

中华人民共和国中国人民银行 日本国独立行政法人国际协力机构

中华人民共和国  
西部开发金融制度改革调查

最终报告书  
(概要版)

2006年2月

株式会社 工营综合研究所

OVERSEAS PROJECT MANAGEMENT CONSULTANTS, LTD.

年平均汇价  
(2004年中间价)  
100日元= 7.6552元

## 序

日本国政府基于中华人民共和国政府的请求，决定就中国西部开发金融制度改革进行开发调查，并由日本国际协力机构实施了此项调查。

日本国际协力机构,在 2004 年 5 月至 2006 年 2 月期间,5 次派遣以 股份有限公司 Koei 综合研究所的长濑要石先生为团长,该公司以及海外项目管理咨询有限公司组成的调查团去往项目地展开调查。并聘请原九州国际大学国际商学部平田昌弘教授为委员长设立国内支援委员会,从专业、技术的角度进行了讨论和审议。

调查团在与中华人民共和国政府相关部门进行协商的同时,也在项目地展开实地调查,回国后经过整理,完成了这本报告书。

愿本书能对缩小中华人民共和国地区经济水平发展差距起到帮助,同时对中日两国友好和亲善事业的发展做出贡献。

最后,在此对给予调查帮助和支持的各相关部门及人士,表示衷心的感谢。

日本国际协力机构  
理事 上田 善久  
2006 年 2 月

## 汇报信

独立行政法人 国际协力机构

理事 上田 善久阁下

日前，中华人民共和国“西部开发金融制度改革调查”的相关业务已经结束，在此向您提交最终报告。该报告是株式会社工营综合研究所和海外项目管理咨询股份公司结成的企业共同体根据与贵机构的合约，对2004年5月至2006年2月实施的该调查的结果汇总。

本次调查的目的是在中国国内的地区差距扩大的状况之下，为实现占国土百分之七十面积的西部地区的可持续发展，关于金融制度方面需要何种改革做出政策建议。本报告为实现本次调查的此项目的，展示西部开发战略的导向，进行了至2015年的未来展望，明确了重点领域（产业再生、农业振兴、削减贫困、产业基础设施建设）的开发课题，并在此基础上，关于金融制度改革以及相关的投资促进、财政税制、人才培养、法制建设的理想方式，提出问题并总结出政策建议。

在实施本次调查时，为根据中国实际，展示符合政策、制度实情的高可行性政策建议，实施了走访调查和问卷调查。并召开了研讨会和地方技术交流会，举行了关于金融技术和经济模型等内容的培训。借此，交换了有益的意见，并取得了技术转移的成果。

在本次调查的实施之际，得到了贵机构以及贵机构中国事务所的诸多指导和大力支持。并且在实地调查中，得到了以对口机构的中国人民银行为首的中国中央、地方的政府机构、金融机构以及企业等方方面面的诸位人士的大力协助。在此表示由衷的感谢。

最后，衷心希望本报告有助于中国西部地区的发展和金融制度改革，并为中日国际合作尽微薄之力。

2006年2月

中国西部开发金融制度改革调查团

团长 长濑 要石

## 前言

本报告由①政策建议篇、②现状分析篇、③各领域调查对象地区篇、④技术报告篇等 4 篇构成。此外，还编写了概要版。另外，该报告的日文版和中译版的构成以及内容相同。

“政策建议篇”是总结本调查的工作结果，展示政策建议的部分，相当于本报告的正编。在该篇中，在说明调查概要的基础上，记述了关于①西部开发的战略与展望、②重点领域的开发课题与资金供给体系的改革、③各业态的金融制度改革与金融风险管理、④与金融互补的相关制度改革，在最后展示了⑤西部开发金融制度改革的行动计划。

“现状分析篇”是对作为编写政策建议基础的现状分析结果所做的总结。该篇记述了关于①西部开发的现状和课题、②涉及西部开发的金融现状、③调查领域的现状与课题、④西部开发金融制度改革的主要课题、⑤日本以及国外的政策性金融等方面的经验。

“各领域调查对象地区篇”总结了关于本调查的 4 个重点领域在各对象地区所实施的实地调查的结果（产业再生：重庆市以及作为参考所选的辽宁省沈阳市、贫困对策：甘肃省定西地区、农业振兴：贵州省、产业基础设施建设：陕西省榆林地区）。同时一并收录了在调查对象地区实施的问卷调查的分析结果。

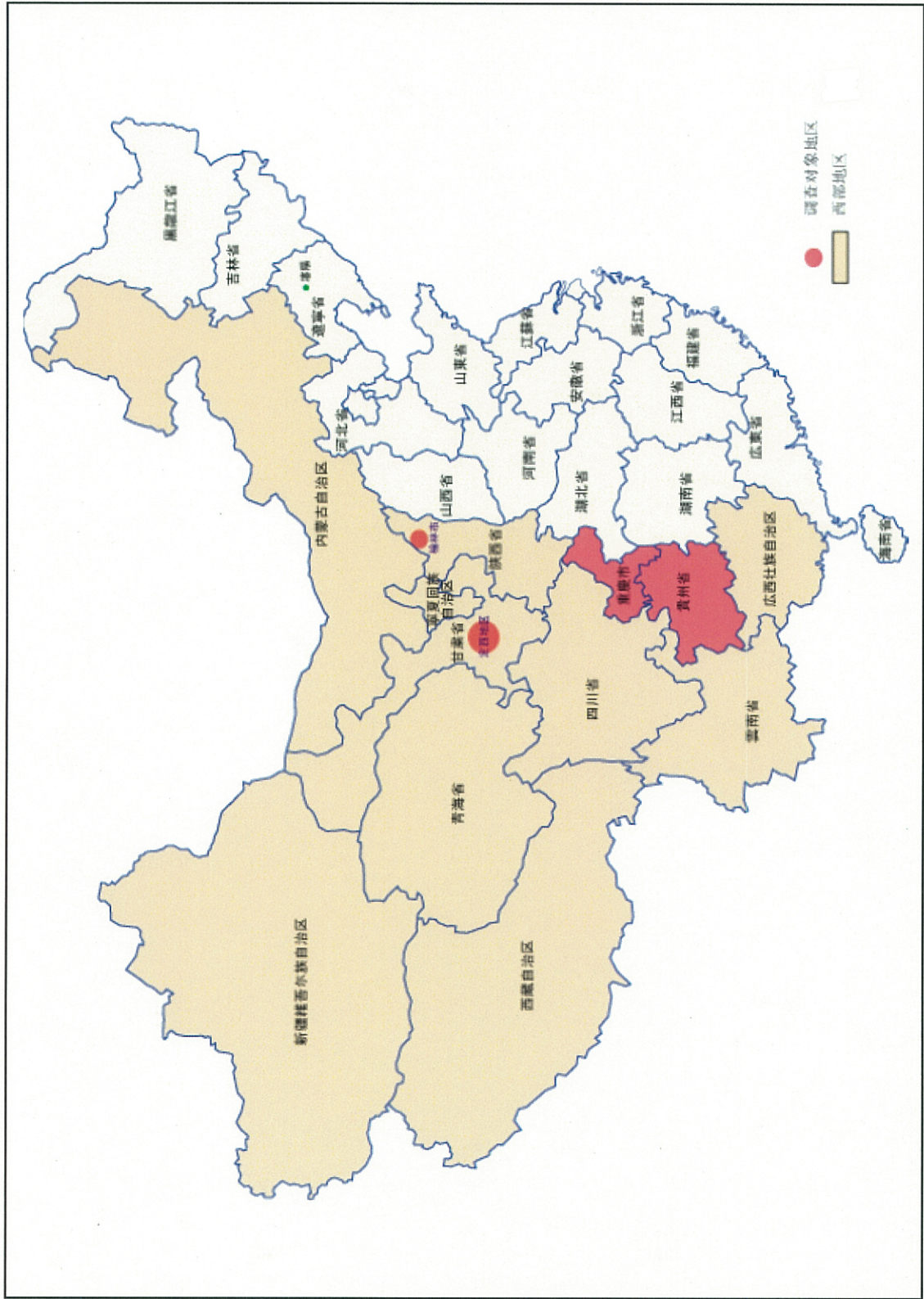
“技术报告篇”在总结用于经济预测的宏观/多地区经济模型的结构、预测手法的同时，还关于该部门的资金需求的推算手法作了概述。

另外，“概要版”遵循“政策建议篇”来编写。并作为参考，在“概要版”的开篇介绍了“建议要点”。

期盼本报告的各篇内容能供广泛参考和利用。

2006 年 2 月

中国西部开发金融制度改革调查团  
团长 长濑 要石



调查对象地区

# 中华人民共和国西部开发金融制度改革调查

## 最终报告书（概要版）

### 目 录

#### 概 要

<b>1. 调查概要</b> .....	<b>1</b>
1.1 调查背景 .....	1
1.2 调查目的和实施计划 .....	1
1.2.1 调查目的 .....	1
1.2.2 调查对象地区 .....	1
1.2.3 调查的实施体制 .....	2
1.2.4 调查流程 .....	3

#### I 西部开发的战略与展望

<b>2. 西部开发战略的展开</b> .....	<b>4</b>
2.1 中国的经济发展和西部开发 .....	4
2.1.1 经济发展与地区问题 .....	4
2.1.2 西部开发的目标和战略 .....	5
2.2 西部开发的政策措施及其评价 .....	6
2.3 迎来新阶段的中国经济 .....	7
2.4 西部开发战略的发展 .....	7
2.5 西部开发的超长期展望 .....	8
2.5.1 前往 2050 年的道路 .....	8
2.5.2 产业发展的情景规划 .....	9
2.6 西部开发和金融制度改革 .....	11
2.6.1 促进西部开发的各个侧面 .....	11
2.6.2 金融制度改革的作用 .....	12
<b>3. 经济框架</b> .....	<b>14</b>
3.1 经济发展的情景规划 .....	14
3.1.1 中国宏观经济的情景规划 .....	14
3.1.2 2015 年的中国宏观经济和产业 .....	16
3.2 2015 年的西部地区经济和产业框架 .....	17
3.2.1 区域模型的结构和模拟方法 .....	17
3.2.2 中国经济中西部地区经济的倾向和情景规划 .....	18
3.2.3 2015 年的西部地区的经济和产业框架 .....	18
3.3 2015 年的西部地区的人口和生活框架 .....	19

<b>4. 推算资金需求 .....</b>	<b>20</b>
4.1 资金需求的概念整理和推算方法 .....	20
4.1.1 资金需求的范围 .....	20
4.1.2 资金需求的推算方法 .....	20
4.2 推算西部地区的固定资产投资总额 .....	20
4.3 各部门推算 .....	21
4.3.1 产业再生的资金需求 .....	21
4.3.2 农业振兴的资金需求 .....	22
4.3.3 农村小额信贷的资金需求 .....	23
4.3.4 产业基础设施建设的资金需求 .....	24
4.4 推算结果的总结 .....	24
<b>5. 西部开发金融制度改革的基本方向 .....</b>	<b>26</b>
5.1 从资金需求来看金融制度改革所面临的课题 .....	26
5.1.1 西部地区资金供给的现状 .....	26
5.1.2 金融体制改革所面临的课题 .....	26
5.2 西部开发金融制度改革的基本方向 .....	26
5.2.1 中国的金融制度改革的动向—从3个视点进行应对 .....	26
5.2.2 利于西部开发金融的制度设计的基本方针 .....	28
5.2.3 各个实施阶段的应对 .....	31
<b>II 重点领域的开发课题与资金供给体系的改革</b>	
<b>6. 产业再生（国有企业改革）和产业金融创新 .....</b>	<b>32</b>
6.1 产业金融创新的基本方向 .....	32
6.2 加强产业金融中规划、信息生产功能 .....	33
6.2.1 设置产业金融专家队伍 .....	33
6.2.2 企业的财务、设备投资调查 .....	33
6.2.3 产业金融信息中心和企业信息数据库的确立 .....	33
6.2.4 设置产业资金中长期展望团队 .....	33
6.3 政策性银行的产业融资的重点化 .....	33
6.4 国有商业银行产业融资的转换 .....	34
6.5 加强地区金融机构的产业融资功能 .....	34
6.6 中小企业金融制度的改革 .....	34
6.7 建设支撑产业金融创新的制度、环境 .....	35
<b>7. 农业振兴与农业金融的革新 .....</b>	<b>37</b>
7.1 农业金融革新的基本方向 .....	37
7.1.1 克服资金制约 .....	37
7.1.2 明确财政和金融所承担领域 .....	37



7.1.3	农村金融的市场化与多样化.....	38
7.2	农业政策性金融的改革.....	39
7.2.1	财政和政策性金融的互补.....	39
7.2.2	振兴农业的政策性金融.....	39
7.3	强化农村金融机构体制.....	39
<b>8.</b>	<b>削减贫困与用活小额信贷.....</b>	<b>41</b>
8.1	财政和信贷扶贫资金的改革.....	41
8.1.1	财政资金.....	41
8.1.2	信贷扶贫资金.....	41
8.2	小额信贷.....	42
8.2.1	小额信贷的课题.....	42
8.2.2	小额信贷的改革.....	43
<b>9.</b>	<b>产业基础设施建设和资金供给系统.....</b>	<b>44</b>
9.1	项目实施主体.....	44
9.1.1	引入竞争.....	44
9.1.2	利用民间综合开发力量.....	44
9.2	中央政府.....	44
9.2.1	政府内部以及政府和企业之间构建合理的投资分工.....	44
9.2.2	实现投资主体和资金来源的多元化机制和机构的创建.....	44
9.3	地方政府.....	45
9.3.1	培养政策立案能力.....	45
9.3.2	提高市场经济意识、对外开放意识.....	45
9.3.3	合理使用所赋予的权限.....	46
9.4	国内金融机构.....	46
9.4.1	培育出能担任 Project Finance 的 Lead Manager 的银行.....	46
9.4.2	完善能参与先进融资方式的法制.....	46
9.4.3	充实授信风险管理制度.....	46
9.4.4	批准外资银行开设西部地区支行和人民币交易.....	46
9.5	外国政府、国际金融机构.....	46
<b>III</b>	<b>各业态的金融制度改革与金融风险管理</b>	
<b>10.</b>	<b>政策性金融制度的改革.....</b>	<b>47</b>
10.1	政策性金融的作用.....	47
10.1.1	政策性金融的必要性.....	47
10.1.2	政策性金融的功能.....	48
10.1.3	政策性金融的支援措施.....	48
10.2	政策性金融的各领域课题.....	48
10.2.1	基础设施建设和产业支援.....	48

10.2.2	振兴农林牧渔产业 .....	49
10.2.3	促进进出口 .....	49
10.2.4	振兴中小企业 .....	50
10.2.5	地区开发 .....	50
<b>11.</b>	<b>扩充区域金融制度.....</b>	<b>51</b>
11.1	保持与国家整体的宏观金融政策保持和谐的区域开发金融.....	51
11.2	设计适合各地区特点的开发金融制度 .....	51
11.3	提高地方政府的规划协调功能 .....	51
11.3.1	确立治理 .....	51
11.3.2	提高项目策划、实施能力.....	51
11.3.3	促进放宽限制 .....	51
11.4	稳定地方政府财政 .....	52
11.4.1	地方财源的重估 .....	52
11.4.2	探讨发行地方债券 .....	52
11.5	扩充地区性银行 .....	52
11.6	扩充紧贴区域型融资服务 .....	52
11.7	资金供给者的多元化 .....	52
11.7.1	激发投资西部地区的信托投资的活力.....	52
11.7.2	利用公益信托 .....	53
11.8	设立符合区域开发需求的特别基金 .....	53
11.9	探讨西部开发银行的构想 .....	53
11.10	引进将用途限定在环境保护、维持生态系统的专项税制 .....	53
<b>12.</b>	<b>资本市场的完善.....</b>	<b>54</b>
12.1	债券市场的完善 .....	54
12.1.1	公司债发行的多元化和扩大.....	54
12.1.2	扩大通过证券化的筹资 .....	55
12.1.3	发行地方债券 .....	55
12.1.4	培育机构投资者 .....	55
12.1.5	债券市场的基础性制度的完善.....	55
12.2	完善股票市场.....	55
12.2.1	保证上市企业的诚信 .....	55
12.2.2	保持股市的稳定与培育 .....	56
12.3	直接融资的多元化 .....	56
12.4	在西部地区设立证券交易所 .....	56
<b>13.</b>	<b>健全金融风险管理体制.....</b>	<b>57</b>
13.1	金融监督当局实施金融风险管理的课题 .....	57
13.1.1	适应向金融交易转型的风险管理.....	57

13.1.2	适应金融市场化风险管理.....	57
13.1.3	适应系统风险增大的风险管理.....	57
13.1.4	适应经济增长政策的风险.....	58
13.1.5	适应金融电子化的风险管理.....	58
13.2	金融机构的金融风险管理.....	58
13.2.1	设置 ALM 负责组织.....	59
13.2.2	改善信用风险的审查、管理体制.....	59
13.2.3	建立内部检查体制.....	59
13.2.4	回避道德风险.....	59
<b>IV</b>	<b>与金融互补的相关制度改革</b>	
<b>14.</b>	<b>优化投资促进措施.....</b>	<b>60</b>
14.1	优化投资促进措施的目的.....	60
14.2	提高西部地区的知名度.....	60
14.3	充实投资相关服务.....	61
14.4	充实优惠政策以及优化投资环境.....	61
<b>15.</b>	<b>财政、税制的改革.....</b>	<b>62</b>
15.1	在分税制改革中引进交付税制度的思路.....	62
15.1.1	分税制改革的必要性.....	62
15.1.2	地方交付税制度的内容.....	62
15.2	政府和民间在投资上的分工.....	62
15.2.1	地方政府的财政收入制约.....	62
15.2.2	将产业振兴的投资交与民间.....	63
15.3	关于基本居民服务的财政支出的升级.....	63
15.3.1	基层政府提供行政服务中的问题.....	63
15.3.2	作为暂定措施的现有制度内的责任升级.....	63
<b>16.</b>	<b>培养金融人才.....</b>	<b>64</b>
16.1	组织内的人才培养.....	64
16.2	组织外部的人才培养.....	64
16.3	活跃人事交流.....	64
<b>17.</b>	<b>开发、金融相关法律制度的改革.....</b>	<b>66</b>
17.1	建立关于法律体系以及政策制定、执行的原则.....	66
17.1.1	理顺法律体系.....	66
17.1.2	遵守“立法先行”原则.....	66
17.1.3	开发相关法制的建设：制定《区域开发基本法（暂称）》.....	66
17.2	金融相关法制的建设.....	67
17.2.1	强化政策性金融机构的法制基础：制定政策性金融机构基本法（暂称）.....	67

17.2.2	关于产业金融的法律制度的建设、改善	67
17.2.3	将金融机构的财务信息披露纳入法制化轨道	68
17.2.4	加大金融交易中的惩罚规定的力度	68
17.2.5	理顺商业银行法、保险法体系	68
17.2.6	健全 PPP 相关法制	68
17.2.7	完善有利于金融风险管理的法律制度	69
<b>V 西部开发金融制度改革的行动计划</b>		
<b>18.</b>	<b>行动计划的构成与实施体制</b>	<b>70</b>
18.1	行动计划的构成——其原则与战略	70
18.1.1	3 项原则	70
18.1.2	五点战略	70
18.2	行动计划的实施体制	72
<b>19.</b>	<b>战略性行动计划</b>	<b>74</b>
战略 1.	改革制度金融	74
行动计划 1:	改革政策性金融制度	74
行动计划 2:	创建支持促进西部开发的制度金融	76
行动计划 3:	建设农业制度金融	78
战略 2.	农村金融的改革	81
行动计划 4:	强化农村信用社改革	81
行动计划 5:	由农民专业合作社从事信用事业的尝试	82
行动计划 6:	强化农村的小额信贷	83
战略 3:	搞活区域金融	85
行动计划 7:	培育社区型金融机构以及拓展紧贴当地型金融	85
战略 4:	项目融资等的多元化	88
行动计划 8:	发行地方债	88
行动计划 9:	培育西部地区的区域性金融中心	89
行动计划 10:	PPP（公私部门合作模式）的正式展开	90
战略 5:	风险管理与信息、知识、技能的创新	92
行动计划 11:	完善金融风险管理体制	92
行动计划 12:	产业金融情报中心功能的完善	94
行动计划 13:	金融统计的完善和经济模型的应用	95
行动计划 14:	培养地方金融人才	96
<b>20.</b>	<b>关于开发、金融制度改革的法律制度建设的行动计划</b>	<b>99</b>
20-1	制定《区域开发基本法（暂称）》和《西部地区开发条例（暂称）》	99
20-2	重估现行的西部开发的相关法规以及理顺法律体系	99
20-3	制定《政策性金融机构基本法（暂称）》	99
20-4	根据《政策性金融机构基本法》完善各项条例	100

---

20-5	支持地区性银行振兴的法律制度建设 .....	100
20-6	支持地方债券发行的法制建设 .....	100
20-7	监督、管理地方政府债务情况的法制 .....	101
20-8	支持实现 PPP（公私部门合作模式）的法制建设.....	101
20-9	支持金融风险管理体制完善的法律基础建设 .....	101

## 图表目次

图 1-1	调查实施体制 .....	3
图 2-1	中国的地区问题和西部开发 .....	4
图 2-2	西部开发的政策体系 .....	5
图 2-3	向西部地区的产业布局—未来— .....	9
图 2-4	西部地区的内发型特色产业的发展 .....	10
图 2-5	西部开发和金融所发挥的作用 .....	11
图 4-1	西部地区农村小额信贷的资金需求量(2005 年价格) .....	24
图 5-1	西部开发金融的 3 个视点 .....	27
图 5-2	关于西部开发金融制度改革的建议构成 .....	30
图 6-1	产业金融市场的角色之间的新型关系 .....	32
图 18-1	西部开发金融制度改革的行动计划 .....	72
表 1-1	各阶段的调查内容 .....	3
表 3-1	各类情景规划所设想的经济增长率 .....	15
表 3-2	各需求项目的实际增长率和比重 .....	16
表 3-3	中国产业的未来（基本情景规划） .....	17
表 3-4	基本情景规划所设想的各地区实际经济增长率 .....	18
表 3-5	基本情景规划中的各地区各产业实际总生产的增长率（2000~2015 年平均） ..	19
表 4-1	推算出的 ICOR .....	21
表 4-2	西部地区整体的产业再生资金需求 .....	22
表 4-3	第一产业增量资本产出率（ICOR） .....	23
表 4-4	西部地区第一产业资金需求预测（按 2004 年价格） .....	23
表 4-5	西部产业基础设施建设的资金需求 .....	24
表 4-6	西部地区的资金需求（2006~2015 年的总额） .....	25
表 5-1	各阶段的西部开发金融制度的课题 .....	31
表 8-1	10 个行动项目和所预期的直接效果 .....	43

## 用词的定义

——日本所采用的定义——

### “政策性金融”

政府系统的金融机构（现在的 2 家银行、6 家金融公库）为了实现特定的政策目的，通过较民间金融机构有利的融资条件所实施的融资。

### “制度金融”

为了达到更为限定的特定的政策目的，依法按照发展援助性的融资条件所实施的贷款、贴息、债务担保等金融活动。

制度金融是由政府系统金融机构的金融公库以及国家（中央政府）以及地方公共团体（地方政府）来实施的。

作为国家政府系统金融机构的金融公库（农林渔业金融公库、中小企业金融公库等 6 家公库），同日本政策投资银行和国际协力银行相比，是政策目的更限定的组织，同时由于项目规划、资金计划等需要政府的认可，所以比起两家银行，政府参与的成分更大。在这些金融机构所实施的金融业务中，依据法规实施的主要的长期、低息的融资就是制度金融。

另外，国家以及地方公共团体所发放的财政资金的贷款（含无息贷款）、或者采取的贴息、债务担保等优惠措施等也属于制度金融的范畴。

### “开发金融”

为发展国家的经济发展以及国内的低开发度地区的开发所实施的金融（前者称为“政府性开发金融”，后者成为“地区性开发金融”）。

OECD(经济合作发展组织)在 1986 年引入“政府性开发金融” ODF=Official Development Finance) 的概念，并将 Grant Element(GE)<sup>1</sup>为 25%以上的政府贷款定义为 ODA (Official Development Assistance)，将 GE 未 25%的政府贷款定义为 OOF (Other Official Flows)<sup>2</sup>。现在，该定义在国际上广泛使用。

---

<sup>1</sup> 译者注：发展援助指数。另译为援助条件缓和指数，亦译作增与成分、赠与要素、赠与因素等。发展援助指数以加权平均算出，如利率越低，偿还期间越长，则发展援助指数的百分比就较高，如赠与为 100%，商业性贷款为 0%。

<sup>2</sup> 关于 Grant Element(GE)，参见第 19 章 BOX19-1。

## 略 语

ABS	Asset Backed Securities
ADB	Asian Development Bank
ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line
ALM	Asset Liability Management
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATM	Automatic Teller Machine
BAAC	Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives
BAC	Bank Assisted Cooperative
BAS	Business Advisory Service
BDC	Business Development Bank of Canada
BDPME	Banque du developpement des PME
BOC	Bank of China
BOT	Build-Operation-Transfer
B-SO-T	Build-Subsidized Operate-Transfer
CBO	Collateralized Bond Obligation
CCC	Commodity Credit Corporation
CDA	Cooperative Development Authority
CDAG	Cooperative Development Assistance Group
CDC	Caisse des Depots et Consignations
CDC	Community Development Corporation
CDM	Clean Development Mechanism
CDO	Collateralized Debt Obligation
CEO	Chief Financial Officer
CEPME	Credit d'Equipement des Petites et Moyennes Entreprises SA
CES	Constant Elasticity of Substitution
CFO	Chief Financial Officer
CGAP	Consulting Group to Assist the Poor
CGE	Computable General Equilibrium
CICETE	China International Center for Economic and Technical Exchanges
CLO	Collateralized Loan Obligation
CMBS	Commercial Mortgage Backed Securities
CMO	Collateralized Mortgage Obligation
CNC	China Network Communications Group Corporation
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CNPC	China National Petroleum Corporation
CRA	Community Reinvestment Act
CRCT	China Railway Container Transport Co. Ltd.
CRFSC	China Railway Foreign Service Company



DAC	Development Assistance Committee
DCF	Discount Cash Flow
DIP	Debtor in Possession
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECGD	Export Credit Guarantee Department
EIB	European Investment Bank
EIF	European Investment Fund
ETC	Electronic Toll Collection System
EU	European Union
FmHA	Farmers Home Administration
GDP	Gross Domestic Product
GE	Grant Element
GIC	Government of Singapore Investment Corporate
GITIC	Guangdong International Trust and Investment Corporation
GMS	Greater Mekong Subregion
GRDP	Gross Regional Domestic Product
GTAP	Global Trade Analysis Project
HSBC	Hong Kong and Shanghai Bank Corporation
IBH	Investitions Bank Hessen AG
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICOR	Incremental Capital Output Ratio
IFC	International Finance Corporation
IMF	International Monetary Fund
IPO	Initial Public Offering
IT	Information Technology
JA	Japan Agricultural Cooperatives
JAPIC	Japan Project-Industry Council
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JECC	Japan Electronic Computer Co., Ltd.
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt fur Wiederaufbau
KRI	KRI International Corp.
M&A	Merger and Acquisition
M/M	Minute of Meeting
MBO	Management Buyout
MBS	Mortgage Backed Securities
MF	Microfinance
MIS	Management Information System
MTN	Medium Term Note
NASD	National Association of Securities Dealers

NGO	Non Governmental Organization
NIEs	Newly Industrializing Economies
NOC	National Oil Company
NPO	Non-Profit Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OJT	On the Job Training
OPMAC	Overseas Project management Consultant, Ltd
PF	Project Finance
PFI	Private Finance initiative
PPP	Public Private Partnership
PWLB	Public Works Loan Board
QDII	Qualified Domestic Institutional Investor
QFII	Qualified Foreign Institutional Investors
REA	Rural Electric Administration
REIT	Real Estate Investment Trust
ROA	Return on Assets
ROE	Return on Equity
RTB	Rural Telephone Bank
S/W	Scope of Work
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SASAC	State-Owned Assets Supervision and Administration Commission
SB-O-T	Subsidize Build-Operate-Transfer
SCE	Standard Coal Equivalent
SEC	U.S. Securities and Exchange Commission
SOFARIS	Societe Francaise de Garantie des Financements des PME
SPC	Secretariat of the Pacific Community
SPV	Special Purpose Vehicle
TFP	Total Factor Productivity
TOT	Transfer-Operate-Transfer
UNCITRAI	United Nations Commission on International Trade Law
UNDP	United Nations Development Programme
VFM	Value for Money
WAIPA	World Association of Investment Promotion Agencies
WB	World Bank
WTO	World Trade Organization

# 中国西部开发金融制度改革调查

## 关于促进西部开发的金融制度改革（要点）

### I 促进西部开发与资金需求的推算

#### 1. 为建设“全面小康社会”，加强西部开发战略必不可少

- (1) 中国必须在适应全面国际化的新阶段的同时，实现从粗放型经济增长的彻底转变，促进城市和农村等地区间的协调发展，推进以确保人民生活最低水平为目的的社会发展。
- (2) 从上述角度出发，必须进一步加强和发展西部开发战略。为此，要在西部地区继承和发展以往的基础设施建设、生态环境保护的同时，还必须加强对教育和人才培育、培育特色产业、建设农村、经济圈形成等方面的政策资源上的分配。

#### 2. 西部开发的资金需求将达到约 21 万亿元

根据推算，从 2006 年至 2015 年的 10 年期间所需的全社会固定资产口径的投资资金需求将达到约 21 万亿元（2004 年价格）（参见附表 1）。

#### 3. 为从资金上支援西部开发，必须改革金融制度。

今后，为保障对西部开发资金需求的持续性供给，应该不仅仅依靠财政资金的重点分配，还必须在明确政策金融作用的同时，立足长远，实施制度改革，力求创建出通过金融市场供给资金的新机制。

### II 金融制度改革的原则、视点以及战略

#### 1. 三项原则

原则 1：金融制度改革必须要为克服西部地区的低开发度作出贡献。

原则 2：金融流制度改革必须要充分利用基于市场机制的金融功能。

原则 3：金融制度改革必须要立足于促进形成健全的现代信用社会的法制基础。

## 2. 三个视点

### 视点 1: 国际化的视点

在展望金融服务对外开放的同时，有步骤地建设适应外国金融机构的加入、资本交易自由化以及外汇市场放宽的体制。

### 视点 2: 金融技术创新的视点

配合金融技术创新的发展，实现①金融计划的多元性、②IT(信息技术)的应用、③风险管理水平的提高。

### 视点 3: 区域性视点

在西部地区，形成地方政府/金融领域/产业领域之间的顺畅的资金循环的对流，改正资金向沿海地区、城市地区集中的偏差。

## 3. 五点战略

为了有效开展以实现国土均衡发展为目的的西部开发战略，立足于上述的原则和视点，展开利于西部开发的金融制度改革的 5 点战略（参见附图 1）。

战略 1. 政策性金融的再定义和引进制度金融

战略 2. 利于解决“三农问题”的农村金融改革

战略 3. 拓展以培养地方性银行为核心的紧贴当地型的金融服务

战略 4. 丰富项目资金的筹资手段和实施手法

战略 5. 贯彻金融风险管理 with 金融相关信息、知识、技能的创新

## III 金融制度改革之行动计划

在上述 5 点战略所展示的行动计划中，关于重要项目的特别记述如下（关于建议构成，参见附图 2）。

### 1. 重组政策金融、引进“制度金融”

- (1) 从①适合政策上进行扶持的高度公益性、②金融风险评估等的困难性这两个角度，对政策金融进行大检查，重组为①应向商业性金融转型的、②作为长期、低息的制度金融<sup>1</sup>进行拓展的、③作为普通性政策金融延续的。

---

<sup>1</sup> 是指为达成限定的专项政策目的、依法实施的较普通政策金融的融资条件优惠的贷款（长期、低息）、贴息、债务担保等政策金融。另外，日本的制度金融由政府系统金融机构的各金融公库和国家（中央政府）以及地方公共团体（地方政府）实施。

(2) “制度金融”应作为对象的领域是那些作为建设“全面小康社会”基础的关系到生命安全和生活稳定的①低开发度地区的开发、②环境保护、生活环境基础设施的建设、③农业振兴、④中小企业振兴、⑤居民住房等。

(3) 在防止政策金融过度膨胀的同时，通过间接融资、债务担保、银团贷款等方式优化金融手段。

## 2. 创建“西部开发基金”，利用国家开发银行的组织、功能，落实制度融资。

(1) 在西部地区，将处于低开发度状态的地区和社会的高利益低收益的项目作为对象，必须建立可以提供长期、低息的制度资金的框架。

(2) 为此，作为以西部地区的基础设施建设、环境保护、农业振兴、个体/中小企业振兴等特定领域为对象的制度金融机构，创建“西部开发基金”。在实施该基金的业务时，原则是最大限度利用国家开发银行的组织、功能、知识和信息（参见附图3）。

(3) 西部开发基金的资金来源通过中央政府的地方补贴、国债投资资金等的合理规划、中央政府财政资金的归并整理来确保。

## 3. 鉴于西部地区的“三农问题”的重要性，着手对农业、农村金融制度实施彻底改革

(1) 为对农业综合开发项目、农业基础设施建设项目的农民负担部分以及农户的农业现代化资金实现资金供给，必须要建设“农业制度金融”。为此，当前以西部地区为对象，在中国农业发展银行内部设立农业制度金融账户，通过对该账户的政府出资来开展试点。并检验其成果，在明确中国农业发展银行应担负的作用的基础上，再在全国决定将以何种组织形态来实施农业制度金融。

(2) 关于农村信用社而言，实施按既定方针的组织改革、经营重组。届时，为提供满足农村社会金融需求的高质量服务，对引进农村信用社金融审计师制度等各农村信用社主体性的改革努力进行支援。

(3) 鉴于对“合作社”组织发展的厚望，在西部地区开展由农民专业合作社组织实施的信用事业（信用担保、对合作社成员的转贷）的试点，为合作型金融的制度化做出贡献。

(4) 为了消除农村的贫困，通过①实施机构的多元化、②重估调整利率、贷款条件等运用方面的改善、③加强同技术提供机构合作等相关支援体制的搭建，强化农村小额信贷。

## 4. 培育地区性金融机构、拓展紧密联系当地的金融服务

(1) 为了支援城市商业银行的强化金融服务的工作，探讨紧贴当地型金融的商业模型，展示其蓝图，支援自主性努力。

(2) 探讨民间金融（非银行金融机构）合法化的最佳制度，在实施样板项目的同时，完善监管体制。

(3) 促进邮政储蓄银行作为社区性金融机构的发展，构建邮政储蓄存款的区域内循环的机制。

#### 5. 为满足巨额投资需求，正式开展 PPP

(1) 对于无运营盈利预期的项目倾斜分配财政资金，对于那些可以实现独立核算的领域，根据项目特性和市场化的程度，在 PPP（公私合营方式）中选择最合理的计划进行实施。

(2) 为此，在实现产业基础设施建设的项目主体多元化的同时，完善方便项目主体从市场上筹资的体系。

(3) 并进一步完善适应 PPP 结构的可应用先进性金融技术的人才、法律制度、风险管理体制。

#### 6. 其他的行动计划

(1) 关于地方债而言，进行充分研究，完善各项条件，从满足一定条件的地方政府开始，对城市基础设施建设等领域，逐步试点性地批准发行。

(2) 鉴于扩大西部地区资本市场的必要性，在大规模的中心城市中培育区域性金融中心。

(3) 通过建立多重检查体制、利用资本充足率规定、建立西部地区资金互援基金等，完善金融风险管理体制。

(4) 在西部地区的多个中心城市中设立产业金融信息中心，健全将企业信用信息数据库进行统一积累、应用的体系。

(5) 细化地方的金融统计、金融数据的同时，充实调查分析、应用经济模型。

(6) 鉴于西部地区地方中小金融机构人才培养的重要性，①引进、建立金融业务相关资格制度、②建立金融人才教育培训网络、③扩充教育培训计划。

## IV 关于开发、金融制度改革的法制建设

### 1. 区域开发相关法制的建设

(1) 为形成区域开发相关法制的基础，首先应制定《区域开发基本法（暂称）》，根据该法的原则，制定《西部开发条例（暂称）》。

(2) 配合上述立法工作，对西部开发相关的现行法规进行重估整理，实现法律体系的整序。

## 2. 建设金融机构相关法制

- (1) 为防止政策性银行的过度商业化、切实实施本职的政策性金融业务，关键是建立政策性银行的总括性法律基础。为此，制定《政策性金融机构基本法（暂称）》，实现各类政策性金融机构的设立以及运营上的透明化和规范化。
- (2) 依据该法的原则，关于“西部开发基金”，设想制定《西部开发基金条例》。

## 3. 有关行动计划的其他法律制度建设

建设健全本报告书中所提议的面向①振兴地方银行、②发行地方债、③加快关于地方政府实施的债务情况监管的法律制度建设、④制定可实现 PPP 的《物权法》、《民事保全法》、《民事执行法》、⑤完善包含《破产法》在内的金融风险管理体制的法制基础。

