

中华人民共和国中国人民银行 日本国独立行政法人国际协力机构

中华人民共和国  
西部开发金融制度改革调查

最终报告书  
(现状分析篇)

2006年2月

株式会社 工营综合研究所

OVERSEAS PROJECT MANAGEMENT CONSULTANTS, LTD.

年平均汇价  
(2004年中间价)  
100日元= 7.6552元

## 前言

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

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

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

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

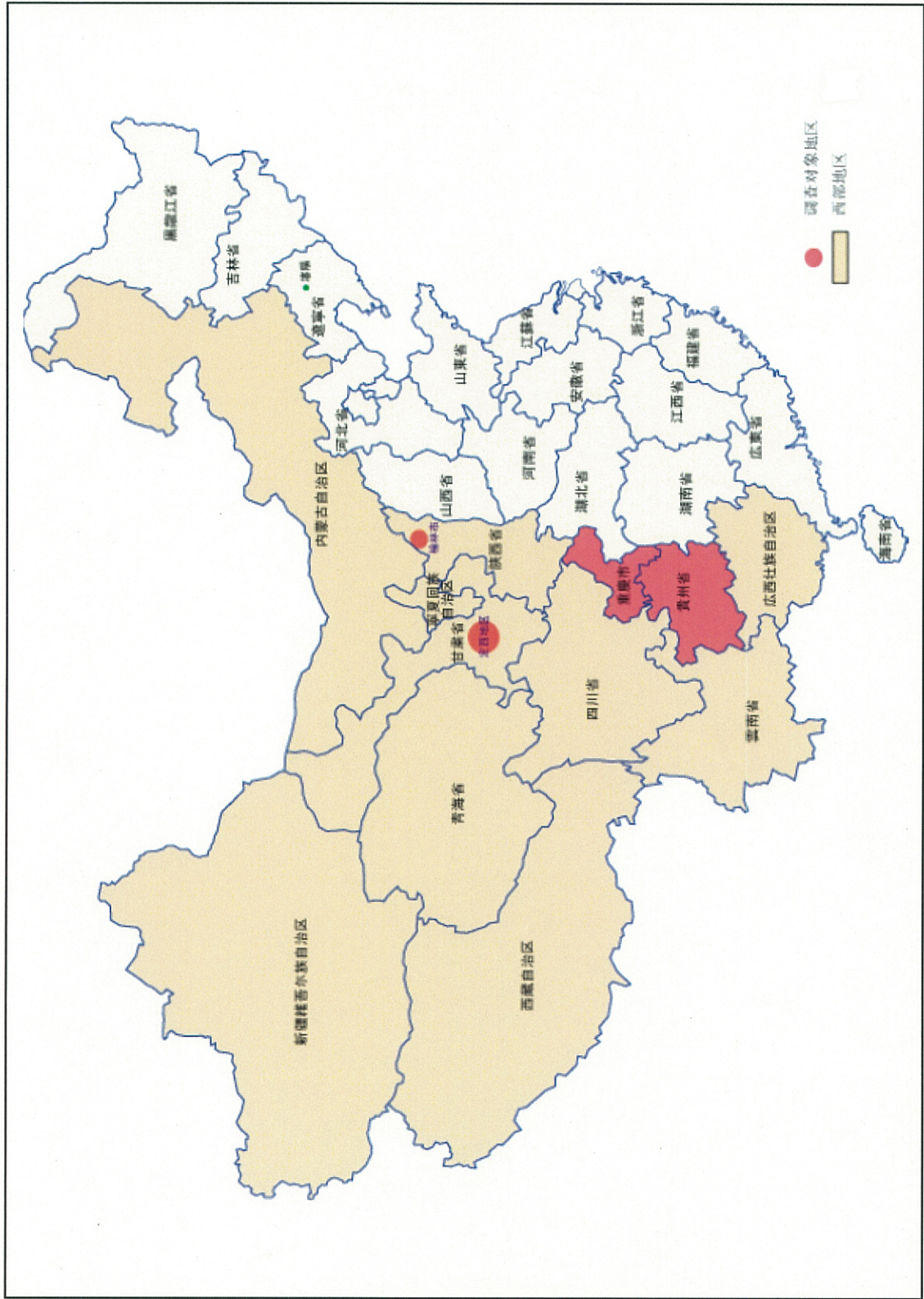
“技术报告篇”在总结用于经济预测的宏观/多地区经济模型的结构、预测手法的同时，还关于该部门的资金需求的推算手法作了概述。

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

期盼本报告的各篇内容能供广泛参考和利用。

2006 年 2 月

中国西部开发金融制度改革调查团  
团长 长濑 要石



调查对象地区

# 中华人民共和国西部开发金融制度改革调查

## 最终报告书（现状分析篇）

### 目 录

<b>第 1 部 西部开发的现状和课题</b>	
<b>第 1 章 西部开发的现状和课题</b> .....	<b>1-1</b>
1.1 中国的经济发展和地区问题 .....	1-1
1.1.1 经济发展的构图 .....	1-1
1.1.2 地区问题的扩大 .....	1-2
1.2 西部开发的政策课题 .....	1-4
1.2.1 形成实现自律性发展的基础 .....	1-4
1.2.2 主要政策课题 .....	1-7
1.2.3 开发金融相关政策的定位 .....	1-11
1.补 西部开发和环境保护 .....	1-13
1.补.1 环境保护的根本性 .....	1-13
1.补.2 保护生态系统和形成循环型社会 .....	1-13
1.补.3 促进西部开发与关注环境 .....	1-15
<b>第 2 章 西部开发的法制基础的现状和课题</b> .....	<b>2-1</b>
2.1 中国的法律制度的现状和课题 .....	2-1
2.1.1 中国法律制度的现状 .....	2-1
2.1.2 中国法律制度的课题 .....	2-2
2.2 有关西部大开发战略的法律制度的现状与课题 .....	2-4
2.2.1 有关西部大开发战略的法律制度的现状 .....	2-4
2.2.2 有关西部大开发战略的法律制度的课题 .....	2-6
<b>第 2 部 涉及西部开发的金融现状</b>	
<b>第 3 章 金融政策的现状</b> .....	<b>3-1</b>
3.1 宏观金融管理的现状 .....	3-1
3.1.1 关于金融政策的宏观经济动向 .....	3-1
3.1.2 现行的金融政策 .....	3-2
3.1.3 资金供应 .....	3-3
3.1.4 资金需求 .....	3-5
3.2 关于金融政策的制度改革 .....	3-7
3.2.1 金融组织 .....	3-7
3.2.2 金融改革的历程 .....	3-8

<b>第 4 章 金融制度的现状</b> .....	<b>4-1</b>
4.1 金融机构的构成和沿革 .....	4-1
4.1.1 金融机构的构成 .....	4-1
4.1.2 金融制度的沿革 .....	4-1
4.2 金融市场的规模 .....	4-3
4.3 各金融机构的概要 .....	4-4
4.3.1 中国人民银行 .....	4-4
4.3.2 政策性银行 .....	4-5
4.3.3 国有商业银行 .....	4-7
4.3.4 股份制商业银行 .....	4-9
4.3.5 城市商业银行 .....	4-10
4.3.6 外资银行 .....	4-10
4.3.7 信用合作社 .....	4-10
4.3.8 非银行金融机构 .....	4-11
4.3.9 邮政储蓄机构 .....	4-11
4.3.10 金融资产管理机构 .....	4-11
4.4 资本市场 .....	4-11
4.4.1 股票市场 .....	4-11
4.4.2 债券市场 .....	4-12
4.4.3 资本市场的扩大政策 .....	4-13
4.5 不良贷款问题及其处理情况 .....	4-13
4.5.1 金融机构不良贷款的状况 .....	4-13
4.5.2 国有商业银行的不良贷款处理状况 .....	4-14
<b>第 5 章 财政、税制的现状</b> .....	<b>5-1</b>
5.1 中国的财政、税收制度的现状和特征 .....	5-1
5.1.1 财政收支和结构 .....	5-1
5.1.2 中央和地方的财政分配 .....	5-2
5.1.3 中央财政向地方财政的转移支付 .....	5-4
5.1.4 预算外资金 .....	5-6
5.2 投资和财政资金分配 .....	5-6
5.2.1 与投资有关的财政支出和其财政来源 .....	5-6
5.2.2 中央政府对西部开发的建设资金的分配 .....	5-7
5.2.3 西部开发中地方财政的建设投资支出 .....	5-8
<b>第 6 章 投资促进措施的现状</b> .....	<b>6-1</b>
6.1 对西部地区的直接投资的动向 .....	6-1
6.1.1 资本积累的滞后 .....	6-1
6.1.2 公有部门主导的西部地区投资 .....	6-2

6.2	西部地区投资促进措施的现状和问题 .....	6-4
6.2.1	投资促进措施的现状 .....	6-4
6.2.2	投资促进措施的问题 .....	6-6
6.3	制约投资流向西部地区的主要原因 .....	6-7
6.3.1	投资环境调查的概要 .....	6-7
6.3.2	对制约要素的分类 .....	6-10
<b>第7章</b>	<b>支持西部开发的金融框架 .....</b>	<b>7-1</b>
7.1	支持西部开发的开发金融政策 .....	7-1
7.1.1	支持西部开发的资金渠道 .....	7-1
7.1.2	支持西部开发的资金供给的实际业绩 .....	7-3
7.1.3	西部地区的资金供求状况 .....	7-5
7.2	西部开发金融的问题点 .....	7-12
<b>第3部</b>	<b>调查领域的现状与课题</b>	
<b>第8章</b>	<b>产业再生的现状和课题 .....</b>	<b>8-1</b>
8.1	西部开发国有企业改革的课题 .....	8-1
8.1.1	国有企业改革的过程和国有企业的定位的变化 .....	8-1
8.1.2	国有企业改革的实施体制 .....	8-2
8.1.3	国有企业改革的主要课题 .....	8-3
8.2	西部开发产业再生的课题 .....	8-5
8.2.1	产业结构调整和产业再生的导向 .....	8-5
8.2.2	产业再生的课题 .....	8-6
8.3	西部地区产业再生资金需求的课题 .....	8-7
8.3.1	西部地区产业再生资金需求 .....	8-7
8.3.2	作为资金需求者的企业方面的课题 .....	8-8
8.3.3	作为资金供应方的金融机构方面的课题 .....	8-9
8.3.4	对资金需求者与资金供给者相互关系的应有方式 .....	8-9
8.4	基于日本与各国经验的对西部产业金融制度改革的启示 .....	8-10
8.4.1	政策性金融和商业性金融 .....	8-10
8.4.2	产业金融与法律制度和财政之间的关联 .....	8-11
<b>第9章</b>	<b>贫困对策的现状与课题 .....</b>	<b>9-1</b>
9.1	中国的贫困和扶贫政策 .....	9-1
9.1.1	贫困状况 .....	9-1
9.1.2	扶贫政策的发展过程 .....	9-5
9.1.3	削减贫困政策的倾向 .....	9-7
9.2	小额信贷 .....	9-8
9.2.1	小额信贷在国外的经验 .....	9-8
9.2.2	中国小额信贷的发展情况 .....	9-8

9.2.3	财政资金组建周转基金 .....	9-10
9.2.4	围绕小额信贷的政策课题.....	9-13
<b>第10章</b>	<b>农业振兴的现状与课题 .....</b>	<b>10-1</b>
10.1	中国农业的现状.....	10-1
10.1.1	农业在中国经济中的位置.....	10-1
10.1.2	西部农业与三农问题 .....	10-2
10.1.3	农业相关政策 .....	10-5
10.2	西部的农业振兴课题和对策.....	10-5
10.2.1	农业的商业化 .....	10-6
10.2.2	剩余劳动力向其他领域的转移.....	10-7
10.2.3	农村基础设施的建设与生态环境的保护.....	10-8
<b>第11章</b>	<b>产业基础设施建设的现状和课题 .....</b>	<b>11-1</b>
11.1	西部产业基础设施项目 .....	11-1
11.1.1	电力 .....	11-1
11.1.2	通信 .....	11-2
11.1.3	能源 .....	11-3
11.1.4	铁路 .....	11-4
11.1.5	公路 .....	11-6
11.1.6	水运 .....	11-8
11.1.7	航空 .....	11-8
11.1.8	管道 .....	11-9
11.1.9	水利 .....	11-10
11.2	产业基础建设需要的财源.....	11-10
11.2.1	财政资金（含基金） .....	11-11
11.2.2	项目实施主体公司的资本金.....	11-12
11.2.3	国内金融机构贷款 .....	11-12
11.2.4	从股票市场 / 债券市场上筹资.....	11-13
11.2.5	国外资金 .....	11-13
11.3	产业基础设施建设.....	11-14
11.3.1	建设产业基础设施的政策性意义.....	11-14
11.3.2	缩小差距和普遍服务 .....	11-14
11.3.3	基础设施需求和资金总量的严重不足.....	11-15
11.3.4	各领域中所观察到的市场开放和民营化进展的现状.....	11-15
11.3.5	公私部门合作模式（PPP）的必要条件.....	11-22
11.3.6	公私部门合作模式（PPP）的方法.....	11-24



<b>第 4 部 西部开发金融制度改革的主要课题</b>	
<b>第 12 章 农村金融制度</b>	<b>12-1</b>
12.1 农村金融制度的现状	12-1
12.1.1 农村金融制度的框架	12-1
12.1.2 农村信用社改革	12-3
12.1.3 农业、农村金融的瓶颈	12-4
12.2 农村金融制度改革的课题	12-4
12.2.1 有利于农业、农村振兴的制度融资的形式	12-4
12.2.2 农村信用社改革和农村金融的多元化	12-5
<b>第 13 章 产业金融制度</b>	<b>13-1</b>
13.1 中国的产业金融的现状和课题	13-1
13.1.1 企业金融	13-1
13.1.2 间接融资的现状和课题	13-4
13.1.3 直接融资的现状和课题	13-8
13.1.4 项目融资	13-12
13.3 支持西部开发的产业金融建设的课题	13-15
<b>第 14 章 地区开发金融</b>	<b>14-1</b>
14.1 地区开发金融的现状	14-1
14.1.1 地方上的金融机构的结构	14-1
14.2 地区开发金融的课题	14-3
<b>第 15 章 财政、税制的作用</b>	<b>15-1</b>
15.1 西部开发中财政、税制的作用	15-1
15.1.1 中央财政的收入转移功能	15-1
15.1.2 投资资金的供给	15-2
15.1.3 地区开发的优惠政策	15-3
15.2 西部开发中的财政、税制的主要课题	15-3
15.2.1 支援西部的财源不足和资金分散	15-3
15.2.2 西部地区地方财政的资金困难	15-6
15.2.3 政策优惠须兼顾与东部的平衡	15-9
<b>第 16 章 投资促进措施</b>	<b>16-1</b>
16.1 促进对西部地区投资的基本框架	16-1
16.2 投资、市场的自由化	16-1
16.2.1 自由化政策的先行实施	16-1
16.2.2 在沿海地区引进自由化政策	16-2
16.3 西部地区的促进投资功能	16-3

<b>第 17 章</b>	<b>与支持西部开发的金融有关的法律制度的现状与课题</b>	<b>17-1</b>
17.1	关于开发金融的法律制度	17-1
17.1.1	关于开发金融的法律制度的现状	17-1
17.1.2	关于开发金融的法律制度的课题	17-3
17.2	关于西部开发金融的法律制度	17-3
17.2.1	关于西部开发金融的法律制度的现状	17-3
17.2.2	有关西部开发金融的法律制度的课题	17-4
<b>第 5 部</b>	<b>日本以及国外的政策性金融等方面的经验</b>	
<b>第 18 章</b>	<b>日本的经验和中国的经济开发</b>	<b>18-1</b>
18.1	当代中国同高速增长期的日本	18-1
18.1.1	当代中国的各项特征	18-1
18.1.2	日本的高速增长期	18-2
18.2	高速增长期的经济社会变动的类似性	18-3
18.2.1	高速增长的机制	18-3
18.2.2	伴随增长扩大的不良偏差	18-5
18.2.3	引导性计划和政策性金融	18-6
18.3	日本的经验和中国的西部开发	18-8
<b>第 19 章</b>	<b>日本的地区开发与地区开发金融</b>	<b>19-1</b>
19.1	日本地区开发经过与开发构想	19-1
19.1.1	日中两国经济发展过程中的类似性	19-1
19.1.2	全国综合开发计划的制定及其背景	19-1
19.1.3	开发理念与具体开发构想	19-3
19.2	促进地区开发的财政与金融的框架	19-4
19.2.1	政府的作用与政府系统机构的设立	19-4
19.2.2	地区开发事业资金来源	19-5
19.3	地区开发金融的业绩与评估	19-6
19.3.1	地区开发金融所发挥的作用	19-6
19.3.2	地区开发金融的综合评价	19-8
19.3.3	尚存的课题	19-9
19.4	西部开发金融的课题	19-10
19.4.1	开发目的·达成目标的设定	19-10
19.4.2	完善实现手段	19-11
19.4.3	对促进西部开发的启示	19-12
<b>第 20 章</b>	<b>政策性金融融资的潮流及应对</b>	<b>20-1</b>
20.1	政策性金融的一般模式及其对政策性金融效果的验证	20-1
20.2	日本的产业政策和政策性金融	20-5

20.3	日本的地区开发政策和政策性金融的应对	20-8
20.3.1	日本本土的地区开发政策和日本政策投资银行的应对	20-8
20.3.2	冲绳地方开发政策与冲绳公库的应对	20-9
20.3.3	日本的地区开发金融融资对西部开发金融的启示	20-14
20.4	全球政策性金融的新潮流和西部开发金融的候选项目	20-15
20.5	为进一步探讨政策性金融融资	20-16
<b>第 21 章</b>	<b>国外各国的政策性金融的状况</b>	<b>21-1</b>
21.1	日本的政策性金融	21-1
21.2	美国的公共金融制度	21-3
21.3	E U 主要国家的政策性金融	21-5
<b>第 22 章</b>	<b>日本等国的农业、产业、地区金融相关金融制度的经验</b>	<b>22-1</b>
22.1	农村金融	22-1
22.1.1	日本的农村金融制度	22-1
22.1.2	东南亚的农村金融制度	22-6
22.1.3	菲律宾、泰国的农业金融和中国的农业金融	22-10
22.2	产业金融	22-11
22.2.1	针对产业结构调整的金融措施	22-11
22.2.2	日本的中长期金融	22-12
22.2.3	日本政策投资银行的作用	22-16
22.2.4	产业资金需求调查	22-19
22.2.5	产业再生	22-20
22.3	地区开发金融	22-22
22.3.1	日本的财政融投资制度	22-22
22.3.2	第三领域方式实施的地区振兴事业	22-24
22.3.3	PFI 方式的地区振兴事业	22-25
22.3.4	地方公共团体的发行地方债券	22-27
22.3.5	美国的地区社区金融	22-29

## 图表目录

图 1-1	倒 U 字曲线演变模型(印象图)	1-5
图 1-2	西部开发的目标和战略	1-6
图 1-3	西部开发的政策体系	1-7
图 1-4	物质性基础设施的类型	1-11
图 1-5	西部开发和金融制度改革	1-12
图 1-6	环境保护和国土管理	1-14
图 3-1	GDP 增长率	3-2
图 3-2	货币供应量的变化	3-2
图 3-3	投资储蓄平衡的变化	3-2
图 3-4	金融机构的贷款额变化	3-6
图 3-5	国债发行余额的变化	3-7
图 3-6	中国的金融组织	3-7
图 4-1	金融机构系统图	4-2
图 5-1	中国的财政收支的变化	5-2
图 5-2	财政赤字的扩大	5-2
图 5-3	中央财政在财政总收入和总支出中所占的份额	5-3
图 5-4	各地区的人均财政收入和财政支出（2003 年）	5-6
图 6-1	各地区的总固定资产投资的比例	6-1
图 6-2	各省、市、自治区的固定资产投资总额（2004 年）	6-2
图 6-3	各省、市、自治区的人均固定资产投资总额（2004 年）	6-2
图 6-4	甘肃省固定资本投资的变化（1978 年~2003 年）	6-3
图 6-5	新疆维吾尔自治区固定资本投资的变化（1978 年~2003 年）	6-3
图 6-6	西部、东部地区的固定资本投资的主体（2003 年）	6-4
图 7-1	针对西部地区开发项目的主要资金渠道	7-1
图 7-2	全社会固定资产投资额的变化和资金来源的分类统计	7-5
图 7-3	全社会固定资产投资的各地区分配	7-7
图 7-4	全社会固定资产投资的各地区、各投资主体的分类统计（2004 年）	7-7
图 7-5	全社会固定资产投资的按地区、按领域的分类统计（2004 年）	7-8
图 7-6	各省的按投资主体划分的社会固定资产投资的分类统计（2004 年）	7-8
图 7-7	各省全社会固定资本按领域的分类统计（2004 年）	7-9
图 7-8	全社会固定资产投资的资金来源（2004 年）	7-10
图 7-9	各地区的按资金来源划分的基本建设投资的分类统计	7-10
图 7-10	各地区的国家预算内资金的基本建设投资的分类统计	7-11
图 7-11	各地区的外国直接投资流入额的分类统计	7-11
图 7-12	各省按资金来源划分的全社会建设投资的分类统计（2004 年）	7-12
图 8-1	新型的国有企业管理体制（国资委）	8-2
图 8-2	国有企业改革的课题和方向性	8-4
图 9-1	绝对贫困人口和贫困线的变化	9-1

图 9-2	贫困阶层（绝对贫困阶层和低收入阶层的合计）的分布和发生率（2002 年）	9-2
图 9-3	国家级贫困县的分布	9-3
图 9-4	公路、电话、电力的普及率比较（2002 年）	9-4
图 9-5	到小学的走读距离（全国农村 2002 年）	9-4
图 9-6	教育机会和贫困（2002 年）	9-5
图 9-7	扶贫行政机构	9-6
图 9-8	贫困的原因和对策的示意图	9-7
图 9-9	小额到户贷款的借贷户数比率（2000 年）	9-9
图 10-1	GDP 与各领域的变迁	10-1
图 10-2	第 1 产业在 GDP 及就业人口中所占的比例	10-1
图 10-3	粮食产量与种植面积的变迁	10-2
图 10-4	西部各省的农作物种植，栽培面积	10-3
图 10-5	西部各省的肉食品产量	10-3
图 10-6	各省农村人均纯收入与农村就业者中营农者所占比例	10-4
图 11-1	PetroChina 的企业规模	11-17
图 11-2	公私部门合作模式（PPP）的 2 个侧面	11-25
图 12-1	中国的农业金融结构	12-1
图 12-2	农村信用社的贷款余额（2002 年）	12-3
图 13-1	金融机构的资金运用的分类统计	13-1
图 13-2	制造业部门各企业形态的资产总额	13-2
图 13-3	金融机构的短期贷款的分类统计	13-3
图 13-4	各类所有制形态的全社会固定资产投资（2004 年）	13-3
图 13-5	全社会固定资产投资中的资金来源的分类统计（2004 年）	13-3
图 13-6	国家财政中从国有企业得到的收入和亏损填补	13-4
图 13-7	债转股的框架	13-6
图 14-1	基本建设投资中各资金来源的地区分配情况（2002 年）	14-4
图 14-2	基本建设投资中各资金来源的地区分配情况（1999 年）	14-4
图 14-3	基本建设投资的中央和地方的分配	14-5
图 15-1	中央财政对地方财政的补助（转移支付）的变化	15-4
图 16-1	制约对西部地区投资的主要原因	16-1
图 16-2	经济特区和经济技术开发区的优惠政策的比较	16-3
图 16-3	商务部投资促进事务局的内设机构图	16-4
图 18-1	考虑到西部开发的日本国土开发经验	18-6
图 18-2	高度增长期的日本的政策性金融的机制—从地方开发的角度—	18-7
图 19-1	日本工业开发特别地区	19-3
图 19-2	资金的流动体系图	20-6
图 20-1	输入画面	20-4
图 20-2	政策性金融机构贷款余额所占比重的变化	20-9
图 20-3	冲绳振兴开发事业费与冲绳公库实际融资的推移	20-10
图 20-4	一般会计补助金与利差益的变化	20-10

