



NI=FD

国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

金融專報

2021 年第 30 期 总第 119 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2021 年 7 月 27 日

政策性金融支持企业“走出去”：功能、 重点与建议

郑联盛 张婉禎

- 在新发展格局中，政策性金融将发挥更加重要的作用，将着力于更好地服务国家发展战略，有效缓释市场失灵，提升国内国际双循环链接功能。
- 支持企业“走出去”是政策性金融的重要工作之一，未来政策性金融支持企业“走出去”的重点需要依托经贸关联，致力于在金融功能健全、区域布局优化和金融业务创新等三个领域完善政策性金融服务体系，夯实支持企业“走出

去”的功能、区域和业务基础。

- 为了更好地支持企业“走出去”，需要深化政策性金融机构改革，优化支持企业“走出去”的区域布局和产业布局，强化政策性金融机构的产品和服务能力，有效防控“走出去”企业以及政策性金融机构等的风险。

政策性金融是以国家信用为基础，为配合国家经济社会发展战略实施，以国家或特定授权机构作为融资主体、运用各种特殊融资手段、不以盈利为目的的特殊性金融服务体系。

新发展阶段、新发展理念、新发展格局对中国政策性金融体系提出了更为重要的要求。作为中国金融体系不可或缺的有机部分，政策性金融需在双循环新发展格局中发挥更加积极的作用。总结国内外政策性金融机构支持企业“走出去”的经验，优化中国政策性金融机构的功能定位，创新金融支持模式、业务域流程，进一步发挥中国政策性金融机构在支持企业“走出去”过程中的引导和促进作用，是构建双循环新发展格局的基本要求。

一、新发展格局下政策性金融的功能再定位

（一）政策性金融要着力于服务国家发展战略

在新发展阶段中，政策性金融应发挥更为重要的作用。政策性金融是基于国家发展战略和发展目标而开展的特殊金融服务。政策性金融要心怀“国之大者”，坚持国家利益、

系统观念、战略导向，建设强大国内市场，打造全球要素资源强大引力场，为更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的国家发展提供强有力的支撑。

（二）政策性金融的核心目标在于缓释市场失灵

在新发展阶段和新发展格局中，发挥市场在资源配置中的决定性作用以及更好地发挥政府作用是资源配置的基本要求。随着市场体系建设进一步深化，市场失灵可能会成为我国资源配置和高质量发展的重要约束。市场失灵理论是政府干预金融、建立政策性金融机构的重要理论基础。政策性金融具有一定的国家属性和公共属性，应站在国家整体战略和社会整体利益的立场进行统筹规划，充分利用国家信用等政策性优势，多措并举，专业运作，有效克服或缓解市场失灵的成本收益错配，为资源配置顺畅和社会福利增进提供保障。

（三）政策性金融要着力于内外双循环链接功能

政策性金融是新发展格局的重要参与者，应内外统筹，着力于内外两个市场和两个循环的链接。一方面，发挥政策性金融优势，支持国内基础设施、重大项目、薄弱环节等的发展，畅通国内大循环；另一方面，强化政策性金融链接功能，着力于进出口贸易促进、要素跨境流动、内外技术创新发展、区域及全球经济金融合作。

二、政策性金融支持企业“走出去”的重点工作

高水平对外开放是构建新发展格局的必然要求和必要

之举，在继续积极支持“引进来”的同时，政策性金融需要强化对境内企业“走出去”的支持，以构建一个双向互动的资源要素配置机制。为实现国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局，我国政策性金融机构有必要充分发挥自己的金融服务优势，根据功能、业务和区域等维度来强化对企业“走出去”的支持。

（一）立足四项功能，构建政策性金融支持企业“走出去”的功能体系

在新发展阶段和新发展格局中，政策性金融在支持企业“走出去”上，要发挥交易促进、资源配置、风险管理和经济调节这四个相对独立又有机联系的功能，尤其是要发挥市场失灵缓释功能。

首先，在基本功能发挥上，政策性金融以跨境交易、支付、结算和汇兑等业务为支撑，以账户系统、报文信息和支付清算安排等提高企业资金内外交互的便利性和安全性。其次，资源配置主要是政策性金融在储蓄方和投资方的资金融通过程中实现期限转换、信用和流动性转换，这是金融市场和金融中介的最主要功能，也是政策性金融的核心职能。再次，风险管理功能在支持企业“走出去”过程中发挥着重大作用。政策性金融机构需要充分利用政策定位、专业优势和综合能力，通过出口信用保险、再保险、投资风险警示、信息咨询、属地服务等方式为企业 provide 风险保障和资金支持。

最后，政策性金融在支持企业“走出去”中要匹配国家经济发展战略，符合政策调整需要。

（二）依托经贸关联，完善政策性金融支持企业“走出去”的区域布局

政策性金融支持企业“走出去”要有清晰的区域布局战略，要以本国经济联系最为紧密的地区为核心，根据与中国经济、产业和企业的关联程度来完善支持企业“走出去”的区域布局。

中国周边区域是政策性金融支持企业“走出去”的首要区域。政策性金融机构应关注到东盟地区取代欧盟和美国成为我国第一大贸易伙伴的重大变化，将更多支持企业“走出去”的资源向东盟及周边地区倾斜。

“一带一路”沿线国家是政策性金融支持企业“走出去”的核心区域。政策性金融机构应强化区域布局，对包括东盟在内的“一带一路”经济体优化政策配置，增加资金投入，致力于持续增强双方互信互助和资金资源双向配置。

