

第3章 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¹的形式来设想其中的中国西部地区将取得怎样的发展。本次调查将根据经济模型的开发阶段，对模型进行技术性改良的同时，设想了情景规划并探讨了模型预测的合理性。在本章中，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的开发工作所得出的各个地区的发展情景规划。另外，关于经济模型的技术性说明可以参见《技术报告篇》。

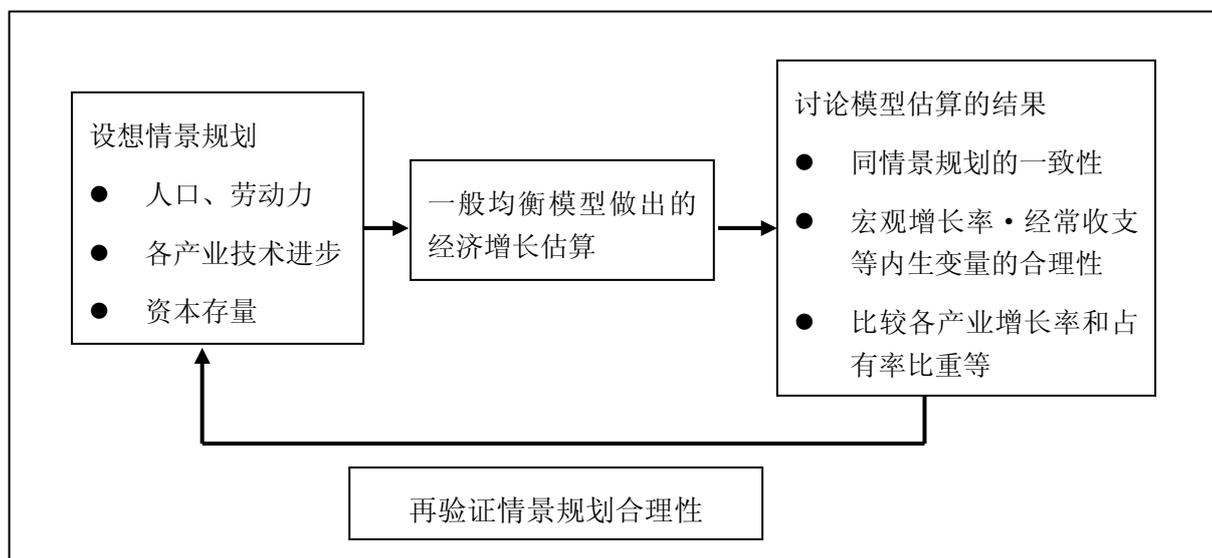
3.1 经济发展的情景规划

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）。这里进行的宏观经济、产业的中期情景规划预测是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。

图3-1 各产业宏观经济模型的估算方法（概念图）



这里使用的手法是所谓的“情景规划手法”。通过将各个情景规划所展示的前提作为外生变量的变化提供给各产业宏观经济模型、然后观察内生变量的变化，来设想具备一致性的经济整体的景象。当获得的内生变量（通过模拟得到的整体景象）同情景规划

¹ 译者注：consistency

的目标不一致时，则采取重估外生变量进行重新模拟的方法。因为有众多的要素同预测未来经济有关，所以仅凭借单纯的模型计算无法得到合理的情景，因此由 OECD 和世界银行等机构开发应用了该手法。

另外，所使用的各产业宏观经济模型都是一般均衡型的实物模型，其结构是通过比较起点和终点来估算长期性影响²。具体而言，是采用在美国普渡大学³的 GTAP（Global Trade Analysis Project）中开发提供的国际一般均衡模型和数据库。关于 GTAP 数据库的更新等内容，可以参见本章的附属资料 1。

从使用一般均衡模型的模拟结果中获得的增长率等忽略了经济遵循动态性增长路线的经年变化，是整个期间的平均值，而且难以估算出短期性景气循环和财政金融政策的效果。另外，在一般均衡模型中，当起点和终点是景气循环的峰值和波谷时，或者由于经济政策表现出较大的不平衡时，会存在估算值不正确的可能。尽管有上述的限制，但目前为止，它仍然是为数不多的能按产业模拟长期宏观经济的国际模型，在处理像经济开发这类实物经济的领域中，最适合使用这类一般均衡型的模型。

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。另外，到 2005 年上半年为止，由于已经知道实际数值，所以讲 2001 年~2010 年的模拟分为两个时期。前半期的 2001 年~2005 年（十五计划时期）的增长率根据实际数值的预测基本确定。因此，2001 年~2010 年的发展情景规划将主要受到后半期的 2006 年~2010 年（十一五规划时期）的设想的左右。

(2) 十一五计划期间的宏观增长基本情景规划

在十五计划期间（2001~2005 年），根据世界银行的最新报告（China Quarterly Update April 2005），中国的实际经济增长率继 2003 年的 9.3%（实际值）之后，预计 2004 年为 9.5%（预估值），2005 年为 9.3%。经济增长持续高于十五计划中的前提的 7%，十五计划期间取得了平均 8.6% 的增长。但是，关于如此的高增长是否还会继续的问题，有人持怀疑态度表示增长的性质是依靠外需和不甚高效的设备投资来维持的、以及会受到人民币升值预期等方面的影响。

关于 2006 年以后的十一五规划时期，从十五计划的成功实绩来加以推测的话，首先，应该可以认为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。因此，若直接投资的积累和国内产业结构调整进行顺利的话，2005~2010 年期间应该可以略超过十五计划时期的 7% 的经济增长率目标，实现的 7.5% 左右的年平均增长率⁴。结果是中国经济在 2001~2010 期间实现了年平均 8.1% 的增长。“基本情景规划”的前提是这类供给能力（潜在 GDP）的增长不仅仅是在

² 译者注：impact。

³ 译者注：Purdue University

⁴ 十一五规划时期的增长率会略有下降，前提是到 2005 年为止的现实增长率高于潜在增长率。

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⁵。为此，另一个前提是中国的重要贸易伙伴国的美国、日本、欧洲都要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。

而且，关于政策实施而言，在基本情景规划中，其前提是中国在加盟 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 WTO 加盟时的承诺，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。另一方面，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。

对此，在“悲观的情景规划”中，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。在“乐观的情景规划”中，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) 十二五规划期间的宏观增长基本情景规划

2011~2015 年期间的十二五规划时期的增长预测因为是以今后 10 年的长期时间作为对象，所以不确定性较大。十一五规划期间的情景规划中，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，由于人口的老齡化开始正式显现，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，在总需求方面，增长的主角从外需开始转向内需。从国际关系上来看，也很难设想会出现像十一五规划时期那样的出口高增长。

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

⁵ 其结果是中国政府首脑关于 2010 年前人均收入倍增的发言会提前实现。

(4) 基于情景规划进行模拟的前提

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，2001~2005年的年平均增长为0.65%，虽然显示出生率有所下降，但该增长趋势基本上可以持续到2015年。因此设想2001~2005年整个期间为年平均0.6%的增长。另外，联合国的World Population Prospects中也作了同此基本相等的预测。

关于劳动力增加，设想同2000~2003年生产年龄人口的增加基本相同的年平均增加0.9%的倾向持续到2010年，将2001~2010年的年平均增长定为0.9%。但是，在2010年以后，由于人口老龄化开始，生产年龄人口的增长率趋缓，设想劳动力的增加在2011~2015年期间下降到年平均0.6%左右。

作为经济发展核心的技术进步率，在观察最近的倾向的同时，将按各产业部门分别作出假设。在1997~2003年期间，中国的经济增长率为年平均7.8%，全要素生产率以年平均2.7%左右增加。各产业中，第一产业、第二产业、第三产业的增长率分别为2.8%、9.5%、8.0%，全要素生产率分别为0.2%、4.3%、1.4%，存在较大差异。2001年以后，由于直接投资带来的外国技术引进，技术进步在第二产业中加快发展。2001~2003年中，经济增长率为年平均8.8%，全要素生产率则快速增加到了年增长0.6%左右的3.3%。

作为根据到2010年为止的基本情景规划得出的模型冲击⁶，除了没有直接投资所带来的引进外国技术等情况下的“内生性”倾向⁷的技术进步之外，通过以下的区分，还设想了将截至到2010年的外国技术引进等要素综合在内的技术进步。

首先，借助包括西部地区的农村地区的提高生产率政策（投资和价格政策等），农业部门每年都出现年率1.5%左右的技术进步。这是政策上的假设。在矿业中，将可以期待实现资源开发的石油假设为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（MVH）为年平均8%、其他运输机械为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（FIN）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。

将上述的基本情景规划的中国的前提汇总为表3-2，外国经济的设想表示为表3-3。另外虽然在这里没有进行计算，但在悲观情景规划中，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

⁶ 译者注：模型外生变量的变化对模型的影响。

⁷ 即便是没有直接引进新技术的产业，由于国有企业和农村中削减过剩劳动力所带来的生产率提高的效果和劳动质量的提高，将带动全要素生产率的上升。

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。

表3-2 模型外生变量的前提（中国）

（单位：年平均%）

		基本情景规划	
		2001-2010	2011-2015
人口		0.7	0.7
劳动力		0.9	0.6
全要素生产率增长率	1. 粮食类(GRN)	1.5	3.0
	2. 蔬菜水果(V_F)	1.5	3.0
	3. 畜产(M_D)	1.5	3.0
	4. 其他农业(AGR)	1.5	3.0
	5. 煤炭(COA)	2.2	2.5
	6. 石油(OIL)	4.2	4.0
	7. 天然气(MGS)	2.2	4.0
	8. 其他矿业(MIN)	2.2	3.0
	9. 加工食品(PFD)	4.0	4.0
	10. 纺织品(TXT)	4.0	4.0
	11. 服装(WAP)	4.0	4.0
	12. 化工(CHM)	4.5	4.5
	13. 金属(MTL)	4.5	4.5
	14. 汽车(MVH)	8.0	8.0
	15. 其他运输机械(TRN)	7.0	7.0
	16. 电器机械(ELE)	4.0	6.0
	17. 一般机械(OME)	4.0	6.0
	18. 其他制造业(OMF)	4.0	6.0
	19. 电力供给(ELY)	2.0	4.0
	20. 煤气制造(GAS)	2.0	4.0
	21. 自来水(WAR)	1.8	4.0
	22. 工程建设(CNS)	4.8	8.0
	23. 商业(TRD)	2.8	4.0
	24. 海运(WTP)	1.3	4.0
	25. 航空运输(ATP)	2.3	4.0
	26. 其他运输(OTP)	1.3	4.0
	27. 通信(CMN)	5.8	7.0
	28. 金融(FIN)	7.8	8.0
	29. 办公机构服务(OSP)	2.8	4.0
	30. 政府服务(OSG)	0.8	2.0
	31. 住宅(DWL)	1.8	4.0

表3-3 外生变量的前提（外国、地区）

（单位：年平均%）

外国、地区的前提条件	2001~2015年的设想值		经济增长率实际值 (2001~2003年)
	劳动力增加率	劳动力增加率	
日本	-0.1	1.0	0.8
韩国	1.1	2.7	4.7
中国香港	0.9	0.0	1.4
中国台湾省	1.1	0.0	1.2
ASEAN5	2.0	1.5	2.8
NAFTA	1.1	0.5	1.3
EU15	0.3	0.7	2.3
其他国家地区	1.9	1.3	3.5

来源：调查团预测

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。如上节所表述的那样，在所得到的内生变量同情景规划不一致的情况下，将采取重估外生变量、进行重新模拟的方法。另外，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。

模拟的结果显示在表 3-4 中。同基本情景规划相一致的经济增长率在 2001~2010 年间为 8.2%（年平均，下同）。在该增长率得到实现时，在十一五规划时期（2006~2010 年）为 7.5% 的增长率。根据模型的定式，资本存量和实际投资的增长率相同为 9.3% 的增长。在十二五计划时期（2011~2015 年）中，根据经济增长率表现出若干的减缓的设想，为 6.5%。今后 10 年期间的经济增长可以说同现在一样，依然是实际年增长率为 10% 左右的出口主导型。另外作为 2004 年的实际值反映了过热倾向的经济增长，投资的 GDP 比重为 45%、出口的 GDP 比重为 40%，均处于较高的水平。在模拟结果中显示，2010 年的投资比重将下降为 30%，在景气过热得到收敛的情况下，出口的 GDP 比重维持较高的增长，在 2010 年时为 42%，依然表现出是带动经济增长的主要力量。

尽管在十二五计划时期仍然设想加工组装型产业和服务产业会有较高的技术进步率，但是仍然出现了经济增长率的减缓。这其中的原因可以看作是产品出口地的世界各国的进口增长存在极限、劳动力增加的减缓以及在 2010 年中所看到的那样中国国内的资本积累的发展使以往靠经济增长吸引外国投资的机制减弱等。这种减少是同内生性增长理论的条件收敛假说相一致的。

出口主导型增长会持续的基本情景规划另一方面也说明在未来若不能保证国外市场的话，中国经济的高速增长将难以维系，世界的自由贸易对中国而言具有非常重要的意义。因此，作为基本情景规划的重要条件，可以列举出回避同出口地的贸易伙伴国的贸易摩擦。

表3-4 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

(2) 模型所展示的 2015 年的中国产业

接下来, 我们观察各个产业的话, 在基本情景规划中虽然表现为各部门之间保持平衡的增长, 但我们以现实的信息为基础在产业之间的技术进步率上设置了差距。另外, 由于同外国的贸易结构、商品服务的产业投入产出结构和收入弹性等原因, 产业之间的增长率中将出现差距。2001~2010年、2011~2015年间的各产业经济的产出增长率以及2010年、2015年的产业比重如下表所示。从各个产业来看, 整体上增长率显示出下降趋势, 但是主要产业取得较高增长, 可以说会持续同情景规划中所设想的一样的经济增长。

表3-5 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

	增长率 (%)		比重 (%)		
	2001-2010	2011-2015	2001 年	2010 年	2015 年
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. 办公机构服务(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 西部地区的经济和产业框架

在本节中，将把上节中探讨的宏观经济按地区划分，来描绘截止到 2015 年的中国西部地区的经济 and 产业的框架。为此，决定采用将中国划分为数个地区的区域经济模型。

3.2.1 区域模型的结构和模拟方法

(1) 中国的区域经济模型的状况和多个地区产业投入产出表

作为将中国进行地区划分的区域经济模型，存在着多个由政府机构、公共研究机构、大学等开发的模型。但是，像本项目这样要探讨同西部地区开发情景规划具有一致性，就至少需要综合了多个产业部门，容纳了地区投入产出的模型。为此，必须要把多地区产业投入产出表利用到模型中去。作为这类模型，关于中国的多地区产业投入产出表，得到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）。

目前，中国几乎所有的区域经济研究都使用地区产业投入产出模型来进行。将这种投入产出表作为基础，开发一般均衡型或是宏观模型型的模型较为理想，但是，中国的地区宏观数据非常有限，开发这类模型非常困难。为此，可以说不存在能具备一定程度的精度的可以进行估算工作的地区投入产出模型。而且，因为中国的国内市场之间的竞争还处于不完全的状态，所以是否可以在中国的地区模型中全面适用一般均衡型的设计规格还存在问题。

本次调查的开发区域模型的目的是在获得关于西部地区的经济/产业的开发、发展的具备一致性的情景规划的同时、还要估算用来保证这种经济开发的资金需求。为了这个目的，要能获得具有一致性的西部地区的人口、收入水平、各产业的产出等指标，所以本次调查中，决定在基本使用目前的地区产业投入产出模型的同时，通过人口等其他途径的经济分析来进行补充。在这里同宏观经济一样，也采用情景规划的手法。

这里所使用的多地区产业投入产出模型的地区和部门均整理在附属资料 2 中。其特点是将中国全境分成 8 个地区，来估算和记录地区间的交易。而且其优势在于可以按产业推算某个地区的发展对其他地区的影响。这里，根据各产业宏观经济模型分类，收集数据库中的 30 个产业部门，确定为 20 个产业部门（参见附属资料 1 表 1）。另外，关于地区，将西部地区分为西北地区（内蒙古、陕西、宁夏、甘肃、青海、新疆）和

西南地区（四川、重庆、云南、贵州、广西、西藏）。

(2) 模拟的方法

本次调查通过各产业宏观经济模型，得到了截至到 2015 年的全国性的实际收入、各需求项目的支出、各产业产值和增加值、人口/劳动力等具备同基本情景规划一致性的经济指标。区域经济模型发挥了将这些全国性的经济指标分配到各个地区的作用。届时，应该设想与全国模型同样的基本情景规划。在使用地区产业投入产出模型时，最简便的办法是对各地区各商品各需求项目的最终需求（最终需求矩阵 F）和各地区各商品出口、进口矩阵（出口矩阵 LE 和进口矩阵 LM）施加基于基本情景规划的影响，获得通过产业投入产出模型的模拟得出的内生变量（各地区各产业的实际产出额）的变化。关于模拟方法的技术性说明可以参照附属资料 3 以及《技术报告》。

对于验证模拟结果同情景规划的一致性的问题，将通过观察、对照作为内生变量的实际产出额的变化率是否同情景规划所描述的各个地区的经济以及产业发展的情景相一致的做法来实施。当发现不一致时，必须要变更作为前提的外生变量的影响、重新进行模拟工作，直到得到一致性的结果为止。另外，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

(1) 西部地区经济的近来变化

为了预测遵循基本情景规划的西部地区的各产业实际产出额的增长，首先要将中国宏观经济（全国值）的各产业的需求和出口等的增长按地区进行划分。但是，这些变量的变动并不是在中国全国都平均的，而是会根据地区的不同存在较大的差异。因此，我们决定首先以西部地区为中心，观察近来的中国各地区的各项变量的变化。首先，关于最重要的 GDP，我们根据产业投入产出模型的地区分类进行整理的情况如表 3-6 所示。

表3-6 西部地区的GDP份额和实际经济增长率（实际值）

（单位：%）

年	名目 GDP 份额				实际经济增长率			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
西部	16.03	16.14	15.89	15.87	8.84	10.18	11.33	12.82
西北	4.93	5.04	5.09	5.14	9.61	10.62	12.69	14.37
西南	11.10	11.10	10.79	10.73	8.50	9.99	10.72	12.12
东北	10.08	9.82	9.68	9.39	9.16	10.09	10.83	12.32
京津	4.44	4.53	4.57	4.47	11.55	11.26	12.33	14.23
北部沿海	14.24	14.36	14.59	15.04	9.55	10.83	12.96	14.29
中部沿海	20.12	20.53	21.00	21.14	10.29	11.72	13.44	14.43
南部沿海	14.65	14.66	14.59	14.18	9.41	11.05	13.43	13.50
中部	20.42	19.95	19.69	19.90	8.86	9.51	10.51	12.68
全国合计	100.00	100.00	100.00	100.00	9.47	10.61	12.13	13.45
全国增长率（参考）	--	--	--	--	7.5	8.3	9.5	9.5

来源：调查团根据中国统计年鉴、中国统计摘要推算。

（注）地区的分类参照附属资料 2 的附图 1。

在各地中间，名目上的比重恒常性增长的是西北、北部沿海、中部沿海⁸。这些地区的实际 GDP 增长率高于全国 0.6~1.0%左右。但反过来，西南、东北、中部的名目上的比重处于恒常性下降。这些地区的实际 GDP 增长率低于全国 0.7~1.3%左右。西部地区合计的实际 GDP 增长率较全国低 0.6%，名义 GDP 虽在 2004 年基本停止下滑，但是从 2002 年以后，还是处于下降趋势。人均 GDP 同其他地区相比也较低（2002 年时为全国平均的 60%左右）。而且，西部地区的人口增长率以农村人口多的西南部地区为中心处于较高水平，同其他地区的差距处于扩大的倾向之中。

另外，如表中所表明的那样，全国统计的 GDP 增长率比各省、市 GDP 增长率的合计大约小 2~4%左右。这显示各省、市的 GDP 增长率是被高估的。在把全国的增长率按地区划分时，应该调整误差部分。而且特别是沿海地区的 GDP 也存在着混入了中间投入部分导致的高估的可能性。

从产业结构上看，西部地区的第一产业的比重较大，第二产业的份额较小。2003 年的全国统计中，第一产业、第二产业、第三产业的比重分别为 13%、49%、38%，西部地区中则分别为 19%、43%、38%。作为经济增长的主要原因的技术进步的机会在以制造业为中心的第二产业中居多。特别是随引进外资而来的投资所引发的技术引进是以制造业为中心的，所以这种产业结构不利于可持续的经济增长。

另一方面，关于由国家预算实施的基础设施投资，西部地区得到的优厚的待遇（Wang and Wei(2004)）。但是，社会投资并没有积极地投向西部地区。出口、直接投资利用额所占的全国份额在 2002 年时仅为 3~4%，处于非常低的水平。但是，重庆等城市中已直接投资为中心的加工组装型制造业取得了较大发展，也给我们提示了今后的西部地区的发展形态。

(2) 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⁹。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。

⁸ 在西北地区的 GDP 的增加中，内蒙古自治区的较高实际增长率贡献较大。

⁹ 2003 年，西部地区的人口增加率同东部和中部相比，各高出 0.25%、0.05%左右。

表 3-7 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 3-8 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

该估算值反映了地区间的产业投入产出结构和各项支出的增长率差距。另外对模型的外生影响是粗略地按照西部、东部、中部的 3 地的划分来提供的。这类模拟可以说展示了经济增长的基本情景规划的概数，也大体上展示了今后 10 年期间的各地区的产业情景。

3.3 西部地区的人口和生活的框架

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。另一方面，2003 年时的人口的出生率较高为 12.4%，死亡率为仅略高于全国平均的 6.5%，所以人口自然增长率高于东部和中部为 5.84%。特别是和东部地区的差距以百分比计算为 0.3%。这是由于西部地区的农村人口比例高，计划生育政策实施不彻底的影响。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。但是，由于真正的老龄化要在 2015 年以后出现，所以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。

附属资料 1：GTAP 数据库的更新

GTAP 数据库在 2005 年 5 月发布了新版的第 6.0 版（Version 6.0）的正式版。我们根据通过暂时发布的第 6 版的测试版（Version6-beta）来进行了调查第一年度的工作，在第二年度，我们用新版本进行的工作。新版本的标准年同测试版一样均为 2001 年，但是 GTAP 相关的研究会报告说由于各国的投入产出表的更新、关税率数据的修改、弹性性等参数值修正上的变化，估算结果也会有较大的变化。关于 GTAP 模型而言，在经济模型工作启动以来，其最新版本为 version6.2，基本的模型设计规格没有更新。为此，一直到在本次工作的最后阶段，我们都使用了相同的基本模型。

地区分类以及产业分类如下表所示。

附表 1：经济模型的产业、地区分类

模型产业分类		各产业宏观经济模型
産業別マクロ経済モデル	区域经济模型	地区分类
1. 粮食类(GRN)	1. 农业	1. 中国
2. 蔬菜水果(V_F)		2. 中国香港地区
3. 畜产(M_D)		3. 日本
4. 其他农业(AGR)		4. 韩国
5. 煤炭(COA)	2. 煤炭	5. 中国台湾地区
6. 石油(OIL)	3. 石油	6. ASEAN
7. 天然气(MGS)		7. NAFTA(美、加、墨)
8. 其他矿业(MIN)	4. 其他矿业	8. EU 加盟国 (15 国)
9. 加工食品(PFD)	5. 加工食品	9. 其他
10. 纺织品(TXT)	6. 纺织品	
11. 服装(WAP)	7. 服装	
12. 化工(CHM)	8. 化工	
13. 金属(MTL)	9. 金属	
14. 汽车(MVH)	10. 运输机械	
15. 其他运输机械(TRN)		
16. 电器机械(ELE)	11. 电力机械	
17. 一般机械(OME)	12. 一般机械	
18. 其他制造业(OMF)	13. 其他制造业	
19. 电力供给(ELY)	14. 电力	
20. 煤气制造(GAS)	15. 煤气制造	
21. 自来水(WAR)	16. 自来水	
22. 工程建设(CNS)	17. 工程建设	
23. 商业(TRD)	18. 商业	
24. 海运(WTP)	19. 运输	
25. 航空运输(ATP)		
26. 其他运输(OTP)		
27. 通信(CMN)	20. 服务	
28. 金融(FIN)		
29. 营业所服务(OSP)		
30. 政府服务(OSG)		
31. 住宅(DWL)		

附属资料 2：地区产业投入产出模型

中国国家信息中心和日本的亚洲经济研究所共同开发的 8 个地区 30 个部门的多地区产业投入产出模型（Multi-regional Input-Output Model for China 2000）根据最新的 2000 年标准，提供中国地区间的经济投入产出的数据。该投入产出表的格式和地区分类如下图所示。

附图 1：中国多地区产业投入产出模型的结构

	中间需求A								最终需求F								出口	进口	统计误差	产出合计	
	北	中	南	中	西	西	东	京津	北部	中部	南部	中	西	西							
	东	京	部	部	部	部	北	津	沿海	沿海	沿海	部	北	南							
东北(a)	津	沿海	沿海	沿海	沿海	北	津	沿海	沿海	沿海	部	北	南								
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)					
中间投入	东北(a)	Aaa	Aab	Aac	Aad	Aae	Aaf	Aag	Aah	Faa	Fab	Fac	Fad	Fae	Faf	Fag	Fah	LEa	LMa	Qa	Xa
	京津(b)	Aba	Abb	Abc	Abd	Abe	Abf	Abg	Abh	Fba	Fbb	Fbc	Fbd	Fbe	Fbf	Fbg	Fbh	LEb	LMb	Qb	Xb
	北部沿海(c)	Aca	Acb	Acc	Accd	Ace	Acf	Acg	Ach	Fca	Fcb	Fcc	Fcd	Fce	Fcf	Fcg	Fch	LEc	LMc	Qc	Xc
	中部沿海(d)	Ada	Adb	Adc	Add	Ade	Adf	Adg	Adh	Fda	Fdb	Fdc	Fdd	Fde	Fdf	Fdg	Fdh	LEd	LMd	Qd	Xd
	南部沿海(e)	Aea	Aeb	Aec	Aed	Aee	Aef	Aeg	Aeh	Fea	Feb	Fec	Fed	Fee	Fef	Feg	Feh	LEe	LMe	Qe	Xe
	中部(f)	Afa	Afb	Afc	Afd	Afe	Aff	Afg	Afh	Ffa	Ffb	Ffc	Ffd	Ffe	Fff	Ffg	Ffh	LEf	LMf	Qf	Xf
	西北(g)	Aga	Agb	Agc	Agd	Age	Agf	Agg	Agh	Fga	Fgb	Fgc	Fgd	Fge	Fgf	Fgg	Fgh	LEg	LMg	Qg	Xg
	西南(h)	Aha	Ahb	Ahc	Ahd	Ahe	Ahf	Ahg	Ahh	Fha	Fhb	Fhc	Fhd	Fhe	Fhf	Fhg	Fhh	LEh	LMh	Qh	Xh
增加值V		Va	Vb	Vc	Vd	Ve	Vf	Vg	Vh												
投入合计		Xa	Xb	Xc	Xd	Xe	Xf	Xg	Xh												

（来源）Institute of Developing Economics (2003), “Multi-regional Input-Output Model for China 2000”

（注）1. 表中的大写文字为矩阵，小写文字的附加文字为移出移入的地区。

2. 地区分类如下。

东北（a）：黑龙江省、吉林省、辽宁省

京津（b）：北京市以及天津市

北部沿海（c）：河北省、山东省

中部沿海（d）：江苏省、上海市、浙江省

南部沿海（e）：福建省、广东省、海南省

中部（f）：山西省、河南省、安徽省、湖北省、湖南省、江西省

西北（g）：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（h）：四川省、重庆市、云南省、贵州省、广西壮族自治区、西藏自治区

3. 最终需求矩阵 F 的列要素由 001 农村住户消费、002 城市住户消费、003 政府消费、004 总固定资本形成、005 库存形成构成。另外增加值矩阵 V 的行要素由 001 固定资本损耗、002 雇用者收入、003 间接税（纯）、004 营业盈余构成。

附属资料 3：应用多地区产业投入产出的模拟

从附属资料 2 中所展示的产业投入产出模型中，将区域投入产出投入系数矩阵定为 \hat{A} ，最终需求向量（把消费、政府消费、投资、出口减进口按照商品进行合计的列向量）定为 F ，总生产（=总产出=总投入）向量定为 X ，则、

$$\hat{A}X + F = X$$

的关系成立，所以作为

$$X = (I - \hat{A})^{-1} F$$

可以按照各商品各地区得到总生产向量。右边的逆矩阵为 **Leontief** 逆矩阵。

通过将各产业宏观模型中得到 2001~2015 年平均的全国性的各商品实际消费、实际政府消费、实际进口、实际出口的增长率和宏观的实际投资的增长率等外插在产业投入产出模型的最终消费的向量中，可以求得截止到 2015 年的各地区最终需求的年平均实际变化量（ ΔF ）。另外，该变化量由产生需求的地区来决定，忽略投入来源地区的差。据此得到。

$$\Delta X = dX = (I - \hat{A})^{-1} dF$$

该式左边为经济发展带来的对各地区各商品的总生产的影响。

引用文献

Wang, L. and Wei, H. (2004), "Progress of Western China Development Drive and Evaluation of the Results" China & World Economy Vol. 12, No.2

第4章 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 资金需求的概念整理

(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、公共基础设施建设（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。另外，所谓长期性固定资本形成是一个由保持一年以上的使用价值的所有固定资产形成所构成的广泛概念。

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”（Total Investment in Fixed Assets）¹。另外，在中国的投资统计中，全社会固定资产投资从1980年代初就开始刊载全国的合计，但是各省各部门的统计只从1996年才开始刊载。从全社会固定资本形成中去除更新改造、不动产投资、其他投资（社会投资的一部分）的部分就是“基本建设投资”。基本建设投资作为公共投资的性质较强，一直作为5年计划等政策性投资的目标数值被使用。为此，基本建设投资的统计从1986年开始就公开了各省各部门的数值。但是，作为观察投资需求的目的，使用范围较广的全社会固定资产投资比较妥当²。但是由于全社会固定资产投资为新统计，所以为了观察过去的投资实际成绩，应该使用基本建设投资等来进行推算。

作为中国经济的投资主体的特征，像集体经济那样的公共主体和民间主体的性质掺杂在一起的情况较多，全社会固定资产投资没有像国外那样，对社会投资同政府投资的投资主体做了较为明显的区别。在本次调查中，决定不进行主体的区别，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) 西部地区所需资金需求的意义

在《国家西部开发报告》等政府相关机构的报告中，关于西部地区的投资成果，采用了2001年以后的全社会固定资产投资（名义）的增长率和在全国的比重。同时，在这类报告中，虽然是以基本建设投资为基准的，但展示了由显示政策性资金分配的国家预算内资金实施的名义投资的增长率以及全国中的比重，记述了向西部地区投资上的重点分配。

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、市、自治区）的全社会固定资产投资总额。但是，应该注意的是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，是包含了西部地区的所有投资需求在内的。因此，要注意这个概念不仅仅是意味着政府实施的支持西部地区开发的特别项目（例如大规模国家项目）

¹ 投资概念上，类似小额信贷的贷款资金的需求只有借贷资产是用在固定资产形成上的那部分资产才成为固定资产投资。

² 《国家西部开发报告》以及 Wang and Wei (2004)中，在西部地区的投资实际成绩中使用了固定资产投资统计。

所产生的需求。在上述政府相关机构的报告中，根据这类投资总额的增长率和全国中的比重高于其他地区，就评价西部地区的投资取得了进展。在本次调查中，根据以西部开发顺利开展为前提的情景规划，推算投资需求额，关于以全国性的投资需求也进行同样的推算，并进行比较。

4.1.2 资金需求的推算方法

这里首先整理预测投资资金需求的方法论，并展示计算需求额的具体流程的样本。然后按顺序来探讨预测西部地区整体的投资资金需求总额的方法。

(1) 推算方法的整理

i) 设想开发情景规划和各项指标

关于开发情景规划中被认为最标准的基本情景规划的宏观经济以及产业结构的长期预测已经实施。在宏观性情景规划之外，还根据各地区的各产业经济模型进行了情景规划的设想，对于中国西部地区而言，暂时设想了西部地区和西南地区的收入、产业结构等。

ii) 推算所需资金额

在推算各投资领域的投资资金中最基本的方法是根据某些实际指标来推算最近时点的实际所需资金额（预算和贷款额）。最简单的是通过以未来预测增长率外插的各领域各部门的实际生产（需求方面）的预测值、计算出未来资金需求（实际）的方法。该方法的前提是各领域的实际投资需求和实际生产大致呈比例。

另外，作为基于实际生产的方法之外的手法，还可以采用根据某些未来的预测指标的方法。4.3 中提及的关于 4 个重点领域的各部门推算中，在贫困对策（农村小额信贷）和产业基础设施的预测中，就采用了这类方法。即，根据农村的各收入层的人口预测值来推算农村小额信贷。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。

作为预测未来生产额为主的较精密的手法有采用增量资本产出率（Incremental Capital Output Ratio: ICOR）的方法。这是将实际资本存量的增加部分和实际生产额的增加部分之比的 ICOR 在未来中长期上保持一定作为前提、根据未来的实际生产额的预测值来推算资本存量所需增加额、并从其中按照一定的折旧率来计算出所需的实际投资额的方法。在关于 4 个重点领域的各部门推算中，产业再生和农业振兴依据了该方法。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。由于西部地区的投资资金需求总额的部门、领域林林总总，在宏观口径上使用 ICOR 来计算较为现实。我们决定将在宏观上推算资金需求中也采用了应用 ICOR 的手法来计算中国西部全社会固定资产投资的实际需求额的方法作为基本方法。

iii) 验证推算值

所获得的投资资金需求（全社会固定资产投资）的估算要从宏观（GDP）指标和地区性财政上、金融上的制约来加以验证。通过地区经济模型的情景规划设想工作，来推算作为 GDP 支出方面的组成项目的投资实际增长率。中国的 GDP 口径下的投资（资本形

成总额）同固定资产投资统计口径下的投资（全社会固定资产投资的投资总额）相比，金额略少³，但基本相同。虽然两者在概念上不同⁴，但为了验证推算值，对两者的比较是非常重要的。另外，比较理想的是通过观察根据资金流量统计所推算出的投资资金需求和各部门财政资金缺口，经过一个回馈和再推算的过程。关于这些的细节，将委托给《技术报告篇》，可以参见该编。

(2) 推算中国西部开发的投资需求额的手法

如上所述，将尽可能地通过按地区推算出 ICOR，从经济模型中获得的各产业实际生产的增长中，得到投资需求额和期间的实际投资需求总额。具体来说，

$$TINV_r = \sum_i INV_{ri} = \sum_i (ICOR_{ri} \times \Delta O_{ri} + \delta_{ri} K_{ri})$$

$$ICOR_{ri} = \frac{\Delta K_{ri}}{\Delta O_{ri}} = \frac{INV - \delta_{ri} K_{ri}}{\Delta O_{ri}}$$

这里规定： $TINV_r$ ：地区 r 的实际固定资产投资总额、 INV_{ri} ：地区 r 、部门 i 的实际固定资产投资需求、 ΔO_{ri} ：地区 r 、部门 i 的实际生产增量、 $ICOR_{ri}$ ：地区 r 、部门 i 的增量资本产出率、 δ_{ri} ：地区 r 、部门 i 的资本存量折旧率（假定为 6%）、 K_{ri} ：地区 r 、部门 i 的资本存量。

为了根据该方法进行更精致的推算，还需要各地区、各部门的固定资本投资（以及使用这些的资本存量）、各自的平减指数以及各自的生产额的长时期的时间序列。目前很难获得这些数据。因此，这里作为简化的方法，从基本建设投资中推算出各省各部门的固定资产投资额，将各省的固定资产额用各省的固定资产投资价格指数进行平减，进行实际化处理，并以此为基础，根据恒久存货方法⁵编制各省实际资本存量系列。将这些合计在中国 8 个地区（和地区模型相同）的资本存量总额中。

各地区的 ICOR 通过各自资本存量的实际增加额和实际 GDP 增加额的比值来算出。根据该 ICOR 和从经济模型中得出的各地区实际总生产增加额的积，来计算出实际固定资产投资的纯增，通过把折旧额加在其中，可以求得实际总投资额。

届时，ICOR 的计算可以通过各个部门计算。各部门的详细投资需求的推算将委托给《技术报告篇》，但是部门的分割可以按照 3 部门（第一产业、第二产业、其他基础设施）来进行。以下将作为参考记录各自的 ICOR。

另外，关于第一以及第二产业的部门，将使用各自的各产业的实际 GDP，对于其他基础设施部门，将使用 GDP 总额。这是因为各产业部分的投资反映了作为增强将该产业的生产力的需求，而对于其他的基础设施而言，具有作为对支持 GDP 整体的基础设施的需求的意义。

³ 2002 年的 GDP 统计中的资本形成为固定资产投资总额的 97.3%，2003 年为 92.5%。

⁴ 详细情况虽然不太了解，但是 GDP 口径下的资本形成未包含土地取得费，而固定资产投资中可能包含其中一部分。另外，前者包含库存品变动，而后者在概念上不包括该项。

⁵ 译者注：Perpetual Inventory Method。在国民经济核算中，从每年的投资和折旧中计算出资本存量总量的方法。

4.2 宏观上的推算

西部地区 2003 年的全社会固定资产投资总额 10,843 亿元（其中西北地区 4,542 亿元；西南地区为 6,301 亿元），占中国整体的 19.9%。因为 2000 年以后，由于对西部地区实施了政策上的重点投资，所以该比例较高。

如上所述，将使用各地区的 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。

由于这段时期对西部地区实施了重点投资，所以西部地区的 ICOR 的值较全国平均高。在基本情景规划中，由于前提是政策上支援西部地区的开发，所以基本上设想这类反映较高投资的 2001 年以后的 ICOR 会持续，并计算出投资需求。但是在 2001~2003 年由于部分地区和部门中存在非常高的投资水平的部分，所以在这个时期中通过采用了比较低的 ICOR 来保持平衡。