图 20-5 冲绳公库融资余额按行业和用途费分类的贷款比重 （截至 2001 年 3 月底） .....	20-12
图 20-6 金融机构资金量和融资量的名义 GDP 比率 .....	20-12
图 20-7 行业状况判断 DI 与事业用资金贷款的增长率（流动资金） .....	20-13
图 20-8 冲绳县内地方银行与全国贷款利息差的变化 .....	20-13
图 20-9 新财政投融资框架 .....	20-14
图 21-1 各政府金融机构的贷款比例 .....	21-1
图 21-2 美国政府、政府支持企业的信用支持余额比例 .....	21-3
图 22-1 对农业、农村领域贷款余额的分类统计（2002 年 3 月底） .....	22-1
图 22-2 日本的农业政策性金融的体系 .....	22-2
图 22-3 农协组织 .....	22-3
图 22-4 农协系统组织内的资金流向 .....	22-4
图 22-5 农业信用担保保险制度的结构 .....	22-5
图 22-6 农业共济的结构 .....	22-6
图 22-7 日本的主要产业振兴法制度（工业相关） .....	22-12
图 22-8 日本的产业金融结构 .....	22-13
图 22-9 日本政策投资银行的作用转变 .....	22-15
图 22-10 政策性金融和城市银行的融资构成 .....	22-16
图 22-11 不良贷款处理流程 .....	22-20
图 22-12 产业再生机构实施支援的流程 .....	22-21
图 22-13 回收整理机构实施的不良贷款证券化 .....	22-22
图 22-14 财政融资资金的流程和确定利率的机制 .....	22-23
图 22-15 财政融投资计划额 .....	22-24
图 22-16 PFI 的事业框架 .....	22-27
图 22-17 地方债的发行计划和销售对象 .....	22-28
表 3-1 资金流量表（2002 年） .....	3-4
表 3-2 金融机构的资金来源 .....	3-4
表 3-3 金融机构的资金运用 .....	3-5
表 4-1 各类金融机构的总资产 .....	4-3
表 4-2 金融市场的规模（2003 年） .....	4-4
表 4-3 债券发行额和发行余额 .....	4-13
表 4-4 各类金融机构的不良贷款 .....	4-14
表 4-5 金融资产管理公司进行的不良贷款收购和处理 .....	4-15
表 5-1 中央和地方的税收分配 .....	5-4
表 5-2 中央地方共享税的收入划分 .....	5-4
表 5-3 地方财政的收支和中央下发的补助金（2003 年） .....	5-5
表 5-4 各地区的投资中财政与中央的比率（2002 年） .....	5-7
表 6-1 整个 12 省、市、自治区的被指定为外商投资鼓励对象的产业 .....	6-5
表 6-2 得到最低评估的投资环境项目 .....	6-8
表 6-3 “西进”企业指出的西部地区的问题 .....	6-8

表 6-4	影响东部企业进入西部地区的宏观上的主要原因.....	6-9
表 6-5	进驻的日资企业实施的投资环境评估 .....	6-9
表 7-1	国家开发银行为西部地区提供贷款的分类统计（2000~2002 年） .	7-5
表 7-2	资金流量表（2001 年） .....	7-6
表 8-1	中国的国有企业改革的过程 .....	8-1
表 8-2	国有企业（矿工业领域）的份额的变化 .....	8-2
表 8-3	西部地区的国有企业（矿工业领域：2003 年） .....	8-3
表 8-4	西部地区的全社会规定资产投资的主要资金来源（比重：2002 年）	8-7
表 9-1	中国小额信贷的利率事例 .....	9-1
表 10-1	西部农业领域概况（2003 年） .....	10-3
表 11-1	预算外基金 .....	11-12
表 11-2	公路的财源 .....	11-21
表 11-3	上市高速公路运营公司 .....	11-22
表 12-1	农村信用社的主要沿革 .....	12-2
表 13-1	非金融企业的资金来源的分类统计 .....	13-1
表 15-1	各地区的人均 GDP 与财政收支状况（2004 年） .....	15-5
表 15-2	西部地区的财政收入和构成（2004 年） .....	15-7
表 15-3	西部地区的财政支出和构成（2004 年） .....	15-8
表 16-1	随 WTO 加盟出现的服务领域自由化的地理限制.....	16-2
表 17-1	金融相关法律 .....	17-2
表 19-1	日本与中国经济发展过程的历史对比 .....	19-1
表 19-2	政府系列公共法人的各领域机构名称 .....	19-4
表 20-1	不同行业的平均减息额与特别折旧利润的比较.....	20-2
表 20-2	审查体系 .....	20-3
表 20-3	复兴金库和全国银行的各类用途融资余额 .....	20-5
表 20-4	复兴金库的各产业融资额 .....	20-5
表 20-5	在所有金融机构融资余额中的复兴金库融资所占比重 （1949 年 3 月末） .....	20-6
表 20-6	复兴金库对石油煤炭业的融资余额（1949 年 3 月） .....	20-6
表 20-7	复兴金库对电力行业的融资分类统计 .....	20-7
表 20-8	复兴金库对海运业的融资分类统计 .....	20-7
表 20-9	复兴金库对钢铁业的融资分类统计 .....	20-7
表 20-10	不同产业、公团的新放贷状况 .....	20-7
表 20-11	冲绳公库实际投融资额的变化（1972~1981 年度） .....	20-11
表 20-12	冲绳公库实际投融资额的变化（1982~1991 年度） .....	20-11
表 20-13	冲绳公库实际投融资额的变化（1992~2000 年度） .....	20-11
表 20-14	长期贷款的平均放贷期 .....	20-14
表 22-1	农业相关制度资金（除农林公库资金外） .....	22-2
表 22-2	农林公库的主要资金 .....	22-5
表 22-3	土地银行向农业合作社的融资内容和融资条件.....	22-7
表 22-4	各类金融机构面向农业合作社、合作社成员的贷款利息、条件...	22-8

---

表 22-5 对个体农户贷款的逾期余额（本金） .....	22-10
表 22-6 日本开发银行的贷款余额 .....	22-15
表 22-7 日本政策投资银行的中期政策方针（2001-2004 年度） 和投融资方针 .....	22-17
表 22-8 日本政策投资银行的投融资对象项目（2004 年度） .....	22-18
表 22-9 日本政策投资银行进行的设备投资调查 .....	22-19
表 22-10 企业再生的手段 .....	22-20



## 用词的定义

——日本所采用的定义——

### “政策性金融”

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

### “制度金融”

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

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

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

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

### “开发金融”

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

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

---

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

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

## 略 语

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

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

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

## 第 1 部 西部开发的现状和课题

## 第1章 西部开发的现状和课题

### 1.1 中国的经济发展和地区问题

#### 1.1.1 经济发展的构图

##### (1) 改革、开放与经济的高速增长

通过自 1978 年开始的改革、开放，令人瞩目的中国的经济发展构筑了其自身的基础。自那时起，在循序渐进式的经济发展战略下，在过去的四分之一的世纪里，中国开世界之先河，将经济增长与发展的活力展现得淋漓尽致。毫无疑问，这种经济增长和发展是以东部沿海地区为主导取得的。因此，在中国的地区结构上产生了偏差，出现了收入分配上的不均衡。于是以步入 21 世纪的转换为机遇，在享受东部沿海地区经济发展的恩惠的同时、如何实现广大内陆地区的发展作为中国最大课题之一开始浮出水面。这项新战略的核心主体就是西部大开发。因此，西部大开发的问题必须放在中国经济发展的整体构图中去把握其意义，赋予其地位。

##### (2) 经济发展的活力

在这里，我想通过 4 个向量来整理出中国经济发展的活力，并作为假说来提出。我们可以这样认为，以下所展示的 4 个向量上的变化或为因或为果，相互关联地孕育出经济增长、发展的过程。

第 1 是市场化。借助改革政策来推进中央集权性计划经济体制向分权性市场经济体制的转换。即从以指令、生产、报告为主的体制向以市场机制为主的体制变革。这种渐进性体制转换的结果是：目前非公领域上升为 GDP 的主体，而且市场取代替管制上升为经济活动的支配性体系[加藤弘之(2004)]。

第 2 是国际化。在实施开放政策之前的中国，各个地区都倾向于自我封闭式的自给自足经济。与此形成对比的是，在 1980 年代以后，在物资、资金、人才、信息等各个方面，国民经济的对外开放不断取得发展，与世界经济之间的国境阻碍渐渐降低。通过划定沿海经济特区与沿海开放城市，引进外资，建设出口工业基地，同东亚地区的生产分工关系迅速走向深化。作为该要素的一个总结性事件就是 2002 年加盟 WTO。

第 3 是产业化。以向改革、开放政策的转变为契机，以传统型产业为主线的结构迅速向以加工装配型产业为主导的产业结构进行转型。中国凭借后发优势和丰富的剩余劳动力作为杠杆，飞速提高了劳动集约型产业的国际竞争力。于是，长久以来中国被誉为“世界工厂”。在这个过程中，如何实现目前过半数人口所居住的农村地区的产业化的问题就成了“三农问题”的中心课题。

第 4 是城市化。这是因为经济发展与城市化(城市人口的增加、城市经济的重要性加大)处在互为表里的关系中(杉浦章介(2003))。因为城市可以带来“集聚利益”和“规模经济”。中国的城市人口比例目前也不到 35%，同亚洲各国相比仍处于低位状态下。这很大程度上是由于户口制度长期限制了城市、农村之间的人口流动。但是在 1990 年代以

后，在中国城市化进程迅速加快。原因是东部沿海地区的令人刮目相看的城市形成正带动着中国经济的发展。

### (3) 活力的空间结构

中国国土辽阔，地区间的经济发展条件和发展基础的差异很大。概括地说，东部沿海地区对于上述的市场化、国际化、产业化、城市化等 4 个向量上进行的体制转换的适应和转换比较容易。而另一方面，本次调查对象的西部地区因其地处内陆，自然条件严峻，所以世界市场的准入成本过高等不利条件在体制转换期变得非常突出。另外，基础设施的建设水平和教育水平同东部地区相比较低也是其市场竞争力弱的主要原因。

关于中国西部地区的情况，通过与东部地区在上述的 4 个向量上的变化现状进行对比，整理如下。

- i) 市场化进程较东部地区缓慢，公有领域的经济活动所占比例较高。西部地区与东部地区相比，体制转换上已经处于落后。
- ii) 在国际化进展方面，东部地区在工业生产中所占比重显著上升。东部地区发展成为世界上为数不多的产业集聚地带，已经发展成全球化分工生产关系的一处重要基地。另一方面，西部地区在对外贸易比率、接受对外直接投资比例、工业生产占全国比重等各项指标均表现为下降。
- iii) 产业化的程度与市场化 and 国际化进程相关。在西部地区，对第 1 产业的依赖程度依然很高，非国有企业和外资企业所占比重较小。西部地区在产业布局方面处于比较劣势。
- iv) 以上各点在城市化水平上有所反映。西部地区农村人口比例较高，城市经济的比重停留在低位。借助城市集聚来带动经济发展的能力也表现为东高西低。

综上所述，经济发展的活力在东部地区较强，西部地区则处于比较劣势的地位。这就是中国的经济发展活力的空间结构。

### 1.1.2 地区问题的扩大

在中国，在实施改革、开放政策后的高速经济增长过程中，经济发展的活力上产生了明显的地区差距，并以此为背景，地区问题开始扩大。中国所面临的地区问题，作为开展工作时的假设，从整体上来看有 3 个①地区差距问题、②大都市带问题、③内陆开发问题。

#### (1) 地区差距问题

第 1 就是地区差距问题。虽然地区差距有各种各样的指标，但选取最普通的指标的人均 GDP 来看，特别是进入 1990 年代以来，东部、中部、西部这 3 个地区间的收入差距趋于扩大。在 2002 年时，西部地区的人均 GDP 水平为东部地区的 38.5%。若进一步观察省、市一级情况，贵州省的该指标仅为上海市的十三分之一（国家统计局编《中国统计年鉴 2003 年》）。如此，中国的地区差距有其国土辽阔富于多样性的原因，在东亚各国中其国内的发达地区和欠发达地区的差距也是同样明显。若地区差距过度发展，会对社会稳定产生危害。须补充说明的是，有计算结果表明 2000 年的基尼指数为 0.458 [楊等

(2002)]。有见解表明基尼指数若超过 0.4 就应处于警戒状态(上原(2004))，所以，对地区差距的今后的动向要加以充分的重视。

90 年代以来地区差距扩大的主要原因如果按照上述的 4 个向量来列举的话，如下所示

- i) 市场化原因:改革、开放政策在东部沿海地区先行实施,配合其地理条件的优越性,使东部地区的非国营企业得到发展,而相比之下,西部地区对国营企业的依赖程度较高等。
- ii) 国际化原因:在东部地区世界市场的准入较易,生产力高的外资企业已经进驻,较易利用外资等。
- iii) 产业化原因:在行业、产业的地区布局上地区差距的扩大、产业之间存在生产力差距而且在同一产业内也有生产力差距、作为这些的总和表现为地区间的生产力差距不断扩大等。
- iv) 城市化原因:城市集聚中存在较大的地区差距、城市、农村间的差距扩大、其结果导致以城市经济为基础的地区同依赖农村经济的地区之间的差距不断扩大等

观察上述各项原因,可以认为中国国内的发展基础的地区差距巨大,而缩小地区差距需要相当长的时间。在克服上述催生地区差距扩大的各原因的同时,须要科学地处理在差距扩大的过程中可能会出现的社会性问题[中国国务院发展研究中心(1995)]。

## (2) 大都市带问题

第 2 就是大都市带问题。J·Guttman 曾经将美国东海岸的横贯南北呈带状连结的大都市圈命名为「Megalopolis(大都市带)」[Guttman]。在 21 世纪初期的今日,在中国大陆以东部沿海地区为中心不断进行着人口、产业集中的集聚,大小城市吸纳近郊的农村,不断形成都市圈并互相连结,正在形出应称作世界上最大规模的大都市带这样一个地理上的空间<sup>1</sup>。

1990 年代以后,出现了向东部大都市带地区的迅猛的人口流动。而且,人口流动的限制不断松动,出现了若有稳定职业和固定居住场所就可以将户口迁往居住地的动向[毛(2003)]。毋庸赘言这种从内陆部向沿海部的人口流动会起到缩小地区间收入差距的作用。但是,持续性人口、产业集中、积累所带来的城市爆炸会引发诸如①城市地区的无序扩大、②城市基础设施建设的滞后、③阶层间的收入差距的扩大和新型城市贫困等问题。因此,要在建设支撑增大的城市发展的“包容物”本身的同时,还要健全可以实现大都市带地区有序发展的“制度”。课题将是:如何来实现中国东部地区的,不仅仅是作为中国经济发展的引擎,还要作为主导亚太地区经济合作的走廊的大都市带的发展。

## (3) 内陆开发问题

第 3 就是以西部地区为中心的内陆开发问题。内陆开发问题有两个侧面。其一是如何克服严峻的自然条件和内陆性的不利条件来促进地区的自律性发展,换言之即内陆地

---

<sup>1</sup> C.A. Doxiadis 将 Megalopolis 型的城市集聚进一步扩大、城市功能的空间上产生平均化的未来的定居社会称为“Ecumenopolis”(Doxiades)。可以预见中国东部沿海地区在 21 世纪中叶以后的未来,在此意义上将演变为世界上最大的富有活力的 Ecumenopolis。



区独自的问题。另一个则是为实现中国经济整体的健康发展，如何来开发内陆地区，即从整个国家的角度来看待问题。当然二者是紧密联系的。

就前者而言，如何使内陆地区的经济效率和生活水平的相对低位性得到提高是其中心课题。为此，一方面要认可人口向经济发展速度快经济水平高的地区的移动，并为其完善条件。与此同时，为增加内陆地区的总收入，要创建出经济发展的良性循环机制。在这个意义上，以西部地区为中心的内陆开发的关键就是如何使地区自身获得“造血功能”、强化经济和企业的竞争力[樊(2003)]。

作为本次调查的对象领域的①产业再生<sup>2</sup>（国有企业改革）、②农业振兴、③贫困对策、④产业基础设施建设项目，在上述意义中，主要是直接关系到提高西部地区的经济效率和生活水平的政策群体。

另一方面，就后者而言，要在注意保护生态环境的同时，将内陆地区的天赋资源在全国加以利用，并加强同沿海地区的联系，形成960万平方公里的全国性的新生成体系。长江、黄河等上中游流域的天然林保护和造林（退耕还林还草）、防止沙漠化、或者“西气东输”、“南水北调”、“西电东送”等国家级大规模项目，就是具备这类性质的项目。显而易见，这些战略同时还作为形成以西部地区为中心的内陆地区的长期发展基础的重要环节。

## 1.2 西部开发的政策课题

### 1.2.1 形成实现自律性发展的基础

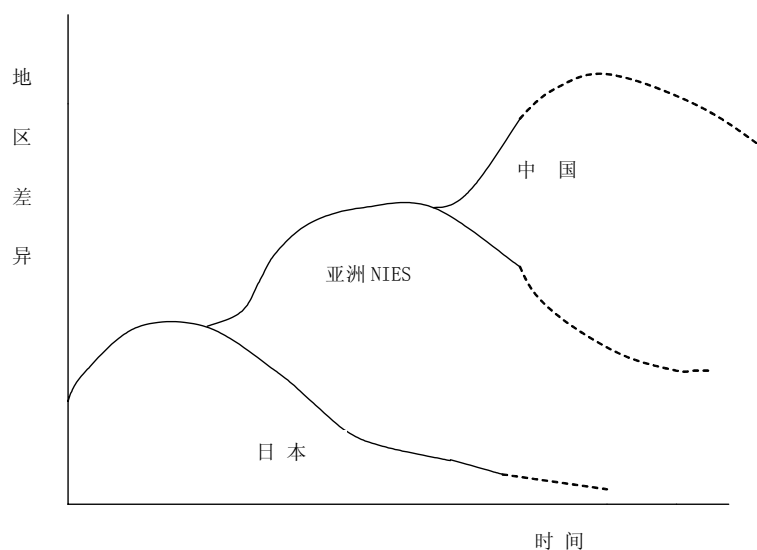
#### (1) 对国土协调发展的展望

西部地区开发作为国家政策的一个重要部分而提出，如上所述，其背景是地区差距扩大和地区问题趋于严重。

---

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

图 1-1 倒U曲线演变模型(印象图)



来源：调查团绘制

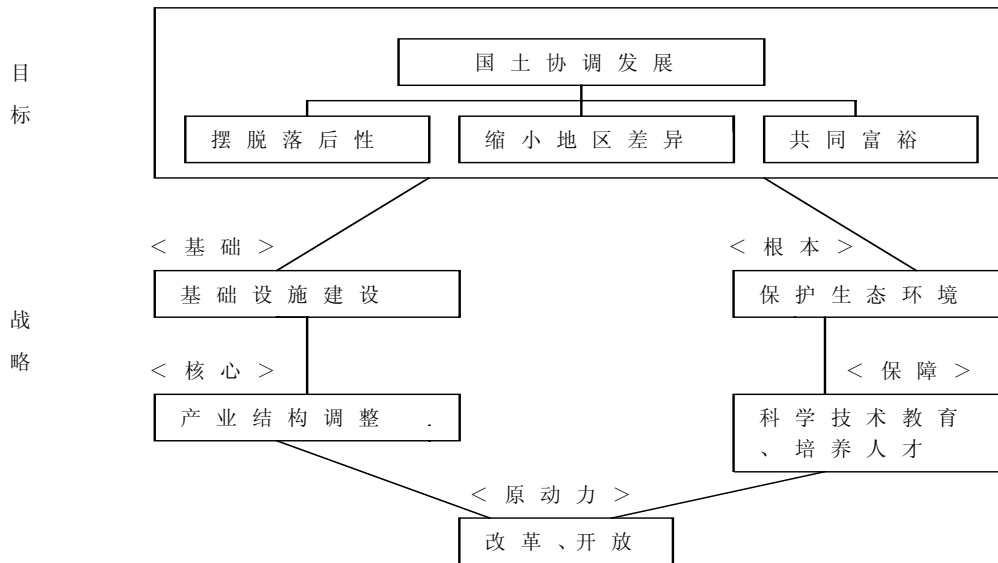
关于经济发展和差距的动向的问题，有 Kuznets 的“倒 U 曲线假说”。即差距随着经济发展以倒 U 型扩大，在到达顶点时逆转，变为缩小。日本的经验也是随着经济的高速增长出现地区差距扩大、其后通过人口流动和产业再布局使倒 U 型曲线转为下降。另外工业化起步较早的东亚 NIES 中，在差距达到扩大的顶点时开始转为缩小。中国现在正处于地区差距扩大的倾向之中。可以预计中国由于其国土规模、人口规模大等原因，到倒 U 曲线触顶转为下降为止尚需时日。正如中国政府在西部开发方针中所明确表述的那样，地区差距明显缩小可能要等到 21 世纪中叶(参照图 1-1)。

但这里比较重要的是，相对于南北问题是国家间的问题，中国的东西差距问题是一个国家内部的事情，因此可以解决(樊(2003))。我们有充分理由相信在中国这个大国内，在东部地区发展起来的劳动集约型产业会从东部向中部、从中部向西部转移。只要条件具备，可以形成“国内版本的雁行形态” [関(2002)]<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 东部地区内部的地区差异以 1978 年为转折点开始趋于缩小。这是因为交通网的建设引起了东部地区内的分散(毛(2003))。启示我们若分工构造嵌入(bulit in)整个国土当中，会出现全国的地区差异缩小。

(2) 西部开发的目标和战略

图 1-2 西部开发的目标和战略

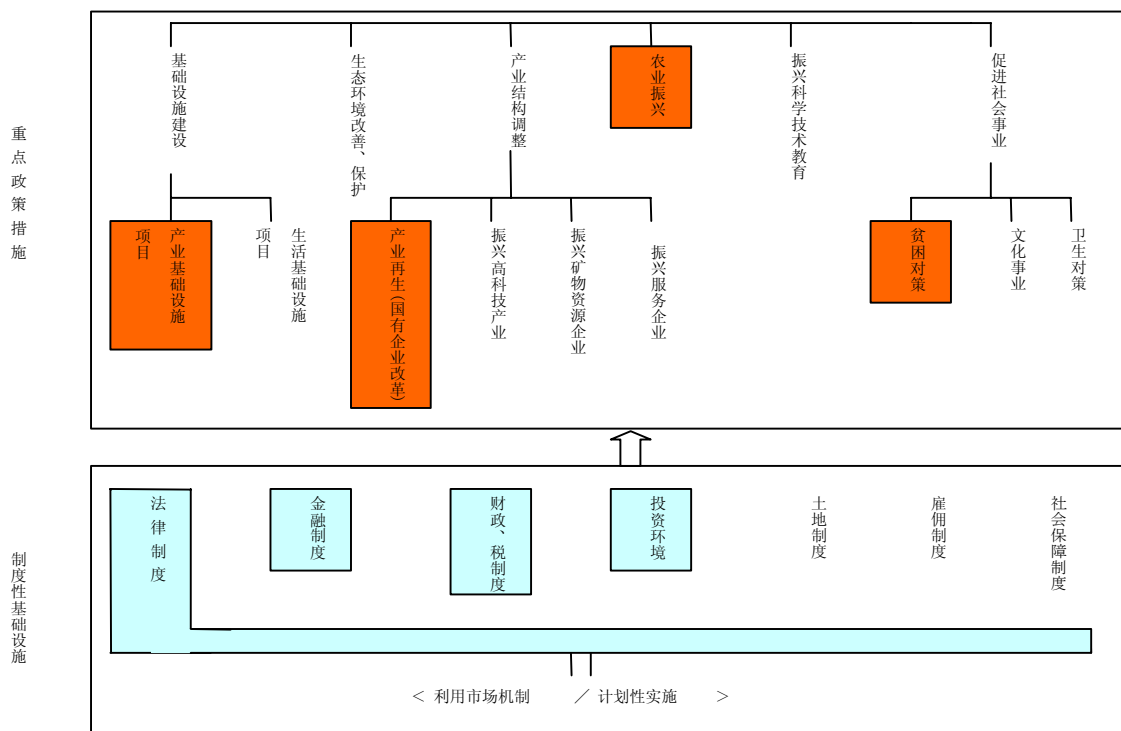


来源：调查团根据西部大开发的通知以及意见绘制

西部开发的目标和战略可以整理为图 1—2[国务院西部开发办公室编(2002)、中国国家统计局编(2001)]。

西部开发的战略目标是在 21 世纪中叶在全国基本实现现代化时，西部地区彻底摆脱相对落后，地区差距显著缩小，实现共同富裕。一言以蔽之，即是“国土的协调发展”。

图 1-3 西部开发的政策体系



注：[橙色框] 为本次调查的对象领域、重点领域  
来源：调查团绘制

作为达成该项目的根本战略手段有①作为开发基础的“基础设施建设”、②作为开发根本的“生态环境保护”、③作为开发核心的“产业结构调整”、④作为开发保障的“科学技术教育、人才培养”、⑤作为开发原动力的“改革、开放”。

西部开发是国家的长期课题，按步骤分阶段有计划地实施是至关重要的。到 2010 年为止的时期是西部开发的关键性时期。在此期间内，要强调在西部地区的基础设施建设和生态环境保护这 2 个领域实现“突破性进展”，巩固西部开发的基础。据此，在本次调查中重视按照短期、中期、长期的时间轴来理清课题，并且将其联系到政策建议上。

### 1.2.2 主要政策课题

在考虑《政策建议编》第 1 章所叙述的本次调查的目的和实施计划的同时，我们基于国家的西部开发政策文件将西部开发政策体系整理为图 1-3。据此我们可以明确本次调查的 4 个重点领域在政策体系中分别处于什么样的位置。以下，关于第 3 部分各章所详细论述的 4 个领域在西部开发政策整体中所占据的重要性，将进行以下的确认。

#### (1) 产业的再生与发展

产业结构调整是西部开发的核心课题，其最大的焦点就是国有企业改革。本次调查的一大着眼点就是与国有企业相结合探讨金融制度改革的形式，来展望产业再生和发展的蓝图。

近来,中国产业的领军者正发生着巨大变化。2003 年私有企业所占的 GDP 比率约为 69%,终于获得了与国有企业的对等地位[金(2004)]。在这样的产业、企业变化当中,西部地区的停滞不前的情况非常突出。这集中表现为①国有企业的比重依然较高、②重化工业比例高但劳动生产率较低、其结果是③工业生产在全国所占份额低(2002 为 13.4%)、④出口同 GDP 的比例较低(同 3.8%) [国家统计局编(2003)]。