附表 1

西部地区的资金需求（2006~2015年的总额）

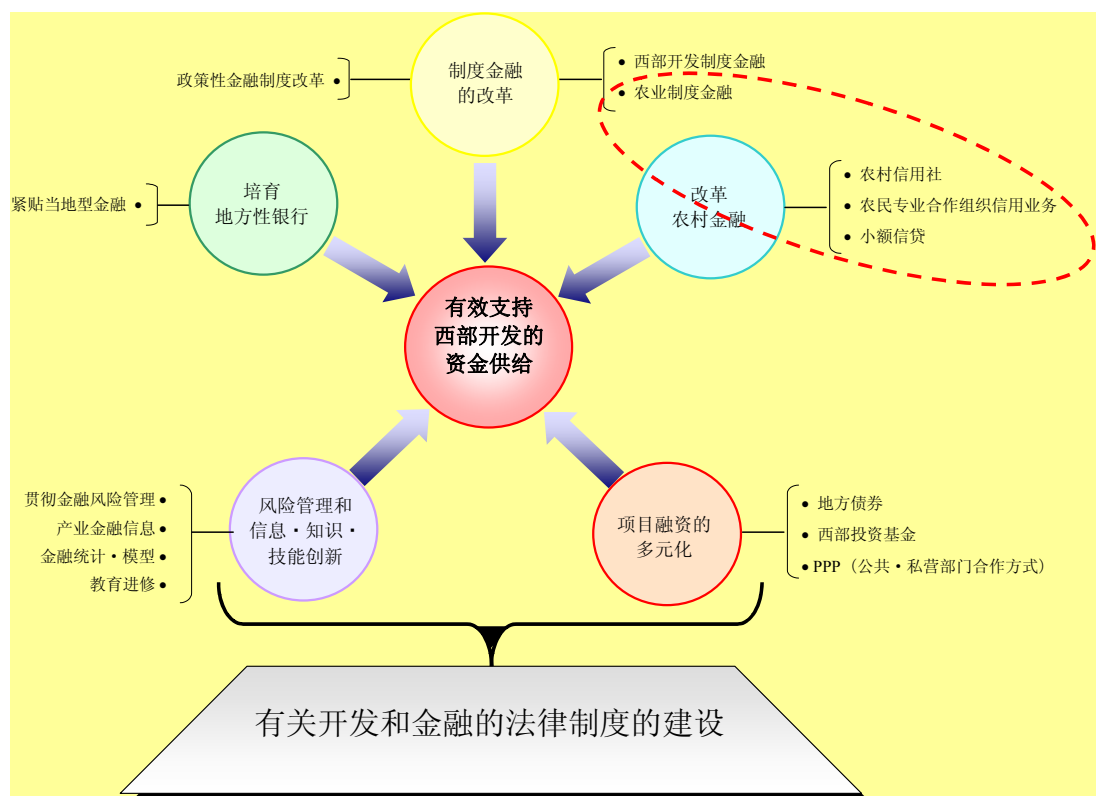
（单位：万亿元）

	资金需求额	占总额的比重
固定资产投资总额	20.90	100%
产业再生	10.02	47.9%
农业振兴	1.09	5.20%
农村小额信贷	0.17	0.81%
产业基础设施	2.01	9.61%

来源：调查团推算

附图 1

西部开发性金融制度改革的行动计划-五点战略-

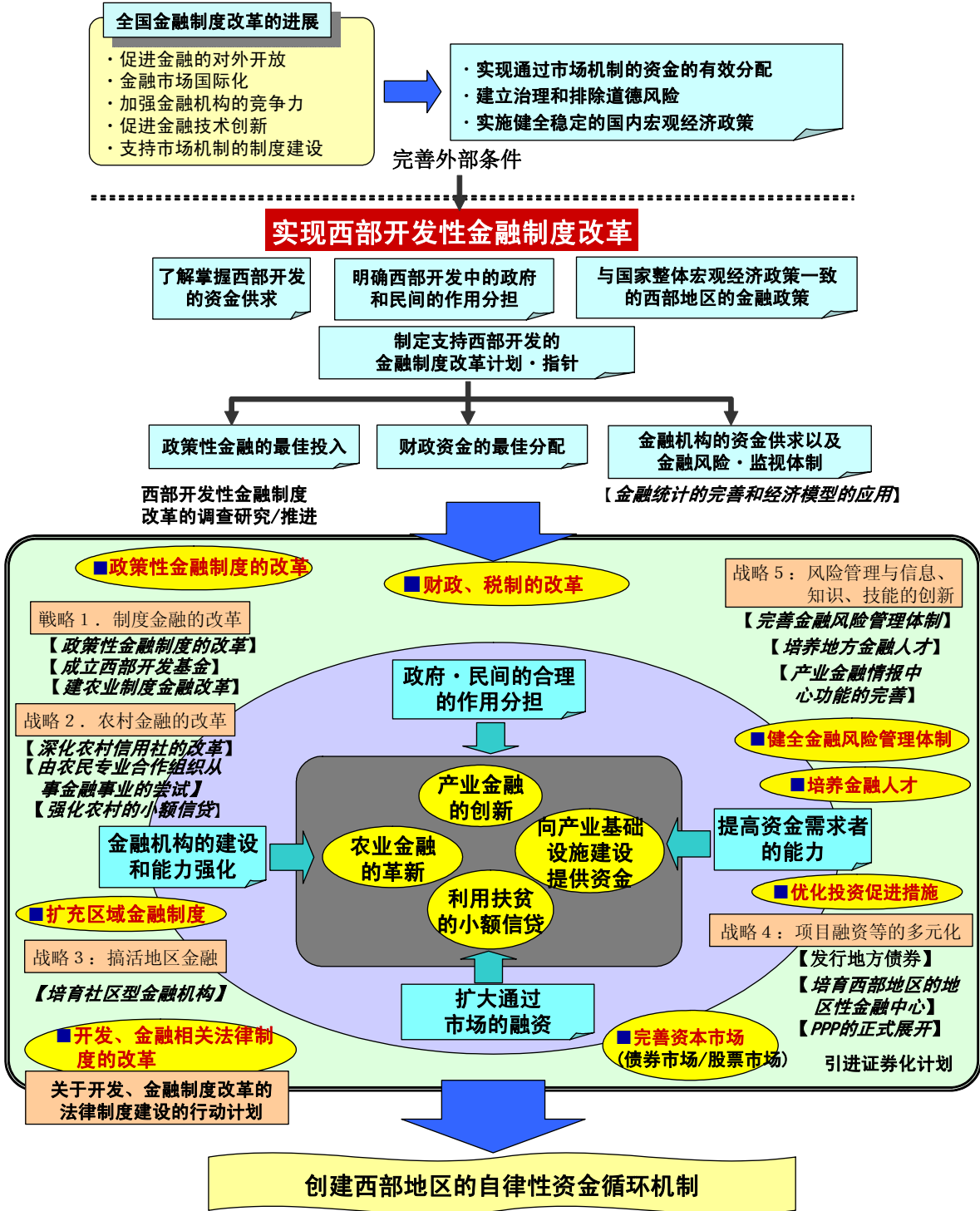


来源：调查团绘制



附图 2

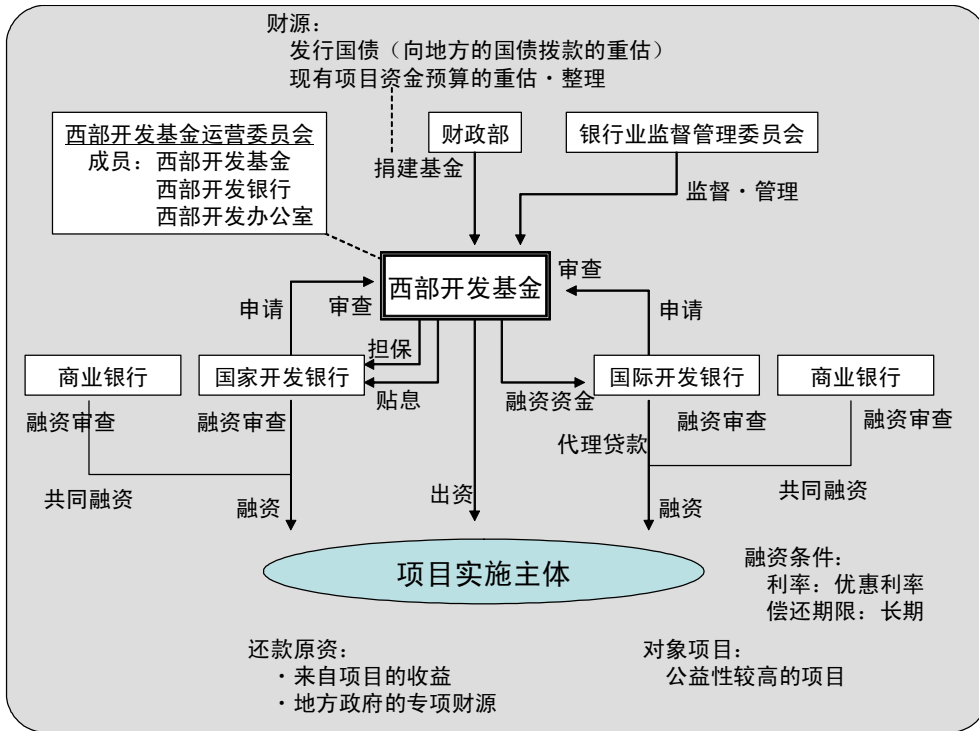
关于西部开发金融制度改革的建议构成



来源：调查团绘制

附图 3

西部开发基金的框架



来源：调查团绘制

# 概 要

## 1. 调查概要

### 1.1 调查背景

在中国，西部地区不仅仅占有中国 70%的国土面积，而且还有①处在黄河中游流域的黄土地带、西北部的沙漠地带、西南部的山岳地带等严峻的自然条件下，②位于距海较远的内陆地区，国际市场准入成本相对较高，③道路、铁路等交通网络还不完善，④教育水平低等众多因素，所以处于劳动生产率低、市场竞争力弱等不利条件下。并因此导致西部地区同沿海地区的地区差距明显，而且还有继续扩大的趋势。

在这种背景下，在于 2001 年 3 月召开的第九次全国人民代表大会上审议通过的《第十个五年计划》中，中国政府将“实现协调的国土开发”定为国家性的开发课题，提出了目标在于消除内陆地区（西部）和沿海地区（东部）经济差距的“西部大开发”战略，同时为了实施大规模的基础设施建设等开发扶持政策，将国家投资政策的重点从沿海地区转移到了西部。为了促使西部地区形成可持续发展的基础，完善西部的道路、铁路等交通运输基础设施、以及改善吸引社会资金，外资的投资环境便成了当务之急。

另一方面，金融体制改革、行政改革以及国有企业改革共同构成了中国改革的三大重点。现在，金融体制改革的情况不能说进行得比较顺利。因此要加强金融的功能必须要进行综合性的金融体制改革。

在这样的状况下要使西部地区得到持续发展，关键就是要高效地筹措和运用（贷款等）开发资金。为此，必须要明确西部地区的资金需求，丰富并优化筹资方法。同时为了摆脱对财政的依赖性、长期地激发社会投资和外国投资的活力，必须要重新构建开发金融制度，健全开发所需的法律制度。

基于以上认识，中国人民银行（以下称为“人民银行”）对我国提出本次调查的邀请。为回复本次邀请，独立行政法人国际协力机构（以下称为“JICA”）于 2003 年 12 月派出事前调查团，就正式调查的框架进行了磋商，并于 2004 年 1 月 20 日签署交换了 S/W（实施细则）以及 M/M（会谈纪要）。

### 1.2 调查目的和实施计划

#### 1.2.1 调查目的

本调查的目的是：说明并展示有利于今后中国西部地区的可持续开发和发展的金融制度所应具备的形式、高效的资金筹措方法、相关法律制度建设的必要性以及中央政府—地方政府的作用等，借此从金融制度改革方面为西部地区的发展做出贡献。

再者，基于本次调查的政策建议型的特性，在调查进程中将会重视同中方交流以及向中方实施技术转移以便于中方充分利用这些建议。

#### 1.2.2 调查对象地区

本次调查将整个西部地区<sup>1</sup>定为对象地区。在同中方执行机关进行商议的基础上，按调查领域确定了实施详细调查的对象地区。各调查领域的对象地区如下：

---

<sup>1</sup> 本调查所指的“西部地区”为重庆、陕西、四川、贵州、云南、甘肃、青海、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、西藏自治区、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区等 12 个省、自治区、直辖市。

- |                                |         |
|--------------------------------|---------|
| i) 产业再生 <sup>2</sup> （国有企业改革）: | 重庆市     |
| ii) 农业振兴:                      | 贵州省     |
| iii) 贫困对策:                     | 甘肃省定西地区 |
| iv) 产业基础设施建设:                  | 陕西省榆林市  |

另外、i) 选取辽宁省沈阳市作为产业再生（国有企业改革）的比较对象，进行了沈阳市相关信息和数据的收集工作。

同时还会根据需要，在中国国内的经济上的先进开发地区以及调查对象地区所属省份的省会等地，进行了信息收集。

### 1.2.3 调查的实施体制

#### (1) 日方的调查实施体制

##### 1) 独立行政法人国际协力机构（JICA）中华人民共和国事务所

JICA 中华人民共和国事务所作为 JICA 的本次调查的主管部门对本次调查进行监督管理，JICA 总部的社会开发部对 JICA 中华人民共和国事务所进行适当的支援。

##### 2) 国内支援委员会

JICA 在设立国内支援委员会，在国内支援委员会上，JICA、国内支援委员、调查团等三方关于调查的导向、调查团的建议内容等进行协商讨论。

##### 3) JICA 调查团

由日本株式会社工营综合研究所（KRI）、海外项目管理咨询株式会社（OPMAC）2 家公司的企业共同体组成总人数 17 人的调查团，根据 JICA 的委托实施本次调查。

##### 4) 现地意见交换会

JICA 中华人民共和国事务所为在中国支援 JICA 调查团，定期主办现地意见交换会。现地意见交换会的参加者为日本驻华大使馆、日本银行北京事务所、国际协力银行北京分行等。

#### (2) 中方的调查实施体制

##### 1) 对口机构

中国人民银行研究局为本次调查的中方对口机构。负责同调查团协商调查进行方式、为调查团提供方便、关于中国当地再委托工作、建议内容、技术交流会和研讨会的召开等事宜进行协商。

##### 2) 工作小组

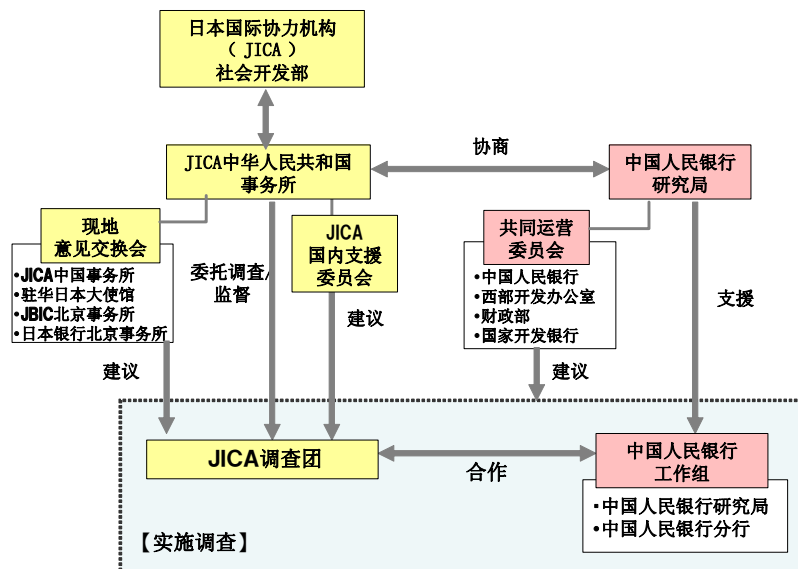
中国人民银行研究局设置了为调查实施提供帮助的工作小组。工作小组将由中国人民银行研究局的工作人员、调查对象地区的人行地方支行的副行长以及研究处处长为核心成员组成。

##### 3) 共同运营委员会

共同运营委员会由中国人民银行研究局局长任委员长，由财政部、国务院西部开发办公室、国家开发银行的人员参加组成，为本次调查提供了建议。

<sup>2</sup> 译者注：industry revitalizing。在日本，是指政府主导的对那些资不抵债的企业的经营重组进行的大规模的支援活动。并设立产业再生机构，由该机构在银行不良贷款的企业中选取可以进行重建的企业，从主交易银行以外的银行收购该企业的不良贷款，同主交易银行合作主持重建计划和金融支援。

图1-1 调查实施体制



1.2.4 调查流程

本次调查由以下 3 个阶段构成。

- 第 1 阶段： 有关中国金融制度的现状分析
- 第 2 阶段： 设定主要课题・探讨对策、提供日方的经验、探讨西部地区较为理想的金融政策・制度
- 第 3 阶段： 综合评估与建议

上述的 3 个阶段，根据调查业务的内容可进一步分为下列的详细步骤。

表1-1 各阶段的调查内容

第 1 阶段	【第 1 年度】（2004 年 5 月～2005 年 3 月）
	《准备工作步骤》收集相关信息、构建调查实施体制等 《第 1 步骤》分析现状、整理课题
第 2 阶段	《第 2 步骤》设定主要课题、探讨对策 【第 2 年度】（2005 年 4 月～2006 年 2 月）
	《第 3 步骤》探讨西部地区较为理想的金融政策、金融制度
第 3 阶段	《第 4 步骤》综合评估和编写建议 《第 5 步骤》编写最终报告书

## I 西部开发的战略与展望

## I 西部开发的战略与展望

### 2. 西部开发战略的展开

#### 2.1 中国的经济发展和西部开发

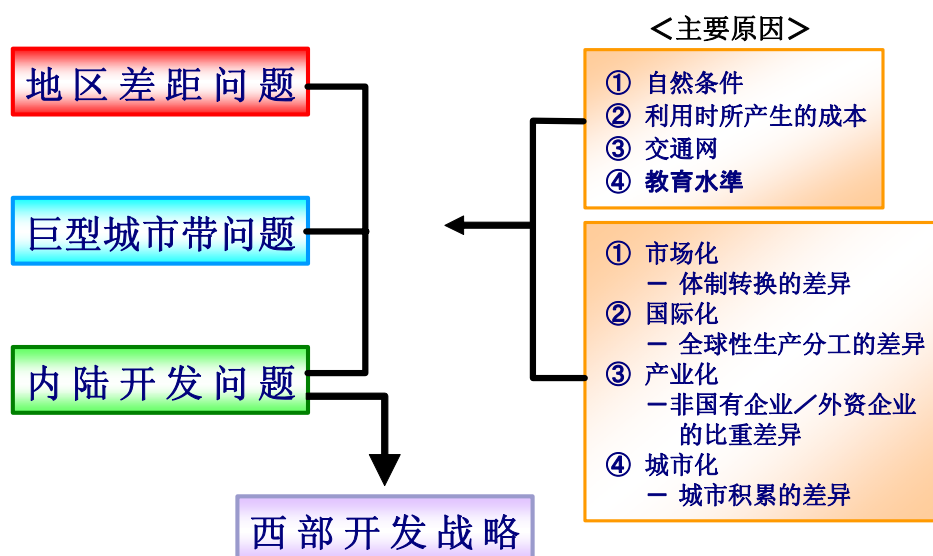
##### 2.1.1 经济发展与地区问题

中国自始于 1978 年的改革开放以来，在四分之一的长期时间里展示了世界上史无前例的高速经济增长和发展的活力。经济发展的活力，主要在以下①市场化、②国际化、③产业化、④城市化的四个向量上生成

中国国土辽阔，经济的发展条件和发展基础的地区间差异很大。概括地说，东部沿海地区比较容易适应在上述的 4 个向量上进行的体制转换。经济发展的活力在东部地区势力强劲，而西部地区则处于比较劣势。这就是中国经济发展活力的空间结构。其结果，在经济发展上出现地区差距，下列的 3 个地区问题出现扩大。

第 1 是地区差距问题。在东部、中部和西部的地区差距扩大的同时，在同一地区中的城市和农村的差异也在扩大。第 2 是大型都市带（Megalopolis）的问题。以东部沿海地区为中心，人口和产业日益集中和集聚，大城市圈相互联结，不断形成可以成为世界最大规模的大城市带的地理上的空间。由于城市的爆发式发展会不断引发①城市地区的无序扩张、②城市基础设施的落后、③城市内的收入差距扩大等新问题。第 3 是以西部地区为中心的内陆开发问题。内陆开发问题中有 2 项课题。其一是如何克服严峻的自然条件和内陆的不利性、促进地区的自立发展的内陆地区独自的问题。另一个是充分注意保护生态环境、全国性地利用赋予内陆地区的资源、加强同沿海地区的联系、如何从全国的角度形成新的国土生成体系的课题。作为综合这两者的政策，出台了西部开发战略（参见图 2-1）。

图2-1 中国的地区问题和西部开发



来源：调查团绘制



## 2.1.2 西部开发的目标和战略

### (1) 西部开发的目标

西部开发的目标是在 21 世纪中叶全国基本实现现代化时、彻底改变西部地区的相对落后的面貌、显著缩小地区差距、以“全面的小康社会”为基础实现“共同富裕”。一言以蔽之，可以表达为实现“国土的和谐发展”。

### (2) 西部开发战略

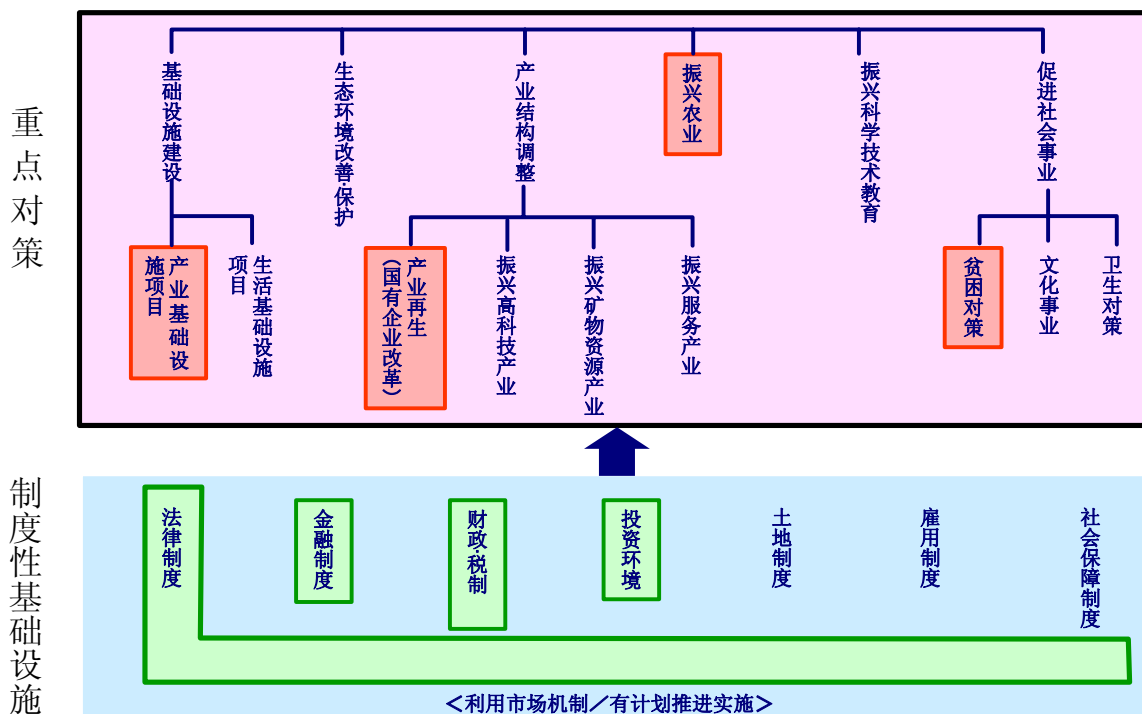
为达成这项目标的基本战略手段有：①作为开发基础的「基础设施建设」、②作为开发根本的「生态环境保护」、③作为开发核心的「产业结构调整」、④作为开发保障的「科学技术教育、人才培养」、⑤作为开发原动力的「改革、创新」。

西部开发是国家的长期课题，按步骤分阶段有计划地进行是至关重要的。因此，在到 2010 年为止的期间内，强调要在西部地区的基础设施建设和生态环境保护这 2 个领域实现“突破性进展”，巩固西部开发的基础。

以上述的西部开发的目标和战略作为基础，应采取的重点方略在图 2—2 中进行了展示。在这些重点方略中，如第 1 章所介绍的那样，本次调查作为重点领域选取了①产业结构调整中的产业再生（国有企业改革）、②农业振兴、③作为促进社会事业一个环节的贫困对策、④基础设施中的产业基础设施建设。

另外在众多的制度性基础设施中，我们重点考察了①以金融制度为主线、②财政、税制、③投资环境、④法律制度。

图2-2 西部开发的政策体系



注：□ 为本调查的对象领域·重点领域

来源：调查团绘制

## 2.2 西部开发的政策措施及其评价

### (1) 西部开发的政策措施

“西部大开发”是于 1999 年，由江泽民总书记（时任）在“西安讲话”中提出，并于 2000 年，作为国家的重要长期发展战略开始贯彻实施的综合性区域开发政策。如图 2—2 所示，为落实六项重点政策规划所制定的一系列政策措施，主要集中在以下 8 个方面。

- ①金融方面的政策
- ②增加资金投入的政策
- ③税收优惠政策
- ④促进可持续开发、利用和保护资源的政策措施
- ⑤扩大对外开放的政策措施
- ⑥鼓励和支持东西合作的政策措施
- ⑦加大人才支持的政策措施
- ⑧支持科技、教育、文化、卫生等促进社会进步的政策措施

### (2) 关于开发政策实施的评价

西部开发战略的实施已经历时 5 年多。这段期间，为了防止与东部沿海地区差距的扩大、解决基础设施、生态环境、水资源、能源、农业、生活等贯穿于各个领域的课题，中央、地方政府实施了一系列相关政策规划和措施。

随着西部开发战略的实施，西部地区的全社会固定资产投资每年都以 20% 的速度快速增加。从过去的三年来看，长期建设国债对西部地区的投入比例超过了 40%。政府投资也带动了社会投资，于是，GDP 的年平均增长率达到了 10% 左右。特别是这段时期西部地区的 GDP 增长率每年都在加快，引人注目。

由于西部地区增长率有所加快，西部地区同东部地区的增长率差距出现逐步缩小的征兆。虽然东西两地区间的 GDP 绝对差距正在扩大，但差距扩大的倾向正在不断得到遏制，这应该看作是西部开发战略的成果。

并且这段时期，西部开发的基础设施建设一直在稳步开展，除了“西气东输”用了不到三年的时间就全部开通之外，“西电东送”、青藏铁路、高速公路网等大规模的基础设施项目也全面开工。

但是，难以断言的是投资的急剧扩大就可以促成自律性的经济增长机制。这也是西部开发的课题。这其中主要由于 3 个原因。

第一，西部开发的重点放在了基础设施建设和生态环境治理上，产业振兴方面较为薄弱，产业对可持续发展的支撑力度不够。

第二，很多例子表明国家大型项目在同当地经济的结合以及对地区经济产生的协同效应方面没有取得预期的效果。

第三，投资环境，特别是投资软环境上的薄弱，导致西部地区的工业缺乏市场竞争力。

并且，国家政策上要求在中央财政的建设资金中提高对西部地区的分配比率。但在实际中，会引发下列制度上和结构上的问题。

- 第 1，关于中央财政拨付给西部地区的资金，其分配结构和额度上欠缺规范而且不够稳定。
- 第 2，国家开发银行在西部开发战略中的定位不够明确。
- 第 3，国际机构、外国政府的优惠借款整体上趋于减少。
- 第 4，西部地区除了缺少规范的稳定的资金来源之外，筹资的市场机制、特别是商业性金融和民间金融的机制还没有确立。

以上表明：为了同经济活动向东部沿海地区的集中和集聚的潮流相抗衡、恢复区域经济的平衡，要求进一步明确西部开发战略的未来导向。

### 2.3 迎来新阶段的中国经济

西部大开发是一项将 21 世纪中叶也纳入视野之中的超长期蓝图规划。从推出西部开发的政策措施开始，已经历时 5 年了，若参照该蓝图规划的长期性，将这 5 年说成是助跑阶段并不为过。现在迎来了以这五年的经验和成绩作为基础、拓展面向下一个 5 年、下一个 10 年的发展战略的时期。

中国经济社会所处的内外环境条件也正在发生急速变化。在这期间预计将于 2006 年 3 月制定下一期的十一五年计划（2006~2010 年）。可以预见会以十一五计划为基础、实现西部开发战略的进一步发展，并由西部地区的各级政府相应地制定出新规划。当然关于其导向和细节，必须要等待各项计划出台。

面对这样一个划时代的政策规划，在这里，将要迎来新阶段的中国经济中的政策课题，汇集为以下 5 点。

- ①“粗放型增长”的变革
- ②适应“全面国际化”
- ③形成“和谐的国土空间”
- ④重视“社会发展”
- ⑤促进“体制改革”

### 2.4 西部开发战略的发展

为了配合上述的中国经济向新阶段的转型，应该寻求西部开发战略的进一步发展。由于组成中国全境的 4 个地区<sup>3</sup>都成了区域开发政策的目标，所以有人认为西部开发的定位会不会被搁置到后排。但是若正视现实的话，会发现存在其中的是伴随高速增长的偏差和矛盾的扩大，而这些突出表现在西部地区也是毋庸置疑的事实。基于这样一个现实，我们认为要在未来实现和谐的“全面的小康社会”，应该强化西部开发政策，并将政策付诸实施。

21 世纪的最初十年的西部开发的基本战略将重点放在建设物质性基础设施和改善生态环境上。主要是将财政投入集中到这两个领域、实现这两个领域的飞跃式发展、并以其作为西部开发的突破口。关于这项基本战略，其性质是可以继承和进一步拓展的。

今后在将上述的基础设施建设和生态环境保护作为基础的同时，要求重视教育、产业和农村。之所以这样是因为要满足全面国际化和社会开发的要求，针对育人、创造就业机会、解决三农问题等问

---

<sup>3</sup> 除西部地区外，指东部、中部、东北等各地区。

题，必须要实施根本性的解决措施。关于充实和发展西部开发战略而言，需要以下的视点和导向。

- ①人力资本的重要性
- ②产业再生和振兴区域产业
- ③从根本上解决三农问题
- ④多层次的城市体系和主体功能圈的形成
- ⑤基础设施建设中的选择和集中
- ⑥确保全国统一最低标准<sup>4</sup>

## 2.5 西部开发的超长期展望

### 2.5.1 前往 2050 年的道路

西部开发是一项以 2050 年为目标超长期蓝图规划。这种目标设定的长期性主要是由于东部沿海地区的巨大集聚、进入国际港湾的不便性以及严峻的自然条件所决定的。关于西部开发的 50 年，划分成以下几个发展阶段较为合适。

#### (1) 第 1 阶段：基础建设期(2000~2010 年)

前期(2000~2005 年)为第 10 个五年计划时期，是西部开发的助跑阶段。主要的努力倾注在以基础设施建设和生态环境保护来构筑西部开发的基础上。

后期(2006~2010 年)主要是配合第 11 个五年规划时期，现在已经迎来了规划制定工作的最终阶段。如上所述，在这个时期内，应该继承前期已经打下基础的基础设施建设和生态环境保护，重点指向教育、人才培养与科学技术的振兴、特色产业培育、农村综合治理等方面。

在第 1 阶段的 10 年中，目标是抑制地区差距的扩大趋势、并建设完善西部地区的发展基础。

#### (2) 第 2 阶段：稳定发展期(2011~2020 年)

这个时期，城市化急速发展，具备比较优势的产业真正得到发展，对东部地区的比较增长率较高，相当于正在逐渐缩小差距的时期。但是大家担心的是：到 2020 年时，虽然全国人均 GDP 达到 3000 美元的可能性较大，但是西部地区还可能保留同全国水平较大的差距。

在第 2 阶段中，伴随人口城市化的城市和农村的建设得到发展，阶层性城市体系和主体功能圈逐步形成。同时，特色产业和优势产业的集聚增强。雇佣——收入——消费的良性循环进程开始发力，西部地区作为国内市场显现出增长，并借此，同东部地区的有机整合开始进行。

#### (3) 第 3 阶段：现代化期(2021~2050 年)

在中国整体向现代化迈进的该时期，东部地区开始面临巨大集聚所附带的各种极限，增长开始放缓，而西部地区由于人口的减少，人均 GDP 的增长可能会加快。其结果是在全球化的进程当中，逐步接近和谐共同富裕的社会。

在第 3 阶段中，后述的西部 3 大经济走廊开始发展，在同东部沿海巨带状集聚取得协调的同时主导国土的和谐发展。另一方面，进入到第 3 阶段后，中国的人口构成急速向老龄化发展，福利、养老看护、社会保障的负担可是作为新的课题出现。在这个意义上，今后的 20~30 年的时间是向老龄化社会转型的宝贵的准备时期。也是应该利用高速发展的成果，形成不久后来临的老龄化社会的基础的时期。随着 2050 年的临近，1980 年代后期建设的国土基础设施将迎来更新换代期，预计用于维护更新的投资将在全社会固定资产投资中占有较大比重。

<sup>4</sup>译者注：National Minimum

## 2.5.2 产业发展的情景规划

### (1) 产业布局原因上的变化

观察中国经济会发现在全球化生产、贸易关系深化当中，向东部沿海地区的向心机制发挥强有力的作用。东部拥有世界规模的巨大城市集聚，而且在“集聚召唤集聚”的效应下，累积性的大城市化不断加深，发展成了“珠江三角洲地区”、“长江三角洲地区”、“京、津大城市圈”等区域经济圈。但是，随着超大城市化的发展，让人担忧的是：制约瓶颈的扩大、城市环境的恶化，会在不久的将来到达由于外部不经济的扩大所导致的发展极限。

另一方面，西部地区今后随着公路、铁路、机场等高速交通体系的完善，会缩短同东部沿海地区的距离，降低运输成本。而且随着信息通信技术的进步，利用信息网络的生、服务的区域间分工也会发展起来。通过城市开发项目，城市环境治理会上新的台阶，教育、人才培养会带来人力能力的提高。而且，廉价的劳动力和土地作为西部地区的优势也开始显现。从长远来看，这些要素将作为向西部地区的扩散力来发挥作用。

另外，此前西部地区的内陆不利性较为突出，但是今后位于欧亚大陆的东部的地理条件蕴含着同新的发展机遇相结合的可能性。这要考虑到 EU 的东扩、俄罗斯的经济发展、GMS（大湄公河次区域合作）的发展。这种受到外围地区发展的影响、在国境地区形成国际贸易、生产分工、旅游等经济协作地区将成为西部发展的新机遇。

图 2-3 向西部地区的产业布局—未来—



来源：调查团绘制

### (2) 内发型特色产业的发展

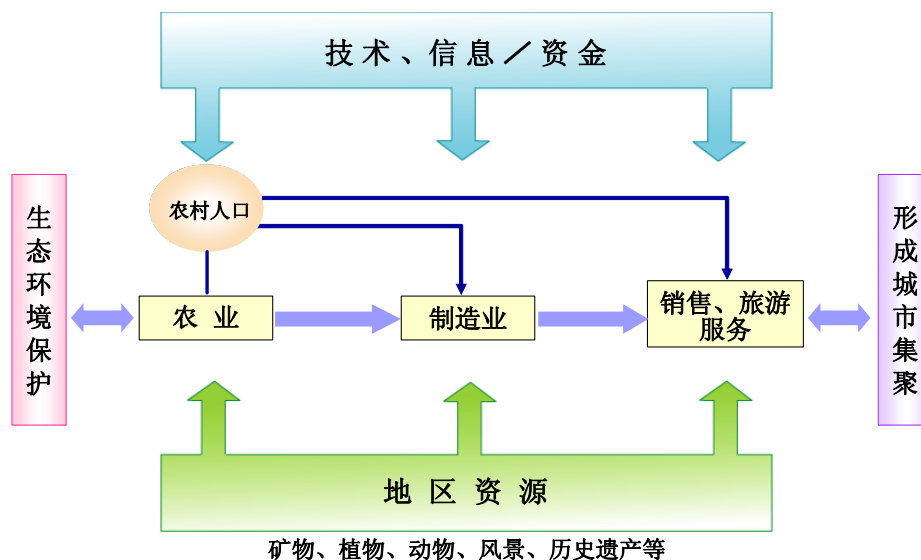
西部地区的产业发展情景规划的根本就是利用上述的产业择地要素的变化，寻求内发型特色产业的发展。

被称作振兴地区产业的内发性的“自下而上的产业化”必须受到特别的重视。首先应该利用西部地区的天赋的丰富多样的矿物、动物、植物、风景、历史遗产等地区资源，实现农林业生产活动的特色发展。这些第一产业的生产产品运到制造业领域进行加工，添加附加价值后发送到地区内的销售、旅游、服务领域，或者输送到其他地区。必须形成这样的第一产业→第二产业→第三产业的地区内产业链，寻求内发型的特色产业的发展。

农村潜在的剩余劳动力会被这些区域内扩大的非第一产业领域的就业机会所吸收，实现地区整体的就业和收入的稳定。通过这样的产业发展和劳动力转移，可以带动城市集聚的升级，形成产业集聚

同城市集聚之间的良性循环机制。同时为了促进这类西部地区的内发型特色产业的发展，同技术、信息一起，还必须要提供资金（参见图 2-4）

图 2-4 西部地区的内发型特色产业的发展



来源：调查团绘制

### (3) 劳动集约型产业的雁行形态的展开

回顾东亚的经济发展过程时我们发现：根据工业化的发展阶段，出现了日本→NIEs→ASEAN→中国的雁行形态形式的产业结构转换的连锁反应。各国在升级比较优势的工业生产、构建跨国的生产分工关系的同时，作为东亚整体，保持了发展的强劲活力。对于拥有广大的国土、在发展阶段中国内就存在巨大差距的中国，应该考虑雁行形态不仅仅是以往的以国家为单位，而且可能以东部、中部、西部这样的地区为单位出现。

若西部地区的运输成本不断下降、而东部地区的土地成本和劳动力成本上升的话，西部的总成本将会低于东部。因此，在东部地区，劳动密集型产业将失去竞争力，会寻求较廉价的土地和劳动力，于是可能会出现利用高速交通的便利性，向西部地区转移生产基地的情况。因此，西部地区将被国内生产分工网络所覆盖，进一步加快同东部经济和中西部经济的有机结合。