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 的全国比重为 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 各部门的推算

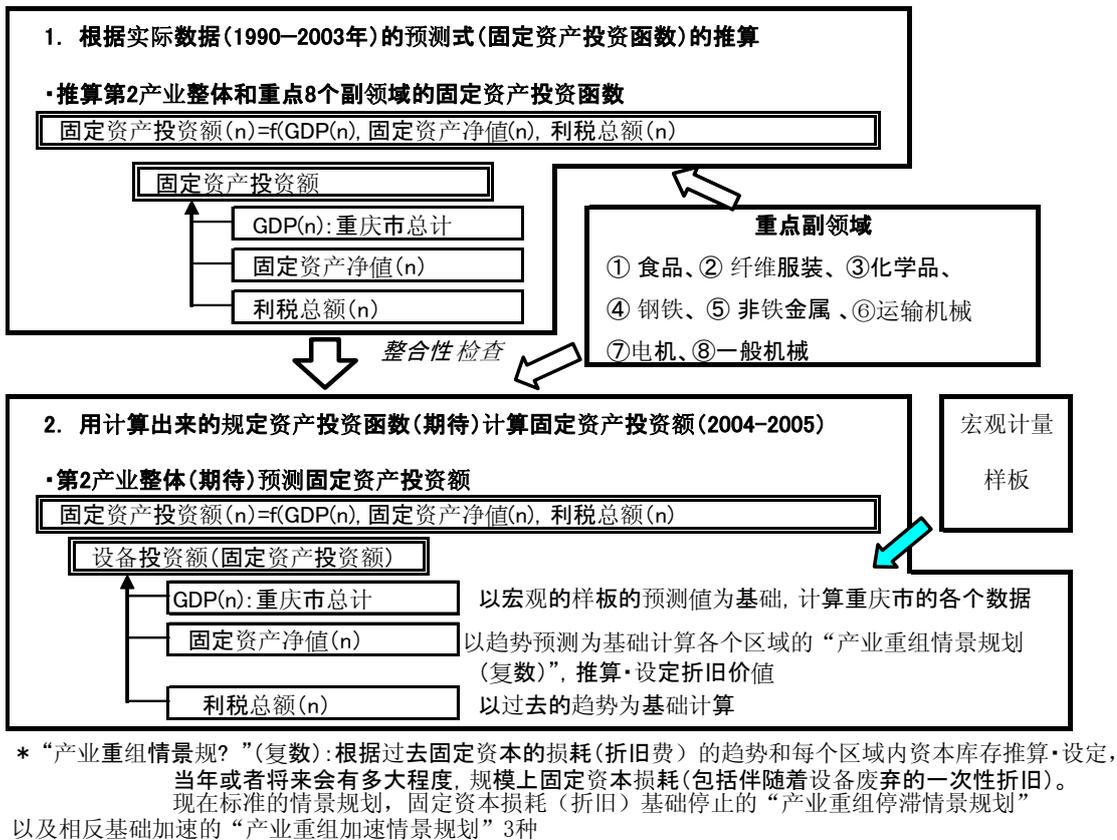
4.3.1 产业再生的资金需求

(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。西部地区，要达到所预期的经济增长（GDP），其前提是各产业部门类别的 GDP（增加额）必须在切实增长。届时，需要在产业部门整体以及各产业部门中基于各自的生产函数的资本的适当增长。因此，推算并累计用来形成实现第二产业整体以及重点副领域（预期）的增长率所需的资本存量（固定资产净值）的每年的必要设备投资额（固定资产投资额）。

本调查中调查对象城市重庆市的 2004 年至 2015 年产业再生资金需求预测是按照如图 4-1 所示方法实施的。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（推算的详细情况，参照《技术报告篇》）。

图 4-1 重庆市产业再生资金需求预测模型概念图



来源：调查团绘制

(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，截止到 2015 年的第二产业整体的固定资产总额预测如表 4-2。而且，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。

表 4-2 重庆市的产业再生资金需求预测汇总表

实际成绩和预测		实际成绩		预测		
		2000	2003	2005	2010	2015
经济增长 情景规划 (前提条件)	实际GDP增长率	9.3%	11.5%	10.4%	9.0%	8.0%
	GDP通货紧缩因素的增长	0.2%	2.4%	2.1%	2.0%	2.0%
	名目GDP(亿元)	1,589	2,251	2,887	4,904	7,956
	增长率(%)*	9.5%	14.2%	12.7%	11.2%	10.2%
	全社会固定资产投资(名目、亿元)	656	1,269	1,537	2,360	3,476
	增长率(%)*	19.3%	27.4%	18.6%	9.0%	8.1%
标准 情景规划	相对GDP比率(%)	41.3%	56.4%	53.2%	48.1%	43.7%
	5年中总额(亿元)	2,409	-	6,000	10,007	14,985
	第2产业总固定资产投资(名目、亿元)	142	303	442	978	1,913
	增长率(%)*	5.8%	54.6%	25.5%	17.2%	14.4%
	相对GDP比(%)	8.9%	13.5%	15.3%	19.9%	24.0%
	占全社会固定资产投资比率(%)	21.6%	23.9%	28.8%	41.4%	55.0%
产业重组 停滞情景规划	5年中总额(亿元)	653	-	1,452	3,653	7,467
	同实际数值(5年中总额、亿元)**	653	-	1,452	3,422	6,342
	第2产业总固定资产投资(名目、亿元)	142	303	367	795	1,543
	增长率(%)*	5.8%	54.6%	20.9%	16.7%	14.2%
	相对GDP比(%)	8.9%	13.5%	12.7%	16.2%	19.4%
	占全社会固定资产投资比率(%)	21.6%	23.9%	23.9%	33.7%	44.4%
产业重组 加速情景规划	5年中总额(亿元)	653	-	1,333	2,987	6,038
	同实际数值(5年中总额、亿元)	653	-	1,333	2,799	5,129
	第2产业固定资产投资(名目、亿元)	142	303	518	1,160	2,283
	增长率(%)*	5.8%	54.6%	29.5%	17.5%	14.5%
	相对GDP比(%)	8.9%	13.5%	17.9%	23.7%	28.7%
	占全社会固定资产投资比率(%)	21.6%	23.9%	33.7%	49.2%	65.7%
产业重组 加速情景规划	5年总额(亿元)	653	-	1,571	4,319	8,897
	同实际数值(5年中总额、亿元)	653	-	1,571	4,046	7,556

(注1) * 2000、2005、2015各年的数字是指过去5年的年率数字，2002年为单年度的数字。

(注2) **: 2010、2015各年的数字为名目数字除以年率2%的GDP通货膨胀的增长得出的2005年的实际数字

(注3) “产业重组停滞情景规划”是针对“标准情景规划”而言，每年减少20%折旧的水准上设置的

“产业重组加速情景规划”是对于“标准情景规划”每年增加20%的水准上设定计算的。

来源：调查团编制

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。在重庆市，从基础设施建设和城市/房地产开发等向产业部门的固定资产投资（设备投资）的切换已经缓慢进行，2004 年以后，迅速加速，2010 年以后估计其增长会减缓。因此，第二产业固定资产投资额的

对名义 GDP 比和对总固定资产投资比率会一同上升。实际上，随着基础设施的完善与产业布局基础的加强，加快重庆市的产业再生，促进优良的产业资本存量形成是可持续的经济增长所不可缺少的，为此，针对产业再生资金需求的流畅的资金供给也日益重要。而且，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的推算值，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。

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 亿元的产业再生资金。但是，这种推算始终不过是根据重庆市的产业再生资金需求预测结果和西部地区整体的第二产业固定资产投资额中的重庆市的比重推算值所做出的大致的计算。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⁶。为了更为精确地计算西部地区整体的产业再生资金需求，须要采用各省第二产业固定资产投资的变化和各自产业再生情景规划相交织的预测的累计等方法，还要将本预测作为一个模型，更系统地构建出西部各地区的产业再生资金需求预测。

表 4-3 西部地区整体的产业再生资金需求

(亿元)

	西部地域全体				
	2003	2005	2010	2015	2006-2015计
标准情景规划	3,636	5,740	9,525	15,693	-
5年总额	-	18,857	36,798	63,421	100,220
产业再生停滞情景规划	3,636	4,766	7,743	12,658	-
5年总额	-	17,312	30,093	51,287	81,380
产业再生加速情景规划	3,636	6,727	11,297	18,729	-
5年总额	-	20,403	43,504	75,564	119,068

来源：调查团编制

另一方面，西部地区整体大约需要达 10 万亿元的庞大的产业再生资金需求，远远超过各项目公司可自筹的范围。因此，目前须要对金融制度进行改革，以促进通过低市场占有率的项目公司的贷款和债权进行的外部筹资渠道的拓展。

⁶ 西部地区整体的第 2 产业固定资产投资总额中的重庆市的比重在 2002 年为 6.6%，2003 年为 8.3%。本预测中，根据重庆市的产业再生与西部其他地区相比开展得较早的的情景规划，假定重庆市的比重从 2005 年的 7.7% 上升到 2010 年的 9.3%，2015 年到 10.0%（每个数值都是过去 5 年的平均），可以在一定程度上控制西部地区整体的资金需求的过大推算。

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(推算的详细参照《技术报告篇》)。

(2) 推算结果

2001~2003 年西部地区第一产业的增量资本产出率计算结果如下。

表 4-4 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：调查团编制

如表 4-4 所示、ICOR 值的年度变动很大，谈不上稳定。估计这也是因为每年的生产额都会因气候条件及价格变动发生很大变化，投资额也随政策变动影响的缘故。

西部开始开发的 2001 年至 2003 年的 ICOR 值，西北部比较高，西南部比较低。

在推算此处的资金需求时，与 4.2 章节叙述的宏观推算时相同，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（参照表 4-5）。

表 4-5 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：调查团编制

根据这一预测，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）。

4.3.3 农村小额信贷的资金需求

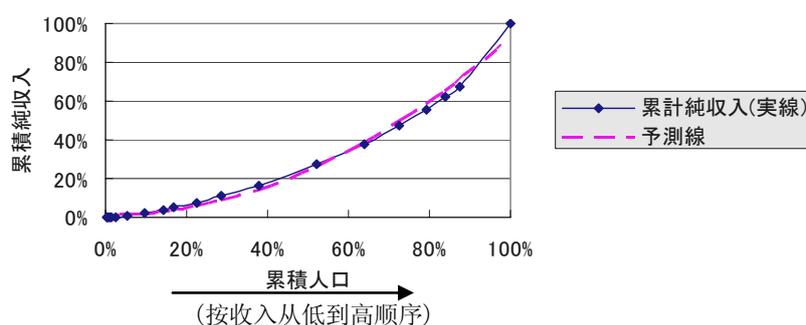
2015 年为止西部地区农村小额信贷的资金需求的推算方法和推算结果（推算方法等详细情况参照《技术报告篇》）。

(1) 推算方法

1) 人口分布模型

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）。（图 4-2）。

图 4-2 年纯收入和农村人口分布（2004）

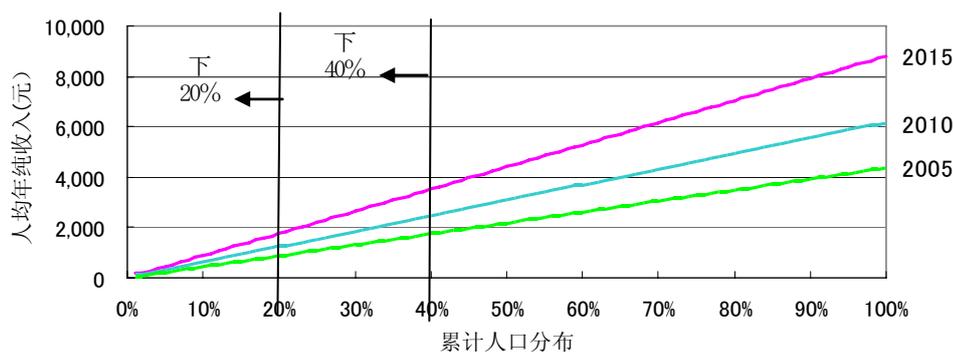


来源：根据国家统计局农村社会经济调查司（2005a）pp. 69-72，调查团制定

2) 假想的模式

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。（图 4-3）。

图 4-3 西部人均年纯收入和农村人口的分布假想模型（2005-2015）



来源：调查团制作

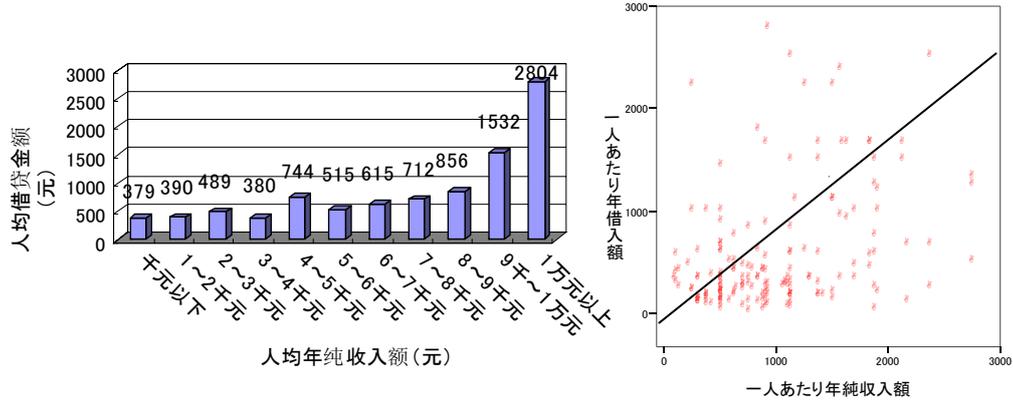
3) 资金需求的预测

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。（图 4-4）。

$$y = -46.09572801 + 0.849366207x$$

y = 人均年贷款金额、x = 人均年纯收入

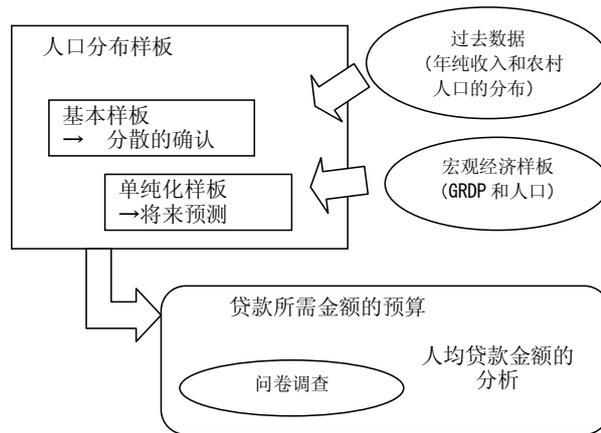
图 4-4 人均年贷款金额与年纯收入的相关图（问卷调查结果）



来源：调查团制成

上述回归式计算得出的数据，实际采用的是从金融机构借来的家庭贷款金额的数据。从问卷调查结果来分析，借贷者按一定的比率希望能获得更多金额的贷款。但是，本模型假设贷款金额增加的希望能随着收入增加而变可能。

图 4-5 小额信贷的资金需求预测的步骤

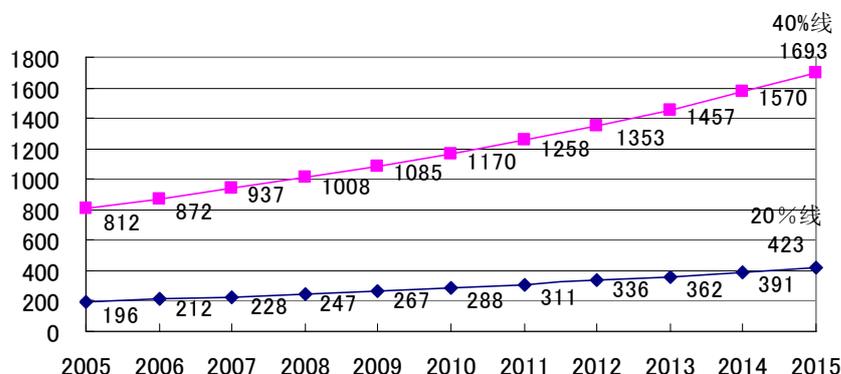


(2) 推算出的结果

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 4-6 所示。

图 4-6 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：调查团制定

假设年纯收入所得以下 20% 水平线的对象人口为 5680 万人，40% 水平线下的对象人口为 11359 万人。考虑到今后农村部分向城市部分的人口的流动，在 2004 年水平线上锁定人口。

下 40% 水平线的金额包括下 20% 水平线的需求。

假设小额信贷的贷款时间为 1 年。

如图 4-6 所示，据推算，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。所需资金金额的基础是根据贷款实际成绩的金额推算的，所以只要年纯收入不增加，现状下人均贷款金额就不会增加。本推算值，推算的并非是贷款人群的增加额，而是希望能够有益于面向无法贷款的贫困阶层发放贷款时资金量的参考

4.3.4 产业基础设施建设的资金需求

(1) 所需资金总额

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 4-6 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：调查团编制

(2) 铁路

表 4-7 全国铁路建设里程

	2001-2005	2006-2010	2006-2015	2001-2020
	Km	Km	Km	Km
期末总营业里程	75000	85,000	92,500	100,000
其中复线里程	25000	35,000	42,500	50,000
复线化率	33%	41%	46%	50%
其中电气化里程	20000	35,000	42,500	50,000
电气化率	27%	41%	46%	50%
新线建设里程	7000	10,000	17,500	32,000
复线化建设里程	3600	10,000	17,500	28,600
电化建设里程	5100	15,000	22,500	35,100
建设合计里程	15700	35,000	57,500	95,700

来源：调查团根据铁道部、十五计划、中长期铁路网计划等编制

根据铁道部公布的资料，全国铁路相关的每一段时间内每一期末总营业里程以及新线、复线化、电气化的建设里程计算得出如表 4-7 所示。

根据公布的 2020 年的西部铁路的目标新线、复线、电气化里程的目标，推算同全国的比率，乘以表 4-7 的全国铁路的建设里程，可推测出西部铁路的建设里程，再乘以十五以及铁路长期计划的建设单价，推算出总投资额。

表 4-8 西部铁路建设里程和资金需求预测

	2006-2015	2001-2020
期末总营业里程(Km)	36,250	39,830
相对全国的比率(%)	40	40
新线建设里程(km)	8,750	16,000
相对全国的比率(%)	50	50
复线化建设里程(km)	7,955	13,000
相对全国的比率(%)	45	45
电化建设里程(km)	10,256	16,000
相对全国的比率(%)	46	46
建设合计里程(km)	26,961	-
单价(亿元/Km)；含车辆费	0.223	-
投资总额(亿元)	6,010	-

来源：调查团根据铁道部、十五计划、中长期铁路网计划等编制

(3) 公路

据公布的全国高速公路计划，计算出各期限内的全国高速公路的建设里程。

同样，根据公布的西部高速公路建设计划，推算出各段时间内的建设计划。

同样，根据公布的数据，推算出西部地区的国家主干线以及一般/农村公路的建设里程。乘以最近的建设单价，推算出建设成本。

表 4-9 全国高速公路建设里程

(Km)

	-2005	-2010	-2015	-2020
高速公路完工	35,000	55,000	70,000	85,000
高速公路建设		20,000	15,000	15,000

来源：调查团根据交通部国家高速公路网建设计划等编制

表 4-10 西部公路建设里程和资金需求预测

西部公路(Km)	公路里程 (Km)				建设单 价 (亿元 /Km)	建设成本 (亿元) 2006-2015
	-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020		
期末全国高速公路里程	9,438	19,938	27,813	35,688		
西部比率	27%	36%	40%	42%		
期中全国高速公路建设里程		10,500	7,875	7,875	0.235	4,324
西部比率		53%	53%	53%		
期末西部国家主干线里程	17,000			28,000		
期中国家主要干线建设里程		3,667	3,667		0.047	344
期末西部普通/农村公路里程	71,750					
期中西部普通/农村公路里程		175,833			0.00704	1,238
全部公路合计里程	750,000	940,000				
期中西部公路建设合计里程		190,000				5,905

来源：调查团根据交通部国家高速公路网建设计划、交通部主页等编制

(4) 机场

引用了《西部开发十大基础设施投融资方式研究》的 2001 年~2010 年 10 年间的机场建设资金需求预测值的 150 亿元。

(5) 西气东输

从公布的资料中得出 2001 年~2005 年各地区管线建设的实际成绩。

得出 2006 年~2010 年的建设计划。进一步推算出行业界内可以预料到的各地区的扩大输送能力计划以及根据来自邻国的输送天然气计划推算出建设总延长里程。每一口径的建设里程乘以建设成本，推算出总投资额。

表 4-11 西气东输建设里程和资金需求预测

	2001-2005	2006-2010	2011-2015	'01-'15	建设单价 (万元/Km)
	Km	Km	Km	Km	
Pipe Line 总铺设里程	8,036	1,358	22,201	31,595	
(其中塔里木盆地起)	4,200		4,200	8,400	
(其中四川盆地起)	1,455		120	1,575	
(其中鄂尔多斯盆地起)	1,428		1,428	2,856	
(其中柴达木盆地起)	953		953	1,906	
(其中国内其他)		1,358		1,358	
(从东西伯利亚起)			4,500	4,500	
(从图尔科梅尼斯坦起)			6,000	6,000	
(从西西伯利亚起)			5,000	5,000	
(内口径 1016mm Pipe)			22,201		
(内口径 711mm Pipe)		1,358			658
总投资额(亿元)					2,706

来源：调查团编制

(6) 西电东送

根据十一五计划以及长期计划可以得到 2010 年、2015 年的期末送电电力，2010 年的送电建设里程，推算出十二五计划的送电里程。

乘以北部路线以及中部路线最近的建设成本实际值，就可以推算出总投资额。

表 4-12 西电东送建设里程

	-2005	-2010	-2015
	十五计化	十一五计划	十二五计划
期末送电电力（万 KW）	3,070	6,400	7,500
送电电力增加（万 KW）		3,330	1,100
送电设备增加（Km）		42,000	13,874
变电设备增加（亿 kVA）		1.96	

来源：调查团根据 State Power Information Network 等编制

表 4-13 西电东送建设成本

	'06-'15
建设单价(含变电设备) 亿元/Km	0.0291
总投资额	1,625

来源：调查团编制

(7) 水利

表 4-14 南水北调西线资金需求预测

南水北调西线	概要	工期	投资额
第1期工程	自长江最上游的通天河取水，引入雅砻江后，随后将注入黄河第一水路和岷江上游的大渡河围堰，与注入黄河的第二水路一并将年 195 亿 m ³ 的用水量分水给黄河上、中流域	7 年	500 亿元
第2期工程		40 年	2500 亿元

来源：调查团根据日本《南水北调》编制

(8) 发电

根据十一五计划推算以及长期计划得出 2010 年、2020 年末的水利、煤炭、核能、重油、新能源的期末发电设备容量和比重。据 2015 年末的比重预测，推算出 2015 年末的发电设备容量。根据十五计划以及公布的最新的数据，可以得出 2005 年末的期末发电容量，推算出各时期的期中建设设备容量。

根据公布的数据得出最近的西部发电设备容量，推算西部的比率，推算西部建设的容量，乘以公布的建设单价，就可以推算出建设成本。

表 4-15 全国发电所建设设备容量

		2005	2006-2010	2011-2020
		十五计划	十一五计划	长期计划
期末发电设备容量（亿 KW）		4.8	6.5	9.57
新型开发电源计划（亿 KW）		1.2	1.7	3.07
水力发电	比重（%）	30.6%	28.0%	24.0%
	期末发电设备容量（亿 KW）	1.4688	1.58	2.3
	期中建设设备容量（亿 KW）		0.1112	0.72
煤炭火力	比重（%）	64.0%	62.4%	63.2%
	期末发电设备容量（亿 KW）	3.072	4.056	6.05
	期中建设设备容量（亿 KW）		0.984	1.994
原子能	比重（%）	0.7%	2.5%	3.8%
	期末发电设备容量（亿 KW）	0.0336	0.1625	0.36
	期中建设设备容量（亿 KW）		0.1289	0.1975
天然气	比重（%）	0%	5.0%	6.3%
	期末发电设备容量（亿 KW）	0	0.325	0.6
	期中建设设备容量（亿 KW）		0.325	0.275
重油	比重（%）	4%	1.2%	0.6%
	期末发电设备容量（亿 KW）	0.1776	0.078	0.06
	期中建设设备容量（亿 KW）		-0.0996	-0.018
新能源	比重（%）	0.2%	1.0%	2.1%
	期末发电设备容量（亿 KW）	0.0096	0.065	0.2
	期中建设设备容量（亿 KW）		0.0554	0.135

来源：调查团根据 IEEJ2004 年 4 月号「中国における電力産業の第 11 次 5 ヶ年（2006～2010 年）計画策定」（中国电力产业第 11 个 5 年（2006～2010 年）计划制定）等编制。

表 4-16 西部发电站建设设备容量和资金需求预测

		2006-2015	建设单 价(元 /KWH)	建设成本 (亿元)
水力发电	期中建设设备容量 (亿 KWH)	0.4712		
	西部比重 (%)	40.9%		
	西部建设设备容量 (亿 KWH)	0.193	8485	1,634
煤炭火力	期中建设设备容量 (亿 KWH)	1.981		
	西部比重 (%)	14.2%		
	西部建设设备容量 (亿 KWH)	0.281	3800	1,068
原子能	期中建设设备容量 (亿 KWH)	0.228		
	西部比重 (%)	0.0%		
	西部建设设备容量 (亿 KWH)	0		0
天然气	期中建设设备容量 (亿 KWH)	0.4625		
	西部比重 (%)	14.2%		
	西部建设设备容量 (亿 KWH)	0.066	4500	295
重油	期中建设设备容量 (亿 KWH)	-0.1086		
	西部比重 (%)	14.2%		
	西部建设设备容量 (亿 KWH)	0		0
新能源	期中建设设备容量 (亿 KWH)	0.1229		
	西部比重 (%)	28.1%		
	西部建设设备容量 (亿 KWH)	0.035	6000	207
合计	总投资额(亿元)			3,204

来源：调查团根据中国电力年鉴等编制

4.4 推算结果的总结

4.4.1 宏观推算和各部门推算的关系

本推算中作为投资来定义的“全社会固定资产投资”是指保持一年以上的使用价值的所有固定资产形成所构成的广泛概念。在本章中在宏观上推算西部地区 2006~2015 年的投资需求总额本的同时，还按部门对 4 个重点领域（产业再生、农业振兴、农村小额信贷、产业基础设施）的资金需求进行了推算。

要注意宏观推算和上述的各部门推算的资金需求在性质上和概念上有众多不同。

首先，宏观推算所得出的结果是全社会固定资产投资口径下的西部地区的实际投资所需额。在产业再生、农业振兴以及产业基础设施中，进行了和此同样概念的推算。另一方面，农村小额信贷，由于是以贷款资金需求为目的的推算，所以贷得的资金当中只有同购买、使用投资产品有关的部分才成为固定资产投资。因此，农村小额信贷的推算值会出现较大于投资额的可能。

其次，在宏观推算中使用增量资本产出率（ICOR）的手法，是基于该增量资本率保持一定的强制性假设，会产生较大的推算误差。这一点在应用该手法的农业振兴上也是一样。而且，在产业再生以及农村小额信贷中，由于是根据微观数据通过函数推算出投资额，所以也要或多或少地考虑推算误差。另一方面，在产业基础设施中，由于是从建设单价上的推算，所以这方面的误差较少。

第三，还有可能出现作为统计基础的推算对象地区的设定差异所带来的误差。在宏观推算中，采用西部地区（西北地区和西南地区）的统计数据来推算。这一点在农业振兴上也相同。另一方面，在产业再生中，以重庆市的推算为基础来推算西部地区的投资需求额的手法，由于重庆市同其他西部地区的发展上的差距，被指出存在过大推算的可能。而且，在农村小额信贷中，也要注意主要的微观数据并没有涵盖西部地区整体。另外，关于产业基础设施而言，由于原本就是只将重点项目作为对象的，所以没有考虑中小规模的基础设施建设。

如上所述，虽然可能存在概念、推算方法、基础数据的地区性等来自重点领域自身性质和制约方面的误差，但是各自的推算都遵循了根据各产业宏观经济模型和地区经济模型得出的情景规划。因此，在相同的情景规划下，关于西部地区的投资资金需求，通过对整体的大致推算和各重点领域的推算的比较，可以较为准确地把握整体情况。

4.4.2 推算结果的总结

以上，若总结本章中的推算结果的话，支持西部开发的资金需求如表 4-17 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，即使不用大胆地简化也当然可以看出，根据 4 个重点领域在投资资金需求总额中所占的比例为大约 6 成来看，其余的四成可以说是中小规模的基础建设投资和第三产业领域等的投资。

表 4-17 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%
4 个重点领域投资总额		
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

为了今后 10 年期间实施实际上超过 20 万亿元的大规模规定资产投资，要在这几年间从政策上继续保持对西部地区的重点投资。除此之外，像包含直接投资在内的民间投资较为活跃的东部地区一样，有必要吸引社会投资。为此，除了对西部地区提供政策性资金之外，作为吸引国内外的社会投资的方法，建设、改善投资环境是必须条件。

第5章 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

在第4章中，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。

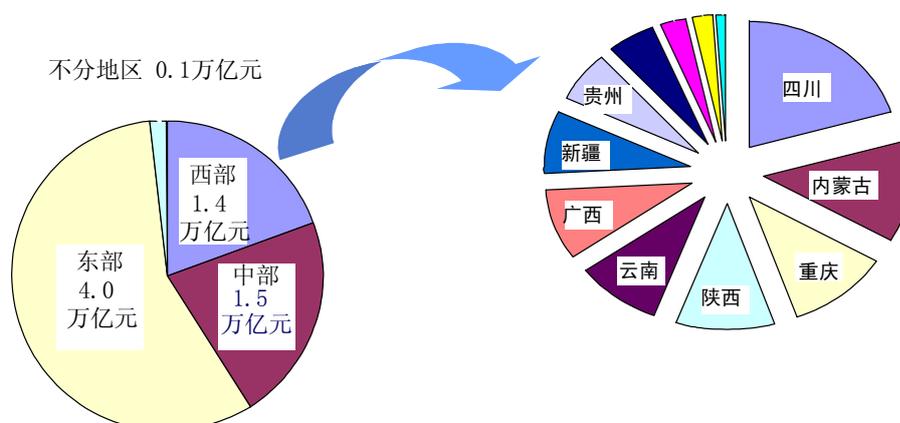
5.1.1 西部地区的资金供给现状

西部地区的资金供给现状具有以下特征。

i) 西部地区的投资规模占中国整体的约2成。

观察2004年的全社会固定资产投资会发现，相对于东部地区占全国57.3%的4.4万亿元的固定资产投资而言，西部地区为占19.5%的1.4万亿元。西部地区的比例虽然从1999年的18.2%开始有所增加，但在过去的三年时间内基本在相同水平上变化。

图5-1 全社会固定资产投资的各地区明细

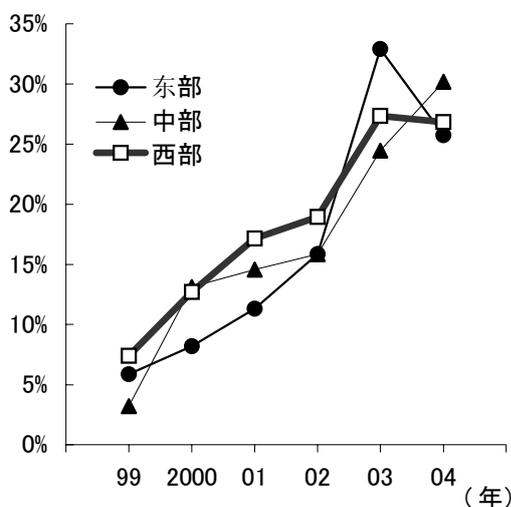


来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

ii) 西部地区的投资增长率表现出相对放缓的趋势。

在2000~2002年期间，西部地区的全社会固定资产投资额的较上年度增长率超过了东部地区和中部地区。但是在2004年该增长率开始放缓。这其中的背景是全国性的经济过热倾向在东部沿海地区比较明显。

图5-2 全社会固定资产投资较上年度的增长率



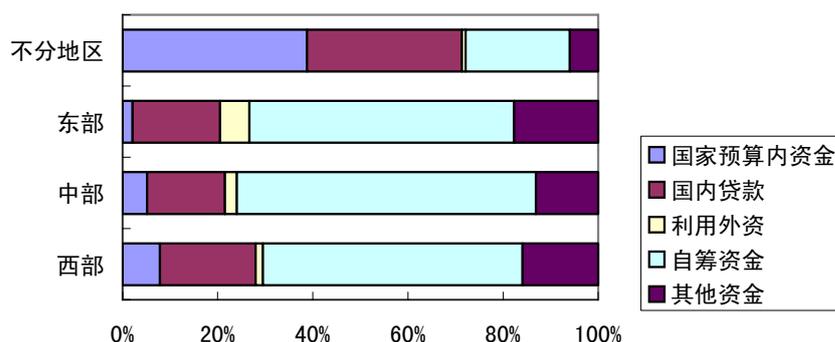
来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

iii) 西部地区的投资对国家预算的依赖性较大。

从全社会固定资本投资的资金供给来源来看，西部地区较东部地区对国家预算的依赖程度较高。占国家预算内资金的比例，相对于东部地区的 2.1%、中部地区的 5.1%而言，西部地区为 7.9%。

在 2000 年的西部大开发启动后，在西部地区，由国家预算投入的基本建设投资扩大。但是在投资整体规模扩大当中，可以发现国家预算的比重在相对降低。观察基本建设投资（基础设施投资和企业设备投资）的筹资来源会发现，在西部地占国家预算整体的比例从 99 年的 14% 扩大到了 2002 年的 21%，在 2003 年又下降到了 15.1%。

图5-3 社会固定资产投资的资金来源（2004年）



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

iv) 国内贷款的比重显示出增加的倾向。

观察西部地区的基本建设投资会发现，国内贷款和自筹资金的比例增高。这其中的背景是国家内预算资金成为诱因导致金融机构的资金供给增加。

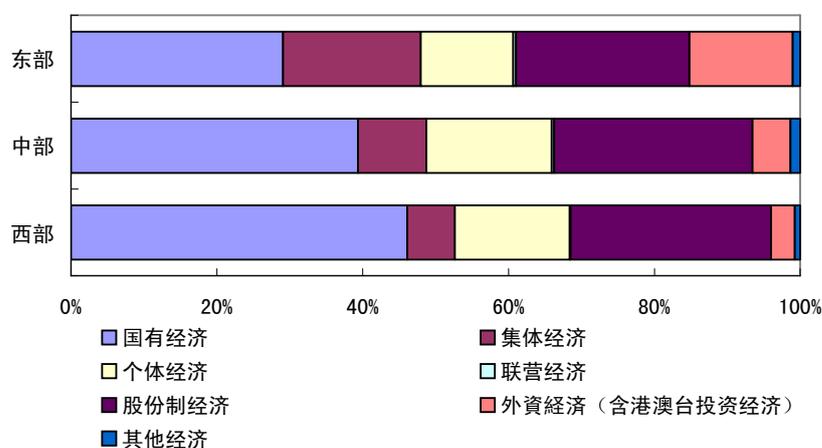
v) 外国投资所占的比例较小。

外国直接投资流入西部地区的数额依然处于较小的情况之下。作为带动东部沿海地区的急速发展的外资基本上处于没有进入西部地区。外国投资占整个固定资产投资的比列，相对于东部地区的 6.1%，西部地区仅为 1.5%。

vi) 投资主体中，国有经济的比例相对较高。

从各投资主体来看，西部地区的国有企业虽然处于下降的趋势但是其比例依然很高。在西部地区，国有经济部门占整体的 46%，股份制经济部门占 27%，个体经济部门占 16%。另一方面，东部地区的国有经济部门仅占 29%。关于外国投资部门所占比例而言，东部地区占 14%，而西部地区仅为 3%。

图5-4 社会固定资产投资的各投资主体的分类统计（2004年）



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

vii) 资源开发、基础设施投资的比重相对较高。

关于占全社会固定资产投资（2003年）41%的基本建设投资而言，观察各个领域的资金需求现状会发现，在西部地区，农业牧副渔产业、矿产业、电力/煤气/给水、运输/通信/信息所占投资整体的比例要高于东部地区。另一方面，东部地区的制造业、金融、社会服务等所占的比例较高。这显示了①通过西部大开发，资金在西部地区集中供给在农业振兴、天然资源开发、基础设施建设上、②东部地区随着经济发展，在产业结构发生转变，制造业带动经济发展的同时，对充实社会服务的要求较高。

viii) 各省的投资规模上存在巨大差异。

观察全社会固定资产投资（2004年）会发现，按规模计算，四川省占据整体最大份额的 2 成。其后是内蒙古自治区、陕西省、重庆市，这 4 省区直辖市占西部地区整体的 56%。同时还有倾向表明：投资规模越小的省、自治区，其投资主体中的国有经济所占的比例就越高。