国有企业改革的意义可以从以下方面寻求。改革的意义在西部地区更加重大。

- i) 雇佣方面:为现在剩余的而且今后还会增大的劳动力提供就业机会
- ii) 生产方面:在扩大高科技领域、出口领域生产的同时,通过提高生产力,对经济效率化做贡献(凭借相同产品下的更低的成本,相同成本下的更高的质量确立市场竞争力)[樊(2003 年)]
- iii) 财政方面:不用从财政进行填补、为行政财政效率化做贡献。
- iv) 金融方面:改善国民储蓄通过国有商业银行投入到非效率领域的情况,为金融效率化做贡献。
- v) 地区方面:通过国有企业的改革、产业再生、提升地区经济

这类集聚了重化工业、国有企业的典型超大城市是重庆和沈阳。如我们在第 8 章进行详细论述的那样,本次调查选取重庆作为调查对象地区并与沈阳进行对比,提取出产业结构的特征,关于国有企业改革、产业再生进行各项课题的整理。

## (2) 农业振兴与搞活农村经济

对西部开发而言,农业振兴是与产业再生(国有企业改革)相并列的产业结构调整的核心课题。同时,它也是解决中国的围绕农村、农民、农业而产生的“三农问题”的中心课题。

在中国,同农村人口占了人口的绝大部分相比,在产业结构变化的过程中,农业无法避免地成为相对萎缩的产业。因此,为了振兴农业、搞活农村经济,有必要具有下列的 3 个视点。这在中长期上也是和第 9 章论述的解决农村地区贫困问题相联系的。

- i) 在全国的视野下,促进从农村到城市,从农业领域到非农领域的劳动力流动。

在地区经济圈内,扩大非农业领域的就业机会,力求增加家庭收入中的非农业收入

- ii) 与上述的地区间、产业间的劳动力流动相联系,努力扩大农业的生产规模、作业规模,实现农业的产业化和高附加价值

中国的农业由于平地面积比例的大小、水量的多少、海拔高度等各自具有地区性的特征,富于多样性。在这当中,概括地说农业的地理条件从东部沿海地区向西部地区是不断变得恶劣,同时农村人口的比例也是越向西部就越高。其中,贵州省山区多、农业地理条件恶劣,而且农村人口比重高,是中国人均 GDP 最低的省份之一。这反映为农业生产力低而且对农村经济的依赖程度高。

本次调查中农业振兴领域的对象地区就是处于这样条件下的贵州省。在贵州省,我们考虑通过考察农业振兴的方针政策、探讨农业金融改革的形式,将会对西部地区乃至中国农业的整体提升有所启发。关于农业振兴,将会在第 10 章进行详细论述。另外,如在第 9 章所论述的那样,贫困问题的调查对象地区为甘肃省定西地区。贵州省的农业振兴

对策的讨论同甘肃省贫困政策的探讨存在共通的基础。为了通过对处于困难状况下的贵州省以及甘肃省的调查来明确搞活西部农村地区和与此有关的金融改革的方向，我们进行了实地调查。

### (3) 开发人力能力

如前所述，在西部开发政策中，科学技术教育、人才培养是支持西部开发的重要条件。作为西部地区发展的基础，要强化人才培养和录用，积极开发人力能力。

就产业发展而言，通过来自东部沿海地区的资本进驻和引进外资，也就是推行所谓的“自上(而下)的产业化”一直以来都很重要。同时还必须重视凭借当地人民的创意和智慧，也就是推行所谓的“自下(而上)的产业化”，自力更生创造孕育经济活动的条件。从这个观点来看，有必要努力培育中小企业、培育服务产业、振兴当地产业。而支持这些的只有人才。

农业振兴也好，脱贫也好，其根本就是居民每个人每个人的自助努力。要求西部地区的人们靠自己的手来自立，改良农业，继而谋求脱贫。通过开发人力能力，来培养自助努力的意愿和孕育培养知识、技能是非常重要的。农业金融也好、小额信贷也好，必须要直接联系到当地居民的这些自助努力上。

### (4) 城市集聚的形成和生活圈的建设

城市作为主导经济发展、发挥满足人们生活需求的作用的存在，是不可或缺的。在西部地区开发中必须要对城市集聚的形成特别加以重视。一旦城市集聚的形成成为趋势，由于城市经济的“锁定效应<sup>4</sup>”会出现自我增殖型的城市扩大的过程[杉浦(2003)]。这是因为走上城市化→大量生产系统和分工化→成本降低和品质提高→生活水平提高→进一步城市化的过程，会带来集聚的利益和规模经济。

随着城市的增长，以城市为中心的经济圈会逐渐扩大。地区的中心城市会带动周边的农村，提供雇用机会，促进农业现代化，对提高生活的方便程度大有裨益。因此，城市集聚的形成对于解决“三农问题”是必不可少的。

在西部地区中一方面存在着重庆、成都、西安等大城市，另一方面中小城市大体上都处于停滞当中。再有，依赖单一经济的城市很多，而多元性复合型的城市集聚还不充分。根据其地区特性、如何形成“聚财体系”、确立“核心能力(Core Competence)”是西部地区城市的课题[温(2003)]。

从以上可以看出，在西部地区在确保大都市圈发展的同时，如何谋求中等城市的发展是非常重要的。关于这一点，可以参见 JICA 另外实施的“中国西部地区中等城市发展战略研究调查”的成果。

### (5) 改善生态环境

在过去的1个世纪里，在西部地区，生态系统的破坏和环境的恶化、水土流失和沙化等问题变得非常突出。为此，在西部开发政策中，改善生态环境作为紧要而且根本的课

---

<sup>4</sup> 译者注：lock in。指一旦选定很难变更。

题被提出。即在推进西部开发时，规定将以“可持续发展”为目标，力求将“保护生态系统与经济利益相结合”作为开发的基础。这反映了中国的经济开发思想的转变。这是从生产至上主义上发生的转变，是从追求量的增长向重视质的增长的转变。对于基于该方针实施的开发政策而言，未来的后代不必付出沉重的代价就可以享受到国土所带来的惠泽。

这部分是由改善生态体系和保护环境这两项政策群体来构成的。首先，关于改善生态体系而言，在黄河上中游地区和长江上流地区等地实施“退耕还林还草”，开展原始森林的保护和植物多样性的保全，开始努力寻求人类与自然的共生。另外，关于保护环境方面，通过减轻水质污染和削减大气污染等努力，保护水质，重新恢复洁净的大气。我们可以了解到，作为 21 世纪最初 10 年的西部地区开发的根本战略，强调与物质性基础设施建设并行的针对生态环境的改善，并欲以此为西部地区开发的突破口。

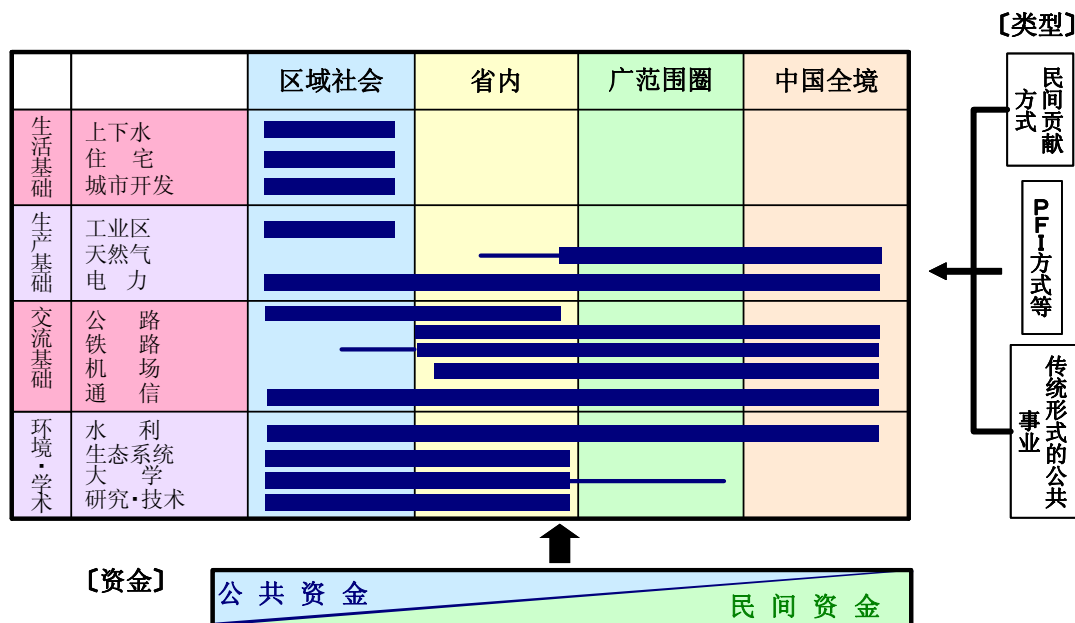
因此，在本次调查中虽然没有计划直接探讨改善生态环境的问题。但在策划西部开发战略时，会充分注意到开发和环境的并立共存。并从上述角度出发，作为本章的补充论述，关于“西部开发和环境保护”加以简述。

#### (6) 物质性基础设施的建设

物质性基础设施建设是西部开发的基础。物质性基础设施可以大体上区分为产业基础设施和生活基础设施。前者形成经济发展基础，支持经济增长，而后者是人们的生活基础，维系人类的安全保障。作为生活基础的代表设施可以列举的有：初等、中等教育；医疗、保健、福利、卫生；食品、街道、上下水道等与居住相关的设施。概括而言，就是城市和农村的生活环境设施。这些生活基础设施是支持人们的日常生活的设施，包含了很多像街道、乡村道路等非分割式的设施和收益性很低的设施。

本次调查的对象是产业基础设施。生活基础设施的方便所涉及的范围大致上是在生活圈内。相对于此，产业基础设施眷顾的范围要广。不仅仅是省内，还有像西部的地区内、中国国内全境、乃至到像欧亚大陆桥那样的跨越国境来发挥效果的，所涉及到的设施是各种各样的。另外与生活基础设施相比，有很多是投资收益率较高的设施。因此其财源也是包含了财政资金、发展援助资金、准商业资金、商业资金等多个种类（参照图 1-4）。在第 11 章中，会对西部地区的产业基础设施项目的概况进行整理，关于建设用的财源进行分析，并为编写建议确定方向。

图 1-4 物质性基础设施的类型



来源：调查团绘制

### 1.2.3 开发金融相关政策的定位

#### (1) 制度性基础设施建设的重要性

近来，在经济发展中制度性基础设施所发挥作用的重要性突然得到重视。根据世界银行的分析，得出了开发投资的经济促进效果在那些经济的制度上环境越好的国家其效果就越大的结论[World Bank(1998)]。为了经济能驶上增长和发展的轨道，配合物质性基础设施建设有必要完备“制度上的最小配套”。作为“制度上的最小配套”可以列举出①培养技术革新能力的制度、②教育、培训等培养人力资本的制度、③有利于促进经济活动发展的私有权等方面的法律制度、④可以获得共同努力成果、能力、能力倾向相适应的职业的劳动制度、⑤提高治理水平的制度、⑥能将资金调配到有效投资上的制度等 [石井(2003)]。

在西部开发政策文件中也强调了为了推进西部开发，有必要引进新思路、新方法、新机制。换言之就是要构建适应新形势的制度性基础设施。但是，在现阶段，在促进西部开发的机制和培育、发展市场经济的制度上还存在不足[加藤(2003)]。

图 1—3 中列出了支持西部开发的主要制度性基础设施。在本次调查中在这些制度性基础设施中主要选取金融制度、财政与税收制度、投资环境等，并进一步选取了法律制度作为涵盖各项政策措施的整体设施。在对这些进行考察时，要求重视：西部开发要将灵活运用市场机制作为主线来进行、要按计划实施。在第 2 部的第 3 章到第 7 章中，将关于开发金融的现状进行整理。并在此基础上，在第 4 部的各章中将关于开发金融制度、财政与税制、投资促进、法律制度等，进行主要课题的整理与分析。



## (2) 探求资金流入的新机制

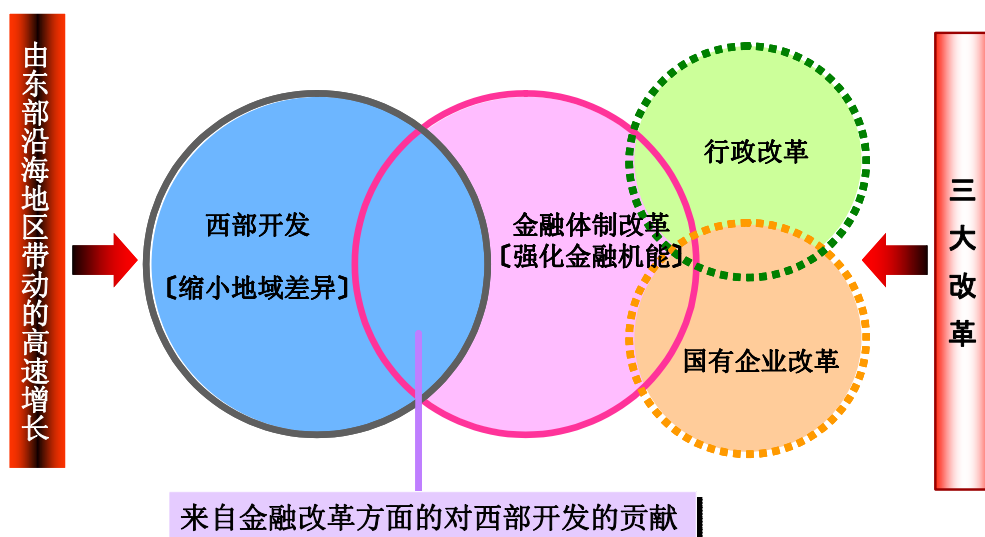
西部开发的成败很大程度上取决于能否开创出使开发资金流入西部地区的新机制。在要素市场当中，对于劳动力，若撤掉限制移动的各项条件，则流动性比较容易得就能提高。这是因为关于劳动力供需而言，除了存在东部地区和大城市这种吸引劳动力的需求方的强烈的拉进(pull)原因之外，还因为西部地区潜在着大量的剩余劳动力，这种供应方的推出(push)也很强烈。另一方面，在金融市场上情况则不同。一个国家内虽说恒常性地并存资金剩余地区和资金不足地区，但是不一定会发生从剩余地区向不足地区的资金流动。之所以这样，是因为要克服内陆性、集聚的低端性、投资环境不完善等制约要素并不容易，因此人们会认为西部较东部而言投资的收益性会长期偏低。

作为纠正这点而存在的就是财政的再分配功能。政府资金应该对投资收益性低的西部地区多加投入。而投资收益性较高的东部沿海地区的基础设施形成应根据收益率由社会投资来代替。现在已经实施了这种财政的倾斜分配政策。例如，在西部地区，财政收入在全国比重虽然从1999年的18.4%下降到了2001年的16.7%，但是财政支出在全国的份额却反从24.1%上升到26.1%[王(2004)]。而且无论是国家财政支援、还是国债发行资金、外国政府与国际机构贷款，其中的相当程度都投入到西部地区[大西(2001)]。在这样的现状下，仅仅依靠公共资金向西部地区增加投入还有困难。

从宏观来看，中国有高储蓄率的支持，尽管投资率较高，但在储蓄—投资平衡上，是储蓄占优国家。这和经常收支的黑字是相符的。从大局来看，东部地区储蓄是累积性积累的。而且，东部地区有大量的外资流入。因此，必须要搭建从资金剩余地区的东部向经常性资金不足地区的西部资金流入的体系。

在上述情况下，为了促进西部开发，要找出开发金融政策的突破口，而金融制度改革的重要性也日益提高。本次调查的任务就是使地区间的资金流动顺畅、考察与西部地区中资金需求的量、质相适应的资金供给机制的形式，关于金融制度改革提出政策性建议（参见图1-5）。

图1-5 西部开发和金融制度改革



来源：调查团绘制

## （第1章补论）

### 1. 补 西部开发和环境保护

#### 1. 补.1 环境保护的根本性

在过去的一个世纪中，西部地区的自然生态环境的破坏、环境污染、水土流失和沙漠化、洪水和断流等问题较为突出。为此，在西部开发政策中，改善生态环境也作为一项刻不容缓的根本性课题被提了出来。即在推进西部开发时，以“可持续发展”为目标，将实现“保护生态环境和经济建设相结合”确定为开发的根本任务。而且，如上所述，作为到2010年为止的10年期间的西部大开发的基本战略，提出了在建设物质性基础设施的同时保护生态环境，并借此来建设西部地区发展的基础。

并且，如在《政策建议篇》中所叙述的那样，中国正在力图从以往的“粗放型”增长方式向“集约型”进行根本转变。因为若不实现这种发展模式的转变，中国经济就无法承担资源、环境的负荷，难以实现“可持续发展”。改正资源、环境上的浪费、逐步建立不对资源和环境增加负担的循环型经济社会，是今后中国的根本性课题。

这是从重视量上增长向重视质上增长的方向性转变，因此也是中国经济开发思潮的大变革。通过实施针对这种新发展方式转变的开发政策，后代将不必付出过重的代价就可以享受国土所带来的长期惠泽。西部开发战略必须将这种环境保护的根本性作为基础来实施。

#### 1. 补.2 保护生态系统和形成循环型社会

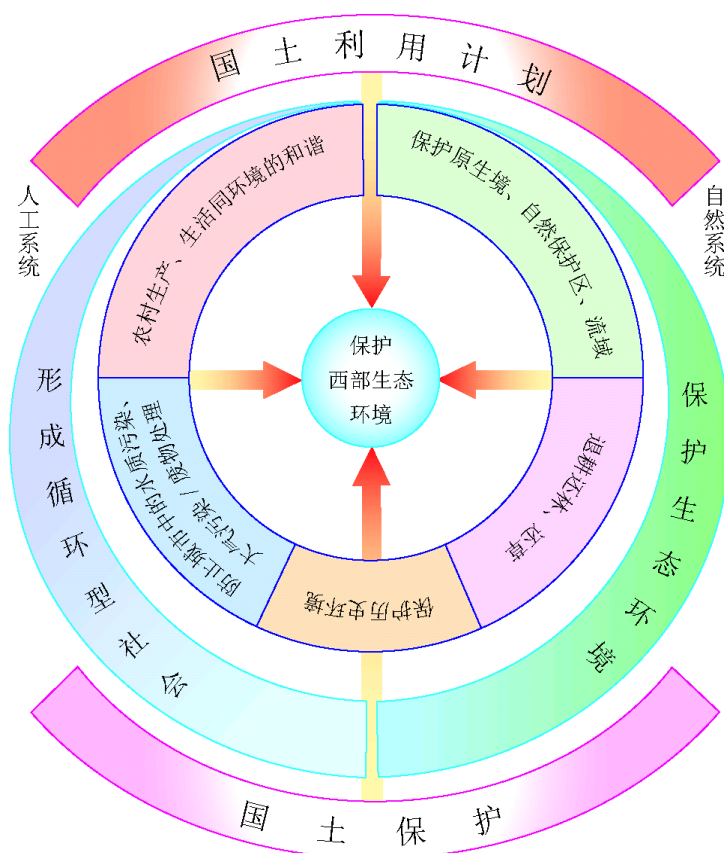
##### （1）改善自然生态系统

在十五计划中，作为凭借开发手段改善自然生态系统的新概念，提出了“建设生态系统”。“建设生态系统”在西部开发中居于最重要的战略位置。考虑到环境保护的根本性，该政策今后也会延续和加强。

为了实现生态系统的改善，在黄河中上游流域、长江上游流域、内蒙古等地，实施了“退耕还林”和“退耕还草”，并已经取得了相当大的成果。另外，在西北地区还实施了保护水源、防止土壤流失、建设防护林体系等项目。并且还实施了保护天然林、保护濒危动物和植物多样性的政策，开始努力实现自然和人类的共存。今后要因地制宜地推进生态系统建设，继续脚踏实地地努力使生态发挥自我修复的能力。

而且，西部地区位于黄河、长江、西江的中上游流域。在今后的国土综合开发时，从“大流域圈”的视点出发，探讨将各个流域作为整体的圈域来看待，引进由下游的受益者负担上流水资源和生态环境保护成本的机制。“南水北调”是一项连接这些大流域圈，重新构建人、水关系的项目。对于该项目也应该从生态环境保护的观点出发，关于广域保护和负担方式加以探讨。

图 1-6 环境保护和国土管理



来源：调查团绘制

## (2) 形成循环型经济社会

在以往的西部开发战略中，虽然重视生态环境建设的侧面，但是在今后还应该同时重视作为地区整体共同形成循环型经济社会的侧面。

形成循环型社会首要任务是防止公害。必须努力减轻城市中的水质污染和削减大气污染，抑制排放物的产生，科学处理废物。而且在农村中也应该防止公害，建立同环境和谐的生产、生活方式。

另外，在地区经济社会的形式上，要求向“循环型”进行转变，循环型社会是指“在所有领域都建立了对环境保护的要求，资源、能源得到无浪费的有效利用的社会”[内閣府(2001)]。为了建设可以最大限度循环利用资源的体系，关键是落实“3R原则”，即，减量化原则(Reduce)、再使用原则(Reuse)、再循环原则(Recycle)。在自然环境脆弱的西部地区中，应该要率先向最低限度影响环境的经济社会体系进行转变(参见图1-6)。

### 1. 补.3 促进西部开发与关注环境

在促进西部开发时，在今后的长时期内，留意自然生态系统的改善和循环型经济社会的形成特别关键。若事前从环境保护角度来详细表述第3部中所论述的重点领域开发的现状和课题，将如下所示：

- i) 西部地区的国有企业的环境对策比东部沿海地区起步晚。应该在对经营结构进行彻底改善的同时，提高能源效率，对公害、环境对策进行升级。对于那些环境污染较为严重的工厂，实施设备更新，若没有实施整改能力，将不得不考虑关闭工厂。西部地区的国有企业将生产体系转变为“循环型”才是实施产业再生的捷径。必须将应对环境问题作为加强竞争力的杠杆。
- ii) 产业基础设施总体上都是项目规模较大，很多都在建设过程中会相应地改变、破坏自然环境。因此，在建设基础设施项目时，需要进行严格的环境评估。另外，随着城市化的急速发展，下水道、垃圾处理设施等环境基础设施也变得非常重要。
- iii) 西部地区的农业生产多在脆弱的生态体系以及严峻的土地和用水环境下进行。应该寻求防范自然灾害、与生态环境和谐的农业的可持续发展道路。为此，应该实施向有机废物堆肥化的农地改善，适合土壤条件和少雨条件的品种改良，农业灌溉用水的利用效率的提高等“循环型农业”的转变。
- iv) 西部农村的贫困和环境问题息息相关。贫困地区的农民为了生产粮食，滥扩耕地，引发了地表土流失等生态系统的破坏。应该继续实施补偿收入的坡地“退耕还林”、脱贫和环保两不误的做法。另外，以教育等社会服务的公平分配为前提，劝说农民从恶劣地区移居，开创人与环境的新关系也是贫困对策的一项选择。

这些多种多样的活动均是在西部的地区空间所开展的。随着各项活动量的扩大，不可避免地出现土地需求的扩大。因此，防止乱开发，实现土地的计划性开发、利用和保护将会愈来愈重要。为此，基于土地利用规划的限制和引导措施的重要性也会日益显现<sup>5</sup>。

#### 参考文献

- 石井菜穗子（2003）『長期經濟發展の実証分析』（长期经济发展的实证分析）日本經濟新聞社  
上原一慶（2004）「中国經濟の行方」（中国经济的走向）加藤弘之ほか『中国經濟論』ミネルバ書房  
大西康雄（2001）「21世紀の中国經濟と西部大開發」（21世纪的中国经济和西部大开发）大西康雄編『中国の西部大開發』アジア經濟研究所

<sup>5</sup> 日本根据国土利用计划法（(1974年），在土地利用基本计划中，将土地分为5类地区（城市地区、农业地区、森林地区、自然公园地区、自然保护地区），采取对各个地区进行分别立法（城市计划法/建筑基准法、农业振兴地区整備法、森林法、自然公园法、自然环境保护法）的方法来规范土地利用。

