



公共开发银行和发展融资机构的 界定标准与分类方法

徐佳君、雷吉斯·马罗唐、茹新顺



新结构经济学发展融资研究报告系列旨在建立全球第一个发展融资机构的综合性数据库，并促进有关其理据、运营、绩效和效应的原创性研究，以增加我们对于这类重要机构的认知，更好地实现发展融资机构的发展目标。

版权所有 ©2021
北京大学新结构经济学研究院
颐和园路 5 号, 北京, 100871

<http://www.nse.pku.edu.cn>

该报告由北京大学新结构经济学研究院 (INSE) 的研究人员完成, 但不代表该研究院的观点。

图表和表格中的颜色、边界等信息并不反映对该地区法律地位的任何判断。

如有任何意见和建议, 请联系第一作者徐佳君教授 jjajunxu@nsd.pku.edu.cn。

目 录

致 谢	V
缩写表	VIII
执行摘要	IX
一、引 言	01
二、建立 PDB 和 DFI 的完整名单所应遵循的甄别原则	05
三、甄别 PDB 和 DFI 的界定标准	07
(一) 成为单独实体机构是先决条件	09
(二) 以有偿性金融工具作为主要产品和服务	11
(三) 资金来源不仅仅依赖定期的财政转移支付	13
(四) 积极主动的公共政策导向	13
(五) 政府掌舵其机构战略定位	14
四、关于 PDB 和 DFI 的分类	17
(一) 根据股权结构分类	19
(二) 根据业务的地理范围分类	25
(三) 按照 PDB 和 DFI 的规模大小分类	28
(四) 按照 PDB 和 DFI 的官方使命分类	32
(五) 国别 PDB 和 DFI 按照收入水平分类	37
五、结论	41
参考文献	42

致谢

新结构经济学发展融资第二期研究报告由北京大学新结构经济学研究院发展融资研究项目核心团队同法国开发署合作撰写完成。该项目由研究院常务副院长徐佳君教授和法国开发署可持续金融特别顾问雷吉斯·马罗唐担任项目总负责人。团队成员包括研究主管茹新顺、项目经理任琬璋、夏贝纳、核心助研 Vaibhav Mishra、李龙雨、袁艳杰和赵蕤，以及其他助研同学。

感谢精通阿拉伯语、英语、法语、葡萄牙语和西班牙语等语种的助研同学，你们的辛勤付出为这个报告的诞生贡献了重要的力量。这些出色的助研同学包括（以拼音首字母排序）：陈泉村、陈诗雨、陈星如、褚子琦、董仔涵、杜一帆、范垒、傅欣弘、付旭阳、高一冉、关鑫滢、郭婧怡、郭吕梁、郭雅琪、韩静怡、何佳妮、何翎、何则锐、胡瑞芳、黄秋稷、黄睿婷、黄涛、姜玫如、蒋志浩、康雨馨、兰天麟、李滴、李龙雨、李祺威、李芊奕、李青阳、李星仪、李侑贞、廖星宇、林岩、林粤、林泽锴、刘琪、刘依航、刘宇晴、罗夕雯、罗怡晨、吕一凡、麦迪思、麦皓铭、孟繁宇、孟琦、外巴瓦·米什拉、闵顾君临、莫晓桐、穆伯扬、宁怡晴、潘登、潘泓伊、钱伯伦、秦子童、任静文、尚延钊、沙晓星、隋秉哲、

同方元、王虹锦、王晶、王柳笛、王淇晨、王思睿、王振宇、王子宸、魏杰铮、韦怡婷、吴嘉慧、吴静黎、夏麟龙、邢宇宁、谢思鹏、谢文琦、谢智愚、徐然、杨安妮、杨弘屹、杨瑞、杨焯深、姚奕阳、姚兆宇、叶明天、袁辰捷、袁艳杰、张方明、张冕、张朴真、张清、张情、张寅洲、张英子、张子欣、赵蕤、赵睿婕、赵偲琪、赵泳帆、赵子木、郑国俊、郑睿琪、郑雯璐、钟铃玉秀、周惠中、周焜卓、周明赫、周千芊、周英杰、朱笛韵、朱漪露、朱紫琪、邹孟岐。

我们团队从同行专家所提供的建设性反馈意见（仅代表专家学者的个人观点）中获益匪浅。同行专家学者包括（按照姓氏的英文字母顺序排序）：经合组织发展合作部前主任 Richard Carey；哥伦比亚大学政策对话倡议金融市场项目主任 Stephany J. Griffith-Jones 教授；麻省理工学院斯隆管理学院斯隆杰出金融学教授 Deborah Lucas；亚太发展融资机构协会秘书长 Otavio Peralta 等。同时，我们研究团队也非常感谢林毅夫教授、王可第博士和新结构经济学研究院其他同事的支持和反馈建议。

该项目得到来自福特基金会和国际发展融资俱乐部的资助。团队非常感谢以上的资金支持。

■ 专栏

专栏 1	术语：用什么来统称我们数据库中所有机构？
专栏 2	PDB 和 DFI 简史
专栏 3	IBRD 和 IDA
专栏 4	优惠融资
专栏 5	PDB 和 DFI 的关键数字概览
专栏 6	房地美和房利美简介

■ 表

表 1	不同所有制层级下 PDB 和 DFI 的地区分布
表 2	PDB 和 DFI 的参股东类型及其股权比例的描述性统计
表 3	控股权分析
表 4	按所有制层级、业务范围划分的 PDB 和 DFI 数量分布
表 5	PDB 和 DFI 按总资产绝对规模分类的分布
表 6	总资产排名前十的 PDB 和 DFI
表 7	PDB 和 DFI 按绝对规模分类的相对规模统计
表 8	PDB 和 DFI 按官方使命和总资产规模分类的基本统计
表 9	按收入水平分类的国别 PDB 和 DFI
表 10	按总资产绝对规模分类下国别（按收入水平分类）和多边 PDB 和 DFI 的数量分布
表 11	按照收入水平和官方使命分类的国别 PDB 和 DFI 数量分布

■ 图

- 图 1 不同时期新成立的 PDB 和 DFI 数量
- 图 2 PDB 和 DFI 的分类维度
- 图 3 按所有制层级划分的 PDB 和 DFI 数量及占比
- 图 4 按地区分类的 PDB 和 DFI 绝对规模和相对规模对比 (包含与剔除超大型 PDB 和 DFI)
- 图 5 按官方使命分类的 PDB 和 DFI 数量分布
- 图 6 按官方使命分类的 PDB 和 DFI 的绝对规模分布 (包含与剔除超大型 PDB 和 DFI)

■ 缩写表

AA	协议条款
ADFIAP	亚太发展融资机构协会
AFD	法国开发署
AfDB	非洲开发银行
AsDB	亚洲开发银行
AGRI	以农村和农业发展为使命
AIIB	亚洲基础设施投资银行
ALIDE	拉丁美洲发展融资机构协会
BLADEX	拉丁美洲对外贸易银行
BPI	法国国家投资银行
BSTDB	黑海贸易与开发银行
CABEI	中美洲开发银行
CAF	拉丁美洲开发银行
CDB	中国国家开发银行
CDC	法国存托银行
CDP	意大利存贷款银行
DAC	发展援助委员会
DEG	德国投资与开发有限公司
DFI	发展融资机构
EBRD	欧洲复兴开发银行
EDFI	欧洲发展融资机构协会
EIB	欧洲投资银行

EXIM	以促进出口和对外贸易为使命
FLEX	以综合发展为使命
GSE	政府资助机构
HICs	高收入国家
HOUS	以实现居者有其屋的住房融资为使命
IADB	泛美开发银行
IBRD	国际复兴开发银行
IDA	国际开发协会
IFAD	国际农业发展基金
IFC	国际金融公司
IIB	国际投资银行
IMF	国际货币基金组织
INFRA	以基础设施融资为使命
INSE	北京大学新结构经济学研究院
INTER	以为私营部门提供国际融资为使命
IsDB	伊斯兰开发银行
KBN	挪威市政银行
KfW	德国复兴信贷银行
LICs	低收入国家
LMICs	中低收入国家
LOCAL	以地方政府融资为使命
MDBs	多边开发银行
MICs	中等收入国家

MIGA	多边投资担保机构
MSME	以为中小微企业融资为使命
OECD	经济合作与发展组织
OeEB	奥地利开发银行
PDB	公共开发银行
RDBs	区域开发银行
SMEs	中小微型企业
SDGs	可持续发展目标
TSKB	土耳其工业发展银行
UMICs	中高收入国家
UN	联合国
USIDFC	美国国际开发金融公司
WDFI	世界发展融资机构联合会

执行摘要

基于北京大学新结构经济学研究院 (Institute of New Structural Economics, INSE) 所发布的“新结构经济学发展融资研究报告”第一期《全球开发性金融机构全景概览：内涵、理据和多样性》(下称首发报告) 的首个全球发展融资机构数据库的研究成果，本报告旨在精进公共开发银行 (Public Development Banks, PDBs) 和发展融资机构 (Development Financing Institutions, DFIs) 的界定标准，并提出潜在的分类方法，以揭示其多样性。

在 INSE 的首发报告发布后，法国开发署 (French Development Agency, AFD) 认同 INSE 为建立一份全球范围内所有 PDB 和 DFI 的完整名单而做出的开创性努力。出于自身实务的考量，AFD 希望通过这份名单可以甄别那些将可持续发展目标 (Sustainable Development Goals, SDGs) 纳入机构战略定位以组建 PDB 和 DFI 的世界联盟。基于此，北京大学新结构经济学研究院与法国开发署结合双方各自优势，将严谨的学术规范和丰富的实践经验形成合力，在 INSE 开拓性的努力的基础之上进一步夯实全球首个关于 PDB 和 DFI 的数据库。

我们寄希望本期报告做出以下三个核心贡献：第一，完善 PDB 和 DFI 的界定标准和操作指标，将其与类似的机构区分开来。这些机构包括但不限于：政府附属机构、援助机构、赠款执行机构、承担政

策性负担的国有商业银行、由某领域从业者发起且专注于服务该领域从业者 (如农林牧渔等领域) 的合作银行、由私人建立的且专门从事与公共政策发展目标契合的金融机构等；第二，以事实为判断基准，对活跃在世界范围内所有的 PDB 和 DFI 进行系统性识别，搜集基础变量 (如成立年份等) 和财务指标 (如总资产等)；第三，将 PDB 和 DFI 细分为不同类别，以揭示其内部的异质性和丰富的多样性。上述系统性的工作将为严谨的学术研究奠定坚实的基础。

为了确保我们所建立的 PDB 和 DFI 名单的可靠性，我们提出以下三大原则：界定标准的概念清晰、操作指标的应用一致、疑难案例的逐一研判。

首先，界定标准的概念清晰有助于将 PDB 和 DFI 同其它类似的制度安排区分开来。围绕什么是 PDB 和 DFI 这一基本问题，我们提出将 PDB 和 DFI 的“本质属性”和“模态特征”区分开来。这里的“本质属性”指的是 PDB 和 DFI 的本质特征，即区分其与其它制度安排 (如政府信贷项目、援助机构和国有商业银行) 的基本特征。“模态特征”是指区分各 PDB 和 DFI 的多元化特征，为的是揭示其内部的多样性。这样既可以避免将非 PDB 和 DFI 的机构纳入数据库使得名单过于宽泛，也可以避免将不常见的 PDB 和 DFI 从数据库中剔除使得名单过于狭窄。

其次，操作指标的应用一致指的是将清晰的界定标准转化成操作指标后需要自始至终确保应用操作指标的一贯性，以避免随意决定是否将某些机构纳入我们的数据库。在建立数据库时，一个可能存在的疏漏是，我们纳入了某一类型的机构，但却没有纳入该类型中的其它机构，且没有提供合理的理由。仅当此类机构满足了我们的界定标准，方能纳入到我们的数据库；不能仅仅因为此类机构的某些满足我们的标准列入就将其它看似雷同的机构也列入我们的名单当中。为了避免此类错误，界定标准的应用过程必须前后一致。

最后，处理疑难案例需要专家和从业人员进行逐一研判。操作指标应用的前后一致固然很重要，但机械地应用这些标准也容易陷入误区。疑难案例或例外情况需要根据专家和从业人员利用经验丰富的专业知识进行判断。在这种情况下，需打破标准化的操作标准以决定是否列入或不列入某开发性金融机构，并为该决定提供支撑理由。这一筛选程序有助于确保数据库建设的透明度，并促进与专家和从业人员之间展开对话，进一步精进我们的数据库。

我们的报告精进完善了北京大学新结构经济学研究院的首发新结构经济学发展融资报告关于 PDB 和 DFI 的界定标准。当且仅当某个机构同时满足如下所有五个标准时，该机构才能被界定为 PDB 或 DFI：

(1) 拥有单独的法人资格、专门的人员配置、单独的财务报表，以及不以短期特定目标而设定的单独实体机构，以此将 PDB 和 DFI 同政府信贷项目、信托基金和某些特殊目的机构等区分开来；

(2) 以有偿性的金融工具（如贷款、股权投资、担保等）为主要的金融产品和服务，而非仅提供赠款，以此将 PDB 和 DFI 同中央银行等不以提供金融产品和服务为主要职责但履行公共政策使命

的机构，以及提供赠款的执行机构区分开来；

(3) 资金来源不仅仅依赖于定期的财政转移支付，即其资产负债表上应有金融负债，以便与依赖于定期政府财政转移支付的援助机构区分开来；

(4) 积极主动地履行公共政策使命，以此与追求利润最大化的商业银行加以区分，也有助于我们把积极主动地履行公共政策使命的 PDB 和 DFI 与将肩负某些公共政策使命（如中小企业贷款）视为政策性负担的国有商业银行区分开来；

(5) 政府掌舵其机构战略定位，以确保 PDB 和 DFI 以公共利益为导向开展运作解决金融体系中的特定市场失灵问题并积极地培育市场。除了政府直接担任 PDB 和 DFI 控股股东这一最常见直接的掌舵方式外，政府的掌舵还可以通过其它手段实现，如担保发行债券、提供低息或无息贷款、流动性担保和优惠的税收待遇。

基于上述五个界定标准的严谨应用，我们共计甄别了全球 527 家 PDB 和 DFI，其中 510 家（97%）是公共开发银行，4 家（1%）是股权基金，13 家（2%）是担保基金。国际上关于这些机构的数据极其匮乏，我们这一基石性的努力将有助于揭开这一类未知的公共金融机构的面纱，从而以数据为基石探讨其在实现联合国可持续发展目标方面可以发挥的作用。

为了揭示其内部异质性和多样性，我们通过不同的分析维度对 PDB 和 DFI 进行分类。正如生物学家对动植物的分类一样，对于 PDB 和 DFI 的分类存在着诸多的维度。我们先从基本的维度着手分类，即股权结构（何人拥有）、业务范围（在何地开展业务）、规模大小（资产规模的大小如何）、官方使命（从事何种目标）和所在国家的收入水平（仅针对国别层面的 PDB 和 DFI）。另外，为了得到更一致的分类结果，我们会同时应用上述多个基本维度来甄别

出较为相似的 PDB 和 DFI。关于 PDB 和 DFI 分类的核心发现如下：

- 按照所有制层级分类，我们将 PDB 和 DFI 分为多边、国别和次国别三类。其中，国别 PDB 和 DFI 是最重要的子类，占比 70%；次国别占比 11%；多边占比 9%。

- 就控股的股东类型而言，政府部门是绝大部分 (94%) PDB 和 DFI 的控股股东，进而有 75% 的机构由政府部门全资拥有。除了直接控股外，政府还可以通过国有 PDB 和 DFI 以及其它公共机构来持股。将政府间接控股考虑在内，99% 的 PDB 和 DFI 由政府控股。即便有极少数的 PDB 和 DFI 由私营部门 (包括一般公众) 控股，政府仍通过债务担保等方式掌舵其以发展为导向的机构战略定位。

- 在所有制层级的基础上，我们进一步按照业务的地理范围进行分类，包括四个业务地理范围：国际、跨国区域、国内、次国别区域。

- ◇ 多边 PDB 和 DFI 包括两类业务地理范围：国际和跨国区域，分别占总样本的比例为 1.5% 和 7.5%。换言之，大多数的多边 PDB 和 DFI 将业务限定于特定的跨国区域内。

- ◇ 国别 PDB 和 DFI 的业务地理范围主要分成三类：以国内为主、国内和国际兼顾、以国际为主，分别占总样本的比例为 55%、10% 和 4%。因此，绝大部分的国别 PDB 和 DFI 致力于在本国开展业务，随着所在国收入水平的提升，开展拓展海外业务。