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。

i) 扩大通过金融市场的资金供给

由于市场经济化的深化，投资资金的供给源正从政府财政切换到金融部门。全社会固定资产投资中的国家预算内资金的比重已经非常小。从长期来看，财政结构处于赤字体质，建设国债的发行上也存在限制，所以很难设想政府财政会扩大用于开发的支出。今后的10年的时间，关键是进一步深化经济整体的市场经济化程度，在资金供给上也要以符合市场经济化的形态、即扩大通过金融市场的筹资。

ii) 强化银行部门

从资金流量表中可以看出，资金来源中的间接融资所占的比重较大。在西部开发金融中，银行发挥重要作用。目前，中国的金融制度改革正在发展之中，其中改善银行部门的财务构成、加强竞争力是其重要课题。为了能发挥作为西部地区的稳定的资金供给源的作用，应该强化银行部门。

iii) 培育资本市场

在中国，通过债券、股票等证券发行进行的筹资规模仍然很小。为了使通过资本市场的筹资成为西部开发资金的重要渠道，应该培育资本市场，丰富资本市场中的筹资手段。

iv) 培育非银行金融机构

可以预见今后支持西部开发的资金需求将会继续扩大，而同时会出现仅靠现有的银行部门将无法充分满足其要求的情况。因此，应该出台提高银行以外的金融机构作用的政策措施。另外，为配合上述的培育资本市场，建立东部地区的资金可以充分流向西部地区的机制也非常重要。

v) 提高企业自筹资金的能力

国有企业、非国有企业的企业应该一起扩大自筹资金。改善企业的财务头寸，实现有利条件下的筹资行为。另外也要求它们能够提高财务管理能力、实施综合多种筹资手段的筹资行为。

vi) 扩大向非国有企业的资金供给

国有企业占固定资产投资的比例在快速下降。扩大对非国有企业的资金供给，特别是扩大银行贷款成为了当务之急。通过放宽限制来完善事业环境，振兴民营企业。另外，还应该采取扩大中小企业金融等向非国有企业供给资金的政策措施。

vii) 有效利用政府资金

如上述 i)中所表述的那样，关于西部地区，较为理想的是逐步减轻对国家预算内资金的依赖程度。但是，若考虑到在作为可持续发展的基础的产业集聚上落后的情况，当前对于基础设施建设等资金需求仍必须从财政方面予以满足。摆脱对财政资金的依赖将是一个长期性的课题。

但是，由于财政资金上存在制约，对于社会基础设施建设，应该在对每个项目的重要

性进行评估的基础上，确定实施的优先顺序，借此提高资金的使用效率。另一方面，在西部开发当中，有关生态环境保护、教育、卫生等居民生活福利的基础设施的重要性虽然很高，但是却没能进行足够的投资。应该综合考虑以上各点来制定支持西部开发的公共投资战略。

viii) 激发外国投资的活力

随着经济规模的扩大，外国直接投资在固定资产投资中的比例在中国整体上出现了下降。但是，对西部地区的外国直接投资的规模还非常小。要求实施促进扩大外国直接投资的引导政策。

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¹。

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，从以下三个角度展望未来围绕着西部开发金融的中国金融的情况（参见图5-5）。

(1) 国际化视点下的应对

由加盟WTO所带来的金融服务上的对外开放不断深化的中国，今后，可以预见金融国际化会逐步取得发展。

作为金融国际化对西部开发性金融所将产生的影响，大体上有以下两点：①外国金融机构的加入所引起的市场结构、企业行为的变化、②资本交易的市场化和外汇汇率的灵活性的扩大所带来的国际性资本交易的活跃。

首先，作为国际化所引起的市场结构的变化，会出现外国金融机构的市场份额增加等情况。金融国际化必然会在金融机构之间促成新的竞争。我们期待通过金融机构的竞争和战略合作来促进金融服务的多样化、提高服务质量以及资金分配的效率。

在企业行为方面，金融机构由于资本充足率的达标、保障稳定性、提高收益性等强制性义务的实施，会根据经济原则加强授信行为和资产管理。为此，在做融资决策时，会要求包含风险评估在内的比以往更严格的审查。必须要排除政府介入对金融机构决

¹ 2003年于中国共产党第16届中央委员会上通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中，提出了有关中国的金融体制改革、资本市场的发展、社会信用体系的建设等基本方针。对于银行部门，以人民银行和银监会为中心，推进国有商业银行、政策性银行、股份制银行、信用社等部门的改革。对于资本市场，根据国务院的《关于推进资本市场的改革开放和稳定发展的若干意见》（2004年2月）出台了具体的政策措施。

策的影响，保证金融机构的独立性。但是有人担心由于西部地区投资项目的相对盈利性较低，所以会加剧资金向东部沿海地区投放的负面效应。

第二、随着经济国际化的深化，会推进资本自由化。目前，中国已经在阶段性推进资本自由化。继对国内直接投资、经常交易的自由化之后，现在又批准了通过 A 股市场的合格的境外机构投资者制度（QFII）来有条件地实施对内证券交易。现在关于对外证券交易也正在探讨引进合格国内机构投资者（QDII）制度。

资本自由化会加大由于大量投资性资金流入所引发的货币危机风险。在面对金融市场化所带来的潜在风险却存在现有金融体系无法应对的制度缺陷的情况下，便会出现货币危机风险。在国际金融方面维持稳定的前提就是完善国内金融体系、资本市场、稳定的金融政策、基础经济要素²等制度性基础设施。

为了最小化资本自由化的成本和风险，应该对自由化进程确定优先顺序，通过合适的方式进行排序。为实现资本自由化，应该对下列课题按照慎重的程序进行有序完善。

i) 国内经济体制改革

国有企业改革、建立公司治理制度、广泛建设有利于市场机制发挥作用的各项制度、法制

ii) 完善国内金融体系，强化金融部门

健全金融监督制度、国有商业银行改革、完善资本市场/短期资金市场、培育金融相关服务(评级机构、会计事务所等)

iii) 建设可以实施健全宏观经济政策、金融政策的体制

财政改革、提高人民银行的独立性和金融政策手段的效果、利率市场化、有关经济政策的信息披露、金融安全网的建设

iv) 建设外国外汇市场

丰富期货交易、金融衍生产品等外汇交易、获得外汇风险管理技术、引进灵活的外汇汇率制度

因为这些条件的完善需要时间，所以可以预见中国的资本自由化将会分阶段实施。但是，从长期看来，通过金融、资本市场的国际化将提高作为国际金融中心的地位、提升在亚洲金融市场的地位。

虽然资本自由化存在引发大量资本外流的风险，但在中国经济保持增长、资本交易扩大的情况下，我们期待其可以拓展支持西部开发的资金渠道。

(2) 金融技术创新视点下的应对

随着金融机构改革、资本市场完善、金融国际化，金融领域中的技术创新今后会得到快速发展。作为大潮流，可以列举出：①丰富利用资本市场的金融计划³、②信息化的

² 译者注：economic fundamentals

³ 译者注：scheme

进步、③金融风险管理水平的提高。

i) 金融计划的多样化

中国政府的方针是逐渐扩大通过资本市场的资金流量，使资金供给和筹措机制接近先进国家型的金融体系。经过市场的资金中介，使价格机制发挥作用实现有效的资金分配。另一方面，降低以往的通过银行的间接融资的比重。

项目的运营者寻求可以分散长期风险的新筹资手段。在项目方式上亦不断出现了如 PPP（公私部门合作方式）等新型的实施方式。在资金筹措上也会增加项目融资和证券化的筹资方式。随着资本市场中的参加者的多元化和交易规模的扩大、利率、外汇等自由化的放开、将会引进综合了期货交易、掉期、期权等丰富多彩的金融衍生产品。

对机构投资者和个人而言，资本市场成为有效运用资产的竞技场。目前，大部分的金融资产都通过存款的形式在运用。预计今后：会增加利用对于投资者而言可以分散风险的金融产品的资产运用，通过股票、债券、信托投资等进行运用的比例也会得到提高。也要求提供适合投资者风险喜好和需求的金融资产。例如，证券化产品的多样化会增加机构投资者的可选项。而所有这些的前提是建立对市场机制的理解和对金融机构的信赖。

在西部开发中，为了适应未来的“资金供给者——金融机构——资金需求者”之间的资金流向的变革，不得不扩大资金渠道。若能合适地配合这种资金流向上的转换，将会扩大资金向西部地区的流入，为激发地区经济的活力做出贡献。

ii) 信息化的进步

随着 IT（信息技术）的进步，金融领域中的信息化、电子化的技术创新也在稳步发展。目前，各家金融机构都在实施联网化等信息化建设。今后可以看到在扩容信息数据库、扩大面向企业的互联网资金结算、普及电子货币的普及、引进电子合同和电子债权系统等方面的进步。

信息化的进步理论上可以缩小金融交易中的地区差距。在探讨西部开发金融的问题时，如何引进信息化、电子化的成果也较为关键。

iii) 提升风险管理水平

随着金融国际化和金融商品的多样化，金融体系不得不面对的风险也变得面广量增。金融机构为了维持效率性和收益性，风险管理将成为必不可少的关键部分。

目前，中国的金融机构正在努力建设风险管理制度和引进先进的风险管理技术。但是，目前金融风险过度集中在银行部门。这样不仅仅要求在每个金融机构中健全风险管理体系，还要求在金融市场整体中建立各类市场参加者积极适当地分享风险和取得风险、在保证对市场的信赖的同时可以提供丰富的金融产品的机制。

在西部开发项目中存在风险要素的情况下，我们期待可以通过组合风险管理手段来实现资金供给。

(3) 区域性视点下的应对

从宏观来看，中国由于高储蓄率的支撑，虽然投资率较高，但在储蓄、投资平衡上来看是储蓄占优的国家。但是，从中国整体来看，各地区存在着资金的偏差，若从城市地区和农村地区、沿海地区和西部与中部地区来看的话，资金各自向前者集中，它们作为金融领域的集聚在得到加强。

在西部地区，资金流动方面也出现了地方政府——金融领域——产业领域之间的循环不全的现象。

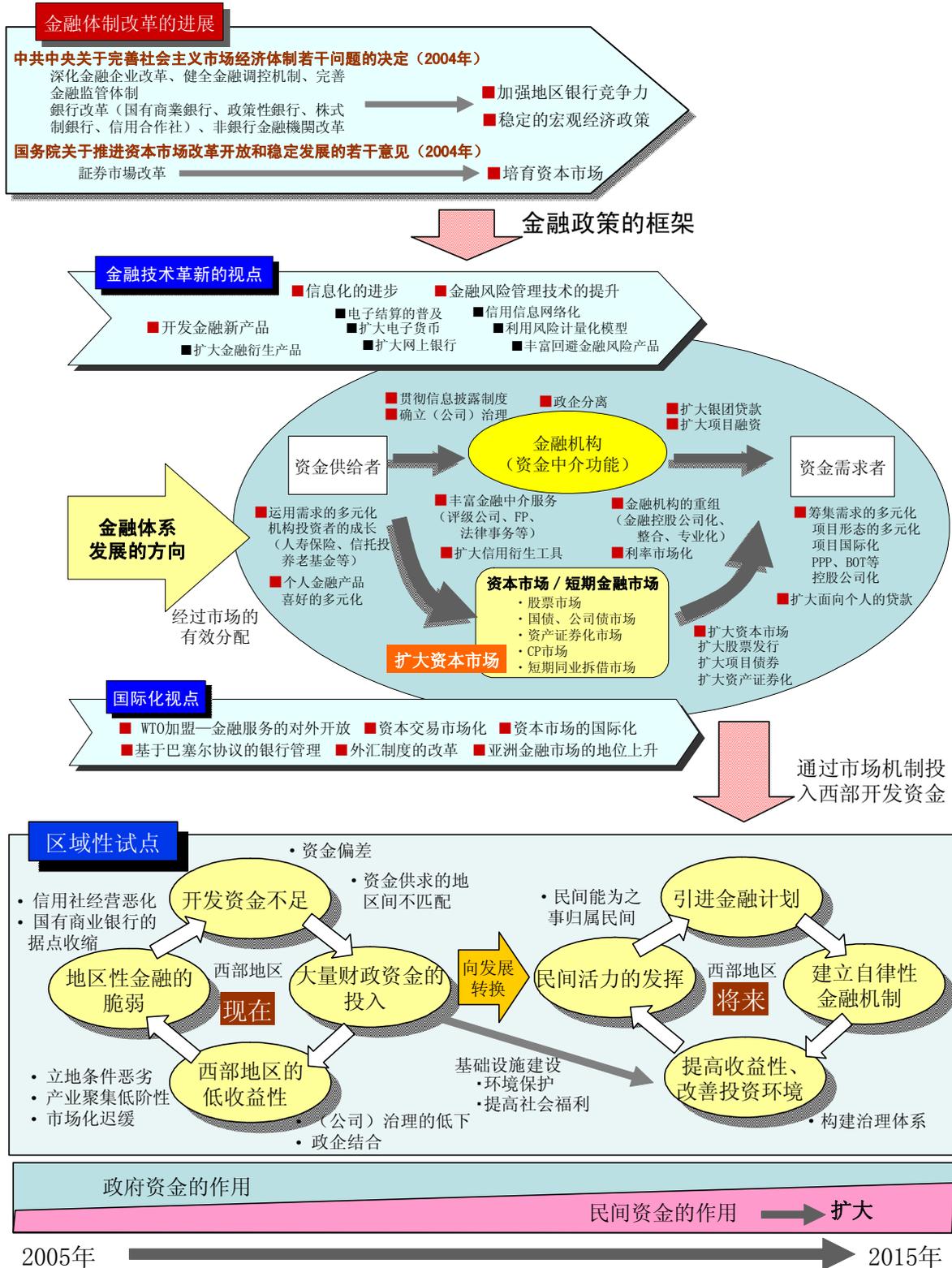
由于内陆性、集聚的低阶性、投资环境的不完善使西部地区的投资收益性相对较低。因为投资、储蓄和经济规模是成比例的，所以对于金融机构来说在西部地区实施业务的效率性较低。也有人指出在地方政府的投资决策和项目行为中存在不透明的地方，而且还存在对银行融资决策的干涉。这也是抬高金融机构融资风险的主要原因⁴。

银行现在迫于必要不得不充实资本充足率和提高竞争力。由于国有商业银行加快关闭不盈利的营业网点，于是无法满足农村地区的融资需求。另一方面，地区性银行在规模和网点覆盖面等方面还有所欠缺，农村信用社也存在大量不良贷款。

西部地区中，包括农业在内的地区产业的经营环境较为严峻，地区产业若不具备克服这些问题的经营能力就不能在融资条件上达标。但是，这就会产生如果无法供给发挥经济循环血液作用的资金就会导致地区产业没有活力的恶性循环。为了消除这个矛盾，已经为西部地区投入了大量的财政资金，但是通过这样的巨大推动是否能构筑坚实的可持续发展的基础还依然是一个课题。

⁴ 参见《现状分析篇》。

图5-5 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。在本篇第2~4部的各章中，整理了金融以及相关制度改革的整体印象，在第5部中详细论述了西部开发金融制度改革战略性行动计划。若将本编论述的第2~5部的整体印象作为关于西部开发金融制度改革的建议构成来展示的话，如图5-7所示。

(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。

如第1部各章中所论述的那样，在东部地区，储蓄是累积性的积累。而且，东部地区有大量的外资进入。因此，要构筑从资金剩余地区的东部向资金恒常性欠缺地区的西部的资金流入体系。

作为改正开发资金的各地区分配不平衡的手段，有财政的再分配功能。事实上政府资金已经通过国家财政支援、国债发行资金、外国政府、国际机构贷款等各种形式大量投入到投资收益性较低的西部地区。2000年以后至今，大量的政府资金为了帮助开发投入到西部地区中。在这样的情况下，仅仅依靠增加政府资金对西部地区的投入是比较困难的。

因此，今后为确保对西部地区的资金供给，应该使地区间的资金流动畅通，建立可以在量和质上满足西部地区资金需求的资金供给机制。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契合性的形式，调控支持西部开发的资金供求。为此，应该对各地方的经济开发政策进行综合调整、了解掌握西部地区的资金需求。

(3) 明确政府部门和非政府部门的作用分担

一直以来，中国采取的是国家统一管理、运营经济活动的体制，但是目前正在快速推进市场化。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。从时间轴来看，关键是规划政府部门和非政府部门的作用分担实现“从官到民”。

(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。中央政府通过转移支付、支付投资资金等方法来提供资金。

另一方面，地方财政由于财源不足陷入财政难的境况之中，特别是县级政府以下的财

政困难的情况比较严重。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⁵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。首先，分清行政服务中，政府应该负责的部分和应该委托给民间的部分，将政府没必要负责的服务转移到政府外部去。这是为了实现行政上的瘦身和增效、合理化中央和地方的税收分配。并且还应该引进建立可以严格检查财政资金合理使用的检查体制。

政府所发挥的中心作用应该是确保居民的全国统一最低标准。对于具有收益性的基础设施事业，政府应该从建设、运营等事业中淡出，将其移到民间。对于环境保护等社会效益大而赢利性低无法搭乘商业金融的项目，应该由政府给予某些支持。这时不仅仅是政策性银行的直接贷款，还要扩大利用政府担保和贴息等手段。

(5) 探讨有利于促进民间主导型开发的金融政策

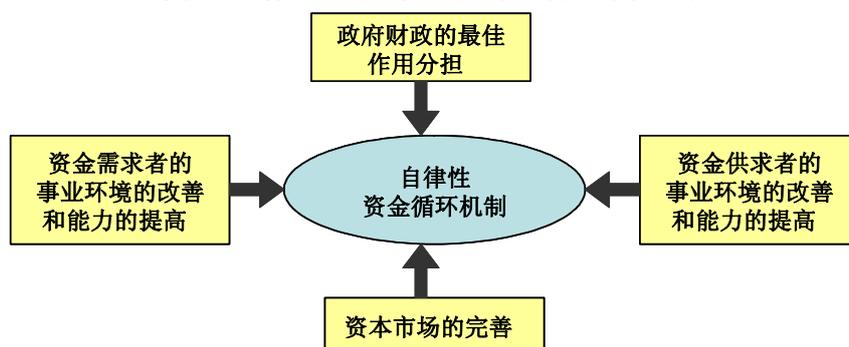
在中长期上来看，要将西部开发中的政府作用转移到民间去。其一是因为在市场经济体系下社会资本来就应该成为开发的主体，再有是因为政府的资金供给能力上存在限制。从这个观点出发，我们将探讨有利于支持东部沿海地区企业对西部地区的投资以及西部地区的企业收购、合资的金融措施。

(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

若进行长期展望的话，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（参见图 5-6）。

- i) 资金需求者的事业环境的改善和能力的提高
- ii) 资金供求者的事业环境的改善和能力的提高
- iii) 资本市场（股票市场、债券市场）的完善
- iv) 政府财政的最佳作用分担

图5-6 有利于创建资金循环机制的环境建设



来源：调查团绘制

⁵ 译者注：national minimum。

(7) 提高资金需求者方面筹资能力的必要性

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。

资金需求者所应满足的条件和环境会根据投融资的种类和领域的不同产生较大差异。因此，本次调查将在考虑对象领域特点的基础上探讨提高资金需求者能力所需的政策措施。在了解掌握资金需求者的借贷能力的现状、借贷能力上的问题的基础上，关于提高有利于资金需求者所应具备的能力以及满足达标条件等筹资能力的政策措施，作出了建议。

总体说来，作为应该实施的政策措施，可以列出：放宽关于项目实施的限制、改善投资环境、完善支持国有企业改革的制度、完善非国有企业的事业环境、培育各类要素市场、提高资金需求者的经营、技术能力和促进人才培养等。

(8) 提高资金供给者方面的供资能力的必要性

如上所述，中国政府目前正致力于金融体制改革。但是，亟待解决的问题很多。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，可以举出下列几点。

- i) 扩充政策性金融的必要性
- ii) 重新讨论国有商业银行在地方金融所发挥作用
- iii) 加强适应 PPP（公私部门合作方式）、项目融资等新金融计划的能力
- iv) 重建积弱的地区性金融机构和扩充地区性金融的必要性
- v) 保证金融机构的经营独立性
- vi) 确保金融机构的治理和透明性
- vii) 提高金融人才能力的必要性
- viii) 提高金融风险管理能力的必要性
- ix) 建设有利于改善金融机构事业环境的法律制度的必要性

在基于以上观点探讨问题结构的基础上，做出了对扩大支持西部开发金融的资金供给的建议。

(9) 发挥有效作用的西部开发金融制度的必要性

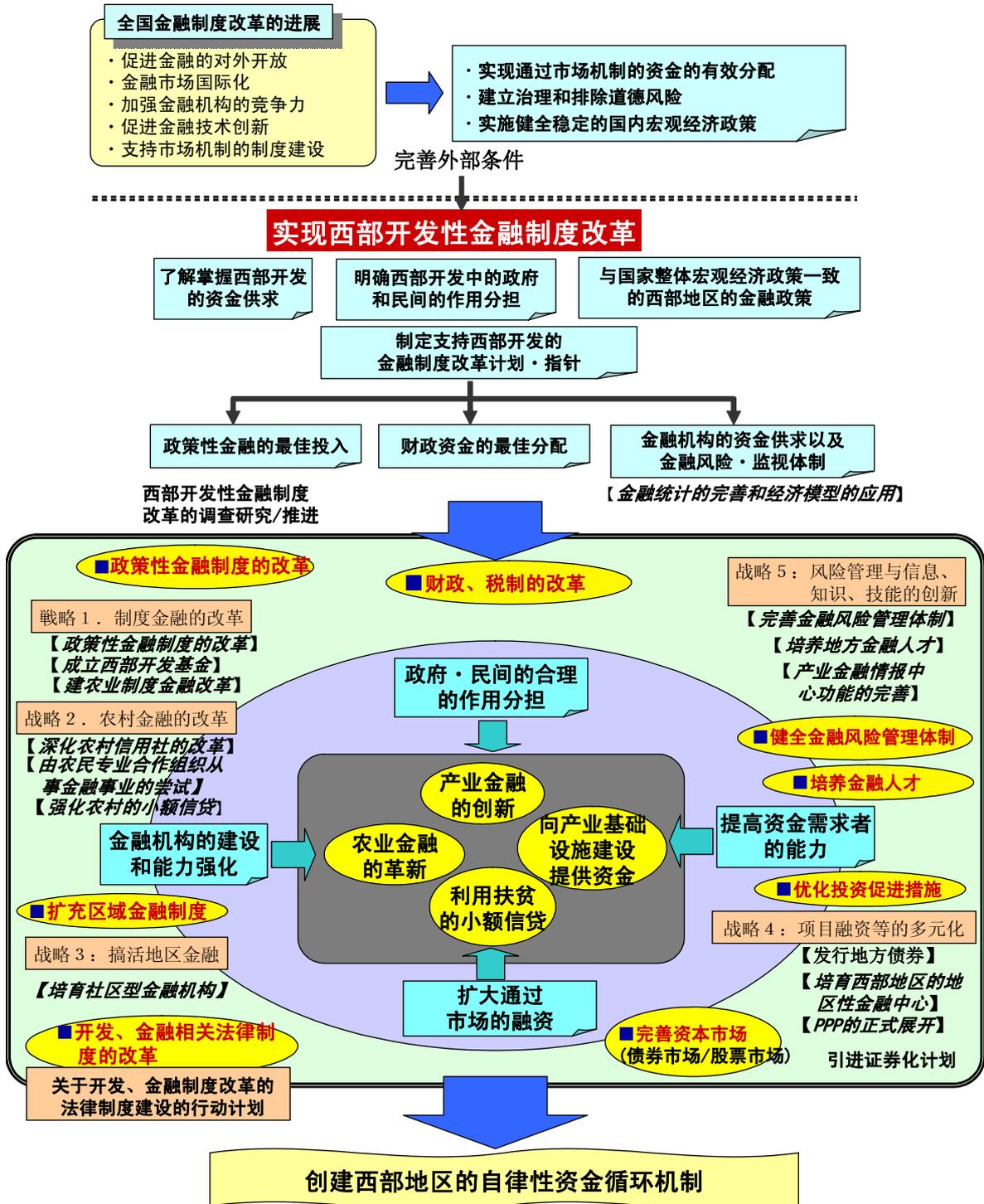
西部开发金融制度改革之际，必须要注意制度整体的效率性和有效性。西部开发金融制度必须要对西部开发发挥最有效的作用，作为整体满足必要的资金需求。同时，中国的金融机构还应该留意有效利用中国金融机构现有资源和组织体系。

(10) 回避道德风险的必要性

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。

图5-7 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"> 探讨、制定有关西部开发性金融的基本政策 引进应对紧急课题的政策措施 完成现有的金融制度改革 满足短期性开发课题的资金需求
第2阶段(2007-2010年): 应对中期性政策课题	<ul style="list-style-type: none"> 创建基于市场原理的金融机制 引进新金融计划 改革各类金融机构和加强竞争力 ① 保证西部开发性金融中的透明性以及排除道德风险 ② 应对国际化
第3阶段(2011-2015年): 应对长期性政策课题	<ul style="list-style-type: none"> 在国际化、市场化的背景下、支持西部开发性金融的资金渠道的多元化 建立自律性资金循环机制

来源：调查团编制

以下在第2部、第3部、第4部中，关于在什么样的政策框架下推进西部开发金融制度，按12个主要主题对整体的政策方略体系作了整理和提议。在接下来的第5部中，关于第2部~第4部中提出的政策措施中的较为重要的政策方略，通过战略性行动计划形式提出了具体详尽的建议。战略性行动计划中所设想的实施阶段如表5-2所示。

表5-2 行动计划建议的实施时期

行动计划	实施时期		
	短期	中期	长期
①政策性金融制度的改革	■	■	□
②创建有利于促进西部开发的制度金融	■	■	□
③建设完善农业制度金融	■	■	□
④强化农村信用社改革	■	■	■
⑤农民专业合作社实施的信用事业的试点	■	■	□
⑥强化农村小额信贷	■	■	□
⑦培育社区型金融机构以及拓展紧密联系当地型的金融业务	■	■	■
⑧发行地方债	■	■	■
⑨培育西部地区的地区金融中心	■	■	■
⑩正式开展PPP	■	■	■
⑪健全金融风险管理体系	■	■	□
⑫完善产业金融信息中心的功能	■	■	□
⑬健全金融统计与利用经济模型	■	■	□
⑭培养地方金融人才	■	■	■

注：■：准备阶段 ■：实施阶段 □：跟进阶段

来源：调查团绘制

第 2 部 重点领域的开发课题与资金供给体系的改革

第6章 产业再生（国有企业改革）和产业金融的创新

6.1 西部地区的产业结构改革和产业再生的课题¹

在西部地区，随着西部大开发政策的推进，落后的基础设施建设和城市开发也急速展开。为适应基础设施建设和城市建设的进行以及产业布局基础的加强，在产业部门也要形成优质的产业资本存量，建立具备创造就业能力的长期稳定的经济增长基础。

关于西部地区的产业振兴、产业再生的主要课题总结如下。

- i) 由于与东部沿海地区相比内需规模很小，而且对海外需求的有效准入受限，所以产业领域的投资效率相对较低。
- ii) 地处内陆，利用公路、水运的物流成本相对较高，物流所需时间相对较长，在实现有效的企业行为方面处于不利。特别是，由于无法依托大型船只的运输，在原材料型制造业的比较优势较少。
- iii) 由于历史原因，相对于在西部地区布局的以重工业为主的过有领域的经济、社会结构方面的地位很高而言，国有企业的结构改革迟缓，在促进地区整体的有效的产业结构调整上成为了桎梏。

因此，推动西部地区的产业结构调整和产业再生，必须要探讨注意到以下导向的对策。

- i) 为解决产业振兴中的瓶颈的物流问题，必须进一步从在以重庆市为首的西部物流的基地城市和城市间的港湾、铁路、公路、仓库等物流相关的软、硬两方面加强建设。
- ii) 在推动比较优势条件较少的原材料型制造业中的积极的设备报废和产业重组的同时，实现产业领域的环境/公害对策的升级和资源/能源利用率的大幅度提高，完善有利于促进民间投资的具有魅力的产业布局基础。尤其是，需要积极推动国有重工业企业的彻底的经营结构改革和节省资源、节能的对策。
- iii) 通过新增投资的积累，在正不断具备一定竞争优势条件的汽车为首的加工组装型制造业和高科技产业领域中，加强技术创新和促进产业集聚，实现积极的产业振兴。

基于上述认识的具体应对方案如下所述。

(1) 培养、加强重点产业

在西部地区各省和枢纽、核心城市中，制定重点产业的振兴计划，分短期、中期、长期设定量化的开发目标和增长目标值，在此基础上探讨有利于这些重点产业的结构调整和促进增长的具体的优惠政策和资金供应机制。通过重点国有企业自身的认真努力，进一步促进企业管理、组织层面的改革和加强现代化企业制度的渗透，强化经营实力和财务能力。同时，在今后国内外竞争条件激化之中，充分把握现在的主力产品领域的竞争优势后，整顿不产生利润的设备资产，高度集中到具有收益力的产品领域中来。

¹ 本节是“现状分析篇 第8章 产业重组的现状和课题”的概要。详细内容可以参照该篇。

在这个意义上，在一方面以企业自身努力为基础，一方面研究实现重点国有企业的财务、资产结构的改善和业务领域重组所需的制度上的环境建设和具体的资金供给体制的同时，最终须要支持这些重点国有企业分阶段民营化的制度化设计。

(2) 竞争劣势产业、环境污染产业的整顿与重组和环境、能源对策

西部地区的产业领域中，加强环境对策和提高资源、能源使用效率，创造有魅力的投资环境和强化产业竞争力这 2 点是极为重要的。这是国有企业改革的重要课题，要通过这些举措，强化西部地区有吸引力的产业布局基础。届时，以往的重点产业中，对于缺少竞争力而能耗大和引发环境污染的国有重工业企业的设备，应该积极地推进关停废弃。并且具有一定竞争力的在形成西部地区的区域内产业关联上所不可缺的产业领域的国有企业，在制定支持环境、能源方面的设备更新和改善作业的投资计划的同时，还要充实积极支持这些的财政、金融措施。

(3) 振兴、搞活中小企业

具有活力的民营中小企业领域的存在作为支撑大中型工业企业的生产支持性工业，不但在产业关联上很重要，而且作为大中型企业的结构改革所带来就业的新载体和新创业的预备队而言，也是非常重要的。在明确中长期的产业结构调整中的中小企业的作用的基础上，在推动民营化后的原国有中小企业的经营、财务机构的进一步改善的同时，还要构建支持不断成长的民营中小企业领域发展的扶持机制。

6.2 西部地区产业金融的课题²

6.2.1 西部地区的产业金融资金供需

在西部地区，由于国家的积极财政投入带来的大规模固定资产投资所带动的经济增长在持续。但是，其内容主要以基础设施、城市基础建设以及住宅和办公建筑等不动产开发为主体，制造业为主的产业领域的固定资产投资的比重较小。而且，对主要设备机械投资的“设备工具器具”一项比重呈下降趋势，产业领域的设备投资增加缓慢，以国有企业主体的重工业为中心，西部地区的产业领域的资本存量的老化正在扩大。因此，包括业务结构重组在内的产业金融资金需求强烈，而固定资产投资中的“更新改造”相关的主要资金来源为“自筹资金”（约占整体的 2/3），“国内贷款”的比率与基本建设投资相比较小，支持优良的设备资本存量形成的资金来源的规模和可选内容都受限制。今后，在西部地区，针对包括环境、能源对策在内的企业业务结构改善和优良的产业资本存量形成的合理的资金需求，实现与其相吻合的有效的产业金融资金供应很重要。

以上述认识为背景，在金融市场、特别是间接金融市场中，若整理产业金融资金循环不畅的原因，可以认为存在①作为资金需求者的（国有）企业方面的课题、②作为资金供给者的金融机构方面的课题、③资金需求者与资金供给者相互关系的课题的这 3 种课题，并且三者互相关联。

² 本节是“现状分析篇 第 8 章 产业再生的现状和课题”的概要。详细内容可以参照该篇。

6.2.2 资金需求者（项目公司）的课题

包括西部地区的产业金融资金需求者的国有企业在内的项目公司都具有以下课题。

- i) 背负需求、周转、物流方面等业务布局基础的脆弱性，一般而言收益力很低。
- ii) 引进“现代企业制度”尚时日不多，因此经营、组织、财务结构势力薄弱。
- iii) 由于上述结果，业务结构和收益—成本结构的转换与强化所需要的有效的战略、业务计划、资金计划未能立案，无法给资金供给者（金融机构）展示安全且收益性好的投融资项目。

因此，包括国有企业在内的企事业，提高作为资金需求者自身的资金筹集能力，需要采取以下的应对措施。

- i) 在进一步推动企业管理、组织层面的改革的同时，培养能规划、制定中长期战略、经营业务计划、资金计划的具备较强专业性的人才，积极推动适当的经营实际情况、新经营业务计划的信息披露。
- ii) 面向金融机构，在争取可以展示有效的经营战略设备投资计划的同时，中期来看，针对通过设备、技术更新等加强企业的经营业务基础和实现新业务领域开拓，为了能实现发行新股、公司债等筹资多元化，要完善和强化企业的内部环境。
- iii) 积极报废不产生收益的闲置、不良资产，改善资产、负债结构，即“调整资本存量”提高收益能力也很重要。尤其是，主要的重工业企业，在今后国内外的竞争条件激化的过程中，要在充分研讨以往的主力产品领域的优越性的基础上，清理不产生利润的设备资产以及向收益能力高的产品领域集中。

6.2.3 资金供给者（金融机构）的课题

作为资金供应方的国家开发银行（政策性银行）以及国有商业银行等金融机构，面临着阻碍向西部地区的产业再生领域顺利提供资金的下列课题。

- i) 融资的大部分都用于基础设施建设和城市、不动产开发，西部地区储蓄的相当一部分还流向了东部沿海地区，能用于产业再生领域的资金并不富余。
- ii) 不仅仅是苦于处理不良贷款的国有银行，金融机构整体都处在对公司治理、组织/管理、融资审查机能进行加强之中，对风险资产的融资不得不慎之又慎。所以出现对不动产等可以预期较为稳定收益的领域优先融资的趋势。
- iii) 政策性银行、商业银行、地方性银行等各机构的应对能力弱，而且各机构相互之间职能分工和协调关系也不甚明确。
- iv) 单一的融资审查标准和适用条件（利率）等所代表的那样，存在难以应对包含产业再生领域在内的大范围领域的资金需求的金融机构的制度和组织形态。

要解决这些课题，需要采取以下应对措施。

- i) 通过设计有利于产业再生领域的资金顺畅供给的广泛的融资制度，明确各机构的职能分工和协作关系，以求落实来自金融制度方面的支持。具体而言，在整体性资金制约中，可以考虑实施有助于提供配合有关产业再生的重点课题的资金的贴息等专项财政补助，以及借助商业金融的“引水渠”性质的政策性银行创建、实施长期、低息的专项融资等。

- ii) 各金融机构在培养产业领域、特别是针对各地区的短期性产业再生和中长期产业结构调整相关的项目、投资项目可以作出项目、财务评估的高水平专业性人才的同时，还要加强有助于产业领域的融资项目相关的审查、评估、管理工作顺利实施的组织与制度建设。
- iii) 短期上要实施有助于间接融资市场上的资金顺畅循环的政策、制度的设计和运用，中长期上要注重构建抬高企业从资本市场筹资的比重的金融制度。

6.2.4 资金需求者与资金供给者相互关系的课题

不仅是个别项目，关于产业资金需求整体在短中期上，在何领域、何种程度上出现的信息，若不在资金需求与供给者间共享，则容易产生资金供求的不匹配。产业资金的需求者的企业和供给者的金融机构之间须要从 2 个层次上构建信息共享和互信关系。第 1 是企业的财务责任人与金融机构的融资责任者的个人层次，第 2 是在各地区的金融机构层次上，了解西部地区各省、枢纽/中心城市的中长期产业资金需求，形成共识。

今后，关键是通过金融机构的融资负责人与各企业的财务负责人提高信息互换的密度和级别，提高该企业的财务管理能力，搭建金融界与产业界关于资金需求来交换意见的平台，形成信息收集和共享化的机制。

6.3 产业金融的创新

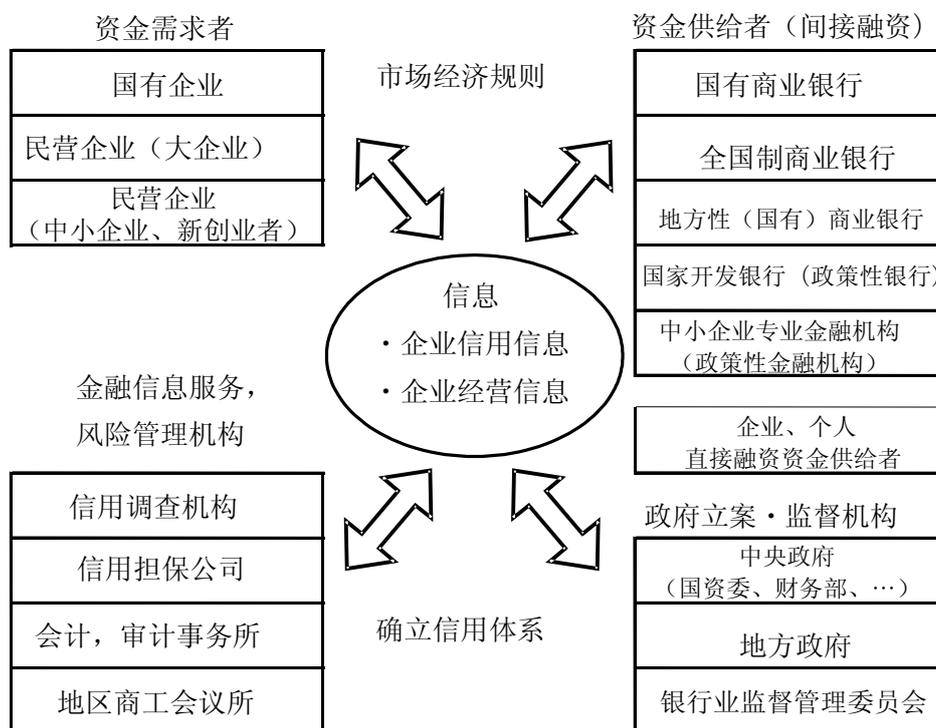
6.3.1 产业金融创新的基本方向

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、项目公司（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透明度的成熟关系。