- 加藤弘之（2003）『地域の発展—シリーズ現代中国経済第6巻—』（地区发展—现代中国经济系列第6巻—）名古屋大学出版会
- 加藤弘之（2004）「経済発展と市場移行」（经济发展和市场转型）加藤弘之ほか『中国経済論』ミネルバ書房
- 関志雄（2002）『中国経済再入門』（中国经济再入门）東洋経済新報社
- 金夏中（2004）『騰飛的龍 中国—舞い上がる龍 中国』（腾飞的龙 中国）共同通信社
- 杉浦章介（2003）『都市経済論』（城市经济论）岩波書店
- 中兼和津次（2002）『経済発展と体制移行—シリーズ現代中国経済第1巻—』（经济发展和体制转型—现代中国经济系列第1巻—）名古屋大学出版会
- 温世仁（2003）《中国经济的未来》（及川朋子译）毎日新闻社、2003年
- 毛三良（2003）「地域格差の動向と地域政策」（地区差距的动向和地区政策）大西広等「中国経済の数量分析」（中国经济的数量分析）世界思想社、2003年
- 中国国务院研究发展中心（1995）《关于中国地域开发战略的研究》综合研究开发机构（NIRA）、1995年
- 樊纲（2003）《中国 未完的经济改革》（関志雄译）岩波书店、2003年
- 王洛林等编（2004）《中国西部大开发政策》经济管理出版社、2003年
- 杨宣勇等（2002）“中国当前的收入分配格局及发展趋势”《中国社会形成分析与预测》社会科学文献出版社、2002年
- 国家统计局编（2001）《中国西部统计年鉴 2001》中国统计出版社、2001年（该资料的节选编辑的“中国西部的概念和西部大开发战略”《中国 21—中国西部开发特集》风媒社、2004年3月）
- 国家统计局编（2003）《中国统计年鉴》中国统计出版社、2003年
- 国务院西部地区开发领导小组办公室编（2002）《实施西部大开发总体规划和政策措施》中国计划出版社、2002年
- A. C. Doxiades 『新しい都市の未来像』（新城市的未来）（磯村英一訳）鹿島出版社、1965年
- Guttman, J., “Megalopolis”
- World Bank (1998) “Assessing Aid”
- 内閣府/経済財政諮問会議（2001）『「循環型経済社会に関する専門委員会」中間とりまとめ』（“关于循环型经济社会的专门委员会”中间总结）  
<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/circle1122.html>

## 第2章 西部开发的法制基础现状和课题

### 2.1 中国的法律制度的现状和课题

#### 2.1.1 中国法律制度的现状

中国的立法工作在新中国成立后的 1954 年 9 月《中华人民共和国宪法》（已失效）制定以后到 1960 年代前期一直进行得非常活跃，但在 1965 年以后到 1975 年 1 月制定《中华人民共和国宪法》（该宪法已修正）这段期间，立法活动处于停滞不前的状态。而其后在进入到 1980 年代之后，立法活动又再次迸发出活力，并延续到今日。

当今中国的立法制度遵循并依据 2000 年 7 月 1 日施行的《中华人民共和国立法法》，并根据该法详细地规定了各种法律、法规的内容以及立法程序。

根据该法规定：国家立法权属于全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会，前者负责制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律。后者负责制定、修改应当由前者所制定法律以外的其他法律；而且在全国人民代表大会闭会期间，在不得同该法律的基本原则相抵触的范围内，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改。

规定必须由国家进行立法的事项有：①有关国家主权的事项、②各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权、③民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度、④犯罪和刑罚、⑤对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚、⑥对非国有财产的征收、⑦民事基本制度、⑧基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度、⑨诉讼和仲裁制度、其他等。关于其他事项，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会可以根据必要授权国务院制定行政法规。

根据《立法法》第 56 条规定：行政法规是国务院根据宪法和法律制定的，是为执行法律的规定有必要制定的规定，而且存在作为行政法规来进行规定的必要性，以及要求对于宪法第八十九条规定的属于国务院行政管理职权内的事项来制定。另外，应由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会来制定的法律在还没有制定的情况下，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会可以授权国务院制定行政法规（但犯罪、刑罚、剥夺公民的政治权利、限制公民人身自由的强制措施、处罚、司法制度除外）。但是关于该类授权立法，在立法法第 11 条以及第 56 条后半部分中规定：“（关于授权立法的事项）经过实践检验，制定法律的条件成熟时，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律，并据此终止授权”。

作为行政法规的名称多证明冠以《规定》和《条例》等名称，但称作《决定》、《通知》、《意见》等文件也具有规范性。关于行政法规的起草制度，国务院在 2001 年 11 月 16 日公布的《行政法规制订程序条例》中进行了具体的规定。

另外，省、自治区、直辖市的人民代表大会和其常务委员会可以根据该行政地区的具体情况有必要，在不同法律和行政法规相抵触的范围内可以制定地方性法规，而且较

大城市的人民代表大会和其常务委员会在不抵触宪法、法律、行政法规、省和自治区的地方性法规的情况下，可以制定市级的地方性法规。

其他如经济特区所在地的省、市的人民代表大会和其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，可以制定在经济特区内实施的法律。还规定民族自治地区的人民代表大会和其常务委员会制定的自治条例和单行条例经全国人民代表大会的批准后生效，自治州、自治县的自治条例经省、自治区、直辖市的人民代表大会批准后生效。

全国人民代表大会的国家立法的提案权属于全国人民代表大会主席团、全国人民代表大会常务委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会，另外若有一个代表团或者三十名以上的代表联名，可以向全国人民代表大会提出法律草案。但实际上大部分的法律草案都是由全国人民代表大会常务委员会、全国人民代表大会各专门委员会、国务院提交的。其中，国家的最高行政机关的国务院目前已成为提交法律草案的核心。

### 2.1.2 中国法律制度的课题

#### (1) 关于“立法先行”原则的课题

在世界上的“法制国家”中，在实施某项政策时，在事前进行有关该政策的“法律制度”建设是一项大前提，一般认为那些没有“立法措施”就实施的政策在正当性、强制力上是不具备合理基础的。只要“法制国家”是指作为那些基于“公平、平等且具备规范性、强制力的法律制度”进行国家建设的国家，上述的见解当然是毋庸置疑的。只有通过有关政策实施的“立法过程（法制建设）”形成人民的赞同意见，通过“立法”的形式来取得人民的认可与赞同，才能使该政策获得“公平、平等且具备规范性、强制力的法律制度”的基础。因此，政策的规范性、安定性、透明性获到提高，强制力也得到保障。

但是，一直有人认为在中国有“（当权者）个人的判断优先于法律”的传统，同时我们也会发现由于当时执政者的指示、在法律基础建设之前、政策就已经开始实施的例子。

中华人民共和国宪法第2条中宣扬：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方的各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”，为了实现这些人民的权力，不应依据个人和政党的判断，应该基于“立法先行”的原则，立足于以人民的赞同为基础的“公平、平等且具备规范性、强制力的法制”，推广稳定性政策的实施。至少要遵循上述宪法中的规定，最大限度地尊重“全国人民代表大会”中的立法化。即便是在实际操作中存在困难的时候，也应该探索能遵守“立法先行”的原则，建立更接近人民的较为合理的代替方案。若“立法先行”的原则得不到遵守，那么就不能满足作为“法制国家”的基本条件。

#### (2) 关于以行政法规为核心的法律制度的课题

在立法法中，关于行政法规的制定而言，明确规定原则上是要有制定“法律”的预期。同时作为例外的措施，也允许根据全国人大、全国人大常委会对国务院的“授权”

来制定作为替代法律措施的“行政法规”，但其原则也是“制定法律的条件成熟时，由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律”。

但是，实际情况是行政规定以及作为授权立法的“行政法规”占据了立法的主流。若在《立法法》的法律中一面规定“国家立法权由全国人大和全国人大常委会来行使”、而实际上在众多领域中却由基于授权的行政政府来实施“立法”的话，我们是否可以期待构建一个“公平、平等的法律制度”？又能否保证行政政府的恣意不会影响到立法？而且，若重要事项不是以“法律”的形式出现而是由“行政法规、规范性文件”来处理的话，其规范性、强制力能否得到确保？例如在《全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》（1985年4月10日第6次全国人大第3次会议上通过）中所看到的那样，在授权的目的和范围过大时，将会超出“授权立法”的范围。首先，若是先行实施临时规定、条例，观察其效果并加以修改才制定为“法律”的话，对于那些可以预见“会加以修改”的法规是很难要求其规范性、强制力的。

在中国致力于成为“法治国家”的过程中，根源的问题是：那些在《立法法》中规定有必要进行国家立法的事项，在现代社会当中，是否是必要的而且充分的事项。所谓“法治国家”，即在规范整个社会经济现象时，以建设公平、平等而且带有规范性、强制性的法律制度，为“国家的主体——人民”作贡献为目的。为实现公平、平等而且带有规范性、强制性的法律制度，当然必须要征得人民的同意，而且“人民意志的反映”应该在全国人民代表大会上进行，因此若将“全国人民代表大会中的意志反映”的结果称为“法”的话，那么为了从根本上规范所有的社会经济现象来制定“法”的做法才是比较稳妥的。通过采取“法”这样的形态，在确保每个人能得到公平、平等的对待的同时，亦会在行政方面，在政府实施各项政策时，提高规范性、强制力、透明性。这样的做法会扫除中国社会中传统存在的“（当权者）个人的判断先于法”的担心，也必将会为社会稳定做出贡献。

### (3) 关于法律体系的问题

截止到2005年7月20日，“中国法律法规信息系统”<sup>1</sup>中所收录的法律法规当中，包含业已时效和经过修改的法规在内，由全国人民代表大会及全国人大常委会制定的“法律及有关决议”有856篇，国务院制定的“行政法规及文件（条例、规定、决定、通知、意见）”为4,103篇，以及国务院下属的各部委制定的“部委规章”为55,617篇。根据2000年3月15日通过的《立法法》第5章的规定，这些法律、法规的体系是以宪法作为上位法，其下的一般法作为“法律”，再下由“行政法规”、“部委规章”“地方法规”所构成。但是，如我们在下面所看到的，其中存在的问题有：在不存在位于上位的“法律”的情况下却制定出了属于下位法的“行政法规”，以及存在不符合《立法法》规定的行政法规等。

<sup>1</sup> 全国人大信息中心和北京开元讯业科技发展有限公司负责运营 (<http://202.99.23.199/home>)



根据中国法制网（<http://www.sinolaw.net>）中所刊载的 2002 年 3 月 21 日的“法制新闻”栏目中的报道《怎样完善当代中国法律体系》一文，作为目前中国法律制度的问题，提出了以下几点：

- i) 中国加盟了 WTO 之后，必须要按 WTO 的规定所要求来健全法律、法规和填补法律漏洞，国内有关立法与 WTO 协议有冲突的，应加以修改和废止。
- ii) 严格执行《中华人民共和国立法法》的规定，坚决克服立法中的部门保护主义和地方保护主义。
- iii) 清理和梳理法律体系。即在整个法律体系中，最高位的是宪法，下来是刑事法、民法、社会法等基本法律，再往下是行政法规、地方性法规，建立良好统一的体系。

同时关于 ii)项，文章进一步指出在《中华人民共和国立法法》实施前制定的法律、法规、特别是行政法规存在不符合立法法要求的问题，以及在《中华人民共和国立法法》实施后，各地方、各部门在立法过程中有较严重的维护地方、部门利益的“掺私货”的现象。

文章指出：关于上述中的前者的问题，全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会正在努力清理，推进改废的实施。关于后者的对策问题，文章作者建议：改变由利害关系人来起草法律草案的做法，强化法律专家在法律法规起草中的作用，加强立法中的民主化、透明化。与此同时，还要加强对下位法律、法规的监督，杜绝在没有上位法的情况下就随意制定下位法的现象，改变绝大部分立法权掌握在立法机关手中的现状，使行政法规和地方性法规真正实现是根据宪法和法律而制定的。

## 2.2 有关西部大开发战略的法律制度的现状与课题

### 2.2.1 有关西部大开发战略的法律制度的现状

#### (1) 有关制定西部大开发战略的法律基础

西部大开发战略是以 1999 年 6 月前国家主席江泽民在陕西视察工作时关于“西部开发”的建议作为契机，开始政策化讨论的。

在 1999 年 9 月 22 日召开的中国共产党第 15 届四中全会上通过《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》的时候，前国家主席江泽民正式提出了《国家实施西部大开发战略》的意见，并于同年 9 月 22 日举行的中央民族工作会议上，指出“如果不开发西部，怎么会实现全国的现代化？中国怎么能变成经济强国？必须把西部大开发的实施作为今后当和国家的一大重要战略任务来落实”。[林善炜 Lin Shanwei (2003) p.369]。

在秉承党中央的该项意向的基础上，于 2000 年 1 月 16 日，发布了《国务院关于成立国务院西部地区开发领导小组的决定》。同年 3 月上旬，以当时任国家总理的朱镕基为组长、由从国务院的 17 个部委抽调的成员组成的“国务院西部开发领导小组”正式成立。这使西部大开发战略在组织机构上得到了保证。

2000 年 10 月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年规划（以下称为“十五”）的建议》在党的第 15 届五中全会上获得通过。在该建议中，对党中央和国务院

再次强调了西部大开发战略的必要性，建议中还包括了为“实施西部大开发，促进地区的协调发展”的具体构想。

2001年3月召开的全国第九届人民代表大会四次会议上，秉承了上述的“十五”相关建议，并通过了以结构调整为主要内容的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》。该规划纲要的第8章第1节在明确赋予了通过西部大开发战略实施的地区开发政策以战略地位的同时，还关于西部大开发战略的构想以及实施方法进行了具体描述。藉此，西部大开发战略被赋予了由最高权力机构批准的体现国家意志的政策地位，同时还对西部大开发战略的全面实施提供了根本上的保证。

## (2) 有关西部大开发战略的政策措施的法律制度

2000年10月26日，在2001年3月召开的“全国第9届人民代表大会四次会议”上正式决定西部大开发战略之前，国务院就已发布了《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》（国发[2000]33号），明确了西部开发的重点政策措施以及具体的政策措施。

另外，在“十五规划纲要”通过之后，国务院西部开发办公室于2001年8月28日发布了《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》（国办发[2001]73号）。其中以更加明确的形式规定了增加建设资金的投入、应优先考虑的建设项目、增加财政支持力度、税收优惠措施、扩大对外资投资开放的领域、吸引人才、扩大教育投资等政策措施。[曾培炎 Zeng Peiyan (2003)]。

并于2002年2月25日，由国务院国家发展计划委员会、西部地区开发领导小组发布了《关于“十五”西部开发总体规划的通知》，在随该通知下发的《“十五”西部开发总体规划》中规定了西部开发的有关指导方针、战略目标、各领域的主要开发目标、开发重点地区等事项。

其后，又相继发布了《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）、《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）。

## (3) 西部大开发战略的个别领域中的政策措施的法律制度

在上述的综合性政策意见和实施计划的基础上，水利、交通、铁路、民航、信息、邮政、林业、环境保护、农业、国土资源、经济贸易、科学技术、教育等相关领域的国务院各部委也制定了各自负责领域的西部开发计划和方针，另外西部各省、自治区、直辖市也制定了各自所属地区的“十五”实施规划和西部开发规划。各领域出台的政策意见和法令包含了下列内容。[王洛林 Wang Luolin (2003)]。

### i) 工业领域：

- 《“十五”西部工业结构调整和发展指导意见》：国家计划委员会产业司
- 《“十五”期间西北地区工业结构调整指导意见》、《西部地区工业结构调整规划》：国家经济贸易委员会

### ii) 农业领域：

- 《关于进一步做好退耕还林还草施点工作的若干意见》：2000年9月10日国务院

- 《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》： 2002年4月11日国务院
- 《退耕还林条例》： 2002年12月国务院
- 《关于加快西部地区特色农业发展的意见》： 2002年12月农业部
- iii) 水利领域：
  - 《西部地区水利发展计划纲要》： 水利部
- iv) 鼓励投资：
  - 《关于落实西部大开发有关税收政策具体实施意见通知》： 国家税务总局
- v) 旅游业领域：
  - 《西部旅游投资规划 2003-2007》： 国家旅游局、国家计划委员会、国务院西部开发协会
  - 《西部旅游投资项目指导目录》： 同
- vi) 教育、科学、社会发展政策：
  - 《西部地区人才开发十年规划》： 中央办公厅、国务院办公厅： 规定了西部地区人才开发的指导思想、阶段目标、主要任务、组织措施、业务职能等项目
  - 《“十五”西部开发科技规划》： 科技部
  - 《西部大开发科技行动规划》： 同上
  - 《关于加强西部大开发科技工作的若干意见》： 同上
- vii) 高科技产业领域：
  - 《高技术产业化西部专项》： 2000年国家计划委员会

### 2.2.2 有关西部大开发战略的法律制度的课题

#### (1) 仅以“行政法规”为基础的政策运营（“法律”的缺位）

如上一节我们所概览的那样，“西部大开发战略”政策是仅立足于“意见”、“通知”等行政法规（规范性文件）来实施运营的，而本应该为政策提供稳固基础的“法律”依然没有制定。自始至终，该政策是由中国的最高领导的决策来主导，并作为领导国家的中国共产党的指导政策提出，并进一步编录在国家的最高决策机构的全国人民代表大会所通过的《第十个五年计划纲要》中，仅仅借助对上述的这一系列的框架的遵循，就获得了其作为政策的正当性和制度、组织上的强制实施力的保证。

但是，该政策是担负着以邓小平提出的“两个大局”的发展构想作为基础的国家使命的政策，而且还为发展和开发限定地区，将相当部分的国家财力进行优先分配，也具有一种倾斜性政策的本质，所以为了能得到更广泛的人民的理解和援助，最好是通过法律的形式来明示明确的并具有较高客观性的政策实施基础和环境。而且，特别是地区开发政策是需要长期的连续性的系列政策措施，“西部大开发战略”也是被定位为跨度50年的长期政策，我们很容易想象在这个时期里政治、经济、社会、环境方面会发生相当大的变化，所以为了保障连续稳定地实施这期间的政策措施，有必要尽早地准

备一个由全国人民代表大会或者是全国人民代表大会常务委员会所制定“依法”的坚固基础。

我们附带观察一下日本的事例就会知道，日本对于全国各地区的开发振兴问题，分别制定了《北海道开发法》（1950年）、《东北开发法》（1975年）、《首都圈整備法》（1956年）、《中部圈开发整備法》（1966年）、《近畿圈整備法》（1963年）、《中国地方开发促进法》（1960年）、《四国地方开发促进法》（1960年）、《九州地方开发促进法》（1959年）、《冲绳振兴特别措施法》（1971年）等法律，来规定其目的、政策适用的地区、主管部门以及计划决策的程序、谋求振兴的领域、项目实施方法、开发资金的负担方法等事项。

## (2) 制定《西部开发法》

如上节所述，对于关于西部大开发政策的法律制度建设而言最重要的问题就是没有适用法律，就行政法规而言也是通过发布规范性文件来决定政策并进行落实的。为了解决这个问题，有人提出了要求制定《西部开发法》的意见。

四川省社会科学院党委副书记兼副院长的周友苏先生在2002年9月发表了一篇文章，在文章中论述到“为了保证西部大开发战略的顺利实施，有必要建设更好的法律环境，有必要制定“西部开发法”。据周先生的论文所讲，在实施西部大开发时，在软、硬两方面环境上都存在障碍，特别是因为软环境方面的制约较大，所以通过综合的法律制度环境建设，确立“法制先行”的惯例是至关重要的。同时还论述到：制定“西部开发法”，用法律形式确定西部大开发战略在全国振兴计划中所处的地位，对于确立法律的先导作用有着十分重要的意义（周友苏 Zhou You-su (2002)）。

“依法治国”是中国共产党在“十五”大和宪法中确立的国家基本方针，在将来要求国家的所有政策都必须依法制定、实施。周先生的主张是：制定西部开发法就是将西部大开发战略纳入到法制轨道。法律以其严肃性、稳定性、规范性和强制性，可以避免政策易受形势左右而朝今夕改的不足，抵御来自个别意志的干扰，减弱旧体制形成的障碍，协调各方利益冲突，保证西部大开发长期、健康和有序的推进。

周先生还进一步主张，制定“西部开发法”将带动和促进西部各省区的地方立法，中央和地方共同为西部大开发营造成熟和完善的法律环境。也就是说，按照中国的立法体系，省、直辖市和民族自治地区享有制定地方性法规、自治条例、单行条例的权力，但必须与国家法律保持一致，要以国家法律作为依据。制定中央法律的“西部开发法”将为地方性立法提供相应的依据，使西部各地能够结合本地实际，因地制宜，更为灵活方便地出台促进本地经济社会发展的法规，同时也可较好地避免立法过程中可能出现的地方利益保护主义倾向。

周先生提议的“西部开发法”的性质和内容如下。

关于西部开发法的性质的论述为：鉴于西部大开发在国家发展战略中的重要性，“西部开发法”在我国法律体系中也应占有相应的地位。参照《广东省经济特区条例》由全国人大常委会批准施行的立法事例，“西部开发法”也应当是由全国人民代表大会或人民代表大会常务委员会正式通过的法律（次于宪法的2级法）。这是因为“西部开发法”

的内容可能涉及西部地区的政治、经济、文化和社会诸方面的特别规定，因此，相对于其他特别法规，应该作为可以保持一般法与特别法的关系的 2 级法来制定

他提议的“西部开发法”的内容包含与下列内容有关的章程，由 8 章构成。

- i) 总则（立法目的和宗旨、西部概念和区域的界定、法律适用范围）
- ii) 开发机构（国务院和地方设置组织领导西部开发机构及其具体职责、开发机构主要负责区域、投资等领域的开发规划）
- iii) 资源开发和生态环境保护
- iv) 基础设施建设
- v) 优惠措施（主要涉及对西部地区产业政策、金融、财政、税收、投资。外资进出口等优惠措施，如规定金融机构设立。开发区设立、外资项目审批、进出口企业登记、企业上市等较低的条件，建立西部边境自由贸易区，设立西部开发银行，建立西部投资补贴基金，增加贴息贷款，建立农业开发和旅游开发等专项基金，实行资源税的部分或全部返还等）
- vi) 科技教育的发展
- vii) 民族地区和贫困地区的发展

在 2003 年的全国人民代表大会上，一部分全国政治协商会议委员（农业代表、吕建中先生）以及人民代表（贵州省黔南自治州人民代表法制委员会副主任袁承东先生）参考外国的经验，提出制定《中华人民共和国西部地区经济发展法》（或是《西部开发法》）的建议。

至 2005 年，在十届全国人大第 3 次会议上，制定《西部开发法（暂称）》被纳入到全国人大的法律制定计划中，并且也进入到了国务院的 2005 年的立法计划中。据说在国务院中已经成立了该法的起草指导小组和起草工作小组，并且已经提交了法律草案。

我们期待《西部开发法》能在有关西部开发的法律体系中发挥其基本法的作用，并预计其将成为兼具基础性、总括性规定的“法律”。即在其内容中纳入面向西部的投融资、公共基础设施建设、人力资源的开发管理、产业结构的重组和升级、资源的开放和保护、生态保护等相关规定。具体而言关于下列项目的规定构成了草案的内容。

- i) 扩大中央财政对西部地区转移支付的额度
- ii) 扩大重点项目中的直接投资
- iii) 成立地区性的开发性金融机构
- iv) 加强道路、通信、能源为主的基础设施建设
- v) 加大对西部地区的教育支持
- vi) 改善教育结构
- vii) 制定向西部地区引进人才的政策
- viii) 依法保障西部地区的产业结构的重组和升级
- ix) 制定多种土地开发政策
- x) 加大保护资源的力度
- xi) 健全资源税制
- xii) 明确森林、草原的所有权和经营权等有关规定

从政策启动历时 5 年多的时间才开始《西部开发法》的起草工作，目前其它地区（东北地区、中部地区）也在开展地区振兴、地区开发的计划，要求针对这些计划进行立法的动向也在加强，所以有观点认为先行制定《西部开发法》的可能性较低。为此，当前“法律”缺位的情况看来还要持续，但是在长期性的需要大量财力投入的广域地区开发政策中，若没有稳固的法律基础将是极不正常的状态，要求能尽快改善。

#### 参考文献

- 林善炜 Lin Shanwei (2003) 《中国经济结构调整战略》中国社会科学出版社  
曾培炎 Zheng Peiyan (2003) 《2003 国家西部开发报告》中国水利水电出版社、P. 3 - 4  
王洛林 Wang Luolin (2003) 《中国西部大开发政策》经济管理出版社、P. 1-6

#### WEB

- 周友苏 Zhou Yousu (2002) “关于制定“西部开发法”的建议”《四川社会科学》、  
<<http://www.sss.net.cn/>：四川省社会科学院HP>（2004/09/02访问）

## 第 2 部 涉及西部开发的金融现状

## 第3章 金融政策的现状

### 3.1 宏观金融管理的现状

#### 3.1.1 关于金融政策的宏观经济动向

1990年代的中国在经历了1992~93年的经济过热后，经济增长率表现出趋缓的倾向。但是在进入2000年之后，中国经济又开始加速增长。

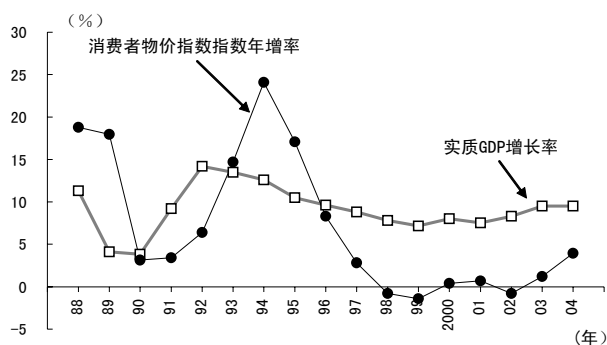
1992年以后，以邓小平的“南巡讲话”促发的改革开放速度的加快和对外开放地区的扩大为契机，经济运行呈现出过热倾向。由于投资过热产生的固定资本投资的激增，除实际GDP显示出较高增长外，物价也急速上升。而且，金融的三乱、不动产的过度投资等弊害也开始显露。因此，政府于94年采取了稳健的经济紧缩政策。一方面势头良好的外需支持着经济的发展，但另一方面国内的消费表现出低迷，物价也趋于稳定。1998年，由于亚洲金融危机、洪涝灾害的影响，经济减速的倾向愈发明显，物价也开始转为通货紧缩的倾向。于是，到了1999年，政府实施了依靠公共投资的积极刺激内需的政策。通过这些措施，在投资的活跃和民间消费回暖的背景下，经济开始升温。进入2000年代之后，经济增长明显加速。