- ◇ 次国别的 PDB 和 DFI 的业务地理范围包括两类：次国别区域和国内。大多数次国别 PDB 和 DFI 将其业务集中于所在的次国别区域。此外，还有一个稀有但有趣的子类，即五个国家的地方政府联合设立了自己的次国别

PDB 和 DFI，但其业务范围涵盖了整个国内范畴，为各地的地方政府提供资金。

- 按照总资产的绝对规模大小分类，我们将 PDB 和 DFI 分为四类：超大型 (超过 5000 亿美元)、大型 (介于 1000 亿至 5000 亿美元)、中型 (介于 200 亿至 1000 亿美元)、小型 (介于 5 亿至 200 亿美元) 和微型 (小于 5 亿美元)。其规模的分布符合帕累托法则：少数 (6%) 超大型和大型 PDB 和 DFI 占据了总资产总额的绝大多数 (84%)。

- 尽管近半数的 PDB 和 DFI 的绝对规模较小 (小型占比 29%，微型占比 21%)，但是其相对规模不见得一定就小。个别绝对规模较小的 PDB，其相对规模不容小觑 (总资产规模可以占到 GDP 的 60%)。

- 对比总资产的绝对规模与相对规模在不同地理区域的分布，我们发现纳入超大型银行后，PDB 和 DFI 的总资产绝对规模和相对规模在北美和东亚地区的分布最为集中，总资产占 GDP 的比例高达四分之一。若排除超大型银行，绝对权重和相对权重在中美洲最为显著，后者占 GDP 的 14%，尽管中美洲的 PDB 和 DFI 的绝对规模与北美和拉丁美洲相当。与世界其它地区相比，非洲 PDB 和 DFI 的绝对和相对规模都很小。

- 按照官方使命分类，我们首先将官方使命分为灵活与否。若灵活，则意味着官方使命不限于特定目标或任务。若不灵活，我们将根据具体部门或客户进一步分成七类，包括农村和农业发展、促进进出口和外贸交易、实现居者有其屋的住房融资、基础设施融资、为私营部门提供国际融资、地方政府融资以及中小微企业融资。其中大部分的 PDB 和 DFI 以综合发展 (35%) 为使命；在单一使命中，以中小微企业融资 (28%) 为使命的占比最高。但

当我们将资产规模纳入考量后，综合发展使命的 PDB 和 DFI 权重几乎不变，中小企业融资的占比显著变小，实现居者有其屋的住房融资的比重显著变大，这可能表明以住房融资为使命的平均资产规模相对较大，而以中小企业融资为使命的总资产规模相对较小。

• 我们进一步将国别 PDB 和 DFI 按照所在国的收入水平分为高收入、中高收入、中低收入和低收入，进而分析了来自不同收入水平国家的国别 PDB 和 DFI 在官方使命、资产规模等方面是否呈现出典型的分布特征。我们发现：

◇ 从每个国家 PDB 和 DFI 的平均数量来看，低收入国家有 0.8 家 PDBs 和 DFIs，中低收入国家有 2.4 家，中高收入国家有 2.0 家，高收入国家有 1.9 家。低收入国家所拥有的 PDB 和 DFI 的平均数量最小。

◇ 所有超大型和大型的国别 PDB 和 DFI 都来自高收入国家和中高收入国家，而低收入国家只有小型和微型的 PDB 和 DFI。

◇ 以为私营部门提供国际融资为使命的国别 PDB 和 DFI 都来自高收入国家，背后的原因可能是高收入国家的资本充裕，但是投资新兴经济体和发展中国家面临着较大的不确定性和高风险，因而高收入国家政府建立专门性的以为私营部门提供国际融资为使命的

PDB 和 DFI，以克服先行者挑战。

◇ 在高收入水平的国家，以农业为使命的 PDB 和 DFI 相对很少。这可能是由于其拥有完善的合作银行体系、小型农业的缓慢消失，以及所在国私营银行有能力直接为大农业提供融资支持。

◇ 在低收入国家，半数以上国别 PDB 和 DFI 拥有灵活的使命，这可能是因为在发展早期存在诸多的市场失灵且市场失灵的属性也随着经济发展而不断变化。

◇ 以中小微企业融资为使命的国别 PDB 和 DFI 均匀分布在高收入国家、中高收入国家和中低收入国家之间，这是因为中小微企业是国民经济的命脉，支持中小微企业对于任何一个地区或国家都很重要。

◇ 以基础设施融资为重点的国家 PDB 和 DFI 更集中在中低收入国家。

展望未来，我们将定期应用五个界定标准来甄别全球范围内的 PDB 和 DFI，以便更新名单，纳入新的 PDB 和 DFI，剔除商业化改制或消亡的机构。同时，我们也将采用人工搜集、数字技术和专家鉴定等多种方法相结合来系统搜集所有 PDB 和 DFI 公开可得的基础财务指标等定量数据。我们希望通过上述坚持不懈的数据库建设的努力，为严谨的学术与政策研究奠定坚实的基础。

一、引言

本报告旨在精进公共开发银行 (Public Development Banks, PDBs) 和发展融资机构 (Development Financing Institutions, DFIs) 的界定标准，并提出潜在的分类方法，以揭示其多样性。

基于北京大学新结构经济学研究院 (Institute of New Structural Economics, INSE) 所发布的“新结构经济学发展融资研究报告”第一期《全球开发性金融机构全景概览：内涵、理据和多样性》(下称首发报告) 的首个全球发展融资机构数据库的研究成果，本报告旨在精进公共开发银行 (Public Development Banks, PDBs) 和发展融资机构 (Development Financing Institutions, DFIs) 的界定标准，并提出潜在的分类方法，以揭示其多样性。在 INSE 的首发报告发布后，法国开发署 (French Development Agency, AFD) 认同 INSE 为建立一份全球范围内所有 PDB 和 DFI 的完整名单而做出的开创性努力。出于自身实务的考量，AFD 希望通过这份名单可以甄别那些将可持续发展目标 (Sustainable Development Goals, SDGs) 纳入机构战略定位以组建 PDB 和 DFI 的世界联盟。

基于此，北京大学新结构经济学研究院与法国开发署结合双方各自优势，将严谨的学术规范和丰富的实践经验形成合力，在 INSE 开拓性的努力的基础上进一步夯实全球首个关于 PDB 和 DFI 的数据库。

我们以期做出以下三个核心贡献：第一，完善 PDB 和 DFI 的界定标准和操作指标，将其与类似的机构安排区分开来。这些机构包括但不限于：援助机构、承担政策性负担的国有商业银行、由某领域从业者发起且专注于服务该领域从业者（如农林牧渔等领域）的合作银行、由私人建立的且专门从事与公共发展目标契合的金融机构如小微银行等；第二，以事实为判断基准，对活跃在世界范围内所有的 PDB 和 DFI 进行系统性识别，搜集基础变量（如成立年份等）和财务指标（如总资产等）；第三，将 PDB 和 DFI 细分为不同类别，以揭示其内部的异质性和丰富的多样性。上述系统性的工作将为严谨的学术研究奠定坚实的基础。

本报告中，我们用公共开发银行 (Public Development Bank, PDB) 和发展融资机构 (Development Financing Institution, DFI) 这一专有名词来指代数据库中的所有样本。PDB 和 DFI 涵盖了现存的绝大部分满足界定标准的公共金融机构，包括多边开发银行、国别开发银行、次国别

开发银行、股权基金和担保基金等。当然，PDB和DFI的称谓并非放之四海而皆准，有的国家称之为政策性银行 (policy bank)，有的国家称之为振兴银行 (promotional bank)。尽管称谓不同，PDB和DFI在不同国家都被视为有别于商业银行、以实现发展目标为使命的专门性金融机构。关于使用该术语的理据，可以参见专栏一。本轮我们共计甄别了527家PDB和DFI，其中510家(97%)是公共开发银行，4家(1%)是股权基金，13家(2%)是

担保基金。¹

本报告的其它章节安排如下：第二章探讨了为建立一个可信的PDB和DFI名单和数据库所应遵循的原则。第三章进一步完善了首发报告中甄别PDB和DFI的界定标准。第四章根据不同的分析维度（如股权结构、业务范围、机构使命、总资产规模、所在国的收入水平等）将PDB和DFI进行分类。最后，我们归纳了主要发现，并展望了数据库建设的未来规划。

专栏一 术语：用什么来统称我们数据库中所有机构？

关于受政府委托从事发展融资的公共金融机构，国际上并没有统一称谓。常见的称谓包括开发银行、开发性金融机构、政策性银行、振兴银行、公共投资机构等等。简言之，它们都是在政府的委托下运用金融工具以实现公共政策使命的金融机构。这些机构的使命极为多样化，但都以这样或那样的方式承担着实现联合国会员国一致通过的可持续发展目标的责任。

在欧洲，开发性金融机构 (Development Finance Institutions) 特指那些主要为发展中国家的私营部门提供融资支持的公共金融机构。但该名称的缩写也可用于指代更为广义的“发展融资机构”(Development Financing Institutions, DFIs)。诚如世界发展融资机构联合会 (the World Federation of Development Financing Institutions, WDFI) 及其地域性协会——如亚太发展融资

机构协会 (the Association of Development Financing Institutions in Asia and the Pacific, ADFIAP)、拉美发展融资机构协会 (Latin American Association of Development Financing Institutions, ALIDE) 等——的名称所诠释的那样，这些协会主要囊括了世界各地的开发银行，同时也对非银行的金融机构（如从事股权投资、担保和保险业务的公共金融机构）开放。它们都是由政府设立并以履行发展为使命的公共金融机构。

我们同时使用“公共开发银行”和“发展融资机构”这一术语，主要是为了用其来统称数据库里的所有机构。为避免混淆，我们使用“发展融资机构”而不是“开发性金融机构”(development finance institutions) 作为通用术语。以提供贷款为主的公共开发银行是发展融资机构的一个最重要的类别；此外，发展

¹ 由于保险公司的业务形式和银行、基金存在较大的差异，因为本报告暂未将其纳入分析（如中国出口信用保险公司、韩国贸易保险公社等）。

融资机构还囊括了以提供股权投资和担保为主的公共金融机构。

总之，PDB 是 DFI 的子类，同时由于大部分的 DFI 都以提供贷款为主，从而 PDB 也是

DFI 子类中最重要的类别。因此我们平行使用 PDB 和 DFI 这一称谓，这样一来既能涵盖了股权投资、担保等开发性金融机构，同时又突出了 PDB 这一主要的类别。

专栏二 PDB 和 DFI 简史

19 世纪欧洲大陆正在如火如荼的推进工业化，那些以提供大规模且长期信贷支持为使命的雏形 PDB 和 DFI 加速了这一工业化进程 (Gerschenkron 1962; Diamond 1957)。其中一个典型的例子是于 1852 年在法国成立的动产信用公司 (Crédit Mobilier)，由于其提供了经济发展急需的基础设施融资，因此被描述为“促进经济发展一股强大的力量” (Cameron 1953, 488)。此后，动产信用公司成为欧洲设立类似的政府支持金融机构的范例 (Cameron 1953; Collister 2007)。

近年来，无论在国际层面还是国别层面，我们都正在见证 PDB 和 DFI 的复兴。

自二战以来，首发报告 (Xu, Ren, and Wu, 2019) 显示新成立的 PDB 和 DFI 数量分别经历了迅猛兴起、滞缓发展和高峰三个发展阶段 (见图 1)。二战结束后，亚洲、非洲、拉丁美洲的许多发展中国家纷纷获得主权独立。为了更快

地实现工业化，这些国家开始纷纷设立 PDB 和 DFI，因此 PDB 和 DFI 迎来了迅猛兴起期。然而这一兴起的势头在 20 世纪 80 年代出现停滞。当时以自由市场导向的新自由主义盛行，由此导致由政府主导创立的 PDB 和 DFI 饱受质疑。苏联解体后，随着新成立的东欧国家设立各自国家的 PDB 和 DFI，其数量也达到了小高峰。

近年来，无论在国际层面还是国别层面，我们都正在见证 PDB 和 DFI 的复兴。在国际层面，为了应对巨大的基础设施融资缺口和塑造开发性金融体系，由中国牵头设立了亚洲基础设施投资银行 (AIIB) 和金砖国家新开发银行 (New Development Bank)。在国别层面，无论是发达国家和发展中国家都在设立或者计划设立本国的 PDB 和 DFI。仅在 2019 年至 2021 年，就有如下 8 家新的 PDB 和 DFI 成立他们分别是：在原有的海外私人投资公司基础上重组而创立的美国国际开发金融公司 (USIDFC)，墨西哥的福祉银行 (Banco del Bienestar)，几内亚国家投资银行 (Banque Nationale d'Investissement of Guinea)，苏格兰国家投资银行 (Scottish National Investment Bank)，

加纳的国家开发银行 (National Development Bank of Ghana), 新西兰的地区发展基金 (Provincial Growth Fund), 英国基础设施银行 (UK Infrastructure Bank) 和印度国家基建与开发银行 (National Bank for Financing Infrastructure and Development)。展望未来,

随着政策制定者对 PDB 和 DFI 越来越重视, 如何良好地设计和运营这类机构变得至关重要。旨在解决“市场失灵”的 PDB 和 DFI 也应当避免过多的政府干预所导致的“政府失灵”, 以免重蹈覆辙, 从而充分发挥其最大的潜力和优势。

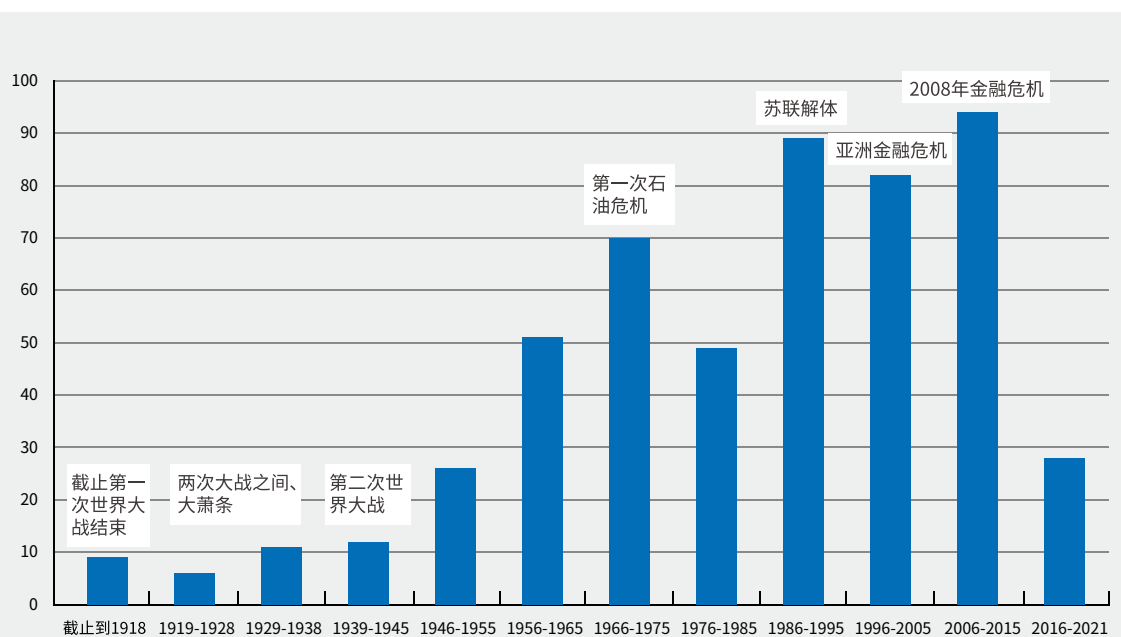


图1 不同时期新成立的 PDB 和 DFI 数量

注: 1. 我们将成立时间按照如下的时段划分, 截止到 1918 年第一次世界大战结束之前、两次世界大战期间每十年做一次划分(1919-1928、1929-1938)、第二次世界大战 (1946-1955)、第二次世界大战之后每十年做一次划分 (1946-1955, 并依次类推)。
2. 该图仅涵盖当前仍活跃的 PDB 和 DFI, 不包括历史上消亡或商业化改制的 PDB 和 DFI。

二、建立 PDB 和 DFI 的完整名单所应遵循的甄别原则

为了确保我们所建立的 PDB 和 DFI 名单的可靠性，我们提出以下三大原则：界定标准的概念清晰、操作指标的应用一致、疑难案例的逐一研判。

为了确保我们所建立的 PDB 和 DFI 名单的可靠性，我们提出以下三大原则：界定标准的概念清晰、操作指标的应用一致、疑难案例的逐一研判。下文我们将详细阐述三大原则的内涵：

