

什么是公共性发展金融机构? ——界定标准、特征事实与发展趋势

徐佳君 雷吉斯·马罗唐
茹新顺 任晓猛 吴昕月*

摘要: 公共性发展金融机构 (public development financial institutions, PDFIs) 正在全球范围内复兴, 然而数据匮乏制约了学术研究。为填补数据空白, 本文给出 PDFIs 的界定标准: 单独的实体机构、以有偿性金融工具为主要产品和服务、资金来源不仅仅依赖于定期的财政拨款、积极主动以实现公共政策为导向、政府掌舵机构战略定位。本文甄别出全球范围内符合界定标准的 PDFIs 机构名录, 搜集了微观数据, 搭建了全球首个 PDFIs 数据库, 为原创的学术与政策研究奠定了基础。

关键词: 公共性发展金融; 公共性发展金融机构; 公共性发展金融机构数据库

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2023.06.19

一、引言

公共性发展金融机构 (public development financial institutions, PDFIs)^① 正在全球范围内复兴 (徐佳君等, 2019, 2021)。PDFIs 是由政府创立、以实现公共政策为使命的

* 徐佳君, 北京大学国家发展研究院、北京大学新结构经济学研究院; 雷吉斯·马罗唐 (Régis Marodon), 法国开发署; 茹新顺, 山东大学数学学院; 任晓猛, 浙江大学区域协调发展研究中心、中国西部发展研究院; 吴昕月, 北京大学新结构经济学研究院。通信作者及地址: 徐佳君, 北京市海淀区颐和园路 5 号朗润园 165 号, 100871; 电话: (010) 62756843; E-mail: jiajunxu@nsd.pku.edu.cn。感谢精通会计、金融以及阿拉伯语、英语、法语、葡萄牙语和西班牙语等语种的数十位助研同学的努力, 他们系统搜集了第一手的数据。我们从同行评审的建设性反馈意见中获益匪浅, 同行评审的各位专家学者 (按照姓氏的英文字母顺序排序) 包括: 亚洲基础设施投资银行首席经济学家、伦敦经济学院全球事务研究所首任主任、欧洲复兴开发银行前首席经济学家 Erik Berglof 教授; 经济合作与发展组织发展合作部前主任 Richard Carey; 阿根廷科尔多瓦国立大学 Alfredo Schclarek Curutchet 副教授; 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; 波士顿大学全球发展政策中心 Kevin Gallagher 教授和 Xinyue Ma; 麻省理工学院斯隆管理学院斯隆杰出金融学教授 Deborah Lucas; 日内瓦国际与发展研究高等研究院 Ugo Panizza 教授; 亚太发展金融机构协会秘书长 Otavio Peralta; 国际货币基金组织财政事务部副主管 Alexander F. Tieman 博士。同时, 我们研究团队也非常感谢林毅夫教授、王可第博士、谌文博士和新结构经济学研究所其他同事的支持和反馈建议。该项目得到来自北京大学管理科学数据中心-国家自然科学基金 (2017KEY06)、国家社会科学基金 (17BJL124)、国家自然科学基金资助项目 (72141301)、福特基金会 (128664, 135168, 139355)、国际发展金融俱乐部、中国国家高端智库研究基金的资助, 在此表示诚挚的感谢。

① 国内外学术界和政策界关于政府创立以实现公共政策为目标的金融机构尚未形成共识性的术语, 常见的称谓包括开发性金融机构、政策性银行、振兴银行、公共开发银行等。为了遴选出合适的术语来指代这一研究领域, 我们按照重要性的大小提出如下的甄选原则: 第一, 坚持科学性, 充分体现研究对象的本质属性, 以界定其“是什么”和“不是什么”, 理清研究对象的边界; 第二, 确保稳定性, 兼顾现在与未来, 至少在学术研究领域有长期的适用性, 不宜轻易更改; 第三, 立足中国, 引领国际学术研究方向, 希望所选择的术语既能有效总结凝练中国发展实践, 又可以在国际上获得相关领域学者及政策制定者的共鸣; 第四, 避免歧义, 易于被各方所接受或认可。

公共金融机构。第二次世界大战后 PDFIs 在各国如雨后春笋般成立，除了满足发达国家战后重建需求，众多亚非拉发展中国家获得民族解放和国家独立，迫切期盼实现工业化，也宣告成立国别 PDFIs；但是政府过度干预导致资源错配、逾期债务高垒和腐败丛生。20世纪80年代在强调自由市场的新自由主义的思潮下，公共金融机构的作用遭到极大质疑甚至否定。发展中国家纷纷启动了 PDFIs 的私有化进程，有些 PDFIs 被迫关闭、清算、被并购到商业银行。但实践表明私有化并非解决长期融资问题的妙药。商业银行和资本市场受制于追求短期绩效和利润最大化，不愿投资到风险大、周期长的项目。与此同时，官方发展援助也转而投向医疗、卫生、基础教育等社会部门，削减了对基建的融资。发展中国家面临越来越大的基础设施融资缺口。为了摆脱长期融资紧缺的困境以及应对气候变化可持续发展的挑战，PDFIs 的战略作用再度被重视（徐佳君，2017a）。

与 PDFIs 的全球复兴形成鲜明对比的是，鲜有学术研究^①系统回答以下基本问题：第一，PDFIs 的本质属性是什么；第二，政府为什么建立专门的 PDFIs 来解决市场失灵，而非委托或鼓励现有国有商业银行来承担该使命；第三，其使命定位如何随着不同发展阶段实体经济的融资需求而做出调整；第四，为何历史上有的 PDFIs 达成了发展绩效，而有的却以失败告终；第五，针对 PDFIs 的有效金融监管框架是什么，其是否应遵循监管商业银行的巴塞尔协议；第六，如何做好制度设计以更好地发挥其发展潜力。然而，当前学术界尚未甄别出 PDFIs 的完整名录，更未系统搜集其运营和绩效数据。数据匮乏已成为学术研究瓶颈。

