

发挥政策性出口信用保险作用 服务财政政策效能提升

徐新伟

出口信用保险是国际通行的、符合世界贸易组织(WTO)规则的专业金融服务,承保对外经贸投资合作中政治风险和商业风险,为出口企业和投资者提供风险保障和融资增信,主要支持货物及服务贸易出口、海外工程项目、海外投资项目。我国于2001年加入世界贸易组织后,设立政策性出口信用保险机构——中国出口信用保险公司(以下简称中国信保)。从历史发展经验和全球实践看,政策性出口信用保险在促进对外经贸投资合作中发挥着“助推器”作用,是稳定经济增长、保障居民就业的重要政策工具,是国家财政政策的有机组成部分。在新形势下,面对复杂严峻的国际环境和我国艰巨的改革开放、发展稳定任务,我国政策性出口信用保险的功能作用应进一步予以发挥,以更好服务积极的财政政策加力提效。

政策性出口信用保险是财政政策的有机组成部分

政策性出口信用保险的基础及兜底资金来源于国家财政,其体现的

政策性作用实质上是以政策性保险延伸、放大了财政政策作用,因而属于国家财政政策的有机组成部分。

(一)有效放大财政基础资金的政策效应。由于国际经贸投资合作在经济发展中具有重要意义,且海外风险管控难度大,各国出口信用保险普遍由国家财政提供支持,进行管理,为促进市场主体开展对外贸易和投资提供风险防范“基础性保障”。

从本源看,政策性出口信用保险是财政支出政策以金融服务为载体、支持国家对外经贸投资合作的政策工具。具体体现在国家运用财政资金设立政策性保险机构,专业提供出口信用保险服务,明确由财政部门对其经营发展进行督导管理,对其重大项目风险进行专业把关,并对其发挥的政策性作用进行考核评估,确保政策性出口信用保险始终围绕国家战略部署和财政政策导向稳健发展。同时,政策性出口信用保险作为金融工具,以相对较小的财政投入作为基础资金,服务保障较大规模的对外贸易和投资合作,具有“投入小、效用大”的突出

特点。

(二)围绕国家宏观政策目标发挥作用。在积极的财政政策背景下,既要在短期开展逆周期调节拉动总需求增长,缓解经济下行压力,又要在长期做好供给管理、推动结构调整,增强经济增长动力,必须妥善处理好政府和市场关系,不断提升资源配置效率,形成有效市场和有为政府双重机制。

从定位看,政策性出口信用保险是国家财政落实经济调控目标的政策工具。国家将出口信用保险作为政策性工具,一方面,是要实现需求管理目标,通过其金融服务属性撬动国内外市场资源,以保险损失补偿功能为支点,充分发挥风险保障和融资增信作用,拉动外需稳定国内经济增长。另一方面,是要在供给管理中弥补市场失灵,通过其政策性职能引导金融资源、产业资源优化配置,有序引导新兴产业发展,支持企业“走出去”开拓新兴市场,解决小微金融服务的市场短板问题,推动国内供给结构调整。

(三)遵循积极的财政政策的调控

逻辑。积极的财政政策是灵活运用支出、税收、国债、预算政策等政策工具熨平经济波动、促进经济增长的政策安排，关键在于根据宏观经济形势和微观市场主体需要进行相机抉择，在适当时机选择适当政策工具管理市场预期。

从职能看，政策性出口信用保险是遵循积极的财政政策调控逻辑、具备相机抉择功能的政策工具。政策性出口信用保险作为金融服务，具有丰富的功能内涵和较大的调控空间。与财政贴息等政策工具类似，国家可以用一定的财政投入，撬动大量的金融资源支持外贸发展，有效发挥财政工具的“杠杆效应”；同时还可根据国家政策导向，对政策性出口信用保险的风险敞口、风险偏好、承保条件等因素进行相机管理和灵活组合，在总量管理和结构管理方面同时满足积极的财政政策调控需要。