1980 年代以后，对于居于产业资金需求核心的国有企业，正值“从补贴到银行贷款”的转换期，国有企业将财政资金和来自国有商业银行的贷款作为主要的资金来源。但是，以政府主导、审批的主要的工程项目为主，依然还残留有对国有企业的直接财政资金投入。而且，通过国有商业银行对国有企业的融资，实质上由政府决策来发放的情况较多，并导致了各类的结构性问题。虽然对这些问题采取了多项措施，但是资金循环中的政府、国有企业、国有商业银行的关系尚未形成基于市场经济规则的成熟关系。

要改善这种状况，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（参照图 6-1）。

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

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。

- i) 提出中长期产业结构调整的方针，包括新的法律制度的完善在内，从关于产业再生、产业结构调整和金融、财政、软基础设施建设方面明确具体的对策和优惠、扶持政策。
- ii) 针对借助国有企业改革带来的社会保障制度的建设和财政负担结构改革的产业再生和发展，进一步完善支持其进行的外部环境。
- iii) 在加强关于强化环境政策、资源/能源利用效率的对策的同时，通过构建资源循环网络等，努力培养地区内的资源循环型经济和实现有效的资源循环机制。

6.3.2 加强产业金融中规划、信息生产功能

(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。这种产业金融人才的培养和有组织的专家队伍的设置对于期待能发挥从政策性金融方面引导产业金融的作用的国家开发银行而言，意义尤其重大。在各商业银行也须要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。

(2) 企业的财务、设备投资调查

为了发展以企业的经营信息和信用信息为基础的高透明度的产业金融市场，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、资金计划的信息是不可或缺的。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，“多份财务报表”的存在和“以弄虚作假的财务信息为基础编撰的设备投资、资金计划”的事例也多有报道。为了打破这种情况，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、共享各项目公司的财务、设备投资状况，起到对项目公司的会计、财务处理的启蒙作用。具体而言，国家开发银行主导在各地（省或者枢纽、核心城市）每年1次以主要项目公司、中坚企业³、中小企业为对象实施“项目公司的财务、设备投资计划问卷调查”。随后，将获得的量化的、定性的数据为基础，将综合性信息作为报告汇总。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。重要的是，通过这种持续性的调查，让项目公司认识到提供正确的信用信息的必要性和优点（比如给与融资的优先权等），酿造关于合理提供、管理、共享信用信息的重要性的社会氛围。

(3) 产业金融信息中心和企业信息数据库的确立

关于产业领域的项目公司的融资和偿还等企业信用信息的积累和有效利用在实现更高透明度的灵活的金融中介功能方面非常重要。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”⁴。并且，在中期上，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。

(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。金融机构在企业方的配合下实施以大企业、中坚企业、中小企业的各阶层为对象的定期的设备投资、资金计划调查，定期掌握资金需求规模，同时，以此为基础，提高各项目公司制定更有效的更现实的投资计划能力和经营透明性。借此，关于中长期角度下的产业资金需求的导向，可以期待形成产业金融的需求方和供给方的共识。

³ 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。

⁴ “产业金融信息中心”构思详见第19章19-12记述。

6.3.3 政策性银行的产业融资的重点化

政策性金融和商业性金融是资金循环的两个车轮。对于产业金融领域，也希望设计有利于两者间的合理功能分担和协调的金融政策、制度，建立起有效的资金供给机制。

日本的产业金融中，政策性金融机构日本政策投资银行（原日本开发银行）发挥的作用很大。一般认为该行的产业资金供给发挥了作为其他金融机构融资的“引水渠”的所谓“牛铃效应”。为了促进中国西部地区的关于产业再生的资金供给，如同在日本的产业金融的经验所看到的那样，结合地区的产业机构和短期、中期、长期的阶段性经济发展目标，设计并运用合理的政策性银行和商业性金融的功能分担和协作体制。

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。届时，在预算出对象领域、对象项目的资金需求概略规模后，对金融机构方资金筹集方法加以探讨，为产业资金中期上顺利循环进行制度设计和运用。

中国的国家开发银行是将针对基础设施建设、重点产业振兴提供中长期资金作为目的而设立的政策性银行。遵循政府的产业政策和地区开发政策，面向政府批准的基础设施建设、基础/支柱产业的大、中规模的基本建设和技术改造实行融资。但是，有人认为随着市场经济化的发展，国家开发银行加强了向商业性融资的倾斜，同商业银行的业务发生重复，对一部分商业金融业务产生了压迫。而且曾将最大的侧重点放在高投资效率的基础建设上的国家开发银行今后也需要研究将融资领域转移到产业再生的重点领域来。具体的方略如下所述。

- i) 在明确产业资金领域中资金供应的中长期方针的基础上，完善包括各个具体的课题、领域的资金供给目标和长期、低息融资等优惠条件，提高针对产业再生的重点课题的对商业银行融资的“引水渠”效应。
- ii) 分短中期实施以下 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。

6.3.4 国有商业银行产业融资的转换

国有商业银行以往一直是遵循政府方针，重点对各地方的传统国有企业供应资金，今后则要将更正确的项目公司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项目公司，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。

- i) 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。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。

- ii) 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。有效运用政策性金融机构执行的客观的企业审查和产业的未来预测，加强与政策性银行的合作、协调关系。
- iii) 加强以往的融资对象的国有企业的选择融资，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。

实施上述措施时，要进一步推动利率市场化，各金融机构根据融资风险自身决定利率，由利率这一市场机制来优化金融资源的配置。利率市场化所引发的银行间的竞争会加剧，所以会要求各银行实施更为严格的资产负债管理（ALM），风险管理。新金融产品的开发，以及根据包含贷款风险和贷款所带来的高交易成本的中小企业融资在内的新客户的开拓和顾客的信用评估系统所设定的利率，将决定金融机构的收益能力，同时还期待促进产业金融领域的多种金融产品的开发和融资扩大。

6.3.5 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⁵。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。

6.3.6 中小企业金融制度的改革

中国自 2003 年 1 月起实施《中小企业促进法》。中小企业的法律定位与对于中小企业的政府的扶持政策落实为法制。发展改革委员会、中国人民银行、地方政府等正在加强完善中小企业的信用信息、信用担保制度、创建创业服务基金等对于中小企业金融的支援政策。但是，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。另外，为了使西部地区的产业再生顺利实施，中小企业领域所承担的作用很大。

在中国，目前涉及产业金融的政策性银行只有国家开发银行 1 家，与拥有以主要企业为主要顾客的日本政策投资银行和中小企业金融公库以及国民生活金融公库等满足中小企业要求的政策性银行的日本等国的情况不同。但是，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

⁵比如重庆市将重庆市商业银行和万州市商业银行 2 行作为地方政府管辖的国有地方性商业银行发挥功能。

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，如中国人民银行研究局和日本国际协力机构实施的《中国中小企业金融制度调查》中所建议的那样，

- i) 创建“政策性中小企业专业金融机构”
- ii) 改革信用担保制度
- iii) 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

等对策，都须要在西部地区进行加强。

6.3.7 建设支撑产业金融创新的制度、环境

(1) 财政的作用的整理·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⁶。从这个意义上，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）》⁷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）》，以下就是其中应该加入的具体对策。

- i) 政策性银行实施的产业领域的长期、低息的设备投资资金融资
- ii) 国家与地方政府财政上的优惠、扶持措施⁸
- iii) 关于地方政府发行地方债券的方针和留意事项
- iv) 国家和地方政府实施的公路/通信运输、卫生、教育、职业训练等产业相关基础设施领域的软、硬两方面的措施
- v) 关于工业开发区（工厂用地）的开发和工厂旧址的利用等的规定

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。在中国，虽然中央和地方的决策、政策运用的过程与日本不同，但是今后在充分认识到地方的特性、资源、居民的需求，内发式的产业发展的重要性的基础上，还要实现与中央政府的方针保持契合的西部地区的产业金融以及法律制度、财政（税制）的合理结合下的运用。

(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

⁶ 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。

⁷ 参照第20章

⁸ 参照第19章19-8。

新科技创新基金等各种各样基金（投资基金）的创建很重要。在被称作投资收益低的西部地区，也存在虽或多或少存在风险但是成长性、收益性高的企业和项目。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。地方政府和地方金融机构根据需要对这些基金进行部分出资，有必要创造一个普通投资者易于参与的环境。必须补充的是，制定关于基金的成立、运用的高透明度的规则和培养精通各领域内的商业环境和经营、技术动向的基金经理也是重要的前提条件⁹。

(3) 项目公司的财务、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。政府和相关的各机构要探讨加强对企业的财会审计，将违规企业放入金融市场的黑名单，制定严格的惩罚制度等对策。再有，各项目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。并且还期待对业务结构、财务结构的彻底改革、利用市场经济下来自金融市场和资本市场的多种筹资手段、实施支持资产重组、财务重组、业务结构重组和结构强化的新投资。

(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。要探讨关于设立公司的创业计划的制定、资金计划、公司注册、会计、税务处理方法等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等。创业后，建立中小企业可以用低成本接受关于调配（购买）、生产/品质管理、成本计算、销售管理、人事管理等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、中小企业的职员措施，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

中国的资本市场现在还在发展阶段，通过股票的上市和增资，发行企业债券的资金筹措等在大规模国有企业也受到管理和限制。西部地区的上市企业的数量极少，企业债券发行受国家发展改革委员会的严格管理，每年的发行认可额度在中国整体不超过 200~300 亿元。那些位于内陆地区总体收益力很低的西部地区企业从资本市场上筹集资金极为困难。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

⁹ 参照第 19 章 19-9。以下 (3) ~ (6) 参照同一节。

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。

(6) 发行不公开发行债券利用地区的富余资金

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。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。通过地方性金融机构和担保机构加以担保，对于购买者而言是利率条件良好的小额资产。不公开发行债券对于地方企业和中小企业也是替代贷款的新资金来源，而且作为地方吸收利用富余资金的手段在日本也备受瞩目。作为筹集西部地区企业的产业资金的重要手段，发行条件、担保机构/条件、实施机构等，须要地方政府、金融机构、商工会议所等相关机构展开讨论。

(7) 金融人才的培养和西部金融商学院

为了实现西部地区的长期发展，最终最为关键的是承担发展战略的“育人”，这在各国的经验中都得到了证明。与作为地方的知识基础设施的大学携手，企业、金融机构、政府各主体的加强技术力量、培养人才、创业者援助等加强关于承担地方发展战略的“育人”的战略和扶持非常重要。特别是，在产业金融方面，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培养计划，这里提议在以重庆为首的西部地区的金融中心城市中，通过金融机构和大学的相关院系、商学院的协作，创办、运行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”。具体而言，国有商业银行、地方金融机构、民间商业银行在地方政府和政策性银行（国家开发银行）的协助下，作为金融机构整体，开设、运营对融资负责人和企业的财务人员进行 3~5 日的“财会”“项目计划和资金计划”等的短期实践培训的商务夜校。西部地区的金融机构合作实施这种面向产业资金的供需双方的年轻实际业务人员的实践性金融培训，在形成和发展落后于东部沿海地区的“高效透明的金融市场”上，有着重大的意义。

第7章 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。再委托调查（农业振兴）的问卷调查结果也表明了农户计划的投资中的40%均因资金不足而未能实现¹。另外，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²。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。

如第3章3.3所述，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

近年来，“三农问题”颇受关注，为了解决“三农问题”，人们对政府支援的期待日益高涨。尤其是在西部地区，对财政支援的增加期待很高。加速西部经济整体，特别是农村经济的发展被定位为确保中国社会稳定所必需的最重要课题。因此，与此相匹配的对西部农村的倾斜性财政支援也是具有政策上的合理性的。但是，必须注意的是，在农村金融制度的建设尚显落后的情况下，不要因为强调“三农问题”的重要性，而将本应由金融来发挥的作用过度转嫁给财政投入。

基于这种观点，有必要通过下述各项对农业领域中财政的作用与金融的作用进行重新定义。

(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 询问了过去3年的计划。除资金不足之外的主要原因为：技术及市场信息不足、公路不完备。

² 农户的储蓄主要是在邮局。但是邮政储蓄被寄放在人民银行，虽然有一部分以再融资的形式回归到农村，但还是不足以弥补农村资金的流出。

i) 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。

ii) 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。

iii) 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的差额时，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。农业金融对灌溉事业和粮食仓库等基础设施建设和购买拖拉机等农业机器上投入资金，然后根据每年的农业收益回收投资资金。此时在自有资金的基础上通过借款方式筹措所需资金。在耕种之际对种子、肥料、杀虫剂进行投资，进行农作物的生产，这一过程中所需的务农资金大多也是通过借款来筹措的。这个关于农业的资金借贷便是农业金融。但是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。

农业综合开发、农业小型基础设施、贫困支援融资等政策性金融业务一段时间曾由 1994 年成立的农业发展银行承担，但 1998 年因该行融资管理混乱而被指责，于是这些政策性金融业务便由该行移交给中国农业银行管理。而 2000 年时农业银行也停止了对农业综合开发和农业小型基础设施的融资。农业银行自 1994 年以来作为国有商业银行，专门从事商业金融业务，现在仍然是以营利为其商业银行经营的首要目标，经营重点正逐步由农业转向非农业领域。在支贫融资上，不断关闭县以下地方基层的网点，结果使得与农户的直接联系愈发减少。对贫困农户的融资实施起来也困难重重，因而转向对贫困地区项目的融资，停止了对基层农户的新贷款。在没有政府对政策性金融特别支援的情况下，农业银行对政策性金融既没有热情也没有积极性。

如上所述，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。特别是在明显落后的西部地区农村，可以说对农业的投资远远不够。对农户的务农资金的贷款也需要对农业给与支援，但是，连农业信用社也未能在金融方面对农业给与充分的支持。所以需要从整体上对农业金融体系进行彻底的重建，不管是否是政策性金融。另外，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。

7.1.3 明确政策性金融和商业性金融所承担领域

其次，需要在金融中明确政策性金融和民间商业金融分担领域。在农业、农村金融领域，欧美各国都广泛运用政策性金融。当然，也有一种批判性的看法认为：利用了政策性金融的带补助性质的专项对象贷款，会导致与商业性金融的不公正竞争，妨碍农村地区商业性金融的发展。泉田[2003]指出，这种批判的背景有持续性的问题，同时他指出，在制度能力强，采用政策性金融对金融整体发展不会形成阻碍因素的国家，政策性金融就能发挥作用。

(1) 政策性金融承担领域

作为政策性金融所承担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
耕作运输机械及其他农业机械、温室暖棚、灌溉水渠建设等。

其中，i) 与 ii) 是中规模及小规模的项目，但不是个人范围的项目，根据项目规模，需要由市、县、乡、镇等区域或地区，或者是地区同仁一起在市及行政区的支援下组织项目主体来实施的项目，项目主体可成为融资对象。iii) 是农户单体的借款。

(2) 商业性金融的承担领域

关于乡镇企业、龙头企业等农业关联企业和位于农村的企业所需的固定资产投资资金及流动资金都期待来自中国农业银行及其他国有商业银行、农村信用银行/农村信用社等在农村地区有着总行或支行的商业金融机构的融资。

其次是对个别农户的融资，包括最近农村信用社正积极实行的支持农户生计和小额农业投资的从 1000 元至 1 万元左右的小额贷款，以及栽培谷物、农作物等农业经营中所必须的务农资金的贷款。然而在农业流动资金大于小额贷款资金，而农田所有权、使用权问题尚未得到明确解决的情况下，农田的抵押很难实行，所以农村信用社尚未全力展开这一业务。另外，也有人指出，由于农业信用社的贷款利率尚未市场化、不能设定与风险相当的利率，所以对该领域的贷款进展不大。因此农户不得不依赖于非正规金融。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

7.2 农村金融的市场化与多样化

(1) 农村信用社改革的成果与课题

1) 农村信用社改革的方针与成果

近几年，农村信用社改革是中国农村金融制度改革的核心。以明确所有制、向省政府转移监管责任、处理不良贷款为主要目的的改革，于2003年在8个省、市开始试点之后，到最近又有21个省成为新的试点对象，已经在全国范围内展开。在降低不良贷款率、提升资本充足率、增加存款/贷款等方面，改革都取得了很大成果，从整体上看，经营和财务的健全化正在进展[中国银行业监督管理委员会(2005)]。但是，不良贷款处理的速度尚不平衡，有的省内出现两极分化现象[孙(2005)]。由于至今为止的不良贷款处理主要是来自人民银行直接补贴的效果，所以也有人今后的发展表示怀疑。

在改革成果中，成为重要批判性考察之对象的，是所有制改革后产生的新组织形态。国务院关于改革试点的通知给出了几个选项，但一般的结果都是县内的信用社被一级法人的县联社或合作银行合并，并隶属于作为管理组织而新设的省联社[韩、程(2004)]。贵州省也采用了这种模式。关于这种模式，有人指出：由于经营合并，农户和信用社的距离进一步变远，而省联社对县联社的干预以及省政府对省联社的干预也令人担忧[韩、程(2004)，ADB(2005)，Chinese Academy of Social Sciences(2005)]。

另外，对于以股份制和合作社成员方式的折中形式（股份合作制）为基础的所有制改革之效果，也存疑问³。这种方式是要求个人/企业和以往的农户合作社成员双方出资的，主要是希望前者（「投资股」拥有者）在健全的经营改善方面给后者（被称为「资格股」拥有者）的合作社经营管理以压力。但是也有人认为成员（股东）的影响力极其有限，有关经营的实际上的决策权，还是由旧信用

³ 在贵州省，一级法人的县联社也与合作银行相同采取这种方式。其他省并不一定。

社时代开始的干部掌握着[韩、程(2004)]。

2) 农村信用社的因地制宜的的进一步改革

如前所述，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(关于具体行动计划参照第19章19.4)。

(2) 农村金融的多元化

目前，有关面向农家的融资，农村信用社几乎垄断了正规的金融市场。另一方面，据说非正规交易的借贷有信用社贷款的2~3倍。其中大部分是亲戚、朋友、邻居之间的借贷，但其中也有“互助”形式的借贷。根据最近贵州省的ADB调查，获得融资的农户总数的64%，融资总额的46%是非正式途径的融资(来自亲戚，朋友，邻居)的[ADB(2005)]。

最近，有关农村金融市场多样化的议论颇多，其背景有引进竞争机制带来的市场的活跃以及对提供丰富多彩的服务之必要性的认识。在东部沿海地区，甚至农村地区商业银行已经在积极开展业务。但在西部地区，却由于商业银行从农村地区撤退而使信用社进一步强化了垄断。这里的问题就是要丰富将西部后发性置于视野内的金融市场。着眼于开放小额信贷市场的试点已经要在西部若干省启动⁴。

另一方面，也有观点认为，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、交易成本控制在较低水平的规模，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。在以往的信用社改革的过程中，尚看不到以农民为主体管理运营金融机构的萌芽，但是也有专业合作社作为组织进行贷款资金管理运营的实例。此外，目前存在的“互助”型那样非正规的形式，今后逐步正规化，将来有可能成为正规的商业金融发挥作用。应该考虑将促进这种多元化的农村金融市场的发展作为农村金融改革的课题(关于具体行动计划参照第19章19.5)。

⁴ 贵州省、四川省、山西省、陕西省为试点对象。

7.3 农业政策性金融的改革

7.3.1 财政和政策性金融的互补

农业领域里财政的作用是确保农业领域里公共产品的支出，像地方公路等基本上无法期待受益者负担交通费用的设施，一般都是由地方政府负责建设。因而运用金融手段的余地很小。如果说有可能性的话，最多也就是地方政府通过发行债券、或是从金融机关借款来筹措建设资金。但是，若是灌溉设备、粮食仓库等设施的话，可以通过征收设备使用费来取得收入，因而可以期待由地方政府和民间组建合适的项目主体，集聚财政和民间出资，并搭配以金融。目前，像高速公路等国家级别的项目，都是借助财政出资和国家开发银行提供政策性融资，使得建设得以迅速进展。

在农业领域中，如果也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。

7.3.2 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。

关于农业政策性金融应该承担的领域，如 7.1.3(1) 所述。

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两种选择。一是设立像日本的农林渔业金融公库那样的新政策性金融机构，另一选择是让农业发展银行回复到成立当初的宗旨进行重组。有关该行动计划，将在第 19 章 19-3 中再作展示。

7.4 强化农村金融机构体制

(1) 引进农业金融监查士制度

金融机构的检查全部由银行业管理监督委员会(银监会)担任。农村信用银行/农村信用社也不例外，银监会分为国有商业银行，股份制商业银行，农村信用社等负责领域，在各省设置地方组织对金融机构进行检查。

农村信用银行/农村信用社在全国有 3 万多家，为数众多，要逐家检查，对银监会来说是相当繁杂的业务。

在日本和欧美各国，金融检查一般是由多个机构进行的。主要有行政当局的检查，中央银行的审查及储蓄存款保险机构的检查。中国的现状是由银监会直接

承担银行检查之任务的。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士制度并配置到地方，在银监会实施的银行检查之外，要有如下监督管理制度：由农业金融监查士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(参照第19章19-4)。

(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。

尽管农村信用银行/农村信用社在各种情况下受到地方政府等政治上的指示和压力的可能性是无法避免的，但是，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，需要的话，增加出资金额或者以文件形式来确认支付担保及支援，如果是达标项目就给与融资，如果达不到基准就拒绝融资。

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机构的审计，维持公平公正的会计办理。

(3) 加强信息收集、分析体制

支持农户务农和提高农业生产率的资金需求向来很强，预计今后农村信用银行/农村信用社的农业金融会有增加。同时，农村的乡镇企业、龙头企业对资金的需求今后也会进一步增加。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。也就是说，项目本身的信息，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。

参考文献

<日本語>

泉田洋一（2003）『農村開発金融論—アジアの経験と経済発展』（农村开发金融论——亚洲经验和经济发展）東京大学出版会

<英語>

Asian Development Bank (2005), Establishing a Framework for Sustainable Rural Finance: Demand and Supply Analysis in Guizhou Province of the People' s Republic of China

Chinese Academy of Social Sciences (Rural Development Institute) (2005), Toward A Diversified And Competitive Rural Financial Market

<中国語>

韩俊，程郁（2004）《促进中国农村金融制度创新》研究报告

孙工声编（2005）「第四部分 农村金融研究 — 江苏省农村信用社改革成效分析与研究」
『金融政策的区域实践』中国金融出版社

中国银行业监督管理委员会(2005)「农村信用社改革发展取得明显成效」，
<http://www.cbrc.gov.cn/>, 2005年7月18日

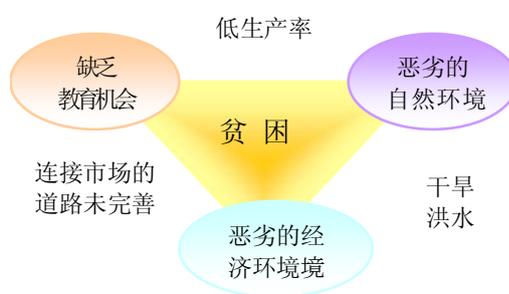
第8章 削减贫困与用活小额信贷

8.1 削减贫困所需的财政与金融的援助

(1) 贫困的原因和对策

中国造成贫困的种种原因之中，很多时候都将主要的原因归纳到自然环境、经济环境、教育机会这 3 项。贫困发生率极高的西部地区，很容易遇到干旱、洪水等灾害，威胁着贫困阶层的生活。而且，贫困阶层集中的村落，公路、自来水、电力、电话等基础设施都未完善，降低了经济活动的生产效率。而且，恶劣的自然环境和经济环境剥夺了贫困家庭儿童接受教育的机会，贫困阶层陷入了难以掌握必需的基础知识和技能开发自身能力的状态，形成了恶性循环。

图 8-1 贫困的构图



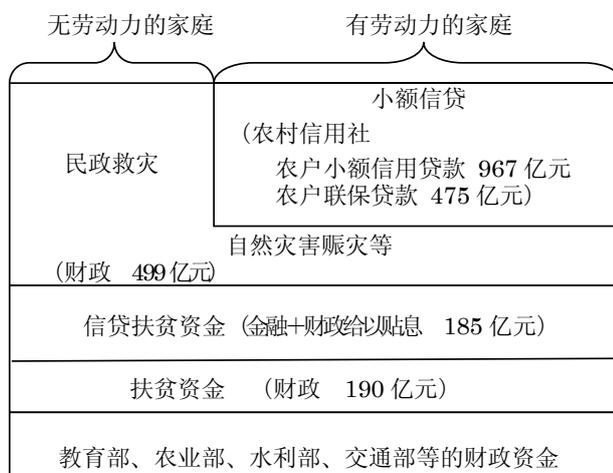
来源：调查团绘制

中国政府通过建设公路以及电话等基础设施，改善水渠灌溉建设等生产条件、农业畜牧业的产业化、普及教育等，实施财政投入，完善经济环境，以提高贫困阶层自立改善生活。并且，推动居民从自然环境恶劣地区移民至城市地区就业。在这些努力措施后，1978 年时 2 亿 5 千万人的农村地区的绝对贫困人口到 2003 年时削减到了 2900 万人[国家统计局农村社会经济调查总队（2004）p.11]。但是，现在仍有剩余的贫困阶层因为分散居住在离县城的中心区域远的交通不便的边缘地区，难以集中援助。

(2) 财政与金融的贫困对策的构图

支持削减贫困的财政金融手段如图 8-2 所示，种类多样。财政上，除了与教育部、农业部、水利部、交通部等管辖的全国性财政项目以外，面向贫困阶层的特殊财政项目还有扶贫办公室的扶贫资金和民政部的民政事业费。对于以帮助贫困阶层经济上独立为目的支出的扶贫办公室的扶贫资金，民政部办理的民政事业费的目的则是救助鳏寡孤独、老弱病残等无劳动力的家庭以及赈灾。从财政、金融两方面拓展削减贫困对策，实现西部农村社会的生活水平的提高。

图 8-2 贫困对策的财政、金融工具



注：财政的数字为 2003 年的支出金额。扶贫资金是中央财政扶贫资金、以工代赈、中央专项退耕还林草工程补助、省级财政安排的扶贫资金、利用外资、其他扶贫资金的合计。农村信用社的数字是 2002 年的贷款金额。信贷扶贫资金的数字是 2003 年的贷款金额。

来源：调查团根据国家统计局农村社会经济调查总队（2004）p.180、中华人民共和国民政部（2005）p.28、p.83、马(2005)绘制

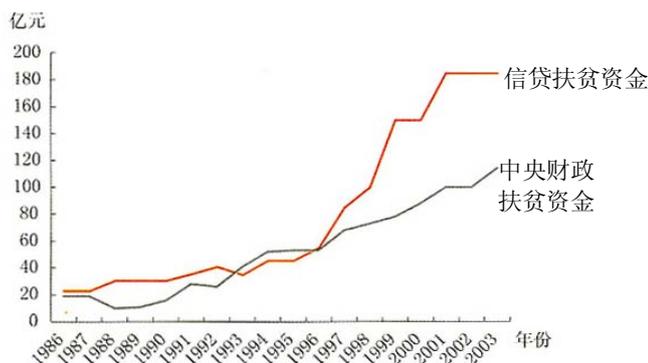
8.2 财政与信贷扶贫资金

推动小额信贷，削减贫困，其前提是财政和信贷扶贫资金需要更有效地发挥功能。因此，我们需要研究财政和信贷扶贫资金面临的课题和改进之处。

8.2.1 信贷扶贫资金的问题点

扶贫办公室综合财政（扶贫资金）和信贷扶贫资金两者进行扶贫困。信贷扶贫资金以中国农业银行的金融资产和贷款作为资本，面向扶贫办公室审批的扶贫项目和贫困家庭发放贷款。政府仅在贷款发放第 1 年实行贴息。信贷扶贫资金自 1997 年以后其比重不断提高，超过了中央财政扶贫资金。（图 8-3）。

图 8-3 信贷扶贫资金和中央财政扶贫资金的变化



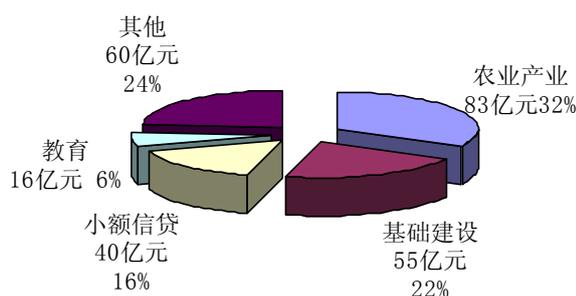
来源：调查团根据国家统计局农村社会经济调查总队（2004）P.124 内容增补

信贷扶贫资金的问题在于扶贫资金和信贷扶贫资金的功能分工还不明确的情况下就开始运用。出现了贷款者不能认识到赠与和贷款的区别的倾向，提高了不良贷款率。2003

年末，信贷扶贫资金的不良贷款率据说达到了 41.1%，作为金融服务并没有发挥正常的功能[衣司(2004)]。

图 8-4 表明的是 2002 年信贷扶贫资金的资金用途。除了小额信贷（小额信贷扶贫到户贷款）所标示的项目以外，还有发放给企业或协会等组织的贷款。资金用途中包含了收益性差、还贷责任者难以特定的基础设施项目。鉴于有较高的不良贷款率，贷款时是否确认了高可信度的偿还计划仍然是个疑问。估计是在能确保回收的项目体制未形成的状态下就发放了信贷扶贫资金。

图 8-4 信贷扶贫资金的用途（2002年）



来源：调查团根据国家统计局农村社会经济调查总队（2003）p.45 内容绘制

8.2.2 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。

(1) 财政资金

首先，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。下面就与小额信贷的效果有着特别紧密关系的 3 项内容，叙述一下改革的方式。

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。有下雨汽车就无法通行的村落，甚至有些村庄即便是好天，也没有能够通车的道路。在这些村庄，物资和信息的流通被阻断，经济上陷入孤立。尤其是，即便气候条件良好，也没有能够通车的公路的村庄，政府的援助就鞭长莫及。公路建设的投入应该继续保持较高的优先度。

2) 义务教育

本次在甘肃省定西地区和贵州省实施的抽样方式的问卷调查¹（以下简称“问卷调查”）中得出的结果是 23%借款的理由是用于学费。其背景是因为学费的支出占了家庭开支的 26%（图 8-5）。在 9 年制义务教育当中，小学建在村中，即便是贫困村，93%的小

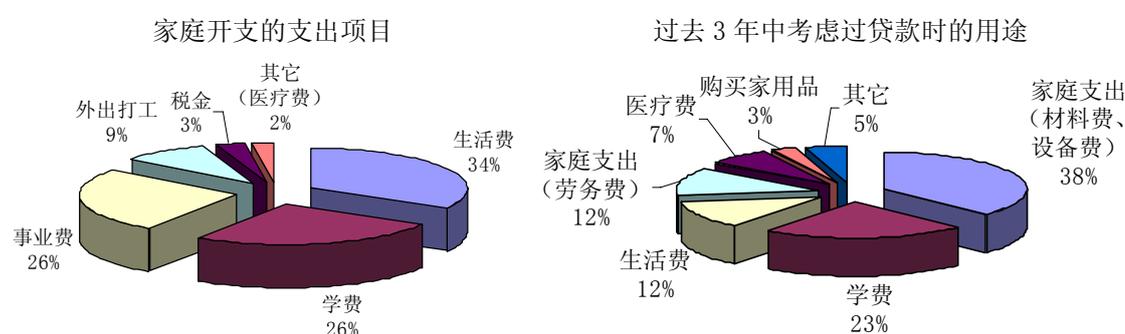
¹ 2005 年 3 月实施。定西地区在临洮县、通渭县、渭源县，贵州省在六枝县、纳雍县、大方县共计 6 县 421 户农户进行了问卷调查。

学生能够走读的范围中都有小学。但是，由于中学不在能够当天来回走读范围之内，所以约有 5 成的学生住在宿舍里 [国家统计局农村社会经济调查总队(2004)p.192]。学费中包含住宿费对贫困家庭而言就负担过重。

从大学开始，虽然可以设定 8 年还款期限，而且国家还给以贴息 50% 的助学贷款²，但是上大学前的学费只用使用 1 年以内的普通贷款。在短期性不见收益的学费上使用短期金融工具，只能给学费加上利息，令人担心会加重家庭生计负担，出现债务积累。

为此，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。

图 8-5 家庭开支的支出项目以及想贷款的事由



注：右图用复选回答的方式调查了资金用途的项目，并非表示金额的大小。

来源：问卷调查

3) 自然灾害对策

贫困地区，延缓还债的原因中最难以控制的风险就是自然灾害对农业生产的侵害。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³。自然灾害不像疾病那样零散的出现，而是给与地区集中的打击，所以连带担保就起不到作用。特别是，在采取一次性偿还方式的金融机构所发放的小额信贷中，这种情况下不允许延期还款。因此，自然灾害成为了阻碍金融机构的资金周转和收益性稳定的很大因素。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。

(2) 信贷扶贫资金

如前项所记述的，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。

² 人民银行、教育部、财政部（1999）、中国人民银行（2000）

³ 甘肃省定西地区，2002 年耕地面积 4 成弱受干旱影响，耕地缩减。

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。

8.3 小额信贷

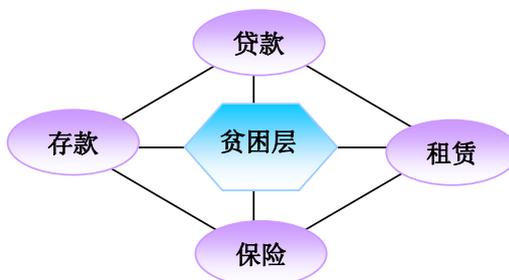
再有，对于与信贷扶贫资金一起作为在中国普及的支持削减贫困的金融手段的小额信贷，将关于其实施情况以及面临的课题和改进措施进行论述。

8.3.1 小额信贷的实施情况

所谓小额信贷就是以削减贫困为主要目的，促进贫困状况下的人们自助努力而提供的金融服务。小额信贷在很多发展中国家都得到了普及推广。截至到 90 年代末期，以小额贷款功能为主，专门使用“小额信用(micro credit)”这一术语。但是，其后通过各国的经验，开始认识到为了削减贫困，不仅仅是贷款，还需要带动存款和保险、租赁等各种金融商品的联动，于是开始正式称为“小额信贷(micro finance)”。但是，在中国，

目前贷款功能仍然居主要地位，尚未引进面向贫困阶层的存款、保险、租赁等金融服务。

图 8-6 小额信贷的构图



来源：调查团绘制

在中国提供小额信贷的机构，大致可以分为金融机构和民间小额信贷事业团体⁴（以下简称“民间 MF 事业团体”）。金融机构的小额信贷提供者包括农村信用社和上述使用一部分信贷扶贫资金的中国农业银行。

虽说都称作小额信贷，但这些机构提供小额信贷的手法却是形形色色的（表 8-1）。大多数的民间 MF 事业团体都沿袭了格莱敏银行模式，然而农村信用社和中国农业银行的小额信贷采取各自独特的方式进行。关键是对多类载体的多种提供方式加以改进，为提供更有效的小额信贷，推动各自的制度设计上的创新。

表 8-1 小额信贷的计划的比较

	金融机构		民间 MF 事业团体 (格莱敏银行模式)
	农村信用社	中国农业银行	
贷款形式	个人(农户小额信用贷款) 连带担保(农户联保贷款)	连带担保	连带担保
贷款对象	一户家庭一张贷款证 (主要是男性)	贷款给家庭 (主要是男性)	主要是女性
审查	农村信用社和村落 审查家庭的信用度	扶贫办公室以削减贫困为目的进行审查	小组成员之间决定信用度
中心会议	无	不定期召开	定期召开
偿还条件	一次性偿还	一次性偿还	分期偿还

来源：调查团编制

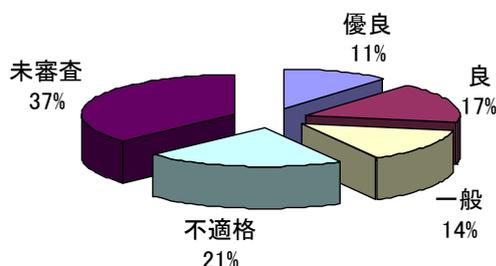
(1) 贷款形式

农村信用社的农户小额信用贷款在 2003 年末时的余额为 1122 亿元，作为小额无抵押信用贷款拥有最大的贷款余额[中国金融学会(2004)P.487]。要取得农户小额信用贷款，

⁴ 指非金融系统的小额信贷事业团体。

前提是获得优、良、一般中的一个评级。但是，仅从甘肃省定西市的事例来看，接受审查的家庭约3成不具备贷款资格（图8-7）。农户小额信用贷款以个人的信用为前提，不能否认该贷款并没有充分地照顾到整个贫困阶层。

图 8-7 农村信用社所作的定西地区农村家庭信用级别分类（2004年）



来源：调查团根据走访调查绘制。

(2) 贷款对象

格莱敏银行模式中，小额信贷的贷款对象为女性。从中国的实情来看，对于着眼于女性的做法，有2种效果值得期待。其一，以女性为发放贷款的主体，可以激发女性的自主性，能够充分使用女性劳动力。小额信贷多用于副业性收入，随着劳动力的增加和收入来源的多样化，会带来家庭收入的增加。其二，男性因为长期外出务工和季节劳动离开家庭的时间很长，在1年的分期偿还时，以女性为贷款对象会更有效地落实还款管理。农村信用社的话，名义上虽说只要具备贷款证和身份证，女性也能借到贷款，但实际上对女性的贷款却被看作例外来受理。

(3) 审查

格莱敏银行模式中，决定贷款对象的审查是由参加者之间的信任作为基础。而另一方面，金融机构系统的审查的特征却是至上而下式的，银行、村民委员会方面具有决定权（中国农业银行的小额信贷扶贫到户贷款中，另外还有扶贫办公室具有决定权）。格莱敏银行模式下很重视伙伴之间的信任度，金融机构方面，贷款时的经济实力则是决定性因素。仅仅将经济实力作为审核标准，就大大提高了社会底层的绝对贫困阶层被排除在贷款对象之外的可能性。