另外，届时要注意西部地区可能会被卷入同东亚其它国家的布局择地竞争中。不仅仅是外资企业，为了使包括国内企业在内的直接投资投向西部，应该建设完善符合产业布局的投资环境。

### (4) 振兴地区产业的整体印象

在西部地区应该将（2）的内发型特色产业作为发展的根本，以（3）的劳动集约型产业的雁行形态的展开作为补充，实现产业振兴。西部地区的产业振兴的整体印象的构图是，①扎根于地区的Foot-Tight型的利用地区资源型产业和创造市场型服务产业、紧贴当地的商务机会成为产业结构的基础，②在此基础上动作灵活的Foot-Loose型的招商来的企业和风险企业集聚，③两者联动开拓创造出地区产业集聚的复合体。

### (5) 西部 3 大经济走廊的发展

在西部开发中，采取的战略是：参照①经济基础条件、②位置优势、③人口的集聚、④交通干线、⑤枢纽城市等诸项条件，对 3 个经济地带进行重点开发，并使这些地带的开发效果波及到周边地区。黄河上中游流域经济走廊、长江上游流域经济走廊、南贵昆经济走廊构成的西部 3 大经济走廊从世界上来看也是拥有较大的经济、人口规模和城市集聚的地区。尝试通过重点建设这些地区的交通基础、城市基础和产业基础，实现其作为经济走廊的发展，带动西部地区整体的发展。争取到 2050 年时，西部的 3 大经济走廊可以发展为世界规模的巨大城市群落。

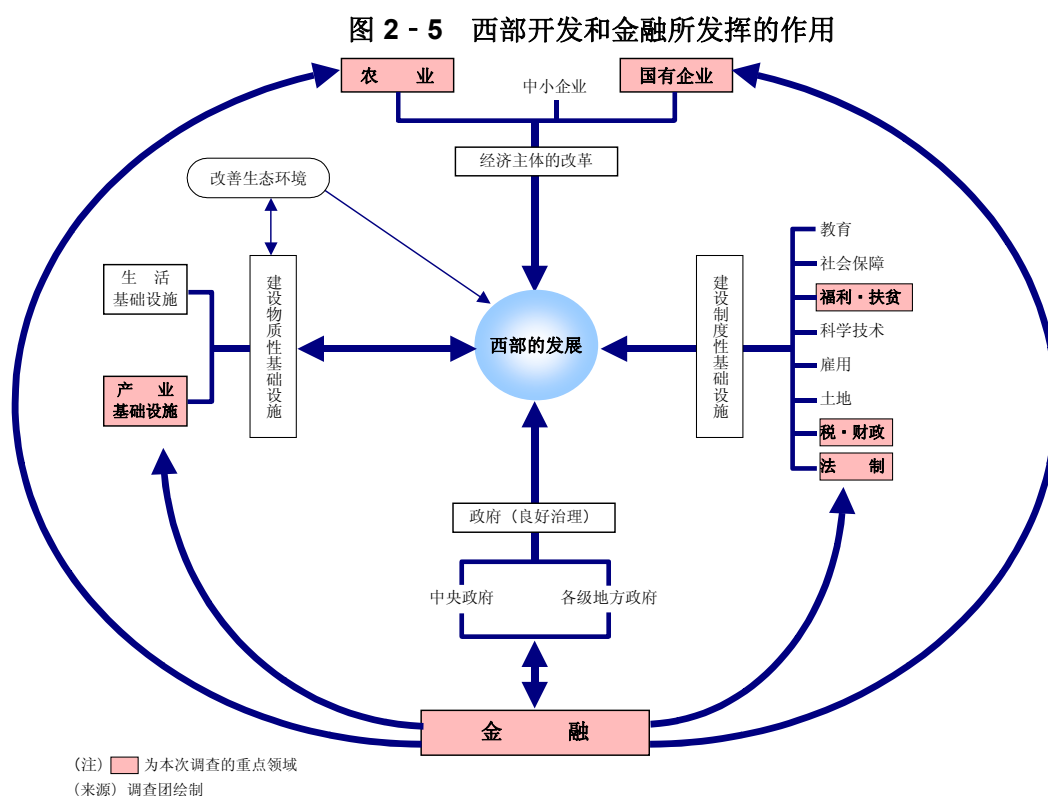
## 2.6 西部开发和金融制度改革

### 2.6.1 促进西部开发的各个侧面

本次调查是关于促进西部开发需要什么样的金融制度改革、来作出政策性建议的调查。但是显而易见的是，并非改革了金融制度，西部开发就会因此取得进展。为了实现西部开发的预期目标，要通过政府和民间、制度和实施的整体协作，寻求创新和改善（参见图 2-5）。

第 1 是经济主体的改革。

西部发展的根本就是实现作为经济载体的各经济主体面向市场经济做进一步适应和转变，推进产品开发、市场开拓、经营创新、人才培养等事业的发展。要求国有企业从政府的管理和庇护下独立出来，作为现代企业开拓自身的前进方向。中小企业虽然大部分处在缺少政府支援的处境之下，但还是应该利用地区资源通过创意和创新挑战特色产业等领域。关于乡镇企业的再生也是同样的思路。另外，农户要不断考虑优化农业和农业外的劳动力分配，通过转换作物品种、栽培经济作物、扩大畜产能力来实现科学合理的农业经营。其中，本次调查将对国有企业改革（产业再生）以及农业振兴进行重点探讨。



第2是物质性基础设施的建设。

物质性基础设施是构筑西部开发的基础。物质性基础设施可以大致分成产业基础设施和生活基础设施。前者是形成经济发展的基础，支持经济发展的基础，后者是构筑人们的生活基础，实现人类安全保障的基础。在实施西部开发时，在形成国土的骨干框架、支持产业活动的效率化的基础性产业基础设施和以人们日常生活的城市、农村的生活环境设施为主的生活设施之间，应该考虑保持适当的平衡，并加紧建设完善。其中，本次调查将产业基础设施选为对象领域，关于建设概况、财源分析、金融支持的方式等进行了探讨。

第3是制度性基础设施的建设。

近来，关于在经济发展中制度性基础设施所发挥的作用的重要性突然得到了重视。为了加快西部地区的经济发展，同物质性基础设施一起，对制度性基础设施进行建设也是非常重要。

在西部开发的政策文件中，强调了在推进西部开发时要引进新思路、新方法、新机制的必要性。换言之，为了实现西部开发，需要进行适应新形势的制度性基础设施的建设。

支持西部开发的制度性基础设施主要内容如图2—5所示。在这些多种多样的领域当中，本次调查选取了扶贫、财政与税制、投资环境，作为能涵盖政策措施整体的领域，选取了法律制度。因此，在本次调查中，并没有直接涉及以教育为代表的制度性基础设施等其他领域。但是，如前所述由于人力资本具有决定性的重要性，所以进行各领域的制度改革的必要性毋庸赘述。

第4是西部开发中政府所发挥的作用。

在任何国家，在低开发度地区的开发中，政府都是肩负重任的。在西部开发中，我们也期盼中央和地方政府在政策措施的制定、实施、评估的整个过程中发挥重要的作用。

这其中较为关键的是：构建由政府引导并规定的、可以使各经济主体利用市场经济的机制在法治的环境下开展自由经济活动的框架。一方面要对政府的作用进行重新定义，将重点放在制定规划和政策扶持上的同时，还要激发民间的创意和创新，缩小政府全面管理的范围。

与西部开发有关的金融应该为了满足以上提到的①经济主体的活动、②物质性基础设施的建设、③一定的制度性框架为前提的教育、扶贫等各项需求上的资金需求，根据政府的政策措施，提供资金。为此，必须要成为可以同各领域的制度、政策以及金融制度相互调整有机结合的领域。

## 2.6.2 金融制度改革的作用

西部开发的成败取决于：会同上述的金融以外领域中的改革，如何使所需的开发资金流向西部地区，以及建立新的资金循环体系。

虽然说一个国家内部会恒常性地存在资金剩余地区和资金欠缺地区，但是并不一定发生资金从剩余地区向欠缺地区的自动移动。这是因为要克服内陆性、集聚的低阶性、投资环境不完善等制约要素并不容易、所以一般认为西部同东部相比在收益性上将长期处于较低的水平的原因。

作为修正的手段，有财政上的再分配功能。政府资金应该加大对投资收益性较低的西部地区的投入。投资收益性较高的东部地区的基础设施建设应该根据收益性由民间投资来取代。在西部开发战略起步实施以来，财政的倾斜分配已经强化到了较高水平。无论是国家财政支援、国债发行资金、国际机构与外国政府贷款在相当程度上已经投入到了西部地区。但是，随着税制改革的深入，对于先进地区，应该在今后进行更深一步的探讨与其收入、资产、消费相适应的合适的税收负担的问题。借此，从保证全国统一最低标准的角度，可以考虑进一步增加向西部地区投入财政资金。

但是，不可以仅仅依靠财政资金的增加投入。因为在财政自身上存在制约，所以还要有节度。因此，要从政策性金融和民间金融两个方面来构建资金向西部地区回流的机制。这正是本次调查的着眼点。



从宏观来观察这个问题会发现：中国由于由高储蓄率的支撑，即使投资率较高，从储蓄——投资的平衡上来看，依然是储蓄居多的国家。这和经常收支上的黑字相吻合。从大局来看，关于东部地区的储蓄正在得到积累。而且，东部地区中还有大量的外资流入。因此，建立资金从资金剩余地区的东部向潜在性资金欠缺地区的西部流动的体系是不可或缺的。

基于上述的讨论，在本次调查中，将关于使地区间的资金流动顺畅、能满足西部开发资金的质和量上需求的资金供给机制的形式进行考察，并关于金融制度改革作政策性建议。

### 3. 经济框架

本次调查在设想未来十年的中国经济、产业增长情景的同时，还将凭借经济模型按照具有一致性<sup>5</sup>的形式来设想其中的中国西部地区将取得怎样的发展。在经济框架中，同中国宏观经济的情景规划一起，将展示根据区域经济模型（地区产业关联模型）的开发工作所得出的各个地区的发展情景规划。

#### 3.1 经济发展的情景规划

##### 3.1.1 中国宏观经济的情景规划

###### (1) 发展情景规划的制定手法

在宏观经济、产业的中期情景规划预测中，将中长期中所表现出的经济的技术进步（生产率的提高）、人口与劳动力的增加、生产设备（资本存量）的增加作为情景规划来设想，通过经济模型进行估算，推测出各产业部门潜在 GDP 的增加和需求项目的增加等各种各样的经济的内生变量。

所使用的各产业宏观经济模型是一般均衡型的实物模型，是采用在美国普渡大学<sup>6</sup>的 GTAP (Global Trade Analysis Project) 中开发提供的国际一般均衡模型和数据库。

模型估算的起点定在最新的数据库（版本 6.0）的基准年的 2001 年。模型模拟将分为从该起点开始到 2010 年、以及从 2010 年到 2015 年（第 12 个 5 年计划的截至年）两个阶段进行实施。

在本次调查中，关于中国宏观经济的今后发展，设想了 3 个情景规划：①最具实现可能性的情景规划（基本情形）、②发展的各项条件都优于基本情形中所预想的情况（乐观情形）、③发展的各项条件都差于基本情形中所预想的情况（悲观情形）。

###### (2) 十一五计划期间的宏观增长基本情景规划

###### 1) “基本情景规划”

在基本情景规划中，在以下前提的基础上，设想 2005 年~2010 年间的年平均经济增长率为 7.5%。

- 推进经济对外开放和放宽限制等市场化进程以及吸引直接投资实现技术升级的基本方针没有变化。
- 虽然人口的增长将减缓，但关于劳动力而言，由于劳动力率的高位和国内移民（来自农村的剩余劳动力向城市的流入）基本可以抵消这种减缓的影响，劳动力的增长率不会降低。
- 直接投资的积累和国内产业结构调整进展顺利。
- 供给能力（潜在 GDP）的增长不仅仅是在工业上，并且在服务产业上也能顺利实现，并且从国内外获得与此相适合的总需求。
- 中国经济的重要贸易伙伴国的美国、日本、欧洲都维持稳定的经济增长。
- 各产业部门中，制造业保持快速的技术进步。

<sup>5</sup> 译者注：consistency

<sup>6</sup> 译者注：Purdue University

- 根据加盟 WTO 时的承诺，对中国的直接投资将涉及金融等服务产业，所以在该服务部门中也产生技术进步。
- 中国在加盟 WTO 时的承诺顺利实施，贸易伙伴国也相应地采取大幅度撤消市场限制措施。
- 由于根据北美的多边纤维协定（Multi-fiber Agreement）取消了配额限制，中国的纺织品的出口条件将得到大幅改善。

## 2) “悲观情景规划”

当这些外资引资和结构调整不如预期般的顺利时，将会设想 2005~2015 年期间的年平均增长率较基本情景规划低的（5%左右）的情况。而且，将向各国的出口由于贸易摩擦等原因无法快速增长设想为风险要素。

## 3) “乐观情景规划”

设想技术进步比基本情景规划步伐要大，2005~2015 年期间的年平均增长率为 8.5%左右。

### (3) 十二五规划时期(2011~2015)的宏观增长基本情景规划

在十一五规划时期的中国经济按基本情景规划发展时，在该期间，2001 年的收入倍增在该期间内实现，中国已经成为中等收入国家。在十二五规划时期，在缩小同那些直接投资来源的发达国家的技术差距的同时，由于人口的老龄化开始正式显现，劳动力增加开始趋缓，经济的潜在增长率开始出现下降趋势。另外，从海外市场的增长来看，也很难设想会出现像十一五规划时期那样的出口高速增长。总需求方面，增长的主角从外需开始转向内需。

基于上述设想，十二五规划时期中的供给能力（潜在增长率）的上升将下滑到同亚洲中等收入国家相同的 6.5%左右，总需求向内需转换的过程将成为基本情景规划。各产业中，制造业依然是技术进步的主力，但可以设想金融、运输等产业部门的技术进步。另外，服务需求的增长比较高，雇用将由服务产业大量吸收。

**表3-1 各类情景规划所设想的经济增长率**

(单位：年平均%)

	基本情景规划	悲观情景规划	乐观情景规划
十五计划时期（预估值） （2001~2005 年）	8.8（根据 2005 年世界银行的估算）		
十一五计划时期 （2006~2010 年）	7.5	5.0	8.5
十二五计划期间 （2011~2015 年）	6.5	4.0	7.5
（参考）2001~2010 年	8.1	6.7	8.7

来源：调查团预测

## (4) 外生变量的前提

为了遵循基本情景规划进行模拟，将以下的国内外经济的外生变量的变化作为前提。

首先，关于总人口数，2001~2015年的年平均增长为0.6%。而劳动力的增加则设想为2001~2010年的年平均增长为0.9%、2011~2015年的年平均增长为0.6%。

关于技术进步率的设想，考虑到截至2010年的国外技术引进等要素的技术进步情况。在农业部门也出现年率1.5%左右的技术进步。这是政策上的假定。矿业中，假定期待实现资源开发的石油为4%，其他为2%强的技术进步。

制造业领域，由于整体上从1990年代开始的直接投资所引发的技术引进比较活跃，所以估计有4~4.5%左右的技术进步。但是，由于WTO加盟等因素，我们的假设是：今后通过引进外国技术可以实现快速技术进步的汽车为年平均8%、其他运输机械（TRN）为7%的技术进步。关于服务产业而言，最能期待通过引进国外技术实现技术进步的金融为年平均7.2%、通信为5.8%的较高水平的技术进步。

2011~2015年的技术进步可以看到引进外国技术告一段落，但在经济改革完成时，制造业向加工组装型的部门进行转变，产业升级后的制造业的内生性技术进步反而会加快。另外，不仅仅是制造业，由于基础设施的改善和潜在失业的消除，农业也出现技术进步。与此同时，在服务业中也出现了技术引进、机械化所带来的技术进步。

在悲观情景规划中，因为是属于由于种种原因而难以引进国外技术的情况，所以上述的技术进步的增加量仅能实现基本情景规划的1/3左右。并且，在乐观情景规划中，我们设想技术进步可以实现基本情景规划的1.5倍左右。

### 3.1.2 2015年的中国宏观经济和产业

#### (1) 模型所展示的2015年的中国宏观经济

通过将各情景规划中所展示的前提作为外生变量提供给各产业宏观经济模型、然后观察内生变量的变化，可以设想出具备一致性的经济整体景象。这里采用的模型规格是将资本存量作为内生变量，假定技术进步带来资本积累的同时实现较高水平的中期性增长的Baldwin型的动态模型。

各产业宏观经济模型所实施的模拟结果，如下表所示。

**表3-2 各需求项目的实际增长率和比重**

	个人消费	投资	政府消费	出口	进口	GDP
(年平均增长率:%)						
2001-2010年	5.6	9.3	6.9	10.4	7.8	8.2
2011-2015年	4.1	3.4	6.4	9.3	4.9	6.5
(比重:%)						
2001年	42.7	35.3	12.7	33.5	-24.3	100.0
2010年	43.5	30.2	12.9	41.6	-28.2	100.0
2015年	42.4	29.2	12.8	42.5	-27.7	100.0

(注) 进口比重为扣除项目。

来源：调查团预测

表3-3 中国产业的未来（基本情景规划）

	增长率 (%)		比重 (%)		
	2001-2010	2011-2015	2001年	2010年	2015年
1. 粮食类(GRN)	4.7	5.1	1.25	0.98	0.96
2. 蔬菜水果(V_F)	4.0	3.9	3.73	2.91	2.68
3. 畜产(M_D)	5.3	5.6	4.14	3.24	3.23
4. 其他农业(AGR)	4.4	4.5	2.03	1.56	1.48
5. 煤炭(COA)	4.1	3.4	0.51	0.31	0.28
6. 石油(OIL)	6.3	4.7	0.52	0.54	0.52
7. 天然气(MGS)	3.3	4.0	0.02	0.02	0.01
8. 其他矿业(MIN)	6.4	3.5	1.70	1.29	1.16
9. 加工食品(PFD)	4.5	4.2	4.13	3.75	3.51
10. 纺织品(TXT)	8.6	7.6	5.82	5.36	5.88
11. 服装(WAP)	10.6	7.8	3.05	2.69	2.97
12. 化工(CHM)	7.0	4.4	7.78	8.72	8.24
13. 金属(MTL)	7.0	3.6	10.47	11.07	10.07
14. 汽车(MVH)	8.3	4.1	1.35	1.63	1.52
15. 其他运输机械(TRN)	11.4	5.4	1.28	1.56	1.55
16. 电器机械(ELE)	12.8	9.5	6.69	6.18	7.41
17. 一般机械(OME)	9.4	6.6	9.64	10.29	10.81
18. 其他制造业(OMF)	7.7	8.7	8.04	7.82	9.02
19. 电力供给(ELY)	6.9	4.3	1.18	1.79	1.69
20. 煤气制造(GAS)	6.6	3.7	0.02	0.04	0.04
21. 自来水(WAR)	7.5	5.2	0.17	0.18	0.18
22. 工程建设(CNS)	5.8	-0.7	7.20	7.75	5.70
23. 商业(TRD)	7.6	6.3	6.20	6.40	6.61
24. 海运(WTP)	6.3	5.2	0.25	0.25	0.25
25. 航空运输(ATP)	8.7	7.9	0.21	0.22	0.24
26. 其他运输(OTP)	7.3	6.0	1.94	2.02	2.06
27. 通信(CMN)	7.8	5.7	0.85	0.99	0.99
28. 金融(FIN)	8.6	7.4	1.63	1.89	2.05
29. 营业所服务(OSP)	7.8	6.2	2.37	2.54	2.61
30. 政府服务(OSG)	7.0	6.5	5.24	5.23	5.46
31. 住宅(DWL)	8.9	7.4	0.58	0.77	0.84

来源：调查团预测

## 3.2 2015年的西部地区经济和产业框架

### 3.2.1 区域模型的结构和模拟方法

将上节中进行估算的宏观经济按地区划分，来估算截止到2015年的中国西部地区的经济和产业的框架。在将中国划分为数个地区的区域经济模型为主来使用的同时，还通过人口等其他途径的经济分析进行了补充。关于中国的多地区产业投入产出表，利用了中国国家信息中心和日本的亚洲经济研究所共同开发的2000年标准的8地区30多部门的多地区产业投入产出模型(Multi-regional Input-Output Model for China 2000)。由于人口/劳动力和相对价格变动等变量在产业投入产出模型中被抽象掉，所以将另外根据基本情景规划实施的补充性估算来得出。

### 3.2.2 中国经济中西部地区经济的倾向和情景规划

#### 西部地区发展的基本情景规划

作为基本情景规划，设想在西部地区通过发展政府性基础设施投资之外的包含直接投资在内的社会投资，提高农村的农业生产率和引进城市加工组装型制造业来提高全要素生产率。这也和西部开发的基本方针相一致。关于经济发展，保证十一五规划期间（2006～2010年）虽略低于全国平均的实际经济增长率、但加快发展力争在时期结束时达到同全国水平持平的增长率。并且设想在十二五计划时期（2011～2015年），由于发展的加快，人均收入差距的扩大实际上开始停止。为此，西部地区必须要实现能应对较高的人口自然增长率的经济发展。但是，目前进行的劳动力向沿海地区的转移虽然有所减缓但仍然在持续，所以可以设想统计中无法表现出来的劳动力的社会性减少同人口自然增长的程度相当，因此，若西部地区的实际经济增长率达到全国平均水平，就可以假定实现了适应人口自然增长的经济增长。情景规划中设想的增长率具体表现在下表中。

**表 3-4 基本情景规划所设想的各地区实际经济增长率**

（单位：%）

	全国	西部地区	中部地区	东部地区
十一五规划时期 (2006-2010年)	7.50	10.00	10.00	10.75
十二五规划时期 (2011-2015年)	6.50	9.50	9.50	9.50
2001-2015年	--	10.00	10.00	10.50
2006-2015年	--	9.75	9.75	10.00

来源：调查团的设想

（注）1. 表 3-6 中的西部地区为西北、西南，中部地区为中部、东部地区为东北、北部沿海、中部沿海、南部沿海。该地区分类可以参见附属资料的附图 1。

2. 各地区的增长率的全国合计因为高于全国整体的增长率 3%，所以在各地区的增长率上加了 3%。

从各个产业来看，基本情景规划预计西部地区（特别是西南部地区）中比重较大的农业生产率的提高将会伴随基础设施的完善和农村人口向城市的流出而产生。另外，在西部地区的城市中，出现直接投资投入的活跃以及组装型制造业和服务产业的技术进步是必不可少的条件。

### 3.2.3 2015 年的西部地区的经济和产业框架

通过应用多地区产业投入产出模型的模拟得出的 2000～2015 年的各产业总生产（产出）的年平均增加率如下表所示。

**表3-5 基本情景规划中的各地区各产业实际总生产的增长率（2000~2015年平均）**

（单位：年平均增长率%）

	西北	西南	东北	京津	北部沿海	中部沿海	南部沿海	中部
1. 农业	4.9	5.3	4.7	2.9	4.8	5.5	6.2	6.1
2. 煤炭	10.9	11.5	11.5	10.8	14.4	12.3	11.0	13.4
3. 石油	8.4	10.3	7.8	13.7	9.5	36.6	8.3	10.7
4. 其他矿业	9.1	11.0	12.1	5.8	14.3	12.1	12.4	14.3
5. 加工食品	6.3	5.2	5.2	4.1	6.1	5.9	5.9	7.3
6. 纺织品	6.1	8.5	8.7	8.8	6.2	7.4	15.6	8.7
7. 服装	9.3	12.3	10.5	8.1	7.9	11.4	17.1	10.9
8. 化工	7.4	8.3	7.6	9.8	10.0	8.5	6.4	11.5
9. 金属	10.0	10.3	11.9	11.6	12.3	10.6	11.4	13.2
10. 运输机械	8.6	7.4	9.4	13.1	14.0	10.6	16.4	12.9
11. 电力机械	8.6	8.4	10.8	10.2	12.4	10.6	13.0	9.8
12. 一般机械	8.7	8.9	10.9	13.0	13.5	10.0	21.6	11.8
13 其他制造业	11.0	10.8	9.1	9.2	9.8	11.8	14.3	12.8
14. 电力	10.0	10.9	10.1	10.8	14.8	11.6	13.9	14.5
15. 煤气制造	10.1	13.4	7.9	8.1	16.8	10.0	11.9	11.6
16. 自来水	12.8	12.8	10.9	10.8	17.0	10.9	15.2	14.8
17. 工程建设	10.0	9.3	9.6	12.2	11.8	10.0	10.6	11.2
18. 商业	10.2	9.6	10.6	13.2	12.6	12.9	16.1	13.1
19. 运输	11.6	12.4	13.8	12.8	15.7	16.2	17.5	15.0
20. 服务	13.8	15.2	14.0	8.3	16.9	14.9	17.9	16.5

来源：调查团预测

东北：黑龙江省、吉林省、辽宁省、京津：北京市以及天津市、北部沿海：河北省、山东省、中部沿海：江苏省、上海市、浙江省、南部沿海：福建省、广东省、海南省、中部：山西省、河南省、安徽省、湖北省、湖南省、江西省、西北：内蒙古自治区、陕西省、宁夏回族自治区、甘肃省、青海省、新疆维吾尔自治区、西南：四川省、重庆市、云南省、贵州省、广西省、西藏自治区

### 3.3 2015年的西部地区的人口和生活框架

根据基本情景规划，今后10年期间，西部地区的GDP将以年平均9.75%的速度增长。预计今后随着全国性的老龄化发展，由于收入增加在农村地区会出现长期的出生率下降。若这里以最近的自然增长率的倾向作为前提而忽视社会性带来的减少的话，西部地区的人均GDP实际上是年平均9.25%左右的增长率。2003年的西部地区的人均名义GDP为6306元，所以将到2015年为止的12年用该增长率来计算的话，将会达到18,231元（若按2003年的1美元=8.277人民币换算的话，为2,200美元）。中国的购买力平价较强，如果按照购买力平价进行计算的话，将会得到更大的人均GDP。这相当于2003年的泰国的水平，按照世界银行的分类是中等收入国家的平均水平。

这种收入的增加，同城市中的制造业、服务业的发展一起，共同支持农村人口流入城市。因此，虽然农业自身增长是年平均5%弱，但由于农村人口处于减少的倾向当中，所以农村的人均收入也会上升。为了使这个情景规划成立，应该除了农村的基础设施建设之外，通过提高各种各样的农业技术，实现从现在的劳动集约型农业向资本集约度较高的农业的转变。

另一方面，在西部地区的城市地区中，和现在沿海各省的各个城市一样也出现了劳动力流入的现象。以这种劳动力流入的产生为前提，城市的生活基础、社会基础等基础设施建设就非常重要。另外，城市化是世界的先进国家、中等国家共通的现象，为了保持西部地区的可持续发展，配合硬件基础设施的建设，还应该推进教育、劳动等各项制度的软基础设施的建设。

## 4. 推算资金需求

### 4.1 资金需求的概念整理和推算方法

#### 4.1.1 资金需求的范围

##### (1) 资金需求的范围

本调查中的资金需求的意义是指长期性固定资产形成（企业设备投资、住宅投资、公共基础建设（产业基础设施、山水治理等公共性基础设施等）、不动产投资（包括土地开发、土地改良等）所需的资金额。固定资产形成，在中国的统计中，相当于固定资产投资统计中的“全社会固定资产投资”。在本次调查中，将全社会固定资产投资所需的金额作为资金需求进行推算。

##### (2) 西部开发所需资金需求的意义

作为西部开发所需的资金需求总额，应该给出今后西部地区（12省、自治区）的全社会固定资产投资总额。该总额为支持西部地区开展所有经济活动所需的投资总额。

#### 4.1.2 资金需求的推算方法

##### i) 设想开发情景规划和各项指标

利用在3中所实施的宏观经济以及产业结构的长期预测（基本情景规划）、中国西部地区的收入、以及产业结构的长期预测

##### ii) 推算所需资金额

关于西部地区的投资资金需求总额，由于部门和领域林林总总，所以利用宏观口径下的增量资本产出率（Incremental Capital Output Ratio: ICOR）来计算全社会固定资产投资的实际需求额。

在4个重点领域的各部门推算中，关于产业再生和农业振兴采用了ICOR来计算资金需求。计算产业再生时，将全社会固定资产投资额按照固定资产净值进行回归，这同时可以推算固定资本的折旧率，是同使用ICOR基本相同的手法。农村小额信贷是根据农村的各收入层的人口预测值来推算的。另外，产业基础设施的推算是根据未来建设率目标来进行的。

### 4.2 推算西部地区的固定资产投资总额

使用各地区的ICOR来计算出固定资产投资口径下的投资需求额。首先，根据从西部地区（西北地区和西南地区）的全社会固定资产投资总额中推算出的实际资本存量和实际GDP的各自增加部分的比例计算出的ICOR，将平减指数的时间排好进行比较的话，如下表4-1所示。



表4-1 推算出的ICOR

		2001年	2002年	2003年
西北地区	所有部门合计	3.34	3.15	3.37
	第一产业	3.54	2.72	2.59
	第二产业	1.80	1.58	1.80
	其他基础设施	2.21	2.06	2.03
西南地区	所有部门合计	3.13	2.58	3.21
	第一产业	1.58	0.85	0.79
	第二产业	1.95	1.50	1.69
	其他基础设施	2.16	1.75	2.21
全国平均	所有部门合计	2.51	2.16	2.61
	第一产业	1.59	1.43	1.90
	第二产业	1.66	1.36	1.97
	其他基础设施	1.57	1.32	1.56

（注）其他基础设施由于计算的是针对实际 GDP 总额的 ICOR，所以得出的推算值较各产业的 ICOR 低。

来源：调查团推算

在推算投资需求中，作为在 2001~2003 年的所有部门的实际数值中较低的 ICOR，假定为西北地区为 3.2、西南地区为 2.6。若根据基本情景规划中的生产按照 2001~2015 年的西部地区的实际 GDP 平均增长率（西北地区、西南地区同为 9.9%）的水平增长的假定的话，在 2015 年的实际资本存量将达到 2001 年水平的大约 4 倍左右（西部地区 3.8 倍、西南地区 4.1 倍）。为实现这种资本存量增加所需的 2006~2015 年的 10 年期间的投资需求额，若按照资本存量的折旧率为 6% 计算的话，约为 21 万亿元（2004 年价格）。

若按同样的推算方法来计算全国值的话，2006~2015 年的投资需求额可以推算为大约 109 万亿元（2004 年价格）。据此，西部地区的投资占全国的大约 19%。这个水平，基本上保持了 2000 年以后对西部地区的重点投资水平，也表明为支持西部地区的开发有保持这类政策的必要性。另外，由于 2004 年的西部地区的 GDP 占全国比重为 16%，所以西部地区的增长同全国平均来比较，可以说是投资主导型。

### 4.3 各部门推算

#### 4.3.1 产业再生的资金需求

##### (1) 资金需求预测的模型

产业再生相关的资金需求预测，可以用第二产业的全社会固定资产投资额进行宏观的推算。

本调查中首先对调查对象城市重庆市的 2004 年至 2015 年产业再生资金需求进行了预测。并且，将同期重庆市固定资产投资额的西部地区比重推算值作为基础，进行了西部地区整体的产业再生的资金需求的推算。

##### (2) 预测结果

根据 1990 - 2003 年的实际值，算出的重庆市的第二产业的固定资产投资函数为

$$\begin{aligned} \text{固定资产投资额} = & 0.386211 \times \text{名义GDP} - 0.48277 \times \text{固定资产净值} \\ & - 0.2922 \times \text{利税总额} + 23.12842 \quad (R^2=0.9676) \end{aligned}$$

根据这个公式，进行了截止到 2015 年的第二产业整体的固定资产总额预测。根据标准情景规划，据预测 2006~2010 年大约为 3,400 亿元，2011~2015 年约为 6,300 亿元、10 年共计需要约 1 万亿元的产业再生资金。以推算公式为基准计算的固定资产投资预测结果（情景规划）计算出的各年的折旧费用，也计算出了其水准各自减少 20% 的“产业再生停滞情景规划”，和相反的，各年的折旧费增加 20% 的“产业再生加速情景规划”的资金需求。2006~2015 年（10 年间）产业再生停滞情景规划和产业再生加速情景规划的资金需求据估算分别是约 7,900 亿元，约 1 万 1,600 亿元。

根据以上重庆市的产业再生资金需求的结果和至 2015 年为止的西部地区整体的第二产业固定资产投资额中重庆市所占的比重推算值，可以推算出西部地区整体大致的产业再生资金需求如表 4-3 所示<sup>7</sup>。标准情景规划下，2006~2010 年和 2011~2015 的各 5 年中大约需要约 3 万 7,000 亿元和约 6 万 3,000 亿元产业再生资金。

**表4-2 西部地区整体的产业再生资金需求**

（单位：亿元）

		2003 年	2005 年	2006-2010 年	2011-2015 年	2006-2015 年 总计
标准情景规划	期末年投资需求	3,636	5,740	9,525	15,693	15,693
	期中投资需求总额	-	18,857	36,798	63,421	100,220
产业再生停滞情景规划	期末年投资需求	3,636	4,766	7,743	12,658	12,658
	期中投资需求总额	-	17,312	30,093	51,287	81,380
产业再生加速情景规划	期末年投资需求	3,636	6,727	11,297	18,729	18,729
	期中投资需求总额	-	20,403	43,504	75,564	119,068

来源：调查团推算

#### 4.3.2 农业振兴的资金需求

##### (1) 资金需求的推算模型

为推算农业振兴的资金需求，先以西部地区第一产业的资本存量为基础算出增量资本产出率(ICOR)，再根据算出的结果来设想将来的 ICOR 的情景规划。接着再按 3 个具体的情景规划分别算出要达成宏观模型算出的第一产业增长预测值所必需的固定资产投资额。

<sup>7</sup>作为西部地区的中枢产业区域的重庆市和西部地区其它地区相比，产业再生进展更为迅速。以重庆市的产业再生情景规划为基础来推算西部地区整体的上述推算，有可能会存在“过大推算”的可能，须加以留意。

(2) 推算结果

2001~2003年西部地区第一产业的增量资本产出率（ICOR）计算结果如下。

**表4-3 第一产业增量资本产出率（ICOR）**

年	西北部	西南部
2001	3.54	1.58
2002	2.72	0.85
2003	2.59	0.79

来源：调查团推算

在推算此处的资金需求时，在支援西部地区农业振兴的政策形式今后继续保持的前提下，采用最近3年的ICOR值。此时，呈较高水准的西北部的ICOR采用2001~2003年的最低值2.6，西南部采用最高值1.6作为标准。另外，今后的资本投资，作为较低情况，西北部用2.0，西南部用1.2，较高情况，西北部用3.0，西南部用2.0表示。

根据宏观经济模型的预测值，将2006~2015年期间西部地区的第一产业增长率分别设定为西北部年增长率4.9%，西南部年增长率5.3%，然后再根据各ICOR的情况算出了要达到这一增长率所需要的固定资产投资额（参见表4-4）。根据这一资金需求预测结果，2006~2015年的10年间西部农业振兴所需的资金估算是8,500亿元到12,800亿元（按2004年价格）。

**表4-4 西部地区第一产业资金需求预测（按2004年价格）**

（单位：亿元）

	ICOR		
	较低情况下(西北部 2.0、西南部1.2)	标准情况下(西北部 2.6、西南部1.6)	较高情况下(西北部 3.0、西南部2.0)
2005年	583	727	852
2006~2010年累计	3,594	4,530	5,340
2011~2015年累计	4,955	6,326	7,514
2006~2015年累计	8,549	10,856	12,854

来源：调查团推算

4.3.3 农村小额信贷的资金需求

(1) 推算方法

为了设想小额信贷的借贷对象的阶层和收入标准，本调查制定了2004年农村地区的人口分布模型（劳伦茨曲线）。然后，根据人口分布模型的预测线同宏观经济模型得到的人均GDP的未来推测值，编制了截止到2015年为止的人均年纯收入分布的假想模型。最后，根据问卷调查结果算出回归式，采用回归式推算出人均收入相应的资金需求额。

$$y = -46.09572801 + 0.849366207x$$

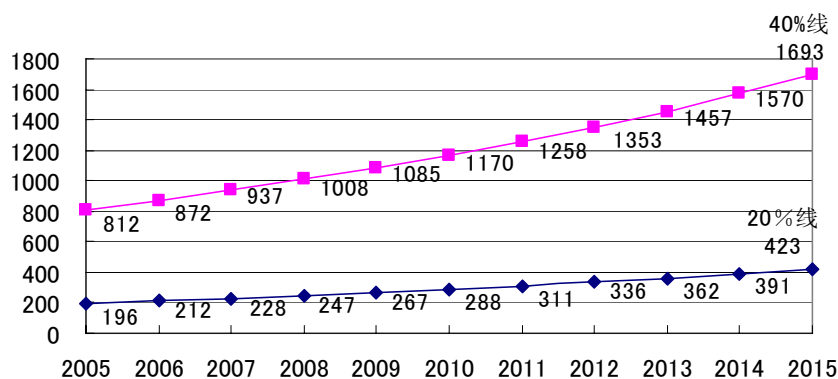
（y = 人均年贷款金额、x = 人均年纯收入）

## (2) 推算结果

从以上方法中推算得出至 2015 年为止的西部地区的农村小额信贷的资金需求量如图 4-1 所示。推算出西部地区对小额信贷的借贷需求为：截止到 2015 年为止，年纯收入中最底部的 20% 阶层（低收入阶层以及绝对贫困阶层）中为总额 423 亿元，最底部 40% 阶层中为总额 1693 亿元。

图4-1 西部地区农村小额信贷的资金需求量(2005年价格)

(单位：亿元)



来源：调查团推算

### 4.3.4 产业基础设施建设的资金需求

鉴于难以获得各地区的产业基础设施的民间资本存量数据以及正确推算各基础设施领域的资金需求的必要性，本调查参照主管政府部门所公布的各基础设施领域的建设计划，采用累积手法进行推算。