为填补数据空白，本文首次在学理上回答“什么是 PDFIs”这一基础性问题，给出界定标准，并系统甄别出全球范围内符合界定标准的机构名录。当前学术界和政策界关于 PDFIs 的界定尚未形成共识，系统甄别名录清单并呈现其特征事实的努力更是凤毛麟角。由此，我们给出了五个层层递进的界定标准：（1）单独的实体机构；（2）以有偿性的金融工具作为主要产品和服务；（3）主要资金来源不仅仅依赖于定期的财政拨款；（4）积

为了促成国内学术界和实务界达成研究领域术语选择的初步共识，我们征求了代表性学者和实践专家关于术语甄选原则以及每个可选术语的利与弊的反馈意见。经过充分磋商，我们提议使用“公共性发展金融”（public development finance, PDF）来指代我们的研究领域，使用“公共性发展金融机构”（public development financial institutions, PDFIs）来指代我们数据库所致力于甄别的机构。理据如下：这一术语兼具科学性与稳定性，有望实现我国学者在国际上引领该研究领域的学术研究和政策对话。

“公共性”揭示了其在使命定位和组织架构方面的核心特征，即积极主动的公共政策导向，政府掌舵其机构战略定位。“金融”点明了其作为金融机构的基本特征，即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，资金来源不仅仅依赖于定期的财政转移支付。这有助于将 PDFIs 同如下制度安排区分开来：追求利润最大化的商业性金融机构、民间自下而上发起的以实现发展目标为定位的小额信贷机构、提供赠款的基金会、履行公共政策但通常不以提供有偿性金融工具为主要产品和服务的中央银行、依赖定期政府财政转移支付的援助机构。

进而，“发展”是一个常为新的具有学科内涵的概念，呼应了我国以高质量发展作为全面建设社会主义现代化国家的首要任务，以及国际上联合国以可持续发展目标作为涵盖经济、社会和环境等适用于不同发展阶段的国家的综合性发展目标。同时，在实质层面，并非所有的 PDFIs 都可以实现发展实效，这有助于激发学界深入研究何种条件下政府主导成立且以积极主动实现公共政策为使命的 PDFIs 可以实现发展实效。此外，需要点明的是，术语中的“发展”一词并不否认商业性金融或合作性金融在适当的条件下也可以助力实现发展实效。

① 关于英文文献的探索性和开拓性研究，详见 Cameron (1953)、Chen (2020)、De Aghion (1999)、Gong et al. (2023)、Griffith-Jones and Ocampo (2018)、Griffith-Jones et al. (2023)、Hainz and Kleimeier (2012)、Hu et al. (2022)、Inoue et al. (2013)、Jiang et al. (2023)、Jouanjean et al. (2015)、Massa et al. (2016)、Lazzarini et al. (2015)、Ru (2018)、Odedokun (1996)、Schclarek et al. (2022)、Schclarek and Xu (2022)、Xu and Carey (2014, 2015)、Xu and Gallagher (2022)。关于中文文献的开拓性研究，详见白钦先 (1998)、白钦先 (2008)、白钦先和曲昭光 (1993)、白钦先等 (2006)、陈元 (2010, 2013)、国家开发银行-人民大学联合课题组 (2006)、贾康 (2010)、李志辉和黎维彬 (2010)、王伟 (2017)、肖艳旻 (2014)、徐佳君 (2017a, 2017b)。

极主动的公共政策导向；（5）政府掌舵其机构战略定位。在系统甄别名录的基础上，我们搜集了关于成立年份、官方使命、股权结构、业务地域范围、资产规模等银行层面的微观数据，搭建起全球首个 PDFIs 数据库^①，为原创的学术与政策研究奠定基础（Xu et al., 2021）。

本文其他章节安排如下：第二部分回顾了已有研究；第三部分详细阐述了 PDFIs 的五大界定标准，从学理上回答“PDFIs 是什么，不是什么”这一基石问题，点明本文原创性贡献；第四部分基于全球范围内 520 多家 PDFIs 微观层面的数据，展现其基本特征事实和发展趋势；最后总结了核心发现以及未来数据库建设的努力方向。

二、文献综述

当前学界和政策界关于 PDFIs 的界定尚未形成共识，主要原因在于此类公共金融机
构的内部异质性很大，导致了“盲人摸象”的结果。

（一）学界和政策界关于 PDFIs 的定义评析

由于 PDFIs 在所有权、使命定位、资金来源、金融工具、治理结构、监管政策等方面存在较大差异，学界通常基于学术文章的研究议题给出一个关于 PDFIs 的工作定义，而政策界也往往会依据特定的实践经验来总结概括 PDFIs 的某些特征（附录 I 枚举了学术者与政策界关于 PDFIs 的不同定义）^②。关于使命定位，Diamond (1957) 强调为私营部门提供资金支持，De Aghion (1999) 倾重于为工业提供长期资本，Odedokun (1996) 将 PDFIs 界定为履行政府定向信贷 (directed credit) 政策的手段，Lazzarini et al. (2015) 限定于支持地方实业发展，Hainz and Kleimeier (2012) 强调 PDFIs 在化解政治风险方面的作用，Fernández-Arias et al. (2020) 凸显促进生产力的提升。关于政府的作用，Brei and Schclarek (2018) 强调政府所有的重要性，Ferraz (2017) 突出国家控制的必要性，而 Diamond (1957) 却认为某些 PDFIs 是私营甚至外资所有。关于资金来源，Brei and Schclarek (2018) 限定其不吸收存款，而亚太发展金融机构协会的成员囊括了吸储的公共金融机构。由此可见，现有的工作定义有失偏颇，或彼此冲突，缺乏一以贯之的界定准则。

（二）关于名单甄别的已有尝试及其局限性

共识性定义的缺失在一定程度上导致能够系统甄别出全球范围内 PDFIs 完整名录的工作少之又少。Diamond (1957) 将开发银行狭义界定为“一个资助和促进私营企业发展的机构”，在其报告的附录里列举了不足 100 家专注为私营部门提供融资和融智支持的开发银行。Bruck (1998) 曾提及全球有超过 550 家开发银行，包括 32 家多边开发银行和 520 家国别开发银行，但其文章既未给出清晰的界定标准，也没有提供一个完整的名录。Musacchio and Lazzarini (2014) 基于世界发展金融机构协会以及欧