(4) 中心会议

中心会议是格莱敏银行很重视的手法。中心是顾客可步行到达的定期聚会的场所。村落中若没有大家能够集中起来的设施，顾客中的领导（中心主任）家就作为中心来利用。这种中心会议会有受雇于民间MF事业团体的信贷人员参加，并办理金融业务。顾客每次要出席中心会议是贷款的条件。

但是，提高削减贫困效果的民间MF事业团体并不单单将中心会议作为金融交易的场所来使用。中心会议的金融以外的功能如下所述。

- i) 作为磋商共同的问题，思考改进措施的促进参与型开发的对话的场所来利用。
- ii) 通过这种会议，共享小额信贷带来的生活水平提高的喜悦，增加更高的参与经济活动的热情。

- iii) 因为对参加者全员提供关于生产活动的技术教育所需费用太大，因此，以中心的代表者为对象实施培训，通过中心会议向其他成员传授学到的技术。
- iv) 学习其他成员的成功事例，借鉴运用到自身的生产活动中。

参加者互相之间通过中心会议加强连带责任感，保持债务的担保能力。民间 MF 事业团体小额信贷的加入者很多在生活水平提高后，即便能够从普通的金融机构获得贷款，也不愿意退出。这是因为中心会议带来了超越金融服务的经济上和社会上的方便。金融机构的小额信贷需要研究民间 MF 事业团体的事例，研讨符合中国农村社会实情的居民的参与形式。

(5) 偿还条件

面向贫困阶层贷款时，一次性偿还与分期偿还相比引起逾期偿还的可能性更高。因为，农民的收入来源有限，获得偿还期限内预期的收入的保障很低。特别是有灾害、疾病、红白喜事等造成的突发性费用时，不得不用还债的钱来充当。

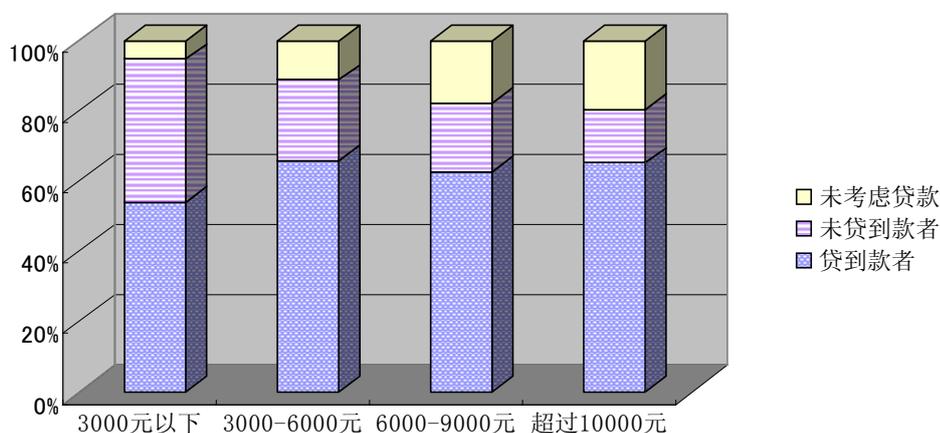
另一方面，分期偿还时，定期性的小额偿还在日常生活中已经成为惯例，偿还很少会迟延。而且，假如分期偿还时手头资金不够，因为金额较小，连带担保人也容易垫付。

8.3.2 小额信贷的课题

(1) 小额信贷的需求和供给

中国 1993 年起推行小额信贷的试点和扩充，但其提供范围至今仍然很有限。据问卷调查显示，每户的年收入分类越是靠下，其贷款需求越是难以满足（图 8-8）。

图 8-8 家庭的年纯收入分类显示出的贷款实现性的倾向



注：百分比为每一年收入划分分类后抽样中所占的比例。
调查团采访调查听取过去 3 年中的贷款实际成绩
来源：问卷调查

面向贫困阶层小额信贷的提供范围难以放大的原因是因为农村信用社、中国农业银行、民间 MF 事业团体各自都有着不同的问题所致。

1) 农村信用社

如上所述,农村信用社的小额信贷的2003年末的贷款余额为,农户小额信用贷款为1122亿元,农户联保贷款为453亿元,作为小额信贷拥有最大的贷款余额[中国金融学会(2003)P.445]。但是,根据信用级别进行审核的农户小额信用贷款,结果发现贫困阶层并没有成为主要的贷款对象。另一方面,农户联保贷款原本是为实现对那些无法授信的贫困阶层而开发的,但是却不一定被作为对贫困阶层的贷款来运用。倒不如说,很多情况下是用于增加具有一定信用的农户的授信额度的。⁵

2) 中国农业银行

作为中国农业银行的小额信贷的小额信贷扶贫到户贷款是前项记载的信贷扶贫资金计划的一部分。2001年起3年中农业银行共发放了174亿元的贷款,其平均回收率为35.7%[李(2004)]。对于在乡镇级别已经不设网点的中国农业银行而言,实际上,主体上并不经营贷款管理。因此,需要研究这方面的改进方案。

3) 民间 MF 事业团体

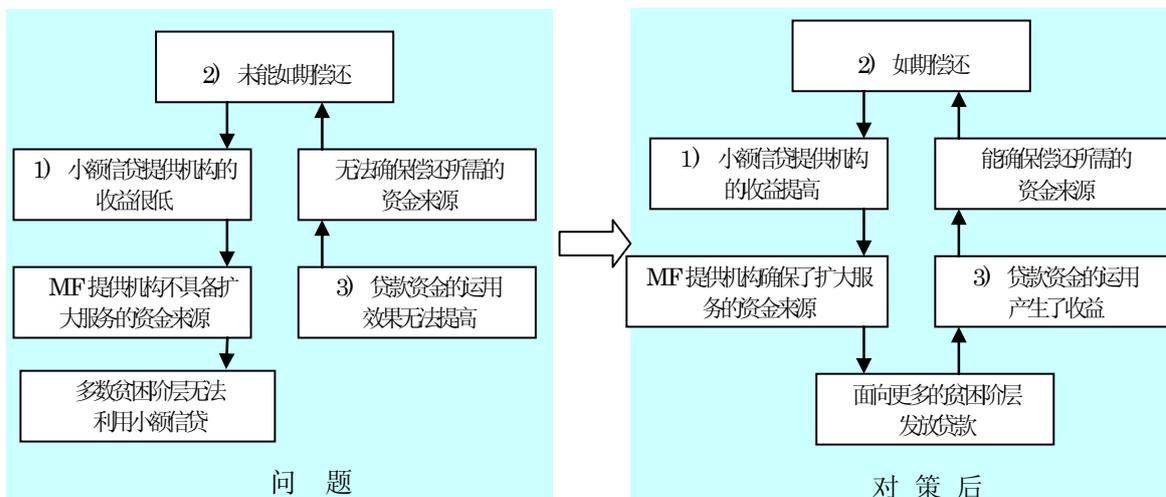
据推测全国大约有150家民间MF事业团体。但是,这些团体只被认可在有限的地区,作为民间组织,提供有限的服务,并不具备金融服务提供者的法定地位。而且,也没有运用存款的资格,资金来源依靠捐赠者有限的资金。为此,即使同一地区产生了新的需求,但满足需求的资金来源不足。2002年UNDP的援助下实施的抽样调查⁶(以下称为“UNDP抽样调查”)中,据预测民间MF事业团体的贷款总额约占小额信贷整体的5%,对削减贫困的影响力有限。

现在中国的小额信贷最大问题在于,至今仍然存在着很多无法利用小额信贷的贫困阶层。要解决这个问题,其前提是必须应对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。这些课题可以归纳为如图8-9所示的因果关系。

⁵ 农户贷款的运营方针随各县而有所不同。甘肃省定西市将其作为增加授信额度的手段使用,而定西市通渭县则是作为面向低收入阶层的贷款手段使用的。

⁶ 在UNDP的援助下,人民银行、银监会、社会科学院等参与的调查队伍实施的抽样调查。对全国159处,金融机构、非金融机构共计67所机构为对象展开了调查。[Research Team for the Review on China Micro Credit Development (2004)]

图 8-9 小额信贷的课题和对策的构图



来源：调查团绘制

(2) 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⁷。

另一方面，据 UNDP 抽样调查，非金融 MF 的表面利率为平均 7.34%，但是因为实施了分期偿还，所以实际的平均值为 13.41%。但即便如此，2002 年时产生利润的事业团体不过半数。

关于收益性较低中国的小额信贷，若是农村信用社，其扩大服务领域时多是依赖人民银行的支农在贷款，若是非金融 MF，则依赖捐助者提供的资金。而且，无法保证对贷款管理 IT 化等的投资资金。

(3) 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。

⁷ 中国农业银行的税率为营业税为收入额的 5%，所得税为 33%。农村信用社的营业税为 3%，所得税根据利润情况为 18~33%。但是，2004~2005 年 2 年间由于农村信用社实行改革实行免征。

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。⁸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[Xie, Xu, et al.(2005)p.24]。

如上所述，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。

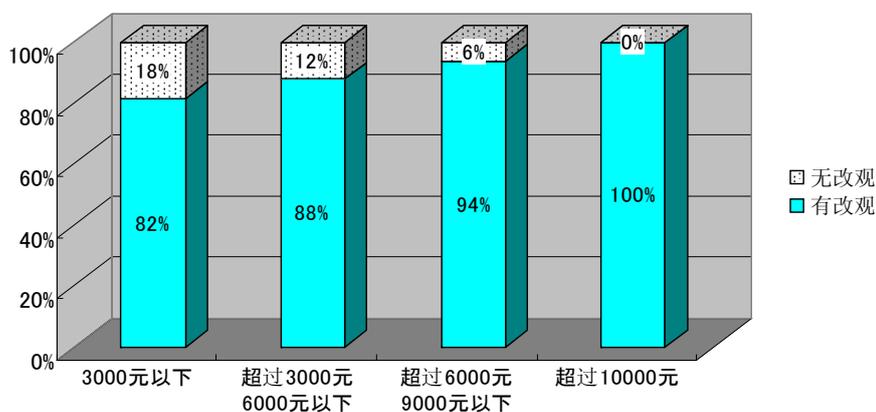
民间 MF 事业团体，会计管理不成熟，且不统一，所以很难掌握其正确数据。据全国的非金融小额信贷援助平台（沛丰中国）⁹收集到的 22 个组织 2003 年末的数据计算，延期支付超过 30 天以上的贷款的比率平均为 20%。

(4) 提高贷款效果

问卷调查显示关于提高贷款效果的 3 大特征。

- i) 如 8.2.2 所述，贷款的资金用途不仅限于有收益性的家业经费，还有长期投资的学费和相当于短期消费性资金需求的医疗费和衣食住费等，种类繁多。¹⁰（图 8-5）
- ii) 88%的家庭通过贷款感受到了生活和事业的改善，但是无法实现贷款效果的家庭的比率却随着生活水准的降低而提高。（图 8-10）
- iii) 作为贷款效果无法提高的最大理由，有人指出是因为贷款期限的长度不够所致。其背景就是生产活动创造出偿还资金与偿还期限不一致。而且，有倾向表明收入水平越低，偿还率就越低。（图 8-11）

图 8-10 贷款的满意度



注：根据家庭年收入区分，合计贷款后生活“有改观”或者“无改观”的比率。

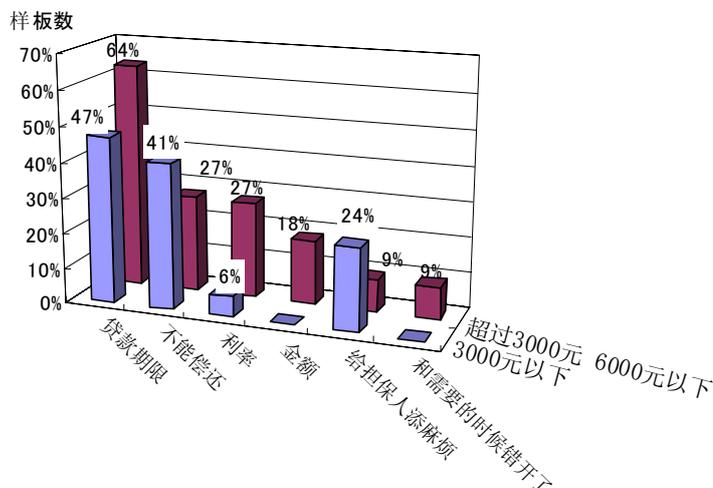
来源：调查团根据问卷调查绘制

⁸ 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 总部在法国的国际 NGO，全世界有 13 个网点。在中国通过训练、调查、小额信贷信息的数据库化、成立小额信贷组织等活动，为小额信贷的发展作贡献。

¹⁰ 农村信用社根据资金用途设定利率。比如，甘肃省定西地区，针对 1 年的贷款期限，学费为年 6.912%、家业经费为 8.64%（2005 年 6 月时）。

图 8-11 贷款效果无法提高的事由



注：各个年收入区分中，回答贷款并未改善生活或者事业的样本数量（3000元~6000元有 11 个样板、3000元以下有 17 个样本）所占的比率。有复选答案。

来源：调查团根据问卷调查绘制

资金用途多数用于学费、医疗费、生活费等情况直接关系到偿还率。即，不产生收益性的这些支出，在限定的期限内包含利息都要偿还，势必要在偿还期限内确保其他的收入。对于生活仅依靠微薄收入的贫困家庭而言，虽然为应付一时而贷款，但偿还时很可能进行负担更高的借贷。

8.3.3 小额信贷的改革

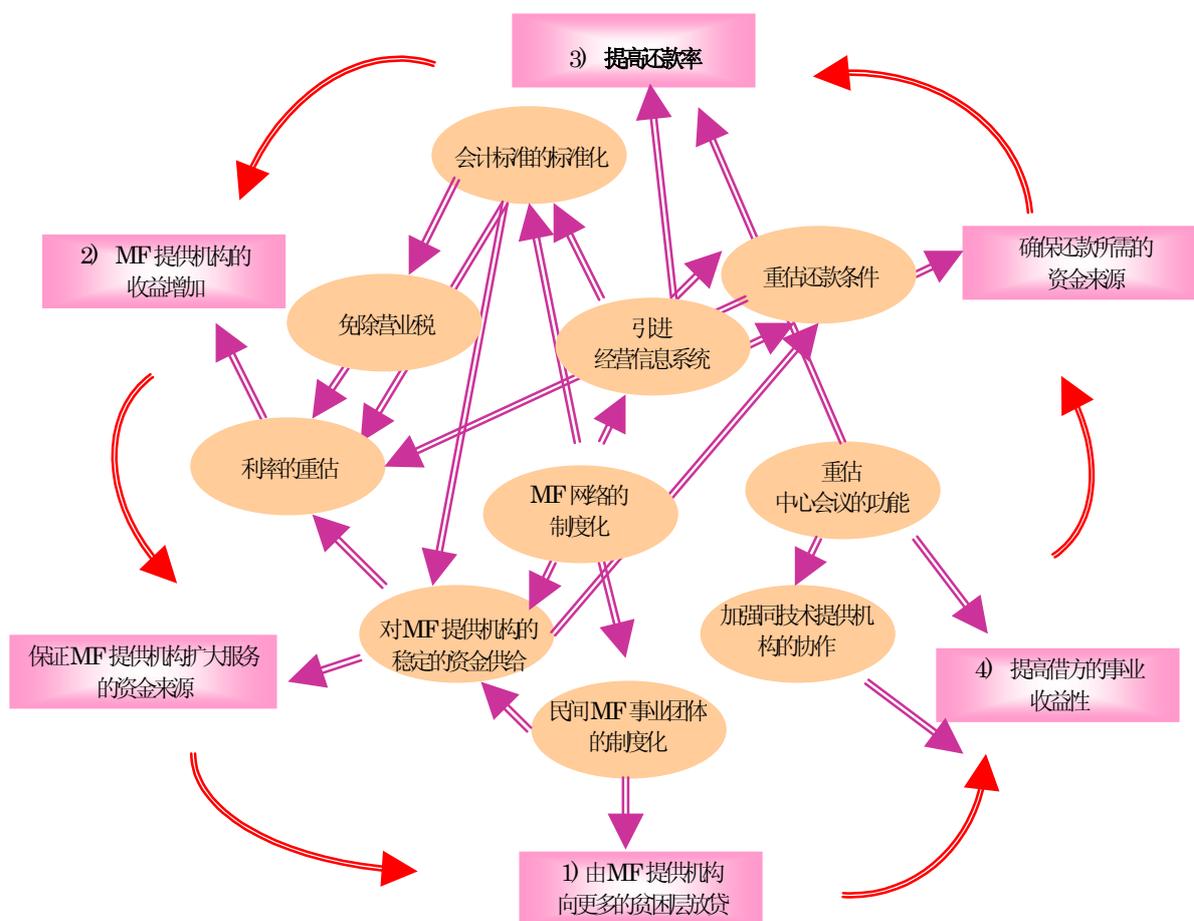
为整体解决前项 8.3.2 中列举的课题，在第 19 章战略性行动计划（19.6.2 项）中提出了 10 项改善策略。关于这 10 项行动计划项目如何做用于前项涉及的课题，总结归纳为表 8-2 和图 8-12。

表 8-2 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

图 8-12 10项行动项目



来源：调查团制定

引用文献

<汉语>

- 国家统计局农村社会经济调查总队（2003）《2003中国农村贫困监测报告》中国统计出版社
- 国家统计局农村社会经济调查总队（2004）《2004中国农村贫困监测报告》国统计出版社
- 中国金融学会（2004）《中国金融年鉴》中国金融年鉴编辑部
- 中华人民共和国民政部（2005）《中国民政统计年鉴》中国统计出版社

WEB

- 李晓美(2004)「信贷扶贫：中国农业银行面临的压力与转机」2004/5/26金融时报
<www.zgjr.com/news/2004526/main/1495f7728.asp>(2004/7/10登录)
- 马晨明(2005)「走向共同富裕 农信社等金融机构加大支农力度、积极探索扶贫新方式」2004/12/3
金融时报<http://www.agri.gov.cn/jjps/t20041203_281525.htm>(2005/6/10登录)
- 农司(2004)「扶贫贴息贷款：如何“贴心”」中国财经报 2004/06/08
<http://www.cfen.cn/loginCt/pageprocess?pageurl=bzbn/2004-06/08/content_26921.jsp>
(2005/07/15登录)

中国人民银行(2000)“中国人民银行助学贷款管理办法” < www.edu.cn/20030904/3090361.shtml >
(2005/07/14登录)

中国人民银行·教育部·财政部(1999)「关于国家助学贷款的管理规定(试行)」 <
<http://www.edu.cn/20030911/3090776.shtml>> (2005/07/14登录)

<英语>

Research Team for the Review on China Micro Credit Development (2004) *China Micro Credit Development: Main Report*, UNDP/CICETE

Xie Ping, Xu Zhong, et al (2005) *Establishing a Framework for Sustainable Rural Finance: Demand and Supply Analysis in Guizhou Province of the People's Republic of China*, ADB

第9章 产业基础设施建设和资金供给系统

9.1 产业基础设施建设的现状

西部地区计划展开的产业基础设施建设的现状，根据各基础建设领域，如下表所示（参照“现状分析篇”第11章）。

表 9-1 产业基础设施建设的现状

领域	项目	范畴	单个工程
发电	大型水力发电	西南以及西北 5 省的水力发电基地 2000 年十大 project 2000 年十大 Project 2003 年新增 Project	小湾、龙潭、三峡 公伯峡、洪家渡、三板溪 四川紫坪铺水利中心、 宁夏黄河沙坡头水利中心 渡河水电站
		坑口煤炭火力发电	蒲城二期、托克托
送电	西电东送	2001 年重要 Project (至 2005 年为止)	(北部通道) 山西北部、内蒙古西部至北京、天津、唐山 800 万 kW/h
			(中部通道) 从四川·重庆经华中至华东地区 600 万 kW/h
			(南部通道) 贵州、云南、广西的西南地区至广东地区 1000 万 kW/h
煤炭	大、中型煤炭工程	2005 年大、中型煤矿的年生产量为 9 亿吨	神府的东胜、平朔、平顶山和盘江等 6455 万吨
	清洁煤技术	十五计划 2003 年新增 Project	陕西省的神东、云南省的先锋、黑龙江省的依兰建设煤炭液化工厂。
新能源	“乘风计划” “光明工程”	十五计划	计划向 800 万未电化人口人均供电 100W。
铁路	2000 年十大 Project		陇海铁路复线化、西合铁路建设、株六铁路复线化、渝怀铁路建设、达万铁路建设的各个项目
	2001 年重要 Project		西藏铁路建设项目
	2003 年追加 Project		万州~宜昌电气化新线建设、绥宁~重庆新线建设各项目
	“八纵八横计划”	十五计划	“八纵”中，京哈（北京~哈尔滨）、大湛（大同~湛江）、包柳（包头~柳州）、兰昆（兰州~昆明） “八横”中，京兰（北京~兰州）、煤运北通道、煤运南通道、路桥铁路（陇海~兰新）、宁西（南京~西安）、沪昆（上海~昆明）、西南出海通路

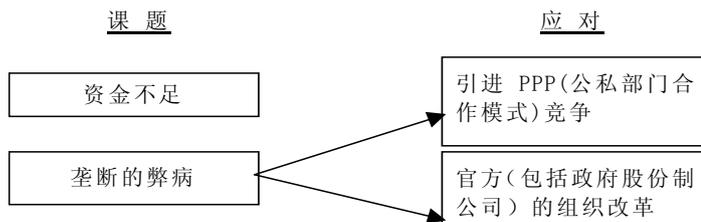
领域	项目	范畴	单个工程
公路	2000年十大 Project		沪蓉线（上海—成都路线）的梁平—长寿线路、连霍线（连云港—霍尔加斯路线）的奎屯—赛里木路线
	“五纵七横”国道干线西部地区主要区域	2001年重要、Project “完工连接西部的9条主要国道干线”	（五线中）、重庆—湛江、二连浩特—河口、（七横中）、连云港—霍尔果斯、上海—成都、上海—端丽、沈阳—昆明、青岛—银川、丹东—拉萨、绥芬河—满洲里
	2003年新增 Project		内蒙古自治区包头—磴口区域、陕西省户县—勉县区域、8条西部开发基础公路网建设
	被称为“7918网”的首都放射线状7条、南北纵线9条、东西横线18条“高速公路网计划”		（首都放射线状7条中）北京至昆明、拉萨、乌鲁木齐、哈尔滨 ² （南北纵线9条中）二连浩特—广州、包头—茂名、兰州—海口、重庆—昆明 ³ （东西横线18条中）绥芬河—满洲里、珲春—乌拉浩特、丹东—锡林浩特、青岛—银川、青岛—兰州、连云港—新疆霍尔果斯、南京—洛阳、上海—西安、上海—成都、上海—重庆、杭州—云南端丽、上海—昆明、福州—银川、泉州—南宁、澳门—成都、苏瓦特—昆明、广州—昆明
机场	2000年十大 Project		西安咸阳国际机场建设、成都双流、昆明巫家坝、西安咸阳、兰州中川和乌鲁木齐等机场为中心的支线航空路网的建设。
	2001年重要 Project		西部地区机场建设
管线	2000年十大 Project		柴达木盆地涩北—西宁—兰州天然气·管线
	2001年重要 Project		西气东输工程
	2001年至2007年间开始运营的项目		靖边-北京 2期 / 靖边-呼和浩特 / 重庆-武汉 / 西安—信阳 / 兰州—西安
水利	2001年重要 Project		南水北调工程
	2003年追加的 Project		确保西部农村800万人饮水工程

9.2 产业基础设施建设的问题和课题

9.2.1 主要课题

在实施西部开发时，产业基础设施建设面临的课题如下图所示，大致可以分为“资金不足”和“垄断的弊病”2大类（参照“现状分析篇”第11章）。

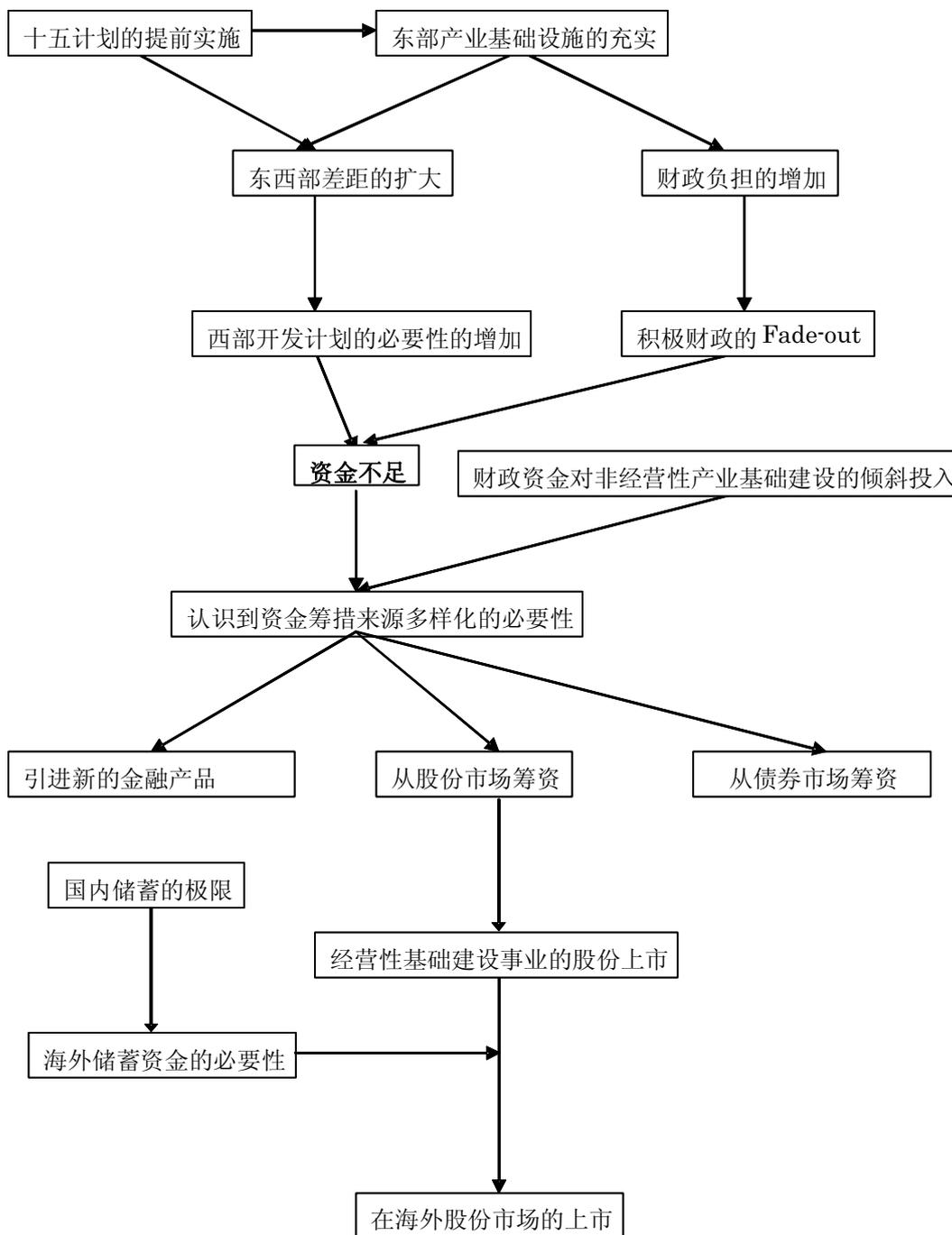
图 9-1 基础设施建设的主要课题



9.2.2 资金不足

首先，资金不足的相关课题的图解如下所示。

图 9-2 资金不足



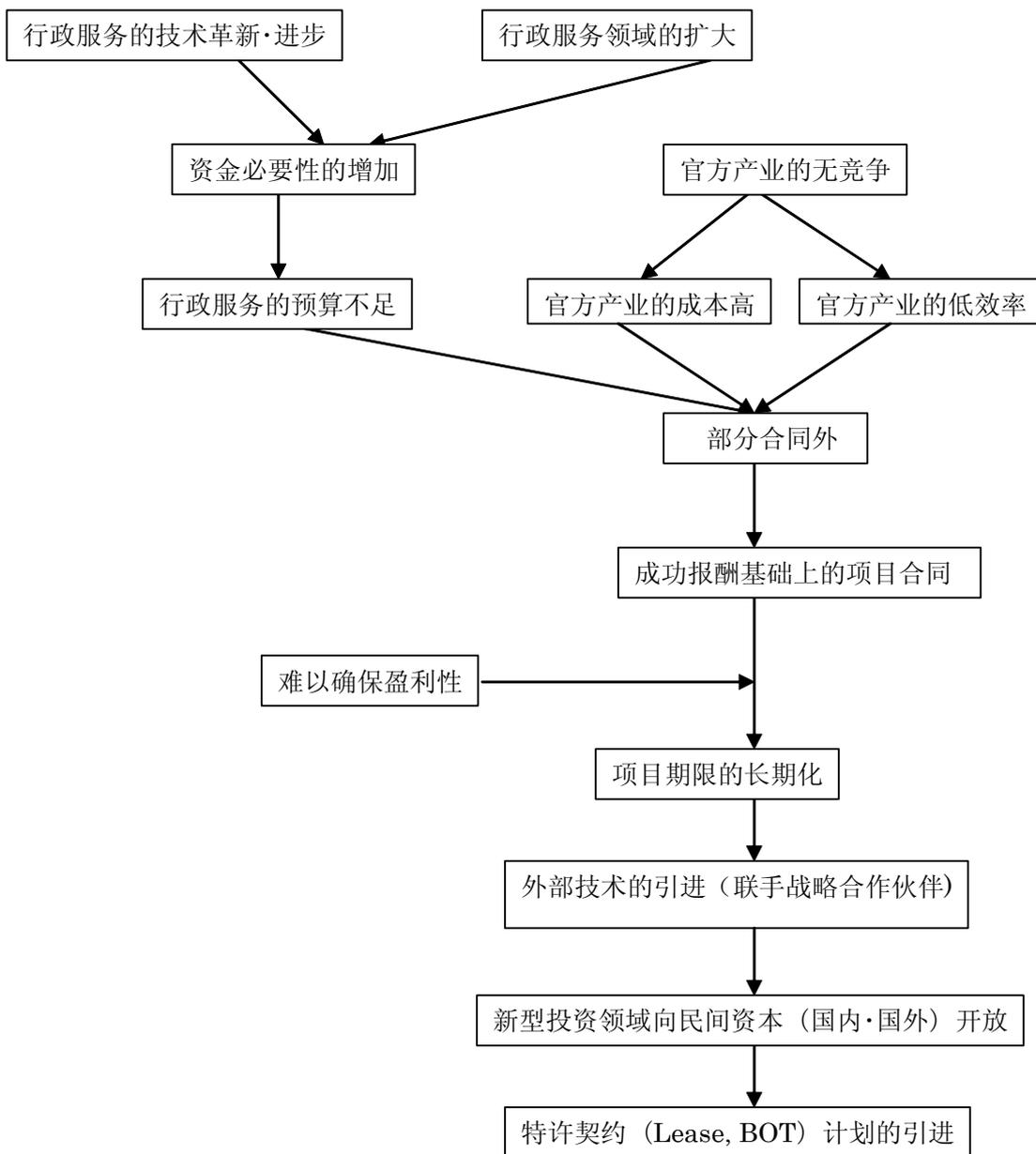
9.2.3 垄断的弊病

其次，垄断带来的弊端是项目的非效率性及其导致的高成本。

(1) 通过 PPP(公司部门合作模式) 引进竞争

引进竞争的相关课题的图解如下图所示。在进行自身的组织改革的同时，通过与联手战略伙伴的合作，引进民间资本，从外部施加竞争压力，能够消除垄断的弊病。

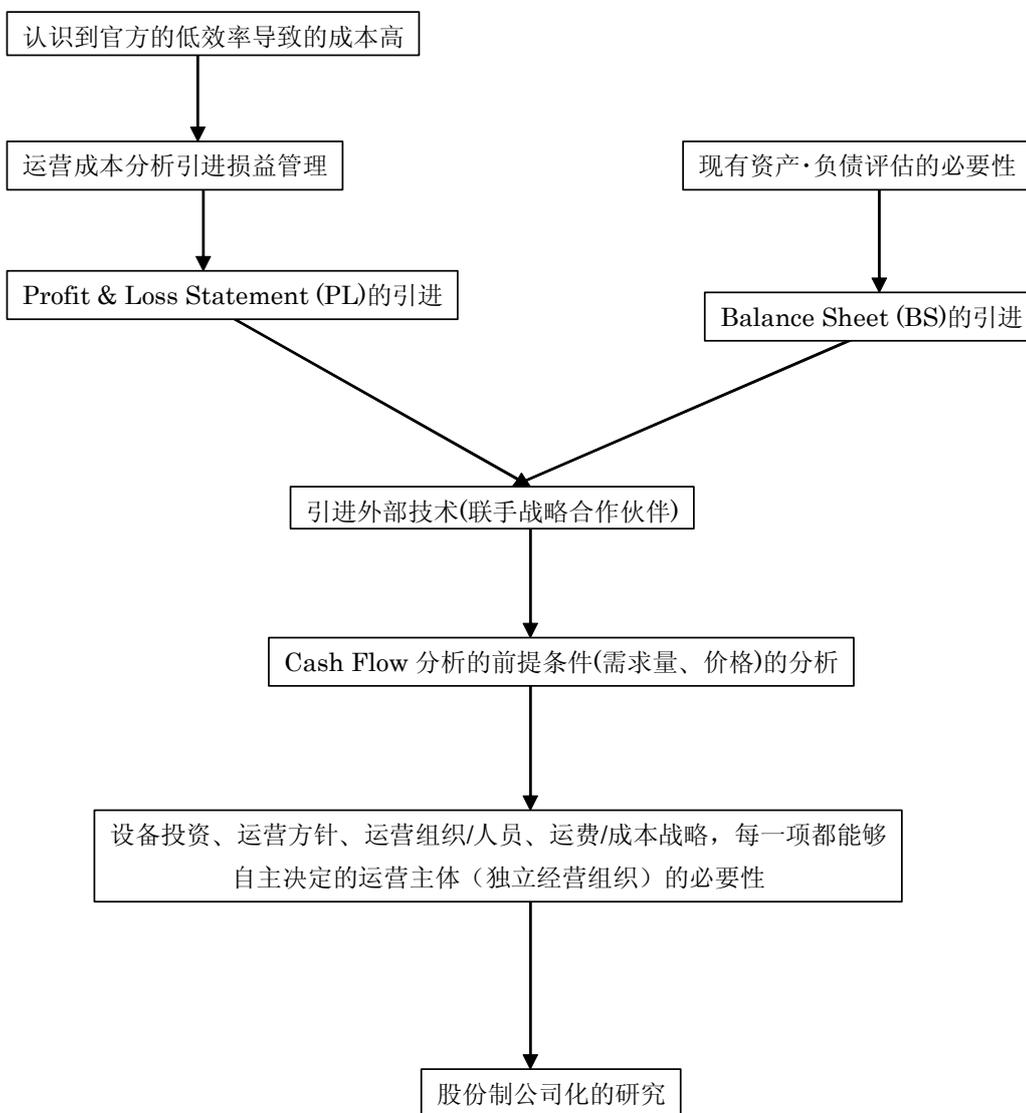
图 9-3 引进竞争



(2) 官方组织的组织改革

与上述（1）平行，同时实施遵循下图图解路线的官方组织改革非常重要。

图 9-4 官方组织改革



9.3 资金供给系统的改革构图

产业基础设施建设中有①项目实施主体、②中央政府和地方政府、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。

9.3.1 项目实施主体

(1) 现状与课题

多数曾为国家垄断下的实施主体的产业基础设施部门通过政企分离，从行政部门的规划、监督职能中分离出来。在西部大开发，尝试实施部门（投资主体）的多元化是作为对外、对内开放的政策来宣扬的。

在石油、天然气部门中，PetroChina（中石油）和 Sinopec Corp（中石化）在 Gas Station 加油站领域中存在一部分竞争，但基本上是分出上下游控制两者间的竞争。而没有在东南亚地区常见的主要服务提供者引起的 Gas Station 的对等参与¹。在电力方面，尽管形成五大发电公司地区性竞争的结构，但是电力费用是在电力管理监督委员会的监管下协商决定。而铁路尚未实现政企分离。高速公路虽已政企分离，但是项目主体仍然是省政府出资的垄断企业。

另外，外资水准极低（2000年、2001年、2002年面向西部地区的国外直接投资的上年度比增长率各为0.5%、3.8%、4.7%），国内社会资金水平也极低。

(2) 政策建议

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性的垄断企业。

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和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。

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和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。

9.3.2 中央政府

(1) 现状与课题

中央政府在西部大开发开始之际就提出：1)扩大资金投入政策、2)改善投资环境政策、3)市场开放政策²。要实现如此巨大的工程，首先增加当事人的项目负责人，增加投资家，给与以技术和经营手法以及巨额直接投资的出资方海外投资家参与的机会，倾斜投入财政性资金，打开金融机构的融资渠道等，这些政策的选择，在方向上是正确的。即，都是预见到中央政府职能的界限，重视市场机制的政策。