如此一来，对于政府计划的完工率目标为基础进行推算的结果，须要留意①必然不包括今后计划的新增产业基础设施建设的累积部分、②不包含建设计划中未提到的公路以外的中小规模的基础设施建设部分。

表 4-5 西部产业基础设施建设的资金需求

(单位：亿元)

	2006年-2010年	2011年-2015年	2006年-2015年
铁路	3,650	2,350	6,000
公路	3,880	2,020	5,900
机场	75	75	150
西气东输	90	2,610	2,700
西电东送	1,200	400	1,600
水利	250	250	500
发电	1,200	2,000	3,200
合计	10,345	9,705	20,050

来源：调查团推算

## 4.4 推算结果的总结

支持西部开发的资金需求如表 4-6 中所示，总额约为 21 万亿元（2004 年价格）。其中产业再生的比重较高。这从第二产业的资本存量较高来看也是一个合理的结果。另一方面，农业振兴和农村小额

信贷同投资总额相比均为 1%以下的微小比重。这是由于第一产业的生产/资本比重（5%左右）本来就低、该产业的未来增长率相对较低、以及小额信贷本来就是小规模信贷项目等导致的。产业基础设施虽然是只有重点项目的推算值，但是占了整体 1 成左右的较大比重。这可以说是在西部地区整体的投资中表明了大规模产业基础设施建设项目的重要性。

另外，4 个重点部门在投资资金需求总额中所占的比例相当于大约 6 成，其余的四成是 4 个重点领域以外，即对中小规模的基础建设投资 and 第三产业领域等的投资。

**表4-6：西部地区的资金需求（2006～2015年的总额）**

（单位：万亿元）

	资金需求额	占总额的比重
固定资产投资总额	20.90	100.00%
4 个重点领域投资总额		
产业再生	10.02	47.90%
农业振兴	1.09	5.20%
农村小额信贷	0.17	0.81%
产业基础设施	2.01	9.61%

来源：调查团推算

## 5. 西部开发金融制度改革的基本方向

### 5.1 从资金需求来看金融制度改革所面临的课题

在 4 中，估算的结果显示 2006~2015 年 10 年间的西部地区实际固定资产投资总额（2004 年价格）为约 21 万亿元。考虑到 2003 年的全社会固定资产投资额为 1.1 万亿元的水平，这提示我们今后为了要保持西部地区的高速经济增长，应该要继续保持高水平的固定资产投资。

#### 5.1.1 西部地区资金供给的现状

西部地区的资金供给现状具有以下特征。

- ①西部地区的投资规模占中国整体的约 2 成。
- ②西部地区的投资增长率表现出相对放缓的趋势。
- ③西部地区的投资对国家预算的依赖性较大。
- ④国内贷款的比重显示出增加的倾向。
- ⑤外国投资所占的比例较小。
- ⑥投资主体中，国有经济的比例相对较高。
- ⑦资源开发、基础设施投资的比重相对较高。
- ⑧各省的投资规模上存在巨大差异。

#### 5.1.2 金融体制改革所面临的课题

鉴于西部地区的固定资产投资的现状，为了确保今后 10 年能为西部地区的资金需求提供可持续性的资金，要解决以下几个课题。

- ①扩大通过金融市场的资金供给
- ②强化银行部门
- ③培育资本市场
- ④培育非银行金融机构
- ⑤提高企业自筹资金的能力
- ⑥扩大向非国有企业的资金供给
- ⑦有效利用政府资金
- ⑧激发外国投资的活力

### 5.2 西部开发金融制度改革的基本方向

#### 5.2.1 中国的金融制度改革的动向—从 3 个视点进行应对

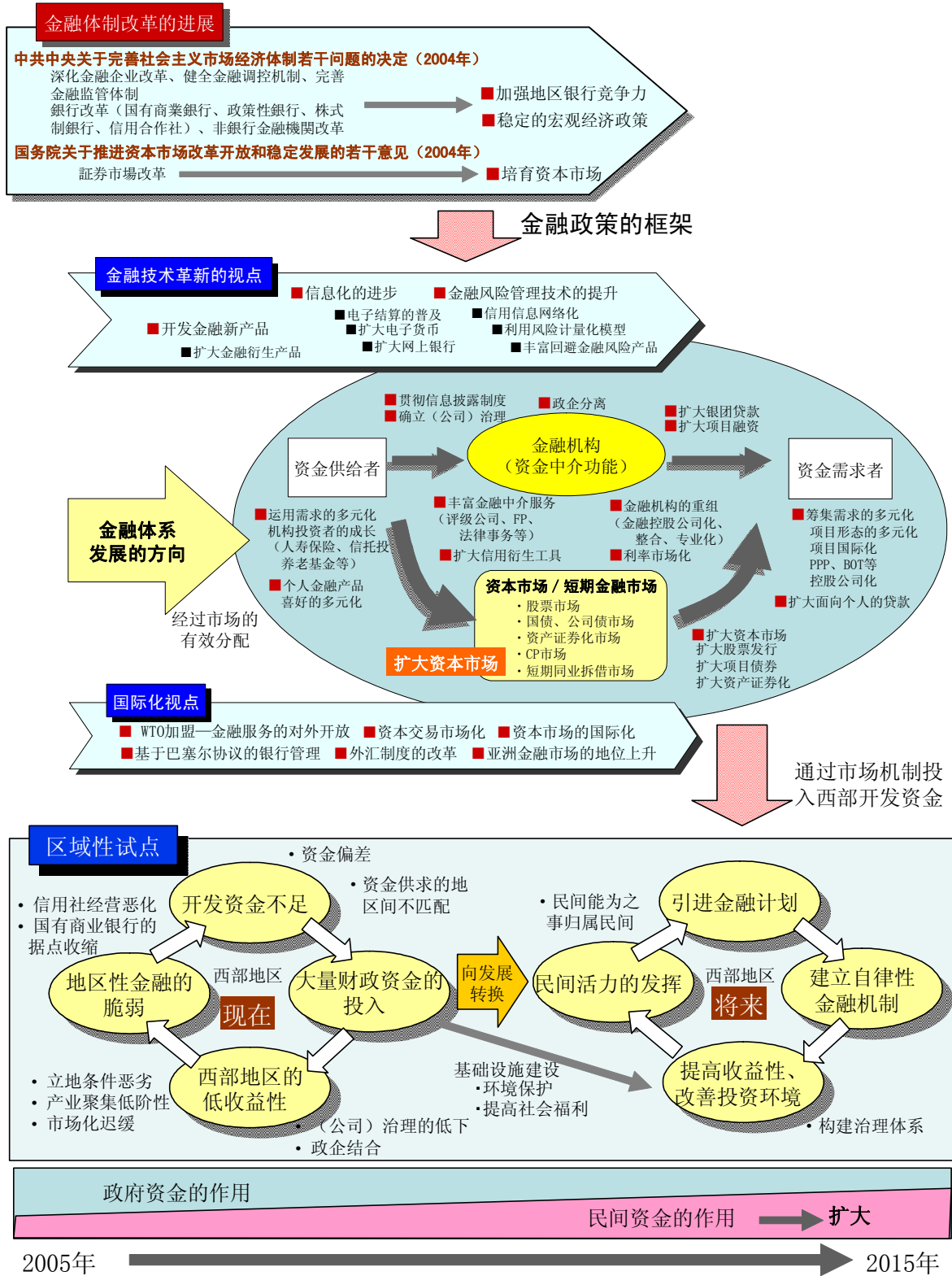
目前，中国的金融体制改革正在如火如荼地进行。面对将要来临金融市场化，中国的金融体制改革正处于一个重大的历史转折点上，要求在今后进行全面而且彻底的变革。在讨论将 2015 年为止的时期纳入到视野当中的西部开发金融制度改革的基本方向时，应该重点基于中国金融所处的环境以及金融体系正努力实现的未来规划，进行充分的探讨。

以上述的中国政府实施的金融改革方向为前提，从

- ①国际化视点
- ②金融技术创新的视点
- ③区域性视点

这 3 个角度展望未来围绕着西部开发金融的中国金融的情况的结果如图 5-1 所示。

图5-1 西部开发金融的3个视点



来源：调查团绘制

## 5.2.2 利于西部开发金融的制度设计的基本方针

本次调查中，基于以下的基本方针进行有利于西部开发的金融制度设计。

### ①重视资金流入的新机制

为了实现西部地区的可持续性开发，建立开发资金流入西部地区的新机制是必不可少的。从长期来看，摆脱对财政资金的过分依赖、提高通过金融市场的资金比重是关键。届时，关键是培育资本市场和扩大通过资本市场的资金流动。

### ②与中国整体的宏观金融政策相协调的西部开发性金融政策的必要性

为了提供西部开发所需的资金，要求构建能实现作为国家整体有效分配资金的金融市场机制、确立治理结构、排除道德风险、制定与实施健全的宏观经济政策。而且，应该以同稳定经济、可持续发展和回避金融风险为目的实施的金融政策保持一致性的形式，调控支持西部开发的资金供求。

### ③明确政府部门和非政府部门的分工

目前中国正急速向市场经济化迈进。从长期来看，通过市场机制的经济活动将成为中心，政府的重点作用将转移到对市场机制下的经济活动做补充以及使市场发挥合理功能上去。在西部开发中也期待通过市场的资金供给为主，西部（政府）资金为辅来发挥各自的作用。

### ④优化政府的资金供给

当前，财政资金在西部开发中发挥了重要的作用。另一方面，地方财政由于财源不足陷入财政困难的境况之中，特别是县级政府以下的财政困难的情况比较严重。政府所应发挥的中心作用应侧重在保证居民的全国统一最低标准上。但是目前却是处于无法达成教育、医疗等公共服务中的全国统一最低标准的状况之下。因此，能实现地方政府独立运营财政的财政改革就成为了首要的课题。为此，要实现行政上的瘦身和增效、合理化中央和地方的税收分配。作为一项措施，应考虑在行政服务中，区分政府应承担部分和委托民间实施的部分，并将无需政府实施的服务转移到民间。

### ⑤探讨有利于促进民间主导型开发的金融政策

在中长期上来看，要将西部开发中的政府作用转移到民间去。其一是因为在市场经济体系下社会资本来就应该成为开发的主体，再有是因为政府的资金供给能力上存在限制。从这个观点出发，我们将探讨有利于支持东部沿海地区企业对西部地区的投资以及西部地区的企业收购、合资的金融措施。

### ⑥完善创建西部地区内部的自律性资金循环机制所需的环境

从长远来看，在西部地区创建基于市场原理的自律性资金循环机制是实现可持续的西部开发的关键。为此，要从以下观点出发，进行必要的环境建设。

### ⑦资金需求者的事业环境的改善和能力的提高

为了使金融体系发挥作用，借贷人方面必须要满足融资所需的达标条件。与西部开发金融有关的借贷人，根据开发金融的渠道和项目类型，可以分为大型基础设施投资的实施主体、大中小国有企业、民营企业、农户等多种性质。但无论如何，借贷人在接受投融资时必须要在收益性、经营能力、资金能力、财务与管理能力等方面满足投融资的达标条件。

### ⑧提高资金供给者方面的供资能力

作为西部开发金融中阻碍资金顺畅流动的资金供给者，特别是金融机构的问题，可以举出：扩充政策性金融、国有商业银行在区域金融所发挥作用的再讨论、加强适应 PPP（公私部门合作模式）/项目融资等新金融计划的能力、重建积弱的地区性金融机构和扩充区域金融、保证金融机构的经营独立性、确保金融机构的治理和透明性、提高金融人力能力、提供金融风险管理能力、建设有利于改善金融机构事业环境的法律制度等。



⑨发挥有效作用的西部开发金融制度的必要性

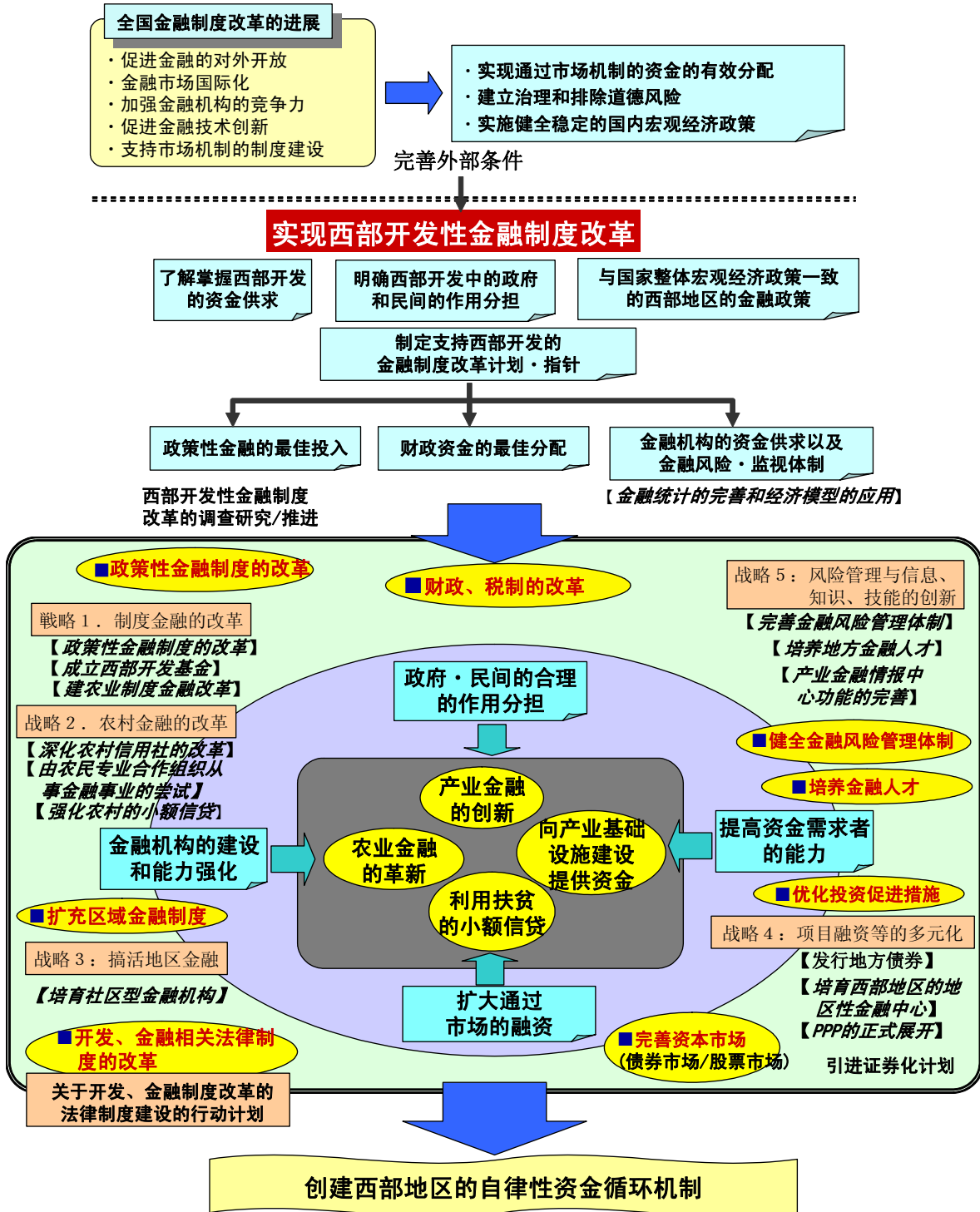
西部开发金融制度改革之际，必须要注意制度整体的效率性和有效性。西部开发金融制度必须对西部开发发挥最有效的作用，作为整体满足必要的资金需求。同时，中国的金融机构还应该留意有效利用中国金融机构现有资源和组织体系。

⑩回避道德风险

中国金融中存在的一个结构性的问题就是相关机构的道德风险。在企业融资、股票上市、财政支出等各个领域都有发生道德风险的报道。在实施西部开发性金融时，要充分注意新的金融计划中不要招致道德风险。

以下，在 6~17 中，将整理金融以及相关制度改革的整体构图，在 18~20 中，简述西部开发金融制度改革战略性行动计划。若将其整体印象按照有关西部开发金融制度改革的建议构成来展示，则如图 5-2 所示。

图5-2 关于西部开发金融制度改革的建议构成



来源：调查团绘制

### 5.2.3 各个实施阶段的应对

作为本次调查的对象时期的 10 年（2006～2015 年）可以大体分成 3 个阶段。关于每个阶段的主要政策课题简略表述为以下的表 5-1。

**表5-1 各阶段的西部开发金融制度的课题**

阶段	主要课题
第 1 阶段（2006 年）： 应对短期性紧急课题	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 探讨、制定有关西部开发性金融的基本政策</li> <li>· 引进应对紧急课题的政策措施</li> <li>· 完成现有的金融制度改革</li> <li>· 满足短期性开发课题的资金需求</li> </ul>
第 2 阶段（2007-2010 年）： 应对中期性政策课题	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 创建基于市场原理的金融机制</li> <li>· 引进新金融计划</li> <li>· 改革各类金融机构和加强竞争力</li> <li>① 保证西部开发性金融中的透明性以及排除道德风险</li> <li>② 应对国际化</li> </ul>
第 3 阶段（2011-2015 年）： 应对长期性政策课题	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 在国际化的背景下、支持西部开发性金融的资金渠道的多元化</li> <li>· 建立自律性资金循环机制</li> </ul>

来源：调查团编制

## II 重点领域的开发课题与资金供给体系的改革

## II 重点领域的开发课题与资金供给体系的改革

### 6. 产业再生（国有企业改革）和产业金融创新

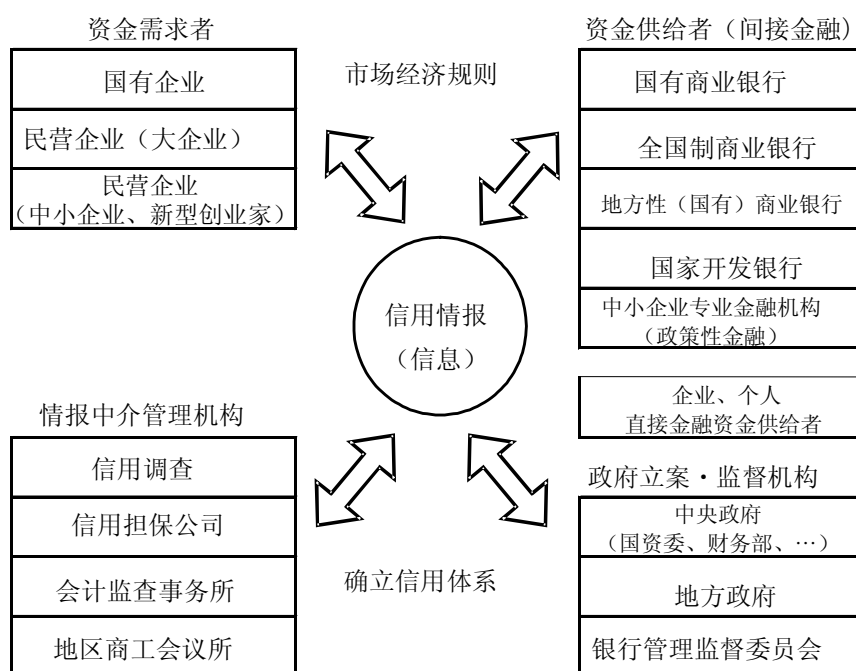
#### 6.1 产业金融创新的基本方向

西部地区的产业金融改革的基本方向就是组成金融市场的角色--政府、事业公司<sup>8</sup>（国有企业和民营企业）、金融机构（政策性银行、国有商业银行、民间商业银行、地方金融机构）构建起企业经营信息和企业信用信息为基础的有效的、高透明度的成熟关系。

因此，在削减政府对国有企业的直接财政资金投入的同时，要在对市场经济下的各个角色的分工和关系进行再次定义的基础上，以各企业的经营信息和信用信息为基础，进一步提高项目公司和金融机构双方的业务活动以及财务管理的透明性和市场性，实现能应对产业再生和大范围的产业资金需求的“市场经济下的灵活的金融中介功能的强化”，换言之，即必须从产业金融领域的依赖财政（依赖政府）转换到真正意义上的金融功能上。

此时，以往一直对国有企业融资有巨大影响力的地方政府在出台关于西部地区的产业再生的以下课题的政策和方针之外，废除关于个别贷款的直接的决策、领导，将其功能委托给市场规则。

图 6-1 产业金融市场的角色之间的新型关系



来源：调查团绘制

<sup>8</sup> 译者注：主要指从事制造、贸易和服务的公司。

## 6.2 加强产业金融中规划、信息生产功能

### 6.2.1 设置产业金融专家队伍

在资金供给主角的金融机构中，要培养一支在各产业领域的国内外的竞争环境、主要产品的供需环境、技术/设备动向等方面拥有自己的见解，并能够将关于中期性产业资金需求的认识为基础，对个别融资项目能做出适当判断的产业金融专家队伍。重要的是专门针对产业金融领域，培养能合理实施对顾客竞争力、技术力量、收益能力的评估和信用诊断、风险评估、ALM/风险管理、开发新金融计划等的人才并形成组织能力。

### 6.2.2 企业的财务、设备投资调查

在引进现代企业制度尚时日不长的中国西部地区的企业中，会计、财务信息的完善和公开也较落后。为此，不仅要加强政府的税务、会计部门根据公司法关于财务、会计标准适用情况的监督和指导，还要求以主交易银行为首的金融机构积极地收集、积累、共享各事业公司的财务、设备投资状况，起到对事业公司的会计、财务处理的启蒙作用。

为了完善关于以国有企业为首的各企业的财务信息和设备投资计划、资金计划的信息，国家开发银行主导在各地（省或者枢纽、核心城市）每年1次以主要事业公司、中坚企业<sup>9</sup>、中小企业为对象实施“事业公司的财务、设备投资计划问卷调查”。而且，地方性金融机构也需要在以中小企业为主的各地方企业进行同样的调查，收集信息。

### 6.2.3 产业金融信息中心和企业信息数据库的确立

各金融机构应该以独自调查和信用调查机构所做调查得到的数据为基础，分阶段地，构建并运用具备范围广、通用性强的企业信用信息数据库。为此，一个方案是金融机构和地方政府、地方商工会议所（工商联）等共同出资，成立并运营地方的“产业金融信息中心”。并且，以企业信用信息数据库的信息和已有的信息以及新近收集、积累起来的企业经营、财务、设备投资信息为基础，建立并运用范围更广的、通用性更高的企业信息数据库，完善金融市场中的高可信度的信息。

### 6.2.4 设置产业资金中长期展望团队

应该进一步促进企业的财务、设备投资计划和金融机构相互之间的信息共享，由各地区的金融机构形成产业资金中长期展望团队，提高信息共享和产业资金需求的见解水平。届时，政策性银行的国家开发银行最应主导企业与金融机构之间关于短中期性的产业资金需求的内容和规模来交换信息和意见的平台形成。

## 6.3 政策性银行的产业融资的重点化

也希望设计有利于政策性金融和商业性金融的合理分工和协调的金融政策、制度，建立起有效的资金供给机制。具体而言，通过国家开发银行为首的政策性银行，在与西部地区各省、各市的短中期经济发展战略、产业再生/结构调整战略、国有企业改革战略相吻合的范围内，明确政策性金融的对象范围（产业领域）和对象业务，在加强作为商业银行的银团贷款协调人的功能的同时，借助利用政策性金融的引导功能的商业性金融，实现流畅的产业资金供给。

<sup>9</sup> 译者注：在日本，所谓中坚企业是指介于大企业和中小企业之间的一种企业，若按资本金标准划分，一般10亿日元以上为大企业，1千万日元以上、1亿日元以下为中小企业，中坚企业的资本金为1亿日元以上、10亿日元以下。

国家开发银行要探讨实施以下 3 个领域的融资和鼓励措施：加强利于提高西部地区整体的投资吸引力的大中型国有企业的经营事业结构改革（整理、合并、废止不盈利事业）、加强重点、新型项目、环境对策/节能投资。具体而言，关于“重点产业、创业投资”、“环境对策以及提高资源/能源效率投资”、“促进废弃设备的结构调整融资” 3 个领域，设定具体的融资额度，在偿还期限、利率方面设定时限性（3 - 5 年）的优惠措施。

#### 6.4 国有商业银行产业融资的转换

国有商业银行今后要将更正确的经营信息和信用信息为基础，对包括民营企业在内的广范围的事业公司，根据市场规则开展独自的产业金融业务。国有商业银行各行所应实施的西部地区的产业金融融资的转换对策如下所述。

- ① 利用各自的业务基础和营业领域的特征，明确并加强各银行的资产组合中的产业金融领域的地位。
- ② 培养和加强产业金融领域的人才和组织，增加同资金需求者的企业方的紧密的信息交换和共享，扩大和政策性银行的银团贷款、代理贷款以及对政策性银行的融资项目的追加融资等。
- ③ 在与政策性银行的银团融资以及追加贷款方面，加强重点产业/创业投资、环境对策以及提高资源/能源效率投资、促进废弃设备的结构调整融资的三个领域的融资业务。
- ④ 加强以往的融资对象的国有企业的有选择性融资，对那些虽有风险但可预期高收益力的民营企业、中小企业扩大融资。

#### 6.5 加强地区金融机构的产业融资功能

在西部地区，期待通过合并、重组以往的城市信用社来设立的城市商业银行等地区金融机构，并发挥紧贴当地型的金融功能。另一方面，城市商业银行作为地方政府管辖的国有商业银行的侧面较为明显，各主要城市和各省的数量以及营业范围都被限定，无法形成更细致地满足地区金融要求的体制。今后，重要的是：以城市商业银行为首的地方金融机构应该更灵活地满足地方中坚企业和中小企业的产业资金需求，在开发各种各样的金融商品和担保计划等的同时，提高融资负责人的实际业务能力，在实施对当地企业和创业者的关于经营和财务的咨询和服务的同时加强贷款能力。同时，关于地方金融机构的设立和业务范围相关的规章、制度进行讨论，为实现广域营业范围内的筹资，提高地方性银行的筹资能力等，也是今后待讨论的课题。

#### 6.6 中小企业金融制度的改革

以中小企业为主的民营企业中，在经营体制的现代化上落后的企业很多，企业的担保能力不足、小规模融资的交易成本高，无法反映风险的利率体系、专门为中小企业服务的专业金融机构的不足等等，改善中小企业接触银行融资的课题众多。

为了促进针对民营化后的原国有中小企业和自律发展的民间中小企业领域的合理的资金供应，关键是包括培养和加强那些能根据地区需求和企业规模满足细致的资金需求的紧密联系当地的中小金融机构在内的金融机构方面的制度设计。具体而言，要在西部地区加强以下对策：①创建“政策性中小企业专业金融机构”、②改革信用担保制度、③将国有商业银行分行、支行的业务营业转让给最了解地区情况的地方金融机构，进一步培养、加强地方金融机构。

## 6.7 建设支撑产业金融创新的制度、环境

### (1) 财政作用的整理、合理化与法律基础的建设

为了政策性金融机构与商业性金融机构各自实施的产业金融的顺利运营，重要的是应对产业再生和产业结构调整的具体课题，在法律上明确规定中长期目标、运用具体的支援措施。通过完善、运用法律制度，在明确关于该地区的产业再生的政府和财政的作用的同时，对于资金供给主体的商业金融市场明确提出产业结构调整的中期展望，能起到提高作为商业性金融“引水渠”的政策性金融和政府服务措施所发挥的补充效果<sup>10</sup>。今后，在应该制定的《地区开发基本法（暂称）》、以及《西部地区开发条例（暂定）》之下，作为一个方案，制定并运用规定了更具体对策的《西部地区产业再生条例（暂称）》。这样一来，在立足于法律实施关于产业再生和产业结构调整的具体举措时，不仅是金融方面，还要讨论同贷款的贴息和设备投资折旧时的税制优惠等财政政策的合理协作和补充。

### (2) 培育各类基金

为推动西部地区企业的资金筹集的多元化，成立创业者扶持基金、产业再生基金、高新科技创新基金等各种各样基金（投资基金）的创建很重要。通过成立、运用拥有合理分析评估这种风险和收益性的专家队伍的基金，吸收西部地区的资金，加强对具备成长性的领域的产业资金循环非常重要。

### (3) 事业公司的财务、会计上的完善和透明度的提高

产业金融改革最大的课题在于资金需求者即企业公司的财务、会计上的完善和透明度的提高，从而提高资金需求者的资金筹集能力。特别是，对于国有商业银行最大的资金需求者的国有企业，须要通过加强以往的国有企业改革的进程，完善一个基于现代化企业制度的可以实现健全透明的业务运营的经营组织和决策机构。为此，严守公司法的规定，构筑合理的财会制度是第1步。再有，各事业公司要培养加强经营、财务方面的专业人才，在与资金供应者对等的立场上加强能够探讨投资、财务战略的能力，积极地将有效的投资、财务（借贷）计划提供给金融市场、资本市场。

### (4) 加强培育支援创业者的机能

在产业结构调整和产业再生的进程中，新创业者的业务活动很重要，应该加强充实有利于培养创业者的扶持功能。要探讨个体和中小企业可以用低成本来接受的关于公司创立时的一站式的咨询窗口和专家的咨询、关于实际业务支援、创业资金/流动资金的金融扶持措施、创业后的经营实际业务的咨询（商业咨询服务 BAS）等服务的体系。关于这类有利于培养创业者的金融扶持措施为代表的个体、中小企业的支援措施，应该由专业的中小企业政策性金融机构和各地的商工会议所（工商联）等合作或共同来策划实施。

### (5) 完善资本市场和放宽上市标准

在促进中国资本市场整体的完善、保持活力的同时，要探讨中国全国统一的上市标准对于发展潜力较高的一部分西部地区企业予以放宽，设立、利用西部地区独自的股票市场（地区性2板市场），实现在同一地区内吸收和供给西部地区的资金。

---

<sup>10</sup> 在日本，根据《工业再配置促进法》和《高度技术工业集聚地开发促进法》等，实施产业结构调整和特定区域的设备报废、转移，促进环境对策等。



## (6) 发行不公开发行债券利用地区的富余资金

不公开发行债券是面向少数投资者和个人发行的公司债券，对于企业而言是获得固定利息的长期资金的有利的资金来源。值得考虑的是取代西部地区企业实际上难以利用的企业债券，探讨扎根于地方网络的西部地区独自的不公开发行债券的发行、流通机制。

## (7) 金融人才的培养和西部金融商学院

重要的是，金融机构各行积极培养除了拥有各产业领域国内外的竞争环境、主要产品的供需环境、技术/设备动向等见解，具备实施顾客的信用诊断和风险评估、ALM/风险管理的强化，开发新产业金融计划等能力的高级人才。

为了在西部地区有效地实施上述金融人才，建议在西部地区的金融中心城市，通过金融机构和大学的相关院系、商学院的协作，创办、利用可以学习实际业务中的实践性的技术经验的“西部金融商学院”。

## 7. 农业振兴与农业金融的革新

### 7.1 农业金融革新的基本方向

#### 7.1.1 克服资金制约

农业生产的低收益性和自然灾害、价格变动等导致的高风险，是制约农户资金的重要因素。在中国西部地区，现代化的滞后和生态环境的脆弱性使这些因素更加表面化，而生产的零碎性和人才资本形成的滞后更使农户的信用进一步低下，资金筹措越发困难。并且，因农户的分散及无法设定房地产抵押而必须进行的信用审查也造成了贷款成本的上升。贷款的高风险、高成本从结果上看，造成了农村储蓄的大量外流。财政资金对农业、农村的投放量本来就不高，而地方的分配、管理体系建设的滞后又成为阻碍其有效利用的因素。

要持续性地提高西部地区农业人口的收入，必须对农业地区，甚至对农村经济的整体结构进行调整，但要达到这一目标，首先必须扩大资金供应。作为解决该问题的措施，当然应该考虑加快增加农村储蓄，特别是邮政储蓄的回流，同时扩大财政支援。与此并行，还需要革新支持缓解农户资金制约的农村金融制度。

#### 7.1.2 明确财政和金融所承担领域

##### (1) 财政在农业领域内的作用

到目前为止，中国还没有在农业领域进行过较大规模的财政支援。在农业领域中，能够期待财政参与所发挥的作用，大致可以分为下述3类。

##### ①对公共产品，准公共产品的支出

是指地方公路、农业用道路、水渠、中小学校、保健所等农村生活的基础设施，以及农业综合开发、小型的农业基础设施等的建设。并非要财政资金来全部负担这些设施的建设资金，如果确立项目主体，财政可以负担项目主体的出资，其余资金则可以由受益者出资或通过向金融机构贷款来筹措。

##### ②农业技术的研究开发及其普及

具体说就是设置大学农学院系、农业研究所等教育研究机构的设置和支持其活动，设施建设资金来源于财政资金和借款。运作资金主要期待财政资金。

##### ③对农业振兴的资助

主要是指对民间农业设施的资助资金。此外，当政策性金融机构在政策性金融上应用低息优惠利率而产生与筹措资金利率之间利差损时，需要用财政资金对政策性金融机构给与贴息。

##### (2) 金融在农业领域中的作用

中国的农业、农村中的金融尚未成熟，起步比较晚。由于迄今为止农业生产率低、收成不稳定等高风险的原因，对农业活动并没有形成系统的金融机制，只是农村信用社对农户提供小额贷款而已。很多农户很难从正规的金融机构得到发展农业生产所需的贷款，于是只好经常向非正规放贷户借资。并且，现实情况是，目前尚没有在农业领域进行农业综合开发、农业基础设施建设支援的政策性金融系统。今后财政资金的不足也让人担忧，即使就弥补财政资金不足这一点而言，农业金融所应该发挥的作用也很大。从这一点考虑，也应该尽早确立综合性的农业金融体系。

### (3) 明确政策性金融和商业性金融所承担领域

需要在金融中明确政策性金融和民间商业金融分担领域。

#### 1) 政策性金融承担的领域

作为政策性金融所承担的领域首先可以列举以一定规模以上的投资，来支援大家可以共享其便利的公共产品、准公共产品的建设。其次，对个别农户在追求农业经营的现代化的过程中，需要较大规模及较长周期投资的支援则是政策性金融的又一重要领域。作为与农业生产相关的政策性金融领域，可列举以下3个领域。

- i) 农林渔业综合开发（农林渔业用大规模水利项目、绿化环境项目等）
- ii) 农林水产业的小型基础设施建设（小规模灌溉、粮食仓库、粮食干燥机等）
- iii) 农业现代化 / 技术改造、农田改良（耕耘机及其他农业机械、温室暖棚、灌溉水渠建设等）

#### 2) 商业性金融的承担领域

各种金融机构应该承担的融资领域如下所示。

- i) 中国农业银行及其他国有商业银行的融资
  - 与政策性金融机构一起的对农业综合开发·农林水产的小型基础设施建设的联合贷款
  - 对龙头企业、乡镇企业等农产品企业、农村企业的贷款
- ii) 农村合作银行/农业信用社的融资
  - 和政策金融机构对农林水产的小型基础设施建设的联合融资
  - 对农户农田改良资金的放贷
  - 农户的农业运作资金（耕作资金等）的放贷
  - 对农户的小额贷款

### 7.1.3 农村金融的市场化与多样化

#### (1) 农村信用社改革的课题—符合地区实际的农村信用社的深化改革

至今为止的农村信用社改革，其重点都放在组织改革和经营重建方面。而另一方面，新顾客的开拓、新商品开发、服务质量的提高等，尚未真正着力展开。改善业务不仅与农村信用社的经营健全化紧密相连，而且，提供优质的金融服务还可以为顾客农户、农村企业的发展作贡献。从这一意义讲，今后的改革应该将改善信用社的业务作为重点课题。

以业务改善为支柱的信用社改革所需要的，不是至今为止的改革过程所见的那种千篇一律的自上而下的方法，而是各信用社能发挥自主性的侧面支援。具体而言，地区的金融需求分析、开拓新顾客所需的信息收集与分析、在新金融商品开发等领域支援信用社提升能力等都至关重要。

#### (2) 农村金融的多元化

要丰富将西部后发性置于视野内的金融市场。应该将小额信贷、“合作社型”金融机构、互助组织等非正规金融机构的制度化作为课题来考虑。有观点认为，在经济发展落后的地区，比起重视经营效率性和收益性的所谓「银行型」的金融机构，以民主决策过程来对应成员需求的「合作社型」金融机构更为合适。以可以将信息、交易成本控制较低水平的规模，并且考虑将相同性质很高的合作社成员（如：只限农户）作为成员的话，合作社型金融机构完全有可能成为优质的金融服务提供者。

## 7.2 农业政策性金融的改革

### 7.2.1 财政和政策性金融的互补

在农业领域中，如果能借助地方财政的参与和政策性金融的互补，用政策性金融来弥补财政资金的不足，以实现农业生产基础现代化是最理想的，但是这种财政和政策性金融的组合目前并没发挥充分作用。最大的原因就是因为在农业领域中政策性金融的架构事实上还并不存在。所以应该尽快明确农业领域中政策性金融的应有形态，确立实施体制。

### 7.2.2 振兴农业的政策性金融

政策性金融的目标，是从金融方面支援有助于实现农林渔业现代化的、具有高度公共性的项目。作为政策性金融的承担者，农业发展银行已经作为政策性银行存在，但是目前其业务只是限定在粮食，食品油，棉花收购，储备资金融资范围。而此后承接了政策性金融业务的中国农业银行还停止了其中的诸多业务，农业领域中政策性金融的主要的领域处于缺位状态。为了振兴农业，实施政策性金融是最理想的，作为承担这种政策性金融的机构可以有成立如日本的农林渔业金融公库那样的新政策性金融机构、或让农业发展银行恢复当初建立的目的、进行重组的两种选择。