（四）增强财政政策的可持续性。在我国实践中，积极的财政政策呈现跨周期持续发力的鲜明特征，特别是党的十八大以来，积极的财政政策的内涵外延不断丰富，长效机制基本建立，财政可持续性不断增强。

从作用看，政策性出口信用保险是有效保障积极的财政政策跨周期持续发力的政策工具。相对于一般性财政公共支出，政策性出口信用保险能够在经营和财务管理上实现可持续发展，在中长期经济周期上持续发力，有效发挥跨周期、逆周期调控作用；在积极的财政政策体系中，政策性出口信用保险具备长期的独特风险管理功能，能通过政策层面引导和业务层

面把关，对国际经贸投资合作中面临的政治风险、商业风险进行主动系统管理，将外循环中的风险因素熨平并调节至可控水平，从而降低经济社会系统整体性和长周期的公共风险与财政风险。

政策性出口信用保险积极服务稳大盘、促发展

2001年加入世界贸易组织后，我国始终高度重视出口信用保险工作。党的十八大以来，中央经济工作会议等重要会议多次要求用好出口信用保险等政策性工具，《政府工作报告》自2015年起连续8年对出口信用保险提出明确要求。特别是在2020年应对疫情的关键时刻，习近平总书记先后三次对出口信用保险工作提出重要要求，强调要充分发挥出口信用保险作用。经过二十余年探索与实践，政策性出口信用保险已经打造成为具有中国特色的、支持外贸事业发展的积极的财政政策品牌工具。

一是保驾护航外贸稳健发展。中国信保有效应对外部风险挑战，年度承保规模从2001年的27.5亿美元增长至2021年的8300亿美元，出口渗透率自2018年以来始终稳定在20%以上，累计支付赔款174.1亿美元，持续发挥稳外贸“压舱石”作用。2020年，面对突如其来的新冠肺炎疫情，采取果断措施对冲风险影响，2020年短期出口信用保险承保规模增幅达16.9%，有力支持我国出口总额增长3.6%，出口规模再创历史新高。

二是高质量服务共建“一带一路”。中国信保准确把握“一带一路”

建设的风险保障需要，围绕高标准、惠民生、可持续目标，在推动中国品牌、中国装备和中国标准“走出去”的同时，有力支持东道国提升经济社会发展内生动力。2013年以来，中国信保累计支持我国企业向“一带一路”沿线国家出口和投资超过1.1万亿美元，支付赔款37.7亿美元。

三是支持产业链供应链稳定畅通。围绕重点行业产业链，中国信保不断增进上下游企业互信合作，优先保障在全球供应链中有重要影响的龙头企业和关键环节，共同推动产业链稳定发展。2021年，中国信保支持电子信息、家电、整车/工程机械以及生物医药产业链出口达2339.2亿美元，增长29.5%。

四是强化普惠金融服务。2012年启动支持小微企业专项工作以来，中国信保持续完善小微企业专属产品和服务，并依托外经贸发展资金支持，与地方财政及商务主管部门联合发力，不断扩大服务覆盖范围。2021年，中国信保服务支持小微出口企业13.4万家，促进就业人口达300万人，较好发挥普惠金融功能作用。

五是落实绿色发展理念。中国信保紧跟中央决策部署和国家气候战略，将绿色金融建设、绿色发展转型纳入顶层制度安排，研究建立具有自身特色的绿色分类标准体系和海外项目全流程环境社会风险管理体系，积极引导和推动更多资源向绿色低碳领域倾斜。近三年，中国信保累计承保绿色贸易和项目规模超过750亿美元，有力支持我国对外开放绿色发展。

政策性出口信用保险不仅在稳定

市场预期、提振企业信心、提升发展质量方面发挥着积极作用,还在服务国家战略和应对危机考验中,形成了具有鲜明中国特色的发展理念和管理模式。一是坚持市场化运作,围绕市场主体需要,撬动全球资信、追偿渠道资源,提供及时的风险预警和有效的减损追偿支持。二是坚持专业化服务,专注于海外风险管理体系建设,形成对海外买方的“黑名单”管理机制,并系统开展国别风险理论研究,积极满足安全发展需要。三是坚持可持续发展,严格落实国家财政对于出口信用保险稳健发展的政策要求,不断完善政策性机构治理架构,总体上保持可持续发展的良好态势,至今没有出现系统性风险,没有给国家财政增加额外负担。