¹ “Oil retail opening to have little impact” China Daily

² 国家发展改革委员会《关于西部开发计划的通知》

西部开发伊始提出的上述 3 条政策，能否如愿展开？首先要看看课题是什么。

1) 扩大资金投入政策

“中央财政的建设资金倾斜投入西部地区”，“确保西部地区国家级重点基础设施建设项目资金来源（预算、专项建设资金、银行贷款、外资）”，“中央政府筹集西部开发专用资金”，“各部委制定计划时要考虑到西部地区”，“鼓励企业投资”等都是西部开发战略中的扩大资金投入的政策。

i) 扩大建设投资

2000-2002 年的以安排的长期建设国债 4198 亿元中，西部地区国债资金为 4198 亿元，占 44.8%。

ii) 强化金融支持

2000-2002 年国家开发银行对西部地区的贷款额为 1765 亿元，占全行贷款总额的 31.5%。

2000-2002 年国际金融机构以及国外特惠贷款利用在西部地区的合计 57 亿美元。

iii) 课题

- 中央政府的存在占压倒性，国内外的民间参与很有限，目前尚未得到足够的培育。
- 九五后期以来，基础设施建设的财源主要是长期国债。但是，进入 21 世纪，积极财政面临逐步淡出的局面。
- 西部地区的交通、通信、民航、水利工程的专项建设资金主要是中央政府各部门的预算，这些部委的西部专项建设资金面临着停止的危机。
- 银行贷款的增速迟缓。原因在于第 1，提供特惠条件的潜力不足、第 2，随着项目增多，不良项目开始增加、利率低，还债期限长。特惠额度被取消，商业银行变得消极。

2) 改善投资环境政策

i) 税制优惠措施

为了吸引外资，企业所得税率优惠为“获利年度后的 2 年内免缴，后 3 年减半（15%）”，而且，满足一定条件的内陆地区大型 BOT 项目的税率优惠为“两年免交，之后 3 年中减 3/4(7.5%)，第 6 年后减半(15%)”。

这种优惠税制和东部地区相比，对于那些风险高，收益基础脆弱的西部地区的产业基础建设项目，特别是交通运输项目，吸收国外以及东部地区资金的作用很小。

ii) 委让各种运费、资源价格、产品价格的决定权

在商业基础上运营的基础设施领域（电力、石油、煤炭）中，如前所述，正在形成基于市场的价格。另一方面，没有进行民营化的铁路部门，虽然有“西部地区的新线路适用特殊费用”的政策决定，但是实际适用的也仅仅是将青藏铁路的费用降到约 1/3，此为别无它例。另外，西部铁路的运费交由市场机制决定的政策也毫无进展。

而且，还有事实表明：地方政府种种费用征收不明晰，经常变更，令社会资本很难掌握。某交通项目，其税费达 26 项之多，税额达总收入的 20-25%。也有报告称曾有些地方政府征费项目减额和废除的达二十多项³，这也是有待于彻底的改革之处。

iii) 完善其他投资环境

总体上政府的办事效率低，批准的手续繁琐，改善投资环境的余地很大。这种倾向越是到基层就越明显，而且，项目越大，回收时间越长，收益性越低，其改善的必要性就越大。

3) 市场开放政策⁴

i) 扩大外国企业的投资领域

“鼓励外国投资水利、能源、矿业生产、资源开发”政策，已经见到部分成效。然而，“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”政策，还仅仅是意向，目前外国企业的投资扩大进展不大。

ii) 扩大利用外资渠道

虽然正在探讨 BOT 方式、项目融资、外国股市上市/经营权转让/股份转让/合并、国内合资产业基金/风险投资基金方式，中国合资企业对西部地区的再投资等多元化渠道，但是在西部地区实现的目前还很少。

对西部地区的外资投资，虽然提倡“放宽参股比例限制”，“放宽人民币贷款比率”，“提高国外特惠贷款比例”，“优先分配双边无偿资金供给”等优惠，但是均不够作为吸引外资投资到西部地区的诱因。

(2) 政策建议

1) 政府内部以及政府和企业之间构建合理的投资分工

i) 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。

ii) 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。

³ 曾培炎 主编(2003) 《2003 国家西部开发报告》

⁴ 国家发展改革委员会 《关于西部开发计划的通知》

2) 实现投资主体和资金来源的多元化机制和机构的创建

i) 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（参照现状分析篇第13章13.4.5）。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。

ii) 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，如现状分析篇13.3.4中详细论述的那样，“期待着借助东部沿海地区的贡献实现缩小经济社会差距”，重要的是：创建在东部沿海地区逐步发达的社会资本可以通过该篇13.4.5的民间参与的方法，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。

iii) 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。

9.3.3 地方政府

(1) 现状与课题

地方政府及政府企业，除去一部分有机会接触外资的地区，大体上独立发展意识、开放意识、竞争意识、创新意识薄弱。因此，在地方政府中，必须要以自力更生为基础的发展为导向。

(2) 政策提议

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。

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。

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。

9.3.4 国内金融机构

(1) 现状和课题

1) 国家开发银行主导的银团贷款

西部大开发大规模工程的银行融资部分，国家开发银行主导的银团贷款起到了很重要的作用。龙滩水力发电站的银行融资中，国家开发银行 68.8 亿元，占 35.4%，发挥了 Lead Manager 的作用，中国建设银行广西分行 30.4%（59.1 亿元），中国银行广西区分行 17.7%（34.4 亿元）、而且中国农业银行广西区分行也给予 16.5%（32 亿元）的银团贷款。同样，长江三峡大坝工程，国家开发银行起 Lead Manager 作用，融资 250 亿元，商业银行参与银团贷款。而南水北调工程，国家开发银行和四大商业银行以及民生银行等九行参与了银团贷款。

建设银行因为产业基础设施融资是其传统业务，所以有长时间的经验，而其他的国有商业银行经验较少，但是，近几年各家银行都参加到基础设施融资中。

2) 国有商业银行的综合银行化

中国工商银行、中国银行以及中国农业银行成立之初有其各自的融资专业领域。之后，在获得按照自身决策予以融资的批准后，开始寻找优良项目，参与到产业基础设施建设项目中。现在只要保证(1)遵循国家产业政策、(2)合法的、则对各国商业银行的业务范围内不设限制。即，四大商业银行开始步入综合银行化的进程。

3) 商业银行积极的对基础设施融资

陕西省四大商业银行的西安分行对产业基础设施的融资方针可以称为积极深耕或者积极维持，其融资标准为①发展改革委员会的批准、②具有一定规模以上的电力、煤矿，公路为高速公路或 2 级国道以上的项目③借款人具有一定规模以上的信用、④一定以上的收益性和担保。

而且，据说那些发展改革委员会批准的项目的项目收益也成为审查的对象，所以是安全的。

4) 标准外授信、项目融资

四大商业银行若按融资标准实施融资，则势必有很多借方和工程因不符融资标准而得不到开发资金。公共事业的经营组织改革后诞生的石油天然气公司、通信公司、管线公司、收费公路公司、电力公司、国铁等大企业是主要的达标企业。应该积极引进项

目融资等新型融资手法，实现对那些虽优秀但融资标准不达标的借贷方以及有发展前途的产业等的资金供给。

(2) 政策提议

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。

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。

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。

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。

9.3.5 外国政府、国际金融机构

(1) 现状和课题

如国外资金一项中所阐述的那样，外国政府、国际金融机构的供资额持续减少。这是由于东部沿海地区惊人的发展，中国人均 GDP 上升所致。但是，东西部地区间的差距大幅度扩大，所以就西部地区而言，现在仍然是在国际标准下具有经济合作对象地区的水平。

(2) 政策提议

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。

第 3 部 各业态的金融制度改革与金融风险管理

第10章 政策性金融制度的改革

10.1 政策性金融的作用

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。在本节中，我们决定将第19章19—1中所展示的政策性金融制度改革的行动计划作为前提，关于政策性金融所应该发挥的作用从5个侧面进行事前整理。

10.1.1 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。

- i) 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
- ii) 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。
- iii) 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。

若列举产生这类资金供给上的障碍的典型事例的话，如下所示。

作为上述的第1项中的存在收益性但出现金融上的资金制约的事例，有针对中小企业、风险企业、软件产业的融资。

作为第2项中的投资项目的社会效益没有反映到经济收益上的事例，有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。

作为第3项中的信用风险较高难以防范的事例，有（1）适当的风险评估结果显示其本身风险就很高的情况和（2）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。

10.1.2 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。

将可以使商业性金融发挥最大作用的金融制度改革作为前提，那么只能通过政策性金融来处理的固有的对象领域究竟是什么？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¹。

i) 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。

ii) 金融风险评估等的困难性

由于在金融功能方面存在“风险评估等方面的困难”所导致的资金不足的情况，可以通过政策上的扶持来弥补修正。换言之，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。

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（参见第19章19-1）。

10.1.3 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。

10.1.4 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。因此，与这些产业部门和地区中资金的流出形成对照的是资金回流十分有限。

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。

10.1.5 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

¹ 根据经济财政咨问会议的「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，在该咨问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%。

的方法、以及对利息的利差损²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，也因此结果上限制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。虽然建设银行等其他的国有商业银行和城市商业银行进行融资，但这是普通性的融资，并且目前融资机会也较少。

如第2章所论述的那样，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

另外，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。关于这一点，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（参见第19章19—3）。

² 译者注：Negative spread

(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。特别是对国有的大企业，必须要彻底贯彻政企分离。配合这类政企分离，要在资金分配上也委托给市场机制。从这个观点出发，对于面向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，如以下各类。

i) 农林牧渔业的综合开发

农林牧渔业用的大规模水利项目、环境绿化项目等

ii) 农林牧渔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) 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

耕耘机和其他的农业机械、温室大棚、灌溉渠的建设等。

关于上述的 i) 和 ii) 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 iii) 类，以往都没有作为需要政策性金融的领域，但是充实针对农户的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。关于农业领域政策性金融的形式，将在第 19 章 19—3 的行动计划中表述其改革方针。

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。（参见第 19 章 19—1）。

一般而言，有关促进进出口的相关政策，有以下内容。

i) 大型机械、船舶、电子产品等出口信贷

支持针对可以加入其他国家出口行列的电子产品和大型出口项目的出口金融

ii) 大型机械、飞机、船舶进口

支持促进进口的金融

iii) 资源开发进口

支持促进化石燃料和其他资源的开发进口的金融

中国进出口银行目前主要从事 i) 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 ii) 和 iii) 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

总体来看，中小企业创造就业的效果明显，但每个企业的规模小，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，也导致中小企业的融资难。但是，如前面的表述，中小企业的发展会产生巨大的创造就业的效果，若中小企业得不到发展，国有企业的下岗人员的再就业以及农村地区的过剩就业就很难得到解决。但是在中国，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

目前，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。如果信用能力得到提高，其担保能力也必然随之提升。

(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。在中小企业政策性金融机构、商业银行、市政府的主管部门、各地工商联³等设置受理中小企业这类经营咨询的窗口的同时，还应该培养对各个中小企业的经营、生产技术的优劣进行诊断的中小企业诊断士、将其配备到市政府和工商联当中。另外，为了培养中小企业的人才，我们期待政策性金融机构和市政府可以开办各种研讨会、或者在大学中扩充中小企业人才培养课程等政策措施。

³ 译者注：原文为日本的高工会议所，相当于我国的工商联。

10.2.5 地区开发

缩小地区间差距，实现地区间的协调发展是中国眼下最大的课题，而必须要加快西部开发的原因也在于此。为此，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。

地区开发所必要的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，预计西部地区的地方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，若考虑到这种地方财政资金的恒常性欠缺状态的话，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。在第19章中，除设立西部开发基金（19—2）外，我们还将关于发行地方债（19—8）、培育地方金融中心（19—9）、PPP（公私部门合作模式）的正式开展（19—10）提出行动计划。

第11章 扩充区域金融制度

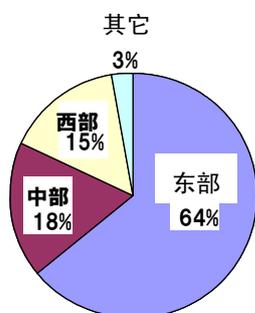
11.1 区域金融制度的课题

作为有关西部地区的区域金融上的问题，可以指出以下几点。

i) 金融交易向东部地区的集中

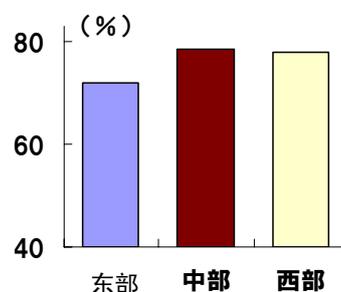
从各地区来看，金融交易向东部地区集中的趋势明显。东部地区的 GDP 规模占全国的 57%，而存款余额、贷款余额等金融交易的比重占到了 6 成以上。银行间市场交易、股票债券等证券交易中，东部地区也占据了决定性的比重。作为这其中的背景有东部地区的金融基础设施的集聚和旺盛的区域资金需求等。

图 11-1 存款的各地区分布



来源：中国人民银行《2004 年中国区域金融运行报告》

图 11-2 各地区的存贷率（贷款/存款）



来源：中国人民银行《2004 年中国区域金融运行报告》

ii) 地区性金融机构的相对较小的比重

以地方为经营基础、提供紧密联系当地的金融服务的城市商业银行、农村商业银行、合作社的相对地位较小，经营基础较为脆弱。另外，国有商业银行为提高经营效率正在着手关闭地方上的不盈利网点。

iii) 扩充面向中小企业、个人、农民的融资的必要性

面向中小企业和农民的融资规模小、交易成本高。因此金融机构对待这类小额交易较为消极。希望培育那些贴近社区型的金融机构，以针对中小企业和农户等提供细致有效的金融服务。

iv) 稳定的宏观经济调控的必要性

虽说随金融制度改革的深入已经大幅消除了地方政府对当地金融机构的影响力，但是这种影响力势力仍不可小觑。地方政府的经济政策会影响到地方景气的过热和倒退。地方政府必须要致力于地方经济稳定和持续发展，排除过度的干预，进行适当的宏观经济调控。这是因为经济丧失稳定性将导致资金的低效使用和不良贷款的扩大。

v) 资金向区域外流出

农村地区所储蓄的存款由于多数都由金融机构用于城市地区，所以从农村流向城市。资金流出不仅仅是城市和农村之间，也广泛地从西部地区向东部地区流出。关键应该

创建区域内的储蓄可以投入到区域内投资的资金循环，激发区域经济的活力。

11.2 扩充区域金融的方针政策

11.2.1 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。目前，中央政府的宏观调控还存在没有充分渗透到地方政府的情况¹。

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。

11.2.2 设计适合各地区特点的开发金融制度

西部地区是占据了大约 7 成国土的广大地区。因此，在探讨支持西部开发的区域开发金融的时候，应该从地区特点、投资领域、开发课题等观点出发采取最佳方案。对于长江上游流域经济带、南贵昆（南宁、贵阳、昆明）经济带、西隆海兰（西宁、隆海、兰州）新线经济带等圈域性区域开发，应该准备适合各自地区发展战略的金融政策包。另外，对于农村振兴，要求建设并充实扎根于当地的金融机构。在基础设施投资中，应该避免地区间的重复投资和向开工率较低的项目投入资金。

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。我们期待在发展战略中，对各个阶段的发展情景规划进行描述，并据此，设计区域开发金融制度，投入必要的资金。

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。

11.2.3 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。

(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

¹中国政府从 2003 年开始采取了抑制投资过热的政策。温家宝总理在 2003 年 3 月全国人民代表大会上所做的政府工作报告中提出：“适当控制固定资产投资规模，坚决遏制部分行业和地区盲目投资、低水平重复建设，是 2004 年的宏观调控的一项重要任务。要坚持以市场为导向，主要运用经济、法律手段，辅之以必要的行政手段，加强引导和调控”。但是，有迹象表明地方政府对抑制投资还有抵触情绪。

正确掌握地方政府的债务有多少。地方政府为了提高财政收入，进行以建设经济开发区为代表的不动产开发和出售国有企业，但应该在这类政府出售资产当中保证透明性²。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。

(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³。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。

(3) 促进放宽限制

为了解决结构性的财政难局，关键是实施行政组织的精简，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。

11.2.4 稳定地方政府财政

在1994年引进分税制后，属于地方政府的税收源减小。税金集中到中央政府，中央财政出于政策性考虑、作为转移支付向各地方政府分配财政资金的形式得到加强。这种做法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。另外，据说省级以下，特别是基层的乡镇级别的政府财政较为窘迫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⁵。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。

² 参见现状分析篇

³ 参见现状分析篇

⁴ 李建伟“关于中国地方财政问题和发行地方债券的可行性的研究”《财务省财务综合政策研究所和中国国务院发展研究中心的最终报告书》日本财务省财务综合政策研究所、中国国务院发展研究中心、2004年6月

⁵ 目前在日本也通过同时实施①缩减废除中央政府给地方政府的国库支出金、②向地方政府移交财源、③重估中央政府给地方政府的交付税等3项措施，实施可以提高地方自立性、实现地方分权的“三位一体的改革”。

(2) 探讨发行地方债券

目前，正在进行关于是否应该允许地方政府发行地方债券的大讨论。这其中存在几个问题。第 1 是地方政府的收入基础。发行地方债券意味着将政府未来的税收、项目收入作为偿还的原始资金来进行资金筹措。因此，若对足够可供偿还的税收没有预期，那么绝对不会出现接手地方债券的人。第 2 就是地方政府如何发挥自立性。若仅仅单是从形式上将此前用于地方投资的国债资金的资金源切换到地方债券上的话，是没有任何意义的。只有当经营感觉⁶优秀的地方政府为独自进行地区开发而借助地方债券来筹集资金时，才有意义。第 3 就是中央政府对发行地方债券的监督管理可以严格到什么程度。目前，若批准地方政府发行地方债券的话，会担心出现无计划地滥发地方债券的情况。另外、在发行和承担销售中还要防止不正当交易。应该是只能在中央政府的审批、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齐备之后，才有可能发行地方债券。

另一方面，发行地方债券具有可以吸收包含个人在内的当地资金的优势。日本的迷你公募债券就是其中的例子。可以期待当地居民若成为购买者就会发挥抑制资金外流的效果。

若要启动地方债券发行制度的话，应该先从那些满足具备城市基础设施建设等投资需求、拥有健全的财政平衡、资金管理能力和较高条件的地方政府开始审批。因此，可以认为首先会从大城市开始审批（参见第 19 章 19—8）。

11.2.5 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。

国有商业银行采取了关闭地方上的不盈利网点的方针⁷。银监会的方针也是提高国有商业银行的独立性。在这样的形势下，国有商业银行为了提高收益性，实施网点的撤销合并是较为合理的事业战略。

因此，作为对以大中规模国有企业为主实施融资的国有商业银行的补充，要求扩充地区性金融机构。关于扩充地区性金融机构，可以考虑下列几个选项（参见第 19 章 19—7）。

(1) 促进商业银行的新设

在审批新成立的商业银行时，在关于经营能力、风险管理能力、财务透明性等进行更严格审查的同时，要降低最低注册资本的门槛。借此，可以促进商业银行的设立。在商业银行法第 13 条中，规定商业银行的注册资本最低限额为 10 亿元，城市合作商业银行为 1 亿元，农村合作商业银行为 5 千万元。可是考虑在地方上放宽这种设立商业银行的标准。

⁶ 译者注：指关注费用和利润，有效利用税收，用企业经营的视点和方法来运营。

⁷ 例如在陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆等 5 省中、从 1999 年至 2001 年期间，国有商业银行共关闭了县级以下为主的 2,909 处营业网点。（胡怀邦《中国西部经济金融发展研究》、2004 年 6 月、经济科学出版社）

(2) 创建广域银行

城市商业银行的营业区域限于特定的城市。因此，为了能不断适应经济活动的广域化，应该创建跨多个地区的广域银行。通过合并几个城市商业银行或者整合为股权公司，凭借加强财务体质⁸和扩大规模实现信用能力的提升，并可以籍此来削减筹资成本。另外，还可以获得削减间接成本、减轻 IT 化投资的负担、共享经营技术经验等优势。

(3) 利用邮政储蓄银行

邮政体制改革方案在 2005 年 7 月于国务院第 99 次常务会议上获得通过，成立邮政储蓄银行的准备也开始实施。邮政储蓄银行将作为中国邮政集团的一员实施独立经营。

现在，邮政储汇局筹集来的存款主要通过购买国债和国家开发银行债券、向金融机构的存款等方式进行运用。邮政储汇局也着手扩充了受理金融中间业务等金融服务领域。但是，目前邮政储蓄银行的融资审查体制不完善，各个网点的审查能力弱。因此，因为其在开展融资业务上存在制约，当前债券等领域的资金运用和作为其他金融机构的窗口的联合融资等占据了资金运用的主要地位，自身直接开展的融资业务不得受到限制。

但是，邮政储汇局拥有覆盖全国各地的大量窗口。应该探讨将邮政储蓄银行作为区域金融的主要载体加以利用的可行性。

11.2.6 扩充紧贴区域型融资服务

(1) 扩充关系银行⁹

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。若实现了这种关系银行的作用，可以不必依靠担保来实施融资，保证收益¹⁰。另外，还期待能开发出咨询业务等与大规模商业银行实现错位经营的附加服务（参见第 19 章 19—7）。

(2) 在融资业务中利用社区团体

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。在小额信贷领域中，已经利用了 NPO。今后在住房按揭贷款等规模较大的融资领域也可以探讨利用 NPO 的可行性。

(3) 引进建立对当地的融资要达到规定比率的制度

对于国有商业银行、股份制商业银行等通过广域网络开展银行业务的那些银行，引进

⁸ 译者注：financial health

⁹ 译者注：relationship banking

¹⁰ 在日本，金融厅于 2003 年 3 月以中小、地区金融机构为对象发布了「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」（关于强化关系银行功能的行动规划），推进关系银行的体制建设。

建立其分支机构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。

11.2.7 资金供给者的多元化

(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。虽然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，但是普遍认为利用信托投资能发挥扩大资金提供者范围的作用（参见第 19 章 19—9）。

(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。在公益信托制度中，由捐赠人的企业和个人，委托受托者进行资产管理，受托者出于公益目的向受益者交付补贴金。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。

11.2.8 设立符合区域开发需求的特别基金

西部开发中的开发需求多种多样。为此，不得不丰富资金供给的形式。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，政府有必要拿出支持措施。例如，教育、医疗、环境保护、农业社区开发等领域。在关注西部地区开发的同时，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。

中央政府每年都通过各种名目的基金向地方政府拨付资金¹¹。但是，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。

作为基金的运营方法，可以考虑基金直接向受益者提供服务的方法以及将政策性银行、商业银行作为融资窗口来加以利用的方法。即便在向外部委托业务的情况下，若需要特殊的审查技术时，将由基金自己进行审查（参见第 19 章 19—9）。

11.2.9 探讨西部开发银行的构想

现在有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。但是，关于新设西部开发银行的设想，还有必要充分探讨其合理性和有效性。

关于西部开发银行设想所应探讨的事项有：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

¹¹ 财务部根据国务院《关于加强预算外资金管理的决定》反对引进新的基金。

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（因此，已有的3家政策性银行从西部地区撤离）、②继承现有的一部分政策性银行（例如国家开发银行）的西部地区的融投资业务、③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、低息融资事业、④实施同现有政策性银行不同领域的融投资事业。

而且，一般认为若满足下列几个重要条件的话，创建新的西部开发银行的设想是合理有效的。若非如此，那么相比之下，利用现有的政策性银行则更为有效。

- i) 在现有政策性银行无法覆盖的领域和服务中，西部地区存在着固有的政策性金融需求。
- ii) 在创建了西部开发银行的情况下，在西部地区中的融资事业中，相比于现有政策性银行，会产生改善资金效率、资金运用收益、削减固定成本的效果。
- iii) 建立新政策性银行，构筑新的营业网络可以实现更有效更细化的政策性金融服务。
- iv) 要求具有现有政策性银行不具备的特殊的融资技术经验和经营方式。
- v) 较现有政策性银行而言，可以实施长期、低息融资等类别的政府出资。

若综合考虑上述重要条件，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（包含设立形态候选方案的比较讨论在内，参见第19章19—2以及19—3）。

11.2.10 引进将用途限定在环境保护、维持生态系统的专项税制

西部地区开发的主要内容之一就是保护生态环境。西部地区的环境破坏情况较为严重、在环境上对其他地区的重大影响都是其成为主要内容的原因。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。在分税制的情况下，可以说当前中央政府实施的财政支援实际上也反映了这种想法。

但是，为了更明确地建立将用途限定于环境保护、维护生态系统的资金负担的机制，应该探讨引进建立环境保护税。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。

以此为原始资金成立西部环境保护基金也是一个候选方案。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。这是同时关系到促进投资的策略。

参考文献

- 国家统计局编(2003)「中国统计年鉴(2003年刊)」中国统计出版社
- 中国金融学会编(2003)「中国金融年鉴(2003年刊)」中国金融年鉴编辑部
- 中国人民银行货币政策分析小组(2005)「2004年中国区域金融运行报告」中国人民银行
- 杨明基、克倪湖(2002)「西部地区金融成长与经济发展」甘肃人民出版社
- 胡怀邦(2004)「中国西部经济金融发展研究」经济科学出版社
- 赵公卿、汪同三主编(2002)「西部开发与资本市场」社会科学文献出版社
- 谢丽霜(2001)「西部开发中的金融支持与金融发展」东北财经大学出版社
- 汪文祥主编(2002)「西部开发重大基础设施投融资方式研究」2002年11月、中国计划出版社
- 富士通総研経済研究所(2001)「中国国有企業改革と金融部門不良債権処理の行方に関する研究」(关于中国国有企业改革和不良贷款处理的走向的研究)2001年3月
- 李萍主编(2001)「银行法新释与例解」2001年8月、同心出版社
- 才宏远、王东妮(2004)「2003年贷款投向结构分析」『中国金融年鉴』2004年
- 农业银行(2004)「2003年度营业报告」2004年
- 王长勇(2004)「地方发债权仍存争议修订预算法留有空间」中国财经报、2004年12月10日
- 財務省理財局(2004)「財政投融资レポート2004年」(财政投融资报告2004年)財務省、2004年
- 信金中央金庫総合研究所(2002)「第三セクターを事業主体とする地域振興への取組み—成功する第三セクター経営とは—」(以第三方机构为项目主体实施的区域振兴—所谓的成功的第三方机构经营)『地域調査情報No. 12』2002年9月4日
- 松田岳(2004)「米国の地域コミュニティ金融—円滑化策とそれが機能するための諸条件—」(美国的区域社区金融—顺畅化政策和其发挥功能的各项条件)2004年(日本金融学会 2004年度春季大会発表論文)
- 信金中央金庫総合研究所(2004)「米国金融機関の地域開発・貢献活動」(美国金融机构的区域开发、贡献活动)『New York 通信 第16-1号』2004年7月14日
- 稻生信男(2003)「自治体改革と地方債制度—マーケットとの協働」(自治体改革和地方债制度—同市场的联动)学陽書房
- 李建偉(2004)「中国における地方財政問題と地方債発行の実行可能性についての研究」(关于中国的地方财政问题和发行地方债券的可行性的研究)『財務省財務総合政策研究所と中国国務院發展研究中心との最終報告書』財務省財務総合政策研究所、中国国務院發展研究中心、2004年6月
- 内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)ホームページ<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>
- 自治省自治財政局地方債課ホームページ<<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/chihosai/>>

第12章 资本市场的完善

12.1 债券市场的完善

12.1.1 完善债券市场的必要性

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。

在发达国家中，债券市场发挥的筹资作用很大。在美国，企业筹资中的直接融资所占比例很高。直接融资曾经落后的日本也开始寻求从间接融资向直接融资的转变¹。在中国，随着国债、政策性金融债券发行额的增加，债券市场也显现出了发展的势头，但从整体来看，债券市场的发展还较为缓慢。

从历史的要素来看，占据中国金融中介功能的绝对优势的是银行。一般认为其背景原因是银行存款由于背后的国家来担保其风险较低以及由于企业的信息披露的欠缺所产生的信息不对称性可以由银行的信息生产功能来消除。另外，由于90年代的债务不履行的频频发生，公司债的发行受到限制。相比于国债和金融债，目前公司债的发行规模非常小。

培育债券市场可以实现资金需求者的筹资渠道的多元化，广大的投资者的加入可以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。

12.1.2 公司债发行的多元化和扩大

发行公司债的企业限于大企业。电力、运输领域的企业将通过发行公司债获得的资金投向基础设施建设²。希望今后也能继续通过扩大发行公司债筹集西部开发资金。

为了扩大通过发行公司债筹集西部开发资金的机会，应该探讨采取以下策略。

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。

但是，当项目期间跨度较长时，公司债券的偿还期限也不得不随之成为长期性的。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。

¹ 在美国，个人金融资产中的存款、证券、保险/养老金等比例各为13%、54%、30%，而在日本为55%、13%、28%（2004年3月统计）。

² 1997年，中国长江三峡工程开发总公司为筹集三峡大坝的建设资金发行了三峡债券。另外，2004年9月，中国华电集团为了开发西电东送的电源，发行了30亿元的公司债券（国际金融报2004年9月30日）。

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。中国的债券市场现在还处于基础建设阶段，因此，仅批准大企业发行公司债券也是不得已而为之。

但是，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

关于公司债发行时的利率设定，是有规定限制的。虽然允许发行浮动利率债券，但发行了浮动利率的债券的仅限于国家开发银行等一部分单位。93年的《企业债券管理条例》第18条中规定“企业债券的利率不得高于存款利率的百分之四十”³。虽然随着发行方式种类的增加，也出现了不符合此规定的一些情况，但是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。这虽然是一个长期性的课题，但是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

扩大通过短期债券实现的流动资金等短期资金的筹集，将拓宽企业筹资的选择，实现企业金融从间接融资向直接融资的转变。

人民银行于2004年10月公布了《证券公司短期融资券管理办法》，并于2005年5月发布了《短期融资券管理办法》。由于认可了国内的非金融企业发行短期债券，以筹集流动资金为目的的短期债券开始上市发行。

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有较大意义。

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⁴（MTN）等，这些方式将会提高债券发行的机动性。

³ 企业债券管理条例「第十八条 企业债券的利率不得高于银行相同期限居民储蓄定期存款利率的百分之四十」。

⁴ 译者注：Medium Term Note

12.1.3 扩大通过证券化的筹资

所谓资产证券化是指“金融机构和项目公司成立另一个主体（特别目的公司：SPV），向 SPV 转移自己所持有的资产，并由 SPV 发行以该资产将来产生的现金流作为原始资金进行支付形式的证券”。资产证券化大体上分为 MBS 和 ABS。主要的资产证券化的形态有以下几类。

- i) MBS (mortgage backed securities): 将以不动产为担保的贷款债权证券

 - CMO (collateralized mortgage obligation):
集合多个不动产贷款，构成贷款池，将其根据回收期限切分成数个部分，发行证券。
 - CMBS (commercial mortgage backed securities):
以商用不动产贷款为支持发行债券
 - REIT (real estate investment trust):
以不动产为中心运用资金的不动产信托投资

- ii) ABS (asset backed securities): 企业持有的资产为支持的证券化

 - CLO (collateralized loan obligation):
集合多个银行的信贷债权，构成债权池，以此为支持发行债券
 - CBO (collateralized bond obligation):
集合多个债券（公司债），构成债券池，以此为支持发行证券
 - CDO (Collateralized Debt Obligation):
以综合了贷款债权和公司债的资产为对象发行证券

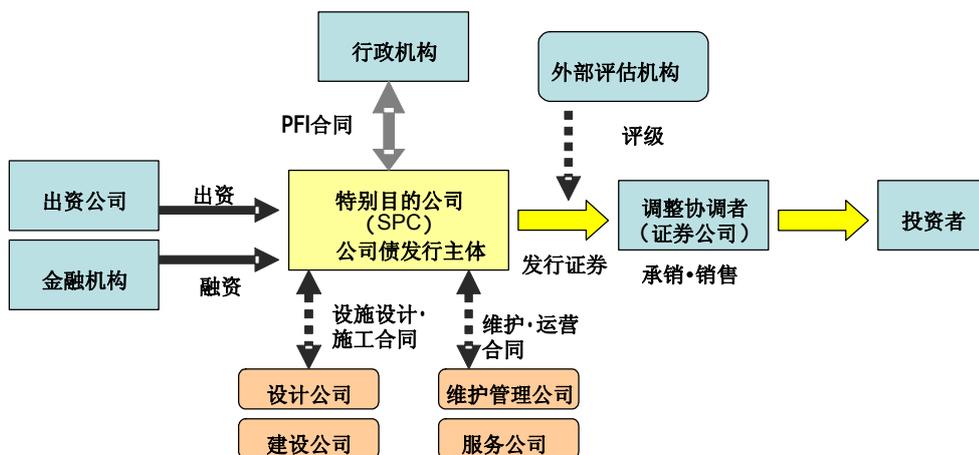
证券化的各种计划都可以作为西部开发各种项目的资金筹措手段来利用。例如，城市建设和基础设施建设的融资、面向西部企业的融资流动化等。而且金融机构所持有的对西部地区的融资的证券化，也会具有改善金融机构的资产构成和分散风险的效果。

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。在中国，通过短期存款的筹资为商业银行的主要部分，这和 10 年期以上的住房按揭贷款中存在期间上的不匹配。而且还必须要将资本充足率提高到国际水平。在这种背景下，其对住房按揭贷款的证券化非常关注。2005 年 3 月经国务院批准，人民银行发布开始试点信贷资产证券化，并将国家开发银行和建设银行 2 家银行作为资产证券化试点的对象。同年 4 月，中国资产管理公司在 2004 年 10 月同中国国际金融有限公司关于中国国内的不良资产的证券化达成合作协议，开始准备工作⁵。

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。

⁵ 中国信达资产管理公司在 2003 年同德意志银行合作，实施国际市场上 25.5 亿元的不良贷款的证券化。

图12-1 PPI项目证券化的构想

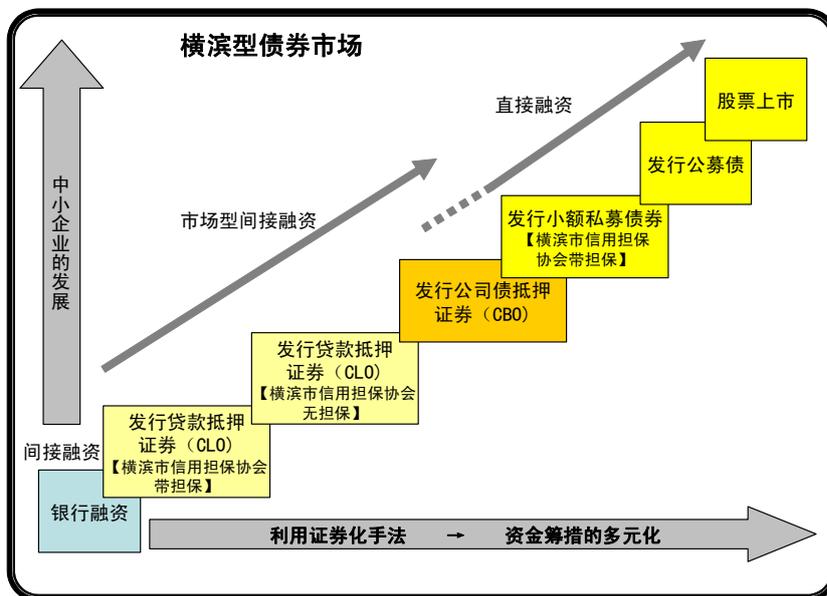


来源：调查团绘制

Box 12-1 日本地方自治体中的利用证券化的中小企业金融

日本的地方公共团体中，出现了为了向中小企业提供资金而利用债券市场的事例。这是通过发行属于资产证券化计划的CLO、CBO，提供资金，实现支持中小企业的发展。对于中小企业而言，具有在无抵押、无第三方担保人的条件下就可以确保长期稳定的事业资金的好处。

图12-2 横滨市支持中小企业金融的债券发行构想



来源：调查团根据横滨市经济经营金融课资料绘制。

12.1.4 发行地方债券

在「11.2.4」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的可行性（参见第19章19-8）。

12.1.5 培育机构投资者

作为向债券市场提供资金的机构投资者，有保险公司、信托投资、社会保障基金、企业养老金基金、商业保险资金等。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。

实现债权投资的优化要求具有高级知识和技术。必须根据利率变动预测，确定偿还期限、确定各种利率类型的债券组合比率⁶，根据各发行品种的信用能力、市场动向分析、评级等来确定各发行品种的组合。

投资者对公司债投资的情况下，背负（不能收回本金的）违约风险⁷。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。

12.1.6 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⁸来发挥资金中介功能的市場。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

12.2.1 股票市场的低迷

股市是作为企业从市场筹集资金的手段来发挥作用的。特别是在中国，国有企业进行股份制改革、国家将所持有的股份向市场开放是作为国有企业改革的重要解决手段来利用的。股市在2001年比较景气，但到了同年的下半年开始持续低迷。作为其原因可以归纳为以下各点。

- i) 占上市企业90%的国有企业中的国家、法人股等非流通股占了三分之二，构成了结构性的供求恶化的原因（流通股较少，增加了投机性）。而且非流通股的上市流通或者流通压力等问题较大。
- ii) 企业治理的问题较大。经常出现大股东牺牲上市企业利益的情况以及企业丑闻。
- iii) 对信息的真实性和透明性的忧虑和不信任根深蒂固。

12.2.2 保证上市企业的诚信

综上所述，虽然国有企业在股票市场上占据了极大比重，但对国有企业的信任还不够。当前，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上市企业的公司治理和同母公司的关

⁶ 译者注：所持资产中，债券所占的比率。

⁷ 译者注：default risk

⁸ 译者注：arbitrage deal

系不规范的印象是无法完全保证信任的理由。现在国有企业改革正在深入，至关重要的是应该建立更为稳固的国有企业的企业治理以获得投资者的信赖。

另外，上市公司虽然是聘请一流的会计师事务所来进行审计，但是这些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。