① 详见北京大学新结构经济学研究院、法国开发署：公共性发展金融机构数据库，<http://www.dfidatabase.pku.edu.cn/zh/>，访问时间：2023 年 11 月 20 日。

② 限于篇幅，附录未在正文报告，感兴趣的读者可在《经济学》(季刊)官网 (<https://ceq.ccer.pku.edu.cn>) 下载。

洲发展金融机构协会的成员列表，将全球范围内的开发银行分成四个子类，共统计出 288 家机构。

以机构自身定位和身份认同为准进行判定看似简便，却会导致判断过于武断和主观。有的机构存在双重身份认同，比如既是发展金融机构协会的成员，同时又认同为商业银行属性。此外，并非所有的 PDFIs 都选择加入国际上的发展金融机构协会。因此，鉴于采用自我认同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仅作为提示性信息，而不将其作为界定标准。

(三) 关于 PDB 和 DFI 特征事实的已有研究

由于此前尚未开发完整名单，已有研究仅针对全球部分 PDFIs 梳理了一些初步的特征事实。Gallagher and Kring (2017) 提及国别 PDFIs 的总资产高达 4.8 万亿美元，是所有多边 PDFIs 的 4 倍。他们还发现全球排名前十的最大的国别 PDFIs 的总资产超过所有国别 PDFIs 的 70%。世界银行的研究人员分别于 2012 年和 2017 年通过世界发展金融机构协会采取自愿原则向其国别 PDFIs 的成员（约有 280 家机构）发放调查问卷，分别收回了 90 份和 64 份有效问卷 (de Luna-Martínez, et al., 2012; de Luna-Martínez, et al., 2018)。以下是基于其最新的报告的发现：按照世界银行的收入水平划分标准，78% 的国别 PDFIs 来自中等收入经济体，19% 来自高收入经济体，3% 来自低收入经济体。在地区分布上，21% 位于非洲，亚洲占 30%，欧洲占 25%，拉丁美洲和加勒比海地区占 19%，中东占 5%，在所有制方面，85% 由政府完全所有，10% 由私营资本占小股，5% 完全由私营资本控股；在官方使命方面，51% 的国别 PDFIs 拥有综合业务使命，其余业务领域有所侧重，降序排列分别为中小企业、基建、农业、国际贸易、地方政府、住房。由于这两次调查都是采取国别 PDFIs 自愿提供数据的方式，其样本选择可能存在系统性偏误，而本文采用 PDFIs 的全样本数据做基本特征事实的分析，可展现其全貌。

三、关于 PDFIs 的界定标准

PDFIs 界于政府与市场之间：若将所有金融机构按照政府介入程度由高到低从左到右排成光谱，那么位于光谱最左端是由政府机构或部委管理的信贷项目；位于光谱最右端的是旨在实现利润最大化的商业银行、风险投资公司和股权投资基金等金融机构；PDFIs 则位于政府和市场的交汇处，位于光谱的中间，用市场的方式去实现公共政策目标。因此，该界定标准的核心是将 PDFIs 与上述类似的金融机构或制度安排区分开来。

我们提出层层递进的五大界定标准：(1) 单独的实体机构；(2) 以有偿性的金融工具作为主要产品和服务；(3) 主要资金来源不仅仅依赖于定期的财政拨款；(4) 积极主动的公共政策导向；(5) 政府掌舵其机构战略定位。只有同时满足这五个标准的机构才能被界定为 PDFIs。第一个界定标准是前提条件，有助于将 PDFIs 同政府信贷项目、信托基金和特殊目标机构区分开来。第二个和第三个界定标准进一步明晰了其作为金融机构在资产端和负债端的基本特征，有助于将 PDFIs 同赠款执行机构、援助机构等区分开来。第四个和第五个界定标准揭示了其在使命定位和组织架构方面的“公共性”的核心特征，即以履行公共政策为使命，政府掌舵其机构战略定位，有助于将 PDFIs 同追求利

润最大化的商业性金融机构和民间自下而上发起的旨在实现发展目标的金融机构（如小额信贷机构）区分开来。

（一）成为单独机构是前提条件

为了将 PDFIs 同政府信贷项目等区分开来，我们给出的首个界定标准是单独实体机构，包括如下的操作指标：

第一个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，并且可以发起诉讼和被他人起诉。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或准协议条款（如政府条例）。这有助于将 PDFIs 与政府信贷项目区分开来。

第二个指标是机构具有专门的人员配置，可以将 PDFIs 同信托基金区分开来。政府可能会成立信托基金以服务于特定项目但不另外配置专门人员，以便将该项目与其主营业务分离。

第三个指标是机构具有单独的财务报表。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 PDFIs 的子机构，比如法国的经济合作促进公司（Proparco），由其母公司 PDFIs 创建，具有单独的财务报表，专门为私营部门的活动提供资金。

第四个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 PDFIs 同特殊目标机构（Special Purpose Vehicles, SPV）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，以实现短期的特定目标而设立，一旦完成既定目标就会解散。

（二）以有偿性金融工具作为主要产品和服务

金融机构在资产端的基本特征体现在其主要产品和服务是提供有偿性的金融工具，而非仅仅提供赠款。这一界定标准有助于我们将 PDFIs 同两类制度安排区分开来：一类是类似于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。金融工具的有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 PDFIs 需要确保客户有偿还意愿和能力，遵守财务纪律，而非将 PDFIs 提供的金融支持看成免费的财政扶持。

值得注意的是，金融工具的有偿性并不意味着 PDFIs 的每个项目的收益都必须覆盖成本。有偿性并不妨碍 PDFIs 也开展赠款或具有利率补贴性质的软贷款业务。此类业务之所以享有政府支持，是因为其正外部性，无法产生足够的现金流覆盖成本。