首先，界定标准的概念清晰顾名思义指的是将 PDB 和 DFI 同其它机构区分开来所使用的界定标准需要在概念上界定清晰。理清 PDB 和 DFI 的本质属性有助于避免提出的工作定义过于宽泛或过于狭窄。定义过于宽泛会导致名单可能囊括了具有公共政策职能的国有商业银行等机构安排；定义过于狭窄则可能导致会将某些具备 PDB 和 DFI 基本特征的非典型金融实体机构排除在外，如政府设立的具有明确以发展为导向的存款性金融机构（如普惠金融机构）。该分析归结为一个基本问题，即究竟什么是公共开发银行和发展融资机构。为了回答

这一问题，我们需要将 PDB 和 DFI 的“本质属性”和“模态特征”区分开来，既可以避免将非 PDB 和 DFI 的机构（如）纳入数据库使得名单过于宽泛，也可以避免将不常见的 PDB 和 DFI 从数据库中剔除使得名单过于狭窄。这里的“本质属性”指的是 PDB 和 DFI 的本质特征，即区分其与其它制度安排（如政府信贷项目、援助机构和国有商业银行）的基本特征。“模态特征”是指区分各 PDB 和 DFI 的多元化特征，以揭示其内部的多样性。在本报告中，我们使用界定标准来捕捉公共开发银行和开发性金融机构的本质属性，并将在第三章中对此进行详细阐述。进而，我们在第四章中使用模态特征的不同分析维度，将 PDB 和 DFI 细划分为不同的子类别。事实上，正是由于 PDB 和 DFI 的模态特征各不相同，如在股权结构、官方使命、设立动机、资金来源、规模大小、金融工具等方面所呈现出的多样性，使得我们很难迅速地将所有的 PDB 和 DFI 的归为一类，从而很难评估其数量及其在金融指标方面的权重。

其次，操作指标的应用一致指的是将清晰的界定标准转化成操作指标后需要自始至终确保应用操作指标的一贯性，以避免随意决定是否将某些机

构纳入我们的数据库。在建立数据库时，一个可能存在的疏漏是，我们纳入了某一类型的机构，但却没有纳入该类型中的其他机构，且没有提供合理的理由。例如，合作银行和小额信贷机构可能肩负以发展为导向的使命，但是如果这些银行和机构是市场主体或非政府组织等的倡议而非政府所创立，那么它们就不满足 PDB 和 DFI 的界定标准。当且仅当此类机构满足了我们的界定标准，方能纳入到我们的数据库；不能仅仅因为此类机构的某些满足我们的标准列入就将其它看似雷同的机构也列入我们的名单当中。为了避免此类错误，界定标准的应用过程必须前后一致。

最后，处理疑难案例需要专家和从业人员进行

逐一研判。操作指标应用的前后一致固然很重要，但机械地应用这些标准也容易陷入误区。疑难案例或例外情况需要根据专家和从业人员利用经验丰富的专业知识进行判断。在这种情况下，需打破标准化的操作标准以决定是否列入或不列入某开发性金融机构，并为该决定提供支撑理由。这一筛选程序有助于确保数据库建设的透明度，并促进与专家和从业人员之间展开对话，进一步精进我们的数据库。

综上所述，在界定标准的概念清晰、操作指标的应用一致、疑难案例的逐一研判这三大原则的指导下，我们建立了这份关于公共开发银行和开发性金融机构的可信名单。据我们所知，该名单和数据库是我们首创性的努力。

三、甄别 PDB 和 DFI 的界定标准

PDB 和 DFI 是由政府所创立的公共金融机构，并以积极主动的方式解决市场失灵，并培育市场。

PDB 和 DFI 是由政府所创立的公共金融机构，并以积极主动的方式解决市场失灵，并培育市场。此处的市场失灵泛指，如果市场自发配置资源，则无法给广义上具有社会价值（即项目所创造的价值包括外部性的收益大于成本）的项目提供融资支持。市场失灵包括但不限于如下情形：因还款执行不力使得缺乏抵押品的企业面临信贷配给的困境；由于市场主体的风险厌恶使得某些创新项目和长期发展项目得不到资金支持。在全球力争实现可持续发展目标的时代，外部性的问题显得尤为突出。气候变化突显了在考虑金融收益的基础上需要将社会环境的影响纳入考量。PDB 和 DFI 正致力于调动所需的金融支持，为具备社会和环境价值的投资项目提供融资支持，以填补市场的空白。

若将所有金融机构按照政府介入程度高低从左到右排列形成光谱，那么位于光谱的最左端是由政府机构或部委管理的机构和信贷项目，这些机构以发展为导向，依赖于政府的定期财政转移

支付。位于光谱的最右端是旨在实现利润最大化的商业银行、投资银行、风险投资公司和股权投资基金等金融机构。而 PDB 和 DFI 则位于政府和市场的交汇处，位于光谱的中间。类似于真正的光谱，区分光谱的最左端和最右端的颜色显得容易，想要区分光谱上相邻的颜色却相对较为困难。对于 PDB 和 DFI 而言，与其在光谱上相邻的机构安排包括那些承担一定的公共政策职能的国有商业银行、定位与公共政策相契合的小微信贷机构、合作银行等。因此，界定标准的核心任务是将真正的 PDB 和 DFI 与上述类似的金融机构安排区分开来的。

INSE 的首发报告提出三个界定 PDB 和 DFI 的基本标准，即须是具有独立法人地位和财务可持续性的金融机构、以实现公共政策为目标、享有政府的支持 (Xu, Ren and Wu 2019, 14-19)。首发报告一经出版，就受到了来自大学、智库、政府、国际组织以及研究 PDB 和 DFI 的学者、专家和从业人员越来越多的关注，也收到了许多建设性的意见和反馈。根据这些意见和反馈，INSE 和 AFD 共同精进并提出一套界定标准，这套界定标准由五个基本标准构成，只有同时满足这五个标准的机构才能被界定为 PDB 和 DFI。

(1) 单独的实体机构

单独实体机构是指该机构必须自身拥有单独的法人资格、专门的人员配置、单独的财务报表，以及不以短期特定目标而设定。这有助于我们将 PDB 和 DFI 与政府拨款项目、某些提供融资支持的政府部门机构、特殊目的机构 (SPV) 等类似的制度安排区别开来。

(2) 以有偿性的金融工具作为主要产品和服务

PDB 和 DFI 应以金融工具作为其主要的产品和服务，以此区别于中央银行等以履行公共政策为目标的公共机构。进而，这里的金融工具包括贷款、股权投资、担保、资产担保抵押证券等，是 PDB 和 DFI 的金融资产，也是其它机构的金融负债，具有有偿性质。这有助于我们进一步将 PDB 和 DFI 同仅提供赠款的机构区分开来。

(3) 主要资金来源不仅仅依赖于定期的财政拨款

这一标准是指机构在筹资时能通过市场化的形式进行（尽管本质上都离不开政府的支持如担保等），而不能完全依赖于政府定期的财政转移支付。这有助于我们将 PDB 和 DFI 与仅依赖于财政转移支付的援助机构区分开来。

(4) 积极主动的公共政策导向

这一标准揭示了 PDB 和 DFI 的关键属性，即 PDB 和 DFI 的使命必须是积极主动地执行其创立之初所制定的公共政策目标，去填补由于商业

银行和社会资本不愿意提供资金而导致的融资缺口。因此，PDB 和 DFI 不应像商业银行那样追求利润最大化。这条标准有助于我们将 PDB 和 DFI 和那些肩负一定的公共政策职能的国有商业银行区分开来。

(5) 政府掌舵其机构战略定位

作为 PDB 和 DFI 的发起者，政府应发挥掌舵作用，以确保其积极主动地追求公共政策目标。在大多数情况下政府掌舵的形式是作为 PDB 和 DFI 的控股股东。然而，在少数情况下，政府会与私营部门联手创建并拥有 PDB 和 DFI。在这种情况下，政府虽然可能不是作为控股股东，但是政府可以通过为筹资提供支持或贴息利率，提名首席执行官或董事会主席人选，或加入董事会或指定董事会成员等方式来发挥掌舵作用。我们必须有证据表明政府在确保 PDB 和 DFI 公共政策导向方面的机构战略定位发挥了积极作用，才能认定其满足了该标准。

必须满足以上所有五个标准的机构才能界定为 PDB 或 DFI。² 值得注意的是，标准 5 并非标准 4 的先决条件。例如，由私营部门或基层创建的金融安排如小额信贷机构，也可以积极主动地追求发展导向的目标，其满足标准 4 而不必满足标准 5。同时，标准 5 成立也不表示标准 4 一定成立。如国有的商业银行显然是由政府掌舵，但其并没有在官方使命中明确以公共政策为导向，而是以利润最大化作为其主要目标。虽然这些机

² 机构自身的身份认同似乎是界定 PDB 和 DFI 的一个简便标准，应用这一标准可以迅速筛选自称是 PDB 或 DFI 的机构，同时排除那些自称是商业银行的机构。但是该便利的标准可能会导致我们的名单变得主观和武断。正如前文所述，由于从业者对发展融资机构没有一个普遍接受的定义，不同的机构可能会参考不同的特征，将自己归类为发展融资机构或归类为非发展融资机构。自我认同是各机构的主观判断，在不同时期或不同机构之间可能标准不一。例如，一些小额信贷机构可能因为加入了以 PDB 和 DFI 为主的小额信贷机构协会而将自己视为发展融资机构。而另一些本质上是 PDB 或 DFI 的机构则认为并非某个特定协会所界定的发展融资机构。因此，鉴于采用自我认同的标准会导致我们的名单所采用的标准缺乏一致性，我们决定将机构自身的身份认同仅作为指示性信息，而不采用其作为界定标准。

构可能提供发展融资以实现可持续发展目标，但是按照市场化原则它们不会主动提供发展融资而是将提供发展融资当作是政策性负担。所以，我们决定将肩负一定公共政策功能的国有商业银行从我们的数据库中剔除。

（一）成为单独实体机构是先决条件

我们提出的第一个界定标准是单独实体机构，而非附属于政府的制度安排，也就是说该机构应有单独法人资格、专门的人力资源配置、单独财务报表，以及不以实现短期特定目标而设立。

我们提出的第一个界定标准是单独实体机构，而非附属于政府的制度安排，也就是说该机构应有单独法人资格、专门的人力资源配置、单独财务报表，以及不以实现短期特定目标而设立。

第一个操作指标是机构是否具有单独法人资格。单独法人资格可以以自身的名义签订合同或借款，是 PDB 和 DFI 较为自主开展发展融资业务的前提。在判断一个机构是否具有单独的法律地位时，我们需确定它在成立时是否有协议条款 (AA) 或准协议条款。准协议条款 (如政府条例) 虽然不是严格意义上的法律文件，但可以帮助将 PDB 和 DFI 与政府信贷项目区分开来。值得注意的是，法律上的独立地位并不一定意味着业务自

主。业务自主性的高低是模态特征，而非本质属性。现实中，有的 PDB 和 DFI 相对于其他同类机构可能享有更大的专业独立性。但就我们的界定标准而言，单独的法人地位该实体可以以自身的名义签订合同或借款，并且可以发起诉讼和被他人起诉。³ 因此，我们通过使用单独的法人资格 (而非独立的法律地位) 这一更中性的描述来表述这一标准，以避免歧义。基于这一操作指标，我们将政府部门所实施的信贷项目排除在数据库之外。虽然它们可能有很大的自主权执行任务，但是这些专门的政府部门没有独立的法人资格，其管理和运作方式遵循政府规则。

第二个操作指标是机构具有专门的人员配置。例如，尽管国际复兴开发银行 (IBRD) 和国际开发协会 (IDA) 都具有独立的法人地位 (详见专栏三)，但是这两个机构共享同一个银行管理层和相同的人员配置，被视为世界银行集团的“一套人马，两块牌子”。另一个可能引起混淆的情形是如何将一个真正的 PDB 和 DFI 同信托基金区分开来。世界银行、欧洲投资银行、泛美开发银行以及其他诸多 PDB 和 DFI 从政府和社会获得资金而设立信托基金。尤其是世界银行，在世界各地设立了上百种信托基金，有些基金的规模相当庞大。例如阿富汗重建信托基金 (Afghanistan reconstruction trust Fund, ARTF)、南亚水资源倡议 (South Asia Water Initiative, SAWI) 等。但是这些信托基金没有设立专门的人员来执行任务，而是依赖于 PDB 和 DFI 的现有人员来开展项目。相反，如果某个专门性基金具有专门的人员配置，其业务人员不由母公司招聘、任命和配置，而是由子公司本身执行配置，那么这类机构有可能满足单独

³ 虽然政府实体可能在有些时候享有豁免权，但是原则上它们拥有法人地位可以发起诉讼和被他人起诉。

实体机构这一标准。比如，InfraMed 基金是由法国和意大利的存托银行 (Caisse des Dépôts) 创建，以支持对地中海地区周边基础设施的投资。

这些专项基金是名副其实的机构，不能将其与政府或 PDB 和 DFI 为特定目标而设立的信托基金相混淆。

专栏三 IBRD 和 IDA

世界银行集团是由不同的实体组成的。国际金融公司 (IFC) 和多边投资担保机构 (MIGA) 自主运营，有自己的业务和工作人员，所以毫无疑问它们满足我们关于发展融资机构的界定标准。而国际复兴开发银行 (IBRD) 和国际开发协会 (IDA) 的情况则比较复杂。IDA 每三年需要通过动员捐助国捐款 (即纳税人的钱) 来补充其资金，进而向低收入国家提供赠款或无息优惠贷款；因此，IDA 依靠政府的预算转移来持续开展其发展援助业务。IDA 也有自己的财务报表。自 2018 年起，IDA 开始发行债券并使用回流资金来偿还债务。实现资本市场借款后，IDA 相比于纯粹意义上的援助机构而言更像一个金融机构。

相比之下，它的姐妹机构——国际复兴开发银行 (IBRD)——则依靠主权信用从资本市场筹集资金，这有助于它降低借贷成本。IBRD 主要向中等收入国家和信用良好的低收入国家提供的硬贷款、担保、风险管理产品和咨询服务。

由此可见，其金融产品的资金回流可以覆盖管理费用和从资本市场的借贷成本。所以，即使没有政府有形的财政转移，IBRD 仍可以维持运营，尽管主权担保在降低借贷成本方面发挥了不可或缺的作用，才使得这种看似自我维持的运作变得可行。在这种业务模式下，相比于 IDA，IBRD 不需要定期补充资金，对成员国的财务依赖更小。从历史来看，IDA 的成立是为了承担比 IBRD 条件更优惠的贷款业务，从而使得 IBRD 可以维持其财务上无需依赖成员国政府定期财政转移支付的开发银行模式。IBRD 不要求股东经常性的注资以弥补亏损，除非在必要的情况下如因贷款活动增多而需要补充资本金。而 IDA 更多地被视为世界银行的一个“信贷窗口”，一个依托 IBRD 的能力、利用自身规模经济、行政服务和工作人员来完成其使命的执行机构。因此，在我们的数据库中，我们决定将 IBRD 和 IDA 合并为一个发展融资机构。

第三个操作指标是机构具有单独的财务报表。我们数据库包括了公共开发银行旗下充分自主的附属机构。设立单独的财务报表意味着该机构原则上应该对自身的财务表现问责。基于这个操作指

标，我们的数据库纳入了某些具备相当程度的财务自主性的 PDB 的子机构，比如法国的经济合作促进公司 (Proparco) 或德国的投资与开发有限公司 (DEG)，由其母公司公共开发银行创建，具有单独

的财务报表，作为专门的开发性金融机构为私营部门的活动提供资金。在许多情况下，这些活动甚至主要在其他国家开展，这些国家的金融市场不发达或者其政府政策中包含商业伙伴关系或战略利益关系。建立这些子机构是因为考虑到私营部门（尤其是中小企业）的活动是任何经济的支柱，某些国家私营部门的投资可能会得到一些公共支持，对资本的回报要求也没那么高。但是将赠款或补贴转给私人使其受益可能会导致道德风险，向私营实体提供软贷款在欧洲甚至是非法的，因为它扭曲了公司之间的公平竞争。在欧洲，当客户是私人实体时，使用公共补贴或赠款时会受到严格的限制，在其他大陆可能情况不一样。鉴于上述原因，当这些机构有其独立的财务结构及其法律结构及治理体系时，即能够被认定为自主机构，因此应被纳入数据库。