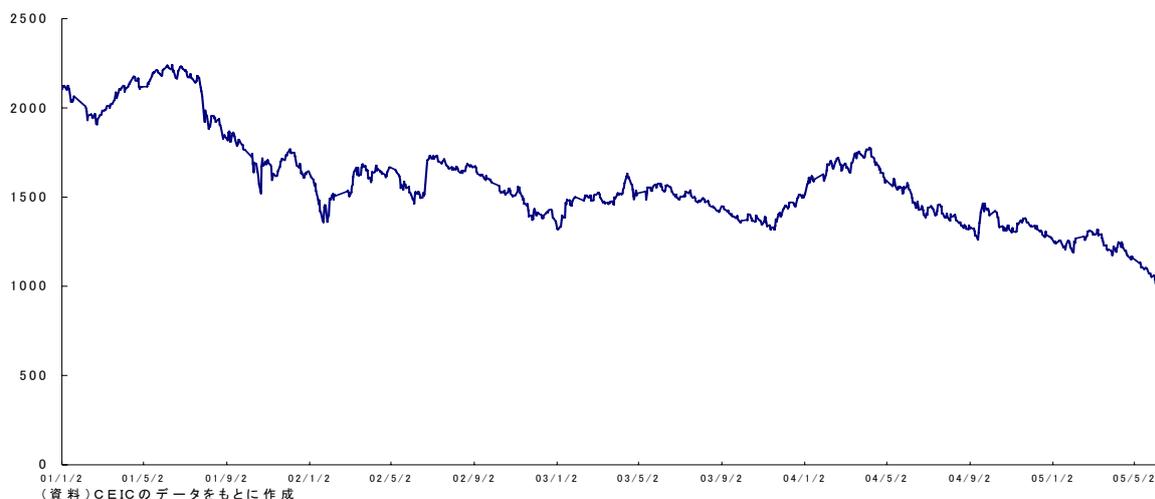
12.2.3 股票市场的稳定和发展

2004年2月，国务院发布了《关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》。具体内容如下。

- i) 充分认识大力发展资本市场的重要意义。
- ii) 推进资本市场改革开放和稳定发展。
- iii) 完善相关政策、制度、法制，促进资本市场稳定发展。
- iv) 健全资本市场体系，丰富证券投资品种。
- v) 进一步提高上市公司质量，推进上市公司规范运作。
- vi) 促进资本市场中介服务机构（证券公司等）规范发展，提高执业水平。
- vii) 加强法制建设，提高资本市场监管水平。
- viii) 加强协调配合，防范和化解市场风险。
- ix) 认真总结经验、稳步推进对外开发。

2005年4月，证监会发布了规定非流通股上市销售的手续和销售股份数额的《关于上市公司股权分置改革试点有关问题的通知》。并于同年5月9日作为股权分置的试点选出了第一批的清华同方等4家上市公司。其后又于6月20日发布了第2批的42家上市企业作为试点。但是出于对这些非流通股的市场流通是否会进一步恶化股市供求关系的担心，股票价格依然低迷不前。在6月6日，上海综合指数更是跌破1000点大关，成为8年来的最低价格。据2005年5月27日的收盘价上海、深圳两证券交易所的流通股的市值约为9,900亿元，同以往高峰时的2001年6月的约1万8,860亿元相比基本缩水一半。

图12-3 上证综合指数的变化



为此，中国证监会于6月份又相继出台了各种撬动股市的杠杆政策。并且在6月27日，中国证监会主席尚福林在记者招待会上发表了以下看法：

- i) 当前不会推出第3批的非流通股上市。
- ii) 国家会维持主要企业的控股。
- iii) 今后在新股发行，上市企业的增发新股中不再发行非流通股，全部作为流通股。
- iv) 进一步充实促进股市发展的政策。

综上所述，目前，围绕着中国证交所的上市企业的3万4803亿元股票市值中除去1万997亿元的流通股之外的2万3806亿元非流通股上市的问题，中国股市存在着重大的问题（2005年3月市值）。

这样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，如上所述，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。

12.2.4 直接融资的多元化

在中国，截止到2004年末，金融机构的存款余额为25.3万亿元，而相对于此流通股的市值为1万1000亿元，债券发行余额为4万5000亿元。直接融资的比重占到18%左右。而且证券投资的投资者大多数为金融机构，一般企业和个人所占比例很小。另一方面，金融机构的大部分资金来源是一般企业和个人的存款。

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。

另外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，并促进金融机构的窗口对它们的销售。这种做法虽然已经开始但也只是刚刚起步，在今后还应该大力推进。

另外，养老金和保险等机构投资者的资金以往要求只可以作为银行存款来运用，最近已经允许在证券市场的运用。我们期待今后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。

12.2.5 西部开发和股票市场

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不可避免的。

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（参见第19章19—9）。

第13章 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

13.1.1 金融风险管理的重要性

时至今日，中国随着向社会主义市场经济的转型，扩大金融交易领域，逐步构建了以管制为主的金融制度。而且最近随着银行股份制改革和加盟 WTO 所带来的金融管制的放宽和市场化的深入以及金融电子化的发展，金融机构所处的环境已发生了巨大变化。而且，随着这种变化，金融机构的业务内容发生重大转变、金融机构面临的风险也急速增加，而且风险的内容也愈发趋向多样化和复杂化。

另外，在西部开发的实施过程中，预计会实施有关各种类型金融的政策措施，即便只是对今后 10 年的情况进行展望，也可以预料金融机构所处的风险环境将会发生重大变化。

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

13.1.2 适应向金融交易转型的风险管理

(1) 金融交易的扩大

中国随着从计划经济向社会主义市场经济的转型，开始力争有效利用金融的功能和扩大金融交易领域。

换言之，政府正在促使从以往计划经济体制下国家部门之间资金拨付（分配）体系，向以独立经济主体间经济合理性为基础的资金交易体系（即金融交易）的转型。这种转型是力图利用金融形式来保障资金的有效利用，并试图提高企业方面的经营效率。而且，该转型还努力消除以往的资金拨付中所不可避免的政治、行政等的任意行为和徇私行为。

中国以建设向该金融交易的转型所需的金融制度为代表，各种制度的建设工作已经取得了相当大的进展。但是，金融交易制度至今仍然无法完全建立。

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、躲逃还款的情况。而这也是金融机构中产生不良贷款的主要原因。

特别是向金融交易的转型由于被中央以及地方政府作为削减当前财政赤字（支出）的目标来负面使用，结果是通过国有银行等的不良贷款的累积的形式，给财政添加了巨大的欠帐。

(2) 风险管理

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。

有研究结果¹表明：在那些债权者的权利受到保护的国家，金融中介进行比较顺利，通过金融中介对经济增长也带来了有益的影响。

在中国，现在对于有利于保护经济交易中的权利者的制度还不健全。

为保护金融交易中的债权人的权利，必须要健全以民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。

13.1.3 适应金融市场化的风险管理

(1) 金融制度改革和金融市场化的发展

中国随着向金融交易的转型、扩大，开始构建现代化金融制度。在构建金融制度时，以往将整顿金融秩序作为重点，以利率管制为代表，进行了业务管制、行为管制等预防性的金融管制的制度建设。

而且，为了防范和消除金融风险，实施了国有商业银行的增资、根据银行贷款债权风险的5级分类制度、银行业、证券业和保险业的分业管制以及监管体制的完善等措施。

这些管制在为国家所期望的资金中介的稳定性做贡献同时，也有利于金融机构经营基础的稳定，并取得了一定的成果。

但是，在这种以管制为中心的金融制度下，助长了只对管制和政府指导跟风的金融机构的松懈性经营的风气，而基于自我责任意识的金融风险管理却难有作为，这也成了导致金融机构经营状况恶化的主要原因。

有人指出特别是在国有银行中，常受到政府意图和政策的左右，没有建立自立性的经营体制。

因此，要在金融机构中建设包括企业治理之内的基于自我责任的风险管理体制。

而且近来为适应加入WTO后金融等领域的国际化的要求，开始出现了放开利率等金融市场化现象。并且，在今年7月份实施了外汇汇率制度上的弹性化。

特别是，利率是吸收信用风险的源泉，从风险管理的观点来看也预计今后将更需要利率的弹性化和市场化。

而且，今后可以预见互换、期权、期货等风险买卖的市场也将不断扩大。这些商品可以

¹ 参见塩路悦郎「クロスカウンター。データによる経済成長の分析、サーベイ」（根据全国数据所做的经济增长分析、调查）（「ファイナンシャル・レビュー」第54号所収）。

对冲金融风险，但是一旦用错管错，将会产生无法估算的巨大风险。此外，表外交易的风险很难把握，也使金融机构的风险管理变得错综复杂。

金融市场化会促进金融的效率化，同时也是以日本为代表的欧美等国的金融制度的基础。可以认为在中国，今后也必将是进一步地向金融市场化发展。同时，从日本和美国的经验来看，市场化进程一旦启动，很可能会以超出预想的速度发展。

另外，由于中国的金融制度改革进展得非常迅猛、而制度基础的法令的完善和渗透都不充分、金融相关人员和政治、行政相关人员对各项制度改革的认识也不尽成熟等等，所以很多时候各项改革在没有完全在经济社会稳固时就又开始了下一项改革。因此，即便是在推进金融市场化的情况下，也要充分留意一旦弄错了实施顺序会有倒退回之前的非现代的人情、关系金融和粗放型经济的危险。

(2) 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。

此外，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。

金融市场化在提高金融机构的经营自由度的同时，也使经营内容趋向复杂化、多样化。对于监管当局来说对于金融机构的经营内容的把握变得比以往任何时候要难。而且在推进市场化和放宽管制时，还要注意不要出现向以往的粗放型金融和人情、关系金融的倒退。

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，对于作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。

13.1.4 适应系统风险增大的风险管理

(1) 系统风险的增大

所谓系统风险一般是指个别金融机构的破产会通过存款的挤兑连锁性地引发其他金融机构的破产等所表现出来的金融系统整体的混乱、麻痹的风险。

在中国，至今为止出现了诸如许多金融机构中产生、积累了大量的不良贷款等有关金融机构经营的种种问题，而且至今仍然无法看到这些不良贷款问题得到解决。

尽管如此，这些个别金融机构的经营恶化，基本上没有发展到金融系统的动荡和混乱。其主要原因在于银行是国有体制，金融上的问题全部会由政府负责处理，并且还存在于一个今后仍将由政府负责处理的不容置疑（隐含）的前提。

另一方面，政府正在开展银行的股份制改革、股权出售等制度改革，而且诸如非国有银行的扩大等金融机构的所有制重组也在进行当中。股份制改革是将国家对金融机构经营的无限责任转换成有限责任，而股权出售是为了减小有限责任的范围。这一系列的措施都是减小政府作为金融机构所有者的责任范围，并相应地缩小政府所能控制的范围。而且，随着以管制为中心的金融制度向市场化的转型，一直因为管制而受到抑制的个别金融机构的破产的可能性也会相应增大。

由于这种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。而且，存款人等也开始隐隐约约地感到政府责任的变化，系统风险事实上是在增大。

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（安全网）（关于安全网，参见 19.11.5）。

(2) 风险管理—系统风险的分散

为了应对系统风险的增大，分散金融风险本身就非常关键。

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。

但是，在中国经济规模庞大、经济的急速扩大发展的情况之下，经济社会中所产生的风险的大多数由金融机构来处理 and 负担是不可能的。在美国和日本的金融市场化过程中，均发生过同样的大规模的不动产泡沫。在美国，由于直接融资部门占据了金融整体的约半数左右，所以风险由国民广泛稀释承担，所以金融系统危机可以限定在相对较小的规模内。而日本因为大多数风险都不得不由间接融资部门来承担，所以招致了金融系统的动荡。

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。

13.1.5 适应经济增长政策的风险

(1) 支持经济增长的资金集中

从中国的经济发展的状况看来，今后的一段时期仍然继续处在需要高速增长并必须为此集中资金的阶段。为此，对金融机构来说，我们期待其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。

另外，如上述的 13.1.2 中所述，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。

(2) 风险管理

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。

13.1.6 适应金融电子化的风险管理

(1) 金融电子化的进展

近年来，信息处理技术蓬勃发展。由于金融领域同信息处理技术具有极好的亲和性，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。

另外，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。

就信息相关的事业而言，由于信息技术的进步非常迅速，在后起开发的情况下，具有可以用几分之一的成本就获得数倍方便性的特性。

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。

另外，应该进一步推进中小金融机构的电子化。届时，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。

而且作为风险管理手法的 ALM 管理等也是随着电子化的进步才得以实现的，应该在金融机构中为管理风险进一步推进信息处理技术（计算机系统）的利用。

(2) 风险管理

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。

以日本为代表的欧美各国中，关于适应金融电子化等的风险管理的形式也正处于探索阶段。例如，关于前一阶段的美国发生的信用卡的个人信息泄露事件，至今为止也没有看到合适的处理方式和今后的对策。

与金融电子化和电子银行有关的故事和案件的特征是影响面广和影响范围深。

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

13.2.1 主要金融风险

如上节所述，金融机构在经营中的风险管理是一个非常重要的课题。这是由于金融机构所面临的风险正趋向多样化和复杂化。而且若不能对金融风险进行适当的管理，则其中蕴藏着足以动摇金融机构的经营基础而导致巨大损失的可能性。为此，健全金融机构内部的风险管理体制至关重要。

作为金融机构所面临的风险，除了伴随金融交易产生的各类风险之外，还有源于金融机构的经营管理的风险。

作为伴随金融交易产生的风险有信用风险、市场风险、流动性风险。此外，其他的还有法律风险、管理风险等多种风险。

首先，信用风险是由于受信人无法履行债务而蒙受损失的风险。在贷款和债券的情况下，本金和利息的合计额是风险的对象。若是金融衍生产品的话，重建该金融衍生产品的头寸所花的成本就是风险的对象。

其次，市场风险中包含利率风险、价格变动风险、汇率风险等各种随“市场价格”变动所产生的风险。随着市场交易的活跃，该风险管理的重要性也日益增加。而作为基于金融机构经营管理的风险（管理风险），其中包含了关于作为组织而言对各种风险的认知和管理体制的较广泛的事项。这其中还包含工作人员的操作风险、电脑系统故障风险和干部的渎职风险、以及应对计算机犯罪等问题。

伴随金融交易产生的风险以往都多表现在资产负债表上（表内风险）。但是今后如金融衍生产品交易中所看到的那样，由于其产生形式愈发复杂，出现了风险不反映在资产负债表上（表外风险）的特征。

表13-1 金融机构所面对的各种风险

风险种类	风险内容
信用风险	由于受信人的财务状况恶化导致资产价值降低或消失而蒙受的风险。典型的事例是：借款人的破产导致无法偿还贷款的本金和利息。在面向海外的授信中，存在由于受信方所属国家的外汇情况和政治、经济形势产生损失等形式的风险（国家风险）。
市场风险	伴随市场中的各种“价格”（利率、金融资产价格、外汇汇率）的变动，蒙受损失的风险。
利率风险	伴随利率变动的风险。由于资产和负债的利率调整时期和利率调整幅度的不同，产生利率收益的降低和损失的风险。
价格变动风险	随着有价证券等价格变动带来的资产价值减少的风险。随利率上升和个别企业的经营业绩的恶化带来发行债券的价格和股价的下跌等情况。
汇率风险	关于外汇结算资产和负债，在按照净值计算出现了资产超额或着负债超额的情况下，在对外汇行情有所预期的情况下，由于外汇行情出现和预期的方向相反的变化而导致损失的风险。
流动性风险	由于金融机构的资金运用和筹措时间上的不匹配（短期筹资的长期运用等），不得不用比平时高的利息来筹集资金，或者是在金融衍生产品交易中由于某种原因市场的交易变小，而无法结算头寸所产生的风险。
操作风险	由于职员进行业务操作时的误操作或者是渎职行为产生损失的风险、以及由于外部人员的犯罪性的交易操作行为产生损失的风险。
法律风险	由于交易中的法律关系的不确定性产生的风险。
管理风险	由于金融机构的经营管理（组织对风险的认知和管理体制）结构产生的风险。

来源：调查团根据岡部光明著「環境変化と日本の金融」（环境变化与日本金融）进行增补编制

13.2.2 设置 ALM 负责组织

如 13.1.3 中所述，为了适应金融市场化，课题是各金融机构自负责任构建管理体制。

为实现金融机构适当管理风险，经营管理干部发挥着重要的作用。经营管理干部必须适应金融机构的规模和所办理的金融产品的扩大，在认识风险所在的基础上，制定风险管理的基本方针，健全内部的组织、体制。

届时比较重要的是适应金融机构所面临的风险的多元化和复杂化，准确整体把握风险，极力降低风险的影响，采取尽可能降低到可以应付的程度的措施。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。这是通过对资产和负债进行量上的以及各期限结构上的管理、来尝试保持收益与风险的适当组合的方法。而且已经开发出了资产、负债的市场风险分析、风险管理的各种手段，应用这些手段的重要性也日益增加。

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。

要求通过健全上述的风险管理体制，准确把握隐含在该金融机构中的风险信息，并将其应用到组织整体的决策上去。

13.2.3 改善信用风险的审查、管理体制

为使西部地区的金融机构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。有必要通过以下各项目的分析来完善进行适当授信审查的体制。

- i) 借贷人的定性分析：法人的性质、规模、行业、行业情况、财务状况、管理层的经营管理能力、企业的评级、股价
- ii) 定量分析：财务内容、收益分析、项目计划、收益和现金流预测
- iii) 资金用途：设备资金、流动资金
- iv) 抵押、担保

授信审查要获得上述的有关借贷人的足够信息，并根据分析进行授信审批。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。

另外，通常一定额度以上的授信审查，由总行的审查部门负责，对于其下的金额，多数采用的体制是由总行营业部、分行、支行来进行审查。

授信审批权限也是一样。一定额度以上的授信由总行董事级别的干部来审批，对于其下的金额，通用做法是根据额度向总行营业部经理、分行长、支行长进行权限委任，确定授信审批权限。关键是健全将违反权限的权限行使作为重大违规进行严惩的体制，建立授信纪律。

受信方的企业或者项目不一定总是一帆风顺，可能会出现偿还滞纳的情况。为此，经常对受信企业的情况进行监视、勤于授信管理就非常重要。若受信方的事业不顺利，要不失时机地采取合适的对策。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。

授信是否按照授信审查中所附的条件实施？是否进行了适当的授信管理？对这些项目的监查是授信监查的重要功能。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。

13.2.4 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以下项目上的检查。

(1) 自营交易和金融衍生产品的风险管理

自营交易通常都是在一瞬间进行大额的交易，其中蕴藏着巨大风险。买卖的错误判断、货币、交付期限的错误等等，风险的内容也不尽相同。同时，金融衍生产品也以内容复杂的居多。因此，要设置一个特别的部门来受理这些业务。为此，应该建立一个如前台和后台可以相互牵制的完善的风险管理体制。

(2) 金钱受理上的双重控制

金融机构因为要处理金钱，所以从业人员渎职的风险较大。因此，在受理大额款项的时候，在管理记账和款项移动的电脑的启动、关机的时候、进出金库的时候，都不可以单独行动，而是必须建立常态的多人行动的双重控制的惯例。

(3) 防止电脑的违规使用和外部的非法入侵访问

最近，内部员工实施的电脑犯罪或是外部人员实施的对电脑的非法侵入等犯罪正在增加。为此必须要培养金融信息处理的专家来防备各种犯罪。

13.2.5 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。当然，银行的地方支行向当地的项目和事业实施融资是理所当然的。但是若对于那些本来就没有回收预期的项目出于人际关系进行融资的话，到后来很可能出现不能及时偿还融资贷款而变成不良贷款。

及银监会公布的消息，截止到2004年8月，东北三省的不良贷款率较其它地区要高。与此相关的是，据黑龙江省银监会的公布的消息，该省银行不良贷款的80%都是1998年以前产生的，其中要求4大国有商业银行发放的政策性贷款的不良贷款比例为96.2%，特别突出。虽说是政策性贷款，但既然是银行贷款，当然要质疑其偿还的确定性。例如，即便是省和市的项目，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。

商业银行中也出现了为避免地方支行同地方政府机构和地方企业出现勾结、从总部派遣分行长或者在各省分行与总行之间设置管辖多个省分行的中心分行、使中心分行具备授信审批权限等、减弱各省分行和省政府的直接关系的改革事例。

同时有关银行干部的违规、逮捕、辞职等报道时常见诸报端。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。

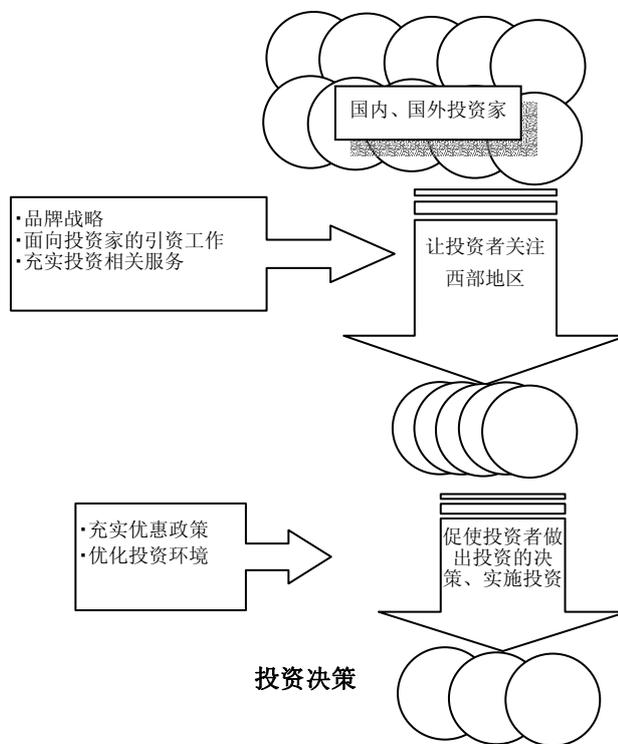
第 4 部 与金融互补的相关制度改革

第14章 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，在本章中，为促进非公部门和外资的扩大投资，我们将关于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等作出建议。

图14-1 有利于促进投资的系列措施



来源：调查团绘制

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

在对进驻中国的日企进行访谈中，询问到有关西部地区的情况时，多数企业都没有掌握西部地区的整体情况和投资环境的信息。而且，一部分进入到西部地区的日资企业也指出有关西部地区的信息发布和提供不太充分。虽然目前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目的地的比较¹。另外，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。这时，出于地理条件和产业结构的差异等原因，可以考虑将西部地区分为陕西省和甘肃省等的西北和四川省和云南省等的西南，来提供招商引资服务的效果会更好。

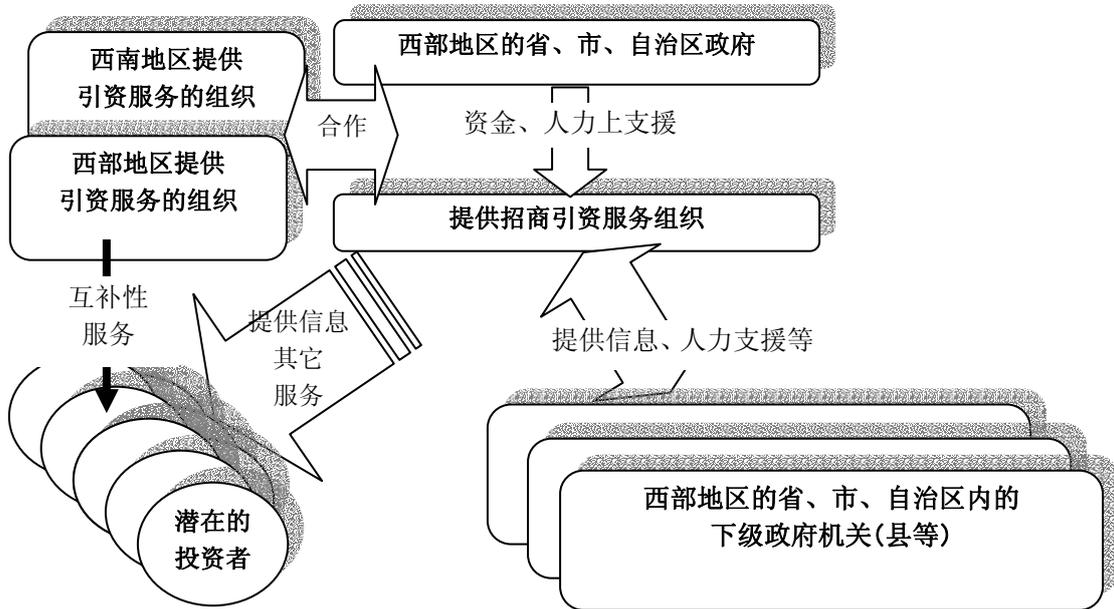
作为具体的方略而言，可以考虑建立一个支持促进对西部地区的投资的组织。但是，这个组织没有必要为一个全新的组织，例如可以考虑设在商务部投资促进事务局内。该组织当前的作用包含：作为最重要的课题的向国内外投资者提供有关西部地区的信息、提供咨询服务、基础的调研功能。在这一点上，2004年，在商务部投资促进局的指导下，重庆市对外经济贸易委员会协同重庆市的有关机构、产业界的专家一同编写发表了《重庆市优势产业投资促进报告》的做法值得关注。在该报告中介绍了重庆市的汽车、摩托车零件产业、天然气化工产业、医药产业等产业环境和有发展潜力的具体项目（商务部（2005年））²。这也是地方政府和中央政府（商务部）合作编写投资促进报告的首次尝试。今后，我们期待通过西部地区的各省（市、自治区）编写提供同样的报告来促进投资者对西部地区的关注。

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。例如，甘肃省在日本的东京设立了“甘肃省国际贸易促进会日本代表处”，除为日本的投资者进行该省的投资环境的介绍和安排实地考察之外，还帮助解决与甘肃省内的企业有贸易往来的日本企业所提出的品质和交货期的投诉，并力求进一步扩大业务。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。

¹ 由商务部外国投资管理司管理的“中国投资指南”（<http://www.fdi.gov.cn/main/index.htm>）中，对各省市自治区的投资促进机构进行了介绍，也有各个机构的链接。但是西部地区的内容不够详尽，还有的链接已经失效。从投资者的角度来看是不能让人满意的。

² 报告可以从商务部投资促进事务局的网站（<http://tzswj.mofcom.gov.cn/aarticle/e/200505/20050500088651.html>）上下载。

图14-2 促进投资服务的框架



来源：调查团绘制

(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。在对进驻到沿海地区的日资企业进行访谈时，听到的意见是：“距离沿海地区数十公里的内陆地区就可以确保廉价的土地和劳动力，若要特意进入到西部地区的话，首先西部地区要有作为投资对象的强项，而且应该明确地告知我们”。这里可以作为借鉴的是作为引资的先进地区——上海市的各区所实施的“品牌战略”。例如，长宁区提出“数码长宁”、推进软件产业的振兴。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。

图14-3 上海市·部分区的“品牌战略”

- 杨浦区：“知识杨浦”（以复旦大学·同济大学为中心的包含设计的设计规划产业）
- 经安区：“楼宇经济”（高档写字楼群）
- 徐汇区：“生物徐汇”（以华东理工大学·上海医学院为中心的生物产业）
- 长宁区：数码长宁（动画制作等软件产业）

来源：调查团的访谈

(3) 开展针对投资者的引资工作

到前一阶段为止，我们明确了支持西部地区的投资促进的课题以及改善方案。此前，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³。

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，而充实有关实际招商引资活动中的投资相关服务，因为要伴随体制建设，所以是一项中期课题。

届时，关于充实西部地区的投资相关服务的事项可以借鉴日本的事例。日本贸易振兴机构（JETRO）分三个阶段实施为地方自治体的外资引资支援活动。我们在考虑西部地区的投资促进政策的基础上，在每个阶段的活动中，可以列举如下有启示的做法。

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自治体为主由当地企业和有识之士结成的工作组，派遣专家，帮助其制定引资的计划。作为实际事例，在日本香川县，工作组将从2003年到2006年的时间分成三期，实施的工作从掌握其他地区的引资概况开始，一直到针对香川县引资活动的实际情况来制定工作方针⁴。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、可以列举的是在东京举办的针对已进驻日本（东京）的外资企业的引资研讨会。那些已经进驻东京的企业对日本的经营环境和商业机会已经有一定程度的了解，所以很有可能已经开始具体探讨向地方进行投资。在到具体实施投资为止的过程中，一般会考虑在较早的时期内作出决定并实施。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。

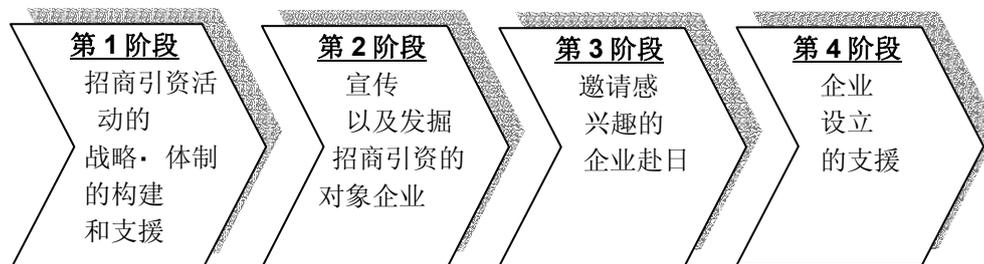
第3·4阶段中都是更限定的而且是个别具体的引资政策，可以期待产生投资项目的签约、成立法人机构等具体成果。JETRO在2003年度、2004年度受托于经济产业省，负责“推进对内直接投资的先进项目”，从资金方面支持那些选中地区的外企招商以及进驻企业的设立等。具体的事例有：札幌为了提高数码播送等领域的竞争力力图以韩国、英国为对象进行招商。另外神奈川县以建设IT相关产业的产业集群为目的力图吸引东亚和西欧的企业。但是这些活动的结果能够走到最后的成立法人机构的事例是非常有限的。因为到企业决定投资为止通常都要花上很长的时间。因此，在西部地区开展同

³ 在重庆对进驻的日资企业的访谈中，就有在新设的开发区中由最高领导来营销的例子。

⁴ 工作组的构成为：来自行政方面的有四国经济产业局、香川县、高松市（香川县的首府）、来自民间方面的有四国经济联合会、香川县商工会议所联合会等、来自学界方面的有香川大学等。

样活动的时候，由于无法在早期就能看到成果，所以应该以中、长期的眼光来开展活动。

图14-4 日本贸易振兴机构针对地方自治体开展的外资引资支援事业



来源：调查团根据 JETRO 的资料绘制

表 14-1 香川县的外资引资工作组

期间	主要内容
第 1 期(2003 年 11 月~2004 年 3 月)	<ul style="list-style-type: none"> “关于埼玉县的外资引资促进情况” “外资企业进驻到地方的目的”
第 2 期 (2004 年 4 月~2005 年 3 月)	<ul style="list-style-type: none"> “对外资而言决定进驻的关键” “视察外资引资的先进地区”（北九州市）
第 3 期 (2005 年 4 月~2006 年 3 月)	<ul style="list-style-type: none"> “介绍地方的具体实施事例” “考察香川的相关设施、项目” “县以及各有关机构的实施方针的讨论”

来源：调查团根据 JETRO 香川的网页编制

表 14-2 JETRO “推进对内投资的先进项目”的主要中选项目

对象自治体、机构	对象行业、企业等
2004 年度	
爱知县、岐阜县、三重县等	IT、生物、纳米科技、汽车相关产业的外资招商。
千叶县、千叶县商工会议所联合会	以“基因科技与技术的融合”作为关键词，对美国、法国企业进行招商。
2003 年度	
仙台市	实施以芬兰为中心的 EU 的健康福利产业的招商。
大阪府、大阪市、东大阪市、茨木市、大阪商工会议所	生物科技领域(北大阪地区)以及利用制造业(大阪市·东大阪市)集群的招商。
兵库县、神户市	

来源：调查团根据 JETRO 网站编制

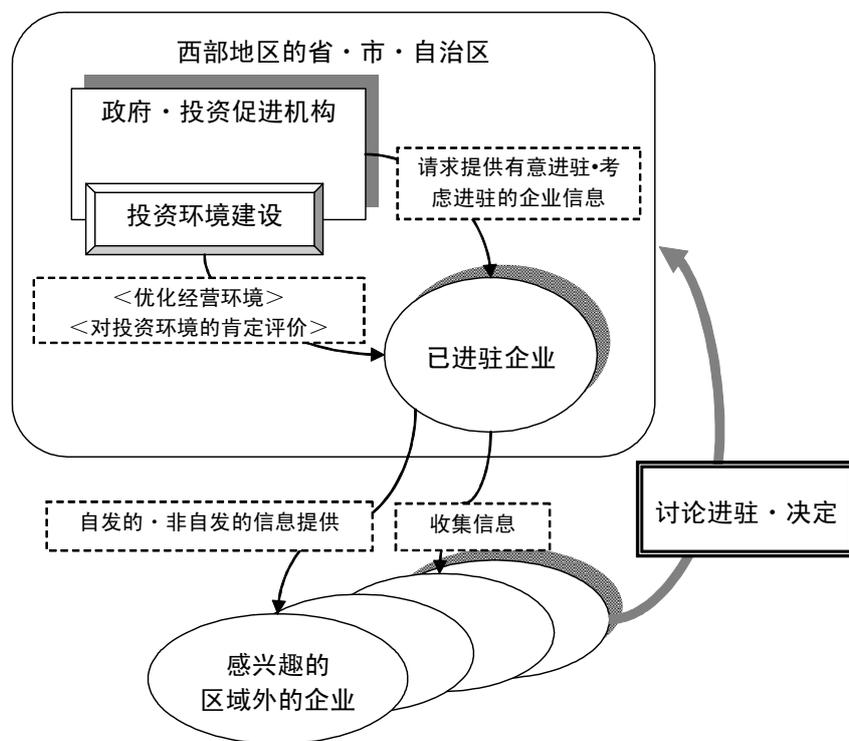
14.4 充实优惠政策以及优化投资环境

在现状分析编第 16 章中，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，在本调查团实施的访谈中，很多进驻中国的日企的负责人都提到要向西部地区投资需要相当程度的优惠政策。而且，如“现状分析篇”第6章所指出的那样，有调查结果显示投资优惠政策的效果有限⁵。基于此，在充实优惠政策的同时还应该全面优化投资环境。关于这一点，在本报告中将关于产业基础设施和金融制度等做出建议。

另外，在日本最近出现了地方自治体向那些帮助招商的企业支付成功报酬的动向（日本经济新闻（2005））。相比于以往那种对进驻企业提供补贴的主流方式，这是一种利用民间企业的信息能力和网络来有效实施招商的一种尝试。例如，青森县对于县内企业向县里提供有意进驻企业的信息，并且事实上该企业也决定进驻时，根据雇用人数支付50万日元或100万日元的报酬。西部地区的各省（市、自治区）中也可以探讨这种利用已进驻企业的网络来促进投资的方式。同时也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。

图14-5 投资优惠政策以外的投资促进政策



来源：调查团绘制

⁵ 该调查为McKinsey Global Institute (2003) “New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Economies”
<<http://www.mckinsey.com/knowledge/mgi/reports/globalintegration/newhorizons/newhorizons.asp>>、
Morisset, Jacques and Andrews-Johnson, Kelly (2004) The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment, The World Bank.