2003年的中国经济呈现出投资过热的景象。不动产投资与企业的设备投资大幅增加、以及一部分地方政府为了追求经济的高速增长促进投资等原因，固定资产投资的实际增幅较上年度增长24.5%，实际GDP的增长率也较上年增长了9.1%。进入2004年以后这种倾向依然继续，2004年上半年期的实际增长率较上年增长9.7%。在这样的情况下，中国政府采取了一系列的抑制景气政策，希望使经济恢复稳定。特别是钢铁、电解铝、水泥、不动产等投资过热性行业的过热得到了极大的控制。附带说明的是，全社会固定资产投资的上一年度的比，从2004年的第一季度的47.8%大幅下降到该年1~9月的21.4%。也因此该年的前三季度的GDP的同上一年的比是9.5%，显示出若干下降。

货币供应量（M2）的增长率，进入2002年以来持续上升，在2003年中期较上年的增长已经超过了20%。有人指出人民银行为维持外汇行情的稳定、积极介入市场的背景就是货币供应量的高速增长。货币供应量的增加也使金融机构的贷款增加。同时，消费者物价的上升趋势也很明显。但是因为政府实施了综合性抑制经济过热的政策，所以货币供应量的增长在2003年后半年开始转为趋缓。2004年12月的货币供应量（M2）同上年同月比为14.6%。而且，消费者物价的同上年比在2004年11月下降到了2.8%，特别是非食品价格的稳定较为显著。

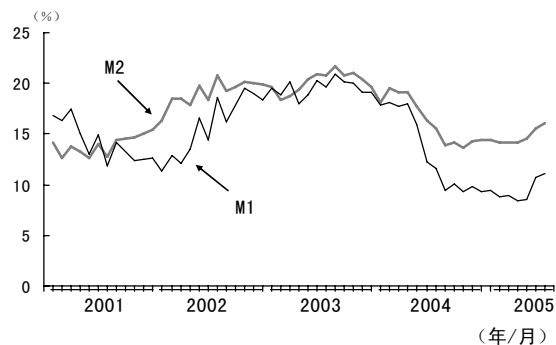


图 3-1 GDP 增长率



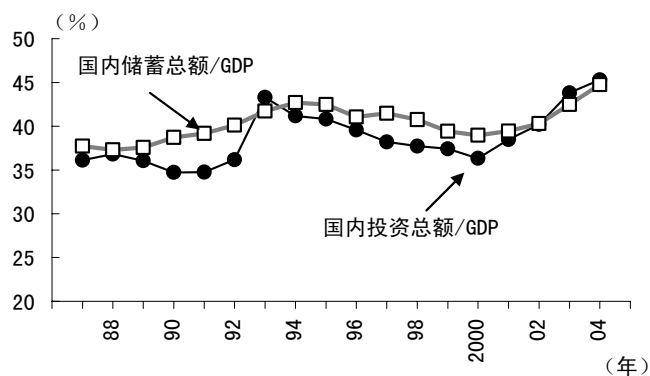
来源：「Statistical Indicator」ADB

图 3-2 货币供应量的变化



来源：调查团根据中国人民银行数据绘制

图3-3 投资储蓄平衡的变化



来源：「Statistical Indicator」ADB

### 3.1.2 现行的金融政策

中国正在进行着向由市场实施间接金融调控的转变，而且存款准备金率、利率政策、公开市场操作已经成为金融调控的主要手段。于 1998 年 1 月还废除了针对四大国有商业银行的《贷款规模限额管理规定》。

#### 1) 存款准备金率操作

在法定的存款准备金率制度下，存款准备金率从 1988 年 9 月至 98 年 3 月为止维持在 13.0%。1998 年 3 月存款准备金率下调至 8%。同时将以前的“备付金（超额准备金）”统一归并成准备金存款。1999 年 11 月 21 日又再次将存款准备金率下调至 6%。

2003 年 9 月 21 日，存款准备金率加至 7%。这其中的背景是为了抑制不动产投资的变热。并且，在 2004 年 4 月 25 日将存款准备金提高到 7.5%。同时还引进差别存款准备金率制度，对于没有达到一定的自有资本比率的、不良贷款比率较高的银行，适用提高 0.5%的准备金率。

#### 2) 利率政策

央行再贴现率制度于 1985 年开始实施。人民银行的票据再贴现制度于 1994 年 11 月开始执行。票据再贴现过去一直都是在人民银行分行和国有商业银行的分行之间进行的，

但在1997年3月调整为由人民银行总行与国有商业银行总行之间在一定额度范围内的实施。

金融机构的利率按照人民银行制定的基准利率，在一定范围内浮动。

人民银行在1988年以后为了刺激经济发展，一直不断进行利率的下调，但在2002年2月将央行再贴现率上调了0.54个百分点，到2004年3月25日又再次上调了0.63个百分点。因此央行再贴现率现在为3.33%（20天以内）~3.87%（1年）之间。并且于同年10月末又将利率上调了0.27%。这一系列的上调再贴现率的目的是为了抑制过热投资，稳定经济。另外，之前一直是由国务院来做调整再贴现率的决定，但现在，在一定范围内，实施了允许人民银行根据自身判断灵活机动地对利率进行操作的制度。

法定贷款利率同法定存款利率在1998年~99年间分7次进行了下调。其后只在2002年2月进行了一次下调。在2003年以后的金融紧缩局面当中，还没有实施过法定贷款利率和法定存款利率的上调。有理由认为是担心加息会引发海外投机资金的快速流入。但是从2004年1月开始，对贷款利息可以调整扩大为法定利息的1.7倍。

另外，同2004年10月末的加息一起，从撤销贷款利率的上限、将存款利率的限制利率改革为上限利率的做法等引人注目。

### 3) 公开市场业务操作

人民银行公开市场的业务操作始于1996年4月，因为当时的商业银行的贷款规模限额规定和商业银行保有国债受限等原因，实际上没有发挥很大作用。但是随着贷款规模限额规定的废除、以及面向商业银行的国债发行的增大，98年5月公开市场的业务操作又重新启动。现在，公开市场业务操作，在银行间债券市场内主要通过回购、逆回购、现券买卖等方式进行。中国政府的方针也是要提升公开市场的业务操作作为金融调节手段的作用。

2002年由于持续的外汇供给过剩，人民银行开始从市场上吸收外汇，因此，加速了基础货币的增加。对此，人民银行通过公开市场的正回购操作，从市场中回收流动性，以稳定货币供应量。

### 3.1.3 资金供应

中国的资金供需情况是：住户部门处于储蓄占优，资金从该部门向投资占优的非金融企业部门以及政府部门流动。住户部门的资金运用主要是以储蓄为主，同时对国债、股票等证券类的投资占整体的8%。

表3-1 资金流量表（2002年）

（单位：亿元）

	住户		非金融企业		政府		金融机构		海外	
	运用	来源	运用	来源	运用	来源	运用	来源	运用	来源
纯储蓄	14,646.5		-10,449.7		-1,752.0		483.7		-2,928.4	
资金运用·来源计	19,720.9	5,074.3	10,197.1	20,646.8	3,044.3	4,796.3	36,121	35,637.6	4,785.5	7,713.9
通货	1,391.1		143.0		31.8		0.2	1,589.2	95.4	
存款	14,251.7		10,738.0		2,898.3		192.5	27,911.8	23.7	192.5
贷款		5,074.3	-0.0	14,486.0		66.9	20,259.2	-156.8	-342.6	446.2
短期		1,549.3	-0.0	8,620.6		63.5	10,233.5	-0.0		
中长期		3,525.0		5,005.9			8,530.8			
财政				823.9		3.4	1,459.4	-156.8	-342.6	446.2
外汇				35.6			35.6			
其他										
证券	1,514.8			1,286.7	13.8	3,726.9	5,747.4	3,006.5	186.2	
国债	879.1				13.8	3,726.9	3,249.6			
金融债	463.5						961.0	1,519.0		
央行债							1,487.5	1,487.5		
企业债	415.6			325.0			-90.6			
股票	635.7			961.7			139.9		186.2	
保险准备金	2,543.1			91.9		994.5		1,640.6		
结算资金				58.0				55.8		
海外直接投资				208.5	4,081.2				4,081.2	208.5

来源：调查团根据《中国金融统计》编制

我们观察金融机构的资金来源情况时发现，住户部门与非金融企业部门的存款是主要的资金来源。储蓄存款同GDP的比值在90年还是77%，但到了2002年就扩大到了167%。同时观察一下存款的明细时发现住户部门的存款所占的比重大，在2005年7月时占到存款余额的49%，企业部门的存款占到33%。住户部门存款的66%都是定期存款，余下的34%为活期存款。

表3-2 金融机构的资金来源

（单位：亿元）

	1999.12	2000.12	2001.12	2002.12	2003.12	2004.12	2005.7
资金来源总计	123,231	133,325	153,540	184,025	225,313	261,911	282,625
各项存款	108,779	123,804	143,617	170,917	208,056	240,525	270,736
企业存款	37,182	44,094	51,547	60,029	72,487	84,671	88,747
财政存款	2,128	3,508	3,370	3,482	5,127	6,236	11,016
政府机构存款	1,815	2,224	2,853	5,184	6,728	8,152	9,808
（住户）储蓄存款	59,622	64,332	73,762	86,911	103,618	119,555	133,656
活期存款	14,667	18,191	22,328	28,122	35,119	41,417	45,239
定期存款	44,955	46,142	51,435	58,789	68,499	78,139	88,417
农业存款	2,126	2,643	3,083	3,764	4,898	5,526	5,620
信托存款	3,072	2,874	2,690	2,414	2,458	2,108	3,406
其他存款	2,834	4,129	6,313	9,133	12,740	14,276	18,484
金融债券	40	30	51	90	2,226	3,955	5,309
流通中现金	13,456	14,653	15,689	17,278	19,746	21,468	21,171
对外金融机构负债	372			423	483	562	624
其他	585	-5,162	-5,818	-4,684	-5,197	-4,600	-15,215

来源：调查团根据中国人民银行的数据编制

### 3.1.4 资金需求

非金融企业部门的资金筹措的特征是融资比率较高。观察 2002 年的资金流量表，我们会发现整体筹资的 68% 都是通过融资来实现的，而通过股票、企业债券的筹资仅占到 10%。而且通过外国直接投资的筹资也占到了 27% 的较大比重。中国的直接性融资的比重还很低，资本市场还有待进一步的建设。

金融机构贷款与 GDP 的比值，在经济景气的 1990~93 年达到了超过 95% 的水平，在政府实施了紧缩政策的 94~95 年则下降到了 80% 左右。但是到了 96 年以后又再次转为上升，到 2002 年时达到 128%。

我们观察金融机构贷款的明细就会发现，中长期贷款在急速扩大。贷款余额中的中长期贷款的比例在 99 年末是 26%，但到了 2005 年 7 月便已达到了 44%。在短期贷款中，工业、商业贷款比例均有所下降，而农业贷款比例升高。

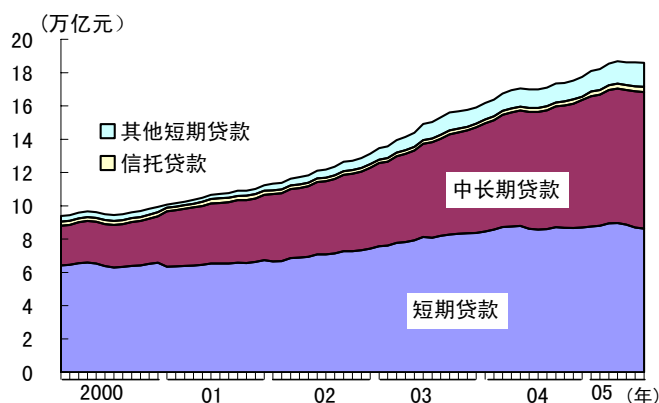
表3-3 金融机构的资金运用

（单位：亿元）

	1999.12	2000.12	2001.12	2002.12	2003.12	2004.12	2005.7
资金运用总计	123,231	133,325	153,540	184,025	225,313	261,911	282,625
各项贷款	93,734	99,371	112,315	131,294	158,996	177,363	185,860
短期贷款	63,888	65,748	67,327	74,248	83,661	86,837	86,281
工业贷款	17,949	17,019	18,637	20,190	22,756	23,896	22,275
商业贷款	19,891	17,869	18,563	17,973	17,994	17,072	15,779
建筑业贷款	1,477	1,617	2,100	2,748	3,002	2,780	2,933
农业贷款	4,792	4,889	5,711	6,885	8,411	9,843	11,881
其他短期贷款	19,779	24,354	22,316	26,452	31,497	33,246	33,412
中长期贷款	23,968	27,931	39,238	48,642	63,401	76,707	82,085
信托贷款	2,505	2,410	2,498	2,170	2,281	1,886	3,071
其他类贷款	3,374	3,282	3,252	6,234	9,652	11,933	14,422
有价证券及投资	12,506	19,651	23,113	26,790	30,259	30,935	31,561
金银占款	12	12	256	337	337	337	337
外汇占款	14,792	14,291	17,856	23,223	34,847	52,593	63,947
财政借款	1,582			1,582	0		
在国际金融机构资产	604			798	873	683	921

来源：调查团根据中国人民银行的数据编制

图3-4 金融机构的贷款额变化



来源：调查团根据中国人民银行数据绘制

政府部门的资金来源的78%为国债。在国债的购买者中，金融部门大约占整体的8成、住户部门约占2成。金融部门所占的国债收购比重逐渐增加。

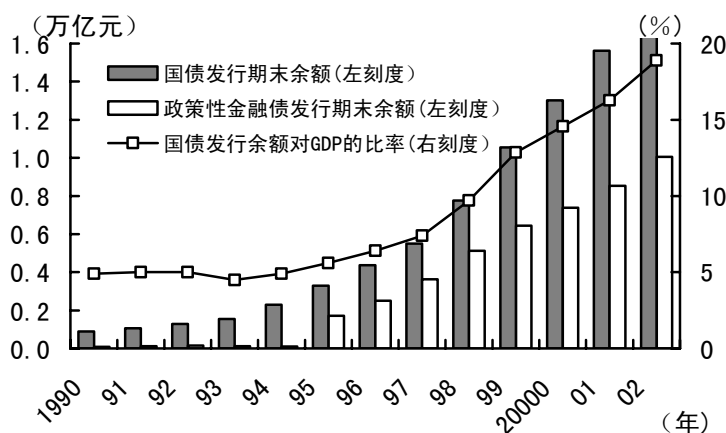
财政赤字在1993年之前是通过向人民银行借款来筹措的。但根据1994年的预算制定法，财政赤字开始转变为通过发行国债和对外借款来筹措。

1998年以后，由于实施公共性投资刺激经济的政策和财政赤字的扩大，中央政府的国债发行量开始迅速增加。在98年以后的每一年里，都发行了长期建设国债。国债发行额的变化为：1998年3,809亿元、1999年4,015亿元、2000年4,657亿元、2001年4,884亿元、2002年5,934亿元、2003年6,283亿元。另外2002年末的国债发行余额为1万9,336亿元，占到了GDP的19%。

中央政府的2004年度的财政计划中通过国债筹措的项目资金计入为1,100亿元。这其中950亿元编入中央政府预算，余下的150亿元是代替地方政府发行。因此，预计中国政府2004年人民币国债发行总额为7,022亿元。（第十次全国人民代表大会第二次会议2003年度的《中央与地方预算的执行情况报告》财政部部长金人庆）。

另外，1998年发行的2700亿元长期特别国债是为了通过注入公共资金将四大国有商业银行的资本充足率提升到8%而发行的。为了解决国有商业银行的不良贷款问题，在99年成立了4家资产管理公司，在2000年将1.4万亿元的不良贷款剥离到了资产管理公司。财政部为各家资产管理公司出资100亿元。不良贷款按账面价格进行了剥离。各资产管理公司将用10年的时间来回收债权。各资产管理公司通过发行债券来筹措收购不良贷款资金，但是财政部在该债券发行时没有进行政府担保。因此在形式上政府只承担资本金部分的风险。

图3-5 国债发行余额的变化



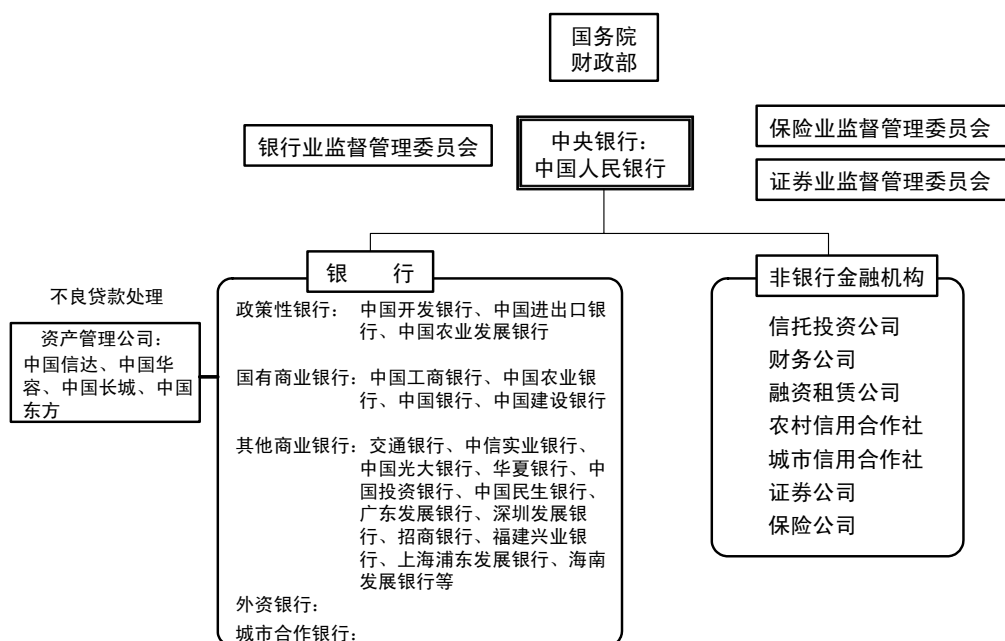
来源：调查团根据《中国金融年鉴》绘制

### 3.2 关于金融政策的制度改革

#### 3.2.1 金融组织

中国的金融组织由中央银行的中国人民银行、银行、非银行金融机构组成。银行由 3 家政策性银行（国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行）、4 家国有商业银行（中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行）、以及其他的商业银行、城市合作银行、外资银行组成。非银行金融机构由信托投资公司、财务公司、融资租赁公司、农村信用合作社、城市信用合作社、证券公司、保险公司等组成。另外，作为监管金融机构的国务院直属的政府机关，分别设立了银行业监督管理委员会（银监会）、证券监督管理委员会（证监会）、保险监督管理委员会（保监会）。

图3-6 中国的金融组织



来源：调查团绘制

### 3.2.2 金融改革的历程

在中国，“金融体制改革”与“行政改革”、“国有企业改革”共同构成改革的3大主体。

1993年12月，《国务院关于金融体制改革的决定》确立了金融改革的方针。并作为基本方针提出了：确保中央银行在金融政策上的独立性、实现政策性金融和商业性金融分离、完善金融市场等要求。其具体内容为：①加强人民银行的金融调节职能、②建立政策性金融机构、③将国有专业银行转变为国有商业银行、④完善短期资金市场、资本市场等金融市场、⑤改革外汇管理体制、⑥加强非银行金融机构的监督、⑦建设金融基础设施和完善金融管理体系等。

作为改革的成果，于1995年制定了明确人民银行法律地位的中国人民银行法。1998年废除了贷款规模限额的限制，强化了人民银行的金融调节职能。有关政策性金融与商业金融分离的问题，在94年，国有专业银行实施了商业性金融与政策性金融的分离，转换为4大国有商业银行。同时成立了3家负责政策性金融的政策性银行。在外汇管理方面，94年1月取消了双重汇率，统一为市场汇率。更进一步取消了外汇配额制，并通过个别审批制度来进行对资本收支项目的管理。

在1997年11月17~19日召开的全国金融工作会议（中共中央以及国务院主持）上，提出了下列的金融改革目标。①增强国有商业银行的资本、②重新评估银行贷款债权的风险分类、③加强对违法的金融机构和金融业务行为的取缔管理、④关闭破产的金融机构、⑤改革人民银行的管理体制、⑥建立银行业、证券业、保险业等领域的监管机制。

根据该会议的决定，政府在国有商业银行的经营改善、加强金融监督机制、取缔违法金融活动等领域进行了改革。

国有商业银行在分离了政策性金融的职能后，作为商业银行所具有的授信权限却仍然没能得到发挥，而是继续对国有企业扩大融资，导致出现了巨额的不良贷款。为此，政府通过向资产管理公司剥离不良贷款、借助资本注入来提高资本充足率等系列措施，对国有商业银行实施了改善经营体制等方面的重建措施。

并对于贷款债权管理，采取了按债务人的风险程度分5个等级以及增加呆账准备金等加强风险管理的措施。针对蔓延的违法外汇交易和金融活动也加强了治理。在关闭破产金融机构方面，关闭了因违法经营和违规经营而陷入困境的广东国际信托投资公司。

在建立金融机构的监管体制方面，设立了银监会、证监会、保监会等机构，移交了人民银行所具有的监管职能。

另外，在金融的对外开放方面，在98年以后，实施了放宽外资银行人民币业务和分支机构的设置限制等措施。

而且，还加紧进行了如废除贷款规模限额和改革存款准备金制度等针对实现自主经营的环境建设工作。

为了确保中央银行的中立性，以及加强金融管理权限，人民银行进行了组织机构的调整和重组。1999年1月，人民银行撤销了31个省级分行，改编设立了9家跨省、自治

区、直辖市的大区分行。人行的这次机构改革主要目的是排除各地方政府可能对人民银行各支行活动和人事上的过多干涉。

2002年2月，时隔五年又再次召开了全国金融工作会议。江泽民总书记、李鹏、朱镕基、李瑞环、胡锦涛、尉健行、李岚清等中共中央政治局常委出席了该次会议。在这次会议上，与中国金融体制有关的加强金融监管、推进金融改革、防范金融风险、规范金融秩序、改善金融服务等成了会议的主题。其中特别是关于加强金融监管、推进国有商业银行改革被作为重点课题提出。

观察金融改革的进展情况我们会发现，在完善金融监督制度和国有商业银行的重建方面已经取得了一定的成果。但是在金融体制改革中还留有大量的有待解决的课题。如四大国有商业银行的不良贷款率虽然下降，但仍处于很高的水平。再有，能有效地实施金融政策的制度还不够完善，金融机构的企业治理和经营管理机制的健全还要加以时日、信用信息的信用性较低、金融服务水平较低、四大国有商业银行以外的当地金融机构、特别是中小商业金融机构还很弱小等，问题还很多。为了建设有序的金融市场，加强金融职能，有必要进一步推进金融体制改革。

#### 参考文献

- 国家统计局编（2003）《中国统计年鉴（2003年刊）》
- 中国金融年鉴编辑部（2003）《中国金融年鉴（2003年刊）》
- 中国财政杂志社编辑（2003）《中国财政年鉴（2003年刊）》
- 戴相龙 主编（1997）《领导干部金融知识读本》
- 曾培炎 主编（2003）《2003年国家西部开发报告》
- 林善炜（2003）《中国经济结构调整战略》
- 谢丽霜（2003）《西部开发中的金融支持与金融发展》
- 胡怀邦（2004）《中国西部经济金融发展研究》
- みずほ総合研究所（2004）「中国金融経済動向データ月報 B. 金融編」（中国金融经济动向数据月报 B. 金融篇）
- 小林 一夫（2001）「中国における金融制度改革の現状と今後の課題」（中国的金融制度改革的现状和今后的课题）『にちぎんクオターリー』（日银季刊）2001年夏季号（6月25日）
- 東京三菱銀行北京支店（2004）「中国の金融改革」（中国的金融改革）
- 伊藤 さゆり（2004）「中国引締め策の対外的影響—貿易構造面からの考察—」（中国的紧缩政策的对外影响—从贸易结构上的考察—）
- 黒岩 達也（2002）「西部大開発の実施と経済格差是正にむけた政策対応」（西部大开发的实施与针对解决经济差距的政策应对）
- 今村 卓（2003）「中国人民元の行方<金融・マクロ経済からの視点>」（人民币的去向（从金融・宏观经济的视角））
- < [http://www.marubeni.co.jp/research/3\\_pl\\_ec\\_world/030902imamura/](http://www.marubeni.co.jp/research/3_pl_ec_world/030902imamura/)>
- People's Bank of China（2004）「China Monetary Policy Report Quarter Two, 2004」