## 7.3 强化农村金融机构体制

### (1) 引进农业金融监查员制度

目前是由银监会承担银行检查的任务。但是，为了实现3万以上农村信用银行/农业信用社的强化与改善，有必要设立农业金融监查员制度并配置到地方，在银监会实施的银行检查之外，要有如下监督管理制度：由农业金融监查员依次对农村信用银行/农业信用社进行检查，指出会计处理、授信审查/管理，行内风险管理体制等不完备之处，并指导改善的监督管理体制。

### (2) 确立经营伦理

农村信用银行/农村信用社，以往受到地方政府等地方权势者的政治上的指示和压力，对地方项目及乡镇企业实施融资，造成了不少不良贷款。现在，农村信用银行/农村信用社正苦于处理这种情况下产生的不良贷款。

重要的是，农村信用银行/农村信用社重要的是应该经常以独自的融资基准来评估融资对象或项目内容，如果是达标项目就给与融资，如果不达标就拒绝融资。

同时，既然是受理存款的金融机构，维持存款者的信任就是极为重要的。大银行自不待言，即使是农业信用社这种中小规模的金融机构也应该经常接受注册会计师审计机构的审计，维持公平公正的会计处理。

### (3) 加强信息收集、分析体制

掌握与融资相关的，譬如与融资对象的企业或农户及其项目相关的正确信息对于融资决策有着举足轻重的作用。不仅仅是贷款项目自身的信息，那些行业动向等侧面信息，对融资决策是非常有用的。

同时，在对个别农户融资时，与农户的务农方针、栽培的作物、饲养的家畜、劳动力的构成等农业经营相关的信息，在估测农户的偿还能力，评估农户信用方面起着决定性的重要作用。经常收集这样的农户等方面的经营信息，构筑对这些信息进行分类整理的体制是极其重要的。

#### (4) 加强信息披露

从保护储蓄者的观点出发，金融机构的财务信息应该按照一定的规则每年定期公布。对于财务信息的公布，其应公布的内容、公布的时期、公布方法等以法律形式作出规定，按照规定进行充分的信息披露是很重要的。

#### (5) 与农业改良普及项目的合作

在中国，农业改良项目通常是在农业部的有关部门主导下进行的。通过这种农业改良项目，将适合当地的农业技术普及到农家可以给农业经营带来很大的利益，也可以期待农户收入有跳跃式的增长。因此应该考虑农村金融机构与农业改良普及项目的紧密合作。

## 8. 削减贫困与用活小额信贷

### 8.1 财政和信贷扶贫资金的改革

为了支持削减贫困，有效地使用财政和金融工具，必须要明确财政和金融各自的职责。

#### 8.1.1 财政资金

财政资金应该优先拨给相当于非分割财产的公路建设等的基础设施资金、义务教育、以及仅依靠民间无法应对的自然灾害的赈灾资金等。

##### (1) 公路建设

开通公路对于改善贫困村庄的经济环境很有效果。1999年实施西部开发战略以来，公路建设急速发展，至各乡镇政府的所在地都铺设了路面宽敞的公路。但是，到各个村的公路情况，却是越贫困的地区，路况就越差。公路建设的投入应该继续保持较高的优先度。

##### (2) 义务教育

需要通过正式建立义务教育的国库负担制度，面向全国，实现平等享受9年制义务教育的机会。而且，也需要研究扩充自中等教育阶段起能实现助学贷款的制度。同时，发展公路建设，扩充汽车公共交通网，尽早在自家走读范围内建立起中学校。

##### (3) 自然灾害对策

自然条件和基础设施不齐全的贫困地区，很容易遭受到干旱和洪水的侵袭。政府在自然条件特别恶劣的地区，结合移民政策，采取了在自然条件较好的地区建设基础设施的政策，但是自然灾害的受灾依然很多。而关于商业性农业保险制度，沿海地区有人民保险公司，贫困地区只有地方政府支付的灾害补助。需要在建设减灾基础设施（干旱地区建设水库，洪水地区建设堤防等）、创建政策性农业灾害基金等政策上倾注力量。而且，对于自然条件极端恶劣的地区，需要继续开展包括技术援助在内的针对移民的援助措施。

#### 8.1.2 信贷扶贫资金

信贷扶贫资金对中央扶贫资金的比重逐年提高，2003年末据说不良贷款率超过了4成。以金融服务的正常化为目标，需要进行以下6个项目的改进。

##### (1) 运营责任

既然运营的是中国农业银行的金融资产，最终的贷款回收责任由中国农业银行负责是合理的。但是，在乡镇已经不设网点的中国农业银行，无法直接管理小额信贷扶贫到户贷款的发放，关于采取何种实施办法更稳妥的问题，研究替代的改进措施是很有必要的。另外，商业银行的中国农业银行至今仍然是政策性金融的窗口，如何解除这一矛盾，需要另行研究讨论。

##### (2) 贷款对象

有效地用活有限的财政资源，对于能够确定受益者的灌溉设施和电力等可分割财产，可以尽量应用受益者负担的思路，使用金融手段进行投资更为合适。同时，对于扶贫活动作出贡献的企业或者协会所实施的项目，应该继续予以贷款。

### (3) 授信

发放贷款时，严格审查损益计划和资金周转计划。关于对灌溉设备和电力等多户家庭能共同获益的项目的融资，应该确认是否形成了项目团体，具有回收项目产生的利益的机制。同时，明确还债责任人。

### (4) 偿还条件

偿还条件，应该结合授信审查时提出的损益计划和资金周转计划进行设定。

### (5) 利率

设定为 1 年期限的贴息，也许可以成为催生贷款需求的诱因，但是从资金用途来看，未必具有必然性。应该不要一律地给与贴息，而是根据资金用途的援助性质与运用预期收益性，决定贴息的期限和利率。从这个观点来看，应该探讨对偿还期限超过 1 年的更大援助性质的融资大开方便之门，并采取扶持这类融资的贴息措施。另外，从其他方面来看，对于可充分预期收益的贷款，应该选用商业利率，明确受益者承担的原则。

### (6) 同地方政府的合作

应该继续与地方政府在经济援助方面进行合作。即，明确职责分工，采取金融服务由中国农业银行实施，提高贷款效果的技术援助由地方政府负责这种形式。

## 8.2 小额信贷

### 8.2.1 小额信贷的课题

中国自 1993 年起推行小额信贷的试点和扩大。但是，中国的小额信贷目前仍然存在很多贫困阶层无法利用小额信贷的重大问题。为了普及小额信贷，解决问题，作为其前提必须要面对以下 3 个课题：①提供小额信贷的机构如何提高足够填补运营费用的收益、②如何降低不良贷款率、然后③如何有效地提高贫困阶层的贷款效果。

#### (1) 提高小额信贷提供机构的盈利性

小额信贷提供机构无法用独自的资金扩大供给范围的原因在于小额信贷的利率设定太低，难以获得盈利性。

人民银行去年 10 月放宽了上限利率，农村信用社可以将贷款利率在标准利率上限的 2.3 倍的范围内自由设定。但是，对于农户小额信用贷款和农户联保贷款，认为是以贫困人群为对象的贷款所以应该控制在低利的想法已被采纳。另外，关于中国农业银行实施小额到户贷款，由于适用扶贫利率，仅第 1 年利息的一半享受政府的贴息。

这些金融机构的设定的小额信贷的利率无法抵消贷款的筹集和运营成本以及偿还风险。结果是实质上都是由其他金融商品的收益来补足缺口费用。尽管如此，实施小额信贷在税制上没有优惠。

#### (2) 呆账风险的控制

其他国家的事例中，小额信贷虽然是以贫困阶层为主要贷款对象，但都是确保 90% 以上的偿还率作为金融服务得到了发展。但是，中国的小额信贷中，呆账风险的掌控能力尚不足够。

农村信用社的小额信贷一般而言与其他金融商品相比偿还率很高。<sup>11</sup>但是，由于统计并未公布，所以无法做第三方评估。其中，存在警告存在庞大的潜在的不良贷款的意见，尚不透明。中国农业银行实施的小额信贷扶贫到户贷款的不良贷款率很高。小额信贷扶贫到户贷款由县以及乡镇政府的扶贫办公室接受中国农业银行发放、回收的委托来实施。但是，因为扶贫办公室还肩负着财政扶贫资金发放的职能，难以令借贷方认识到小额信贷扶贫到户贷款的偿还义务。民间 MF 事业团体，会计管理不成熟，且不统一，所以很难掌握其正确数据。

### 8.2.2 小额信贷的改革

为整体解决上述课题，提出了 10 项改善策略的建议。关于这些项目如何做用于上述课题，总结归纳为表 8-1。

**表8-1 10个行动项目和所预期的直接效果**

行动项目	所期待的直接效果
民间 MF 事业团体的制度化 认可民间 MF 事业团体提供的小额信贷服务为金融服务	更易于接受捐赠者等的资金供应。而且，小额信贷提供机构会增加，越来越多的贫困阶层能利用小额信贷。
利率的重估 在提高费用效率的基础上，促进设定的利率能涵盖成本	小额信贷事业的盈利化。
贷款条件的重估 贷款期限与生产周期协调一致  可以实现利率的按日计算的期前偿还 面向贫困家庭的贷款引进分期偿还	资金计划与贷款期限的运用相一致，生产活动中资金的投入就会变得容易。而且，容易确保还债所需的资金来源。 降低实际利率。  降低不良贷款的风险。
会计管理的标准化和公开 确定关于小额信贷事业的会计管理的标准化和公开的义务	易于制定经营战略，实现费用的削减。 增加作为小额信贷提供机构的信任度，容易获得营业税的免除和捐赠者的资金供给等援助。
促进 IT 化 引进经营信息系统	促进会计标准的标准化。 实现多样化贷款条件下还债管理。
中心会议功能的重估 根据农村社会的实际情况，研究农户联保贷款，引进中心会议	成为技术提供机构的技术信息的窗口，同时，参加者共同分享技术信息。 用作参与者交流的机会，加强连带担保功能。
加强与技术提供机构的合作 由县乡政府提供小额信贷的贷款方使用贷款资金时需要的技术信息	提高贷款资金的运用效果。
稳定的资金供给 促进捐赠者的资金提供 重估支农再贷款的贷款条件	确保面向更多的贫困阶层发放贷款的资金。 实现超过 1 年的长期贷款。 通过引进有利的条件下的资金，创造降低利率的主要因素。
营业税的免除 免除关于小额信贷事业的营业税	形成降低利率的主要因素。
小额信贷网络的制度化 将民间 MF 事业团体的援助组织的小额信贷网络作为协会实现制度化	强化援助民间 MF 事业团体的功能。 引进援助民间 MF 事业团体的 MIS。 提高对民间 MF 事业团体的认知能力，使捐赠者更容易向民间 MF 事业团体供给资金。

来源：调查团编制

<sup>11</sup> 参照 Research Team for the Review on China Micro Credit Development (2004)。而且，调查团从甘肃省信用联社 2005 年 1 月走访调查时听取到的不良贷款率不超过 10%。



## 9. 产业基础设施建设和资金供给系统

产业基础设施建设中有①项目实施主体、②中央与地方政府、③国内金融机构与外国政府、国际金融机构参与。下面就按这些相关主体分别整理各自的课题，关于以引进社会资金为支柱的资金供给系统的改革方式提建议。

### 9.1 项目实施主体

#### 9.1.1 引入竞争

在通过政企分离在公共部门引进民间机能实施组织改革之际，若不将引进竞争制度化，则会出现仍残留有公共服务领域的低效率的垄断企业。

因此，要通过地区分割和功能分割，引进竞争规则。或者通过开放市场，吸引具有民间经营的经验及先进技术的国内外民间企业作为有力的竞争者的加入，也能确保竞争。

#### 9.1.2 利用民间综合开发力量

对于国营铁路那样的巨大的垄断企业，将具有民间经营的经验及先进技术的内外资民间企业吸纳为有力的竞争者时，若在巨大的垄断企业实体的状态下，很难创造出真正的竞争条件。因此，很多情况下，根据很多国家的经验，是将巨大的垄断企业自身分割，形成各子体之间能竞争的状态。但是，若存在具有经营能力、资本实力的民间企业，也应该考虑利用其综合策划开发能力。

铁路的 Green Field Project（新线路开发工程）中，民间以 BOT 手法参与，与国铁竞争、协调中成为其竞争对手是很困难的。这是因为仅凭单个交通项目很难开发出足够的交通需求，需要和周围的交通方式协调来催生需求。进一步说，通过利用到交通所产生的人力和物资的流动以及活动中，其协同效应才能提高收益。换种说法，不仅是交通，若能综合开发交通机关的地区性观光、商务、商业、行政服务等，才可能带来新的参与。

### 9.2 中央政府

#### 9.2.1 政府内部以及政府和企业之间构建合理的投资分工

##### (1) 独立核算项目使用市场性资金

鉴于上述资金投入政策的课题，预算性资金呈减少趋势，期待在经营性工程（纯经营性项目：石油天然气开发、电力、收费公路、电信、城市供水/供气/下水处理的一部分，准经营性项目：包括水利、邮政、机场、大部分的城市供水/供气/下水处理）上尽可能地使用市场性资金。

##### (2) 财政资金向公益性项目的倾斜投入

无法预期盈利运营的非经营性项目（生态环境保护、城市道路、教育、文化、卫生等社会事业）上，财政性资金应该予以倾斜投入。

#### 9.2.2 实现投资主体和资金来源的多元化机制和机构的创建

##### (1) 通过进一步改善投资环境以吸引内外资金

目前情况下，很难说已经具备了国内外的社会资本进入基础设施部门的必要条件。目前，一部分公共部门正在实施经营组织改革，能实现国内外的社会资本参与基础设施部门的“放宽限制、引进竞

争”是今后的课题。我们期待着《关于西部开发计划的通知》中所倡导的“铁路以及道路运输行业、公共事业在西部试验性地向外资开放”这一主旨能得到进一步发展，在收益性、风险对冲、政府的承诺、保障长期收益等各方面建立民间可以参与的投资环境。

## (2) 基础设施建设上使用国内社会资金

中国的国内资本，从其发展情况来看，关于交通项目而言，作为经营组织改革下产生的“民营化组织”这一竞争者，参与策划的情况还不理想。但是，若“期待着借助东部沿海地区的贡献实现缩小经济社会差距”，则关键是，创建在东部沿海地区逐步发达的社会资本可以通过各类民间参与的方法，实现参股的环境。事实上，不用说东部沿海地区，地方上也积累了一定程度的社会资本，比如，地方高速公路基金的 21.3%由地方企业（含省政府出自企业）出资。

民间参与(PPP)的方法	
公共机构的民营化进程中有放宽限制、引入竞争和经营组织改革这 2 条主线。	
(1) 放宽限制、引入竞争的过程	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 服务合同（按规格订购<sup>12</sup>方式、按性能订购<sup>13</sup>方式）</li> <li>· 管理合同</li> <li>· 租赁合同</li> <li>· 特许经营合同</li> <li>· BOT 方式</li> </ul>
(2) 经营组织改革（引进民间机能）	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Commercialization（商业化）</li> <li>· Corporatization（企业化）</li> <li>· 引入外部技术（技术战略伙伴、经营战略伙伴）</li> <li>· 部分出售（Private Offer, Public Offer）</li> <li>· 完全出售（Private Offer, Public Offer）</li> </ul>

来源：调查团编制

## (3) 促进对外开放，扩大引进外资

不仅是“巨额的投资和日新月异的先进技术不可缺少的领域，即石油、天然气领域，以及通信领域”，还应该对那些期待外资的“综合开发能力”的领域，促进对外开放，引进竞争，增强对外竞争力。

## 9.3 地方政府

### 9.3.1 培养政策立案能力

西部开发工程中，除了以往实施的 2000~03 年的国家级项目外，今后应增强地方政府的作用。关于改善这些项目的投资环境政策都是地方政府的职责。培养政策立案的能力，有效利用在税制优惠、各种运费、资源价格、产品价格决策中委让给地方的权限等都至关重要。

### 9.3.2 提高市场经济意识、对外开放意识

与中央政府和东部沿海地区的地方政府不同，西部的地方政府以往一直缺少体验市场经济、对外开放的机会。因此，存在着多数只能根据中央的指示行事，欠缺作为当事人的能力的倾向。地方政府

<sup>12</sup> 译者注：specification order

<sup>13</sup> 译者注：performance order

为合理实施西部开发，重要的是，具备市场经济意识/对外开放意识，主动地学习必要的知识，掌握适用技术。

### 9.3.3 合理使用所赋予的权限

为了实施“西部地区的新线路适用特殊的费用”，“铁路以及公路运输业、公共事业在西部试验性地向外资开放”等中央实施的史无前例的政策，需要和中央紧密协作，培养起合适的自身决策能力。

## 9.4 国内金融机构

### 9.4.1 培育出能担任 Project Finance 的 Lead Manager 的银行

若国内外的社会资本参股，特别是随对外开放的深入跨国企业来参股的话，作为项目实施主体，他们会要求进行通常的先进的金融交易。最初面临的的就是项目融资（PF）。也许以往有过参与普通 PF 的经验，但今后会要求在国际标准下安排，主导 PF。为此，培训专业人员，组建组织，积累经验就是不可或缺的。

### 9.4.2 完善能参与先进融资方式的法制

先进的融资方式由复杂的合同构成。在遵照中国法律的 PF 中，为了使这些合同在当事人之间、以及对第 3 者生效，就必须完善支撑它的法律体系和审判制度。

完善复杂的权利/义务关系、各种担保、项目资产担保、优先/次级条件处理、破产等法律制度，以及迅速处理是必不可少的。

### 9.4.3 充实授信风险管理制度

为摆脱僵硬的授信标准实行标准外授信时，需要高级信用风险管理。设置信用风险管理系统和运用该系统的受过高级训练的审查部门是必不可少的。

### 9.4.4 批准外资银行开设西部地区支行和人民币交易

跨国企业欲参与高风险的产业基础设施领域，必须保持同以往组队在国外各国实施项目时与跨国金融机构的关系。也就是，跨国金融机构的风险分担和金融支持是密不可分的。

产业基础设施建设，与东部沿海地区的出口企业相比，人民币结算上的交易比重很高。而且，项目期限 20 年以上者居多，因此金融交易期限也会变长。鉴于此，跨国企业的本国交易银行在西部地区开设支行，长期提供包含人民币交易在内的支援就很重要。批准跨国企业的本国主交易银行在西部地区开设支行和人民币交易备受关注。而且，这也可以成为国内金融机构向这些银行学习先进的金融手法的良机。

## 9.5 外国政府、国际金融机构

此前的最大的援助国的日本注意到中国内陆地区经济社会发展的重要性，一直持续对西部地区重点的经济合作。最近，向西部地区的环境建设、人才培养、植树种草、地方道路等非经营性项目提供日元贷款。

期待中国政府也应该在外国政府及其国际金融机构的经济合作方针下，加深与相关国家和国际机构之间的政策对话，谋求利用西部地区非经营项目开发援助。

### III 各业态的金融制度改革与金融风险管理

### III 各业态的金融制度改革与金融风险管理

#### 10. 政策性金融制度的改革

为了实现西部开发战略的有效开展，应该重新认识政策性金融制度的存在方式，进行适应政策性要求的改革。

##### 10.1 政策性金融的作用

###### 10.1.1 政策性金融的必要性

###### (1) 在资金供给上存在障碍

在金融市场中，由于“市场的失灵”导致资金供给上存在障碍，出现了本应投入资金的领域没有资金的进入。而这类障碍的产生主要有以下情况。

- ① 尽管投资项目的未来预期收益的折现值大于成本的现值，存在收益性，但由于法律限制和习惯、信息的不对称性等原因导致没有融资的情况。对中小企业、风险企业和软件产业的融资相当于这部分。
- ② 尽管投资项目的社会效益较高，但这一点没有充分反映在经济收益上，导致没有融资的情况。针对环境项目的融资以及针对脱硫与集尘装置、污水处理等环境相关融资等相当于这部分。
- ③ 较高的信用风险和防范风险上的困难导致没有融资的情况。有适当的风险评估结果显示其本身风险就很高的情况和因为贷款时间长导致风险评估较为困难所以无法融资的情况。

###### (2) 公益性和风险评估的困难性

上述存在资金供给上障碍的所有情况并不都属于政策性金融的对象领域。通过改革金融制度改革和改善惯例，完善可以使市场机制充分发挥功能的环境条件，扩大商业性金融机构所应承担的领域才是首要的。能够明确确认政策性金融的存在意义的是：显而易见的“政策的必要性”以及“需要借助金融功能来处理”。具体来说，是满足下列①、②条件的情况<sup>14</sup>。

- ① 公益性  
社会效益超过社会费用，通过政策性的扶持可以产生“高度的公益性”。这时，通过政府介入金融，可以提高国民经济的效益。
- ② 金融风险评估等的困难性  
由于缺乏信息、贷款期长引起的的不确定性的凸现、危险性太大等原因而难以进行适当的评估，导致商业性金融无法进行适当的授信的情况下，政府性金融应该对其进行补充。

---

<sup>14</sup> 根据经济财政咨询会议的「政策金融改革について」（关于政策性金融改革）（2002年12月13日）。这里整理了有关日本的政府系统下金融机构改革的基本思路。其后，以该思路为基础，在该咨询会议上开始了政策性金融制度改革的探讨。也探讨了关于配合民间金融的发展、该如何进行臃肿的政府系统金融机构的重组和合理化，并于同年的11月29日制定了「金融政策改革の基本方針」（金融政策改革的基本方针）。另外，截至到2005年3月末，政府系统金融机构的贷款余额占贷款余额整体的比例为18%。

必须立足于这样的标准，根据中国的现实，在上述存在资金供给上的障碍的领域，整理可以通过政策性金融进行授信的合适领域。

### 10.1.2 政策性金融的功能

#### (1) 引导和补充商业性金融

在进行政策性金融制度重组时，较为关键的一点是：政策性金融从始至终是对商业性金融的补充，希望通过政策性金融的实施来发挥引导商业性金融的功能。例如，政策性金融和商业性金融的银团贷款就是发挥引导功能的典型事例。

#### (2) 纠正资金偏差的功能

例如，中小企业和农业的融资风险较高，而且多数收益性较低，所以是商业性金融难以发挥作用的领域。另外，对于低开发度地区的开发，即便是基础设施建设等公益性较高的情况，整体而言收益性较低，因此导致出现资本上的制约。通过建设以这些领域和地区为对象的政策性金融，我们期待可以对特定地区和特定领域的资金上的偏差进行纠正。

### 10.1.3 政策性金融的支援措施

在政策性金融中，根据“政策”上的要求，须要适用低息以及允许长期还款。在适用长期、低息、固定利率等优惠利息时，需要与这些优惠条件相配套的原始资金。此目的下的原始资金，除了从市场上筹集的资金之外，还存在接受不花费成本的政府出资的方法、以及对利息的利差损的相应额度进行贴息的方法。但无论是借助哪种方法，都应注意必须要伴有所需的财政措施。

## 10.2 政策性金融的各领域课题

根据上述的政策性金融所应发挥的作用，若按领域来整理中国政策性金融的课题的话，如下所示。

### 10.2.1 基础设施建设和产业支援

#### (1) 大规模项目

目前，国家开发银行作为针对国家级大规模项目领域的政策性金融机构发挥作用。该行积极投身于国家级大型项目，履行其任务。但是，国家开发银行非常重视偿还的确定性以及收益性，也因此结果上限定了其作为政策性金融机构能够涵盖的领域。当然，作为金融机构，寻求偿还的确定性是理所至，但是从长远来看，对于那些有必要实施的公益性较高而风险也较高的项目，在其风险能被克服的情况下，也应该作为融资项目来受理。

另外，如环境项目等社会性上重要但是项目收益性低、而且需要长期的资金的情况，应该通过追加政策手段，较一般项目能提供更优惠的低息、长期的资金。这些也是今后应该扩大国家开发银行参与程度的领域。

#### (2) 中小规模项目

国家开发银行，主要针对国家级的基础设施项目以及省级重要的基础设施项目实施政策性融资。但是对其以下级别的基础设施进行政策性融资的金融机构还是空白。今后应该寻求基础设施建设中的选择和集中。

应该摆脱大型项目主义，今后从实现公共服务公平分配的观点出发，关键是推进作为区域社会基础的城市与农村的中小规模基础设施的建设。并且要明确与之配合的政策性金融的形式。

### (3) 对地区的照顾

如果关于国家开发银行的融资再赘言几句的话，由于该行向收益性较高的项目的倾斜，出现了对于西部地区的贷款余额比例减少的倾向。关于对低收益项目的照顾，相对于一般的 25 年的融资期限，对西部地区的收益性低而且需要长期偿还的项目都是提供了允许 30 年偿还期限的照顾。但是在适用利率上，对西部地区和其他地区一视同仁，都是贷款标准利率的 90% 左右。

今后，对于公益性较高的西部地区的低收益项目等，我们考虑是不是应该能构建一个促进西部开发的特别的制度框架，并适用更低利率的优惠条件。

### (4) 产业振兴

随着市场经济从未成熟的阶段伴随经济的发展向成熟迈进的过程，必须要减少政府对企业决策的介入。还要把资金分配委托给市场机制。从这个观点出发，对于针对大规模企业的一般性政策性融资，应该逐渐将其承担者转移到商业性金融上。

在另一方面，企业从废气排放、噪音、污水排放等防止公害、节能以及促进产品循环等角度出发，进行设备投资时，是很难在短期上期待收益的。但是，在长期来看是可以充分预期收益或者在社会效益上可以预期较大效益时，需要有政策措施可以促进这类投资。从金融方面，要求通过提供长期低息的资金来支持投资。

对于这类需要政策眷顾的产业金融，也可以认为是需要国家开发银行等扩大融资的领域。

#### 10.2.2 振兴农林牧渔产业

在农林牧渔产业中可以探讨适用政策性金融的领域，如 7.1.2 所论述的有：①农林牧渔业的综合开发、②农林牧渔产业的小型基础设施建设、③支持农户的农业现代化 / 技术改造资金、农地改良资金的信贷。

关于上述的①和②两类，从 1994 年到 1998 年由农业发展银行负责，从 1998 年到 2000 年改为中国农业银行负责，其后对这两个领域的政策性融资处于停止状态。于是现在处于对农业基础性领域的政策性融资的缺位状态，也就是空白状态。另外，关于③类，以往都没有作为需要政策性金融的领域，但是充实针对农户农业投资的政策性金融是直接关系到解决三农问题的关键课题。

#### 10.2.3 促进进出口

在支援贸易的领域中，由于存在国与国政府间的竞争，而且对发展中国家的出口、投资等会附带政治风险，所以即使是在发达国家也共同认为需要政府性支持。一般而言，有关促进进出口的相关政策，有以下内容：①大型机械、船舶、电子产品等出口信贷、②大型机械、飞机、船舶进口、③资源开发进口。

中国进出口银行目前主要从事①的业务，而且其提供的出口信用规模已经继日本国际协力银行和美国进出口银行居于世界第 3 位。对于②和③的业务，虽然该行目前也可以实施，但是业务规模都偏小。考虑到由于已经积累了大量的外汇储备，今后应该不仅仅依靠已开发资源的进口，还要通过自担风险，为支持海外的资源开发以及从开发地进口资源，开展针对此项目标的海外资源的投资开发。

## 10.2.4 振兴中小企业

在经济活动中，中小企业所发挥的雇佣方面的作用巨大。但是，即便是在发达国家，面向中小企业的金融市场也存在很多没能充分发挥功能的事例，因此，在世界上也共同认识到中小企业应该是通过政策性金融进行扶持的重点领域。

### (1) 融资

中小企业的企业规模小，信用不足，授信风险高。另外，关于中小企业融资中所需的担保而言，中小企业中存在没有足够的优质担保的问题。在中国，中小企业融资一般都是委任给国有商业银行、股份制商业银行和城市商业银行等一般的商业性银行，中小企业方面的筹资问题也较为突出。虽然有国家开发银行和重庆市合作开展中小企业金融试点的事例，但由于中小企业金融属于特殊领域，因此仍然应该建立中小企业金融的专业政策性金融机构来实施。

### (2) 担保

在中国，市政府和民间的中小规模的信用担保机构数量众多，但各个担保机构的信用能力不足，所以担保能力弱小。因此，应该政府系统的按政府系统，民间系统的按民间系统来各自整合担保机构，通过做大规模加强担保履行能力，提高信用能力。

### (3) 技术支持和人才培养

中小企业同大企业相比在人才方面、生产技术方面、经营经验等各个方面都比较脆弱，渴望得到经营咨询、进入市场、提高生产技术、提高财会知识等方面的技术支援。期待中小企业政策性金融机构能开办中小企业的经营咨询业务和各种研讨会。

## 10.2.5 地区开发

为缩小地区间差距，实现地区间的协调发展，在加强财政的地区间再分配功能的同时，关键是完善针对促进地区开发的政策性金融制度。

地方政府级别项目都依靠地方政府的财政资金来进行的。但是地方政府的财政资金目前也不充裕。今后，即便是想进一步加强地区间的财政转移的作用，但考虑到中央财政的财源措施也并不宽松，预计西部地区的中央财政的资金情况依然会持续紧张。因此，今后为了加快西部开发，应该设想一个以西部地区开发为目的的专项政策性金融计划。



## 11. 扩充区域金融制度

作为扩充区域金融的方略，建议以下几点。

### 11.1 保持与国家整体的宏观金融政策保持和谐的区域开发金融

中国整体宏观经济的稳定和持续增长对区域经济的发展而言是必不可少的条件。支持西部开发的区域开发金融必须要同为宏观经济的稳定和持续增长所实施的中央政府的金融政策保持契合。中央政府应该在保证国家整体宏观经济稳定运行的基础上，为实现地区间的平衡发展，对各地区的资金供给进行调整。中国人民银行的各分行肩负监控地区的金融动向和落实金融政策的重任。应该通过制定各地区的中长期资金供求预测，将其利用到金融政策的制定以及培育地区性金融机构上。

### 11.2 设计适合各地区特点的开发金融制度

在西部开发中，对于提高资金投入质量的要求要高于资金投入量。为此，应该按地区、按领域、按开发课题来制定关于西部开发的发展战略。期待在发展战略中，对各个阶段的发展情景规划进行描述。届时，关键是明确划分基于市场机制的以社会资金为中心进行融资的领域和公益性较强需要政府资金或者政策性资金投入的领域。

### 11.3 提高地方政府的规划协调功能

肩负地区经济社会发展责任的是各自的地方政府。以资金渠道的多元化和利用民间的项目技术经验为目的，今后通过 PPP（公私部门合作模式）等形式实施的区域开发项目的情况会增多。要求加强地方政府作为区域开发的协调者和推广者的规划协调功能。

#### 11.3.1 确立治理

有人提出地方政府的不透明性的问题。还听说若包含债务担保在内，中央政府也无法正确掌握地方政府的债务有多少。要求进一步推进行政财政改革，加强地方政府的行政监督、监查体制，提高地方政府的治理能力。若地方政府的管理能力和治理能力不足的话，即使投入大量的资金，也只会让人担心产生非效率性。另外，还应该探讨成立外部独立的专门委员会、专门机构对地方政府实施的开发项目进行事前评估、监视、事后评估。

#### 11.3.2 提高项目策划、实施能力

公共投资占据地区固定资本形成的重要部分。但是，听说在地方政府中，经常会出现出于同其他地方政府的横向竞争的心理或是在不严格的项目预期情况下进行投资决策的事例<sup>15</sup>。通过提高地方政府的规划策划能力、项目实施能力，构建对该地区开发而言真正必要项目的有效实施体制，将成为有助于有效利用开发资金的前提。

#### 11.3.3 促进放宽限制

为了解决结构性的财政难局，关键是实行政行政组织的精简，将以往政府实施的服务中可以由普通企业承担的业务移交给民间实施。地方政府对民营企业的企业行为上的限制还较多。推进限制的放宽，创造包括私营企业在内的企业可以自由进行活动的事业环境，最终将会为地方经济带来活力。

---

<sup>15</sup> 参见现状分析篇

## 11.4 稳定地方政府财政

引进分税制后，属于地方政府的税收源减小。中央政府对各地方政府的转移支付一方面发挥了对像西部地区那样的经济欠发达地区重点分配财政资金的作用，另一方面，中央财政的转移支付主要集中在基础设施建设、农业振兴、社会保障、政策性补贴、行政事业团体、行政管理等领域，而教育、卫生、城建维护等都要通过捉襟见肘的地方财政来安排，所以说省级以下，特别是基层的乡镇级别的政府财政较为窘迫。

### 11.4.1 地方财源的重估

可以说在中国，在探讨中央政府和地方政府的作用和功能的基础上，也还是留有探讨扩大地方财政收入基础的余地。为了保证地方政府所担负的行政功能和其所需的财源，应该探讨对课税基础进行合理化。

### 11.4.2 探讨发行地方债券

关于地方政府发行地方债而言，存在，如何保证还款的资金来源、如何发挥地方政府的自主性以及中央政府对地方债发行的监管能严格到何种程度。还担心是否会引发地方债的泛滥。其前提是中央政府的审批、监管体系、地方政府的财务披露、评级制度、地方债券二级市场的完备等制度的完善。

## 11.5 扩充地区性银行

为了使西部地区的区域金融迸发活力，关键是创建立足于社区的区域金融机制。要求扩充能对国有商业银行起补充作用的地区性金融机构。关于地区性金融机构的扩充而言，有以下方略：①促进地方上商业银行的新设、②创建广域银行、③利用邮政储蓄银行。

## 11.6 扩充紧贴区域型融资服务

地区金融机构可以通过紧贴当地情况开展银行业务，建立同顾客之间的亲密的业务往来关系。比较理想的做法是：在依靠从顾客信息积累中获得的准确的经营信息的基础上，建立一个能对融资对象进行评级，设定适合融资风险的利率，进行融资的体制（关系银行）。

探讨通过利用地区性的 NGO、实现更细化的融资服务的方略。可以考虑培养一些成为面向社区的融资窗口的金融服务机构（形态上为非营利团体（NPO）），创建出金融机构对该 NPO 实施融资的机制。

另外、对于银行，引进必须对当地的特定群体实施一定比例的融资的制度。例如，要求针对中小企业和社区开发的融资贷款相对于存款余额要达到一定比率。对于满足这些条件的银行提供税率上的优惠等激励措施。

## 11.7 资金供给者的多元化

### 11.7.1 激发投资西部地区的信托投资的活力

鼓励投资西部地区的西部信托投资。活跃信托投资公司等专业金融机构从投资者那里募集资金、并以此为基金主要投向西部运用的信托投资。为此，西部地区必须要有具备吸引力的投资项目。前提是通过发行有关西部开发的项目债券、以及西部地区中的地方政府和民间企业合作的 PFI 项目和 BOT 项目、债权证券化项目来创造出有吸引力的项目。

### 11.7.2 利用公益信托

在信托法的第 6 章中关于公益法人做出了规定。作为公益信托的成立目的，列举出了扶贫、教育、文化、环境保护、维护生态环境等公益事业项目。利用公益信托可以在贫困对策、福利、教育、环境等领域促进吸收社会资金的官民各作。当前，民政部和银监会正在讨论公益信托制度，但是还需要对捐款企业和个人的税收方面的支持措施以及进行向大众宣传等公益法人的普及工作。将来，还考虑将培育以地区社区为基础的开发托拉斯放入视野当中。

### 11.8 设立符合区域开发需求的特别基金

对于那些无法纳入商业行为导致社会资金难以涉足的领域，例如，教育、医疗、环境保护、农业社区开发等领域，应该探讨针对这些事业设立提供金融服务的特别基金，实现资金供给。这里所提到的基金是通过政府集资等来设立、针对特定目的提供开发金融服务的机构。

### 11.9 探讨西部开发银行的构想

关于成立一个以西部地区为对象实施融资的新政策性银行（西部开发银行）的设想，要充分探讨其合理性和有效性。应探讨的事项有：①西部地区面积辽阔而且由富于多样性的地区构成、②对于西部地区以外的相类似地区的区分该如何处理、③已经建立了按融资领域分类的现有的 3 家政策性银行，融资领域调整（分工）该如何进行。

在创建新的西部开发银行中也会存在以下几个选项：①继承现有政策性银行在西部地区的融投资业务、②在同现有政策性银行相重复的融资领域中，实施针对满足一定条件项目的长期、低息融投资事业、③实施同现有政策性银行不同领域的融投资事业。

因此，综合考虑促进西部开发的政策性金融机构所应满足的必要条件，可以判断：若是以基础设施建设金融为中心，则是利用国家开发银行的资源，若是以农业金融为中心，则是利用农业发展银行的资源的优势较为明显。这时，关于前者而言，在保持同国家开发银行的紧密合作的基础上，作为独立机构设立西部开发基金的方式较为理想。

### 11.10 引进将用途限定在环境保护、维持生态系统的专项税制

西部地区的环境保护成本，应该由从中受益的其他地区来负担。为了建立支持环境保护、维护生态系统的资金负担的机制，应该探讨引进环境保护税。其构想是建立环境保护税将其作为保护西部地区环境、维护生态系统的专项财源。另外，向西部地区投资的企业若同时实施了有助于环境保护的投资，可以考虑由该财源提供补贴。

## 12. 资本市场的完善

### 12.1 债券市场的完善

对西部地区的资金需求者而言，期待债券市场的发达会促进通过发行债券的筹资渠道更加多元化。而且广大的投资者的加入可以使通过市场功能产生的金融风险实现合理分散。但是，要扩大债券市场，还存在债券发行者的多元化、发行手续的快速化、流通市场的完善、披露制度的落实等保证公正交易等方面的课题。

#### 12.1.1 公司债发行的多元化和扩大

##### (1) 发行有限追索权型的债券

发行那些将特定项目产生的现金流作为债券的付本还息的原始资金，对于项目出资人（总公司等）不进行责任追索，或者是限定的责任追索（有限追索权）的债券。为此，有关社会资本建设项目的评级、发行/流通市场的完善、培育具备投资风险管理能力的机构投资者等就成为了要解决的课题。

