速增加就可以说明这一点。但竞争性原则和补充性原则似乎就不够明确,亦未反映在其经营活动之中。

#### 2. 自给原则

根据有关文件,中国进出口银行实行“自主、保本经营,企业化管理”,而且国务院有关文件并没有就中国进出口银行的经营亏损规定拨款弥补机制。因此可以认为,中国进出口银行的经营是实行自给原则的。但是,自给原则将使中国进出口银行的活动能力大受限制。其实,成立进出口银行本身就意味着由国家来承担商业银行不能或不愿承担的风险,或由国家通过进出口银行对出口企业实施补贴。因此,作为一个政策性金融机构,中国进出口银行是很难实现收支平衡的,国家通过某种机制经常地给予中国进出口银行一定的拨款以弥补其经营亏损是不可避免的,美国进出口银行从自给原则向竞争性原则的过度正说明了这一点。

从我国三大政策性银行近二十年的经营情况来看,它们总是在保本经营与追求盈利之间摇摆不定。总体讲,中国进出

口银行较好地坚持了保本经营的原则，而国家开发银行则已经滑向商业化的轨道。但也正是由于中国进出口银行一直坚持保本经营的原则，致使其在促进我国产品出口方面实际作用并不大。要真正实现其政策目标，就应当确立其经营活动的竞争性原则，并将其开支纳入国家预算，建立政策性金融机构的亏损弥补机制。

### 3. 特殊原则

对于美国进出口银行的特殊原则，作为一种协调进出口银行的经营与政府在其他方面的政策的机制，在形式上也是非常值得我们借鉴的。但在内容上，要体现我国的外交政策、产业政策、外贸政策以及我国的价值观念。事实上，中国进出口银行在经营活动中，一直力求配合国家关于西部大开发、振兴东北老工业基地、应对国际金融危机、促进人民币国际化等产业政策和金融政策。只是这些做法均没有明确的法律依据而已。另外，对于中国进出口银行对于进出口和对外经济合作的支持可能带来的消极影响，我国似乎还没有注意到。鉴于中国进出口银行系一个独立的法人组织，无法及时注意到其业务活动可能给外交、货币等部门带来的被动与不便，因此需要在今后的立法中明确其与政府部门的协调制度，构建相应地法律原则。

#### 注释：

① 12 USC 635 a (1 )

② 12 USC 635 b (1 ) (A ) .

③ 美国进出口银行的前身是成立于1934年的华盛顿进出口银行和华盛顿第二进出口银行，1936年华盛顿第二进出口银行并入华盛顿进出口银行，1968年华盛顿进出口银行改名为美国进出口银行。

④ 有关美国进出口银行的服务项目，参见美国进出口银行网站 <http://www.exim.gov/>；另参见 David P. Baron: *the Export Import Bank: An Economic Analysis*, Academic Press, Inc, 1984, pp.16-17.

⑤ David P Baron: *The Export Import Bank: An Economic Analysis*, Academic Press, Inc, 1984, p.68.

⑥ 12 USC 635 (b) (1) (A), 12 USC 635 (b) (1) (B) .

⑦ David P Baron: *The Export Import Bank: An Economic Analysis*, Academic Press, Inc, 1984, Chapter III, The Economic Justification for the Programs of the Exim bank, pp.59-86; James J. Emery: *The U.S Export Import Bank: Policy Dilemmas and Choices*, Westview Press, Inc, 1984, pp.3-7.

⑧ 12 USC 635 (b) (1) (A) .

⑨ 12 USC 635 a-1.

⑩ 12 USC 635 (b) (1) (B) .

12 USC 635 a-1 (b) .

12 USC 635 a-3.

12 USC 635 (b) (1) (B) .

12 USC 635 (b) (1) (G) .

15 12 USC 635 (b) (1) (B) .

12 USC 635 (b) (1) (B) .

12 USC 635 (c) (1) .

USCA Title 12, 1984 Cumulative Annual Pocket Part, p.29.

12 USC 635 (b) (1) (B) .

12 USC 635 a-2.

12 USC 635 (b) (1) (E) .

12 USC 635 1-5.

12 USC 635 (b) (2) (b) (6) .

美国进出口银行的历史表现为一个它逐渐独立与美国政府的其他部门的过程。最初，美国进出口银行（华盛顿进出口银行）是根据总统的行政命令成立，由来自于美国政府相关部门的首长组成董事会进行管理的，这就使得美国进出口银行在经营活动中逐渐背离了其本来的政策目标，成为其他政府部门执行本部门政策的工具。后在美国工商界特别是出口界的强大压力下，美国国会通过一系列进出口银行法修正案改革了其管理制度，使其取得了相对独立的法律地位，从而确保其政策目标的实现。

国发 [1993]91 号文件和国发 [1994]4 号文件。

中国进出口银行在筹建阶段拟定的名称为“中国进出口信贷银行”，参见国发 [1993]91 号文件和国发 [1994]4 号文件。

国发 [1994]20 号文件，附件一，附件二。

中国进出口银行 2010 年年度报告，第 18 页。

同上，第 20 页。

参见中国进出口银行年度报告，2002 年度-2010 年度。