进一步发挥政策性出口信用保险作用,服务积极的财政政策效能提升

(一)巩固政策性出口信用保险服务国家战略的作用。当前国际战略竞争特别是大国博弈日益激烈,出口信用保险是世界贸易组织规则认可的出口和投资促进措施,用足出口信用保险已成为主要经济体的政策共识。我国正处在加快构建新发展格局、推动经济高质量发展的关键阶段,前进道路上必然会面对重大风险、重大挑战,为加快打通内外循环堵点,以高水平开放把握全球发展机遇,有必要进一步巩固政策性出口信用保险服务国家战略的作用,不断增强推进高水平对外开放的信心。一方面,围绕贸易强国建设需要,奠定扎实贸易基础,在短期出口信用保险政策方面尽量保持

连续性稳定性,积极支持产业链供应链龙头企业内外贸一体化经营需要,进一步增强我国产业链供应链韧性和安全水平;另一方面,贯彻落实习近平总书记在第三次“一带一路”建设座谈会上的重要讲话精神,持续优化中长期出口信用保险、海外投资保险产品设计和供给,更好满足“小而美”项目发展需要,着力提升保障能源资源安全能力,有序拓展政策性出口信用保险对中国企业跨国经营的综合风险保障功能。

(二)提升政策性出口信用保险引导资源配置的作用。为尽可能放大财政政策“四两拨千斤”的杠杆效应,有必要进一步提升政策性出口信用保险引导资源配置的作用,强化政策性出口信用保险对各项政策措施的协同配合:促进与信贷政策协同,推动监管部门和银行业落实好政策性出口信用保险业务融资监管政策,提升出口信用保险对金融资源的吸引力;促进与区域政策协同,进一步完善出口信用保险的国内服务布局,保障中西部地区享受均等化信保服务,推动制造业有序承接转移;促进与监管政策协同,进一步加强相关管理部门、监管机构之间的沟通协调,持续增强监管合力、提升监管效率。

(三)增强政策性出口信用保险优化产业结构的作用。为推动财政政策实现需求管理与供给管理的有机统一,更加有力推进供给侧结构性改革,有必要进一步增强政策性出口信用保险优化产业结构的作用,更好支持企业参与国际竞争、不断提升国际循环质量和水平。在规划层面,针对高质

量发展要求和产业趋势特点,研究制定对新能源、高端装备制造、新一代移动通信等新兴产业的差异化出口信用保险政策安排,进一步突出政策导向,积极响应市场主体关切。在执行层面,动态优化政策性出口信用保险的项目推动流程,更好适应“小而美”项目、商业合作项目的时效性要求,同时加强信息技术应用,用科技和数字化赋能出口信用保险,进一步提高服务效率、降低服务成本。

(四)突出政策性出口信用保险保障安全发展的作用。不同于一般财产保险,出口信用保险不仅具有风险承担、损失补偿功能,还更加注重对风险的全过程管理,基于动态风险信息为企业提供服务、帮助企业提升风险管控能力,是天然的“海外风险信息聚合体”。为妥善应对外循环中的不稳定、不确定因素,有必要进一步突出政策性出口信用保险保障安全发展的作用,推动对重点国别和行业的国际投资和经贸合作进行预先规划、统筹布局,并根据内外形势变化合理把握节奏,强化对海外风险敞口的统一扎口和相机管理。同时,基于对海外买方、海外项目风险状况的动态实时监测,敏锐感知影响我国经济安全、损害我国海外利益、冲击产业链供应链稳定运行的不稳定、不确定因素,并及时采取有效措施加以应对,在对外合作中统筹好发展和安全,进一步提升维护多元稳定国际经济格局和经贸关系的能力。■

(作者为中国出口信用保险公司副总经理)

责任编辑 张小莉