##### (2) 扩大发行公司债的合格者的范围

目前，发行公司债的仅限于大企业。期待将来将对象扩大到中小国有企业和民营企业，通过严格的披露制度和合理的评级制度，按照与各自信用风险相适应的发行条件来发行债券。

##### (3) 抵押/担保条件的多元化

现在，企业发行公司债要有银行的担保。但是，取代银行融资，由市场上的投资者负担金融风险是发行公司债的一个特点。为了利用公司债的这种特点，未来将要求可以发行各种各样的评级水平、抵押/担保条件的公司债券。

##### (4) 灵活柔软的发行利率

债券的发行利率依然没有形成反映发行者信用情况并由市场来决定的机制。作为长期性的课题，应该配合利率市场化的进程，使公司债券的发行利率也具有灵活性。

##### (5) 扩大短期债券

作为着手西部开发项目的企业，或者是在西部从事业务活动的企业筹集短期资金的手段，拓宽发行短期债券的渠道在减轻对银行贷款的依赖上非常有效。

为了普及短期债券，必须要削减发行成本和提高流通性。应该探讨在将来可以通过成立保管转账机构，通过转账结算系统实现无纸化交易的制度。在债券发行者和证券公司之间预先签署基本合同，在发行限额内，在发行者希望发行时期按照多种条件可以随时发行债券的中期票据<sup>16</sup>（MTN）等，这些方式将会提高债券发行的机动性。

---

<sup>16</sup> 译者注：Medium Term Note

### 12.1.2 扩大通过证券化的筹资

证券化的各种计划都可以作为西部开发各种项目的资金筹措手段来利用。例如，城市建设和基础设施建设的融资、面向西部企业的融资流动化等。而且金融机构所持有的对西部地区的融资的证券化，也会具有改善金融机构的资产构成和分散风险的效果。

现在，国家开发银行、商业银行、资产管理公司等都在进行实现资产证券化的准备。资产证券化不仅仅可以实现银行资产重组、分散风险，还可以丰富资本市场的金融产品。为了实现资产证券化，需要进行 SPV 的法律地位、风险管理、保障投资者权利等法制方面的建设。同时建设资产证券化的机制，还需要关于以公司法和企业破产法等为代表的已有法律制度进行重估。

### 12.1.3 发行地方债券

在 11.4.2 中已经做过表述，为了帮助地方政府筹集资金，应该探讨发行地方债券。

### 12.1.4 培育机构投资者

如果通过培育机构投资者激活债券市场活力的话，在债券市场运用的资金可能会投入到西部开发中。要求建立能让参加债券市场的广大投资者在分担风险的同时，向西部地区的高风险资金需求者顺畅地提供资金的机制。

为了吸引机构投资者的投资，首要条件是市场可以提供满足投资家的风险喜好和投资形式的各类债券。同时也须要机构投资者具备较高的投资技术。投资者必须要得到用以评估风险的足够信息。需要有一个可以评估公司债信用风险的公正的评级机构。

### 12.1.5 债券市场的基础性制度的完善

如上所述，为了扩大资金通过债券市场向西部开发的流动，关键是进一步建设债券市场的基础性制度。应该建立国际上通用的交易规则和交易惯例，建成通过市场原理下的套利交易<sup>17</sup>来发挥资金中介功能的市场。还进一步要求改善评级机构的信赖度、信息披露制度。

## 12.2 完善股票市场

中国的股市从 2001 年下半年就开始持续低迷。作为其主要原因，存在非流通股的问题、企业治理的问题以及对信息的准确性和透明性的不信任问题。

### 12.2.1 保证上市企业的诚信

成功上市的企业也多是通过与母公司的国有企业的主要业务和资产的分离来实现上市。因此其背后的母公司经营的不透明以及从母公司中独立出来的上市企业的公司治理不规范等无法获得投资者的完全信赖。至关重要的是应该建立更为稳固的国有企业的公司治理以获得投资者的信赖。

另外，其所公开的公司财务状况是否能反映实际情况、是否还有国有企业以往负担的社会保障等隐性债务、表外债务和担保、是否存在金融衍生产品交易等巨额风险等等，都需要更高的财务会计透明性。

---

<sup>17</sup> 译者注：arbitrage deal

### 12.2.2 保持股市的稳定与培育

庞大的非流通股上市对于今后推进国有企业民营化改革是必不可少的步骤，但同时推动股市走出低迷，有序上市也是至关重要的。而且，为了实现股市的稳定发展最为关键的是恢复普通投资者对股票市场的信任。而且还要进行上市企业的审查、监督体制的完善、证券公司和机构投资者实施的信息积累等多方面的改善。

### 12.3 直接融资的多元化

中国的直接融资的比重仅占到 18%。而且投资者大多数为金融机构。股票市场也好，债券市场也好，若要扩大市场必须要使国民的储蓄存款转到股票投资和债券投资上来。

为此，必须要提高投资者对上市企业的信任、激发股市活力、改善债券市场的准入条件。为了改善债券市场的准入情况，应该丰富股票投资信托、债券投资信托以及综合了两者的证券投资信托等信托投资，今后要通过健全各种相关法制和开发证券投资商品来促进证券市场的进一步扩大。

### 12.4 在西部地区设立证券交易所

中国整体对间接融资的依赖程度较高，其中西部地区这一点表现得更为明显。为西部开发真正实现进展，不仅仅是间接融资、同时借助直接融资来支持经济发展是必不可少的。

若考虑到中国国土辽阔、证券市场处于初期阶段、证券交易所具有挖掘和培育企业的功能、西部地区已经存在较大规模的枢纽城市等要素，在西部地区设立证券交易所的意义不可谓不大。

## 13. 健全金融风险管理体制

### 13.1 金融监督当局实施金融风险管理的课题

金融机构为适应业务内容以及风险内容的变化，要努力提高风险管理能力，进行科学的风险管理。此外，金融监管当局为了适应日益增加的、多样化、复杂化的金融风险，避免金融系统出现混乱和动荡，在进一步加强对金融机构的监管的同时，还应该在金融机构中建设一个可以提供科学适当的金融风险管理的基础。

#### 13.1.1 适应向金融交易转型的风险管理

中国的金融交易制度至今仍然无法完全建立。而类似于资金拨付的金融交易和人情融资还依旧存在。也因此产生了拖欠还款、躲避还款的情况。这也是金融机构中产生不良贷款的主要原因。这些随金融交易的扩大所产生的上述坏账与一般的信用风险不同，很大程度上难以通过金融机构的信贷审查和信用风险管理来排除。

为了减少这类风险，首先要对财政支出和金融交易进行明确的整顿。而作为整顿的前提的制度问题，应该充分保护金融交易者之间的权利义务和合同。为保护金融交易中的债权人的权利，必须要健全以民事法和商事法为代表的各类保障公平交易的经济交易法令和破产法令。同时不仅仅要建设健全这些法规，还应该充实以实现这些法规中所规定权利的审判制度为代表的司法制度。

#### 13.1.2 适应金融市场化的风险管理

由于金融制度改革的进展和金融市场化，在金融机构中，除了以往的传统意义上的信用风险，对利息风险、汇兑风险、价格变动风险等新的风险都须要开始进行管理。而且金融市场化发展，会减少那些以往代替风险管理功能来发挥作用的管制。金融机构必须建设包含建立经营治理在内的、基于自我责任的风险管理体制。风险管理手法如巴塞尔协议中关于资本充足率的规定所代表的那样，也须要向能适应各项经营比例规定的 ALM 等风险管理方式转换。

在监督当局中，充实对取代替管制的对各个金融机构的检查等方面的监管也愈发重要。而且，对于为了解掌握金融风险的实际情况的前提的会计基准也须要进行重估。

另外，金融机构的贷款的健全化同作为借贷人的国有企业的经营如纸张的正反两面，是密不可分的，其中在国有企业所占比例较高的西部地区，为支持金融风险管理，国有企业改革的重要性也毋庸赘言。

#### 13.1.3 适应系统风险增大的风险管理

金融制度变更和金融管制的放宽，作为政府而言，对于个别金融机构的破产也难以通过政府全权负责和承担损失来处理。为了防止金融机构的动荡招致金融体系的混乱并进一步发展成经济交易的混乱并阻碍经济增长与经济发展，政府应该在努力分散系统风险的同时，健全回避系统风险的制度（金融安全网）。

目前的中国金融制度中，银行为主的间接融资部门占据了金融业务的绝对优势，证券市场等直接金融基本上没有发展起来。为此，在结构上，实体经济的风险基本上都集中在了银行等金融机构上。为了分散管理整体的系统风险，应该不让金融风险集中在银行等间接融资部门，而是建设直接融资市场，构建由投资者来广泛稀释承担风险的金融系统。

### 13.1.4 适应经济增长政策的风险

从中国的经济发展的状况看来，仍然期待金融机构可以在支持经济增长的各项政策措施实施的资金集中（分配）中能发挥一定的作用。在西部开发中，在财政资金有限的情况下，对金融部门的支持西部开发的资金集中的期待很大。

但是，支持经济增长的政策性资金的集中有时会同基于价格机制的资金分配产生矛盾。若资金集中的方式有误就会阻碍金融功能的发挥，会将新的金融风险带入到金融部门之中。而且，在无法排除传统体系下的资金拨付所具有的恣意性和徇私性的情况下，由于那些以政策性的指示为基础的金融交易，可能会使这些弊害又死灰复燃。

在中国的金融制度建设的现状下，首要是利用金融本来的功能促进经济的效率化，并在此前提下，应该利用那些同金融机构的风险管理保持和谐、支持经济增长政策的金融。

中国作为金融风险管理手法，已经引进了基于风险权重的资本充足率规定。在商业银行等的资金向西部开发集中分配时，通过利用这些规定，实现风险管理同增长政策之间的调整。

### 13.1.5 适应金融电子化的风险管理

近年来，信息处理技术蓬勃发展，在日本和欧美等国，金融业务的电子化正在迅速发展，同时提供那些应用信息处理技术的新产品——所谓的电子银行也取得了显著的进展。在中国，电子化办理金融业务以及应用计算机系统开展金融服务也非常广泛。若对未来进行展望的话，预计电子货币等也将得到普及。应该进一步加大对 ALM（资产负债管理）等金融机构中的风险管理的信息处理基础的应用。

在西部开发中，也有实施改善银行卡用卡环境、推进联网化等金融基础设施的电子化的计划。关于西部开发中的金融电子化等相关事业，应该充分利用后发的优势，以成为中国国内的先进开发事业的典范为目标，来实施开发。

并且，在进一步推进中小金融机构的电子化时。虽然同以往相比成本会有所降低，但是需要庞大的设备资金，所以不要由单个金融机构各自实施电子化，应该谋求共同开发和建设。

由于技术进步的加快，金融机构中也容易出现为提高金融业务的效率而优先利用电子化和信息处理技术的情况，而由于技术内容通常都是非专家的人员难以理解的内容，所以关于电子化等的安全性而言，在很大程度上没有得到健全和完善。

适应电子化的风险管理的基本内容是充实防范事故、案件的对策。而且健全内部管理体制也很重要。特别注意的是不要将安全对策全盘扔给专家，经营管理者自己也要理解技术内容来领导风险管理。

还有就是明确事件、案件处理时的纠纷处理标准。联合国的国家贸易法委员会（UNCITRAL）长期进行电子资金交易法的样本法建设，以该样本法为基础已经有几个国家实施了立法。在当前电子银行普及的情况下，应该做好立法方面的准备。

## 13.2 金融机构的金融风险管理

金融机构所面临的风险中，除了伴随金融交易产生的信用风险、市场风险、流动性风险之外，还有源于金融机构的经营管理的法律风险、管理风险等多种风险。



### 13.2.1 设置 ALM 负责组织

作为风险管理手法，关于表内风险，应该实现向上述的 ALM 管理方式的转变。为此，关键是在各个金融机构中，设立综合审议 ALM 的委员会或负责部门来讨论与 ALM 有关的各种金融风险的把握和应对措施，并负责实施落实。

应该将 ALM 委员会作为直属各金融机构经营首脑的组织，并赋予一直可以从各部分收集所需信息的权限。另外，若是设立 ALM 的负责部门的话，也应该将其设为首脑直属的部门，同时若是将该部门和其他下属部门设为相同级别的话，应该赋予其可以一直从其它部门收集所需信息的权限。

### 13.2.2 改善信用风险的审查、管理体制

为了不产生新的不良贷款，首要是要改善信用风险的审查、管理体制。

融资时，判断借贷人的偿还能力至关重要，有必要完善可以对借贷人的定性、定量分析、资金用途、担保评估等进行合理的授信审查的体制。

为了回避与政治因素有关高风险的授信，在明确经营干部责任的同时，要保证授信审查部门的权限具备足够的力度。再有，对于根据授信审查结果进行的授信审批，要明确授信审批的权限，并基于权限进行授信审批。

在放贷后，一直监视借贷企业的经营情况，勤于授信管理非常重要。授信管理通常都是由负责实施授信的总行信贷部和分行、支行的信贷科等授信负责部、科室来进行。

监查部门从营业部门中独立、进行适当的内部监查是风险管理上必不可少的。鉴于内控的重要性，授信监查部和后面提到的检查部均作为金融机构的首脑直属部门较为合适。

### 13.2.3 建立内部检查体制

从金融风险管理的监督角度来看，建立检查金融机构的业务是否遵循业务规定来正常开展的体制非常重要。将重点放在防止职工的操作失误和渎职行为以及防止外部犯罪性的交易操作行为的检查是检查部门的重要作用。

在检查部门中，应该实施将重点放在自营交易和金融衍生产品的风险管理、款项受理上的双重控制、防范电脑的违规使用和外部的非法访问。

### 13.2.4 回避道德风险

以往，中国的银行总行和支行容易受到所在地的省市的有权者的压力、在其影响下决定融资的情况较多。例如，即便是省和市的的项目，也必须要参照银行独自的融资标准，从金融机构的立场出发，针对融资资金回收的确定性进行慎重的授信审查和审批。

不将授信的审查和审批交付给经营管理干部的个人意志，而是根据融资规定经过具有授信审批权限的部门和委员会的审查、决定的程序来实施授信，是至关重要的。为回避金融的道德风险，关键是建立经营伦理和彻底落实融资纪律。

## IV 与金融互补的相关制度改革

## IV 与金融互补的相关制度改革

### 14. 优化投资促进措施

#### 14.1 优化投资促进措施的目的

当前对西部地区的投资，主要为政府部门主导，但是，今后考虑到财政状况，由非公部门以及外资实施的投资将是必不可少的。因此，为促进非公部门和外资的扩大投资，应该拓展优惠政策和向投资者提供信息等的投资相关服务、进行改善生活环境等的投资环境的优化、以及改善西部地区的各省、市、自治区的投资促进战略。

#### 14.2 提高西部地区的知名度

##### (1) 积极发布有关西部地区的信息

有投资者认为关于西部地区的信息发布和信息提供都不充分。而且虽然各省市自治区都开设网站介绍投资环境等情况，但是其内容和详尽程度各不相同，对投资者而言难以在省、市、自治区之间进行投资项目的比较。在中央政府这个级别，国务院西部开发办公室和商务部虽然对在西部地区进行的投资事例进行了逐一的介绍，但也仅限于对各个事例的罗列，对投资者而言难以在短时间内获得有用的信息。

今后，重点是进一步拓展西部地区的各省、市、自治区的招商引资服务，并切实贯彻落实。届时，在各省内建立提供系统性的招商引资服务的体制是必不可少的。此外，作为对各省、市、自治区实施的招商引资补充功能，还应该讨论提供能覆盖西部地区整体的服务。

作为具体的方略而言，可以考虑建立一个支持促进对西部地区的投资的组织。但是，这个组织没有必要为一个全新的组织，例如可以考虑设在商务部投资促进事务局内。该组织当前的作用包含：作为最重要的课题的向国内外投资者提供有关西部地区的信息、提供咨询服务、基础的调研功能。

另外，可以在预期会投资的发达国家设立办事处，开展引资工作。西部地区的各个省（市、自治区）若分别建立办事处的话可能会有经费上的问题而难以成行，可以探讨建立运营西部地区的共同办事处，开展信息提供的工作。

##### (2) 开展“品牌战略”

即使西部地区的各省（市、自治区）积极开展信息发布，但如果投资者、企业负责人在浏览网页或宣传册时无法明确理解该地区的“卖点”和“强项”的话，其作为投资对象的排名依然会靠后。西部地区要有作为投资对象的强项，而且明确地进行宣传。我们推荐西部地区的各省、市、自治区在了解掌握具备竞争力的行业和产业集聚的基础上，可以采取“品牌战略”充实那些投资向导的网页和资料，来创造对投资者的营销卖点。

##### (3) 开展针对投资者的引资工作

以往，西部地区的各省、市、自治区主要开展的是，通过提出“项目清单”来引资的方式所代表的行政为主体的引资活动。另一方面，在沿海地区的省、市中，我们可以看到在引资机构中安排多位懂外语的人员来开展引资活动的事例，还有行政机关以及开发区管理委员会的领导亲自去开展招商引资工作的情况。

今后为了在西部地区开展更有效的引资活动，应该将该地区的现有方式改变为针对投资者的方式。为此，潜在的投资者同西部地区负责引资的机构、负责人间的信息交换和讨论是必不可少的。召开投资宣讲会，利用电子邮件、网站来积极促进信息的交流也非常重要。

### 14.3 充实投资相关服务

上述的充实投资相关信息发布是一项短期课题，而作为中期课题，充实包含招商引资活动在内的支持投资相关服务的体制。

在第1阶段中，可以列举的是“外资引资工作组”。其内容是针对那些以地方政府为主由当地企业和有识之士结成的工作组，由中央派遣专家，帮助其制定引资的计划。通过组织、运营这种工作组，可以在该地区的相关人员之间共享有关引资的基本思路。

在第2阶段中、可以列举的是召开引资研讨会。西部地区的各省、市、自治区可以探讨在上海、广州等众多外企进驻的沿海城市地区召开投资研讨会。

第3阶段中都是更限定的而且是个别具体的引资政策，可以期待产生投资项目的签约、成立法人机构等具体成果。

### 14.4 充实优惠政策以及优化投资环境

作为支持西部地区引资的优惠政策，列举了①中国国内的市场化政策的先行实施、②引进在沿海地区已经实施的市场化政策。在后者中，仅在沿海地区设置的经济特区中、对所有产业的外资企业都适用15%的优惠企业所得税的税率。在西部地区设置的经济技术开发区中仅对制造业的外资企业适用优惠税率。如果在西部地区的经济技术开发区中也能适用同经济特区一样标准的话，我们可以期待会产生一定的投资促进效果。

但是，有调查结果显示对招商活动给与投资优惠政策的效果有限。因此，在充实优惠政策的同时还应该全面优化投资环境。

另外可以研究利用民间企业的信息能力和网络来有效实施招商。应该考虑建立由已进驻企业帮助发挥一些向外部提供信息的作用的机制。并且对那些招商新企业给与帮助的企业由地方政府来支付报酬也是一个做法。

## 15. 财政、税制的改革

在促进西部开发方面，同金融同样重要的是财政、税制所发挥的巨大作用。为了使财政、税制进一步发挥作用，要从收支两个方面对制度和政策进行改革。

### 15.1 在分税制改革中引进交付税制度的思路

#### 15.1.1 分税制改革的必要性

西部开发的实施和进展，要向西部地区的地方政府投入更多的财政资金。但是，在现行的中央、地方的财政分配制度下，由于难以扩大地方的财源，所以首先应该在现行制度的范围内进行制度调整。

有关中央、地方的财政分配制度一直都是以引进客观标准和摆脱人为因素、交涉和政治权力等主观要素为目的的。但是，关于引进客观标准而言，虽然照顾到了各地区的财政支出的必要性，但至今仍然没有一个基于居民基本需求的全国统一的支出标准。而且在决定补贴的规模和范围、投资项目和专项资金等事项中，讨价还价力量介入的余地依然很大。

#### 15.1.2 地方交付税制度的内容

关于中央和地方的财政分配制度，世界各国，特别是很多发达国家都实施地方交付税交付金制度。根据交付税制度分配给地方的资金是不指定用途的财政一般预算收入，与根据中国的分税制对地方财政进行分配的分税制相类似。地方交付金是中央政府向地方政府分配的指定用途的专项收入，类似于中国的中央政府拨付地方的专项资金。因此，中国的关于中央和地方的财政分配的现行制度中已经包含了地方交付税和交付金的要素。

交付税的基本思路是根据全国统一最低标准（National Minimum）的原则对由地方财政向居民提供行政服务的职责提供财源保障。交付税制度按照以下过程实施：①确定应对居民提供的行政服务，并计算出为提供这些服务各地区所需的最低限度的基准财政需求额、②根据该基准支出（可以看作是理论性支出）与地方的实际财政收入的差距，即可确定中央财政对地方财政的补助（或上缴）的规模、③确定了地方财政的补助规模之后，中央财政（或者上级财政）还需确定用于补助的财源、④根据经济发展带来的行政服务的内容和水平的变化，定期调整地方的基准财政需求额、中央财政对地方补助的规模，还有用于补贴地方的财源等。

为向西部地区的地方财政稳定地并且制度性地提供西部开发所需的资金，确保其财源，对于中央财政和省级财政之间的分配关系，我们建议应该考虑引进地方交付税的制度，探讨分配制度的规范化改革。考虑到和现行制度的衔接性和制度改革实施的可行性，现阶段正式引进交付税制度上还存在困难，但至少应该基于交付税的思路来进行制度上的调整，即在全国采用统一的行政服务和财政支出的标准。关于应调整和改善之处，应该根据全国统一的客观的支出标准来确定对地方财政的补助额。并借此，可以保障地方政府实施基本行政服务所需的最低限的支出有利于不同地区的居民可以享受到同样的基本行政服务。

### 15.2 政府和民间在投资上的分工

#### 15.2.1 地方政府的财政收入制约

在西部开发的资金供给上，财政发挥的作用较大。但是，由于中央政府财政也面临财政困境，所以所需的所有资金无法全部由财政来筹措。而且地方政府，特别是经济发展上落后的西部地区的地方政府为了加快当地的经济的发展，追赶先进地区，较倾向于将财政资金尽力投入到经济建设特别是振

兴产业的投资项目上。其结果不仅仅牺牲了政府本应发挥的公共功能即对居民提供行政服务的职责，削弱了居民生活的社会环境，也导致了经济建设自身的发展受到制约。

为了西部开发，应该广泛动员各类资金投入西部开发。为此，应该明确政府和民间所各自承担的作用，特别是要明确在支持产业振兴、产业基础设施建设的投资资金方面的作用和分工。

### 15.2.2 将产业振兴的投资交与民间

政府实施的项目中，收益性项目应该交给民间企业承担，政府投资则应该限定在没有收益性的公益事业，即提供居民公共服务上。地方财政支出的做法也是一样，不对经济建设所需的投资投入财政资金，而是将其交给民间来投资，把财源集中到居民服务上。具体来讲，政府（中央政府和省、自治区、直辖市政府）应担负起环境保护、人才培养、医疗卫生等政府责任，将财政收入优先分配到这些领域。就基础设施建设而言，由财政资金负责投资的应限定在公益性高、资金回收困难的项目上。另一方面，有关产业发展方面的投资应尽量由民间企业来承担，将政府的直接介入和资金拨付减少到最小限度。为此，重要的是必须抛弃有关经济建设的所有投资必须由政府自身来实施的这种想法，交由民间承担，实现思想的根本转变。同时，为了促使民间资金投向西部开发，还应该设立各种鼓励措施。

## 15.3 关于基本居民服务的财政支出的升级

### 15.3.1 基层政府提供行政服务中的问题

地方财政肩负为居民提供行政服务的责任。应该包括教育、医疗、环保等领域。在现阶段，这种行政服务基本上都由基层政府（乡、镇）负责实施。但是，地方政府，特别是基层的乡镇政府因为将其有限的财源尽可能投入到经济建设上，例如投入到建设开发区、兴办产业等方面，所以无法保障居民服务的财源。为此，义务教育、医疗等居民生活条件、人力资源开发导致落后，损害了长期发展的可能性，这是地区差距的最大原因。而且为维持教育和医疗的“乱收费”也让农民的意见很大。产生这类问题的原因就是，基层政府的财政规模本来就小，无法确保提供行政服务的地方政府的财源。

### 15.3.2 作为暂定措施的现有制度内的责任升级

在短时间内无法实现大幅扩大地方财政的财源的现状下，作为解决此类问题的方法之一，可供选择的是提供行政服务的地方政府和财政预算的责任升级。不仅仅是义务教育，诸如农村的医疗卫生、基层政府的行政费用，至少是工资等人工费的支出应该从现行的乡镇财政升级为上级的县级财政，乃至到市级财政或者省级财政。或者是由基层政府到上级政府的各级财政共同承担所需财源。

该方法有几个好处。第 1，不改变现存的财政分配制度，可以在更大的范围内灵活利用自主财源。第 2，上级政府较基层政府而言，遵守财政纪律的自觉性较高，可以防止挪用预算和“乱收费”现象的发生。第 3，若从乡镇到县、从县到市、从市到省这样一步步地实施升级的话，比较容易避免制度变更所带来的混乱。这也符合财政改革的方向。

实际上，从 2004 年开始，义务教育的教师工资等支出已经从以往的乡镇级财政升级到了县级财政。今后，应该将义务教育的财源进一步升级到市、省级别。另外，乡镇财政负担的医疗经费和政府职员工资今后也应该探讨从县级向市级，再到省级的逐步升级。

## 16. 培养金融人才

### 16.1 组织内的人才培养

近年的金融改革的深化使金融机构的业务内容和流程不断发生着变化。在金融机构中工作的人才必须要适应这种金融业务上的变化，提高自身提供金融服务的能力。因此，对于金融机构而言，首要是在自己组织内部进行在职员工的再教育和人才培养。为此，各金融机构必须要各自建立制度和计划。这一点对于同先进的东部地区相比在金融业务上落后的西部地区而言，是特别重要的。在金融机构内部，应该引进并充实人才培养制度、计划如下所示。

- ①完善员工的服务守则
- ②完善业务手册
- ③引进资格制度和升职考试制度
- ④建立健全内部业务进修制度
- ⑤充实在职培训（On the Job Training：OJT）制度
- ⑥引进建立留学制度
- ⑦派遣参加研讨会、进修

### 16.2 组织外部的人才培养

#### (1) 利用大学的财务、经济、金融相关专业

近年大学的财务、经济、金融相关专业已经得到大幅扩充。在地方的中小金融机构中，应该不仅仅停留在接受新毕业生的地步，更应该积极地同大学的相关专业进行交流、利用大学等部门的知识集聚。

#### (2) 利用大学等的商学院

为了实现地方金融业的进一步发展，不仅仅是大学本科课程，还要在扩充研究生院水平的商学院的同时，中小金融机构也要积极地利用商学院。希望在这里可以培养出有关银行业的各种新融资方式、金融衍生产品交易等最新金融产品技法和证券、保险等方面的专业性更强的金融人才。

#### (3) 构建面向中小金融机构的教育培训体系

中小金融机构虽然需要上述的组织内外的人才培养，但是同大型金融机构不同，其中有一定的限制。为此，我们提议在西部地区建立针对教育培训的网络的同时，充实面向中小金融机构的教育培训计划。

### 16.3 活跃人事交流

当前，在中国，我们了解到建设银行等部分金融机构在总分行间实施一定程度的人事交流，而其他的好像一般不太进行总分行间的人事交流。若中国的那些在全国都有分支机构的金融机构中能真正实施总行和地方分行间的人事交流的话，会对中央同地方的业务水平差距、地方上的人才不足的解决产生一定的帮助。

问题是如何能缓和员工对去地方赴任的强烈抗拒、引入顺畅的人事交流制度、而且如何能将这种制度大规模并且顺利地落实。在引入这类人事交流制度时须要考虑的项目有以下各项。

① 人事调动制度的改革

应该通过引进在升职时必须要有有一定年数的地方赴任经验的人事制度以及建立在地方工作数年后一定会回调的规定，酿成员工的安心感。

② 保持城市户口

有人指出学校毕业后若马上分配到地方上去工作，会出现丧失城市户口等问题。应该考虑消除这种顾虑的做法。

③ 对工资、住房、子女教育的问题的照顾考虑

在去地方赴任时，要消除对工资待遇上的顾虑，同时还要照顾考虑住房、子女教育问题。



## 17. 开发、金融相关法律制度的改革

### 17.1 建立关于法律体系以及政策制定、执行的原则

#### 17.1.1 理顺法律体系

在中国的法律体系中，行政法规在实际当中发挥着重要的作用，但是仅凭行政部门内部制定的行政法规，难以期待其规范性和强制力。若要建立“公平、平等并具有规范性和强制力的法律制度”，首要是努力充实立法法中所言明的“法律”。立法法自通过之日（2000年3月15日）起已历经了5个年头，在加快整理该法通过以前所制定的法律、法规的法律体系的同时，对于今后要制定的法律、法规都应尽可能地纳入到符合该法规定的法律体系中。

#### 17.1.2 遵守“立法先行”原则

近年，中国正在落实“依法治国”的原则。西部大开发战略政策就不存在能成为其基础的法律。在不存在法律的情况下，就通过政权的上级部门的指示来启动50年跨度的政策，而且行政部门（国务院、各部委、地方政府）也竞相制定行政法规和地方性法规，这样的现状会让人不禁感觉扭曲了“立法先行”这条“法治国家”的原则。在行政中遵守“立法先行”的原则正是“依法治国”的第一步。

#### 17.1.3 开发相关法制的建设：制定《区域开发基本法（暂称）》

中国还不存在将区域开发囊括性地作为对象的“法律”，观察“西部大开发”的决策过程中，会发现该政策在法律基础上的脆弱。在政策启动以后，除纳入《十五纲要》以外，“西部大开发战略”均只是通过“通知”、“意见”等所谓“规范性文件”来制定、实施的。

对于有必要长期持续实施而且还产生巨大财政负担的区域开发政策，为了维持作为国家政策应具备的稳定性和连续性、确保透明度，应尽快建立具备稳固的法制基础，即准备好“法律”。

作为建设关于区域开发相关法制的法律体制可以考虑的一个方法，首先要制定可称为《区域开发基本法》的法律，规定区域开发政策的目的、区域开发规划的制定方法、政策课题决策的框架、政策实施的方法、政策实施的监管、财政预算分配的调整方法、各主管部门等一系列有关区域开发政策的制定、决策、实施的一般性原则。另一方面，关于以特定地区为对象的开发政策，可以借助行政法规性质的国务院条例（例如，《西部地区开发条例》、《东北地区振兴条例》等），更具体地制定符合开发对象地区的实际情况的政策，还可以考虑通过部委规章以及地方性法规来按领域，按省进一步制定具体详细的政策的做法。

作为建设开发法律体系的另一个办法，是按各个开发对象地区来分别制定如《西部开发法》《振兴东北法》等《开发法》。立法法中规定的要作为“法律”来制定的事项中列举了“基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度”，以及“必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项”。虽然这些不是以全国为对象的法律，但是若考虑到开发所需的时间和资金的话，有关大规模、广域地区开发的法律基础是充分具备作为法律来制定的意义的。

但是在像中国这样拥有广大国土面积的国家中，可以预见调整各个地方的利益、对实施开发的地区进行排序、全国人大对开发目的、手段等进行法制化将耗费大量的时间。考虑到开发计划的紧迫性、重要性，以及顾及遵循立法法所要求的法律体系的立法程序，一般认为首先制定《区域开发基本法》是务实的也是有效的。

## 17.2 金融相关法制的建设

### 17.2.1 强化政策性金融机构的法制基础：制定政策性金融机构基本法（暂称）

在“政策性金融”的领域中，考虑到今后在西部地区的低开发度地区的特定开发项目、农业生产基础设施建设、环保、中小企业促进等领域中、引进建立可以提供长期、低息的发展援助性资金的“制度金融”的可能性。而且建立专门实施区域开发的政策性地区开发金融机构在今后也将成为要讨论的课题。为给现有的政策性银行提供一个较为稳固的法律基础，同时也为了给未来要建立的“制度金融机构”和“政策性地区开发金融机构”提供一个稳定而且较为规范的法律基础，有效的做法是在法律体系中制定《政策性金融机构基本法（暂称）》，规定政策性金融机构的目的、组建方法、资本金的分担、业务内容的确定、资金筹集、监管、业务报告、主管的行政部门等事项。

### 17.2.2 关于产业金融的法律制度的建设、改善

#### (1) 提高财务、会计方面的透明性

作为改善产业金融的课题，有人提出应该加强对作为金融资金需求者的企业的财务和会计的审计，提高其透明性，借此提高企业的筹资能力。

在目前的《公司法》的第 211 条以及第 212 条中，规定对编制内外两套会计账册的、以及提供虚假的财务会计报告的企业处以 1 万元~10 万元的罚款（构成犯罪的追究刑事责任）。另外，对于将公司资产转移到其他人名义的账户的行为，没收其非法所得，并处以非法所得五倍以下的罚款。但是，在收入随着经济发展上升的目前情况之下，这样的惩罚条款的力度不足。将罚款提升到真正具有惩罚性意义的水平会对提高企业财务、会计的透明性有所帮助。

#### (2) 扩大发行非公开发行债券、公司债的达标者的范围

有建议认为：扩大将目前发行公司债的达标者只限于上市企业的范围，通过批准企业发行公司债，打开企业从市场进行长期、固定利率的筹资渠道。为此应该放宽《公司法》第 161 条中对发行公司债所规定的下列条件。在批准西部地区发行不公开发行债券（私募债券）时，由于其发行者基本上属于中坚/中小企业，所以关键要放宽上述的最顶净资产、累计发行额的限制。作为方法之一，可以在《公司法》中将适用于大企业和中坚/中小企业的条款分离，针对中坚/中小企业，对上述的条款进行增补和修改。

关于私募债券而言，由于购买公司债券者是由数量较少的投资者组成，所以应该规定企业对项目、财务履行解释义务，优先保证企业、经营信息的透明性。另外，不仅仅是国家进行的审计，可以在一定条件下实现债券购买者对企业进行审计的要求，并借此帮助形成透明性、可靠性。

#### (3) 政策性中小企业专业金融机构

在面向中小企业的金融领域中，在实现由商业银行主导的融资之前，特别是在企业的创业阶段和紧急时刻的融资上，以政府资金为基础的“制度金融”所发挥的作用非常巨大。最好能成立在中央、地方政府的财政上附加了金融功能的能实现面向中小企业金融的“中小企业制度金融机构”，并且作为成立该类机构的基础，首先制定《政策性金融机构基本法（暂称）》，在该法律指导之下，作为行政法规制定《中小企业制度金融机构条例》。

### 17.2.3 将金融机构的财务信息披露纳入法制化轨道

从加强保护存款者的角度来看，最好将金融机构的财务信息每年定期向大众公开。为此，这里提议应该对商业银行法的上述条文进行修改，规定应公开的内容、时间、方法等事项，要求履行对公众的财务状况的信息披露的义务。

### 17.2.4 加大金融交易中的惩罚规定的力度

在《中华人民共和国证券法》在第4节中具体规定了应禁止的交易行为的事例。其中包括日本证券法中也禁止的公告文件的弄虚作假、虚假陈述/信息误导、不转移所有权的自买自卖、内幕信息交易等内容。但是在第11章“法律责任”中虽然规定了罚款额度但是没有徒刑的规定，只是附加了“构成犯罪的，依法追究刑事责任”的规定。

一般认为对于市场经济下的经济犯罪，为确保经济、市场的规范运行，应处以较重的刑罚。《中华人民共和国证券法》中的惩罚条款从其罚款数额来看，作为“财产刑”的力度不足。考虑到市场经济下的经济犯罪的重大性，应该同时规定“自由刑”。同时我们认为在《保险法》、《信托法》、《银行业监督管理法》中也应该采取同样措施。

### 17.2.5 理顺商业银行法、保险法体系

商业银行法、保险法虽然消除了由于国有、私营等所有制上的差别而做出的不同规定、成为了一个涵盖范围较广的法律，但是同《中华人民共和国外资金融机构管理条例》、《中华人民共和国外资保险公司管理条例》等行政法规之间的关联性还不明确。应该修正法律，明确条例与关于“外资公司”的待遇之间的关系。另外，虽然关于证券业监督管理机构的相关规定包含在证券法中，而关于银行业监督管理也有独立的法律，但是这样的做法会招致法律体系上的混乱。应该统一成相同的形式。

### 17.2.6 健全PPP相关法制

PPP（公私部门合作模式）中的项目融资由于要基于复杂的合同来建立，为了确保合同有效性以及保证其强制力，必须要健全有关民事合同、担保制度、物权、民事保全、民事执行、拍卖、破产等相关法律制度。中国关于合同行为的法律看似基本完备，但是其中还存在众多需要改善之处。其中最大的问题就是在《民法通则》中关于物权的規定不完整。为了改善这类情况，而新起草了《物权法》，在全国人大常委会上进行了多次审议。该草案中，按照权力的种类对于权力的内容、取得、效力、消失等相关的条件、范围、事由等进行了明确，特别是将可能关系到项目融资的所有权、建设用地使用权、地役权、抵押权、质权、占有等条款纳入其中是一项重大的进步。期盼能尽快作为法律得到制定。

在民事诉讼法第268条中规定，对于向人民法院申请的根据具有法律效力的外国法院的判决和裁定的民事执行，人民法院依照中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照互惠原则进行审查后，认为违反中华人民共和国法律的基本原则或者国家主权、安全、社会公共利益的则不执行。根据该规定，在国外具有法律效力的判决、裁定可能会最终出现根据人民法院的判断而无法执行的情况，为此需要有一个中立、公平的可信赖的司法制度。另外，还应该改善在民事诉讼法的民事执行规定中没有包含惩罚条款的问题。

### 17.2.7 完善有利于金融风险管理的法律制度

#### (1) 应对法律风险（保护规定金融交易者的权利、义务的合同）的法制建设

关于保护合同相关的法律建设，在前项的“健全 PPP 相关法制”中做了陈述，关于合同行为、债权的一般条款、担保行为、违反合同行为、不履行时的处理等相关的法律建设已经完成，今后只待《物权法》的出台。