（三）资金来源不仅仅依赖定期的财政拨款

金融机构在负债端的基本特征体现在其资金来源不仅仅依赖于定期财政拨款。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支付以维持其正常的运营。PDFIs 可以依赖政府的信用，通过市场的形式筹集资金，如在资本市场发行债券。政府的预算转移可以是资金来源的组成部分，但是政府通常希望 PDFIs 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。

即便一些 PDFIs 不接受财政转移支付，主权信用也在其动员资金支持和机构运作方面发挥着不可或缺的作用。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的风险成本，PDFIs 将很可能无法实现真正有意义上的财务可持续性，因为它们的使命是提供私营银行所不愿提供的高风险和长期资本。因此，财务可持续性更多的是一种模态特征以剖析 PDFIs 的内部异质性，而非本质属性。

(四) 积极主动的公共政策导向

PDFIs 是由政府所创立的公共性发展金融机构，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市场自发配置资源时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。这个界定标准有助于将 PDFIs 同商业银行区分开来。虽然政府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不会主动提供公共性发展金融以填补市场空白。

作为本条界定标准的操作指标，我们通过研读机构官方使命或章程来判断该机构是否积极主动地以公共政策为导向。但这种操作指标有两个问题。首先，一些银行属性模糊，虽然声称追求发展，但这些银行也像商业银行一样以提升股东价值为目标；其次，虽然有的银行强调履行公共政策使命，但其商业模式是通过管理一个庞大的分支机构网络，吸纳居民存款、管理储蓄账户并向个人提供零售服务。为了解决上述问题，我们加入如下排除性操作指标——官方文件提及回报股东价值、利润最大化等表述、拥有众多的存贷款分支机构同商业银行直接竞争居民储蓄存款。

(五) 政府掌舵其机构战略定位

为了将 PDFIs 与致力于发展目标的民间组织所创立的小额信贷机构区分开来，政府掌舵 PDFIs 的管理战略尤为重要。政府掌舵指的是政府以某种方式实质性地影响机构战略定位，以确保 PDFIs 以公共利益为导向开展运作，解决经济体系中的特定市场失灵问题并孵化市场。最直接的操作指标是政府作为控股股东。然而，政府的掌舵还可以通过其他方式实现，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。

概言之，当且仅当一个制度安排满足如下五个界定标准——单独的实体机构、以有偿性的金融工具作为主要产品和服务、主要资金来源不仅仅依赖于定期的财政拨款、积极主动的公共政策导向、政府掌舵其机构战略定位，才能被认定成 PDFIs。为了建立一份全球范围内 PDFIs 可靠且完整的名单，我们首先系统搜集了全球范围内可能满足上述界定标准的备选机构，进而逐一判定其是否满足五大界定标准（关于建立 PDFIs 完整名录所遵循的甄别原则，详见附录 II）。搜集备选机构有两大来源：一是发展金融机构或准发展金融机构协会成员（关于发展金融机构协会和准发展金融机构协会的列表，详见附录 III）；二是，全球近 200 个国家逐个筛查其关于金融体系的官方分析，筛选出潜在相关的分类，如国有银行、专门性金融机构等。全球范围内，我们一共甄别出 527 家

PDFIs机构，其中510家为PDFIs（97%），4家（1%）为股权投资基金，13家（2%）为担保基金。

四、PDFIs的特征事实和发展趋势

本章基于银行层面的微观数据，揭示PDFIs特征事实（参见附录IV有关数据来源、数据搜集和数据质控方法论）。为揭示其内部异质性，PDFIs的分类维度包括股权结构、业务范围、资产规模、官方使命、国家的收入水平（仅针对国别层面的PDFIs）。最后，我们分析了PDFIs在第二次世界大战后所经历的兴起、滞缓和复兴的发展趋势。

（一）股权结构

1. 根据所有制层级分类

我们首先根据所有权结构将PDFIs分为三类：多边，即由来自两个以上的主权国家发起和拥有；国别，由某一个中央政府（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，由地方政府（如州、省或市）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。^①

在全球527家PDFIs中，多边、国别、次国别的数量分别为47、369和111，占总数的比例分别为9%、70%和21%。第一类，多边层级，除了世界银行集团和较为熟知的区域开发银行，许多国家还合作创建了次区域多边开发银行，以服务地区性问题，如中美洲开发银行（Development Bank of Central America）、拉丁美洲开发银行（Development Bank of Latin America）、东非贸易和开发银行（Trade and Development Bank）以及黑海开发银行（Black Sea Trade and Development Bank）。第二类，也是最常见的模式，国别层面的PDFIs，数量众多。它们由中央政府或公共机构设立，有时政府会欢迎私营部门投资者一同参股。第三类所有制层级是次国别PDFIs。虽然其所占比例高达1/5（111家），但是作为次国别层级的机构，它们在国际上并不被人们所熟知。展望未来的研究方向，学者可以研究不同层级的PDFIs的比较优势以及政府成立这些机构的动机。

2. 根据股东所在地理位置分类

我们通过PDFIs所有者的地理区域分类，先按大洲划分，进而划分次区域（详见附录V表V1）。^②在多边PDFIs中，仅有5家（11%）被归类为“世界”，即其成员国来自不同的大洲，而绝大多数（89%）多边PDFIs由来自某个大洲的成员国所有。在区域层面，除大洋洲外，其余四个大洲都有本地区的区域开发银行。就次区域的多边PDFIs的数量而言，西亚、东欧和东非位居前三，分别有7家、5家和4家。^③南亚国家的PDFIs

^① 若不同层级的股东共同持股PDFIs，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PDFIs，且地方政府持股占比超过50%，那么我们将其归为次国别PDFIs。详见附录V图V1。

^② 详见联合国关于地理区域的分类信息：<https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>，访问时间：2018年12月3日。

^③ 原则上如果多边PDFIs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”；但是，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，我们则将这类多边PDFIs归类为“区域”或“次区域”。

数量最多，每个南亚国家平均有 4.2 个国别 PDFIs；相比之下，在大多数次区域中，每个国家平均有 1 到 2 家国别 PDFIs。至于次国别 PDFIs，我们发现目前活跃的 PDFIs 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