第四个操作指标是该机构不以实现短期的特定目标而设立。这有助于将 DPB 和 DFI 同特殊目标机构 (Special Purpose Vehicles, SPV) 等机构安排区别开来。SPV 是由政府资助、用于投资特定公司或基础设施项目的特别基金，通常是母公司专门为了隔离财务风险创立的子机构，其往往具有单独的法人资格、专门的人力资源配置和单独的财务报表，但其以实现短期的特定目标而设立，一旦完成某个由母公司既定的目标，就会解散。例如，法国国家投资银行 (Banque Publique d'Investissement, BPI；或者英文名为 Public Investment Bank of France) 和中国国家开发银行设立了一个基金，以促进对创新型中小企业的投资，该基金的重点是促进两国之间的商业往来，一旦完成任务就会解散。

（二）以有偿性金融工具作为主要产品和服务

PDB 和 DFI 的主要产品和服务是提供有偿性的金融工具，而非仅提供赠款。

PDB 和 DFI 的主要产品和服务是提供有偿性的金融工具，而非仅提供赠款。这一界定标准有助于我们将 PDB 和 DFI 同另外的两类制度安排区分开来：一类是类似中央银行的公共机构，具备一定的运营自主性，且履行公共政策使命，但是其主要业务不是以提供金融工具为主；另一类是赠款执行机构，此类机构以提供赠款为主要业务。金融工具的可偿性意味着其所提供的资金支持是需要最终回流或者偿还的，所以 PDB 和 DFI 需要确保客户有偿还意愿和能力，遵守财务纪律，而非将 PDB 和 DFI 提供的金融支持看成是免费的财政扶持。

PDB 和 DFI 为客户提供贷款、股权投资、担保等金融工具，其作为金融机构的业务模式势必要求其所提供的金融产品可以产生某种形式的回流收益，如贷款偿还、股权回报和担保费用等，而不是单纯地提供不需要偿还的赠款。因此，绿色气候基金 (The Green Climate Fund, GCF) 由于是以提供赠款为主要金融服务，所以不能称之为 PDB 或 DFI。

值得注意的是，金融工具的可偿性并不意味着

着 PDB 和 DFI 的每个项目的收益都必须覆盖成本。对于有偿性的强调并不妨碍 PDB 和 DFI 同样也开展赠款和具有利率补贴性质的软贷款业务，尤其当该业务可以带来正外部性因而享有政府支持。在应用有偿性的金融工具这一界定标准时，将 PDB 和 DFI 和以提供赠款为主的援助机

构作区分时，最大的挑战在于如何处理优惠贷款，将其作为一种模态特征（即 PDB 和 DFI 既可以提供优惠贷款，也可以选择不提供），还是作为一种摒弃某家机构是 PDB 或 DFI 的本质属性。在研究优惠贷款的内涵后，我们认为该分析维度更多的是一种模态特征，详见专栏四。

专栏四 优惠融资

经济合作与发展组织 (OECD) 的发展援助委员会 (DAC) 使用“赠与成分”来确定一项贷款的在多大程度上属于软贷款（或优惠贷款），从而判断一项贷款是否符合官方发展援助 (ODA) 的标准。核心问题是，何种优惠程度的软贷款才能算作官方发展援助而纳入经合组织发展援助委员会的援助报告系统 (Scott 2017)。经合组织发展援助委员会设定了一个 25% 的“赠与成分”门槛，而经合组织的出口信贷小组 (OECD-Export Credit Group) 最初将门槛定为 20%，后来提高到 35%，而国际货币基金组织 (IMF) 和世界银行在其债务可持续性监督框架中的门槛设定为 35%。看似技术性的优惠贷款定义实则是出于政治考虑。20 世纪 60 年代，为制衡苏联在第三世界的影响，美国敦促其盟国提高援助力度。出口信贷小组试图使“捆绑式的援助”（即将援助国的援助与其向受援国的出口捆绑在一起）过于昂贵，从而让其无法作为一种变相的贸易促进的形式 (Xu 和 Carey 2015)。这就是为什么中国作为发展融资提供国的崛起对现有的发展援助委员会的援助报告系

统和出口信贷纪律产生了重大挑战；在制定这些规则时，中国并不在谈判桌上 (Xu 和 Carey 2014)。由于上述原因，在划定“优惠性”标准门槛时可能是武断的，在政治上也有争议。

此外，“优惠性”不一定依赖预算转移。例如，一些发展援助委员会的援助国，如法国、德国和欧洲投资银行，使用隐性或显性的国家担保，以极低的利率在金融市场上筹集资金，然后转贷给发展中国家，而无需任何有形或明确的财政转移支付。这种资金流动仍被定性为官方发展援助，因为其优惠性质，且无需有形的财政转移。在这些情况下，援助机构和发展融资机构之间的界限似乎越来越模糊，因为两者都使用基于市场的融资方法向发展中国家提供发展融资。鉴于混合融资（即将不同风险承受能力的资金——如硬贷款、软贷款或赠款——有机结合）的趋势，援助机构和发展融资机构之间的分界线可能完全是人为划定的，因为并非所有自我认定的发展融资机构都能在财务上是可持续的，一些名义上的援助机构创新了金融产品，并通过依靠主权担保寻求源于市场的资金来源。

（三）资金来源不仅仅依赖定期的财政转移支付

如果一个机构的资产负债表上没有金融负债，就很难将其界定为金融机构。即使 PDB 和 DFI 有时可能声称其在财务上可持续，但财务可持续性并不能将 PDB 和 DFI 同援助机构区分开来。

在评估 PDB 和 DFI 本质属性时，很重要的一点就是要把它们与援助机构区分开来。援助机构的一个显著的特点是其主要依赖于政府的财政转移以维持其正常的运营。相反，PDB 和 DFI 可以依赖政府的信用通过市场的形式筹集资金。一个稳健的金融机构应当应用多样的方法来筹集资金，例如在资本市场发债。政府的预算转移可以是资金来源的组成部分；然而，政府通常希望 PDB 和 DFI 通过其他来源进行融资，发挥资产负债表的杠杆作用。否则，如果一个机构的资产负债表上没有金融负债，就很难将其界定为金融机构。

即使一些 PDB 和 DFI 可能没有从政府那里得到定期的财政转移支付，如国际复兴开发银行和中国的国家开发银行，但政府在动员资金支持其运作方面发挥着不可或缺的作用。比如，PDB 和 DFI 通常依靠主权信用从资本市场发行债券。如果我们考虑到纳税人和公众作为最终股权持有人所承担风险的成本，PDB 和 DFI 将无法实现财务的可持续性 (Lucas 2012, 2014)，因为它们使命是提供私营银行所不愿提供的高风险和长期

资本。事实上，由于融资结构不同，某些 PDB 和 DFI 对政府的财务依赖可能比其他同类机构更小；因此，财政可持续性更多的是一种模态特征，而非本质属性。

（四）积极主动的公共政策导向

我们加入排除性操作指标，从而将国有商业银行从我们的名单中剔除。排除性操作指标包括回报股东价值、利润最大化等表述、拥有众多的存贷款分支机构从而和私营商业银行直接竞争居民储蓄存款。

在首发报告中我们通过研读机构官方使命中是否包含有与发展或某一具体发展业务领域相关的表述来作为本条界定标准的操作指标，以判断该机构是否积极主动地以公共政策为导向。在首发报告中，我们将机构的官方使命分为综合的发展目标和具体的行业和领域（如基础设施、农业、住房和中小企业）。然而，这种操作指标带来了两个问题。首先，一些银行属性模糊：虽然声称追求发展，但是这些银行也会像商业银行一样以最大化股东价值为目标。因此，首发报告里 PDB 和 DFI 的名单包含了一些传统上被视为商业银行的金融机构，如巴西银行 (Banco do Brasil S.A.) 和巴西联邦储蓄银行 (Caixa Econômica Federal)。其次，商业银行也可以强调企业的社会责任，并在其使命声明中纳入公共利益的考量。这些银行往往是国有商业银行，其商业模式是通过管理一个庞大的分支机构网络，依靠分支银行收集资金、吸纳居民存款、管

理储蓄账户并向个人提供零售服务。由于其是国有银行，政府有时会委托国有商业银行承担政策性贷款，但是这些以追求利润最大化为目标的国有商业银行自身不会主动提供发展融资以填补市场空白。

为了解决上述问题，我们加入排除性操作指标，从而将国有商业银行从我们的名单中剔除。排除性操作指标包括回报股东价值、利润最大化等表述、拥有众多的存贷款分支机构从而和私营商业银行直接竞争居民储蓄存款。应用上述的排除性操作指标，我们将以零售业务（如接受居民储蓄存款）为主、以个人和家庭为核心客户且和私营部门直接竞争的国有商业银行排除在外。尽管这些吸收居民储蓄存款的国有银行的机构使命可能包括以发展为使命的官方表述，但它们的商业模式与传统的开发银行模式差别甚大；因此，我们可以将其以发展为使命的表述看成社会责任的对外宣传而非其本质属性。另一个有助于将 PDB 和 DFI 同国有商业银行区分开来的分析角度是，国有商业银行可以通过货币乘数机制“创造”货币，PDB 只能通过筹集市场上可用资金将其用于投资，因此在货币当局的监管角度看二者的模式大相径庭。因此，虽然我们认识到在国有商业银行中发展融资的功能可以与其商业活动并行不悖，并将这些国有银行的双重身份标记为“全能银行”⁴，但考虑到其以利润最大化为核心目标且与私营商业银行的直接竞争，我们并没有将这些国有商业银行纳入我们的数据库。

虽然上文我们阐述了广设分支机构以吸储是将国有商业银行从我们数据库剔除的排除性操作

指标，我们通过逐一研判将少数符合五项界定标准但吸收居民储蓄存款的银行也包括在名单内，尽管传统认为接受居民储蓄存款是商业银行的一个核心特征。经过全面的分析和论证，我们纳入了为拓展资金来源而从特定客户吸纳存款的银行，以及在私有银行不活跃的贫困地区为实现普惠金融而服务个人账户的银行，如萨尔瓦多的农业发展银行 (Banco de Fomento Agropecuario)，越南 - 俄罗斯联合银行 (Vietnam - Russia Joint Venture Bank)，印度中小企业银行 (Small Industries Development Bank of India) 等等。尤其是出于普惠金融目的而接受居民储蓄存款的银行，将这类银行进行识别和界定，因为它们有助于实现与社会公平相关的可持续发展目标。

（五）政府掌舵其机构战略定位

为了夯实“政府支持”这一标准，关键是甄别确凿的证据以证实政府能够在制定机构战略定位时可以发挥掌舵作用，以确保 PDB 和 DFI 可以以公共利益为导向开展运作解决金融体系中的特定市场失灵问题。

虽然政府支持无疑是所有 PDB 和 DFI 都应具备的共同特征，但是如果政府支持这一标准过于宽泛，将无助于将 PDB 和 DFI 与那些接受政府支持、

⁴ 全能银行一词通常是指同时从事投资银行和商业银行业务的金融机构。但最近，发展融资机构的从业人员用这个词来指既从事商业银行业务又从事发展融资的银行。

临时履行政策职能的市场化的金融机构区分开来。例如，由某领域从业者发起且专注于服务该领域从业者（如农林牧渔等领域）的合作银行、由私人建立的且专门从事与公共发展目标契合的金融机构如小微银行等，这些不属于 PDB 和 DFI 的机构也为农业发展和中小企业提供融资。鉴于中小企业的重要性以及由于信息不对称和缺乏抵押品而造成的严重信贷配给问题，促进中小企业融资通常被视为公共政策目标；政府可以提供政策支持，以激励私营商业银行承担更多的中小企业融资，而非建立政府所创立的专门性以支持中小企业融资为使命的开发银行。

为了夯实“政府支持”这一标准，关键是甄别确凿的证据以证实政府能够在制定机构战略定位中可以发挥掌舵作用，以确保 PDB 和 DFI 可以以公共利益为导向开展运作解决金融体系中的特定市场失灵问题。最直接的操作指标是政府担任控股股东，从而得以控制董事会，提名首席执行官，并审定 PDB 和 DFI 的整体战略定位。

然而，政府的掌舵还可以通过其它手段实现，如担保发行债券、提供低息或无息贷款、流动性担保和优惠的税收待遇。历史表明，正式持股不一定是政府影响董事会决策的唯一手段。二战结束后，世界银行集团在各国政府的支持下成立了几十家私有性质的开发性金融公司 (DFC)，以提供工业融资，促进创业。开发性金融公司通常为私有，但履行公共政策目标。世行集团通过这些开发性金融公司向发展中国家提供了大量的转贷款。虽然政府并

不正式拥有这些开发性金融公司，但它们提供了没有偿还日期的信贷额度，起到了准股权资本的作用。因此，这些开发性金融公司被认为是准政府机构 (Diamond 1965, 1968, 1973, 1974)。

在一些特定的情况下，即使私人是机构的控股股东，政府仍然能够掌舵其机构战略定位。土耳其工业发展银行 (TSKB) 就是一个典型的例子。该银行在世界银行的支持下于 20 世纪 50 年代成立，是唯一一个能够向当地市场提供外汇信贷的银行。当该银行被私有化时，土耳其政府保持了对银行外部借款的担保，因而土耳其工业发展银行能够从国际机构获得信贷额度，随后将这些信贷额度拨给私营企业。工业发展银行是土耳其唯一一个既可从世界银行集团的国际金融公司（因为它是一家私人银行）又可从 IBRD（因为它是一家享有主权担保的开发银行）借款的机构。总之，政府掌舵确实可以帮助确保 PDB 和 DFI 履行其发展导向的机构使命。

鉴于学者和从业人员对 PDB 和 DFI 的定义缺乏共识，我们需要论述清楚我们的界定标准为何可以刻画出 PDB 和 DFI 的本质属性特征，并且一以贯之地应用这些标准来甄别符合条件的 PDB 和 DFI。

简而言之，我们的最终目标是建立一份全球范围内关于 PDB 和 DFI 的可信机构名单。鉴于学

者和从业人员对 PDB 和 DFI 的定义缺乏共识，我们需要论述清楚我们的界定标准为何可以刻画出 PDB 和 DFI 的本质属性特征，并且一以贯之地应用这些标准来甄别符合条件的 PDB 和 DFI。我们应当避免两种误差：(1) 纳入一些机构的同时，却排除同一类别的其他机构，但是没有给出充分的理据；(2) 将符合 PDB 和 DFI 界定标准的机构排除在外。为了搭建起最为完整的 PDB 和 DFI 的数据库，

我们可能会有倾向将那些模棱两可的、形态迥异的机构纳入到数据库中。为此避免上述倾向，我们在甄别过程中更重视准确性和确凿证据：当且仅当明确的证据证明某一实体符合所有的五个标准时，我们才将它才纳入我们的数据库。为了更好地理解 PDB 和 DFI 丰富的多样性，我们将在下一章中对其进行分类。

四、PDB 和 DFI 的分类

本章将通过不同的分析维度来对 PDB 和 DFI 进行分类，从而揭示其内部异质性和多样性。基于第三章给出的五条界定标准，我们共计在全球范围内甄别出 527 家 PDB 和 DFI。正如生物学家对动植物的分类一样，对于 PDB 和 DFI 的分类存在着诸多的维度（详见图 2）。我们先从基本的维度着

手分类，即股权结构（何人拥有）、业务范围、规模大小（资产规模的大小如何）、官方使命（从事何种目标）和所在国家的收入水平（仅针对国别层面的 PDB 和 DFI）。另外，为了得到更一致的分类结果，我们会同时应用上述多个基本维度来甄别出较为相似的 PDB 和 DFI。



专栏五 PDB 和 DFI 的关键数字概览

由 INSE 发起，进而由 INSE 和 AFD 共同合作完善搭建的数据库不仅为研究者提供了严谨系统地界定 PDB 和 DFI 的完备框架，同时通过搜集这些 PDB 和 DFI 的财务报表中基本财务指标（如总资产等）的数据使得定量分析 PDB 和 DFI 得以可行。在详细进行分类前，通过几个数字可以初览 PDB 和 DFI 的全景：

- **世界范围内的 PDB 和 DFI 数量：**527+（之所以在此使用加号，是因为我们审慎地认为有的 PDB 和 DFI 尤其是次国别的机构或许因为信息的闭塞缺乏足够的证据无法判断是否可以界定为 PDB 或 DFI）；

- **所有 PDB 和 DFI 的资产总和：**18.7 万亿美元（包含房地美和房利美——两个超大的美国公共金融机构通过持有或担保住房抵押贷款使得居者有其房）；13 万亿美元（不包含房地美和房利美）；

- **PDB 和 DFI 在全球投资中的占比估算：**通过对跨度为 6 年的资产负债表估算，PDB 和 DFI 在 2019 年提供了 2.2 万亿美元的投资。根据世界银行的估算，2019 年全球资本形成总额为 22.3 万亿美元。这意味着每年 PDB 和 DFI 的融资支持约占全球投资总额的 10%。