## 第4章 金融制度的现状

### 4.1 金融机构的构成和沿革

#### 4.1.1 金融机构的构成

中国金融机构以中央银行的中国人民银行、政策性银行、国有商业银行、股份制商业性银行、城市商业性银行、外资银行等各类银行和城市、农村的信用银行/信用合作社以及各类非银行机构构成（图 4-1）。

#### 4.1.2 金融制度的沿革

中国人民银行从 1948 年成立后到 1984 年为止，不仅仅行使中央银行的职能，还一直独家综合办理企业和个人的存款、贷款等所有方面的银行业务。

中国农业银行、中国建设银行、中国银行在 1979 年，以及中国工商银行在 1984 年分别成立或者得到重新恢复。在以往由中国人民银行办理的业务中，这 4 家银行分别各自专门承担了农村信贷业务、针对中长期设备投资的信贷业务、外汇业务、以及面向城市地区工商业的信贷业务等工作，成为了业有所专的国家专业银行。

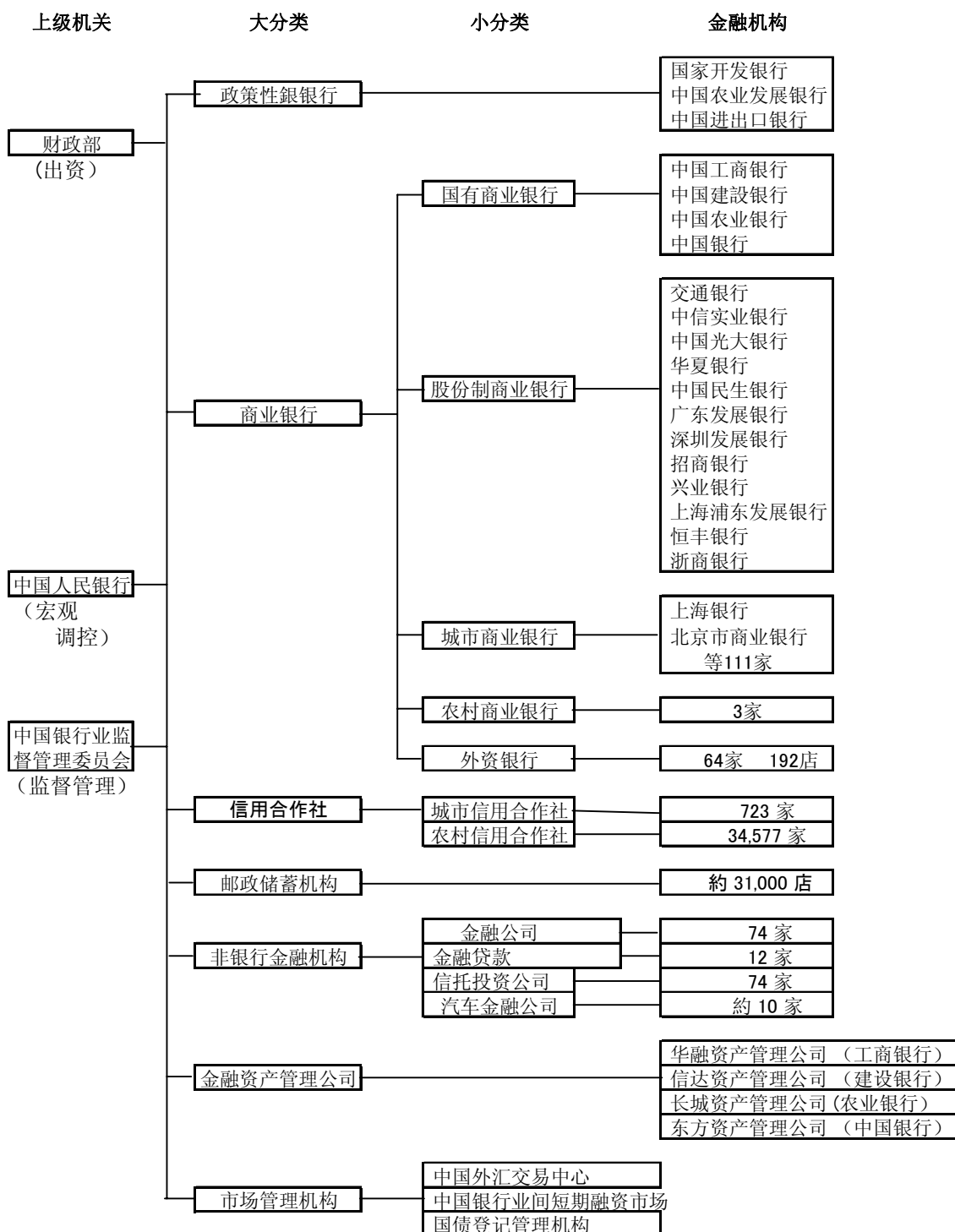
1983 年 9 月，国务院决定由中国人民银行专门行使中央银行的职能，并于 1983 年 12 月，颁布《国务院关于金融体制改革的决定》，明确了中国人民银行的主要职能是制定和实施金融政策、维护货币价值的稳定。

之后，于 1995 年 3 月，在第八届全国人民代表大会上通过了《中华人民共和国中国人民银行法》（以下称为中国人民银行法），通过法律明确规定了中国人民银行的中央银行的性质和地位。

起初由中国人民银行办理从财政部领取国有企业所需的经营资金，并将回收的资金返还给财政部的这些资金的支付受理业务的，后来就由国家专业银行继承并代为实施。而且在 1985 年以后，采取了将国有企业和地方企业所需的资金从财政资金供给的方式转换为贷款方式的政策，进一步巩固了商业银行的功能。

在 1993 年，中国开始倡导金融制度的改革，并于翌年的 1994 年成立了作为政策性银行的国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行，政策性融资开始都通过这 3 家银行进行实施。同时，4 家国有专业银行从政策性融资业务中得到解放，专心实施商业银行业务，并被称为国有商业银行。

图4-1 金融机构系统图



来源：调查团根据驻华日本商工会议所编「中国经济・产业の回顾と展望」（中国经济、产业的回顾与展望）2004年版修改编制。

另外，农业相关的扶贫贷款、农业综合开发等政策性融资随着1994年的农业发展银行的设立，从中国农业银行中划分出来由该行来承担，但在1998年以后又恢复到了中国农业银行办理。

国有商业银行的客户主要是国有企业。大部分信贷债权都是面向国有企业的债权、随着国有企业由按中央政府指示的生产销售体制向依据市场原理和自负盈亏的生产销售体制转化的国有企业改革的进行，一部分国有企业经营恶化，而那些对陷于经营不利的国有企业的贷款变成了不良贷款，而且不良贷款的积累问题变得较为严重。

作为处理国有商业银行的不良贷款问题的对策，在1998年，在对4家国有商业银行投入了2,700亿元的财政资金、以期加强其资本实力的同时，还于1999年由4家银行各自成立了财政资金出资的金融资产管理公司，并将在1995年7月以前发放贷款中的总额为1万3,690亿元的不良贷款，以较低的价格出售给了金融资产管理公司。其后，仍有部分国有企业的经营不利情况在延续，而另一方面国有商业银行处理不良贷款的力度没有松懈，关于这部分情况将在4-5节中进行详细讨论。

另外，金融机构的监管工作之前一直都是中国人民银行的职能，但是在2003年4月，成立了中国银行业监督管理委员会（银监会）之后，金融机构的监管工作已经由该委员会执行。

## 4.2 金融市场的规模

### (1) 金融机构的规模

根据银监会的资料显示各类金融机构的总资产和其所占比重如表4-1所示。

表4-1 各类金融机构的总资产

	2002年末		2003年末		2004年末	
	(亿元)		(亿元)			
政策制金融机构	19,529	8.3%	21,247	7.7%		
国有商业银行	133,382	56.4%	151,941	55.0%	163,024	53.6%
股份制商业银行	29,977	12.7%	38,170	13.8%	46,972	14.9%
城市商业银行	11,524	4.9%	14,622	5.3%	17,056	5.4%
农村商业银行	306	0.1%	385	0.1%		
城市信用社	1,192	0.5%	1,468	0.5%		
农村信用社	22,025	9.3%	26,509	9.6%		
非银行金融机构	7,989	3.4%	9,100	3.3%		
邮局	7,376	3.1%	8,984	3.3%		
外资金融机构	3,038	1.3%	3,969	1.4%		
其他金融机构					82,641	26.2%
合计	236,338	100.0%	276,395	100.0%	315,990	100.0%

来源：中国金融业监督管理委员会

国有商业银行相对低位有所下降。国有商业银行的比重由1996年末时占金融机构整体的70%下降到了2004年的53.6%。若在该比重上加上股份制商业银行和城市商业银行的话，那么占到金融机构的四分之三的74%左右。可以说由股份制商业银行填补了国有商业银行的减少部分。另外，包含政策性银行、国有商业银行、邮政储蓄机构的国有金融机构占据了金融机构整体近2/3的比例。

## (2) 金融市场的交易规模

2003年的同业拆借市场、票据市场、债券市场、股票市场等个市场的交易规模如表4-2所示。其中同业拆借市场、票据市场显示出了较快的增长，而债券市场、股票市场则增幅不大。

表 4-2 金融市场的规模（2003年）

市场	交易内容	业绩额 (亿元)	与上年比
短期融资市	交易额	24,000	99.2%
票据市场	商业手形振出额	27,700	72.2%
	贴现·再贴现额	8,934	69.7%
债券市场	国债发行额	6,280	5.9%
	政策金融债发行额	4,520	47.0%
	公司债发行额	358	10.2%
	债券发行余额	45,324	
股票市场	股票发行额	1,358	
	交易额	32,100	12.9%

来源：调查团根据驻华日本商工会议所编「中国经济·产业の回顾と展望」（中国经济、产业的回顾与展望）2004年版编制

## 4.3 各金融机构的概要

### 4.3.1 中国人民银行

#### (1) 中国人民银行的沿革

中国人民银行于1948年12月在当时的华北银行、北海银行、西北农业银行的基础上成立，当时已有的金融机构的银行业务被集中到中国人民银行，中国人民银行不仅仅行使中央银行的职能，还独家办理企业和个人的存款等商业银行以及农业金融等所有的银行业务。

1983年9月，国务院决定由中国人民银行专门行使中央银行的职能，并于1983年12月，颁布了《国务院关于金融体制改革的决定》，明确了中国人民银行的主要职能是制定和实施金融政策、维护货币价值的稳定。

另外，还决定由中国人民银行行使对金融机构的监管职能，以及维持金融体系的安全、有效地运行。并且在1995年3月，于第八届全国人民代表大会上通过了《中华人民共和国中国人民银行法》，通过法律明确规定了中国人民银行的中央银行的性质和地位。

另外，如前所述，在中国银行业监督管理委员会（银监会）成立之后，金融机构的监管职责在2003年4月由中国人民银行移交给了银监会。

#### (2) 中国人民银行的职能

中国人民银行是中国的中央银行、也是唯一拥有货币发行权利的发行币银行，并经理国库。同时作为最终的贷方，在商业性银行资金不足时发放贷款。中国人民银行在国务院领导下，依法独立行使职责，不受地方政府以及各级政府部门的干涉。中国人民银行不能直接接受财政部的透支、不能直接认购国债、其他的政府债券，要通过公开

市场来进行国债和其他的政府债券买卖业务。同样也不能直接向地方政府的贷款和认购地方政府债券。中国人民银行的分支机构是总行派出机构，执行全国统一的金融政策，依法行使其职责，不受地方政府的干涉。

中国人民银行的主要职责如下：

- i) 确定人民币汇率政策；维护合理的人民币汇率水平；实施外汇管理；持有、管理和经营国家外汇储备和黄金储备。
- ii) 发行人民币，管理人民币流通。
- iii) 经理国库。
- iv) 制定有关金融的支付结算规则，维护支付、清算系统的正常运行。
- v) 制定和组织实施金融业综合统计制度，负责数据汇总和宏观经济分析预测。
- vi) 组织协调国家反洗钱工作，指导、部署金融业反洗钱工作，承担反洗钱的资金监测职责。
- vii) 管理信贷征信业，推动建立社会信用体系。
- viii) 作为国家中央银行，从事有关国际金融活动。
- ix) 承办国务院交办的其他事项。

### (3) 中国人民银行的机构概要

中国人民银行总行设在北京，到 2004 年末为止，在全国共有 2,189 个营业网点，职工总数 14 万人。在北京和地方上的重庆设有营业分部、在天津、沈阳、上海、南京、济南、武汉、广州、成都以及西安设有 9 家分行，在其管辖下设有多家支行。中国人民银行的分支行是总行的派出机构，其主要职责是，在总行的授权下，主要执行所在辖区的金融市场的监督管理。

## 4.3.2 政策性银行

### (1) 政策性银行的特征

政策性银行是政府设立的以贯彻国家的产业政策、区域发展政策为目的的金融机构、不以盈利为目的。在经济发展过程中，存在着不属于商业性银行融资对象的而且在资金能力上融资困难的领域。也就是那些虽然在国民经济的发展、社会安定上具有重大意义的，但是投资规模大、建设周期长、收益性低、资金回收时间长的项目。为了支持这些项目的发展，国家决定设立政策性银行，专门进行政策性融资。

在 1994 年，中国成立了国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行。政策性融资通过这 3 家银行进行实施。政策性银行和商业性银行一样要求对项目进行严格的审查，但是政策性银行存在下列特征。

- ①. 政策性银行融资资金的主要来源是国家财政拨款和发行政府金融证券。中国农业发展银行则是通过中国人民银行的再贷款。
- ②. 政策性银行的资本金是政府的财政拨款。
- ③. 政策性银行的经营要考虑国家整体的利益和社会效益，不以获得贷款盈利为目的。但是，作为金融机构来讲，要充分考虑到能切实回收贷款资金。
- ④. 政策性银行有特定的融资领域，不与商业性银行竞争。

- ⑤. 政策性银行虽然也有分支机构，但很有限，其业务通常都是由商业性银行代理。

3家政策性银行在2003年末的总资产合计为2万1247亿元，占金融机构整体份额的7.7%。

## (2) 国家开发银行

国家开发银行于1994年3月成立。总部设在北京。注入资本金为500亿元，在2003年末总资产为1万2,810亿元，2004年末时为1万5747亿元。有37处营业网点，职工人数为3,780人。在西部地区除西藏外的其他11个省、市中设有分支机构。

国家开发银行主要办理针对政策性重点项目的政策性贷款。主要应用项目有：制约经济发展的瓶颈项目、基础产业重点项目、应用高科技的重点项目、跨地区的政策性大型项目等。

开发银行在2003年末的贷款余额为11,381亿元，到2004年末增加到1万4095亿元。其中按行业的分类统计为电力/能源部门26%（上年度30%）、水利/环境部门22%（同16%）、铁路部门7%（同10%）、公路/运输部门22%（同21%）、电信/通信部门4%（同4%）、石油化工部门6%（同4%）、城市交通部门3%（同6%）、其他为10%（同9%）。按地区的分类统计为东部地区45.77%（上年度43.37%、前年度41.44%）、中部地区27.22%（同29.22%、30.55%）、西部地区20.91%（同21.19%、21.46%）。

资金来源主要依靠向国有商业银行等金融机构发行的开发银行债券。附带说明的是，2003年末的债券发行额为国内债10,458亿元、外债92亿元，占总负债的88.5%。按规定，该行的贷款利率为中国人民银行规定的贷款基准利率的90%以上。

## (3) 中国进出口银行

中国进出口银行成立于1994年7月，总部设在北京。注入资本金为50亿元，2003年末的总资产为2,761亿元。营业网点有15个，主要限于大城市。职工人数为592人。在西部地区的成都和西安设有分支机构。

中国进出口银行提供与大型机械，成套设备出口有关的出口信用（Suppliers credit and Buyers credit）。资金筹措依靠发行银行债券和外国贷款。

资金来源依靠发行银行债券和外国贷款，2003年末的债券发行额为1,006亿元、国外政府贷款为1,547亿元。

## (4) 中国农业发展银行

中国农业发展银行成立于1994年11月，总部设在北京。注入资本金为165亿元，2003年末的总资产为7,343亿元。营业网点有2,275处，职工人数为59,487人。分行除了总部的北京与西藏之外，设在29省、直辖市和大连等5大城市。

业务范围主要限定在办理：粮食、棉花、油料作物、肉类、食糖等主要农畜产品的国家专项储备贷款以及贷款资金的专项信贷。

在成立之初的 1994 年还曾经负责受理过贫困地区扶贫贷款、农业综合开发以及国家规定的农业、林业、畜牧业、水产养殖业相关的小型基础设施建设、技术改造贷款等政策性贷款。但在 1998 年，由于该行的融资管理混乱而将这些政策性贷款又恢复到了由中国农业银行办理。现在关于农业发展银行的业务调整正在银监会进行讨论。

中国农业发展银行的资金筹措主要依靠从中国人民银行的借款。2003 年末的从中国人民银行的借款余额为 6,507 亿元，占总负债的 91%。

中国农业发展银行虽然没有公开的准确数额，但据说身负巨额的不良贷款<sup>1</sup>。据银监会的公开发表的数据，2003 年末时 3 家政策性银行的不良贷款额为 3,361 亿元。因为国家开发银行、中国进出口银行分别报告的不良贷款为 152 亿元、38 亿元，所以据此推测中国农业发展银行不良贷款为超过 3,000 亿元。关于该行的不良贷款额在 2004 年 6 月末曾有为 1,362.5 亿元<sup>1</sup>的报道，但是同银监会此前发布的数字相差甚远。该行的不良贷款比率是 2 成还是 4 成的问题，以及从有关人员对于该行的强烈的不信任感来看可以感到不良贷款额达到了相当大的程度，但是由于没有公开发表的数字所以只能停留在推测的程度上。银监会其后也不再公布政策性银行不良贷款额，其间的情况不得而知。

### 4.3.3 国有商业银行

#### (1) 国有商业银行的设立

4 家国有商业银行作为国家专业银行的体制于 1984 年确立。国有专业银行独家受理同国有企业之间的业务交易。同时这 4 家银行各有自己的专业领域。但在 1994 年随着 3 家政策性银行的设立，政策性融资业务从国有商业银行中分离出来，便开始作为国有（独资）商业银行来专心致力于商业银行业务。其后，从专业这个枷锁中得到解放，4 家银行开始作为商业银行从适当的竞争和追求利润、处理不良贷款、甄选优良贷款项目等经营战略出发，瞄准经济增长地区、增长行业、增长企业，使得 4 家国有商业银行的融资内容开始互相接近并类似。

国有商业银行的分支机构网触角遍布全国，在各地接受存款，将超过当地融资额的剩余资金送回总行。于是资金流向优良企业、优良项目较多的地区。因此，出现了将西部的富余资金运用于东部地区的情况。同时以下将要提到的多数股份制商业银行也存在与此相同的资金运用情况。

在 1985 年时国有商业银行占金融机构资产整体的 90%，但到了 2004 年末下降为 53.6%。这当中的背景是其主要客户的国有企业所占的经济活动的比例下降和其他的金融机构的增长。

#### (2) 中国建设银行

中国建设银行成立于 1954 年，之后被归并到中国人民银行中，在 1979 年作为负责企业信贷和地方项目贷款的国有专业银行，又重新恢复。最初专门负责进行用于固定资

---

<sup>1</sup> 据报道农业发展银行在 2004 年末的不良贷款额为 1,362.5 亿元（较 2003 年末增加 85.7 亿元）（新华社 2004 年 7 月 21 日）。

产投资的中长期贷款，尔后也开始增加短期的周转类贷款。1994年以后转变为国有商业银行。2003年末总资产是3万5,543亿元，2004年末时为3万9,048亿元。营业网点为14,585处、职工人数为310,391人。总行设在北京，在西部所有的12省、市设有分行。中国建设银行根据国务院的方针，积极推进加强自有资本，处理不良贷款和其他相关对策，并在2004年9月转换为股份制。并进一步计划于2005年股票上市。

另外该行积极处理不良贷款的结果是，2003年末曾为9.25%的不良贷款比率在2004年末时大幅改善为3.08%。

另外，有报道说该行签署了美国银行对其实行阶段性投资、最终的出资比率达到19.9%的合同。

### (3) 中国工商银行

中国工商银行在1984年从中国人民银行中分离出来，主要作为负责用于城市地区的工商业贷款的国家专有银行。1994年以后，成为国有商业银行。与中国建设银行同是业务针对从事制造业的多数国有企业的主要银行。该行2003年末的总资产为5万2,400亿元，2004年末为5万6,705亿元，是中国最大的银行。营业网点为21,223处（上年度为24,129处）、员工人数为375,781人。总行设在北京，在西部地区除西藏外的其他11个省、市中设有分行。根据该行发布的信息，该行于2005年10月改组为股份制银行，并计划于2—3年内实施股票上市。而且还有消息说高盛公司（Goldman Sachs）为主的投资集团将购买该行股份制改制后的10%的股份。

另外，该行也正在积极处理不良贷款，在2004年末的不良贷款比率同上一年度相比降低了2.3%，为18.99%。

### (4) 中国农业银行

中国农业银行于1979年成立，当时是继承了中国人民银行实施的农村银行信贷业务的国家专业银行。1994年以后成为国有商业银行。该行2003年末的总资产为3万4,940亿元，2004年末为4万0,137亿元。该行营业网点最多，为31,004处（上年度为36,138处）、职工人数为489,425人。总行设在北京，在全国所有的省、直辖市设有分行。

在1979年以后，将农村信用合作社作为在农村的基层组织，一直以来共同负责农业金融业务，但随着商业银行化的实施，开始脱离了和农村信用合作社的协作。开始加强开拓能源、工业领域等增长产业方面的业务。

由于在1998年，贫困地区扶贫贷款、农业综合开发以及国家规定的农业、林业、畜牧业、水产养殖业相关的小型基础设施建设、技术改造贷款等政策性贷款从中国农业发展银行回归，该行现在也负责办理该方面的业务。但是作为以获取收益为目标的商业银行的农业银行而言，政策性融资贷款正成为收益上的负担。为此，在2000年停办了农业综合开发以及农林、水产相关的小型基础设施建设、技术改造贷款等业务。另外关于扶贫贷款而言，由于在该行关闭县以下的基层网点的过程中失去了同个体农户的接点，所以将最初的对贫困农户的贷款切换到对贫困地区的项目融资上来实施。

根据国务院的方针，中国农业银行在2006年实施股份制银行的改组，并计划在今后上市。



另外，该行的不良贷款比率截止到 2004 年末为 26.7%。

#### (5) 中国银行

中国银行于 1912 年成立，其后被吸收到中国人民银行，1979 年作为受理外汇业务的国家专业银行得以恢复，1994 年以后，成为国有商业银行。2003 年末的总资产为 3 万 1,402 亿元，2004 年末为 4 万 2,704 亿元。营业网点为 11,307 处、职工人数为 220,999 人。总行设在北京，在全国 31 个省、自治区、直辖市以及深圳市设有分行和支行，在西部地区的所有 12 个省都有分、支行。

中国银行依照国务院的方针积极实施加强自有资本，处理不良贷款以及其他对策，于 2004 年 8 月完成了股份制改造，并进一步计划在 2006 年实现股票上市。另外，该行积极处理不良贷款，使不良贷款比率从 2003 年末的 16.29% 大幅改善为 2004 年末的 5.12%。

另有报道说：苏格兰皇家银行集团将购买该行的 10% 的股份。

#### 4.3.4 股份制商业银行

股份制商业银行有在全国开展业务的和以创办地为经营基础的这两种类型。各家银行都在积极进行营业网点的扩充，并跟随着这个趋势，其所占的金融份额也从 2002 年末的 12.7% 增加到 2003 年末的 13.8%、2004 年末的 14.9%。

随着金融改革的进展，作为股份制的商业银行，在 1986 年 8 月成立了招商银行，87 年 4 月又重新组建了始创于 1908 年的交通银行。之后，又成立了中信实业银行、深圳发展银行、广东发展银行、兴业银行、上海浦东发展银行、中国光大银行、华夏银行、中国民生银行、恒丰商业银行（从原烟台住宅储蓄银行的更名）等银行。最近，于 2004 年 8 月成立了浙商银行，至此股份制商业银行共有 12 家。交通银行、中信实业银行等是传统的全国规模的银行，而招商银行、深圳发展银行、广东发展银行、兴业银行、上海浦东发展银行等都是从地方性银行成长为全国规模的。中国光大银行、华夏银行是有实力的国有企业作为企业集团的银行而建立的。中国民生银行是中国第一家民营银行。另外交通银行、上海浦东发展银行都有相当比例的财政资金出资，其他银行业基本上是中央、地方的财政、国有企业为出资主体。

在几家股份制商业银行中有外资银行的出资参股。在交通银行，香港上海银行持有资本金的 19.9%；在深圳发展银行，新桥投资银行（New Bridge Capital）持有 17.89%；在兴业银行，恒生银行、GIC、IFC 各自持有 16%、5%、4%；花旗银行在上海浦东发展银行持有 4.6%；在中国光大银行，ADB 持有 3%、在民生银行 IFC 持有 1.08% 的出资股份。