我们依据直接股东的持股信息，将 PDFIs 分为公有和私有。^① 我们将直接股东分为如下四类：政府部门（包括中央银行）、PDFIs、其他公共实体机构，以及私营部门和个人（包括一般公众）。表 1 显示，政府掌舵的主要方式是成为其控股股东。在 527 家总样本中，501 家（95%）的直接股东包括政府。其中，94% 政府是控股股东，75% 由政府全资拥有。

除了直接持股，政府还可以通过国有的 PDFIs 或其他公共实体拥有 PDFIs。在 527 个样本中，我们识别到有 25 家 PDFIs（5%）和 82 个其他国有实体（16%）^② 向其他 PDFIs 注入股本。与直接政府所有相比，间接政府所有对 PDFIs 的治理有何影响值得将来深入探讨。

私营部门作为直接股东虽不常见，但也并不罕见：58 家 PDFIs（11%）包括直接私营股东。然而，就控股股东而言，只有 8 家 PDFIs（1.5%）由私营部门控股；2 家 PDFIs（0.38%）由私营部门全资拥有。即使对于私有的 PDFIs，政府仍然通过政府担保其负债等方式进行掌舵，来确保 PDFIs 仍以发展为导向。

表 1 控股权分析

直接参股股东类型	政府控股	100%由政府持股的数量	私营机构 控股数量	私营机构控股中， 100%由私营机构 持股的数量	样本总量
政府部门	496	395	5	0	501
PDFIs	23	16	2	0	25
其他公共实体机构	80	56	2	0	82
私营部门和个人	50	0	8	2	58
全样本	519	395	8	2	527

注：表中若 PDFIs 以及其他公共实体机构控股，则被认定成政府控股。

（二）业务地域范围

PDFIs 在四个地域层面开展业务：国际、跨国区域、国内、次国别区域（参见附录 V 表 V 2）。“国际”代表 PDFIs 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；否则，归类为“跨国区域”。^③ 同样，如果 PDFIs 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

^① 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原因是，在大多数情况下，政府完全拥有 PDFIs 或充当其控股股东。因此，我们通常可以判断 PDFIs 是否为国有，而无须追溯所有权链条。

^② 我们使用 50% 作为临界值来区分国有实体和私有实体。

^③ 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，也指按宗教或阵营归类的国家集合，例如伊斯兰国家、社会主义阵营国家。

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”。

多边 PDFIs 的业务地域范围分为两种，其中 8 家的运营不受地域限制而被归类到国际，占总样本的 1.52%；39 家专注于某些地区的运营而被归类到跨国区域，如泛美开发银行以及仅向伊斯兰国家提供信贷支持的伊斯兰开发银行，占总样本的 7.4%。

国别 PDFIs 业务地域范围主要有三大类型：以国内为主、国内和国际、以国际为主。通常国别层面的 PDFIs 主要在本国范围内开展业务，占总样本的 55%。有些 PDFIs 除了促进国内发展，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，占总样本的 10%。一些政府（尤其是发达国家）创建 PDFIs 在国际上专注于引导资金向发展中国家提供融资，欧洲发展金融机构协会 (EDFI) 成员，比如来自德国的 DEG，就是典型代表。

大多数次国别 PDFIs 将其业务集中在其管辖范围内的次国别区域。然而，在一些重要案例中，地方政府联手创建了自己的 PDFIs，并且积极为全国范围内的地方政府服务。巴西和越南的地方政府建立了不少次国别 PDFIs，分别有 19 家和 18 家，其都专注于在当地开展业务。

（三）资产规模

在 527 家总样本中，有 449 家银行（85%）公布了 2019 年的总资产规模，但仍有一定比例的机构尚未公布关键财务信息。

我们按照总资产的规模将 PDFIs 分为四类：超大型（超过 5 000 亿美元）、大型（介于 5 000 亿至 1 000 亿美元）、中型（介于 1 000 亿至 200 亿美元）、小型（介于 5 亿至 200 亿美元）和微小型（不到 5 亿美元）。根据总资产规模分类的统计：超大型和大型银行（6%）占所有 PDFIs 总资产加总的 84%；2% 的超大银行拥有 65% 的总资产。未来值得深入研究 PDFIs 资产规模大小的决定性因素，以及如何增强其融资能力确保其使命的实现。

我们用总资产占所在国或地区的国内生产总值 (GDP) 来衡量 PDFIs 的相对规模。许多 PDFIs 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。未来值得深入研究 PDFIs 在所在经济体权重的决定性因素（附录 V 表 V3 至表 V5 分别给出绝对资产规模、相对资产规模的分布，以及超大型机构列表）。

（四）官方使命

官方使命代表 PDFIs 受命完成特定公共政策目标。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，标记为综合发展 (FLEX)。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 (AGRI)、促进出口和外贸交易 (EXIM)、实现居者有其屋的住房融资 (HOUS)、基础设施融资 (INFRA)、为私营部门提供国际融资 (INTL)、地方政府融资 (LOCAL) 以及中小微企业融资 (MSME)。

这八类官方使命详解如下：

(1) 综合发展 (FLEX)：具有灵活发展任务的 PDFIs 的使命通常为支持社会、经济和环境发展，不局限于特定部门或客户。这一类的机构通常来说体量都比较大，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常见的多边开发银行。

(2) 农村和农业发展 (AGRI): 这类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。农业是关键部门, 但农产品价格波动较大, 小农户贷款缺乏抵押品。设立专注于农村和农业发展使命的 PDFIs 有助于解决该市场失灵问题。此类有总资产高达 1 万亿美元的中国农业发展银行, 也有小到秘鲁的 Banco Agropecuario, 总资产规模仅有 9 600 万美元。

(3) 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。

(4) 实现居者有其屋的住房融资 (HOUS): 这种类型的 PDFIs 旨在实现居者有其屋的目标, 最常见的是为弱势群体提供可负担起的房屋。为了实现该目标, PDFIs 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。