- **中国的国家开发银行**是数据库中最大的综合使命 PDB⁵，其 2019 年总资产规模接近 2.4 万亿美元，总权益达 2000 亿美元，净利润达

170 亿美元。而作为支持住房领域的 PDB，美国的房利美的总资产规模更大，当然这是由于其业务十分特殊有关：房利美主要在二级住房抵押贷款市场进行操作。一个更直观的对比是，美国最大的商业银行摩根大通银行（J.P. Morgan Chase），其 2019 年总资产约为 2.7 万亿美元。

- **由 27 个欧盟成员国所有的 PDB 和 DFI**，包括欧洲投资银行（European Investment Bank, EIB）和欧洲复兴开发银行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）这两个区域性的公共开发银行，以及国别和次国别层面的 PDB 和 DFI，其总资产规模达到了 4 万亿美元，和中国的所有 PDB 和 DFI 的资产规模总和相当。

- **现存成立时间较早的 PDB 和 DFI：**成立于 1816 年的法国存托银行（Caisse des Dépôts et Consignations, CDC）；成立于 1850 年的意大利存贷款银行（Casa Depositi e Prestiti, CDP）；成立于 1898 年的丹麦公社信贷银行（KommuneKredit）。

- **最大的多边 PDB：**欧洲投资银行是一家位于欧洲的区域开发银行，其总资产约为 6230 亿美元，利润约 28 亿美元，拥有约 2900 名员工，信用评级良好（AAA），其成员由欧盟的 27 个国家组成。

⁵ 综合使命是指公共政策目标不限于某一特定的领域或客户。

• **为数极少的超大规模的 PDB 和 DFI 占有近三分之二的总资产之和：**若按总资产的规模排名，排名前九的超大 PDB 和 DFI（总资产规模大于 5000 亿美元）仅占全球 PDB 和 DFI 数量的 2%，却拥有了近 65% 的总资产之和；排名前 27 的超大型和大型 PDB 和 DFI（总资产规模大于 1000 亿美元）在数量上仅占 6%，但在规模上占有所有 PDB 和 DFI 总资产总和的 84%。相比之下，绝大部分 PDB 和 DFI 的绝

对规模很小。比如，排名最靠后的 166 家微小 PDB 和 DFI（总资产小于 5 亿美元），数量繁多占 37%，而规模上却仅仅占到 0.14%。比如，巴西 Roirama 州的开发银行总资产仅为 200 万美元，巴拉圭的畜牧业发展基金 (Fundo Ganadero) 的总资产规模为 2100 万美元。另外一些太平洋岛国如纽埃、图瓦卢由于本身国家规模较小，因此本国的 PDB 和 DFI 绝对规模也很小。

（一）根据股权结构分类

我们首先按所有制的层级对 PDB 和 DFI 进行分类，即多边、国别和次国别。

在本小节中，我们首先按所有制的层级对 PDB 和 DFI 进行分类，即多边、国别和次国别。进而，我们分析每个所有制层级的所有者的区域和次区域的地理位置信息。此外，我们分析了不同类型的股东（政府部门、PDB 和 DFI、其它公共实体，以及私营实体包括一般公众等）的参股和控股情况。

1. 根据所有制层级分类

我们首先根据所有权结构将 PDB 和 DFI 分为

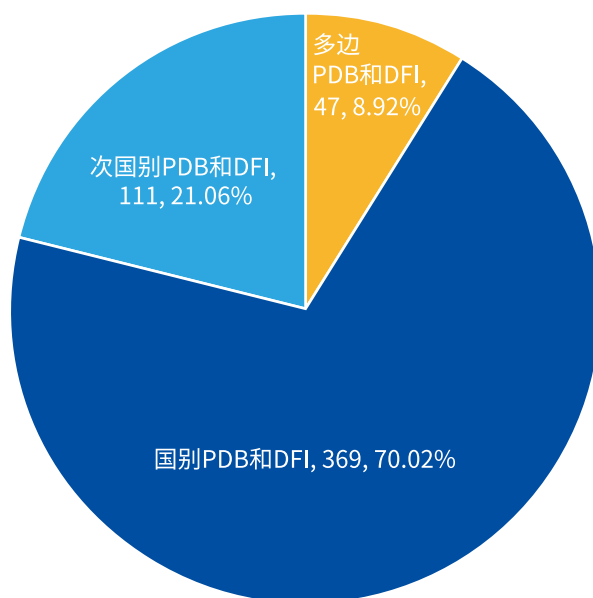
三类：多边 PDB 和 DFI，即由来自两个以上的主权国家发起和拥有；国别 PDB 和 DFI，由某一个中央政府⁶（或国家级的公共机构）创建和拥有，或在极少数情况下由私营部门控股；次国别 PDB 和 DFI，由地方政府或相同级别的实体建立和拥有，或由多个地方政府共同建立和拥有。如果未特别说明，我们使用“多边 / 国别 / 次国别 PDB 和 DFI”来指代 PDB 和 DFI 的所有制层级。⁷

目前最常见的 PDB 和 DFI 所有制层级是国别层面。在本数据库中，我们确定了 369 家国别 PDB 和 DFI，占总数的 70%。

⁶ 当由两个国家创立时也归类为国别层级，这是因为由两个国家创立时，必定能够辨别控股股东是哪一国的，即使出现两个国家各占 50% 股份的情况，也可以通过运营的主体、总部的位置、机构所服务的主要对象等判断所属国家信息。

⁷ 另外，若不同层级的股东共同持股 PDB 和 DFI，我们均以 50% 的控股比例作为临界点。例如若中央政府和地方政府共同创立 PDB 和 DFI，且地方政府持股占比超过 50%，那么我们将其归为次国别 PDB 和 DFI。

图3 按所有制层级划分的 PDB 和 DFI 数量及占比



如图3所示，在全球527家PDB和DFI中，多边PDB和DFI的数量为47家，占总数的9%。这个比例可能看起来相对较小，但若要看绝对数量这个数字实际上已相当可观。除了国际和区域层面最著名的多边开发银行，即世界银行集团和众多的区域开发银行，如泛美开发银行(Inter-American Development Bank, IADB)、非洲开发银行(African Development Bank, AfDB)、亚洲开发银行(Asian Development Bank, AsDB)、欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行，其它许多国家也通过合作在其所在次区域创建了自己的多边PDB和DFI。这些多边PDB可以起到资金蓄水池的作用，成员国对银行的负债互相提供担保。这种集合多国信用的合力，通过具有法律约束力的担保，可以使得多

边开发银行在债券发行中更容易获得国际信贷额度和更高的信用评级。运用这种模式较为成功的案例包括：中美洲开发银行(Development Bank of Central America, CABEL)、拉丁美洲开发银行(Development Bank of Latin America, CAF)、东非贸易和开发银行(Trade and Development Bank, TDB)以及位于中欧的黑海贸易与开发银行(Black Sea Trade and Development Bank, BSTDB)。

目前最常见的PDB和DFI所有制层级是国别层面。在本数据库中，我们确定了369家国别PDB和DFI，占总数的70%。这些机构的呈现出巨大的异质性和多样性，我们将在下文相关章节中着重对其展开分析。

第三类是由次国别层面的地方实体一般是地方政府发起创立的银行。地方实体这里指的是次国别层面某个 / 多个地区的政府部门或相应实体。此类地方实体的名称可能因每个国家的行政结构而异，例如州、地区、省或市。这一类别可能是对于金融界研究者和从业者来说是鲜为人知的机构。尽管这一类有 111 家机构，占总数的 21%，是一个不可忽视的数量，但一般来说它们的资产规模通常很小，在国际舞台上几乎没有知名度。事实上，由于处在次国别层级，他们几乎没有参与国际辩论的合法性，很难像多边和国别 PDB 那样产生较大的国际影响。

2. 根据股东所在地理位置分类

在多边 PDB 和 DFI 中，仅有 5 家 (11%) 被归类为“世界”，即其成员国来自不同的大洲。

在所有制层级分类的基础之上，我们识别 PDB 和 DFI 所有者的地理区域并据此分类。这里我们采用联合国统计司对地理区域的分类标准。简单来说，这个标准先将地理区域按大洲划分，进而划分为次区域和子区域，以便在人口规模和人口统计时获得更大的同质性。⁸

为了揭示进一步揭示所有制的多样性，我们在对多边 PDB 和 DFI 进一步进行分类。如果多边 PDB 和 DFI 由两个以上来自不同地理区域的国家所有，我们将其归类为“世界”；如果其成员结构有

意被划分为区域和非区域成员等不同类别，并且区域成员拥有超过 50% 的多数股权，我们则将这些多边 PDB 和 DFI 归类为“区域”或“次区域”。就次国别或国家 PDB 和 DFI 而言，如果其控股股东来自某个国家的公共或私人机构，我们将其纳入其所在国位于的区域或次区域。

如表 1 所示，在多边 PDB 和 DFI 中，仅有 5 家 (11%) 被归类为“世界”，即其成员国来自不同的大洲。它们包括世界银行 (IBRD 和 IDA)、世界银行集团的 IFC 和 MIGA、国际农业发展基金 (International Fund for Agricultural Development, IFAD) 和最近成立的金砖国家新开发银行。而绝大多数 (89%) 多边 PDB 和 DFI 主要由来自某个大洲的成员国所有。在区域层面，除大洋洲外，其余四个大洲都有自己的区域开发银行 (regional development banks, RDB)，例如非洲的非洲开发银行、美洲的泛美开发银行、亚洲的亚洲开发银行和亚洲基础设施投资银行，以及欧洲的欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行。从次区域开发银行的数量来看，西亚、东欧和东非位居前三，目前活跃的次区域的 PDB 和 DFI 分别有 7 家、5 家和 4 家。

从次区域开发银行的数量来看，西亚、东欧和东非位居前三，目前活跃的次区域的 PDB 和 DFI 分别有 7 家、5 家和 4 家。

⁸ 详见联合国关于地理区域的分类信息：<https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>。

表1 不同所有制层级下 PDB 和 DFI 的地区分布

地区	多边		国别		次国别		全球		国家数量 ⁹	国别 PDB 和 DFI 平均数量 (按国家)
	数量	占比	数量	占比	数量	占比	总数量	占比		
世界	5	10.64%	/	/	/	/	15	0.95%	/	/
东非	4	8.51%	27	7.32%	0	0.00%	31	5.88%	18	1.50
中非	1	2.13%	8	2.17%	0	0.00%	9	1.71%	9	0.89
北非	2	4.26%	10	2.71%	0	0.00%	12	2.28%	6	1.67
南非	0	0.00%	23	6.23%	1	0.90%	24	4.55%	5	4.60
西非	3	6.38%	24	6.50%	2	1.80%	29	5.50%	16	1.50
非洲	1	2.13%	/	/	/	/	1	0.19%	/	/
非洲总体	11	23.40%	92	24.93%	3	2.70%	106	20.11%	54	1.70
加勒比地区	1	2.13%	8	2.17%	1	0.90%	10	1.90%	13	0.62
中美洲	1	2.13%	23	6.23%	0	0.00%	24	4.55%	8	2.88
北美	1	2.13%	9	2.44%	19	17.12%	29	5.50%	2	4.50
南美	3	6.38%	25	6.78%	22	19.82%	50	9.49%	12	2.08
美洲	2	4.26%	/	/	/	/	2	0.38%	/	/
美洲总体	8	17.02%	65	17.62%	42	37.84%	115	21.82%	35	1.86
中亚	0	0.00%	4	1.08%	0	0.00%	4	0.76%	5	0.80
东亚	0	0.00%	17	4.61%	1	0.90%	18	3.42%	5	3.40
东南亚	0	0.00%	34	9.21%	22	19.82%	56	10.63%	11	3.09
南亚	0	0.00%	38	10.30%	14	12.61%	52	9.87%	9	4.22
西亚	7	14.89%	24	6.50%	1	0.90%	32	6.07%	17	1.41
亚洲	2	4.26%	/	/	/	/	2	0.38%	/	/
亚洲总体	9	19.15%	117	31.71%	38	34.23%	164	31.12%	47	2.49
东欧	5	10.64%	14	3.79%	1	0.90%	20	3.80%	10	1.40
南欧	0	0.00%	20	5.42%	9	8.11%	29	5.50%	14	1.43
北欧	2	4.26%	21	5.69%	5	4.50%	28	5.31%	8	2.63
西欧	1	2.13%	23	6.23%	12	10.81%	36	6.83%	11	2.09
欧洲	5	10.64%	/	/	/	/	5	0.95%	/	/
欧洲总体	13	27.66%	78	21.14%	27	24.32%	118	22.39%	43	1.81
澳大利亚和新西兰	0	0.00%	4	1.08%	0	0.00%	4	0.76%	2	2.00
太平洋岛国	1	2.13%	13	3.52%	1	0.90%	15	2.85%	14	0.93
大洋洲	0	0.00%	/	/	/	/	/	/	/	/
大洋洲总体	1	2.13%	17	4.61%	1	0.90%	19	3.61%	16	1.06
总计	47	100.00%	369	100.00%	111	100.00%	527	100.00%	195	1.89

⁹ 这里的国家为联合国成员国加上纽埃和库克群岛。

就国别 PDB 和 DFI 而言，南亚国家的数量最多。我们识别了 38 家目前活跃在南亚国家的 PDB 和 DFI，占国别 PDB 和 DFI 总数的超过 10%。

就国别 PDB 和 DFI 而言，南亚国家的数量最多。我们识别了 38 家目前活跃在南亚国家的 PDB 和 DFI，占国别 PDB 和 DFI 总数的超过 10%。平均而言，每个南亚国家都有 4.2 个国家 PDB 和 DFI。相比之下，在大多数次区域，每个国家平均有 1 到 2 家国别 PDB 和 DFI。至于次国别 PDB 和 DFI，我们发现目前活跃的 PDB 和 DFI 主要集中在南美洲 (20%)、东南亚 (20%) 和北美洲 (17%)。

至于次国别 PDB 和 DFI，我们发现目前活跃的 PDB 和 DFI 主要集中在南美洲 (20%)、东南亚 (20%) 和北美洲 (17%)。

3. 根据股东类型分类

根据第三章提出的界定标准，政府在制定 PDB 和 DFI 的机构战略以确保它们积极追求公共政策目标方面发挥掌舵的作用。绝大多数情况下，政府掌舵 PDB 和 DFI 的主要方式是成为其控股股

东。为了按照公有制或私有制对 PDB 和 DFI 进行分类，我们收集了直接股东的信息。¹⁰ 我们将直接股东分为以下几大类：政府部门（包括中央银行）¹¹、PDB 和 DFI、其它公共实体，以及私人实体（包括一般公众）。值得注意的是，政府不仅可以通过财政部等政府机构注入股本，直接拥有 PDB 和 DFI。政府也可以通过国有 PDB 和 DFI 或其他公共实体（这里代指国有企业和商业银行、主权财富基金等其他非 PDB 的公共机构）间接拥有 PDB 和 DFI，同样这里我们使用 50% 作为临界值来区分国有实体和私有实体。

表 2 和表 3 显示，政府掌舵 PDB 和 DFI 的主要方式是成为其控股股东：在 527 家 PDB 和 DFI 的总样本中，501 家 (95%) 的直接股东包括政府部门。在这 501 个政府部门直接参股的 PDBs 和 DFIs 中，496 个 (94%) 政府部门是控股股东，395 个 PDBs 和 DFIs (75%) 由政府部门全资拥有。

在 527 家 PDB 和 DFI 的总样本中，501 家 (95%) 的直接股东包括政府部门。在这 501 个政府部门直接参股的 PDBs 和 DFIs 中，496 个 (94%) 政府部门是控股股东，395 个 PDBs 和 DFIs (75%) 由政府部门全资拥有。

¹⁰ 我们关注直接股东而不是通过所有权链条厘清最终的控股股东的的原因是，在大多数情况下，政府完全拥有 PDB 和 DFI 或充当其控股股东。因此，我们通常可以判断 PDB 和 DFI 是否为国有，而无需追溯所有权链条。

¹¹ 中央银行在有些国家尤其是发达国家相对较为独立，在未来我们会将其从政府部门中细分出来。

表 2 PDB 和 DFI 的参股股东类型及其股权比例的描述性统计

直接参股股东类型	样本量	均值	最小值	最大值	标准差	中位数
政府部门	501	93.69%	0.10%	100%	17.33%	100%
PDB 和 DFI	25	49.25%	1.49%	100%	26.85%	38.38%
其它公共机构	82	38.04%	0.01%	100%	37.86%	27.55%
私营部门和个人	58	25.63%	0.01%	100%	24.05%	20.05%