深圳发展银行在深圳证券交易所上市，上海浦东发展银行、华夏银行、中国民生银行、招商银行等 4 家银行在上海交易所上市。而且，交通银行于 2005 年 6 月在香港挂牌上市。

股份制商业银行在 1986 年招商银行成立以来，各家银行以各自经营基础地区的民营企业为业务基础，会同民营企业的发展来扩大金融份额，在 2004 年末的总资产合计为 4 万 6972 亿元，占金融机构整体的 14.9%。

#### 4.3.5 城市商业银行

城市商业银行是按照每个城市一家的原则设立，并且许可在该城市区域内开展金融业务的银行。到2004年为止在全国设立了上海银行、北京银行、深圳市商业银行、天津市商业银行等109家银行，并开展商业银行业务。另外，在西部地区除西藏外的11个省、市设立共25家城市商业银行。

外资银行对部分城市商业银行实施了出资参股。HSBC、IFC、上海商业银行对上海银行各自出资8%、7%、3%；IFC对南京市商业银行出资15%；IFC、加拿大丰业银行（Bank of Nova Scotia）分别对西安市商业银行出资12.4%、11.5%；渣打银行对天津渤海商业银行出资19.99%；澳洲联邦银行（CBA）对济南市商业银行出资11%。以及ING和IFC各自购买了北京银行的19.9%和5%的股份。

城市商业银行的数量在逐渐增加，随着各行的发展，2004年末的总资产合计额为1万7056亿元，其占金融机构整体的比重也达到了5.4%。

#### 4.3.6 外资银行

外资银行到2003年底共有64家银行开设的192个营业网点。外资银行的总资产为495亿美元（3,969亿元），占金融机构整体的比重为1.4%。外资银行在进入中国金融市场时，在资本金、分支机构设置、业务内容、业务领域上有诸多限制，现在可以受理人民币业务的外资银行的营业地区有18个城市，获得经营人民币业务许可的外资银行有105家。银监会在2004年12月发布说在包含北京的5个城市里接受外资银行受理人民币业务的申请。另外，外资银行获准可以参股中国商业银行最高25%的股份。如前所述，IFC、HSBC、上海商业银行向上海银行参股共计18%，另外CITI Bank向上海浦东发展银行出资4.6%，而且预计会将出资比例提高到24.9%。其他外资银行业已向南京商业银行、西安商业银行、北京银行、民生银行、交通银行出资。

#### 4.3.7 信用合作社

##### (1) 城市信用合作社

在中国各地都设立了小规模的城市信用合作社，其数量在2003年底为723家。城市信用合作社主要是开办城区的中小企业的贷款，2003年末的总资产额合计为1468亿元，占金融机构整体的份额的0.5%。

##### (2) 农业信用合作社

在中国，有很多在农村地区开展金融业务的农村信用合作社，其数量在2003年底增加到34,577家。另外，有报告说截止到2003年6月底时，农村信用合作社法人机构数量为34,909家，其中农村信用社为32,397家，县级联社为2,441，市联社为65家，省级联社为6家，职工人数为62万8千人。

2003年末农村信用合作社整体的总资产为2万6509亿元，占金融机构整体比重的9.6%。

农村信用社主要是针对乡镇企业和农户实施贷款。农村信用社中积累了大量的不良贷款。附带说明的是，已公布的2003年底的不良贷款额为5049亿元，不良贷款率为29.7%。因此，国务院在2003年8月发布了《深化农村信用社改革的试行方案》，并开始以浙

江、山东、江西、贵州、吉林、重庆、陕西、江苏等 8 省、市为首着手进行该项改革。改革的主要内容是①企业治理、②大型化、③处理不良贷款。同时再此基础上，于 2004 年 10 月将第 2 次农村信用社改革的试点地区 21 个省、市扩大实施。

#### 4.3.8 非银行金融机构

截止到 2003 年底，作为非银行金融机构，共有 74 家财务公司、12 家融资租赁公司、74 家信托投资公司和其他十几家汽车金融公司等。2003 年底非银行金融机构整体的总资产为 9100 亿元，占金融机构整体份额的 3.3%。

#### 4.3.9 邮政储蓄机构

在中国各地都有邮局，于 1986 年，在邮局中设有办理居民储蓄的邮政储蓄所，其网点数量达到 32,000 处。而且 2003 年末的总资产额为 8,984 亿元，占金融机构整体的份额为 3.3%，又有消息说总资产额在 2004 年末达到了 1 万 700 亿元。以往该资金按优惠的利率作为中国人民银行的存款来运用。但是在 2004 年 8 月以后的新增资金可以由邮政储汇局自主运用，而自主运用的资金主要用来购买国债、国家开发银行以及其他金融债券等债券。

另外在日本，邮政储蓄和邮局所办理的简易保险的资金被作为日本财政省的资金运用部分的资金来存入，一直以来作为财政投融资资金使用。

#### 4.3.10 金融资产管理机构

从 20 世纪 90 年代后期开始，国有商业银行的不良贷款的积累成为银行经营上的严重问题。作为解决对策，于 1999 年由财政部出资，通过和各国国有银行的关联，成立了信达资产管理公司（建设银行）、东方资产管理公司（中国银行）、长城资产管理公司（农业银行）、华融资产管理公司（工商银行）等 4 家金融资产管理机构。在 2000 年 7 月，这 4 家金融资产管理机构，各自收购 4 家国有商业银行的不良贷款，帮助处理 4 行的不良贷款。

### 4.4 资本市场

#### 4.4.1 股票市场

##### (1) 深圳以及上海证券交易所的开设

在 1949 年到 1958 年间，发行过政府公债，其后发行中断，到 1981 年又恢复了国债的发行。于 1987 年在深圳特区成立了第一家证券公司。

在 1990 年 12 月的上海和 1991 年 7 月的深圳分别开设了证券交易所，将证券的场外分散交易转变为场内的集中交易。

通过开设两家证券交易所，发行企业股票和企业债券的直接性融资渠道打开。中国的股票分为只有中国人可以认购的 A 股和供外国人以及拥有外汇的中国人交易的 B 股。A 股是用人民币，B 股是用美元或港元进行交易的。除上海、深圳外，中国股票也在香港上市交易。多数是大型基础产业的国有企业的股票，被称为 H 股。个人企业也可以上市，称为 P 股。另外将据点设在香港的中资企业的优良股被称为红筹股（Red Chip）。2002 年 12 月，A 股市场开始向外资金融机构开放。

## (2) 股票市场的最近的动向

中国证券监督管理委员会（以下称为“证监会”）的公开数据中显示，到 2003 年底上市企业的数量包含 A 股和 B 股市场在内为 1,287 家。另外，2003 年全年的筹资金额为 1,357.75 亿元，具体分类是 A 股 564.17 亿元、B 股为 0.43 亿元、H 股为 64.57 亿元。另外，截止到 2003 年底，上海、深圳两证交所的总市值为 4 万 2457 亿元，流通市值总额为 1 万 3178 亿元，已发行股票数为 6,428.46 亿股。（1 月 28 日“新华网”）

另外在 2004 年 5 月在深圳证券交易所中开设了中小企业板，开通了中小企业股票上市、从直接性融资市场上筹资的渠道。

## (3) 中国证券监督管理委员会

国务院于 1992 年 10 月设立了中国证券监督管理委员会（证监会）和国务院证券委员会。其后在 1998 年撤销了国务院证券委员会，其业务归并到证监会。

证监会的职能如下。

- ① 建立统一的证券期货监管体系，制定证券监督管理规定，对证券机构实行监管。
- ② 加强对证券期货业的监管，强化对证券期货交易所、上市公司、证券期货经营机构、证券投资基金管理公司、证券期货投资咨询机构和从事证券期货中介业务的其他机构的监管，提高信息披露质量。
- ③ 加强对证券期货市场金融风险的防范和化解工作。
- ④ 负责组织拟订有关证券市场的法律、法规草案，研究制定有关证券市场的方针、政策和规章。
- ⑤ 统一监管证券业。

### 4.4.2 债券市场

#### (1) 市场的启动和债券流通的状况

国债的发行曾经在 1949 年到 1958 年发行过政府公债，但是其后中断，在 1981 年又恢复了国债的发行。而批准国债流通是在 1988 年。在 1990—91 年开设上海、深圳证券交易所以后，实现了国债的集中交易。另外在 1996 年开始了投标方式的国债发行。

企业债券的发行始于 1984 年。在 1996 年的上海、深圳的两家证券交易所内，制定了公司债券的上市交易规则，统一了上市标准。

2003 年的债券发行情况如表 4-3 所示。

表 4-3 债券发行额和发行余额

	发行额		发行余额
	2002年	2003年	2003年末
国债	6,061	6,283	28,911
政策性金融债	3,075	4,520	11,630
其他金融债	45	100	180
企业债	325	358	956
转型公司债	42	186	270
中银贴现债	0	7,227	3,377
证券总额	9,548	18,674	45,324

来源：李杨编《中国金融发展报告 No. 1 (2004)》

## (2) 证券市场的课题

证券市场的课题可列举下列各点。

- a. 改善股票市场的信息公开、防火墙等问题。
- b. 完善股票发行和流通、国债、金融债券、公司债券等债券流通市场。
- c. 统一 A 股、B 股。

### 4.4.3 资本市场的扩大政策

#### (1) 直接性融资与间接性融资的比重

中国的证券市场还处于发展的过程中，股票市场也好、债券市场也好、都没有完全成熟，还没有达到企业可以筹措充足资金的程度。因此，2003 年的股票市场的筹资额为 1,358 亿元，债券市场的公司债、可转换债券的每年募集贷款额合计为 544 亿元，发行余额也停留在 1,226 亿元。相对于此，间接性融资的金融机构的 2003 年底的总贷款余额为 16 万亿元。现阶段的直接性金融与间接性金融的比例粗算下来只不过是 2~3% 左右。

#### (2) 投资信托证券的销售

在 2004 年 9 月，商业银行可以设立证券投资基金公司。随之而来的是，商业银行如可以在银行窗口销售投资信托证券，企业以及一般个人可以很容易地通过投资信托的方式投资证券，可能会大幅扩大流入证券市场的资金。

## 4.5 不良贷款问题及其处理情况

### 4.5.1 金融机构不良贷款的状况

#### (1) 各类金融机构的不良贷款情况

根据银监会的公布的截至到 2003 年末、2004 年末以及 2005 年第二季度末的的各类金融机构的不良贷款如下。

表 4-4 各类金融机构的不良贷款

金融机关种类	2003 年 12 月		2004 年 12 月		2005 年 6 月	
	不良债权总额	不良债权比率	不良债权总额	不良债权比率	不良债权总额	不良债权比率
	亿元	%	亿元	%	亿元	%
政策性银行	3,361	17.39%	NA	NA	NA	NA
国有商业银行	19,168	20.36%	15,751	15.62%	10,135	10.12%
股份制商业银行	1,877	7.92%	1,425	4.94%	1,503	4.66%
城市商业银行	993	12.85%	NA	NA	1,039	10.43%
农村信用社（合作社）	5,049	29.72%	NA	NA	NA	NA
商业银行总计（除政策银行）	27,087	19.00%	NA	NA	12,759	8.71%
银行业金融机构总计	30,448	18.81%				

注：不良贷款：按 5 分类法逾期（Substandard）、呆滞（Doubtful）、损失（Loss）水平的债权

来源：政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行 —— 银监会公布

城市商业银行、农村信用社 —— 2004 年 1 月 12 日《外汇金融参考》

## (2) 各种金融机构的不良贷款处理情况

作为中国的金融机构的不良贷款问题最受关注的问题就是金融机构中占有很大比重的国有商业银行的不良贷款的问题。关于这个问题，我们将在下节中详细讨论。

政策性银行的不良贷款比例虽然为较高的 17.39%，但是如我们此前在 4.2.2 (4) 小节中所讨论的那样，据估计其大部分为农业发展银行的不良贷款，虽然不了解该行的不良贷款的准确数字，但是姑且不提其金额，也要作为该行改革的一个环节，从政策上来处理这些不良贷款。

农村信用社的不良贷款比率也是位于极高水平的 29.72%。目前在国务院的指导下，正在试点农村信用合作社改革，这一点在之前的 4.2.7 (2) 小节中进行过讨论，我们将在第 12 章中作更详细地论述。

股份制商业银行的不良贷款比率根据银监会公布的信息从 2003 年底的 7.92% 降低到了 2004 年末的 4.94%，率先回到了正常水平。

城市商业银行的不良贷款比率在 2003 年末处于 12.85%、到 2005 年 6 月时处于 10.43% 的较高比率之下。各行正在各自努力进行改善。

## 4.5.2 国有商业银行的不良贷款处理状况

### (1) 国有商业银行的不良贷款的状况

国有商业银行的主要业务主体——国有企业在国企改革中多数陷入了经营不利，而破产的国有企业也为数不少。其结果导致了国有商业银行不良贷款的增加，成为银行经营上的严重问题。作为对策，在 1998 年将总额为 2,700 亿元的特别国债的政府资金投入到了 4 家国有商业银行，进行了增资。而且作为进一步措施，在翌年的 1999 年由财政部出资，分别成立了信达资产管理公司、东方资产管理公司、长城资产管理公司、华融资产管理公司等 4 家金融资产管理公司。在 2000 年 7 月，这 4 家金融资产管理公司，针对 4 家国有商业银行在 95 年 7 月以前发放贷款中的总额为 1 万 3,939 亿元不良贷款，采取低价收购的方式接手。下表显示了 2000 年时收购的不良贷款以及收购后的债权截至到 2005 年 6 月底的处理情况。

表 4-5 金融资产管理公司进行的不良贷款收购和处理

	信達	長城	東方	華融	合計
不良債權处理对象	建設銀行	農業銀行	中国銀行	工商銀行	
設立月日	99/4/20	99/10/18	99/10/15	99/10/19	
資本金(財政部出資)	100億元	同左	同左	同左	
第1次接收額(2000年)(億元)	3,730	3,458	2,674	4,077	13,939
不良債權处理額(2005年6月現在, 億元)	1,581.9	2,294.8	1,096.1	2,201.3	7,174.1
現金回收額(億元)	540.4	239.2	262.5	442.5	1484.6
現金回收率	34.2%	10.4%	23.9%	20.1%	20.7%

来源：中国银行业监督管理委员会发布

根据有的报告，2003 年末，按国有商业银行的 5 分类下的不良资产比率是建设银行最好为 9.25%、中国银行为 16.29%、工商银行为 21.3%、农业银行为 30.66%。另外，2004 年底的不良贷款比率除建设银行和中国银行为积极处理不良贷款而取得较大改善、分别为 3.92%和 5.12%之外，工商银行为 18.99%，农业银行为 26.7%。

### (2) 中国建设银行和中国银行的不良贷款处理

现在，建设银行和中国银行正在筹划股票上市，并积极处理不良贷款。按照该方针，在 2004 年初，中国建设银行将 569 亿元的不良贷款卖给信达，另外中国银行将 1400 亿元的不良贷款按照账面价格的 30%卖给东方。而且在 2004 年 6 月，举行了建设银行的 1,289 亿元，中国银行的 1,498 亿元，合计 2,787 亿元的不良贷款的招标，最后以信达的 900 亿元落标取得。因此，截止到 2004 年底，建设银行和中国银行的不良贷款比率分别减少到了 3.92%（和上年相比改善 5.33%）和 5.12%（和上年相比改善 11.17%）。另外，在 2003 年末，通过在中国人民银行下新设立的中央汇金投资责任有限公司，使用外汇储备，向两家银行分别实施了 225 亿美元，合计 450 亿美元的增资，使两行的资本充足率超过 8%。

两家银行还在积极推行企业治理和强化内控等措施，于 2004 年 6 月建设银行成立了继承商业银行业务的“中国建设银行股份有限公司”，而中国银行于同年 8 月成立了“中国银行股份有限公司”，分别转为股份制，并筹划在 2006 年实现上市。

### (3) 工商银行和农业银行的课题

建设银行和中国银行通过这些措施跨过了不良贷款问题的高峰，但是工商银行和农业银行的问题还留在今后解决。

作为处理不良贷款、信息披露等内容的国有商业银行改革的方案，国务院鼓励商业银行上市。作为来自银监会的信息，会按照对中国工商银行在 2005 年实施股份制改造、2006 年实现股票上市、对农业银行在 2006 年实施股份制改造、2007 年实现股票上市的日程进行改革。

遵循这项方针，背负金融机构最大的不良贷款的中国工商银行积极处理不良贷款，截止到今年 6 月份，将 2460 亿元的不良资产销售给华融资产管理公司，并将 4500 亿元向 4 家资产管理公司进行拍卖。而且预计于 10 月份进行股份制改组，以及同苏格兰皇家银行集团签署了接受其参股的合同。

中国农业银行的改革正在准备之中，预计今后将进入到下一个阶段。

(4) 其他的金融制度，金融市场的各项问题

- a. 中国的银行的资本充足率处于大幅低于国际标准 8%之下的水平，今后的课题是充实自有资本，实现金融机构的稳定。
- b. 在国有商业银行中，余下的工商银行和农业银行的不良贷款处理和改革的进一步深入，解决农业发展银行、农村信用合作社等农业相关金融机构的不良贷款问题等还是重大的课题，有必要考虑相关对策。
- c. 要求利用公开市场操作、存款准备金率操作、利息操作等有效的调控手段，维持金融形势的稳定。
- d. 中国的金融市场还处于摇篮期，须要建设完善短期金融市场。
- e. 对外资金融机构的营业限制过严，要求放宽限制。

参考文献

- 龍編 桑田良望訳 (1999年) 「中国金融読本」(中国金融读本) 戴相龙編 桑田良望訳 中央経済社
- 野口義能著 (2003年) 「中国金融崩壊」(中国金融矛盾) かんき出版
- 渡辺利夫編 (2003年) 「図説・現代中国」(图说当代中国) PHP研究所
- (財)国際金融情報センター (委嘱調査報告) 2001年2月 「中国における体制改革と西部大開発」(中国的体制改革和西部大开发) 第6章、第7章
- 在中国日本商工会議所編 「中国経済・産業の回顧と展望」(中国经济、产业的回顾与展望) 2004年版
- 東京三菱銀行北京支店 行内報告 2004年8月25日 「中国の金融改革」(中国的金融改革)
- 東京三菱銀行北京支店 支店週報(分行周报)
- 大西康雄 「中国西部大開発の評価と展望」(中国西部大开发的评价和展望) 愛知大学現代中国学会編 中国 2 1 2004年3月号
- 杜平氏他座談報告「中国西部大開発の実施」(中国西部大开发的实施) 愛知大学現代中国学会編 中国 2 1 2004年3月号
- 《中国金融年鉴》 2003年版、2004年版
- 《中国统计年鉴》 2003年版、2004年版、2005年版
- 中国人民银行年报2003年版、2004年版
- 国家开发银行2003年度年报、2004年年报
- 中国人民银行、政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行的官方网站



## 第5章 财政、税制的现状

中国西部大开发在基础设施建设、环境保护、产业振兴等方面都需要巨额的资金。有关资金供给，除了充分利用金融手段之外，在现阶段还不得不让由财政拨款来充当主要的资金来源，并让其发挥重要的作用。

为探讨财政对西部开发的资金供给能力的问题，我们首先要考察中国的财政收支状况和中央与地方的分配结构。另外，在财政拨款中，还要了解作为对西部开发而言最重要的资金分配功能，特别是对建设投资的资金供给情况。

实际上，西部开发的财政资金的分配是通过不同级别、各个项目和不同方法来进行的。在这里，我们将详细分析中央财政的投资、地方财政的投资、中央对地方的转移支付、中央财政的专项资金等情况。

另外需要说明的是，本文所提到的地方财政只限于省、直辖市、自治区一级，其下级的市、县财政不列入本章的考察对象。

### 5.1 中国的财政、税收制度的现状和特征

#### 5.1.1 财政收支和结构

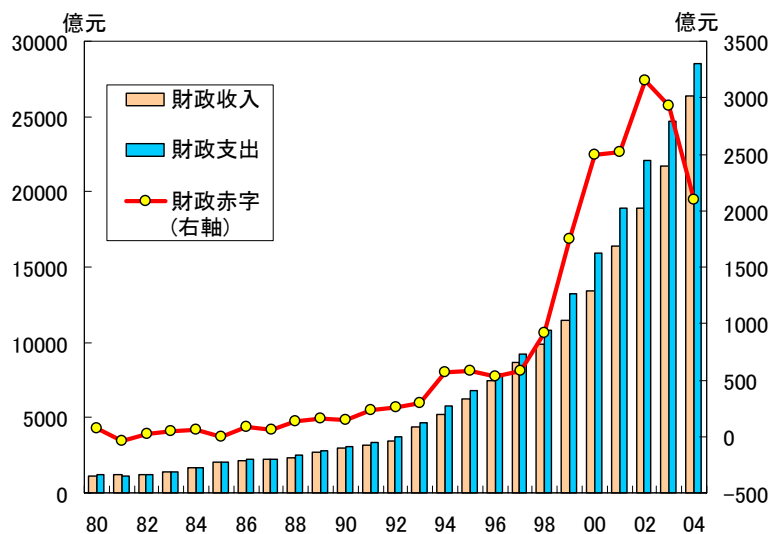
中国的财政是由中央财政和地方财政构成的。

在中央财政中，中央的收入主要由：中央的税收（国税）、中央地方共享税中的中央的收入，企业（隶属中央的国有企业）收入和地方的上缴等构成。另一方面，中央的支出由中央本级的各种支出和对地方的转移支付构成。

另一方面，地方财政的收入由中央地方共享税中属于地方的收入、企业（隶属地方的国有企业）、来自中央财政的转移支付等构成。地方支出由地方各级的各种支出、向中央的上缴构成。

随着经济的增长，财政收入和支出也急速扩大。但是由于财政支出的增长超过财政收入的增长，国家财政一直处于赤字状态。中国财政在1980年以后，除去81年和85年，每年都有赤字，而且赤字额也在扩大（图5-1）。在2004年，财政赤字占到了财政收入的7.9%、GDP的1.5%。为了填补赤字，国债发行规模也在扩大。但是，在中国的财政会计中，偿还债务（本金和利息）是不计入到支出的。若将偿还债务作为支出计算，那么实际上的财政赤字将是现在发布的财政赤字的2倍左右。2004年的实际财政赤字占到了财政收入的21.8%、GDP的4.2%（图5-2）。但是若仅从财政赤字和GDP的比值来看，还不能说财政收支处于严峻的状况。

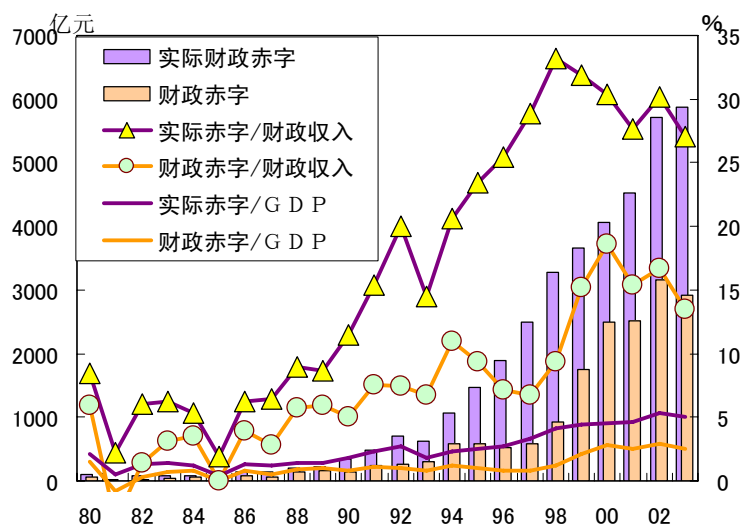
图5-1 中国的财政收支的变化



注：81年和85年为黑字、其他年份均为赤字。偿还债务没有计入财政支出。

来源：调查团根据《中国统计年鉴》编制

图5-2 财政赤字的扩大



注：81年和85年为黑字、其他年份均为赤字。实际财政赤字通过将偿还债务计入支出计算。

来源：调查团根据《中国统计年鉴》编制

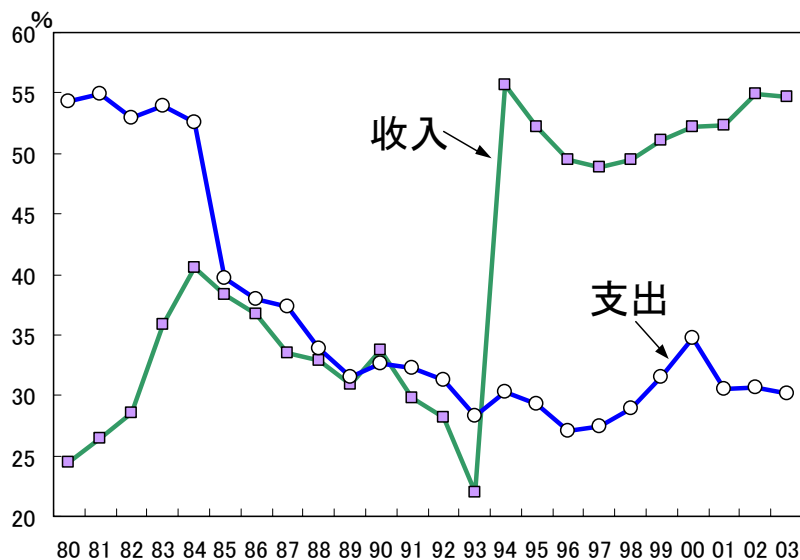
### 5.1.2 中央和地方的财政分配

中国的财政管理制度是分级财政的制度，按照行政区划，实施中央、省、市、县、乡的“5级管理”制度。这里我们将主要通过中央和省（自治区、直辖市）的关系来探讨中央和地方的财政分配关系。