#### (2) 应对信用风险（坏账风险）的法制建设

作为防范信用风险的法律制度而言，有关民事保全、民事执行的法律非常关键。如上所述，虽然在民事诉讼法中有了相应的规定，但是还应该使其作为《民事保全法》、《民事执行法》独立成法并进行条文的整理。在强制执行时，是关于以取得金钱为目的的债权，还是针对不动产的，抑或是针对动产的等等，在目前的相关规定中没有明确的区分。而且，对于强制执行的“执行名义”还应该进行再次整理使其更加易懂。日本的民事执行法中，在实行以不动产为目的的担保权时，是包含关于担保不动产的拍卖和担保不动产的收益执行的条文的，这应该可以成为制定《民事执行法》时的参考。另外，在前项中提到的新设惩罚条款也比较重要。

关于企业破产的条文散见在《公司法》《民法通则》中，而现行的《破产法》的内容仅适用于全民所有制企业的破产。因此，应该制定以所有企业的破产为对象的新破产法，将破产时所应参照的法律统一起来。

## **V 西部开发金融制度改革的行动计划**

## V 西部开发金融制度改革的行动计划

### 18. 行动计划的构成与实施体制

#### 18.1 行动计划的构成——其原则与战略

作为西部开发金融制度改革的具体方案的“行动计划”基于“3项原则”制定。而且，行动计划整体由“5点战略”构成。

##### 18.1.1 3项原则

###### 原则 1. 克服低开发度

我们建议：重视作为区域开发政策的低开发度地区的开发、作为产业结构政策的低生产率部门的现代化、作为社会发展政策的削减贫困等内容，并且要有利于加快实施上述内容。

###### 原则 2. 发挥金融功能

我们所建议的金融制度改革要针对那些市场机制没能发挥有效作用的领域，使金融功能得到发挥，并借此进行适当的资源分配。

###### 原则 3. 建立法律基础

我们建议：以建立健全的社会信用概念为基础，确立法律的支配地位，促进关于开发和金融的法律制度的建设、强化金融机构的监管体制，贯彻金融风险管理、完备金融的信息支撑和培养人才。

##### 18.1.2 五点战略

###### 战略 1. 改革制度金融

重新定义政策性金融，对支持促进西部开发和农业振兴的制度金融进行改革。

###### 将展示的行动计划

行动计划 1：改革政策性金融制度

行动计划 2：创建促进西部开发的制度金融

行动计划 3：建设农业制度金融

###### 战略 2. 改革农村金融

鉴于“三农问题”是中国所面对的最重要的课题，我们希望在加快目前正在试行的农村信用社改革的同时，谋求合作社金融的新发展以及强化小额信贷。

将展示的行动计划

行动计划 4：强化农村信用社改革

行动计划 5：农民专业合作社实施的信用事业<sup>18</sup>的尝试

行动计划 6：强化农村小额信贷

战略 3. 培育地方性银行

培育地方性银行的核心在于发展地区性金融机构，扩充紧密联系当地的金融服务。

将展示的行动计划

行动计划 7：培育社区性金融机构以及拓展紧贴当地型金融

战略 4. 项目融资的多元化

为了应对今后西部地区对多类项目的资金需求的扩大，要进行必要的制度改革实现筹资手段以及项目实施方法的多元化。

将展示的行动计划

行动计划 8：发行地方债

行动计划 9：培育西部地区的区域性金融中心

行动计划 10：PPP(公私部门合作模式)的正式展开

战略 5. 贯彻金融风险管理和关于金融的信息、知识、技能的创新

为适应今后迅速发展金融市场化，要在大力健全金融风险管理体制的同时，谋求关于金融的信息、知识、技能的创新。

将展示的行动计划

行动计划 11：完善金融风险管理体制

行动计划 12：产业金融信息中心功能的完善

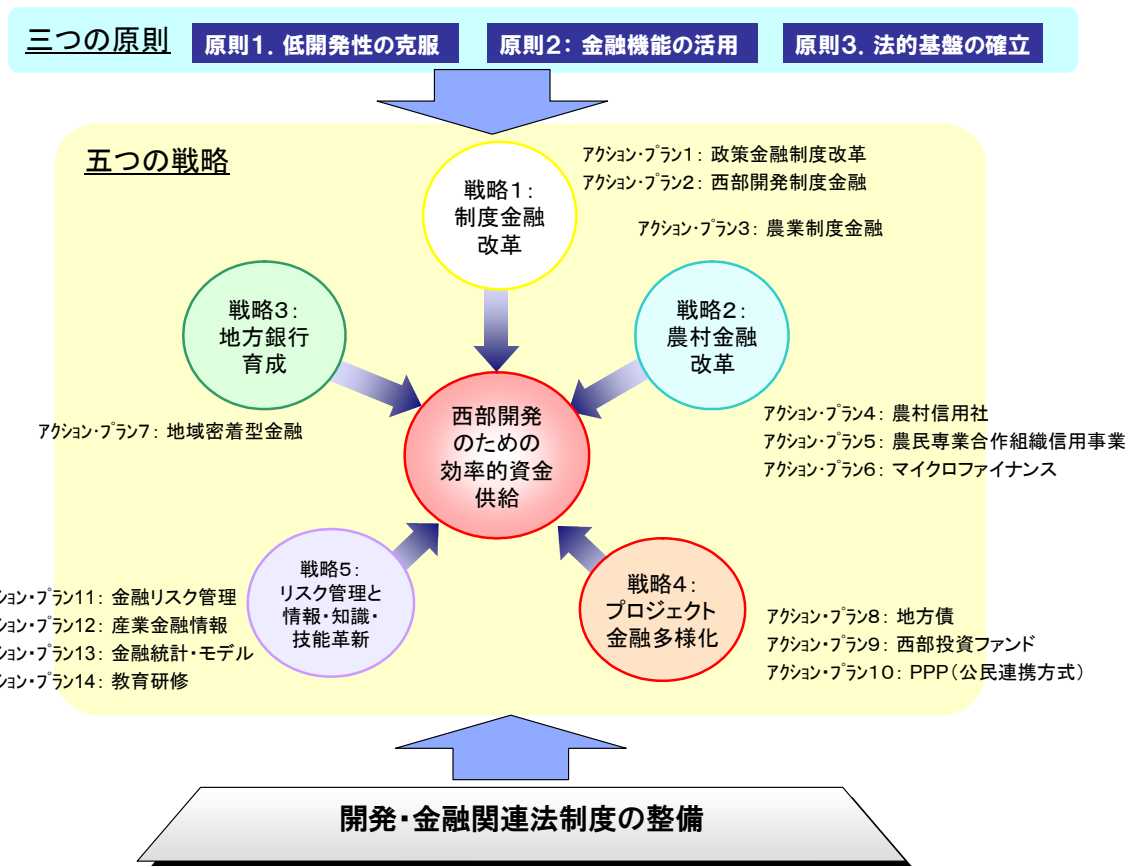
行动计划 13：金融统计的完善和经济模型的应用

行动计划 14：培养地方金融人才

---

<sup>18</sup> 译者注：在日本，所谓信用事业，是指和普通银行同样的存贷外汇等金融业务，但是当由农业合作社等机构实施这些业务时，就称为信用事业。

图 18-1 西部开发金融制度改革的行动计划



来源：调查团绘制

## 18.2 行动计划的实施体制

### 步骤 1：面向实施行动计划的体制建设—设置西部开发金融制度改革研讨会

为了研讨本报告中的行动计划、将其内容转化为符合中国现实的具体的政策措施，我们提议配合本次调查的结束，应设立“西部开发金融制度改革研讨会（课题组）”。

研讨会（课题组）由相关机构的人员构成，其秘书处由中国人民银行同国务院西部开发办公室共同负责较为合适。研讨会对本报告中的建议内容进行讨论，将今后应采纳的具体政策措施作为研讨会报告汇总并向国务院总理陈述建议。

### 步骤 2：面向金融制度改革进一步发展的体制建设—设置金融制度改革研讨会

顾及到金融市场化发展的潮流和现行的多元化金融管制体制，我们考虑在西部开发金融制度改革研讨会的经验的基础上，应该成立一个“金融制度改革研讨会（课题组）”。

研讨会负责整理包含政策性金融和区域开发金融在内的有关金融制度改革的问题，编写改革方案，适时地向国务院总理陈述意见。研讨会除金融管制机关的工作人员之外，由金融领域的学者、研究者组成，可以根据需要请求金融机构的工作人员出席。而且届时可以接受国务院属下的国务院发展研究中心以及社会科学院在研究方面的支援。



作为研讨会的下属组织可以设立政策性金融、商业性金融、中小企业金融、农业金融、区域开发金融、证券、保险等工作分会（工作组）。届时，在西部开发金融制度改革研讨会中进行的研讨工作可以移交给新研讨会的区域开发金融工作分会来负责，并在该工作分会上，将为了促进西部地区等低开发度地区的开发工作，关于金融制度改革中留待解决的课题进行研讨。

提高透明性是政府行政运营的指导原理。通过设立金融制度改革研讨会、公开其研讨方案来寻求人民的意见（公众意见）的方式，是提高金融管制的透明性、满足对公开性和履行解释义务<sup>19</sup>的要求的最有效方法。

### 步骤3：金融管制体制的重组－设置金融管制体制改革研讨会

如上所述，随着金融市场化发展，构建适合市场经济的金融体系的必要性会日益凸现。内外分割式的金融框架将不得不阶段性地予以废除。为了适应这种形势的变化，对于多元化的金融管制体制，会要求其进行重组。因此，我们预想：例如可以另外设立“金融管制体制改革研讨会”，关于下列各项内容进行讨论。

- ① 进一步加强中国人民银行作为中央银行的独立性。
- ② 整合多元化的金融管制的策划立案功能。
- ③ 为适应将来银行、证券、保险等3个领域的混业经营限制放宽的动向，重新评估现行的3个领域分立的金融监管体制，根据需要调整归并3个监督管理委员会。
- ④ 届时，关于金融管制的策划立案功能和监管功能是合是分，进行权衡利害得失的讨论。

通过上述的过程，将不仅仅是配合了金融市场化发展，发挥了金融作为经济“血液”的功能，而且还将发挥作为经济活动的“创造者”的作用。

---

<sup>19</sup> 译者注：accountability

## 19. 战略性行动计划

### 战略 1. 改革制度金融

行动计划 1：改革政策性金融制度	
建议的背景	<p>(1) 适应迎来新阶段的经济战略和西部开发的必要性 中国将根据第 11 个五年规划来实现经济发展战略的新发展。在西部开发中，今后还会重视义务教育、振兴地区产业、发展农业和农村、建设改善生活环境等内容。</p> <p>(2) 探讨政策性金融制度改革 目前，中国政府内部正在规范 3 家政策性银行的存在方式，关于政策性金融制度改革进行讨论。</p>
建议的内容	<p>我们将政策性金融制度改革的制度设计思路和框架以行动计划的方式提出。</p> <p>(1) 配合发展阶段的制度设计 根据国情、经济和金融的发展阶段和财政状况，准备一个最合适的政策性金融制度架构。在中国，政府通过政策性金融介入到经济体系的特定领域的必要性很高。根据经济、金融发展的实际情况、要区别应收缩或撤出政策性金融的领域和应扩大和加强政策性金融的领域。</p> <p>(2) 政策性金融的标准和作用 根据 2 项标准（①公益性、②金融风险评估等的困难性），政策性金融将对商业性金融的质与量上的补充作为基础。将政策性金融限定在那些明显需要政策性扶持但由于评估风险等困难而使商业性金融无法进行适当授信的领域。</p> <p>(3) 政策性金融的分化 政策性金融为了避开陷入市场失灵和政府失灵这两项失灵，现行的政策性金融应该根据①公益性、②金融风险评估等的困难性的标准分化为 3 部分。因此，根据发展援助指数和市场化的程度，区分为①较高的发展援助性质的“制度金融”、②普通的“一般政策性金融”、③遵循市场化的“向商业性金融的过渡”等 3 个类别，并进行政策性金融的再整理。</p> <p>①向商业性金融的过渡 在以往政策性金融发挥过较大作用的产业中，随着产业的成熟会出现同商业性金融相竞争的领域。例如：电力、高速公路、干线铁路、石油化工、城建、通信等领域就属于此类。关于政策性金融与商业性金融的竞争领域，实现从政策性金融向商业性金融的过渡。</p> <p>②“制度金融”的领域 另一方面在削减贫困、消除差异、节约资源、保护环境、解决“三农问题”等“全面建设小康社会”时，在其基础的这些领域，政策性金融的体制还有待完善。</p> <p>应用政策性金融的手段来应对这些问题是时下中国最紧急的课题。因此对于直接关系到生命安全、生活安定、提高生活水平等领域，应该引进较高的发展援助指数（Grant element）的政策性融资体系。我们建议在政策性金融的框架内，将这些内容用“制度金融”这个概念进行制度化。</p> <p>制度金融，是以法令为准绳，对贷款对象项目和贷款条件等重要条件进行限定来实施。并且，通过向政策性金融机构进行一定的财政出资来充实其资本金，在该机构兼营其他政策性融资时要进行严格的分账管理，并构建可以利用该项资本金来提供更优惠的发展援助性资金的框架。</p>

制度金融是介于财政补贴和一般政策性金融之间的中间形态。制度金融同财政补贴相比，财政的支出规模要小很多，可以大量节约税收资金。并且，通过金融手段来还本付息，以及通过信用创造功能所发挥的作用，可以带来更大的经济效果。

### ③一般的政策性金融

上述①、②的中间领域就是通常的一般政策性金融。其原始资金原则上依靠各政策性银行所发行的债券。我们将根据这一点来进行制度设计

### (4) 政策性金融的对象领域

若综合考虑国外各国的动向，整理中国今后应重点发展的政策性金融的目的和作用的话，则如下所示：

#### 区域开发、基础设施建设、产业项目：

在今后的政策性金融中，应重视西部开发等低开发度地区的开发工作和地方级别的中小规模基础设施建设。另外，防范企业公害的投资和节能投资、改善区域生态环境的投资是形成循环型经济的杠杆，也是渴求长期、低息贷款的领域。

#### 中小企业

在任何国家，中小企业在构成经济基础的同时，由于市场机制未必能完全发挥作用，所以也是要求通过政策性金融进行扶持的重点领域。在中国，也是一个应该配合信用担保制度，要求扩充发展政策性金融的领域。

#### 农业

为了在应对“三农问题”的同时来提高农业生产率和生产力，中国应该对于农业生产基础、现代化生产、农村地区综合开发等这些以往一直是政策性金融的空白领域，采取制度金融等政策性金融措施。

#### 住宅

由于随着经济发展人们对住宅的需求会加强、中国现在也处于应该扩充发展面向低收入群体的住宅金融的阶段。

#### 贸易、海外投资

在贸易、海外投资领域、由于存在着国与国之间的竞争，面向发展中国家的出口、投资中伴随政治风险，所以国际上广泛共识是需要针对该领域的融资、担保、保险等政府支援。

### (5) 制度改革的方式

关于承担政策性金融的组织形态，设想了下列的4种制度改革方式。

#### ①KfW方式

将一般政策性金融与制度金融分割为母体机构（母）和分离机构（子），根据业务目的和性质上的不同使其组织自立，并有效利用人才、信息等资源。

#### ②分账管理方式

在同一机构内部严格区分一般政策性金融和制度金融的账户，从财务核算上在两个账户间设立防火墙，同时通过共享总务、管理、调查业务等可以实现组织运行上的效率化。

③基金方式

在承担一般政策性金融的政策性银行的融资中，对于满足一定条件的面向低开发度地区开发项目的专项融资，为了能专项提供专门的发展援助性资金，在政策性银行外部成立组织规模较小的基金。

④完全独立方式

在无论采取上述的任何一种方式都不能确保制度金融的顺利实施时，要创建从已有的政策性银行完全独立出来的新的制度金融机构。

具体实施步骤

(1) 步骤 1：在金融制度改革研讨会上讨论

在正式启动“金融制度研讨会”之前，要先发起“政策性金融制度工作分会”，要求相关机构的人员的参与，将上述的建议内容作为讨论素材之一，进行制度改革的讨论。

该工作分会随着金融制度研讨会的成立而转变为其下属组织。讨论结果经过金融制度研讨会的审议，作为改革方案提交国务院。

(2) 步骤 2：法律制度建设

以上述的改革方案为基础，制定《政策性金融机构基本法（暂称）》以及完善基于该法的条例。

(3) 步骤 3：实施整体分析检查

在制定上述法律以及条例实施后，以 5 年后或 10 年后作为目标，整体分析检查政策性金融制度的运行情况，并据此进行相应的制度改革。

留意事项

(1) 防止过度臃肿

为回避政策性金融的臃肿，对于政策性金融的贷款余额，要通过与 GDP 的比例等来规定其规模的上限。

(2) 优化金融手段

配合经济以及金融的发展，将失去政策性金融必要性的领域逐步转移给商业性金融。同时，在财政所承担的项目中，对于满足政策性金融条件的，要逐渐切换到政策性金融上。而且，在进行金融手段创新的同时，还要推进向间接贷款的转移、向债务担保的转移、向银团贷款的转移。

(3) 实施评估

关于政策性金融机构的业务运作，要进行事前、事后评估。还要探讨应用政策成本分析。

(4) 确保企业治理

为了确保政策性金融机构的治理（企业治理），要留意经营责任的明确、信息披露、内控体制的建设。

行动计划 2：创建支持促进西部开发的制度金融

建议的背景

(1) 政府扶持对于西部低开发度地区的经济社会发展项目的必要性

西部地区的经济、社会发展项目往往财务收益性较低。若是收益性低但经济社会效益大的项目，却很难从重视盈利性的商业银行那里得到融资。

(2) 提高公益事业效率的必要性

公益性较高的低盈利性项目多是财政资金来实施的。但是，借助政府财政支出来实施的投资存在国债发行方面的制约以及往往忽视经济效率性进行投资的问题。

(3) 制度金融的必要性

为了提高低开发度地区的经济社会项目的项目盈利能力，应该探讨针对项目投入资金和补贴款等政策性关怀的必要性。在金融方面，应该探讨关于适用优惠利率、长期的宽限期和还款期等政策性措施。

建议的内容

目的

西部地区存在很多经济发展相对落后，经济能力脆弱的地区。对这些地区的资金供给乏力。为了应对这些情况，通过融资、担保等形式从金融方面支持西部地区那些处于低开发度状态的地区中的经济社会发展项目，成立新的“西部开发资金（西部低开发度地区开发基金）”。这里展示了以西部低开发度地区为对象的基金构想，但是也设想了涵盖中国全境的低开发度地区的基金制度。

相关机构

银行业监督管理委员会、中国人民银行、国务院西部开发办公室、财政部、国家开发银行

设立形态

根据以下理由，可以判断作为独立基金来设立西部开发基金较为理想。

- ①设立西部开发银行相当于国家开发银行等已有的金融机构的重复投资。而且无法充分利用国家开发银行已有的知识和技术经验。
- ②开发银行的分支行的合并、分离独立等设立方式会出现国家开发银行无法覆盖西部地区的这种组织机构上的矛盾。
- ③作为开发银行的下属机构的设立方式，虽然存在方便两者之间的协调和合作关系的优势，但是也存在西部开发基金无法维持独立性的担心。
- ④在国家开发银行内部设立西部开发基金的特别账户时，令人担心融资项目的审查和财务处理上能否实现明确的划分。
- ⑤作为独立基金的形式来设立时，具有可以利用国家开发银行的组织和经验、可以压缩设立和运营成本、可以保证在融资审查上的独立性等优点。

业务内容

西部开发基金所实施的金融业务为融资、贴息、担保、出资等四种。

项目的发掘由国家开发银行负责，在国家开发银行进行第一次审查之后，向西部开发基金申请。西部开发将在对此审查的基础上，最后决定是否融资等事项。融资条件将采用低于市场利率以及长期还款期等开发援助性的优惠条件。

运营体制

西部开发基金作为金融机构来定位，将处在银行业监督管理委员会的监管之下。成立西部开发基金运营委员会，由该委员会负责西部开发基金的运营。可以考虑由西部开发基金的领导、国家开发银

行、国务院西部开发办公室等作为委员会的成员。

#### 融资对象

西部开发基金的主要对象为那些虽然在收益性和金融风险等方面无法满足国家开发银行和商业银行的融资标准、但是具有较高的公益性和外部经济性的领域。就是发掘那些尽管具公益性高但由于收益性低导致现在国家开发银行和商业银行没有进行融资的项目。

主要是地区性基础设施建设、环保事业、贫困地区开发事业等领域的项目，农业振兴项目也不能排除在对象之外。

#### 设想的资金规模

我们设想西部开发基金的资金规模最初为 200~300 亿元左右较为合适。可以在成立后进行阶段性扩大。其最初资金规模相当于国家开发银行的面向西部贷款余额的 10%弱、每年的贷款增加额的三分之一左右。

#### 资金来源

中央财政部集资所需的资金。在进行对西部开发基金的原始资金的补贴时，应该通过对已有的中央政府对地方的补贴款、国债投资资金等的重新评估、整理、对中央政府的财政资金的整理、合并来保证所需的财源。当这个流程需要时间时，可以考虑通过发行国债来筹集资金。并根据情况，探讨利用中央汇金投资有限责任公司资金、外国资金等。

应该探讨通过将现有的中央政府无偿投入西部开发的资金转到西部开发基金上来保证西部开发基金的运营资金。

通过将以转移支付和补贴款的形式支出的政府资金切换到西部开发基金上，①通过西部开发基金的贷款审查的过程，可以从外部的客观立场来评估西部开发项目的实施可行性、②通过以融资方式提供资金，即便是低收益性的项目也可以从项目收益中回收投资资金，可以实现资金的有效利用、③通过融资的程序，可以产生信用创造效果。

#### 具体实施步骤

##### (1) 讨论西部开发基金的业务内容以及设立形态

在前述的“政策性金融制度工作分会”或者该分会下面发起“西部开发基金工作组”，关于西部开发基金设立的可否以及设立所需的各项条件、西部开发基金的蓝图进行讨论。作为参加讨论的成员，可以考虑为银行业监督管理委员会、人民银行、国务院西部开发办公室、财政部、国家开发银行等。

##### (2) 预算措施

保证设立西部开发基金所需的财政资金。

##### (3) 西部开发基金的审批手续

制定西部开发基金设立方案，交付国务院审议。

##### (4) 设立西部开发基金的准备工作

建立西部开发基金的运营委员会，以运营委员会为中心进行设立西部开发基金的准备工作。

#### 留意事项

##### (1) 保持同国家西部开发政策的一致性

要求在运营上同政府的西部开发政策保持一体，能够开展满足低开发度地区实际需求的支援。

(2) 制定支持西部开发的政策和评估的指针

关于针对西部开发的制度金融，制定《关于西部开发的政策制定和评估的指针》。在其中设定在满足何种条件下可以提供低息贷款等制度金融和补贴的判断标准。另外，关于西部开发基金融资或者出资的项目，应该预先建立能切实做到事前评估、过程监控、事后评估的体制。

(3) 同国家开发银行等的合作

西部开发基金融资的实施机构设想为国家开发银行。通过最大限度利用国家开发银行拥有的地方分支机构网络、信用信息、储备的金融人才，来保证西部开发基金业务的有效性和合理性。

行动计划 3：建设农业制度金融

建议的背景

要解决西部地区的三农问题，通过引进果树、蔬菜等高附加值农作物以及发展畜牧业等方式来提高农民的现金收入是十分重要的。同时，在有发展潜力的地区，还应当通过开展土地改良事业和建设灌溉、节水设施，来增加单位面积的产量，促进农作物的多样化生产，开拓增加收入的渠道。

而这样的农业经营的转变和农业基础设施的加强通常必须由农民自己筹措资金作为初期投资，并且其投资回收要跨越中长期。正因为其贷款偿还的周期性长，风险大，商业金融机构很少开设农业方面的贷款业务。而且，作为政策性银行的农业发展银行也没有将农业项目列入其贷款对象的范围内，资金供给十分不足。

建议的内容

对于明显落后的西部地区的农业部门来说，优先试点开展新的政策性融资。

(1) 可设想的资金种类

政策性金融资金以农民为对象，主要可以设想为以下类型。

①中等规模农业综合开发、农业基础设施建设项目中的农民负担部分

除国家级和省级推行的大规模项目之外，主要以县级的灌溉项目、流域管理项目、农田治理项目等为对象。在这些项目中，公益型较强的部分（如灌溉设施的引水设施、一次/二次水渠、水土保持林、防砂坝、农用道路等）的建设应当由地方财政资金拨款。而农民利用部分的投资（末端供水渠、梯田建设、果树园建设、用材林造林等）可以要求由农民自己负担。但由于其投资到产生效益的时间长，投资额又明显大于所期望的现金流，所以应考虑长期（6~15年）、低息的贷款，或根据情况需要带宽限期的融资。

②支持农业现代化、商业化的设备投资资金（农业现代化资金）

这当中包括温室、现代畜舍、良种乳用家畜以及拖拉机等农业机械在内。此外，还可以考虑用于农民开展采后设施和育苗栽培设备等农业相关产业的建设。虽然这些项目是农业现代化和商业化上不可或缺的，但是其初期投资超过农民所拥有的资金，而且回收期最短也要3~5年。由于是对私人所有的设备的投资、或者项目中可以利用完全成熟的金融市场环境下的商业金融机构融资，因此制度资金的应用最好停留在间接贷款和债务保证上。

(2) 实施主体

除了来自农业发展银行的直接贷款之外，也可以由该银行委托其他商业金融机构或农村信用社进行代理放款。由于该贷款是长期、低息的发展援助性资金，因此要同农业发展银行内部的财务进行划分另外设立农业制度资金账户，必要时对该账户进行政府出资。

<b>具体实施步骤</b>	
<p>由作为政策性金融制度全面改革的一个环节所建议设立的「金融制度改革调查研究会」的「农业金融工作分会」为主，进行以下工作。</p>	
<p>(1) 农业综合开发、农业基础设施建设资金</p>	
<p><b>步骤 1：资金的详细设计</b> 整理上述的领域以及其他有制度贷款需求的对象项目和对象农民，制作具体的资金菜单，确定各自的具体融资条件。另外，就间接贷款和债务担保等其他的资金利用方式进行研讨。</p>	
<p><b>步骤 2：确定资金供给机制</b> 特别指定每个和资金供给相关的机构（地方政府机构、商业金融机构、农业相关企业），并且明确各个机构的作用。地方政府提供财政支援计划和对象范围，风险审查等相关信息（技术的普及程度、生产者的组织化程度、基础设施建设状况、有无市场等）。</p>	
<p><b>步骤 3：实施</b> 在这类项目中，对于那些地方政府已经列入计划的农户实施融资。</p>	
<p>(2) 现代化资金</p>	
<p>①短期 <u>搭建与金融机构交流的平台</u> 为了取得商业金融机构关于“现代化资金”的理解和合作，并且收集作为实施具体设计的基础的信息，要定期地与金融机构的代表召开研讨会。</p>	
<p><u>明确农业政策性资金实施的支援</u> 以上面所获的信息为基础，确定政策性金融具体的支援方法。</p>	
<p><u>制定融资指针</u> 融资指针的目的是关于每个对象项目的投资规模、收益性和风险因素、对象农民的信用度审查、现金流分析的方法等提供一般性参考。</p>	
<p><u>制定农户认证制度的标准</u> 鉴别贷款对象农户的客观信息会减少金融机构的审查事务以及降低融资成本。从这个观点出发，建议引进可以将那些具有特定的务农技术和健全的经营能力的农户和其他农户加以划分的认证制度，并制定针对该制度的标准。</p>	
<p>②中期 在上述工作的基础上，做好商业金融机构的工作，促进融资的实施。</p>	
<b>留意事项</b>	
<p>关于农业政策资金的资金来源，配合西部开发基金整体的框架讨论来进行探讨。</p> <p>在中长期上，应该设立并加强以上述业务为对象的专业受理“农业制度资金”的制度金融机构。</p> <p>时刻留意西部地区的试点要为未来全国应实施的农业领域的制度金融建设做贡献。</p>	



## 战略 2 . 农村金融的改革

行动计划 4：强化农村信用社改革	
建议的背景	<p>迄今为止的农村信用社改革将重点放在了组织改革和经营的重建上。今后为改善农村信用社的业务，提高服务质量和提升顾客满意度是十分重要的。在几乎没有竞争存在的西部地区的农村金融市场中，农村信用社自发地进行上述努力的激励较为薄弱。</p>
建议的内容	<p>为了实现农村信用社开展紧贴当地型的业务，要改善、强化农村信用社的业务。</p> <p>(1) 培养重视顾客的文化 各信用社应任命负责人（或者小组）制定该信用社的战略。然后，在让全体职员彻底了解其内容的同时，也要对该地区居民进行广泛地宣传。</p> <p>(2) 金融服务需求的调查和分析 实施农业部门、农村部门的动向调查和顾客调查。</p> <p>(3) 信息发布、网络支持 将农村信用社定位于该地区农业以及其他与农村商业有关信息的集散地，加强市场信息、气象信息、新的农业相关政策等的各类信息以及商业中介和发布功能。</p> <p>(4) 开发新服务和挖掘新顾客 丰富汇款、转账、农业机械和其他器材与设施的租赁、保险等金融服务。</p> <p>(5) 加强管理 从外部聘请精通金融实际业务和经营管理的人才作为经营的负责人，对员工进行金融实际业务的培训等，加强信用社的人才。</p> <p>(6) 促进信用社之间的业务合作 促进县（区）级法人（或者农村合作银行）间的业务合作。首先，可以就 ATM 的网络化分布和顾客信用信息的共享这样的互利领域进行合作。</p> <p>(7) 引进农村信用社金融监查员制度 引进农业金融监查员依次监查农村信用银行/农业信用社，指出账目处理、授信审查/融资管理、内部风险管理体制等方面的改进事项，并就经营改善进行指导的制度。</p>
具体实施步骤	<p>步骤 1：中期事业战略的立案 每个县（区）级的法人（或者农村合作银行）制定 3 年期的中期事业实施战略。同时，也要制定为达成战略目标而进行的人才培训计划。</p> <p>步骤 2：战略的实施和过程监控 各信用社要掌握每年事业战略的实施情况，并向全体员工大会汇报。</p>

留意事项	
<p>省联社要尊重各农村信用社（农村合作银行）的自主性，从侧面提供必要的支持。在经营建议、促进经验和技术的共享，以及代表信用社的利益向政府请求必要的支持等方面，应该可以发挥很大的作用。</p>	
<p>行动计划 5：由农民专业合作组织从事信用事业的尝试</p>	
建议的背景	
<p>在经济欠发达的西部农村，“合作社型”开展的信用事业有发展潜力。利用合作社，借助来自合作社成员之间的相互知识和信息中的信用，可以解决高交易费用和难设担保的农村金融的特有问题。但是，西部缺少具有较高组织能力和业务管理的专业合作组织。为了使这些组织持续地开展作为新领域的信用事业，要加强开发业务运营、管理上的能力。</p>	
建议的内容	
<p>现有的西部地区经济合作组织试点办理信用事业，然后以其成果为基础，构筑在将来有助于合作社金融发展的制度和支撑体制。</p> <p>具体如下：①经济合作组织通过加强信用担保功能，促进金融机构向合作社成员贷款，②作为组织，支持将从金融机构处筹得的资金根据独自标准、条件向合作社成员的融资业务。</p>	
具体实施步骤	
<p>试点实施的最长时间为 3 年。</p> <p>(1) 步骤 1：设置项目调查小组          在各省设立由中国人民银行分行、农业部、银行业监督管理局以及其他相关机构人员组成的项目调查小组。由县政府的职员负责对组织进行直接支援。项目调查小组的主要职责是促进组织发挥自主性，对工作进行监督并提供侧面支持。</p> <p>(2) 步骤 2：选定对象组织          从西部的农村经济合作组织中选择对象。届时，以西北部 2 省、西南部 2 省各选出 3 个，共计 12 个组织比较合适。作为选定标准，以该组织具有强烈的开展信用事业的意愿，成立的时间较长，实行民主的组织运营、积极开展合作社活动等为重要条件。</p> <p>(3) 步骤 3：制定运营规则和项目计划          各个组织制定信用业务的运营规则和项目计划。规则必须以民主的方式加以制定，重视组织的自主性。并对此进行以下的支援。</p> <p>①支持有利于组织创建及信用事业运营的扩容          对于成员们的信用事业的运营规则的制定工作，县负责人能与政府农业部门、民政部等专家保持合作，给与充分的支持。另外，委托农村信用社或农业银行进行贷款审查、贷款条件（期限、利率）等信贷业务的指导。</p> <p>②资金方面的支持          向作为对象的合作组织提供用于一部分必要的资金补助用于购买备品和组织内部的信息联系。</p>	

(4) 步骤 4：研讨会和经验总结

每年，召集各省的对象组织的代表和项目调查小组的成员召开讨论会。会议上，除了汇报实施的进展情况之外，对实施过程中的显露的课题和进一步的能力扩容的必要性进行讨论。

各省的项目调查小组在每年以及试点期间结束时编写报告书，就合作社金融发展的可行性提出建议。中央政府的相关部门就报告书和建议内容进行讨论，并进行其他的调查研究，根据这些成果，策划和制定农村的合作社金融的制度化方案，健全其扶持体制。

留意事项

省银行业业务监督管理局的下级机构定期地进行监督和指导。

行动计划 6：强化农村的小额信贷

建议的背景

随着对小额信贷削减贫困效果认识的加深，促进小额信贷的发展成为了重要的课题。但是，任何小额信贷提供机构都不能获得充分的收益，在扩大提供范围上受阻。

建议的内容

为了使小额信贷成为普及到农村地区贫困阶层的的服务，改善充实小额信贷的提供机构（农村信用社和民间 MF 事业团体）的作用、运用和支援体制、构建起可持续发展的系统。

(1) 小额信贷的提供机构和定位

促进民间 MF 事业群体的发展，满足正规金融机构不能满足的贫困阶层的贷款需求

批准民间小额信贷事业团体的贷款和对金融机构的存款代理业务。并且将扶贫资金的周转基金作为针对金融机构和民间 MF 事业团体无法授信的高风险绝对贫困人群的服务来加以利用。对于周转基金，批准用实物或现金对贫困阶层的的经营用贷款，并向接受贷款人收取管理费。

(2) 小额信贷的运用上的改善之处

①利率的重估

鼓励各事业团体在分析过构成利息的筹集成本，运营成本，贷款风险这 3 要素的成本分析，充分地削减了成本的基础上，自由地设定与小额信贷的运营和开展相吻合的利率。

②还款条件的重估

探讨设定 1 年期以上的贷款期限。对贫困阶层放贷时，引进分期还款方式。

③会计管理的标准化和公开

对于小额信贷的提供机构，要规定参照 CGAP(Consulting Group to Assist the Poor)制定的指针、将小额信贷事业相关的会计管理的标准化以及公开化的义务。

④推进 IT 化

为了在不同的贷款条件下，进行正确的业务管理，必然要引进经营信息系统 (MIS)。

⑤中心会议功能的重估

在农村信用社通过农户联保贷款能向更多的贫困阶层实施贷款时，根据必要来定位中心会议的功能。

### (3) 对小额信贷提供机构的援助机制

#### ①加强与技术提供机构的合作

建立起由县以及乡镇政府的主管部门向农户提供所需技术的体制。县以及乡镇政府根据小额信贷提供机构获得的信息制定出技术援助计划，举办讲习会。

#### ②稳定的资金供给

政府在配合制定小额信贷提供机构的会计标准的标准化和促进 IT 化的同时，应该促进捐赠者提供资金。

#### ③免征营业税

对小额信贷提供机构免征营业税。

#### ④小额信贷网络的制度化

民间 MF 事业团体的代表机构组成了小额信贷网络作为协会实现制度化，并支持其活动（培训、技术支持、信息发布等）。

#### 具体实施步骤

##### (1) 民间 MF 事业团体的试点

银监会和人民银行共同实施的贵州省、四川省、山西省、陕西省的民间 MF 事业团体的小额信贷业务的试点中，试行上述的运用方面的改进意见。根据其结果，探讨包括农村信用社在内的小额信贷提供机构的运用方面的改进之处。

##### (2) 国务院发布意见

根据上述(1)中记载的 4 省的民间 MF 事业团体的试点结果，国务院制定并发布意见。意见中展示与提供小额信贷有关的各相关机构的功能和定位。

##### (3) 银监会发布实施纲要

银监会根据上述意见，制定并发布农村信用社和民间 MF 事业团体小额信贷的实施纲要。由于民间 MF 事业团体的运营形式多种多样，应该尊重其自主性，实施纲要的内容要停留在必要的最低限度上。

##### (4) 人民银行重估对提供机构的资金供给

人民行为向小额信贷提供机构供给稳定的资金，应探讨①1 年期以上的支农再贷款的贷款、②参照农村信用社提交的运营业绩，控制或者加大支农再贷款的贷款额、③民间 MF 事业团体从金融机构的贷款。