引用文献

日语文献

日本経済新聞（2005）「企業誘致に成功報酬」（为引进企业支付报酬）（『日本経済新聞』2005年7月5日付け夕刊、p.1）

中文文献

商务部（2005）“创造新环境、探讨新路子”（《中国外资》2005年第1期、中国商务出版社）

第15章 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。

在收入方面，应该在中央和地方的财政分配关系中，引进为实现地方财政收入的稳定，按统一标准计算出需求和支出来填补收支上的缺口的方法，即日本等国家所实施的交付税制度的思路，改善现行的分税制。

在支出方面，应该重新考虑政府和民间的分工，尽量让民间来承担有关产业振兴的投资，将地方政府的有限的财源投入到政府本来所应履行的责任、即对居民的行政服务上。

另外，为了提高对居民服务的质量和保障所需财源，应该将提供服务的地方政府级别从基层政府升级到上级政府。

以下将作详细探讨。

15.1 在分税制改革中引进交付税制度的思路

15.1.1 现行分税制的问题

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。

从1994年开始实施，作为中央地方间的财政分配现行体制的分税制，本来是一项临时性的制度。该制度中存在以下问题。

第一、该制度的原则是维护既得利益。为此，收入和支出标准的确定、税收的分割、制度变更所带来的补偿等等，均是以维持以往的收入和支出水平为基准的。

第二、由于屡次制度修改，不仅使制度本身变得复杂，对于中央给地方的财政收入转移支付，对地方收入减少部分提供充足的填补也会变得困难。

第三、在分税制下，仅通过税收的分配还无法实现资金充分地回流到收入较少的西部地区。另一方面，若为增加对西部的资金支持而采用非制度性手段，即增加专项补助等手段的话，较易受到人为的因素，交涉能力和政治权力的影响。

第四、在分税制的范围内，为了弥补中央给地方的补助的缺口，中央政府通过专项资金，即指定用途的资金的形式来资金援助。但是，从地方财政的立场来看，这些专项资金由于用途被指定，所以无法像财政一般收入那样自由使用。

至今为止有关中央、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。为此，必须推进与中央—地方财政分配有关的财政制度的进一步改革。但是，考虑到其复杂程度和巨大的影响，可能在短时间内难以推行彻底的改革，但至少应该立足长远，引入交付税制度的思路，对现行制度进行改善。

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¹。

交付税和交付金均是有关中央财政和地方财政的财政分配的制度。其中，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。

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。这里我们将探讨在以分税制所代表的中国的地方财政分配制度中，引进交付税这种制度的思路来进行制度改善的必要性和可行性。

地方交付税作为不限用途的一般收入，是中央财政对地方财政的资金转移，也就是通过用于弥补地方财源不足的财政补贴，扩充地方财政收入的制度。以下，将说明交付税制度的原则、作用和机制。

交付税的基本原则就是对由地方财政履行的向居民提供最低限度的行政服务的职责提供财源保障。也就是全国统一最低标准（National Minimum）的原则。在一个国家内部，为使国民无论居住在哪个地区都可以拥有享受同样基本行政服务的权利，各地方政府对当地居民负有提供同其它地区相同的基本行政服务的职责。根据地方财政能力不同，所提供的服务内容上虽然会有差异，但至少要包括对当地居民的教育、医疗、住房、交通、上下水、垃圾处理等基本行政服务的内容。但是，地方财政仅凭地方税和自身的收入无法全面提供这类居民服务所需的财政支出。因此，为了使地方财政能为居民提供全国统一的最低限度的行政服务，中央财政必须向地方财政提供财政补贴。

交付税制度包含以下四点内容。

第一、地方政府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。换言之，对于各类服务项目，确定人均所需的费用标准，根据地区的人口，算出该地区所需的最低限度的财政支出。并以此为基础，考虑到地区的面积、自然地理条件、经济发展水平等要素，确定调整系数、即地区差异系数加以调整，计算出该地区所需的财政支出的基准额。计算出各个地区所需的最低限度的基准财政需求额是交付税制度的重点所在。

第二、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

¹ 作为中央财政给地方财政的一般财政收入补贴，日本实施交付税交付金制度。英国从1990年开始实施“财政收入援助交付金”制度。德国有“州之间财政调整”制度。瑞典、加拿大也有类似制度。美国曾实施过“财政收入交付金”（General Revenue Sharing）的制度，但于1986年废除。

可确定中央财政对地方财政的补助（或上缴）的规模。在地方财政的内部，也可以按照同样方法确定上级财政对下级财政的补助（上缴）。

第三、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。确定那种收入、哪个税目、按多少比例分配给地方，即确定中央和地方的财政收入分配办法。

最后，作为第四点，随着经济的发展，地方政府的行政服务的内容和水平会随之变化，所以地方的基准财政需求额也会变化。与此同时，地方自身的财政收入也在变化。而且对于中央来说，税收的内容和规模也会变化。为此，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，都应该适应各种变化定期调整。

15.1.3 分税制和地方交付税制度

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。

关于中央和地方的财政分配，中国实施的是分税制的制度。观察同上述的交付税制度的不同点，在以下两方面可以改善。

第1，中国的分税制将一部分税目作为中央地方的共享税，在中央和地方之间进行财政收入的分配，由中央政府实施对地方政府的补助。但是，有于地方政府所需的财政收入的规模以及确定中央财政的补助额，虽然在一定程度上顾及到了地方政府要提供行政服务的这种客观需求，但是目前仍重视维持地方财政的以往的支出水平，即维护既得利益。考虑到这一点，有必要引进一个能确定地方财政的支出需求的客观标准。具体来讲，像交付税制度体现的思路那样，即使地区不同，应该让居民可以享受到同样的基本行政服务，同样，地方政府应该保障为居民提供基本行政服务所需的最低限度的支出。即应该在全国基于同一客观标准来确定对地方财政的补助。

第2，在现行分税制的情况下，为了加强对西部地区的财政支援，必须扩大财政收入的分配，但并不存在全国统一的客观的支出标准和顾及到地区差异的合理的调整系数。因此，在对西部的财政支援中还留有人为的因素、讨价还价和运用政治影响力的余地。即便不对现行的分税制度的框架做大的手术，若引进全国统一的客观支出标准和地区差异的调整系数的话，同样可以在一定程度上改善这类问题。

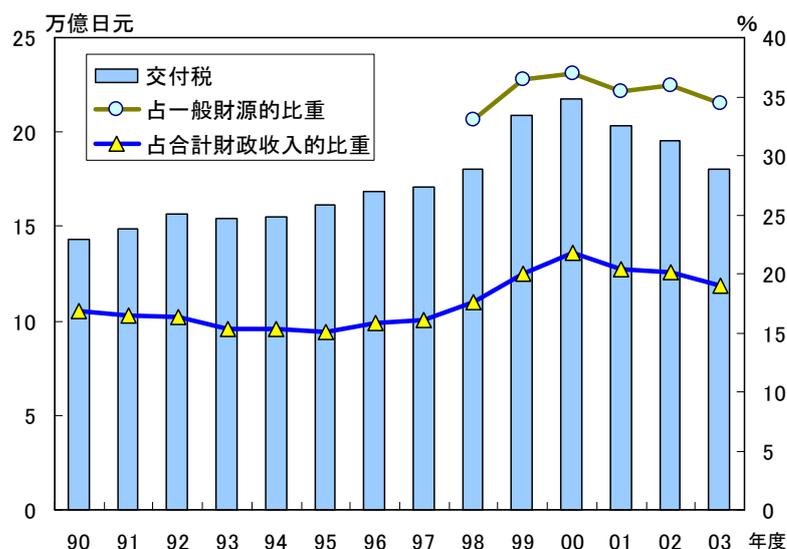
可以说，现行的分税制和地方交付税制度在一定程度上相类似。在维持分税制的同时，作为改善其存在问题的方法，引进地方交付税的原则和思路，特别是全国统一的客观的支出标准是行之有效的做法。

15.1.4 日本的地方交付税制度

(1) 地方交付税的比重

日本的地方财政相当程度上依赖中央财政的补贴。在中央对地方的财政补贴中，最重要的是作为一般财源（一般财政收入）的交付税。交付税占到了地方财政收入整体的大约2成、占到一般财源的约35%。但是，自2001年以后，由于经济不景气导致的税收减少等影响，交付税额和其所占收入的比例均呈现减少的倾向（图15-1）。

图 15-1 交付税额和其比重的变化



注：都道府县和市町村的合计，除去了重复部分。在一般财源中包含地方税、地方让与税（见下页说明）、地方交付税、地方交付金等。在财政收入合计中，除一般财源之外，还包含手续费、国库支出金（中央财政对地方财政的专项补助金）、地方债等收入。

来源：总务省编「地方财政白书」（地方财政白皮书）2005年版。

(2) 具体的实施方法

日本自1950年开始实施地方交付税制度。其适用法律为“地方交付税法（1950年生效、2005年最新修改）”。其目的在于规范调整各地区间的财政能力差异。

关于地方交付税的思路、原则和制度框架已经在前文作了叙述，下面将介绍日本现行交付税制度的具体内容和实施方法。

第1，日本的地方交付税由普通交付税和特别交付税两种构成。普通交付税为该制度的主要部分，占整体的94%。占余下的6%的特别交付税则是针对普通交付税无法捕捉的特殊需求进行拨付。

第2，交付税金额基本上根据地方财政的基准收入和基准支出的差距计算。地方政府的普通交付税的计算公式如下所示：

交付基准额（财政收入缺口）=基准财政需求额-基准财政收入额

基准财政需求额（按行政项目划分）=单位费用²×测定单位³×调整系数

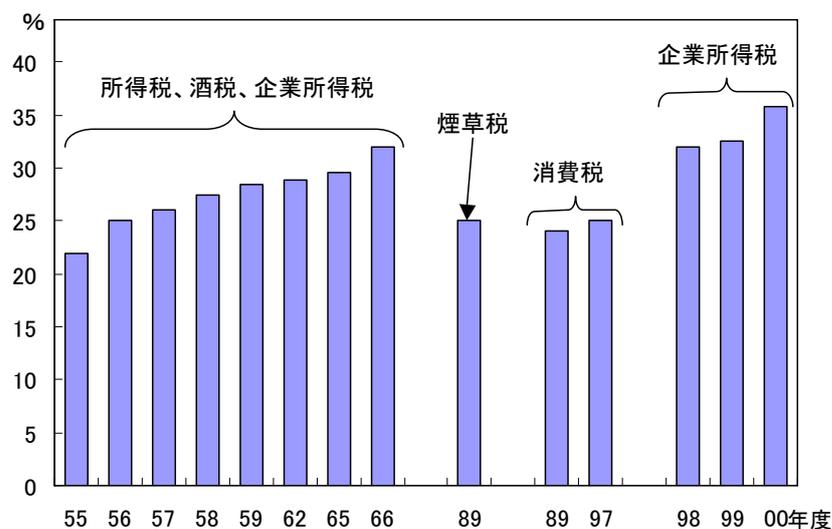
基准财政收入额=地方税收入的75%+地方让与税⁴

在上述公式当中，单位费用为各种服务的人均费用，测定单位为人口和面积等，校正系数反映如寒冷、积雪所代表的各地方的自然条件和社会条件的差异导致的财政需求上的差别。

另一方面，特别交付税的金额一般要考虑到基准财政需求额中无法捕捉的特别的财政需求、基准财政收入额的计算过大、计算期之后的灾害等特别的财政需求加以确定。

第3，交付税的财源由5种国税的一部分构成。具体而言是所得税、酒税、法人税（企业所得税）的收入额的32%（2000年度以后为法人税的35.8%）、消费税收入额的29.5%、烟草税收入额的25%。对应于地方财政需求的扩大和财政收入缺口、中央税收的减收、税制改革等情况，上述5种国税收入额转移到交付税的财源上的比例（交付税率）逐渐提高（图15-2）。另外、当上述的5种国税按规定比例向交付税分配的金额小于所需的交付税（给地方的交付基准额的合计）时，由中央财政从一般预算中拨出资金，追加对地方的交付金额。

图15-2 国税收入额用于交付税财源的比例（交付税率）的变化



注：烟草税和消费税从1989年开始成为交付税的财源。

来源：总务省编「地方财政白书」（地方财政白皮书）2005年版。

²单位费用的计算方法：

$$\begin{aligned} \text{单位费用} &= (\text{标准团体的标准年支出一国库补助金等专项财政收入}) / \text{标准团体的测定单位的数值} \\ &= \text{标准团体的标准的一般财政收入所需额} / \text{标准团体的测定单位的数值} \end{aligned}$$

³如消防费按人口、道路费以道路面积和长度、教育费以学校数、教职员数等为测定单位。

⁴地方让与税是指本来应作为地方税来征收的税（汽车载重量税、地方道路税等），由于课税方法等理由，先由中央财政征收之后，再转让给地方自治体的税种。地方可将其作为一般财源使用。地方让与税占地方财政收入合计的不到1%、占一般财源的1%强。

第4、地方交付税法每年都会修改，根据经济形势的变化，修正基准财政需求额和基准财政收入额的项目、各种行政服务的单位费用、调整系数等。

(3) 制度的优点和问题

上述的日本地方交付税制度中有各种优点。在地方政府计算基准财政需求额时包括了十几个项目、几十个细目的费用，基本涵盖了地方财政的行政服务内容，并保障了全国统一的基本行政服务的财源。而且，费用的基准根据经济和社会的变化逐年调整。另外，在计算地方基准财政收入额时，地方税等的收入仅计算了75%，给地方留下了充分的余地。在地方税收减少的情况下，交付税会自动增额。对于地方为弥补收支差额所发行的地方债，交付税制度也可给予适当补助。

但是另一方面，日本的地方交付税制度中还存在各种各样的问题。

第1，地方政府若通过自身努力削减支出的话，由于基准财政需求减少，所得到的交付税也会减少。同时，地方税的增收会减少交付税，减收则可多拿交付税。在这种制度下，地方政府很可能会丧失对削减地方政府支出和扩大收入的积极性。

第2，地方政府为实施公共事业而发行的地方债的本息偿还费的一部分在翌年度以后可作为交付税的对象拿到补贴。因此，助长了地方政府实施过多的、不必要的公共投资的行为。

第3，对于中央政府而言，在经济不景气的时期，尽管中央财政的税收减少仍不得不保持对地方的交付金规模，而地方税的收入减少导致交付税的增额。中央财政受到双重压力，导致财政赤字扩大，对中央财政形成巨大的负担。

(4) 今后的课题

为了解决这些问题，小泉政府正在推进“三位一体改革”。其计划是想通过向地方转移财政收入来源即增加地方税收来减少中央给地方的交付税和交付金等补助。但是，由于地方税收入的增加幅度大大低于补助的减少幅度，因此遭到了地方的强烈抵制。

另外补充一点，在日本，同交付税相关的还有特例交付金的制度。特例交付金分为两种情况。一种是中央政府从特定财源对地方政府进行分配的财政补助。另一种是到制度改革实施之前的临时性的过渡性补助项目。例如，为了弥补大规模减税导致的地方税收减少，在提高交付税率之前的这段时间，临时性地实施消费税交付金。交付金可以看作是交付税的特例。

15.2 政府和民间在投资方面发挥不同作用明确分工

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，所需的所有资金无法全部由财政来筹措。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，特别是要明确在投资资金方面的不同作用和分工。

地方财政面临的一大问题是在财政收入不足的情况下，由于将有限的财政资金都投入到经济建设事业上，导致预算无法顾及为居民提供公共服务这个地方政府本来应具备的职责。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。关于这类问题，在现行制度下，可以通过发挥民间作用来争取一定程度的改善。

15.2.2 将产业振兴的投资交与民间

在经济学上，政府介入经济一般仅限于弥补市场失灵的情况，经济的主角始终都应该是民间。西部开发的过程中，投资资金的负担也应该按照这项原则进行区分。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。政府不介入产业振兴等投资活动，就可以将有限的财政收入投入到政府本应承担的职责上。

在讨论何种投资应由政府实施，何种投资应由民间负担的这类具体的分担内容和项目之前，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。这种现行体制下会产生各类问题。

第1，如上所述，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，而且应付了事的情况较多。

第2，就西部地区的经济落后而言，相比于产业发展的落后，由于居民生活条件、人力资源开发的落后所造成的落后则更为显著。可以说这是最大的地区差距。特别是在中小城市和农村，由于基层政府的财政困境，导致义务教育、医疗等与经济发展没有直接关系的行政事业得不到很好的眷顾，放任不管。因此，长期发展所不可欠缺的人力资源的开发受到制约。结果，为实现经济发展上的赶超，即便财政收入不足，也将资

源都集中到经济建设上，轻视长期发展上所不可欠缺的人力资源开发，结果却损害了长期发展的潜力，陷入经济更加落后的恶性循环中。这种差距，可以说是中国的地区差距的最大原因。

第3，由于将原本不足的财政收入用于经济建设投资，导致了教育、医疗乃至行政运作上出现了严重的财源不足。为了维持教育、医疗的运作，很多地方政府都向居民征收法定标准之外的教育费、医疗费。为了筹集政府职员的工资等人工费，政府不得不向居民（农民）征收税收之外的各种费用。所以“乱收费”的现象特别频现在基层的乡镇级别上。对此，农民的意见较大，很可能会诱发社会的不安定。

产生这种问题的原因就是地方政府无法确保行政服务的财源。而且，与其说是财政收入的绝对不足，莫不说相对不足才是较大的问题。当前，义务教育、医疗等都是基层政府即乡镇的财政来负担的。由于基层政府的财政规模本来就小，很容易产生财源不足，而当财源不足时，甚至连从其它预算科目的调整和挪用都很困难。

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的工资今后也应该探讨从县级向市级，再到省级的逐步升级。

15.3.3 义务教育的财源制度改革

(1) 各国关于义务教育教师工资的财源制度

如上所述，中国关于义务教育的教师工资的支出从2004年开始从乡镇级财政升级到了县级财政。作为借鉴，将介绍日本等各国实行的有关确保义务教育教师工资财源的制度。

义务教育作为宪法确定的人民基本权利是世界共通的。观察世界主要国家，就义务教育的教师工资的财源而言，国家（中央财政）全额负担的国家较多，也有部分是由中央和地方共同负担的。

在法国、意大利、韩国等国家，义务教育的教职员工的工资费用由国家全额负担，教职员工的身份也是国家公务员。在联邦制国家的德国，由各州全额负担工资，身份是州公

务员。在英国，以往是由国家和地方共同负担的，自 2006 年度起，将改由国家全额负担。在美国，由地方（学区）、州和联邦政府共同负担⁵。日本的义务教育工资是由国家和都道府县（相当于中国的省级）各负担一半，教职员的身份是地方公务员。

(2) 日本的制度和对中国启示

对中国而言，日本制度比较有借鉴意义，所以以下将介绍其详细内容。

日本实施 9 年制（小学 6 年、初中 3 年）义务教育。宪法将“使儿童接受教育的义务”确定为国民的三大义务（其他两项为就业、纳税）之一，明确规定由国家（中央政府）确保义务教育的基础（机会均等、保证水准、无偿制）。实施义务教育由市町村政府负责，义务教育教职员工的工资由都道府县政府支出，其财源由国家和都道府县各承担 1/2。

具体而言，负担的对象是市町村（含城市地区的区）设立的公立小学和初中的教职员工的工资和各项补贴（不包含退休费用）。该费用虽然从都道府县的财政支出，但是一半由都道府县财政负担，另一半由中央财政负担。中央财政根据“义务教育费国库负担法（1952 年）”从“国库支出金”的预算项目中支出。国家从 2004 年度建立“总额裁量制”。其目的是在义务教育国库负担金总额的范围内，在工资额和教师配备方面，大幅度扩大地方政府自主决定的权限。

日本的该项制度若参照中国国情来解释的话，义务教育由乡镇政府和城市地区的区政府负责实施，其工资费用则由省、直辖市、自治区财政承担一半，另一半由中央财政承担。

有关中国义务教育的教师工资的财源保障，现已从乡镇财政升级到县级财政，今后应探讨进一步提升到市级和省级，并且中央政府也应负担一部分的制度改革。关于这一点，日本的制度应该可资借鉴。

⁵ 美国按地方（学区）40.9%、州 49.5%、联邦政府 7.3%的比例分担义务教育的工资费用。但是，学区征收学校税，多数州征收教育目的税，还有各州对学区的用于教育的预算拨付等。因此，地方和州的负担比率较高。

第16章 培养金融人才

16.1 组织内外的人才培养

(1) 组织内的人才培养

国有商业银行、政策性银行等各类大型金融机构都拥有人数众多的员工。而且各地的中小金融机构（城市商业银行、农村商业银行、农村合作银行、农村信用社）等虽然各自规模不大，但累积起来也同样拥有数目庞大的员工队伍。另一方面，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，并作为联系顾客的接点，使自身提供金融服务的能力得到提高。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。为了帮助每个人平时的努力进取，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，应该引进扩大的人才培养制度、计划如下所示。

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

关于每个项目的简单描述如下。

1) 完善员工的服务守则

为提高员工的业务质量，应该完善员工的一般服务守则以及其他有关勤务的各类规章。

2) 完善业务手册

员工在工作中熟练业务时在身边最方便使用的就是业务手册。因此，关于内容庞杂的各类银行业务，应该制定比较详尽的业务手册。员工通过熟悉业务手册来吸收业务知识，提高业务水平。

3) 引进资格制度和升职考试制度

在人事中引入资格相关的资格制度，应该引进建立在资格升级以及员工任要职或升职时使用的考试制度。期待通过这类制度来提高员工的业务知识水平和促进金融机构的效率化。考试主要着重业务知识，但可以根据职称的不同，适当包含企业经营管理、一般知识、执业能力等项目（参照第19章19—14）。

4) 建立健全内部业务进修制度

建立支持员工提高业务知识的业务进修制度，开展定期的业务培训。业务培训可以分成新员工、骨干员工、中层管理者等几个层次、使他们学习各个层次所需的业务知识。要求各层次的员工无遗漏地参加进修，并作为升职、升等的必要资格。

金融机构中所需的业务知识会根据金融机构的性质和规模产生比较大的差异。而且所需的知识也会涉及多个方面的知识，例如：金融法规、存款业务、信贷业务、授信审查、财务分析、信贷债权分类、自营交易业务、金融衍生产品、外汇交易、防范金融风险等。培训讲师可以采用各组织内部人员也可以从外部的专业机构聘请。

5) 充实在职培训（OJT）制度

OJT 通常都是对新入行的员工和新任职务的员工为对象实施的。例如，在分配到新员工的部门，让积累了一定水平经验的员工负责新员工的教育培训，让新员工在老员工的指导下接触实际业务、实现业务的熟练。当新员工接受一段时期的 OJT 后，可以独立负责业务。

6) 引进留学制度

应该考虑建立向国内外大学、研究生院的留学制度，为金融机构培养候选干部。今后随着金融的国际化发展，可以预见在西部地区同外企的交易和同外国金融机构的项目合作以及各种海外相关业务的机会也将不断增加。届时，不仅仅限于国内知识，也需要海外的业务知识、商业惯例等信息。为此让肩负未来重望的人才去海外留学，积累有用的经验是行之有效的做法。

7) 派遣参加研讨会、进修

在国内各地会不时地有金融相关的研讨会召开，或是相关机构会提供各种金融业务进修的机会。抓住这类机会，积极地派遣从事直接业务的员工去参加这些研讨会和进修来帮助吸收和消化业务知识。

关于上述的有关金融机构在职员工的人才培养的各项制度、计划，我们想有一部分可能已经在各个金融机构中进行实施，但是我们还是期待能将这些内容作为一个综合性的人才培养计划来建立。

(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

金融领域业务的必要性不仅仅限于银行业、企业财会部门，而是正在向证券、保险、养老金乃至银行监管和地方政府等行政领域不断扩大。而且培养能支撑这些业务的新人才也日益重要。而且近年大学的财务、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，扩充面向中小金融机构的教育培训计划（参见第19章19—14）。

16.2 活跃人事交流

在日本的金融机构中，特别是在日本全国拥有营业网点的大型城市银行中，一般银行员工在入行后大约会以3年为周期，进行在全国各地的分支机构的轮调。因此，平均来看，从入行到退休为止的大约30年的时间里，大概会经历10次左右的轮调。通过多数员工的全国调配，可以保证银行内部的知识、业务、服务水平会通过总分行的轮调基本达到平衡，不会出现较大的地区差异。而且在银行内部的升职升等中，这些调职经验作为理所当然的条件，而且不会因为在地地方工作而受到不利的区别对待。另外，这种轮调制度并不是适用于全体员工，一部分负责总务的男性员工和负责事务性工作的女性员工若没有提出特别的申请，是不会作为轮调的对象的。而且，一直以来各支店所在地都会建有员工住宅，为员工的轮调提供方便。在日本，这类人事调动的惯例，在金融机构以外的普通企业中也同样实行。

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，可以认为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。

i) 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。

ii) 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。

iii) 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。

在大范围的人事交流中可以预见各种各样的困难，但是从长远来看，将会有助于消除中央、地方的知识、业务水平的差距、培养地方人才。

第17章 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

如本报告“现状分析篇”第2章所述，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。根据2001年11月16日由国务院公布的于2002年1月1日施行的《行政法规制定程序条例》（国务院令 第321号），行政法规由国务院内部部门或法制机构起草，国务院法制机构负责审查，通过国务院常务会议或国务院审批由国务院总理签署来公布实施。因此，即便是根据“人民行使国家权力的机构全国人民代表大会（宪法第2条）”的授权、作为授权立法的行政法规，始终也只是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。在不存在上位法的情况下、仅根据下位法来运营一个国家，作为“法治国家”而言是不能称之为正常状态的。

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。在1993年3月修订后的宪法第5条中规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，国务院也分别于1999年11月和2004年3月22日颁布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》（国发[1999]23号）和《全面推进依法行政实施纲要》，并不断努力“加强政府法制建设，全面推进依法行政、要进一步加强政府立法工作，切实提高政府立法质量，为依法行政奠定坚实的基础”。

但是，如上所述，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。在“政策实施在前”或是“立法后起直追”的情况之下，会有违反宪法的行政行为，而且无论制定多少有关“依法治国”的法规，都难以从中求得规范性。

17.2 开发相关法制的建设：制定《区域开发基本法（暂称）》

在“法治国家”的政策研讨、起草及其实施中，可以说“立法先行”是首要原则。关于这一点在观察区域开发政策的实施进程时就会发现：一般的流程为“区域开发政策的提议（行政部门或者当政者）”——“区域开发计划的讨论，制定（行政部门）”——“法律制度的建设（立法部门）”——“区域开发计划的实施（行政部门）”——“区域开发计划的修正（行政部门）”——“法律制度的修正（立法部门）”——“区域计划修正案的实施（行政部门）”。

但是，我们观察中国的现状时发现：还不存在将区域开发囊括性地作为对象的“法律”，而作为开发相关的“法律”，在现状分析篇2.1.2(3)中提到的“中国法律法规信息系统”中所收录的只有：2005年8月25日全国人大常委会通过的《全国人大常委会关于批准国务院增发长期建设国债和今年中央财政预算调整方案的决议》以及1958年6月5日（已于1987年11月24日失效）制定的《地方经济建设公债条例》。

在政策实施已经历经5个年头、而且还需要45年岁月的“西部大开发”的决策过程中，我们发现该政策在法律基础上的脆弱尤其突出。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。其后也只是发布了《国务院办公厅关于做好2003年西部开发工作的通知》（2002年12月23日）和《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》（2004年3月11日）等文件，均没能进一步实现法制化。

关于中国区域开发政策的制定和实施的这种法制上的弱点不仅仅局限于西部大开发政策，关于振兴东北的政策同样也只是出台了《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》（中发〔2003〕11号）以及2004年4月26日国务院办公厅发布的《国务院办公厅关于印发2004年振兴东北地区等老工业基地工作要点的通知》等行政法规，仍然是没有制定法律。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只是如此依靠行政法规来实施是否能称得上是一个恰当的做法？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。

通过制定《区域开发基本法》，不仅仅是“西部开发”“振兴东北”等以广大地区为对象的区域开发，对于那些以小范围地区为对象的区域开发而言，若作为国家级政策来实施，这也相当于准备了一个法律基础。而且以小范围的地区为对象进行区域开发时，特别是以振兴产业为主要目的进行开发（以及会带来加强出口竞争力的结果）时，有可能出现的问题是：将符合世界贸易组织（WTO）的与贸易损害有关的“补贴与反补贴”的相关规定。

为了严格遵守有关政策制定、实施的“立法先行”的原则，必须要准备一个法律制度框架，并且该框架要能适应行政上所必需的灵活机动的立法工作。从这个意义上可以说，《区域开发基本法》所发挥的实现“立法原则”的作用巨大。

《建立世界贸易机构（WTO）的马拉喀什协定（MARRAKESH AGREEMENT ESTABLISHING THE WORLD TRADE ORGANIZATION）》《附则 1A 有关物品贸易的多边协定（Annex 1A: Multilateral Agreements on Trade in Goods）》中包括的《补贴以及反补贴措施协定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures）》的第 8 条（Article 8）《不成为反补贴的补贴的确认（Identification of Non-Actionable Subsidies）》8.2(b)

“根据区域开发的总体框架，对一成员国境内的处于不利地位的地区实施的援助，在对象地区中不属于专向性（Specificity）”的补助金不作为反补贴的对象。这里所说的“区域开发的总体框架”是指“区域性的补贴制度是关于国内的连续的而且普遍适用的区域开发政策的一部分。以及支持区域开发的补贴不是拨付给对该地区的开发不产生影响的地理上的孤立地区的”。因此，《区域开发法》中规定“支持区域开发的补贴制度”可以成为证明“支持区域开发的补贴制度”是“与普遍适用性的区域开发有关的政策的一部分”的手段。

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。

在按地区来制定关于开发的法律时，日本的事例可以成为借鉴。在日本，虽然是关于大规模、广域地区开发的法律，但是却在其中明确了每个地方的重点政策目标。日本的区域开发法按其政策目标，整理如下：

表17-1 日本的区域开发相关法

- ① 以资源综合开发为主要目的的：
北海道开发法（1950）、东北开发促进法（1957）、九州地方开发促进法（1959）、北陆地方开发促进法（1960）、中国地方开发促进法（1960）、四国地方开发促进法（1960）
 - ② 以综合区域开发为主要目的的：
近畿圈整備法（1963）、中部圈开发整備法（1966）
 - ③ 以复兴事业为目的的：
奄美群岛振兴开发特别措置法（1954）、首都圈整備法（1956）、小笠原诸岛振兴开发特别措置法（1967）、冲绳振兴开发特别措置法（1971）
- 注：特别措置法是有时限的立法。

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。

17.3 金融相关法制的建设

17.3.1 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）

关于中国的政策性银行的这种法律基础的脆弱性是如何影响开发金融政策的，在我们看过了接下来的中国农业发展银行业务内容的变化后就很容易理解了。中国农业发展银行在其成立之后由于不良贷款的增加，于1998年根据国务院的方针进行了业务范围的调整，目前其政策性金融业务大幅度缩减，其核心业务是用于粮食储备的农产品收购。据说中国农业发展银行现在也正向商业化改革的方向进行调整，而其成立时赋予该行的“农业开发等业务中的政策性贷款，代理财政支农资金的拨付”等具有重大社会效益的开发金融业务，在该银行成立后仅仅4年就夭折了。这其中的问题是没有一个法律制度上的准备可以阻止“中国农业发展银行”的经营问题发展导致的面向农村、农业的开发金融的大幅缩小。这也是若要确保政策的连续性、稳定性就必须要在法律体系上建立具备较强规范性、强制力的法律基础的原因。

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。

17.3.2 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。

- i) 股份有限公司的净资产额不低于人民币三千万元，有限责任公司的净资产额不低于人民币六千万元；

- ii) 累计债券总额不超过公司净资产额的百分之四十；
- iii) 最近三年平均可分配利润足以支付公司债券一年的利息；
- iv) 筹集的资金投向符合国家产业政策；
- v) 债券的利率不得超过国务院限定的利率水平； 等
- vi) 而且还规定：发行公司债券筹集的资金，必须用于审批机关批准的用途，不得用于弥补亏损和非生产性支出。

在批准西部地区发行不公开发行的债券（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 i)、ii) 项的限制。同时在私募债券中，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。

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。

(3) 政策性中小企业专业金融机构

为消除西部地区的城乡差距、实现农业的产业化，促进农村人口向城市的流动、并进一步扩大现有的城市规模将是西部开发中一项重要政策。这时，能够实现城市的经济自立、成为提供就业机会的载体的就是中小企业。

2003年1月1日施行的《中小企业促进法》第10条中，规定中央财政预算应当设立中小企业科目，安排扶持中小企业发展的专项资金，同时还要求地方政府根据实际情况为中小企业提供财政支持。

在该法的第12条中，规定中央政府设立中小企业发展基金，同时关于该基金的筹集方式及组成规定为(1)中央财政安排的上述的扶持中小企业发展的专项资金、(2)基金的收益、(3)通过税收政策鼓励的对中小企业发展基金的捐赠、(4)其他资金。

另外在第13条中，规定了利用中小企业发展基金，开展(1)创业辅导和服务、(2)支持建立中小企业信用担保体系、(3)支持技术创新、(4)鼓励专业化发展以及与大企业的协作配套、(5)支持中小企业服务机构开展人员培训、信息咨询等工作、(6)支持中小企业开拓国际市场等工作，并规定中小企业发展基金的设立和使用管理办法由国务院进行规定。

同时，关于面向中小企业的金融，在中小企业促进法的第14条到第21条中，规定：要求人民银行、各商业银行、信用社、国家开发银行加大对中小企业的信贷支持、开拓直接融资渠道、通过税收政策鼓励风险投资机构增加对中小企业的投资、县级以上人民政府应当推进和组织建立中小企业信用担保体系，鼓励开展多种形式的互助性融资担保。

据此，目前国家开发银行在重庆开始了中小企业金融的试点工作。但来自商业银行的融资依然没有增加。而且就信用担保机构而言，由于再保险机构的不完善、担保基金的规模较小、信用担保机构同商业银行之间的合作不充分等原因，仅设立了小规模的结构，无法满足数量庞大的中小企业的融资需求。

为振兴中小企业，虽然要同上述的对中小企业的扶持服务等一起开展金融扶持，但是目前，同以财政为基础的扶持服务相比，不可否认对中小企业的金融扶持政策仍处于下风。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》。

17.3.3 将金融机构的财务 Disclosure 纳入法制化轨道

在现行的《商业银行法》的第 55 条以及第 56 条中规定：商业银行向银行业监督管理委员会报送财务会计报告的同时，还必须向中国人民银行和财政部报送。而且在每个会计年度终了 3 个月之内，向银行业监督管理委员会报送上一年度的经营业绩和审计报告。

但是，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 Disclosure（信息披露）的义务。

17.3.4 加大金融交易中的惩罚规定的力度

于 2004 年 8 月 28 日修订的《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，在日本证券交易法中，作为对做出这些禁止行为的惩罚条款，在处以罚款的同时，还规定了“有期徒刑和罚款刑”。而《中华人民共和国证券法》中，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》中应该采取同样措施。

17.3.5 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。

17.3.6 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，为了能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。这些法制在中国的现状如下：

- i) 关于合同行为的一般条款：1999年1月1日施行的《中华人民共和国合同法》
- ii) 关于债权的一般条款：1987年1月1日施行的《中华人民共和国民事诉讼法通则》第五章“民事权力”第2节“债权”（第84条至第93条）
- iii) 担保行为：1995年10月1日施行的《中华人民共和国担保法》
- iv) 违反合同行为、不履行时的处理方法：上述《民法通则》第六章“民事责任”第1节“一般规程”以及第2节“违反合同的民事责任”
- v) 仲裁：1995年9月1日施行的《中华人民共和国仲裁法》
- vi) 破产：2004年8月28日施行的《公司法》（第189条至第197条）以及上述《民法通则》（第45条至第47条）
- vii) 民事保全、民事执行：1991年4月9日施行的《中华人民共和国民事诉讼法》
 - 第一编《总则》：第9章“财产保全和先予执行”
 - 同：第10章“对妨害民事诉讼的强制措施”
 - 第二编《审理手续》：第17章“督促程序”
 - 同：第18章“公示催告程序”
 - 同：第19章“企业法人破产还债程序”
 - 第三编：《执行程序》
- viii) 拍卖程序：2004年8月28日修订施行的《中华人民共和国拍卖法》

关于破产而言虽然有《破产法》，不过该现行法规仅适用于全民所有制企业，对一般企业而言，适用上述法律。

如上所述，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》中关于物权的规定不完整。在该法第5章“民事权利”第1节“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”的规定中有关于物权的规定，其主要内容如下：

- i) 71条：财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。
- ii) 72条：按照合同或者其他合法方式取得财产的，财产所有权从财产交付时起转移。
- iii) 73条：国家财产属于全民所有，国家财产神圣不可侵犯。
- iv) 75条：公民的个人财产，包括公民的合法收入、房屋、储蓄、生活用品、文物、图书资料、林木、牲畜和法律允许公民所有的生产资料以及其他合法财产。公民的合法财产受法律保护，禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、破坏或者非法查封、扣押、冻结、没收。

- v) 78 条：共有分为按份共有和共同共有。按份共有人按照各自的份额，对共有财产分享权利，分担义务。共同共有人对共有财产享有权利，承担义务。按份共有财产的每个共有人有权要求将自己的份额分出或者转让。但在出售时，其他共有人在同等条件下，有优先购买的权利。
- vi) 80 条：国家所有的土地，可以依法由全民所有制单位使用，也可以依法确定由集体所有制单位使用，国家保护它的使用、收益的权利；使用单位有管理、保护、合理利用的义务。公民、集体依法对集体所有的或者国家所有由集体使用的土地的承包经营权，受法律保护。土地不得买卖、出租、抵押或者以其他形式非法转让。
- vii) 82 条：全民所有制企业对国家授予它经营管理的财产依法享有经营权，受法律保护。

在日本民法第 2 编的“物权”规定中，对物权进行了占有权、所有权、地上权、永久佃耕权、地役权、留置权、优先取得权、质权、抵押权等分类，在中国的民法通则的规定中，如上所述将这些一揽子规定为财产所有权。当然，根据权力的内容不同、有关权利的取得、效力、消失等重要条件、内容、范围、事由等必然入会不同，而只要没有关于这些的进一步的详细规定，就有可能出现无法制作合同的情况。而关于物权的这种法制上的不健全将成为进行 PPP 等项目融资时的巨大障碍。

而且从现有规定来看，也存在较多问题。如根据《民法通则》第三章“法人”第 2 节“企业法人”的规定，作为“企业法人”仅列举了全民所有制企业、集体所有制企业、中外合资经营企业、外资企业，而不包含私营企业在内，因此，私营企业无法成为物权的主体。

而且，虽然禁止土地的买卖、出租、抵押以及其他的违法转让，但是关于如何处理土地使用权却没有明确记载。而且诸如在房屋买卖中是否含有土地使用权、以及虽然规定了“财产所有权在财产交付时起转移”，但是仅仅占有是否算是转移，另外像不动产所有权、抵押权那样，是否是在预告登记后其转移行为才能成为对抗第三者的条件等等问题，都没有明确的规定。

还有在 75 条的“公民个人财产的法律保护中”，若规定了“禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、破坏或者非法查封、扣押、冻结、没收。”，那么必然会出现对执行抵押权进行抵抗的人。而且在现实当中，听说也有很多虽然要执行无法履行房屋贷款的抵押权、但是由于居住者不同意退出甚至连房门都进不去的情况。

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，并在 2005 年 6 月 26 日至 7 月 1 日召开的第 10 次全国人大常委会第 16 次会议上的第 3 次审议之后，根据常务委员会委员长的决定，向社会公开草案全文广泛征求意见。现在在网上也有公开。

根据草案，物权法由下列 5 编构成。

- i) 总则：“物权的设立、变更、转让和消灭”“物权的保护”
- ii) 所有权：国家、集体、私人所有权；建筑物区分所有权；相邻关系；共有；所有权取得的特别规定

- iii) 用益物权：土地承包经营权；建设用地使用权；宅基地使用权；地役权；居住权
- iv) 担保物权：抵押权；质权；留置权
- v) 占有：占有

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，认为不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，裁定承认其效力，需要执行的，发出执行令。对于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，不予承认和执行。同样在 269 条中规定：国外仲裁机构的裁决，需要中华人民共和国人民法院承认和执行的，应当由当事人直接向被执行人住所地或者其财产所在地的中级人民法院申请，人民法院应当依照中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照互惠原则办理。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。在日本的民事执行法中，损害执行官出具的公告以及拒绝在执行法庭陈述等情况下规定了包含自由刑（有期徒刑）、罚款等惩罚条款。因为在经济案件中可以预想会出现被执行人隐匿财产等情况，所以理所当然要规定相当的惩罚条款，做出防患于未然的法律上的考虑。

17.3.7 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。