表 3 控股权分析

直接参股股东类型	政府控股		私营机构控股数量	
	机构数量总计	其中 100% 由政府持股的数量	机构数量总计	其中 100% 由私营机构持股的数量
政府部门	496	395	5	0
PDB 和 DFI	23	16	2	0
其它公共机构	80	56	2	0
私营部门和个人	50	0	8	2
全样本	519	395	8	2

注：表中若 PDB 和 DFI 以及其它公共实体机构控股，则被认定成政府控股。

除了直接持股外，政府还可以通过国有的 PDB 和 DFI 或其他公共实体拥有 PDB 和 DFI。在 527 个样本中，我们识别到有 25 家 PDB 和 DFI (5%) 和 82 个其他公共实体 (16%) 已向其它 PDB 和 DFI 注入股本。例如，AFD 于 1977 年成立了 Proparco，目前拥有其 78% 的股份。菲律宾开发银行于 1973 年成立了菲律宾 Al-Amanah 伊斯兰投资银行，拥有其 99.90% 的股份。与直接政府

所有相比，间接政府所有对 PDB 和 DFI 的治理有何影响值得将来深入探讨。

作为直接股东的私人参与并不常见，但同样并不罕见。有 58 家 PDB 和 DFI (11%) 包括直接私人股东。然而，就控股股东而言，只有 8 家 PDB 和 DFI(1.5%) 由私营部门控制；2 家 PDB 和 DFI(0.38%) 由私营部门全资拥有，即土耳其工业发展银行 (Industrial Development Bank

of Turkey, TSKB) 和奥地利发展银行 (Austrian Development Bank, OeEB)。然而即使对于那些私有的 PDB 和 DFI，政府仍然通过其它方式进行掌舵，来确保 PDB 和 DFI 仍以发展为导向，例如像 OeEB 和 TSKB 的是通过政府担保其负债进行掌舵，像尼日利亚的基础设施银行 (The Infrastructure Bank PLC) 和拉丁美洲外贸银行 (Banco Latinoamericano de Comercio Exterior, BLADDEX) 是通过政府的超级投票权来决定银行的关键决策来进行掌舵。

(二) 根据业务的地理范围分类

在 47 家多边 PDB 和 DFI 中，8 家 (1.5%) 的运营不受地域限制而被归类到国际，39 家 (7.5%) 专注于某些地区的运营而被归类到跨国区域。

在本小节中，我们根据其业务的地理范围对 PDB 和 DFI 进行分类。就其业务的地理范围而言，PDB 和 DFI 可以在四个层面开展业务：国际、跨国区域、国内、次国别区域。“国际”代表 PDB 和 DFI 可以在国际上（尤其是就发展中国家而言）开展业务，不会将其业务限制在发展中国家所在的某个大洲或次区域。例如大多数多边 PDB 和 DFI 是为发展中国家提供资金而设立的，因此只要它们不将其运营限制在发展中国家所在的某个大洲

或次区域，它们就可以被归类为“国际”。否则，我们将那些将业务限制在某些地区或地区归类为“跨国区域”。值得注意的是，这里的“跨国区域”不一定指某个地理上的大洲或次区域，也指按宗教或政治体制归类的国家集合，例如伊斯兰国家、社会主义阵营国家。同样，如果 PDB 和 DFI 可以在国界内的任何区域运营，则它们被归类为“国内”；否则，如果只能在国内的某些地区开展业务，则它们被归类为“次国别区域”。因此，对于任何一家 PDB 和 DFI，只能在国际与跨国区域之间二选一，因为一个可以在国际范围内运营的机构，根据定义，显然不会将其业务限定在某个跨国区域。同理，国内和次国别之间也彼此互斥，有助于我们将那些只允许在特定的次国别区域开展业务的机构同可以在全国任何地方开展业务的机构区分开来。

下文我们将每个所有制层级的 PDB 和 DFI 按照业务所在的地理范围进行分类：

1. 多边 PDB 和 DFI 具有两种业务地理范围：国际和跨国区域。在 47 家多边 PDB 和 DFI 中，8 家 (1.5%) 的运营不受地域限制而被归类到国际，39 家 (7.5%) 专注于某些地区的运营而被归类到跨国区域。

(1) 在国际范围内开展业务的多边 PDB 和 DFI，例如：

■ 世界银行¹²可以在国际范围内开展业务，并不限制其活动在某些地区，其在二战后为发达国家的重建提供资金后，现在的业务主要集中在发展中国家。

¹² 国际复兴开发银行的业务主要集中在中等收入国家，而国际开发协会的援助主要集中在低收入国家。如第 3.1 节所述，我们将两者合并到数据库中的世界银行，因此，世界银行作为一个整体可以为中等收入国家和低收入国家提供财政支持，其业务范围符合我们关于“国际”业务范围的界定。

■ 金砖国家新开发银行，简称金砖银行，是由巴西、俄罗斯、印度、中国和南非于2014年创立多边PDB。金砖银行目前正寻求扩大其成员资格到所有联合国成员国。尽管其目前的业务主要集中在金砖国家，但其协议条款允许其在发展中国家和新兴市场开展业务。

■ 国际农业发展基金 (IFAD) 是联合国的一个专门机构，成立于1977年，其使命是为发展中国家的农业发展提供资金。

■ 欧洲投资银行 (EIB) 的股东由欧盟成员国组成，其主要活动是为欧盟国家的公共部门或私营部门提供融资。但与此同时，EIB还必须具有国际视野，成为欧盟为非洲、亚洲和拉丁美洲等发展中国家提供融资支持的金融机构。

(2) 在跨国区域范围内开展业务的多边 PDB 和 DFI，其业务范围集中在某个特定的区域。值得注意的是，大部分区域都具有此类型的 PDB 和 DFI，比如 AsDB, AfDB, IADB, 和 CAF。此外，有的 PDB 将业务限定在某些特定区域，但这些区域不是联合国地理范畴意义上的区域，而是宗教或者政治等维度界定的特定区域。比如：

■ 国际投资银行 (IIB)，由经济互助委员会 (Comecon) 于1970年创立的机构，该委员会是1949年至1991年在苏联领导下的经济组织，在苏联解体后仍旧活跃，主要业务在俄罗斯、古巴、越南等国家。

■ 伊斯兰开发银行 (Islamic Development Bank, IsDB) 也是在区域范围内开展业务的多边 PDB 和 DFI，因为其只向穆斯林国家提供信贷。

2. 国别 PDB 和 DFI：国别 PDB 和 DFI 业务的地理范围可以分为三大类（按降序排列）：以国内为主、国内和国际，以及以国际为主。

国别 PDB 和 DFI 业务的地理范围可以分为三大类（按降序排列）：以国内为主、国内和国际，以及以国际为主。

(1) 经营范围主要以国内为主：这一类别包括绝大多数国别 PDB 和 DFI，通常国别层面的 PDB 和 DFI 主要在本国范围内开展业务。如表 4 显示，该子类囊括了 290 个国别 PDB 和 DFI，占总样本的 55%。

(2) 经营范围包括国内和国际：这些国别 PDB 和 DFI 同时向其国内和国际的客户提供融资。除了促进国内发展，它们还可以代表本国政府开展国际融资业务，例如德国的复兴信贷银行 (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) 或者中国的国家开发银行。这类银行可能会向国内投资者提供进出口融资，也可能向涉及本国相关方的国际项目提供资金。

(3) 经营范围主要以国际为主：一些政府（尤其是发达国家的政府）创建 PDB 或 DFI 在国际上专注于引导资金向其它国家（特别是发展中国家）提供融资。欧洲发展融资机构协会 (EDFI) 成员，比如来自德国的 DEG 或来自法国的 AFD，为发展中国家提供（并不总是优惠的）资金正是这个类别的典型机构代表¹³。

¹³ 法国的 AFD 致力于国际融资，但它也有为法国海外领土提供资金的目的，这些领土是法国的正式行政部门或地区。抛开这个特殊的历史原因，我们将 AFD 归入“以国际为主”的子类别。

除了上述国别 PDB 和 DFI 的三个主要的业务地理范围类别外，我们还发现了其它三个稀有的子类别，但仍然存在具体案例，这在一定程度上反映了其多样性。第一个稀有的子类别是中央政府创建的国别 PDB 和 DFI，其目的是满足特定次国别区域的需求。例如，巴西东北部银行 (Bank of Northeast Brazil) 归中央政府所有，但是其业务仅限于巴西较贫穷州之一的东北地区。第二个稀有的子类是国别 PDB 和 DFI 除了在其国内提供融资外，还为超出其国界的某些特定跨国区域提供资金。例如，南部非洲开发银行 (Development Bank of Southern Africa, DBSA) 由南非政府全资拥有，但其旨在加快包括南非在内的南部非洲社会的可持续发展和提高该地区人民的生活质量。最后一个稀有子类是国别 PDB 和 DFI 仅在某个跨国区域开展业务，例如美国的阿尔巴尼亚 - 美国企业基金 (The Albanian-American Enterprise Fund)，其由美国所有，但只在阿尔巴尼亚开展业务。

3. 次国别 PDB 和 DFI：大多数次国别 PDB 和 DFI 将其业务集中在其管辖范围内的次国别区域。然而，在一些不容忽视的案例中，地方政府联手创建了自己的 PDB，并且积极为全国范围内的地方政府服务。

(1) 经营范围在次国别区域：考虑到本辖区自身项目和投资资金的不足，一些地方政府建立了自己的 PDB 和 DFI，并专门服务于地方发展。巴西和越南的地方政府建立了不少次国别 PDB，分别有 19 家和 18 家，这些 PDB 都专注于在当地开展业务。以巴西为例，巴西有不同类型的地方银行。该国是一个联邦，分为多个州，各州大

小、人口结构和收入水平各不相同。大多数巴西的州都拥有符合本报告界定标准的 PDB 和 DFI。例如规模较大的米纳斯吉拉斯州发展银行 (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A., BDMG) 和规模较小的阿马帕州发展局 (Agência de Fomento do Amapá, AFAP)。还有一个例子是由巴西南部地区三个州倡议成立的最南端发展区域银行 (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, BRDE)。¹⁴

大多数次国别 PDB 和 DFI 将其业务集中在其管辖范围内的次国别区域。然而，在一些不容忽视的案例中，地方政府联手创建了自己的 PDB 和 DFI，并且积极为全国范围内的地方政府服务。

(2) 经营范围是在国内：作为一个稀有但有趣的子类别，五个国家的地方政府联合设立了自己的次国别 PDB 和 DFI，但其业务范围涵盖了整个国家，为各地的地方政府提供资金。正如跨国区域内国家将它们的力量聚集在一个多边的区域开发银行中使得其财务上比每个成员都更强大一样，地方政府也可以在全国范围内做同样的事情。我们识别出五家机构属于这一类别：土耳其的市政银行 (İller Bankası)、法国的法国地方署 (Agence France Locale)、瑞典的瑞典市政投资银行 (Kommuninvest)、芬兰的市政投资银行 (Munifin) 和丹麦的市政信贷银行 (KommuneKredit)。

¹⁴ 尽管是该国的官方地理分区，但南部地区不包含任何官方政治行政机构。因此，银行是由不同州的联盟创建的，并且由于这些是次国别的政府实体，因此银行资本的来源被归类为次国别。

表 4 按所有制层级、业务范围划分的 PDB 和 DFI 数量分布

所有制层级	业务范围	数量	占比
多边	国际	8	1.52%
	跨国区域	39	7.40%
小计	-	47	8.92%
国别	国内	290	55.03%
	国际 / 国内	51	9.68%
	国际	23	4.36%
	其它情况	5	0.95%
小计	-	369	70.02%
次国别	次国别区域(省、州)	106	20.11%
	国家	5	0.95%
小计	-	111	21.06%
总计	-	527	100%

(三) 按照 PDB 和 DFI 的规模大小分类

我们按照总资产的规模将 PDB 和 DFI 分为四类：超大型（超过 5000 亿美元）、大型（介于 1000 亿至 5000 亿美元）、中型（介于 200 亿至 1000 亿美元）、小型（介于 5 亿至 200 亿美元）和微小型（小于 5 亿美元）。

尽管我们已成功识别全球 527 家 PDB 和 DFI，但收集关键财务信息（例如其总资产的规模）

仍然是一个挑战。对于那些发布年度活动报告或在其网站上披露年度账目的银行，我们培训了助研团队进行了系统的数据收集。但仍有一定比例的银行没有公布这些信息，或者公布数据的时效性很差。目前在 527 家总样本中，有 449 家银行（85%）的总资产数据可用于分析，我们将在本小节中依据这些数据进行分析。

我们按照总资产的规模将 PDB 和 DFI 分为四类：超大型（超过 5000 亿美元）、大型（介于 1000 亿至 5000 亿美元）、中型（介于 200 亿至 1000 亿美元）、小型（介于 5 亿至 200 亿美元）和微小型（小于 5 亿美元）。¹⁵ 将超大型 PDB 分类出来尤为重要，因为它们的规模在全样本中占比很高，若将其纳入规模分布的分析有可能掩盖了其它

银行分布特征。作为对照，根据标准普尔全球市场情报报告，全球报告资产超过 5000 亿美元的私人银行只有 57 家。

表 5 给出显示了按总资产规模分类的 PDB 和 DFI 的分布。它显示了帕累托法则（或 80-20 法则，即 20% 的因素决定 80% 的结果）是稳健的：

表 5 PDB 和 DFI 按总资产绝对规模分类的分布

总资产大小分类	PDB 和 DFI 数量	数量占比	总资产 (10 亿美元)	资产占比
超大	9	2.00%	12,118.26	64.83%
大	18	4.01%	3,547.29	18.98%
中	47	10.47%	2,195.85	11.75%
小	209	46.55%	803.59	4.30%
微小	166	36.97%	26.40	0.14%
总计	449	100%	18,691.39	100%

表 6 总资产排名前十的 PDB 和 DFI

排名	名称	国家	简称	成立年份	总资产 (10 亿美元)
1	房利美	美国	Fannie Mae	1938	3,503
2	国家开发银行	中国	CDB	1994	2,370
3	房地美	美国	Freddie Mac	1970	2,203
4	农业发展银行	中国	ADBC	1994	1,007
5	法国存托银行	法国	CDC	1816	683
6	中国进出口银行	中国	ChinaExim	1994	656
7	欧洲投资银行	-	EIB	1958	623
8	德国复兴信贷银行	德国	KfW	1948	568
9	意大利存贷款银行	意大利	CDP	1850	504
10	世界银行	-	WB	1944	472

¹⁵ 世界银行的国别开发银行调查研究报告曾将国别开发银行的绝对规模分成超大（超过 1000 亿美元）、大（介于 100 亿至 999 亿美元）、中等（介于 10 亿至 99 亿美元）和小（小于 10 亿美元）这四种规模类别（de Luna-Martinez, 2018）。世界银行的样本约有 55 个，仅是本报告全样本的一个子集。当我们分析全样本的规模分布时发现有必要将超大和微小的 PDB 和 DFI 区分开来，因此我们提出了新的规模分类方法。

少数 (6%) 超大型和大型银行占有 PDB 和 DFI 总资产加总的 84%。更进一步地, 2% 的超大型 PDB 和 DFI 拥有 65% 的总资产。表 6 列出了按照资产规模排名前 10 的 PDB 和 DFI。

PDB 和 DFI 的相对规模大小与其绝对规模大小同等重要。尽管 PDB 和 DFI 的绝对规模不大, 但它们在各自国家或地区的相对权重可能不容小觑。我们用总资产占所在国或地区的国内生产总值 (GDP) 来衡量 PDB 和 DFI 的相对规模。表 7 表明, 尽管许多 PDB 和 DFI 的绝对值非常小, 但相对而言, 它们在各自的国家或地区可能具有相当大的权重。例如瓦努阿图农业发展银行 (Vanuatu Agricultural Development Bank), 其 2019 年总资产规模为 5.8

亿美元, 但由于其国内 GDP 仅为 9.3 亿美元, 因此其相对规模高达 62%。

少数 (6%) 超大型和大型机构占有 PDB 和 DFI 总资产加总的 84%。更进一步地, 2% 的超大型 PDB 和 DFI 拥有 65% 的总资产。尽管近半数的 PDB 和 DFI 的绝对规模较小 (小型占比 29%, 微小型占比 21%), 但是其相对规模不见得一定就小。个别绝对规模较小的 PDB 和 DFI, 其相对规模不容小觑 (总资产规模可以占到 GDP 的 60%)。

表 7 DFI 按绝对规模分类的相对规模统计

绝对规模类别	样本量	均值	标准差	最小值	最大值	中位数
超大	8	14.98%	7.60%	4.60%	25.15%	15.53%
大	13	8.44%	5.78%	2.38%	18.53%	6.91%
中	33	5.34%	5.28%	0.21%	24.44%	3.53%
小	152	2.83%	7.79%	0.03%	62.36%	0.99%
微小	108	2.07%	5.32%	0.00%	42.31%	0.31%