##### (5) 财政部探讨营业税免征

为了收到降低小额信贷贷款利率的效果，财政部应该研讨免征小额信贷提供机构的小额信贷相关的营业税。

### 战略 3：搞活区域金融

行动计划 7：培育社区型金融机构以及拓展紧贴当地型金融	
建议的背景	<p>(1) 培育社区型金融机构的必要性</p> <p>(2) 提高城市商业银行的金融服务的重要性</p> <p>(3) 通过非银行金融机构的合法化提高金融服务的重要性</p> <p>(4) 邮政储蓄资金的地区内循环的重要性</p>
建议的内容	<p><b>目的</b></p> <p>目的在于通过地区性金融机构的多元化和金融服务的多样化，①提供紧密联系当地、符合当地需求的金融服务、②建立地区内资金在区域内循环的体制。</p> <p>为此，要促进①培育社区型金融机构、②非银行金融机构的合法化及其培育、③在区域内利用邮政储蓄资金。通过这些做法实现地方上的多层次、多元化的资金供给渠道，提高经济整体的资金分配效率，增强地方经济活力。</p> <p><b>相关机构</b></p> <p>银行业监督管理委员会、中国人民银行、国家邮政局、银行业协会</p> <p>(1) 培育社区型金融机构</p> <p>应该加强城市商业银行针对地方经济、中小企业、个人的紧密联系当地的金融服务，提高其作为地区性银行的作用。具体来说，重要的是，①保持同顾客长期亲密的业务往来关系、②丰富服务内容、③加强对地区产业支持。</p> <p>(2) 非银行金融机构的合法化及其培育</p> <p>在中国的中小企业和农民的筹资中，非银行金融机构融资占据了较大的比重。在温州，私营企业取得了较大发展，该地的筹资中的非银行金融机构的比重很大。目前，中国人民银行正在试点将这些非银行金融机构合法化。</p> <p>在非银行金融机构合法化时，通过将其纳入到政府的监管之下，可以对其经营活动、贷款条件、债权回收等贷款活动加以一定的规范。另外通过规定其经营内容，可以掌握其贷款的实际情况。另一方面，非银行金融机构通过成为合法组织，增强信用能力等可以得到获取顾客、扩大筹资渠道等益处。</p> <p>(3) 邮政储蓄银行作为社区型金融机构的发展和邮储资金的区内循环</p> <p>邮政储蓄有遍布全国各地的网点。利用这些网点可以实现紧密联系当地的金融服务。可以期待邮政储蓄银行拓展针对地区的金融服务、作为社区型金融机构发挥作用。</p> <p>另外，应该讨论丰富邮政储蓄富余资金的运用手段、在区内回流的机制。作为丰富运用手段的方向，可以考虑①针对一定范围地区内的分支机构赋予运用上的自主权限、②针对其他的区内金融机构的贷款或委托资金运用、③对地区开发项目的联合贷款、④结成面向特定地区的投资基金（例如组成西部投资基金）。</p>

具体实施步骤

(1) 拓展社区型金融服务

步骤 1：研讨社区性金融机构的经营模式

以银行业监督管理委员会、银行业协会为中心探讨社区性金融机构的经营模式。

这时，可以从各个银行为提高金融服务水平所采取的各种努力中，收集成功的事例，作为探讨时的参考。

步骤 2：发布社区型金融机构的蓝图

汇总地方金融机构为开展社区性金融服务应实行的政策措施，作为社区性金融机构的蓝图发布。

步骤 3：对各金融机构的工作努力进行支援

对地方金融机构实施的上述措施进行支援。地方上的银行业监督管理委员会、地方政府、地方实业界共同合作进行支援。

为了开展社区型金融服务，作为地方金融机构应该下大力气解决的课题，有下列几项。

- ①加强贷款审查能力（同顾客的密切交流、信用调查报告的数据库化和利用 IT 的贷款审查、健全贷款审查手册、加强按行业审查）、
- ②贷款审查、贷款管理的效率化、
- ③加强贷款的事后管理、
- ④实现紧贴地方的金融服务的组织改革、
- ⑤拓展对顾客的咨询服务、
- ⑥扩充财务策划功能、
- ⑦利用外部人才、
- ⑧加强人才培养、
- ⑨推广最佳实践、

(2) 非银行金融机构的合法化及其培养

步骤 1：探讨支持非银行金融机构合法化的最佳制度

以银行业监督管理委员会、中国人民银行为中心探讨实施何种形式的非银行金融机构的合法化。并且讨论认定、登记非银行金融机构时的主要条件。

作为主要条件，可以考虑行业形态、资金规模、顾客、资金来源、营业地区、经营者的经历、过去的营业记录等。届时，还应一并讨论保证非银行金融机构健全性所需的政策措施。

步骤 2：公布监督管理非银行金融机构的暂定办法

探讨金融当局对非银行金融机构的监督管理的内容。在针对主管的金融当局、登记手续、汇报义务、金融检查、保护用户、应限制的交易、违法行为等惩罚规则进行讨论的基础上，制定、公布方便监督管理非银行金融机构的暂定办法。

步骤 3：实施非银行金融机构的样板项目

划出地区试点认定非银行金融机构，实施样板项目。

步骤 4：完善监督管理非银行金融机构的法律、相关法规

根据上述样板项目的结果，施行监督管理非银行金融机构的法律。另外对相关法规进行相应的修改。

**步骤 5：非银行金融机构的筹资的多元化**

根据情况，针对非银行金融机构，探讨是否许可从金融机构或者金融市场的筹资。在允许筹资的情况下，修改相关法规。

**(3) 在区域内利用邮政储蓄资金****步骤 1：制定邮政储蓄银行的设立计划**

在制定邮政储蓄银行的设立计划时，讨论邮政储蓄银行实施的金融服务的内容。面向个人的贷款、面向个人的结算服务、金融产品的销售等金融服务内容将成为讨论的对象。另外，还要明确实施这些金融服务时所需的金融方面的技术经验、管理制度、电脑系统、网络系统、人才培养等内容。并讨论未来的面向项目的贷款、对政府项目的联合贷款等。

关于贷款业务，因为当前不具备贷款能力，应该从存款担保贷款、限制用途的小额贷款、带抵押的住房贷款等开始较为稳妥。随着金融方面的技术经验的获取、计划阶段性地拓展贷款业务。

**步骤 2：探讨邮政储蓄的多元化运用**

探讨多元化运用邮政储蓄的富余资金。这时，从扩大邮政储蓄的区域内循环的角度来考虑运用手段。另外也必须要从中国人民银行的宏观金融政策的角度，探讨运用邮政储蓄的理想形式。

**步骤 3：完善相关的法律制度**

完善上述的与多元化运用邮政储蓄富余资金有关的必要的法律制度。

**步骤 4：获取资金运用以及风险管理的技术经验**

掌握上述随邮政储蓄的多元化资金运用而变得必要的运用技术，并引进建立关于资产运用的风险管理体系。

**步骤 5：监督邮政储蓄的运用**

在经过上述过程实现邮政储蓄的多元化运用时，对资金运用情况进行不间断的监督。

#### 战略 4：项目融资等的多元化

行动计划 8：发行地方债	
建议的背景	<p>目前，地方财政处于慢性的赤字状态之下。另一方面，地区基础设施的建设、教育、保险等社会福利支出等方面的资金需求较大。在这样的情况下，作为地方政府的新的资金来源，解禁地方债的发行正在讨论当中。</p> <p>地方政府若要发行地方债，那么条件是地方政府财政要具有独立性、健全性和透明性。</p>
建议的内容	<p>目的 重估地方政府的财政体系，增加通过发行地方债筹集地方政府资金的选项。</p> <p>为了实现地方债的发行，设想要经历以下 3 个步骤。 步骤 1：关于发行地方债的研究 步骤 2：完善支持地方债发行的条件 步骤 3：发行地方债</p> <p>相关机构 财政部、证券业监督管理委员会</p>
具体实施步骤	<p>(1) 步骤 1：关于发行地方债的研究 进行有关地方财政改革、地方债发行的研究，促成政府内部关于该政策的共识。</p> <p>(2) 步骤 2：完善支持地方债发行的条件 在地方政府中建立自立性的地方财政结构是最大的前提。 应该通过实施下列政策来实现地方财政收支的平衡化，建立自立性的财政结构。</p> <p>①正确把握地方政府的财政状况（调查地方政府的债务状况了解掌握隐性债务、对地方政府引进评估制度/评级制度）。</p> <p>②进一步推进地方政府的机构改革（精简地方政府压缩人工费、提高行政效率、地方政府中分离收益性项目、向外部委托行政服务、提高地方政府的行政服务水平、引进通过行政评估制度评估地方政府机构改革的体系）。</p> <p>③实现中央、地方财政制度的重估，改善地方政府的收入支出结构（重估预算制度、重估中央地方之间的税收分配制度、引进中央政府监控地方财政的制度、重估现行的国债代理发行制度、保证提供教育、福利等基础性社会服务的财源、重估预算法、规范地方财政破产处理的规则）。</p> <p>④建立地方政府财政的治理（实现地方财政的透明、编制资产负债表、明确帐外债务、落实信息披露制度等、建立健全的财政规范和道德、引进由外部实施的财政检查机制）。</p> <p>(3) 步骤 3：发行地方债 在解禁地方债时，较为现实的做法是阶段性试点，在观察进展情况的同时寻求扩大。</p>



作为解禁地方债的流程，设想为：

- ①有地方政府参与其中的项目主体在地方政府的担保下发行收入债券型债券、
- ②由中央政府、地方政府、金融机构等共同设立的专业担保公司担保发行、
- ③地方政府无担保的发行、

另外，应该从满足具有健全的财政平衡、较高的运营管理能力、存在城市基础设施建设等开发需求等条件的地方政府开始，按顺序地批准试点较为妥当。

#### 行动计划 9：培育西部地区的区域性金融中心

##### 建议的背景

- ① 扩大西部地区资本市场的必要性
- ②面向西部地区风险企业提供资金的必要性

##### 建议的内容

###### 目的

通过依据下列措施在西部地区培育区域性金融中心，目的在于扩大资本市场、丰富针对西部地区资金需求者的资金供给渠道。

###### 主要的建议事项

- ①扩充西部地区大规模中心城市的区域性金融中心的功能
- ②拓展西部地区的风险企业的资金渠道
- ③扩大针对西部开发的投资基金
- ④在西部地区设立地方证券交易市场

###### 相关机构

证券监督管理委员会、银行业监督管理委员会、地方政府、科技部、财政部

##### 具体实施步骤

###### (1) 促进西部地区大规模中心城市的金融功能的聚集

- ①提高对金融管制的信赖感（保持金融政策的连贯性、排除地方政府等对金融交易的介入、强化金融监督体制和金融风险管理体制、切实保护投资者）
- ②吸引和培育包括外国银行在内的金融机构以及金融相关服务业（建设信息网络等金融相关基础设施以及提供廉价服务、教育与供给优秀人才、向进驻企业提供减免税等优惠措施）
- ③ 努力扩大资金交易（扩大全国银行间债券市场的交易、扩大全国同业拆借市场的交易、促进企业债的发行和活跃承销业务、促进民营企业和风险企业上市以及上市相关业务的活跃（同下述（2））、创建多种投资基金（同下述（13））、创建地方证券交易所（同下述（4））
- ④其他（扩大保险市场、扩大证券交易所业务、培育当地产业、促进地方性金融机构上市、针对居民的包含金融风险在内的金融知识教育）

(2) 开拓西部地区风险企业的资金渠道

①完善民营企业的经营环境（简化审批手续和进一步放宽限制、更严格的知识产权的保护、借助促进产业聚集的产业政策创造商机、借助城市开发等综合开发事业创造商机）

②培育风险资本（促进地区性金融机构和投资者设立支持当地风险企业的风险资本、讨论对风险资本在税收方面的优惠措施、风险投资公司的投资基金在证券交易市场的上市）

③对风险企业的创业支持（促进同大学和研究所共同创业、孵化中心提供设施、信用担保机构提供信用担保、支持创业的咨询与服务等）

(3) 扩大针对西部地区的投资基金

①丰富投资基金（扩大向风险投资基金、扩大非公开发行型投资基金、扩大对西部地区企业和项目投资西部产业投资基金）

②引进并丰富资产证券化（研究资产证券化手段以及培养发行安排人、引进并扩大不动产信托投资（REIT）、引进并扩大 CLO、丰富其他资产担保证券）

(4) 在西部地区创建地方证券交易所

①讨论创建地方证券交易所的可行性，选定创建地点

②支持创建地方证券交易所的制度设计（制定地方证券交易所管理规定、确定场外市场（OTC）上市的手续、针对场外市场的系统设计、讨论关闭地方证券交易所的条件和关闭手续）

行动计划 10：PPP（公私部门合作模式）的正式展开

建议的背景

(1) 对产业基础设施的巨额投资需求

2006~2015 年期间西部产业基础建设（铁路、公路、航空、西气东输、西电东送、水利、发电）必需的投资额据预计达到约 2 万亿元，其中铁路、公路预计占据了约 1 万 2 千亿元。

(2) 扩大财政投入的困难性

今后 10 年中能预计到的巨额的产业基础设施投资需求很难通过以往的中央政府的财政投入来筹措。

(3) 根据各基础产业领域的发展需求筹集资金

产业基础设施建设的发展程度因领域不同而类型不一，各自要求最佳筹资方法。

建议的内容

就根据产业基础设施领域市场化的发展程度，引进 PPP（公私部门合作模式）。

(1) 能实现独立核算领域的 PPP 的正式展开

关于能独立核算的经营性（准经营性）项目，根据项目选择 PPP（公私部门合作模式）中最合适的方案来实施

(2) 实现投资主体和资金来源多元化的系统建设

为了正式展开 PPP，需要通过公私携手引导尽可能多的建设产业基础设施的项目主体的上场发挥。同时，政府也应该完善制度以便该项目主体从市场更容易筹集项目资金。

(3) 掌握先进的金融技术的人才、法律制度、风险管理体制的完善

培养能正式实施项目融资、资产的证券化、互换、期权、甚至是风险投资等先进的金融技术的银行，完善金融人才、法律制度、风险管理体制。

(4) 引进竞争原理和运用民间综合开发力量

今后 10 年中，通过开放市场和引入竞争机制，向产业基础建设领域引进新技术、经营手法，以加强国际竞争力，积极活用民间综合开发能力，完善产业基础。

具体实施步骤

(1) 商业化、企业化（在组织、经营改革落后的领域（城市供水、供气、下水处理、城市道路等）中引入损益表和资产负债表，进一步应用服务合同、管理合同、特许合同等）

(2) 排除垄断（进一步推进通信部门、电力部门、石油和天然气部门的拆分公司之间的竞争、在运输部门采取分区制引入竞争、签订长期特许合同将给排水和供气事业委托民间）

(3) 国有股份制公司的上市/部分出售（推进通信部门、电力部门、石油/天然气部门在国内外股票市场的上市、拆分国营铁路和股票上市）

(4) 引进民间经营手法的经营改革（通过部分出售后取得的参股的社会资本，引进民间技术和民间的经营手法）

留意事项

(1) 长期战略的必要性

(2) 确保投标的公开性、透明度

(3) 政府的承诺的必要性

## 战略 5：风险管理与信息、知识、技能的创新

行动计划 1 1：完善金融风险管理体制	
(1) 完善支持金融机构的风险管理的环境	
建议的背景	今后，应该将这些风险管理手段在各个金融机构进行落实。  同时，监督当局还应该继续为提高金融机构的风险管理的实效性来努力建设环境。
建议的内容	①先进的风险管理手段的技术转移  ②健全会计标准、财务标准  ③推进信息披露
具体实施步骤	关于建议①、②、都要立即进行讨论、实施。关于③，根据存款保险制度的建设情况等，在留意对金融体系产生的影响的同时进行实施。
留意事项	关于建议②，关键是根据表外交易的普及情况来进行完善和实施。另外，不仅仅是金融机构，根据需要也要适用于作为其业务对象的企业。
(2) 加强并扩充金融检查	
建议的背景	随着金融制度改革和金融市场化的发展，为了准确掌握金融机构的风险情况，由金融监督当局实施的检查等监管工作的必要性日益凸现。  检查当局应该根据金融机构中出现的风险变化，积极开发检查手段。而且还应该通过定期、不定期、现场、非现场检查的组合来提高风险检查的效果。关于金融检查，正如对金融机构的合规情况进行的双重检查考核中所表现出来的那样，有必要由多个检查机构进行检查。
建议的内容	①扩充检查体制(银行业监督管理委员会检查官员的大幅增员、公开金融检查手册)  ②建立多机构检查体制（除了现行的各个监督管理委员会的检查之外，实施由人民银行进行的金融检查。）
具体实施步骤	建议①、②都要立即进行讨论、实施。
留意事项	关于增加检查官员，关键是保证检查官员的素质，应该按计划来实施。 关于人民银行进行的金融检查，应该同加强人民银行的央行功能一并加以实施。
(3) 资本充足率规定的应用	

建议的背景	<p>对于资本充足率这种以风险资产为基础的标准，有人指出风险权重的单一性、授信期限的长短、授信集中的限度、担保等没有反映到风险权重中。</p> <p>信用风险权重的设定一旦失误，会对国家的产业发展带来不利影响。考虑将面向西部的贷款等资金的风险权重设定的低一些。</p>
建议的内容	<p>①资本充足率规定的应用（对于实施国际业务的银行，贯彻基于巴塞尔协议的资本充足率规定；对于仅从事国内业务的金融机构，根据地区的实际情况来设定资本充足率和资产的风险权重；配合中国经济的发展状况，对风险权重以及资本充足率等进行重新评估）</p> <p>②设定面向西部开发贷款的风险权重（在设定风险权重时对面向西部地区的贷款实施优惠）</p>
具体实施步骤	<p>关于建议①，对于实施国际业务的银行而言，已经是得到了实施。关于针对从事国内业务的金融机构的规定，对其规定的内容进行重新评估。</p> <p>关于建议②，作为中期政策，在西部开发计划中实施。</p>
留意事项	<p>在对面向西部开发的贷款的风险权重实施优惠时，关键是废除其他的直接性的融资指令。风险权重的设定还应该作为贫困对策等社会政策来加以利用。</p>
(4) 促进债权流动化	
建议的背景	<p>为提高资本充足率的有效性，丰富金融机构的风险管理手段，应该建设以债券流动化为代表的有利于实施针对分子、分母对策的制度。</p>
建议的内容	<p>关于有利于促进债权流动化的保护投资者的机制、信息披露、资产保全手段等，推进制度建设。另外，还应该完善证券流通市场。</p>
具体实施步骤	<p>立即进行讨论、实施。</p>
(5) 创立存款保险制度等	
建议的背景	<p>在金融市场化的进程中，为实现体系风险的管理，已经进入到建设用来取代政府无限责任的金融安全网的阶段。</p> <p>为避免个别金融机构的破产发展成为金融体系整体的危机，有必要建立金融行业内部的金融安全网以及政府级别的存款保险制度。在中国建设存款保险制度之前也设立金融机构之间的相互资金支援系统。</p>

建议的内容	<p>①引进西部地区资金相互支援基金（基金参加者定为在西部地区设有总部的受理存款的金融机构，会员金融机构向基金转存一定比例的存款余额，基金对于那些由于灾害等出现支付困难的会员金融机构实施资金的借贷）</p> <p>②引进存款保险制度（存款保险制度以所有受理存款的金融机构作为对象，定为全国统一的制度；作为存款保险制度，要配合保险金支付制度，完善关于破产金融机构的资金援助制度；开始研讨关于证券业投资者的保护制度、关于保险业的保险签约者的保护制度）</p>
具体实施步骤	<p>关于建议①，要立即进行讨论、实施。</p> <p>关于建议②，将存款保险制度作为中期性课题进行讨论、实施。将证券以及保险的保险制度作为中长期的课题开始探讨。</p>
留意事项	<p>创立存款保险制度意味着以政府对存款的无限责任这个一直以来作为不容置疑（隐含）的前提的金融体系管理的重大转换，可能会使对金融机构和金融制度的信任瞬间发生动摇。</p> <p>关于相互资金支援基金，可以考虑按照信用社和商业银行的行业形态为单位，以全国为对象来设立。</p>

行动计划 1 2：产业金融情报中心功能的完善	
建议的背景	<p>为了促进市场经济规则下的金融中介功能的灵活运用，资金提供方的金融机构需要更有效地积累和使用资金需求者的产业领域事业公司的企业信用信息和经营、财务信息。</p>
建议的内容	<p>(1) 目的</p> <p>为了建立使用产业领域中能广泛地统一积累、利用高可信度的企业信用信息的“企业信用信息数据库”，要建立、运营“产业金融信息中心”，加强产业金融中金融机构的贷款管理、风险管理所需的基础信息的完善和应用。</p> <p>在中期，将构建起来的企业信用信息数据库的信息，加工成更有普遍利用价值的“企业信息数据库”后，扩大使用者和应用范围，促进各类产业金融协调性服务的形成与发展，搞活产业资金循环。</p> <p>(2) 实施主体</p> <p>西部地区中，在广域的板块圈内作为中枢存在的大城市中，金融机构共同设立、运营作为限定地区行的企业信用信息数据库运用公司的产业金融信息中心。</p> <p>该中心依据会员企业的各金融机构以及地方政府的出资，作为独立企业成立，通过在登记和使用企业信用信息之际收取手续费，来实现自立运营</p> <p>在产业领域中，承担着政策性金融功能的国家开发银行和产业金融领域中具有长期融资经验的中国工商银行等国有商业银行作为实施母体，全国性商业银行以及地区金融机构作为会员参与。</p> <p>并且，依靠成立之初的出资，形成地方政府和地方商工会议所（工商联）协办的体制。</p>

(3) 信息中心的功能

要求产业金融信息中心应具有的功能是将符合融资和票据结算等交易内容的产业领域事业公司的企业信用信息进行收集、积累、管理，并提供给会员的金融机构，作为决定授信以及融资签约后交易管理所需的参考资料。

对于使用方的金融机构而言，不仅是本行拥有的企业信用信息，还能够利用第三方机构登记的广泛的、高可信度的信用信息，能作出更合适的授信决定。

对事业公司而言，将本公司的信用信息注册到第三方机构，公开高可信度的信息，可以加强信用度和确保有利的融资条件。

具体实施步骤

步骤 1：实施主体的详细研究

步骤 2：设计企业信用信息数据库的内容、运用方针

步骤 3：西部大城市中成立、运用产业金融信息中心

步骤 4：各大城市的产业金融信息中心的联网和效率化

步骤 5：企业信用信息的加工和信息追加，促进产业金融协调化服务

留意事项

(1) 深入宣传利用产业金融信息中心的意义

(2) 严格保护个人信息以及其他应该保密的企业信用信息

(3) 促进以中小企业为首的多元化的事业公司的信息注册和利用

(4) 产业金融协调化服务相关的制度环境的完善

行动计划 1 3：金融统计的完善和经济模型的应用

建议的背景

作为中央银行的人民银行担负货币政策、宏观经济调控、金融市场的稳定、金融形势的稳定等金融政策上的职责。金融政策的制定和实施由总行来进行，地方分行为支持总行的上述工作，对各地区的经济、金融动向进行调查。

跨省行政区的经济活动和资金移动不断活跃。为此，以往的将地方分行的信息汇总到中央再在总行确定金融政策对地方进行政策的指示的做法，难以及时灵活地应对形势的发展。

建议的内容	<p>目的 为了使把握西部地区的资金需求，支持稳定资金供给的科学合理的金融政策的顺利实施，要提高地区的金融统计、数据收集、分析能力。</p> <p>负责部门 中国人民银行</p>
具体实施步骤	<p>(1) 地方的金融统计、金融数据的细化 为了能为西部开发保持开发资金上的稳定供求，应该进一步加强西部的金融统计和数据掌握能力。通过正确掌握支持西部开发的资金供求状况，才能有的放矢采取合适的金融政策。</p> <p>定期地按地区编制金融统计，对于制定促进以西部开发为代表的适应各地区特点的开发工作的金融政策非常有效。应该收集同现有资料能够互补的资料，将有关资金流量的数据精确化，特别是准确把握同域外之间的资金移动状况。</p> <p>(2) 扩充面向西部开发金融的经济模型 为有效实施支持区域开发的金融政策，应该准确预测出短期、中长期的经济预测以及金融政策变更对区域经济的冲击。通过利用该模型，可以测定财政、税收政策、产业政策、地区开发政策等经济政策对实体经济所产生的效果。</p> <p>今后，希望能通过在一般均衡模型的框架内扩充动态模型，了解可以生成外生性实物经济冲击<sup>20</sup>的经济政策对经济的短期影响在中期的收敛过程。这在中国经济中出现实物经济冲击的情况下，在采取合适的经济、金融政策上将会非常有效。</p> <p>(3) 培育实施金融动向的调查、分析的人才 为了实施上述的金融统计的收集、分析的扩充，应该在金融统计、经济模型、金融动向分析等方面培育人才。</p>

行动计划 1 4：培养地方金融人才	
建议的背景	<p>(1) 地方中小金融机构培养人才的必要性 在西部地区，虽然顾客的借款需求较高，但是却处于难以得到融资的状况之下。其中对于中小企业和农户而言，这种倾向特别显著。作为其中的一个主要理由，可以举出金融机构的贷款审查、债权管理能力上的不足。并且为了今后能提高农村信用社在农业融资的作用和地位，要求融资负责人提高自身关于农业融资的知识和技术经验。</p> <p>(2) 中小企业、地方政府缺乏金融人才 中小企业难以从金融机构的贷款的一个原因在于中小企业的财务管理和编写财务报表的能力不够。中小企业中也缺乏具备金融、财务的知识和技术经验的负责财务的人才。另外，地方政府也欠缺支持区域开发的有关金融的知识和技术经验。</p>

<sup>20</sup> 译者注：real shock



<p>建议的内容</p>	<p>目的 通过上述措施，提升地区上的中小金融机构的金融服务水平，改善企业筹资环境，激发区域经济的活力。</p> <p>(1) 健全支持金融人才培养的制度、组织体系 引进支持中国金融人才培养的资格认定制度，建立金融人才教育培训网，充实面向中小金融机构的教育培养计划。</p> <p>(2) 扩充西部地区中小金融机构的教育培训制度 提高对培养中小金融机构（城市商业银行、农村商业银行、农村合作银行、农村信用社等）人才重要性的认识，促进中小金融机构的人才教育、培训的充实。</p> <p>(3) 培养西部地区的中小企业、地方政府的金融人才 在中小企业和地方政府中培养财务负责人，力求培养能成为制定项目规划以及从金融机构筹资的首席财务官（CFO）的人才。</p> <p>负责部门 银行业监督管理委员会、中国人民银行、银行业协会、中国金融教育发展基金会</p>
<p>具体实施步骤</p>	<p>(1) 引入金融业相关资格制度 引入资格制度有以下优点，①在整个行业统一人才评估标准、②对中小金融机构而言可以降低人才教育成本、③培育教育进修服务产业。</p> <p>(2) 建立西部地区的金融人才教育培训网络</p> <p>①设立地方金融培训中心 对于中小金融机构而言，自己设立培训中心成本过大，而且在开发培训课程的能力上也受限制。因此，我们建议以针对中小金融机构提供教育培训为目的，在各地方设立发挥培养当地金融人才核心作用的“地方金融培训中心”。根据各地方的实际情况，地方银行协会、农村信用联社或者教育培训机构牵头设立“地方金融培训中心”。</p> <p>②设立中央金融培训中心 在中央设立以统一管理、支援“地方金融培训中心”为目的的“中央金融培训中心”。作为其主要功能，我们设想为：从金融业整体动向上掌握教育培训的需求、编制标准的教育培训课程培养计划、同国外机构的交流和收集信息、向地方金融培训中心提供信息、同金融领域的主要培训机构、公司的交流、向金融相关的政府机构陈述意见等。</p> <p>(3) 扩充面向中小金融机构的教育培训计划 ①开发、实施适应金融市场化发展的教育培训计划、②开发、实施农业融资、中小企业融资的教育培训计划、③实施远程教育。</p> <p>(4) 扩充西部地区的中小金融机构的教育培训制度 商业银行或者农村信用社为了能够聚集现代经营管理所要求的优秀的管理者、专家和其候补人员，必须要改正人事制度，同时引入人才培养制度。</p>

从以上角度出发，银监会、地方银行协会、农村信用社联合社等要鼓励针对中小金融机构的人事制度创新、借助人力资源开发提高金融服务水平和效率。

(5) 培养西部地区的中小企业、地方政府的金融人才  
为了拓展支持西部开发的金融渠道，要求引入新的金融技术、加强风险管理。但是，作为西部地区的资金需求者的地方政府和企业关于新金融手段的知识和经验还较为欠缺。而且，在中小企业中了解关于金融、财务的知识、技能的负责财务的人才缺乏。为了消除这些情况，上述的地方金融培训中心实施以中小企业和地方政府为对象的金融人才培养。

## 20. 关于开发、金融制度改革的法律制度建设的行动计划

<p>20—1 制定《区域开发基本法（暂称）》和《西部地区开发条例（暂称）》</p>
<p><b>建议的背景</b> 没有关于西部大开发政策的适用法律，而且那些规定西部大开发战略的行政法规也均是通过发布规范性文件来下达实施的。为了在确保透明性的同时保持连续稳定地实施作为重要国家政策的西部开发，必须要尽快建立一个稳定的法律基础。</p>
<p><b>建议的内容</b> 通过制定《区域开发基本法》，不仅仅是“西部开发”“振兴东北”“中部崛起”等以广域地区为对象的区域开发，对于那些以较小范围的地区为对象的开发，若作为国家级政策进行采用时，这样也等于准备了一个法律基础。 ①为了形成区域开发的相关法制的基础，要首先制定包含下列项目的《区域开发基本法（暂称）》，规定开发政策的制定、决策过程以及实施方法的一般原则。 ②通过制定《区域开发基本法》，依据《立法法》所要求的法律体系，可以适时制定、实施特定地区的区域开发政策。 ③各领域、各省的更详细具体的政策可以通过部委规章以及地方性法规进行规定。</p>
<p><b>建议的实施</b> 主管部门：国家发展改革委员会、区域开发的相关部委 实施时期：中期</p>
<p>20—2 重估现行的西部开发的相关法规以及理顺法律体系</p>
<p><b>建议的背景</b> 没有关于西部大开发政策的适用法律，而且那些规定西部大开发战略的行政法规也均是通过发布规范性文件来下达实施的。为了在确保透明性的同时保持连续稳定地实施作为重要国家政策的西部开发，必须要尽快建立一个稳定的法律基础。</p>
<p><b>建议的内容</b> 进行关于西部开发的法律、行政法规、地方性法规的梳理工作，通过对它们的修改、失效、整合来建立关于西部大开发战略的实现整合的稳固的法律体系。 ①关于工业、农业、水利、投资、旅行、教育、科学、高科技产业振兴的专项法（行政法规、部委规章）实施补充、修改、修正。 ②制定有利于实现放宽市场准入限制、废除对民营经济的差别待遇、促进非公经济的发展、促进各种所有制经济的发展的新法规。 ③在国务院法制机构下，召集同《西部地区开发条例》的规定相关的各部委以及西部地区的各省、自治区的法制负责人，设立工作组，从新条例制定开始，立即开始构建新的综合性法律体系。</p>
<p><b>建议的实施</b> 主管部门：国务院法制机构、有关的各部委以及西部地区的各省、市、自治区的法制负责人 实施时期：中期</p>
<p>20—3 制定《政策性金融机构基本法（暂称）》</p>
<p><b>建议的背景</b> 有人指出西部地区的政策性金融走向商业化，所发挥的国家政策性扶持的作用正在开始弱化。为了使政策性银行承担原本的政策性金融业务，关键应该通过法律来规定政策性银行，实现政策性金融业务的改善和发展。</p>
<p><b>建议的内容</b> 通过制定《政策性金融机构基本法》，建立政策性银行的法律基础，加快政策性银行、制度金融机构、地区性开发金融机构、开发基金等的设立、以及实现运作的透明化和规范化等效果。</p>

<p>建议的实施 主管部门：中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、财政部、国家发展改革委员会 实施时期：中期</p>
<p>20-4 根据《政策性金融机构基本法》完善各项条例</p> <p>建议的背景 在出台了《政策性金融机构基本法》的情况下，可能会出现同有关设立现有政策性银行的国务院通知的内容不一致的情况。同时根据今后政策面上的选择，例如在成立地区性开发金融机构时，关于其设立、运作等，应该依据《政策性金融机构基本法》迅速制定各项条例。</p> <p>建议的内容 ①对于现有的政策性银行，制定规定业务领域、资金来源、贷款、预算、内部审计、汇报等内容的条例。 ②在设立新政策性金融机构时，制定规定业务领域、资金来源、贷款、预算、内部审计、汇报等内容的条例。</p> <p>建议的实施 主管部门：中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、财政部、国家发展改革委员会、有关的省政府、政策性银行 实施时期：中期</p>
<p>20-5 支持地区性银行振兴的法律制度建设</p> <p>建议的背景 形势要求培育并振兴紧密联系当地的金融机构，特别是在支持区域开发的金融领域，地区性金融机构所发挥的作用巨大，对其充实也变得非常重要。</p> <p>建议的内容 为了方便设立地方性商业银行，在对最低注册资本和资本充足率进行重估的同时，制定包含更严格的检查体制和履行向大众公开财务信息义务内容的《地方性商业银行振兴法（暂称）》，为振兴地区性中小银行的政策提供法律基础。</p> <p>建议的实施 主管部门：中国人民银行、中国银行业监督管理委员会 实施：中期</p>
<p>20-6 支持地方债券发行的法制建设</p> <p>建议的背景 为支持地方债券的发行，应该修改法律或制定有关地方债券发行的行政法规。</p> <p>建议的内容 ①修改《预算法》第28条第2项的规定，修改禁止地方政府发行债券的原则。 ②修改《担保法》第8条规定，实现国务院认可下的对地方政府的地方政府债券的担保行为。 ③在修改上述法律的基础上，进一步由国务院制定包含地方政府债的发行手续、发行与偿还方式、评级制度、汇报义务等项目的《地方政府债券条例》。</p> <p>建议的实施 主管部门：财政部、国家发展改革委员会、直辖市和省政府 实施：中期</p>

20-7 监督、管理地方政府债务情况的法制
<p>建议的背景 在地方政府可以发行债券时，对于地方政府的债务状况，要求进行严密慎重的管理。</p>
<p>建议的内容 制定《地方政府债务管理法（暂称）》，关于地方政府的债务（含外债），规定切实有效的监督指标、评估制度、汇报制度，加强监管。</p>
<p>建议的实施 主管部门：财政部、国家发展改革委员会、直辖市和省政府 实施：中期</p>
20-8 支持实现 PPP（公私部门合作模式）的法制建设
<p>建议的背景 为对 PPP 的融资，要求健全有关复杂的权力义务关系的调整、各类担保制度的健全、项目资产的担保、优先/次级条件的处理、破产等方面的法律制度。</p>
<p>建议的内容 ①制定《物权法》 ②制定《民事（财产）保全法》、《民事执行法》（对民事诉讼法的规定进行再讨论和再整理，制定独立的《民事保全法》和《民事执行法》或《民事保全执行法》。）</p>
<p>建议的实施 主管部门：国务院法制委员会 实施：短期~中期</p>
20-9 支持金融风险管理体系完善的法律基础建设
<p>建议的背景 在完善金融风险管理体系时，关键是建设防范法律风险（对规定金融交易者间的权力、义务的合同进行保护）和信用风险（坏账风险）的法律制度。</p>
<p>建议的内容 ①制定《物权法》 ②制定《民事（财产）保全法》、《民事执行法》（对民事诉讼法的规定进行再讨论和再整理，制定独立的《民事保全法》和《民事执行法》或《民事保全执行法》。） ③修正《破产法》（整合《公司法》、《民法通则》中所包含的关于企业破产的条款，并且将其合并并在现存的仅适用于全民所有制企业破产的《破产法》。）</p>
<p>建议的实施 主管部门：国务院法制委员会、中国人民银行 实施：短期~中期</p>

附属资料

## 中国西部开发金融制度改革调查 有关人员名单

中国

### 运营委员会成员名单

中国人民银行 研究局 局长	唐 旭
国务院西部地区开发领导小组办公室 综合规划组组长	杜 平
财政部	杜 炎
国家开发银行 业务发展局局长	傅瑾诚

### 项目中方参加人员名单

中国人民银行 行长助理	易 纲
中国人民银行 研究局 局长	唐 旭
中国人民银行 研究局 副局长	张 涛
中国人民银行 研究局 处长	刘 萍
中国人民银行 研究局 副处长	梁 冰
中国人民银行 研究局 副研究员	宋小梅
中国人民银行 研究局	邱海洋
中国人民银行 研究局	张韶华
中国人民银行 研究局	王学军
中国人民银行 研究局	汪澄清
中国人民银行 研究局	武旭川

中国人民银行 沈阳分行金融研究处	李立君
中国人民银行 沈阳分行金融研究处	张 敖
中国人民银行 西安分行金融研究处	孙天椅
中国人民银行 西安分行金融研究处	王 倩
中国人民银行 重庆营业管理部金融研究处	李木祥
中国人民银行 重庆营业管理部金融研究处	袁 卫
中国人民银行 兰州中心支行金融研究处	冯宗敬
中国人民银行 兰州中心支行金融研究处	郭常民
中国人民银行 兰州中心支行金融研究处	魏长江
中国人民银行 贵阳中心支行金融研究处	孙 涌
中国人民银行 贵阳中心支行金融研究处	项 明
中国人民银行 榆林中心支行	张 军
中国人民银行 榆林中心支行	王崇杰
中国人民银行 定西中心支行	陈爱玉

## 日本

### 国内支援委员会成员名单

委员长（九州国际大学 教授）

平田 昌弘

委员（日本政策投资银行 国际・协力部长）

小山 昌久

### 調査团成员名单

团长 / 宏观政策

长濑 要石

副团长 / 开发金融政策

三岛 一夫

技术转移 1（开发金融政策）

龟谷 祥治

技术转移 1（开发金融政策）

入泽 稔

开发金融制度

七条 元一

技术转移 2（开发金融制度）

桥山 礼治郎

法律制度

松井 洋一

财政 / 税制

朱 炎

产业重组 1

岩濑 信久

产业重组 2

末武 透

贫困对策/小额信贷

石渡 文子

技术转移 3(小额信贷)

国泽 利奈子

农业振兴

石原 淑子

产业基础设施建设

足立 圭司

投资促进

柘植 裕人

经济模式构筑

阿部 一知

金融风险管理

坟崎 敏之

业务调整

岩名 葵