(5) 基础设施融资 (INFRA): 基础设施融资往往具有长期、大规模和高风险的特点, 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 PDFIs 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 Infrastruktur, PT SMI)。

(6) 为私营部门提供国际融资 (INTL): 这类专门为公司提供融资, 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)。在国别层面, 诸多欧洲国家已建立以海外业务为主的 PDFIs, 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。

(7) 地方政府融资 (LOCAL): 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。地方政府已经建立了专门的金融机构来为市政府、州和地方政府提供资金。典型的 PDFIs 包括土耳其的 İller Bankası、丹麦的 KommuneKredit、约旦的城市和村庄发展银行。

(8) 中小微企业融资 (MSME): 这类 PDFIs 为缺乏担保且透明度较低的中小微企业提供资金支持。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。

具有 FLEX 使命的 PDFIs 是主要类型, 占 35% (详见附录 V 图 V 2)。就单一使命的 PDFIs 而言, 鉴于中小微企业在很多国家是国民经济的支柱, MSME 使命最多, 占 28%, 其次是 EXIM (9%)、AGRI (8%)、HOUS (8%)、INTL (6%)、INFRA (5%) 和 LOCAL (3%)。未来值得深入研究为什么政府委托 PDFIs 履行不同的发展使命, 以及其官方使命如何随着不同发展阶段实体经济融资需求的变化而相应调整。

(五) 所在国家的收入水平

我们分析了来自不同收入水平国家的国别 PDFIs 在官方使命、资产规模等方面是否呈现出典型的分布特征。

表 2 显示, 无论哪种收入水平, 大多数国家都建立了国别 PDFIs。从每个国家 PDFIs 的平均数量来看, 低收入国家有 0.8 家 PDFIs, 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2.0个。低收入国家所拥有的平均PDFIs的数量最少，29个低收入国家中仅有18个国家拥有PDFIs。这可能意味着这些国家严重依赖捐助国或多边发展机构而非本国或本地区的PDFIs来谋求发展。就不同收入水平的国家PDFIs的权重而言，如果将超大型银行纳入分析，高收入和中高收入国家的PDFIs的权重高达近20%，显著高于其他收入水平的国家；但若将超大型银行剔除，中低收入国家的PDFIs的权重最高，占GDP的比重约为7%。未来值得深入研究，不同发展阶段经济体国别PDFIs权重的决定性因素。

表2 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PDFIs的国家		观测到有PDFIs的国家数量		每个国家国别PDFIs数量(个)	占GDP比重，含超大型银行(%)	占GDP比重，无超大型银行(%)
		数量(个)	占比(%)	国别PDFIs数量(个)	占GDP比重(%)			
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	

所有超大型和大型的国别PDFIs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PDFIs（关于总资产绝对规模按其所在国的收入水平分布，详见附录V表V6）。值得注意的是，来自低收入国家的国别PDFIs超过一半没有披露总资产数据，其资产规模极有可能很小。

我们进而分析了来自不同收入水平国家的PDFIs的官方使命的分布情况（详见附录五表A7）。以INTL为使命的国别PDFIs都来自高收入国家，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INTL为使命的PDFIs，以克服先行者挑战。相反，在高收入国家，以AGRI为使命的PDFIs相对很少。可能是因其拥有完善的合作银行体系，小型农业的缓慢消失，以及私营银行直接为大农业提供融资支持。在低收入国家，半数以上国别PDFIs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PDFIs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为重点的国别PDFIs更集中在中低收入国家。未来值得研究的是不同发展阶段国家的PDFIs的使命定位如何与时俱进。

（六）发展趋势

19世纪欧洲大陆正在如火如荼地推进工业化，那些以提供大规模且长期信贷支持为使命的雏形PDFIs加速了这一工业化进程（Gerschenkron, 1962）。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, p. 488)。此后, 动产信用公司成为欧洲设立类似的政府支持经济结构转型的范例 (Cameron, 1953)。

根据北京大学新结构经济学研究院发布的首份公共性发展金融研究报告 (徐佳君等, 2019) 显示, 自第二次世界大战以来新成立的 PDFIs 数量分别经历了迅猛兴起、滞缓发展和高峰三个发展阶段。第二次世界大战结束后, 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, 这些国家设立了 PDFIs, 因此 PDFIs 迎来了迅猛兴起期。然而这一兴起的势头在 20 世纪 80 年代出现滞缓。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 PDFIs 饱受质疑。苏联解体后, 在 20 世纪 90 年代, 随着新成立的东欧国家设立各自国家的 PDFIs 以吸引全球金融支持, 其数量也达到了小高峰, 如图 1 所示。