注: 由于缺乏次国别层面的 GDP 数据, 我们在上述分析中排除了次国别 PDB 和 DFI。

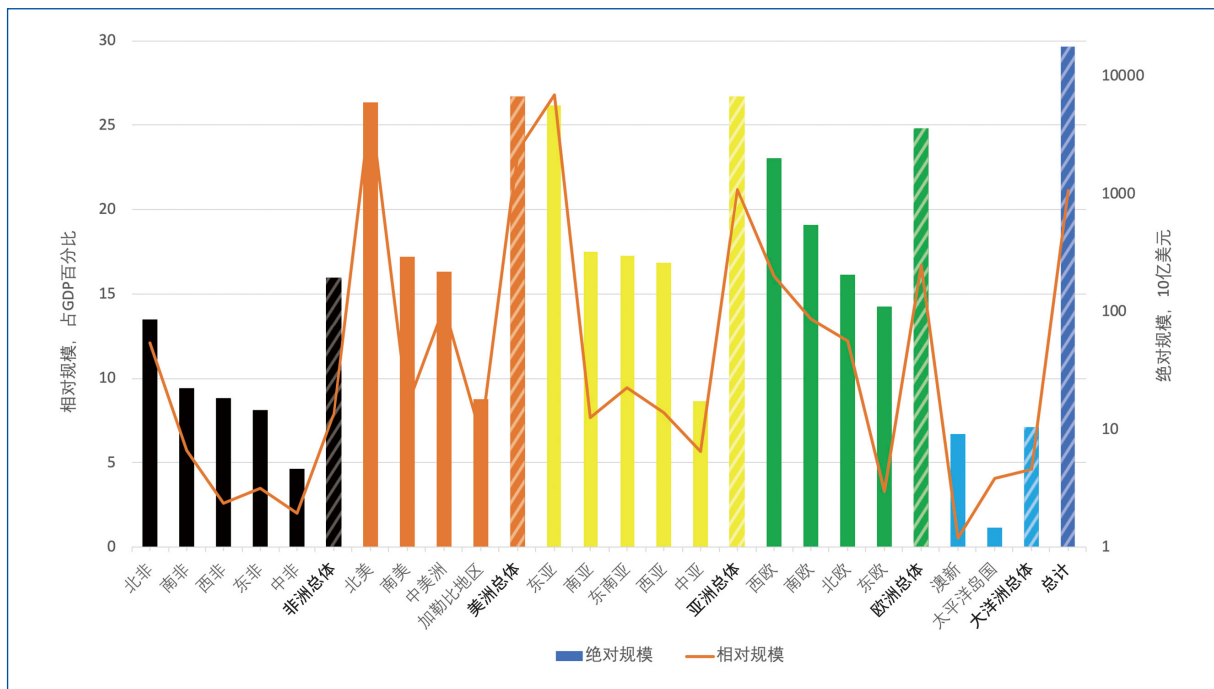
对比总资产分地区的绝对规模与相对规模的分布，纳入超大型 PDB 和 DFI，PDB 和 DFI 的总资产绝对规模和相对规模在北美和东亚地区的分布最为集中，总资产占 GDP 的比例高达四分之一。若排除超大型 PDB 和 DFI，相对权重在中美洲最为显著，占 GDP 的 14%，尽管中美洲的 PDB 和 DFI 的绝对规模与北美和拉丁美洲相当。

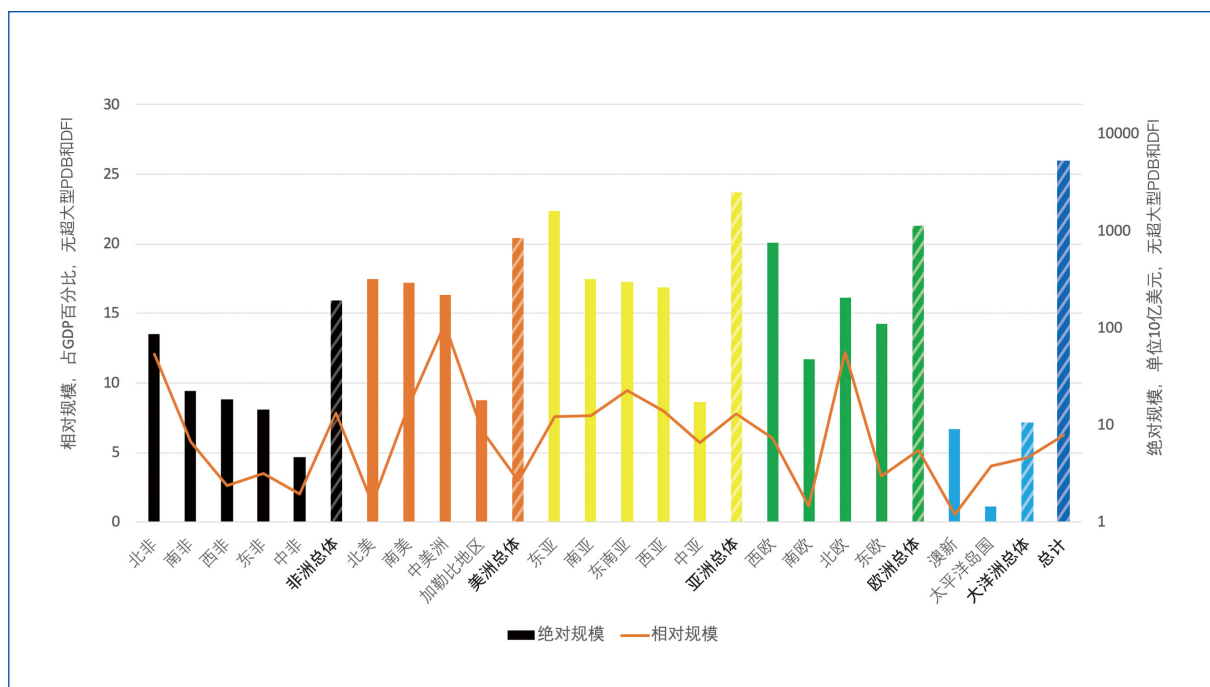
此外，我们将 PDB 和 DFI 的绝对规模与其所

在次区域的相对权重进行比较。为了评估某个区域或次区域 PDB 和 DFI 的相对权重，我们计算该区域或次区域所有 PDB 和 DFI 的总资产总额除以该区域或次区域所有国家的 GDP 总额。

图 4 按区域和次区域比较了 PDB 和 DFI 的经济权重。右轴以条形图表示资产的绝对规模（以对数刻度来应对绝对规模的巨大差异），而左轴则以折线图表示相对权重（总资产占 GDP 的百分比）。首先，我们先将超大型 PDB 和 DFI 纳入分析。即使在美国或中国等大型经济体中纳入了超大型 PDB 和 DFI 后，其 PDB 和 DFI 的总资产占北美和东亚地区 GDP 的比例高达 26% 和 27%。如果我们排除超大型 PDB 和 DFI，情况就会大不相同：

图 4 按地区分类的 PDB 和 DFI 绝对规模和相对规模对比（包含与剔除超大型 PDB 和 DFI）





相对权重在中美洲最为显著，占 GDP 的 14%。尽管中美洲的 PDB 和 DFI 的绝对规模与北美和拉丁美洲相当，但其相对规模远高于后者。另外一个值得注意的发现是：即使非洲大陆是一些最贫穷的国家的聚集地区，但与世界其它地区相比，其绝对和相对权重都很小。相比于金融体系发达的成熟经济体，非洲的金融发展程度较低，而一旦启动了工业化进程后其发展融资的需求将增大，政府所创立的 PDB 和 DFI 可能会有潜力满足该融资需求。将来值得进一步探究非洲大陆 PDB 和 DFI 的绝对规模和相对规模都较小的原因。

与世界其它地区相比，非洲 PDB 和 DFI 的绝对和相对规模都很小。

(四) 按照 PDB 和 DFI 的官方使命分类

按照官方使命分类，我们首先将官方使命分为灵活与否。若灵活，则意味着官方使命不限于特定目标或任务。如果不灵活，我们将根据具体部门或客户进一步分成七类，包括农村和农业发展、促进出口和外贸交易、提供居者有其屋的住房、基础设施融资、为私营部门提供国际融资、地方政府融资以及中小微企业融资。

在本小节中，我们使用官方使命来对 PDB 和 DFI 进行分类。官方使命代表 PDB 和 DFI 受命完

成特定公共政策目标的使命。这些任务通常与实现可持续发展目标 (SDG) 的一项或多项融资需求有关，而私营商业银行或资本市场不愿意或无法为此类融资需求提供资金。

我们首先将官方使命分为灵活与否。若灵活，则意味着官方使命不限于特定目标或任务。如果不灵活，我们将根据具体部门或客户进一步分类，包括农村和农业发展、促进出口和外贸交易、实现居者有其屋的住房融资、基础设施融资、为私营部门提供国际融资、地方政府融资以及中小微企业融资。这八类官方使命详解如下：

- **综合发展 (FLEX)**：具有灵活发展任务的 PDB 和 DFI 的任务是支持社会、经济和环境发展，而不会将其使命局限于特定部门或客户。这种类型的 PDB 通常非常大。代表案例包括中国的国家开发银行、德国的德国复兴信贷银行以及众多多边开发银行。

- **农村和农业发展 (AGRI)**：这类 PDB 是指农业发展银行或金融机构，具有支持农业产业的特定任务，通常主要关注小规模家庭农业。由于农业肯定是关键部门，而农产品价格波动较大，农民收入相对较低，因此为了解决此类的市场失灵，设立专注于农村和农业发展使命的 PDB 和 DFI 变得十分有必要。此类 PDB 总资产规模大到总资产达 1 万亿美元的中国农业发展银行，小到秘鲁的 Banco Agropecuario，总资产规模规模达 9600 万美元。

- **促进出口和对外贸易 (EXIM)**：进出口银行使用信用证、无追索权的融资、出口保理等金融工具来促进贸易。目前约有 40 个国家建立了进出口银行。

- **实现居者有其屋的住房融资 (HOUS)**：这种类型的 PDB 和 DFI 旨在实现居者有其屋的目标，最常见的是为贫困人口提供资金使其能住得起房。为了实现该目标，PDB 和 DFI 既可以在一级市场开展传统的抵押贷款业务，也可以在抵押证券和资产证券为主的二级市场利用金融工具来促进抵押市场的流动性。两家超大型银行房地美和房利美属于后一类，总资产规模分别为 3.5 万亿美元和 2.2 万亿美元。详见专栏六对这两家机构的分析。

- **基础设施 (INFRA)**：基础设施融资往往具有长期、大规模和高度不确定性的特点，而商业银行和私人资本不愿意或无法填补基础设施融资形成的缺口，因此政府会设立专门的 PDB 和 DFI 填补这一缺口。典型案例是亚洲基础设施投资银行 (AIIB) 和印度尼西亚的基础设施公司 (PT Sarana Multi Infrastrukt, PT SMI)。

- **为私营部门提供国际融资 (INTER)**：这类 PDB 和 DFI 专门为私营或公共公司（以市场化方式进行管理）提供融资，而非面向主权政府。一个典型的例子是世界银行集团的国际金融公司 (IFC)，另外尤其典型的是在欧洲国家，已经建立了一个强大的 DFI 网络，以支持海外私营部门或引导本国投资者到新兴经济体和低收入经济体进行投资。

- **地方政府 (LOCAL)**：考虑到大都市的重要性日益增加，以及城市在提供基础设施、交通、住房、就业和体面生活方面的作用，有必要识别专门为地方政府服务的 PDB 和 DFI。与中央政府相比，地方政府在为基础教育和市政公用事业等关键部门筹集资金方面通常面临更多挑战。一些政府已经建立了专门的金融机构来为省、州、市等地方政府

提供资金。此类典型的 PDB 和 DFI 包括土耳其、丹麦的 KommuneKredit、约旦的城市和村庄发展银行。

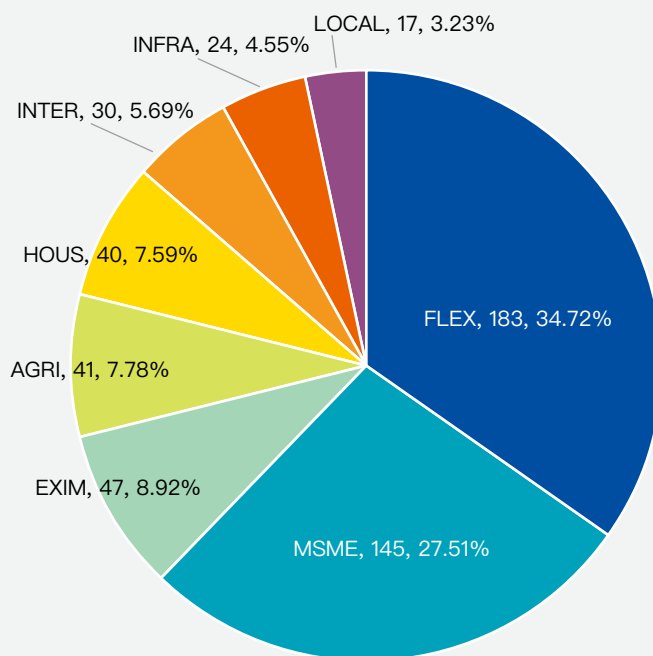
- **中小微企业 (MSME):** 这类 PDB 和 DFI 致力于为微型和中小企业提供融资。典型案例包括法国投资银行 (BPI)、加拿大实业发展银行 (Business Development Bank of Canada)、韩国中小企业银行 (Industrial Bank of Korea) 等机构。

图 5 显示了按官方使命分类的 PDB 和 DFI 的数量分布。具有 FLEX 使命的 PDB 和 DFI 是主要类型，占 35%。就单一使命的 PDB 和 DFI 而言，

MSME 使命最多，占 28%，其次是 EXIM(9%)、AGRI(8%)、HOUS(8%)、INTER(6%)、INFRA(5%) 和 LOCAL(3%)。由于中小企业是经济的支柱，因此以 MSME 为使命的 PDB 和 DFI 占比较高。

大部分的 PDB 和 DFI 以综合发展 (35%) 为使命；在单一使命中，以中小微企业融资 (28%) 为使命的占比最高。

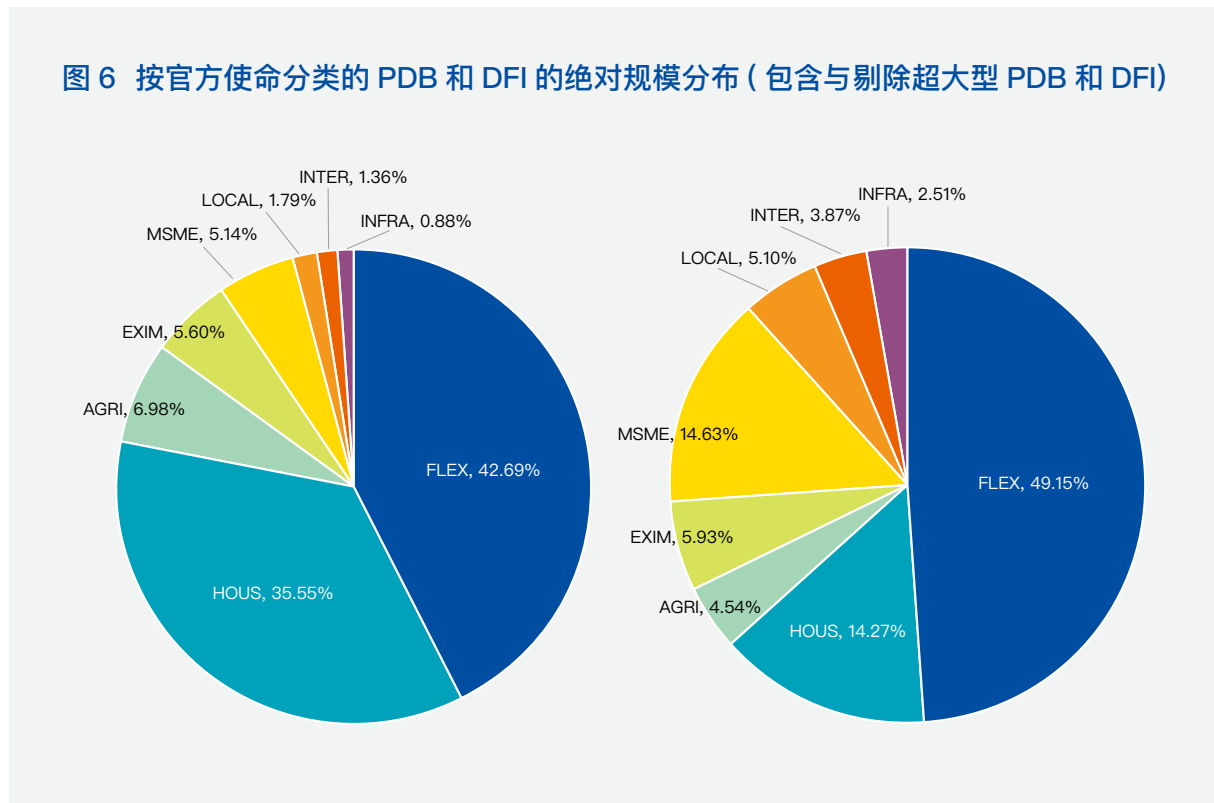
图 5 按官方使命分类的 PDB 和 DFI 数量分布



然而，如果考虑到总资产，MSME 和 HOUSE 的 PDB 和 DFI 的相对权重发生了显著变化（详见图 6），前者的占比从 28% 下降到 5%，后者从 8% 上升到 36%。鉴于纳入超大型 PDB 和 DFI 计算可能产生掩盖了其它银行按照使命的资产分布