北美和西欧地区是政策性金融支持企业“走出去”并有效链接全球产业链的关键。政策性金融应充分发挥外部资源统筹能力，有效沟通北美和西欧地区合作伙伴，通过支持企业“引进来”和“走出去”强化中国与核心区域的微观互动和宏观协调，共同致力于修复全球产业链。

拉美和非洲地区是政策性金融支持企业“走出去”亟待

突破的区域。政策性金融机构应为企业“走出去”提供综合金融服务保障，有效链接产业链上下游，尤其是原材料与生产环节，同时利用政策性金融机构在当地的优势支持企业拓展中东、拉美和非洲市场。

（三）创新产品服务，优化政策性金融支持企业“走出去”的业务体系

按照业务属性，政策性金融服务的业务体系围绕以下四个方面进行创新发展。

一是基础性服务为支撑。贸易金融在支持企业“走出去”中具有基础性服务功能，主要提供国际结算、结售汇、保函、贸易融资等产品及服务。二是政策性贷款为主力。政策性贷款覆盖对外贸易、跨境投资、对外合作和境内对外开放等领域，境外投资贷款是跨境投资促进的核心信贷产品。三是链接海外金融资源为重点。应将政策性金融机构设置延伸到亚欧非各地，将业务扩展到债券融资、股权投资、海外投资贷款等方向，同时注重对外资机构或其他合作伙伴的引入。四是政策性保险为保障。例如中国出口信用保险公司积极创新业务功能，致力于为中国高科技出口、大型机电产品等项目提供出口信用保险服务，为出口项目分散风险，实现风险全面覆盖。

三、强化政策性金融机构支持企业“走出去”的建议

为了更好地支持企业“走出去”，需要深化政策性金融

机构改革，优化支持企业“走出去”的区域布局和产业布局，不断拓展产品和服务，强化服务功能，加强内外统筹和风险防范，有效守住风险底线。

（一）深化金融改革

深化政策性金融机构改革，有效明确政策性金融与商业性金融的功能定位。在金融体系改革中，着力于提高政策性金融交易促进、资源配置、风险管理和经济调节等基本功能，构建具有中国特色、有效链接内外的政策性金融体系。在功能定位上，进一步明确各个政策性金融机构的业务边界、职能定位以及主要发展方向。在功能统筹上，在完善政策性金融机构功能和定位的基础上，充分发挥商业性金融机构的主力军作用，构建多主体、多层次、商业性与政策性相互补充的金融产品与服务体系。

（二）优化区域布局

以经济关联度为核心，优化政策性金融支持企业“走出去”的区域布局。在区域布局上，政策性金融机构应以“一带一路”倡议、区域全面经济伙伴关系协定（RECP）、中国—东盟、中欧、中韩、中澳以及亚太等多边及双边机制为支撑，以东南亚为首要地区，以丝绸之路经济带和海上丝绸之路为两翼，以北美和西欧为关键区域，以中东、非洲和拉美为突破，不断完善政策性金融支持企业“走出去”的区域布局。加强与世界银行、亚洲发展银行、泛美发展银行、非洲

发展银行、亚洲基础设施投资银行等国际和区域发展组织的合作，为企业“走出去”提供机构等支撑。

（三）完善产业布局

政策性金融机构要以产业链修复和产业升级优化为重点，着力完善政策性金融支持企业“走出去”的产业布局。以服务“十四五”时期的重点发展任务为支撑，注重支持基础设施、高铁、核电、高端装备、通讯、电子、钢铁、建筑材料、玻璃、光伏电池、风能设备等优势产业与企业“走出去”，形成区域及国际产业链体系。推动目标国家在农业、能源、资源、医药、环保、航空、精密制造、海洋工程等领域与我国开展合作，进一步优化国际分工，有效链接全球产业链，共同推进全球经济一体化进程。政策性金融机构还要在国际上积极倡导绿色发展理念，加强对节能环保、新能源等行业支持力度。

（四）强化服务能力

以资金来源为重点，以产品和服务创新为依托，以本土化为突破，强化政策性金融机构服务能力。一是应构建以国家主权信用为支撑、以市场化融资为主渠道、以多样化融资为补充的政策性金融融资机制。二是应形成以基础性服务为支撑、以政策性贷款为主导、以内外市场链接为关键、以风险管控为保障的多样化产品和服务体系，不断提升政策性金融服务企业“走出去”的能力和水平。三是在重点区域或国

家设置海外分行、代表处、代理行等，通过联合贷款、股权投资、债券发行以及多元化金融产品及服务合作，强化在目的国的商业存在，提升与目的国的内在关联性，夯实服务企业“走出去”的本土化能力。

（五）守住风险底线

政策性金融支持企业“走出去”需要坚决守住风险底线。一要注重“走出去”国家或地区的政治、军事和政策等风险，注重保障“走出去”企业员工的人身财产安全。二要警惕重要经济体政策的外溢风险，尤其是美国政策调整对汇率稳定、资本流动以及大宗商品价格等的影响及潜在的风险。三要着力提高企业在“走出去”过程中的资源整合能力，提升企业跨境经营能力和水平，着力防范经营、财务及市场风险。四要重点防范金融风险，优化资产负债及其相关币种结构，加强汇率风险管控，保障企业在境内外稳健经营。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳
蔡 真					

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 梁永臻

联 系 人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）