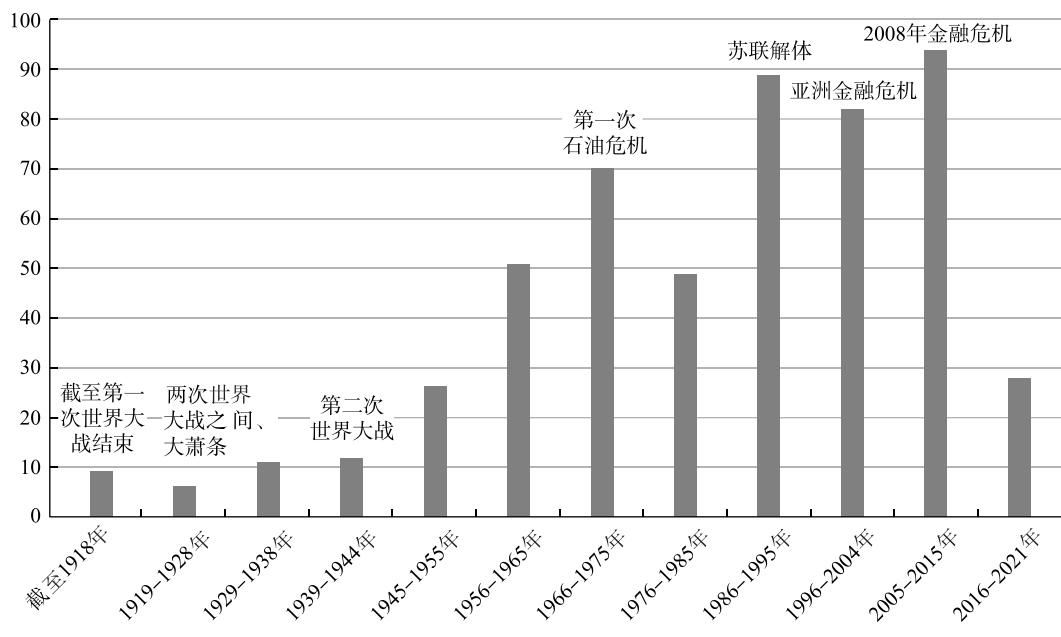


图 1 不同时期新成立的 PDB 和 DFI 数量

注：我们将成立时间按照如下的时段划分，截至 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 (1939—1945)、第二次世界大战之后每十年做一次划分 (1946—1955, 并以此类推)。该图仅涵盖当前仍活跃的 PDFIs, 不包括历史上消亡或商业化改制的 PDFIs。

近年来尤其是 2008 年全球金融危机以来, 无论在国际层面还是国别层面, 我们都在见证 PDFIs 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发展融资体系, 由中国牵头设立了亚洲基础设施投资银行 (Asian Infrastructure Investment Bank) 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, 都正在或者计划设立国别 PDFIs。

展望未来, 随着政策制定者越来越重视 PDFIs, 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 PDFIs 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。

五、结论与未来研究方向展望

为了建立第一个全球 PDFIs 的数据库，把握住 PDFIs 的本质属性，将其与其他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，我们给出了五大界定标准，包括：（1）在机构属性方面，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；（2）在业务模式方面，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，而非仅仅提供赠款；（3）在资金来源方面，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；（4）在使命定位方面，积极主动地履行公共政策使命，而非追求利润最大化；（5）在组织架构方面，政府需掌舵其机构战略定位（即以某种方式实质性地影响机构战略定位），以确保 PDFIs 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。本文的原创性贡献在于，从学理上回答了“什么是公共性发展金融机构”这一基础性问题。

在甄别全球范围内 PDFIs 的基础上，我们进而按照官方股权结构、业务地域范围、资产规模、使命和所在国的收入水平（仅针对国别层面的 PDFIs）等对其进行分类。基于第一手的数据搜集，我们系统呈现了全球范围内 PDFIs 的全景概览，展示了其内部的多样性。

展望未来，我们将应用五个界定标准来甄别全球范围内的 PDFIs，以便定期更新名单，纳入新的 PDFIs，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 PDFIs 公开可得的基础财务指标等定量数据。我们希望通过坚持不懈地搭建原创数据库的努力，为严谨的学术与政策研究奠定坚实的基础。

参 考 文 献

- [1] 白钦先，“政策性金融论”，《经济学家》，1998年第3期，第81—89页。
- [2] 白钦先，《政策性金融功能研究：兼论中国政策性金融发展》。北京：中国金融出版社，2008年。
- [3] 白钦先、曲昭光，《各国政策性金融机构比较》。北京：中国金融出版社，1993年。
- [4] 白钦先、徐爱田、王小兴，《各国农业政策性金融体制比较》。北京：中国金融出版社，2006年。
- [5] Brei, M., and A. Schclarek, “The Countercyclical Behavior of National Development Banks in Latin America and the Caribbean”, In: Griffith-Jones, S. and J. A. Ocampo (eds.), *The Future of National Development Banks*. Oxford: Oxford University Press, 2018, 278-301.
- [6] Bruck, N., “The Role of Development Banks in the Twenty-first Century”, *Journal of Emerging Markets*, 1998, 3, 39-67.
- [7] Cameron, R. E., “The Crédit Mobilier and the Economic Development of Europe”, *Journal of Political Economy*, 1953, 61 (6), 461-488.
- [8] Chen, M., “State Actors, Market Games, Credit Guarantees and the Funding of China Development Bank”, *New Political Economy*, 2020, 25, 1-16.
- [9] 陈元，“开发性金融与中国城市化发展”，《经济研究》，2010年第7期，第4—14页。
- [10] 陈元，《政府与市场之间：开发性金融的中国探索》。北京：中信出版社，2013年。