情况，我们将超大型 PDB 和 DFI 排除在外做了进一步分析。结果显示，住房仍占 14%，高于其数量占比的 8%。这表明以 HOUS 为使命的 PDB 和 DFI 的平均总资产可能较大。

图 6 按官方使命分类的 PDB 和 DFI 的绝对规模分布（包含与剔除超大型 PDB 和 DFI）



平均而言，以住房融资为使命的 PDB 和 DFI 的总资产最大，而以基建、为民营企业提供国际融资和中小微企业融资为使命的 PDB 和 DFI 的总资产规模不大。

此外，我们想分析总资产的规模是否因不同的使命而有所不同。表 8 显示，平均而言，以

HOUS 为使命的 PDB 和 DFI 的总资产最大，而以 INFRA、INTER 和 MSME 为使命的 PDB 和 DFI 的总资产规模不大，仅占以 HOUS 的 PDB 和 DFI 的规模的 5%。另一个有趣的发现是，以 INFRA、INTER 和 MSME 为使命的 PDB 和 DFI 内部规模的差异性小，而以 HOUS、FLEX 和 AGRI 为使命的 PDB 和 DFI 内部规模的差异较大。

表 8 PDB 和 DFI 按官方使命和总资产规模分类的基本统计

		官方使命							
		FLEX	AGRI	EXIM	HOUS	INFRA	INTER	LOCAL	MSME
总资产规模的描述性统计	样本量	157	34	43	35	18	28	15	119
	均值	50.82	38.37	24.33	189.86	9.16	9.09	22.34	8.08
	最小值	0.002	0.019	0.060	0.048	0.021	0.017	0.005	0.002
	最大值	2,370.31	1,006.53	656.38	3,503.32	50.75	99.26	83.97	275.53
	标准差	215.86	172.59	99.89	686.03	16.86	22.73	27.23	32.86
	中位数	1.41	1.20	3.42	5.32	0.96	1.32	4.89	0.54
按绝对规模大小分类的 PDB 和 DFI 数量	超大	5	1	1	2	0	0	0	0
	大	12	1	0	3	0	0	0	2
	中	13	2	6	5	4	2	6	9
	小	66	18	27	16	6	20	6	50
	微小	61	12	9	9	8	6	3	58

注：均值等统计值单位均为 10 亿美元。

专栏六：房地美和房利美简介

房利美 (Fannie Mae) 和房地美 (Freddie Mac) 全称分别为，联邦国民抵押贷款协会和联邦住宅贷款抵押公司。房利美的成立追溯到上世纪 30 年代，大萧条后住房市场的贷款机构不敢提供贷款。作为罗斯福总统新政的一部分，美国于 1938 年设立联邦国民抵押协会（即“房利美”）。成立的目的是用联邦政府的钱向地方银行提供帮助，启动抵押贷款市场，以实现居者有其房的目标。后来在上世纪 60 年代，由于越

战给联邦政府财务造成的巨大压力，房利美被私有化改制，开始以政府资助机构 (Government Sponsored Enterprise, GSE) 的身份运作。为了避免垄断导致的不公平竞争，1970 年美国国会立法成立第二家 GSE 公司，也就是房地美。受美国次贷危机的影响，美国房地产抵押贷款巨头房利美和房地美于 2008 年身陷亏损困境。美国政府 2008 年 9 月宣布，从即日起接管陷入困境的房利美和房地美，向其注资。

虽然房利美和房地美不是通常意义上的开发银行，因为它们并未直接提供贷款或发展融资，但是房利美和房地美都满足我们关于 PDB 和 DFI 的五条界定标准。首先，它们都是单独实体机构，拥有单独的法人资格，专门的人员配置，单独的财务报表，以及不以短期的特定目标而设定。其次，它们的主要金融产品和服务是有偿性的金融工具，虽然它们主要在二级市场上运作。第三，它们的资金来源主要依赖

政府担保发行债券。第四，它们成立之初就积极主动的履行居者有其屋的公共政策使命。最后，政府当前是其控股股东，对其机构战略定位起到掌舵作用。

此外，值得一提的是，在美国国内，关于房利美和房地美私有化的讨论越来越多，一旦私有化进入实质性阶段，且政府不再对其机构战略定位有实质性的掌舵，那么未来它们可能会从我们的数据库中剔除。

（五）国别开发银行按照收入水平分类

从每个国家 PDB 和 DFI 的平均数量来看，低收入国家有 0.8 家 PDB 和 DFI，中低收入国家有 2.4 家，中高收入国家有 2.0 家，高收入国家有 1.9 家。低收入国家所拥有的平均 PDB 和 DFI 的数量最小。

在本小节中，我们分析了来自不同收入水平国家的国别 PDB 和 DFI 在官方使命、资产规模等方面是否呈现出典型的分布特征。这里我们采用世界银行的收入水平分类将国家分为四类：高收入国家 (HICs)、中高收入国家 (UMICs)、中低收入国家 (LMICs) 和低收入国家 (LICs)。

表 9 显示，无论哪种收入水平，大多数国家都建立了 PDB 和 DFI。从每个国家 PDB 和 DFI

的平均数量来看，低收入国家有 0.8 家 PDB 和 DFI，中低收入国家有 2.4 家，中高收入国家有 2.0 家，高收入国家有 1.9 家。低收入国家所拥有的平均 PDB 和 DFI 的数量最小，29 个低收入国家中仅拥有 18 个 PDB 和 DFI。这可能意味着这些国家严重依赖捐助国或多边的援助机构而非本国或本地区的 PDB 和 DFI 来谋求发展。就不同收入水平的国家 PDB 和 DFI 的权重而言，如果将超大型 PDB 和 DFI 纳入分析，高收入和中高收入国家的 PDB 和 DFI 的权重高达近 20%，显著高于其它收入水平的国家；但若将超大型 PDB 和 DFI 剔除，中低收入国家的 PDB 和 DFI 的权重最高，占 GDP 的比重约为 7%。

所有超大型和大型的国别 PDB 和 DFI 都来自高收入国家和中高收入国家，而低收入国家只有小型和微型的 PDB 和 DFI。

表 9 按收入水平分类的国别 PDB 和 DFI

收入水平	国家数量	观测到有 PDB 和 DFI 的国家数量	观测到有 PDB 和 DFI 的国家数量占比	国别 PDB 和 DFI 数量	每个国家国别 PDB 和 DFI 的平均数量	占 GDP 比重, 含超大型 PDB 和 DFI	占 GDP 比重, 无超大型 PDB 和 DFI
高	62	50	80.6%	122	2.0	19.6%	5.8%
中高	55	41	74.5%	108	2.0	19.2%	3.4%
中低	49	41	83.7%	116	2.4	6.7%	6.7%
低	29	18	62.1%	23	0.8	2.0%	5.8%
总计	195	150	76.9%	369	1.9	18.5%	5.1%

表 10 按总资产绝对规模分类下国别 (按收入水平分类) 和多边 PDB 和 DFI 的数量分布

绝对规模的类别	按收入水平								多边	
	高		中高		中低		低			
超大	5	4.10%	3	2.78%	0	0.00%	0	0.00%	1	2.13%
大	12	9.84%	1	0.93%	0	0.00%	0	0.00%	3	6.38%
中	16	13.11%	12	11.11%	5	4.31%	0	0.00%	8	17.02%
小	51	41.80%	56	51.85%	41	35.34%	4	17.39%	27	57.45%
微小	26	21.31%	29	26.85%	47	40.52%	6	26.09%	6	12.77%
未披露	12	9.84%	7	6.48%	23	19.83%	13	56.52%	2	4.26%
总计	122	100%	108	100%	116	100%	23	100%	47	100%

表 10 显示，所有超大型和大型的国别 PDB 和 DFI 都来自高收入国家和中高收入国家，而低收入国家只有小型和微型的 PDB 和 DFI。值得注意的是，来自低收入国家的国别 PDB 和 DFI 超过一半没有披露总资产数据。它们的资产规模极有可能很小。

以为私营部门提供国际融资为使命的国别 PDB 和 DFI 都来自高收入国家，背后的原因可能是高收入国家的资本充裕，但是投资新兴经济体和发展中国家面临着较大的不确定性和高风险，因而高收入国家政府建立专门性的以为私营部门提供国际融资为使命的 PDB 和 DFI，以克服先行者挑战。

表 11 显示，以 INTER 为使命的国别 PDB 和 DFI 都来自高收入国家，背后的原因可能是高收入国家的资本充裕，但是投资新兴经济体和发展中国家面临着较大的不确定性和高风险，因而高收入国家政府建立专门以 INTER 为使命的 PDB 和 DFI，以克服先行者挑战。相反，在高收入水平的国家，以 AGRI 为使命的 PDB 和 DFI 相对很少。这可能是因为它拥有完善的合作银行体系、小型农业的缓慢消失，以及私营银行有能力直接为大农业提供融资支持。在低收入国家，半数以上国别 PDB 和 DFI 拥有灵活的使命，这可能是因为在发展早期存在诸多的市场失灵且市场失灵的属性也随着发展

而不断变化。未来我们可以进一步搜集在实际运作中这些综合使命的 PDB 和 DFI 所致力行业领域或客户类型。

在低收入国家，半数以上国别 PDB 和 DFI 拥有灵活的使命，这可能是因为在发展早期存在诸多的市场失灵且市场失灵的属性也随着发展而不断变化。

以 MSME 为使命的国别 PDB 和 DFI 均匀分布在高收入国家、中高收入国家和中低收入国家之间，因为 MSME 是国民经济的命脉，支持 MSME 对于任何一个地区或国家都很重要。以 INFRA 为重点的国家 PDB 和 DFI 更集中在中低收入国家。随着各国在迈向更高发展阶段是面临不同的挑战，未来值得研究的是不同发展阶段国家的 PDB 和 DFI 的使命定位如何与时俱进。

以中小微企业为使命的国别 PDB 和 DFI 均匀分布在高收入国家、中高收入国家和中低收入国家之间，因为中小微企业是国民经济的命脉，支持中小微企业对于任何一个地区或国家都很重要。

表 11 按照收入水平和官方使命分类的国别 PDB 和 DFI 数量分布

分类	收入水平								多边	
	高		中高		中低		低			
FLEX	30	24.6%	36	33.3%	37	31.9%	13	56.5%	21	44.7%
AGRI	4	3.3%	15	13.9%	16	13.8%	5	21.7%	1	2.1%
EXIM	21	17.2%	12	11.1%	8	6.9%	1	4.3%	5	10.6%
HOUS	14	11.5%	13	12.0%	10	8.6%	1	4.3%	1	2.1%
INFRA	1	0.8%	2	1.9%	9	7.8%	0	0.0%	4	8.5%
INTER	17	13.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13	27.7%
LOCAL	4	3.3%	4	3.7%	3	2.6%	0	0.0%	0	0.0%
MSME	31	25.4%	26	24.1%	33	28.4%	3	13.0%	2	4.3%
总计	122	100.00%	108	100.00%	116	100.00%	23	100.00%	47	100.00%

五、结论

我们的报告精进了北京大学新结构经济学研究院的首发新结构经济学发展融资报告关于 PDB 和 DFI 的界定标准。完善后的界定标准包括了五个标准：(1) 拥有单独的法人资格、专门的人员配置、单独的财务报表，以及不以短期特定目标而设立的单独实体机构；(2) 以有偿性的金融工具为主要的金融产品和服务，而非仅提供赠款；(3) 资金来源不仅仅依赖于定期的财政转移支付；(4) 积极主动地履行公共政策使命；(5) 政府掌舵其机构战略定位。上述关于界定标准的分析有助于我们把握住 PDB 和 DFI 的本质属性，将其与其它类似的制度安排如援助机构、政府信贷项目以及肩负一定公共政策功能的国有商业银行区分开来。

在甄别全球范围内 PDB 和 DFI 的基础上，我

们进而按照股权结构（何人拥有）、业务范围（在何地开展业务）、规模大小（资产规模的大小如何）、官方使命（从事何种目标）和所在国的收入水平（仅针对国别层面的 PDB 和 DFI）等对其进行分类。这有助于我们深入了解 PDB 和 DFI 大家族内部的多样性。

展望未来，我们将定期应用五个界定标准来甄别全球范围内的 PDB 和 DFI，以便更新名单，纳入新的 PDB 和 DFI，剔除商业化改制或消亡的机构。同时，我们也将采用人工搜集、数字技术和专家鉴定等多种方法相结合来系统搜集所有 PDB 和 DFI 公开可得的基础财务指标等定量数据。我们希望通过上述坚持不懈的数据库建设的努力，为严谨的学术与政策研究奠定坚实的基础。

参考文献

- 01 Cameron, Rondo E. 1953. "The Crédit Mobilier and the Economic Development of Europe." *Journal of Political Economy* 61, no. 6: 461-88.
- 02 Collister, Keith R. 2007. *A New Approach to Development Banking in Jamaica* ECLAC, Chile: Development Studies Unit Economic Development Division Santiago.
- 03 de Luna-Martínez, José, and Carlos Leonardo Vicente. 2012. "Global Survey of Development Banks." *Policy Research* working paper, no. WPS 5969 Washington, D.C.: World Bank Group.
- 04 Diamond, William. 1957. *Development Banks: The Economic Development Institute*, International Bank for Reconstruction and Development. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- 05 Diamond, William. 1965. "Development Finance Companies." *Fund and Bank Review* 2, no. 2: 97.
- 06 Diamond, William, eds. 1968. *Development Finance Companies: Aspects of Policy and Operation*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- 07 Diamond, William, and Ravi Gulhati. 1973. "World Bank's Experience with Development Finance Companies." *Economic and Political Weekly* 8, no. 23: M47+M49-M56.
- 08 Diamond, William. 1974. "Appraising Development Banks." *Finance and Development* Vol 11, no. 2: 17-19.
- 09 Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- 10 La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. "Government Ownership of Banks." *The Journal of Finance* 57: 265-301. <https://doi.org/10.1111/1540-6261.00422>
- 11 Lucas, Deborah. 2012. "Valuation of Government Policies and Projects." *Annual Review of Financial Economics* 4, no. 1: 39-58.
- 12 Lucas, Deborah. 2014. "Evaluating the Cost of Government Credit Support: The OECD Context." *Economic Policy* 29: 553-597.

- 13 Scott, Simon. 2017. "The Grant Element Method of Measuring the Concessionality of Loans and Debt Relief." *OECD Development Center Working Paper No. 339*.
- 14 Xu, Jiajun, and Richard Carey. 2014. "China's Development Finance: What Issues for Reporting and Monitoring Systems?" *IDS Bulletin* 45:102–111, <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12096>.
- 15 Xu, Jiajun, and Richard Carey. 2015. "Post-2015 Global Governance of Official Development Finance: Harnessing the Renaissance of Public Entrepreneurship." *Journal of International Development* 27, no. 6: 856–880, <https://doi.org/10.1002/jid.3120>.
- 16 Xu, Jiajun, Xiaomeng Ren, and Xinyue Wu. 2019. "Mapping Development Finance Institutions Worldwide: Definitions, Rationales, and Varieties." *New Structural Economics Development Financing Report No.1*, <https://www.nse.pku.edu.cn/docs/20190530090006692126.pdf>.



北京大学新结构经济学研究院
Institute of New Structural Economics



地址：北京市海淀区 颐和园路5号 北京大学

邮箱：nsedfi@nsd.pku.edu.cn

网址：<http://www.nse.pku.edu.cn/>