- [11] De Aghion, B. A., "Development Banking", *Journal of Development Economics*, 1999, 58, 83-100.
- [12] De Luna-Martínez, J., and C. L. Vicente, *Global Survey of Development Banks, World Bank Financial and Private Sector Development Financial Systems Practice Policy Research Working Paper* 5969. Washington, D. C. : World Bank, 2012.
- [13] De Luna-Martínez, J., C. L. Vicente, A. B. Arshad, R. Tatuću, and J. Song, *2017 Survey of National Development Banks (English)*. Washington, D. C. : World Bank, 2018.
- [14] Diamond, W., *Development Banks*. World Bank. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1957.
- [15] Fernández, A. E., R. Hausmann, and U. Panizza, "Smart Development Banks", *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2020, 20, 395-420.
- [16] Ferraz, J. C., "Chapter 4 Uncertainty, Investment, and Financing: The Strategic Role of National Development Banks", In: Akbar Noman, Joseph E. Stiglitz (eds.), *Efficiency, Finance and Varieties of Industrial Policy: Guiding Resources, Learning, and Technology for Sustained Growth*. New York: Columbia University Press, 2017, 105-130.
- [17] Gallagher, K. P., and W. N. Kring, "Remapping Global Economic Governance: Rising Powers and Global Development Finance", *GDP Center Policy Brief* 004. Global Development Policy Center, Boston University, 2017.
- [18] Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.
- [19] Gong, D., J. Xu, and J. Yan, "National Development Banks and Loan Contract Terms: Evidence from Syndicated Loans", *Journal of International Money and Finance*, 2023, 130, 102763.
- [20] Griffith-Jones, S., and J. A. Ocampo, eds., *The Future of National Development Banks (Initiative for Policy Dialogue Series)*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- [21] Griffith-Jones, S., R. Marodon, L. Rochon, and J. Xu, eds., *Development and Public Banks*. Routledge, 2023.
- [22] 国家开发银行-人民大学联合课题组,《开发性金融论纲》。北京: 中国人民大学出版社, 2006 年。
- [23] Hainz, C., and S. Kleimeier, "Political Risk, Project Finance, and the Participation of Development Banks in Syndicated Lending", *Journal of Financial Intermediation*, 2012, 21 (2), 287-314.
- [24] Hu, B., A. Schclarek, J. Xu, and J. Yan, "Long-Term Finance Provision: National Development Banks VS. Commercial Banks", *World Development*, 2022, 158: 105973.
- [25] Inoue, C. F., S. G. Lazzarini, and A. Musacchio, "Leviathan as a Minority Shareholder: Firm-level Implications of State Equity Purchases", *Academy of Management Journal*, 2013, 56 (6), 1775-1801.
- [26] 贾康,《中国政策性金融向何处去》。北京: 中国经济出版社, 2010 年。
- [27] Jiang, S., J. Xia, J. Xu, and J. Yan, "A Theory of National Development Bank: Long-term Investment and the Agency Problem", *Economic Theory*, 2023, 76, 995-1024.
- [28] Jouanjean, M. A., I. Massa, and D. W. V. Velde, "The Role of Development Finance Institutions in Promoting Jobs and Structural Transformation", *Development Finance Agenda*, 2015, 1 (1), 16-21.
- [29] Lazzarini, S. G., A. Musacchio, R. B. de-Mello, and R. Marcon, "What Do State-owned Development Banks Do? Evidence from BNDES", *World Development*, 2015, 66, 237-253.
- [30] 李志辉、黎维彬,《中国开发性金融理论、政策与实践》。北京: 中国金融出版社, 2010 年。
- [31] Massa, I., M. M. Parra, and D. W. te Velde, *The Macroeconomic Effects of Development Finance Institutions in Sub-Saharan Africa*. London: Overseas Development Institute, 2016.
- [32] Musacchio, A., and S. G. Lazzarini, *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- [33] Odedokun, M. O., "International Evidence on the Effects of Directed Credit Programmes on Efficiency of Resource Allocation in Developing Countries: The Case of Development Bank Lending's", *Journal of Development Economics*, 1996, 48 (2), 449-460.
- [34] Ru, H., "Government Credit, A Double-Edged Sword: Evidence from the China Development Bank", *The Jour-*

- nal of Finance*, 2018, 73 (1), 275-316.
- [35] Scott, S., "The Grant Element Method of Measuring the Concessionalty of Loans and Debt Relief", OECD Development Center Working Paper, 2017, No. 339.
- [36] Schclarek, A., and J. Xu, "Exchange Rate and Balance of Payment Crisis Risks in the Global Development Finance Architecture", *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 2022, 79, 101574.
- [37] Schclarek, A., J. Xu, and J. Yan, "The Maturity Lengthening Role of National Development Banks", *International Review of Finance*, 2022, 1-28.
- [38] 王伟,《农村政策性金融制度的社会建构研究》。北京:经济科学出版社,2017年。
- [39] 肖艳旻,《开发性金融法律基础研究》。北京:经济管理出版社,2014年。
- [40] Xu, J., and R. Carey, "China's Development Finance: What Issues for Reporting and Monitoring Systems?", *IDS Bulletin*, 2014, 45 (4), 102-113.
- [41] Xu, J., and R. Carey, "Post-2015 Global Governance of Official Development Finance: Harnessing the Renaissance of Public Entrepreneurship", *Journal of International Development*, 2015, 27 (6), 856-880.
- [42] Xu, J., and K. Gallagher, "Transformation Towards Renewable Energy Systems: Evaluating the Role of Development Financing Institutions", *Studies in Comparative International Development*, 2022, 1-25.
- [43] Xu, J., R. Marodon, X. Ru, X. Ren, and X. Wu, "What Are Public Development Banks and Development Financing Institutions? ——Qualification Criteria, Stylized Facts and Development Trends", *China Economic Quarterly International*, 2021, 1 (4), 271-294.
- [44] 徐佳君,“作为产业政策抓手的开发性金融:新结构经济学的视角”,《经济评论》,2017a年第3期,第14—24页。
- [45] 徐佳君,“政府与市场之间:新结构经济学视角下重思开发性金融机构的定位”,《开发性金融研究》,2017b年第4期,第8—14页。
- [46] 徐佳君、雷吉斯·马罗唐、茹新顺,《公共开发银行和发展融资机构的界定标准与分类方法》。北京:北京大学新结构经济发展融资研究报告第二期,2021年。
- [47] 徐佳君、任晓猛、吴昕月,《全球开发性金融机构全景概览:内涵、理据与多样性》。北京:北京大学新结构经济发展融资研究报告第一期,2019年。

What Are Public Development Financial Institutions? —Qualification Criteria, Stylized Facts and Development Trends

XU Jiajun*

(Peking University)

Régis Marodon

(French Development Agency)

RU Xinshun

(Shandong University)

REN Xiaomeng

(Zhejiang University)

WU Xinyue

(Peking University)

Abstract: Public development financial institutions (PDFIs) are experiencing renaissance worldwide. But academic research is patchy owing to the lack of data. To fill the gap, we aim to answer the fundamental question of “what PDFIs are” by proposing five qualification criteria: a stand-alone entity, using the fund-reflow-seeking financial instruments as the main products and services; funding sources going beyond the periodic budgetary transfers; the proactive public policy orientation, and government steering of their corporate strategy. Building this first global database on PDFIs will lay the foundation for the original academic and policy research.

Keywords: public development finance; public development financial institutions; the public development financial institutions database

JEL Classification: G20, G21, O10

* Corresponding Author: Xu Jiajun, School of National Development/ Institute of New Structural Economics at Peking University, Langrun Garden 165, Yilheyuan Road No. 5, Haidian District, Beijing 100871, China; Tel: 86-10-62756843; E-mail: jiajunxu@nsd.pku.edu.cn.