### (1) 财政收支中的中央地方比重

有关中央、地方的财政分配的情况，在国家财政收入整体上看，中央收入较多，从支出整体来看地方支出较多。收入部分中，以实施“分税制”的1994年为界，中央财政所占的比重急剧上升，到现在仍维持在财政收入5成以上的高位比例上。再看支出，在80年代中期以后，中央支出的比例维持在3成左右（图5-3）。换句话说，中央政府通过中央税收等来聚集收入，通过转移支付等形式，向地方转移收入，支撑地方政府的支出。

图 5-3 中央财政在财政总收入和总支出中所占的份额



注：94年开始实施分税制，中央收入大幅扩大。

来源：调查团根据《中国统计年鉴》和《中国统计摘要》等编制

### (2) “分税制”的现状

财政收入在中央和地方之间的划分主要是通过税收来实现的。这是根据从1994年开始实施的所谓“分税制”所规定的。中国的税收主要由中央税收、地方税收、中央地方共享税等3种税收所构成。地方税收由地方税务机关的地税局来征收，中央税收通过各地的国税局征收，共享税是在国税局征收之后，将属于地方收入的部分返还地方。主要的税种和分配情况如表5-1所示。作为地方收入的地税都是税额都较小的税种，而作为中央收入的国税多是税额较大的重要税种。而且，中央地方共享税中，交付中央的分配比例较高（表5-2）。另外在94年以后，还实施了数次提高共享税中的中央分配比例和将地税改为共享税的措施来提高中央财政的分配比例。

另外，中央和地方的财政收入中，除税收外还包含中央和地方所属企业的利润上缴。

表5-1 中央和地方的税收分配

国税	国家地方共享税	地税
关税(含进口增值税和消费税)、消费税、铁路·银行·保险的税收、车辆购置税、中央企业上缴的各种税收、出口退税	增值税、资源税、证券交易(印花)税、个人所得税、企业所得税	营业税、城市土地使用税、投资调节税、城市维护建设税、房产税、车船使用税、屠宰税、农牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税

注：中央企业上缴的各种税收中，包括中央政府管辖企业上缴的企业所得税、营业税、城市维护建设税等项目。出口退税抵减收入，对中央财政来说是负收入。

来源：调查团根据《中国财政年鉴》编制。

表5-2 中央地方共享税的收入划分

税目	中央比例	地方比例
增值税	75%	25%
资源税	海洋石油	其他
证券交易税	97%	3%
个人所得税	60%	40%
企业所得税（法人税）	60%	40%

注：中央和地方的分配比例为 2003 年的情况。

来源：调查团根据《中国财政年鉴》编制。

### 5.1.3 中央财政向地方财政的转移支付

在现行税收分配制度下，地方的收入被压得较低，凭地方的收入很难维系其支出。因此，很多地方都不得不依靠中央财政的补助，即财政转移。

从中央向地方的补助主要通过 2 种形式进行。第 1 是中央向地方的补助金（或称“税收返还”）。这是根据地方的支出、地税的收入和共享税的地方收入部分来计算出收支缺口，由中央政府来决定需向各地方的补助金额，给予地方补助。从 2003 年的情况看，地方收入与地方支出之比例，各地方合计为 57.3%，而在西部地区较低为 38%。再者，若将中央政府的补助金中扣除向中央上缴部分的纯补助金同地方支出相比的话，各地方合计为 42.9%，而西部地区为 60.5%（表 5-3）。也就是说，地方财政支出中的近半都是依靠中央政府的补助金的。而西部地区因为地方财政收入较少，所以对中央的补助金的依赖程度较高。

表 5-3 地方财政的收支和中央的补助金（2003年）

（单位：亿元、%）

	总收入 =总支出	地方财政的本年收支				中央地方的分配			
		收入	支出	收支	收入/ 支出	中央补贴	上缴中央	纯补贴	纯补贴 /支出
地方合计	20,351.6	9,850.0	17,195.2	-7,345.3	57.3	8,058.2	689.2	7,369.0	42.9
东部小计	10,650.6	6,356.2	8,775.8	-2,419.6	72.4	2,992.2	518.1	2,474.2	28.2
中部小计	4,860.4	1,844.3	4,074.2	-2,229.9	45.3	2,389.0	124.5	2,264.5	55.6
西部小计	4,840.7	1,649.5	4,345.3	-2,695.8	38.0	2,677.0	46.6	2,630.3	60.5
内蒙古	494.6	138.7	447.7	-309.0	31.0	271.9	3.1	268.8	60.0
广西	498.0	203.7	443.6	-239.9	45.9	237.9	3.9	234.0	52.7
重庆	411.2	161.6	341.6	-180.0	47.3	195.2	17.4	177.8	52.1
四川	821.9	336.6	732.3	-395.7	46.0	407.4	3.5	403.9	55.2
贵州	370.0	124.6	332.4	-207.8	37.5	216.1	2.3	213.8	64.3
云南	640.2	229.0	587.3	-358.3	39.0	346.0	7.1	338.8	57.7
西藏	157.6	8.1	145.9	-137.8	5.6	133.6	0.3	133.3	91.4
陕西	479.1	177.3	418.2	-240.9	42.4	249.5	5.1	244.4	58.4
甘肃	318.7	87.7	300.0	-212.3	29.2	212.3	0.9	211.4	70.5
青海	142.5	24.0	122.0	-98.0	19.7	95.3	0.4	94.9	77.7
宁夏	136.8	30.0	105.8	-75.8	28.4	74.0	0.4	73.6	69.6
新疆	370.1	128.2	368.5	-240.3	34.8	237.8	2.3	235.5	63.9

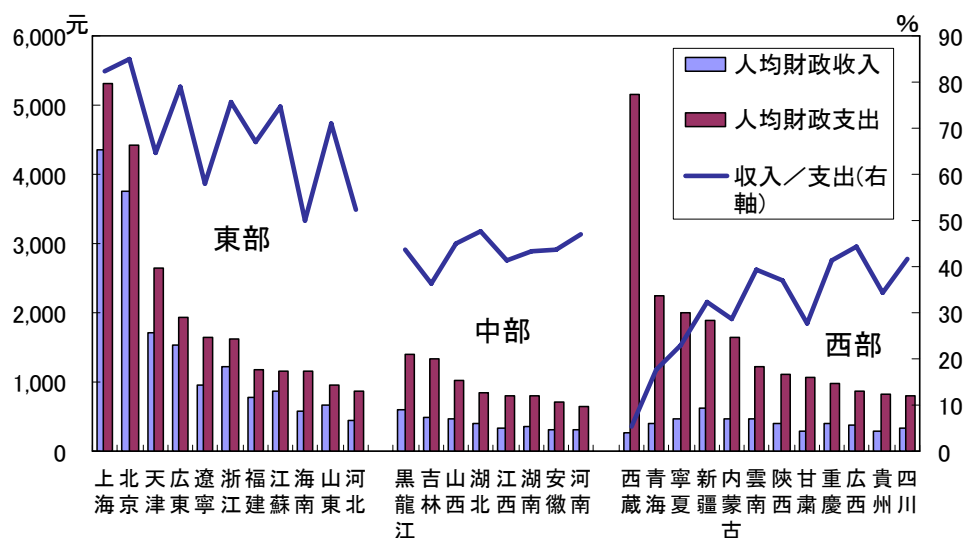
注：虽然地理位置上内蒙古属于中部、广西属于东部，但是在政策上是西部大开发的对象。

来源：调查团根据《中国财政年鉴 2004》编制

第 2 是中央政府通过各种各样的方法，将中央收入转移到地方，即转移支付。这其中包含有国债资金、中央各部委管理的专项基金。这种中央给地方的转移收入基本上都是指定用途的，主要使用在地方政府实施的投资项目、专项支出项目上。

由于这些各类措施，能够控制高财政收入地区的财政支出，低财政收入地区也可以维持的某种程度的支出水平。观察各地区人均财政收入和财政支出的情况就可发现，收入上的差异较大，但支出的差异较小（图 5-4）。而且，西部各地区的人均收入仅相当于人均支出的 3~4 成，地方财政对中央财政的依赖程度较高。

图 5-4 各地区人均财政收入和财政支出（2003年）



注：东部、中部、西部中，按人均财政支出由多到少的顺序排列。

来源：调查团根据《中国财政年鉴 2004》编制。

#### 5.1.4 预算外资金

另外还需说明的是，中国财政中还存在“预算外资金”这种第 2 预算。预算外资金收入由各政府部门征收的各种费用构成。预算外支出主要用于同该收入有关的领域。预算外资金不编入政府预算，但收入和支出均由财政管理。中央和地方的一部分预算外资金用于投资，或用于中央向地方的转移。预算外资金也是政府进行投资的一项财源。

### 5.2 投资和财政资金分配

西部大开发需要庞大的投资。虽然由企业进行的投资是主流，但是由政府实施的投资，也就是由财政出资的投资也占有相当大的部分。政府投资中，虽然有通过中央政府直接实施或者是中央财政和中央各部委的资金来实施的投资，但基本上都是地方政府实施投资，由地方财政来筹措资金的。

#### 5.2.1 与投资有关的财政支出和其财政来源

中国的投资统计，按照管理方法可以将固定资产投资分为基本建设、更新改造、房地产和其他等种类。另外，若从资金来源来看，可以分为国家预算内资金、国内贷款、利用外资、自筹资金和其他等种类。使用财政预算资金的投资除预算内资金外，自筹和其他分类中也包含有各中央部委的资金和地方政府的资金，如使用各种基金、预算外资金等。再有，依据投资项目的行政归属，可分为中央项目和地方项目。

从 2002 年各地实施的投资详细情况看，财政预算出资的投资占全部的近 1 成。而且，政府自筹的资金也占到了全部的 15%。关于这个问题稍后会详细论述。另外，由中央政府或者中央部委实施的投资项目，也就是中央项目占到了全部的 2 成多。其中，西部地区各省通过财政筹措的投资比例和中央项目的比例等均高于东部地区、中部地区（表 5-4）。也就是说，西部地区的投资对财政和中央政府的依赖要高。再换句话说，

可以说在用于实施西部开发的投资中，财政的作用、中央政府所起的作用很大。

表 5-4 各地区的投资中财政与中央下发的比率（2002年）

（单位：亿元、%）

	投资 总额	按资金来源划分				按所属关系划分			
		财政预算		政府自筹		中央项目		地方项目	
		金额	比重	金额	比重	金额	比重	金额	比重
地方合计	22,935	2,093	9.1	3,372	14.7	5,044	22.0	17,891	78.0
东部地区	11,751	605	5.2	1,940	16.5	2,215	18.8	9,536	81.2
中部地区	5,688	560	9.8	755	13.3	1,405	24.7	4,283	75.3
西部地区	5,496	928	16.9	677	12.3	1,425	25.9	4,071	74.1
内蒙古	499	103	20.7	49	9.9	92	18.5	406	81.5
广西	465	70	15.0	82	17.6	119	25.6	346	74.4
重庆	508	121	23.8	42	8.3	92	18.1	416	81.9
四川	1,051	107	10.2	168	16.0	130	12.4	921	87.6
贵州	425	45	10.5	75	17.6	157	36.9	268	63.1
云南	506	63	12.5	89	17.6	124	24.6	382	75.4
西藏	95	71	74.4	6	5.8	78	82.1	17	17.9
陕西	605	99	16.4	63	10.4	126	20.9	478	79.1
甘肃	401	57	14.2	37	9.2	115	28.8	286	71.2
青海	188	42	22.6	22	11.8	47	24.8	141	75.2
宁夏	147	33	22.7	10	6.6	41	28.2	105	71.8
新疆	606	117	19.2	34	5.6	302	49.8	305	50.2

注：投资额是基本建设投资和更新改造投资的合计。政府自筹是指剔除“自筹”项目中的企业和团体自筹，包含中央各部委、省、市、县等政府的自筹。

来源：调查团根据《中国财政年鉴 2003》和《中国统计年鉴 2003》等编制

从财政流向投资的资金流向主要是从下列预算科目中支出的。第 1 种是作为直接用于投资的项目，可以列举出“基本建设支出”“企业挖潜改造资金”等种类。第 2 种就是特定领域中与投资有关的支出。如“城市维护建设支出”等就相当于该类支出。第 3 种就是部分用于投资的预算项目。如各领域的项目费用中，除去人工费等日常费用，还有用于设施建设和扩建的费用也成为投资的资金来源。除此之外，财政发行的建设国债、财政负责管理的预算外资金中的相当一部分也用于投资。

另外，在大约占投资资金来源 5 成的自筹资金中，由中央和地方的各级政府自筹的大约占到 3 成。通过自筹这种形式，政府的专项资金（指定用途的资金）、基金、预算外资金等中央各部委、省、市、县的政府的资金也用于投资。这种政府自筹的投资资金占投资整体的 15%。若在财政预算资金上加上自筹部分中的政府资金的话，政府资金占到整体投资的大约 25%。但是，相对于东部地区的政府自筹的比例要高于通过财政预算筹措资金的比例的情况而言，西部地区政府自筹的比例要比财政预算的比例小。也就是说，在西部地区，政府自筹投资资金的能力较弱。

## 5.2.2 中央政府对西部开发的建设资金的分配

中央政府对西部开发的资金分配并不是通过设立特别账户和支出科目来进行的，而是通过在各预算科目中对西部地区实行优先分配，或者在中央部委的预算分配中优先向

西部地区倾斜的形式来实施的。我们将从中央财政的预算支出、各部门的支出、建设国债的分配等各个方面对此进行探讨。

一般而言，政府出资的投资项目基本上都是由政府成立运营公司（作为投资项目的业主进行建设和并负责运营），而且该运营公司在资金筹措（从政府获得资金、银行融资等）、和返还贷款上也负有责任。中央政府支援西部开发的投资主要通过①全额负担投资的所阻资金、②同地方政府分担、③负担运营公司成立时的资本金、④贴息等形势来实施。

事实上，中央政府针对西部地区实施的投资项目的支持和资金支出主要有下列 4 种方法。

第 1 是中央政府直接向西部地区实施投资。特别是建设跨省的基础设施项目时，中央财政从“基本建设”的支出项目中出资进行投资的情况较多。

第 2 是中央政府向在西部地区进行的投资项目进行部分出资或者提供支持。

第 3 是从中央政府或者中央各部委管理的“专项资金”的基金中，向西部地区的投资项目出资或给予支持。例如可以列举出的基金有：扶贫、支持落后地区、支持农业发展、教育、科学技术等专项资金和基金。

第 4 是通过发行长期建设国债支持西部投资。中国政府为了扩大内需，刺激景气，作为积极财政政策的一个手段，从 98 年开始每年都发行 1000~2000 亿规模的“长期建设国债”，投入到基础设施建设。到 2003 年底时的累计发行额达到 8000 亿元，2004 年的发行规模为 1100 亿元。这项“国债项目资金”编入中央财政的预算，作为用于基础设施建设等的专项资金，投入到地方特别是西部地区中。在现行制度下，还不允许地方政府发行债券。因此，长期建设国债的一部分是为地方代理发行的国债，是支持地方政府用于基础设施建设的资金。例如，2002 年的长期建设国债的发行额是 1500 亿元，其中的 1250 亿元是中央预算，250 亿元是为地方的代理发行。其投资分配分别是：东部 31%、中部 29%、西部 40%。利用建设国债资金的投资项目原则上是用项目的收益来偿还投资的，但是在西部地区实施的大多数基础设施建设的收益预期不足偿还全部资金，所以今后还是会由中央财政来返还这部分国债投资。2003 年以后，因为经济的高速增长，为扩大内需这个目的继续发行建设国债已无必要，所以发行额已开始减少，但是支持西部开发这个目的依然至关重要。

### 5.2.3 西部开发中地方财政的建设投资支出

承担西部开发任务的主力归根结底还是西部地区的地方政府。

作为地方政府（这里仅限于讨论省政府）实施投资、或者参与投资的方法和形式有下列几种。

- i) 政府部门自己投资，投资资金由财政预算支出或通过政府部门的自筹解决。
- ii) 政府成立一个投资项目的项目运营企业，由政府出资本金，通过银行贷款等来筹措项目投资资金。这种情况地方政府有时给予贴息支持。
- iii) 地方政府和中央政府共同出资来实施投资。其出资比例会根据项目内容有所不同。



iv) 政府主导的投资项目也接受社会资金，特别是企业的出资。

另一方面，有关由政府实施的投资资金筹措，有以下方法和项目：

- i) 地方财政预算中的投资支出。如可以列举出基本建设支出、企业挖潜改造资金、城市维护建设支出等。
- ii) 从地方政府和各部门持有的预算外资金、各种专项资金和基金中支出。
- iii) 地方政府出让土地使用权（批租）的收入也可用于投资，特别是在基础设施、城市建设上。
- iv) 从中央政府各部门中获得专项资金、补助金等。

地方政府在扩大投资上最有效的手段就是增加土地批租来筹措投资资金，或是通过向中央政府提出申请，请求中央财政和中央各部委增加对地方的投资资金和投资项目的补助金。这种接触中央政府的方法被称为“跑步（部）前（钱）进”，通过灵活利用该地方在中央的各种关系，尽可能多地获取投资资金。

## 引用文献

- 中国投资年鉴编辑委员会(2003)《中国投资年鉴2003》新华出版社  
财政部办公厅(2004)《2004年政府预算与财政政策》经济科学出版社  
中华人民共和国财政部(2004)《中国财政年鉴2004》中国财政杂志社  
项怀诚(2001)《中国财政管理》中国财政经济出版社  
上海财经大学公共政策研究中心(2004)《2004中国财政发展报告》上海财经大学出版社  
中国税收报告编委会(2003)《中国税收报告2002~2003》中国财政经济出版社  
刘佐(2004)《中国税制概览(2004年版)》经济科学出版社  
中国经济年鉴编辑委员会(2003)《2003中国经济年鉴》中国经济年鉴社  
国家统计局固定资产投资统计司(2003)《中国固定资产投资统计2003》中国统计出版社

## 第6章 投资促进措施的现状

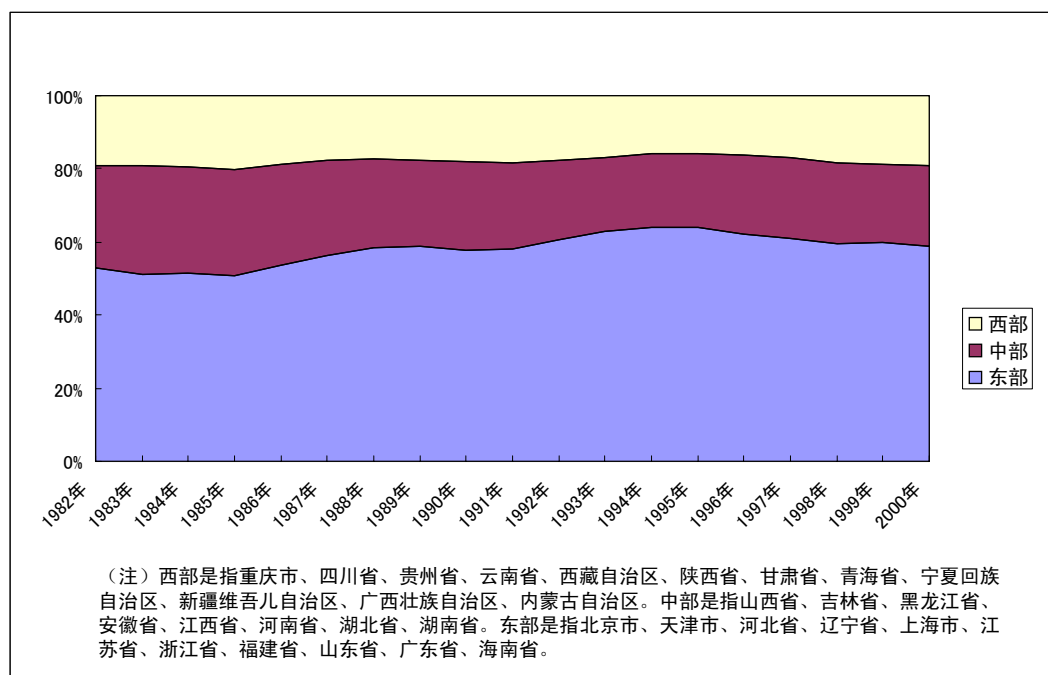
### 6.1 对西部地区的直接投资的动向

投资，特别是直接投资，多伴有技术转移。今后在西部地区为了实现产业升级，投资是极其重要的要素。在本节中，将通过与其它地区的比较，来整理、分析西部地区的固定资本投资情况。

#### 6.1.1 资本积累的滞后

根据国家统计局的统计，在1980年代中曾占有中国整体2成的总固定资产投资比例的西部地区，在其后的20年间没有发生大的变换。另一方面，东部地区由于1990年代中期以日本企业为主的外资所引发的对沿海地区投资高潮的影响，导致了该比例的上升。

图 6-1 各地区的总固定资产投资的比例



来源：调查团根据国家统计局固定资产投资统计司（2002）编制

这种不均衡的固定资产投资的结构作为西部地区的固定资产投资的落后而显露。在2004年时，相对于固定资产投资总额最大、约为6,970亿元的山东省，西部地区最大的四川省也只有不到山东省一半的大约2,820亿元，而资本形成最为缓慢的西藏自治区则只有160亿元。



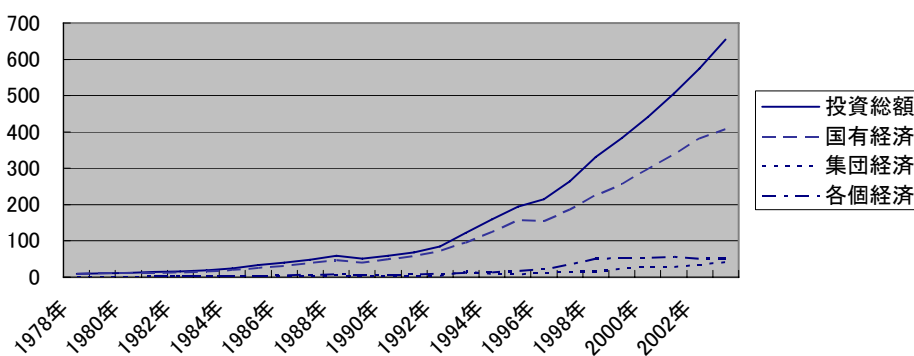
焦点从中西部转向东部等原因，出现了地区间差距过大的结果。为了很好地解决这些问题，中央政府从2000年开始正式实施了西部大开发的相关政策措施，再一次提出对西部地区进行资金的重点分配的方针 [大西ほか(2001)]。

例如，我们观察一下各投资主体在西部地区的甘肃省和新疆维吾尔自治区的固定资本投资上的变化就会发现，1990年代后半开始，虽然由集体经济及个体经营等单独经济体的投资比例在增加，但是国有经济实施的固定资本投资的比例依然占到了整体的5成以上。另外，观察西部地区整体情况也会发现，国有经济的总固定资本投资所占比例到2002年达到5成，同东部地区（3成）相比，国有经济的投资活动的作用重大。

但是，中央政府（国务院）在2000年下发的《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》中规定了对西部地区的大规模的资金投入截止到2010年为止。因此，为了使西部大开发实现可持续的发展，在上述通知中还决定实施对外资的进一步开放以及促进来自东部、中部企业的投资等对策。换言之，在到2010年为止的过程中，有必要实施促进从公有部门主导的投资活动向非公部门以及外资的投资活动进行转化的对策。

图 6-4 甘肃省固定资本投资的变化（1978年～2003年）

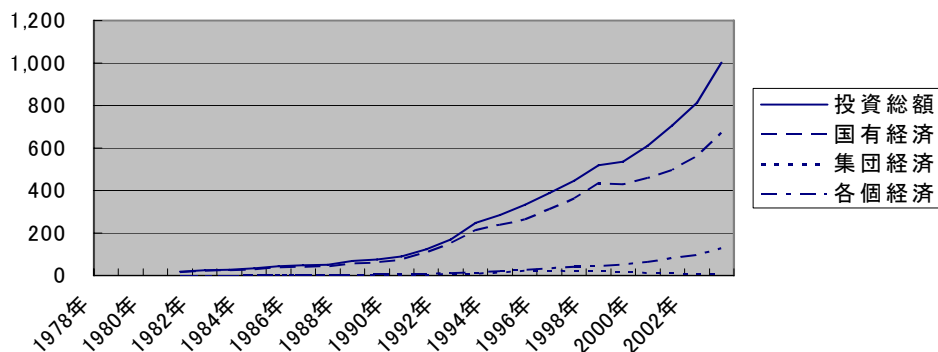
(单位：亿元)



来源：调查团根据甘肃省统计局（2004）编制

图 6-5 新疆维吾尔自治区固定资本投资的变化（1978年～2003年）

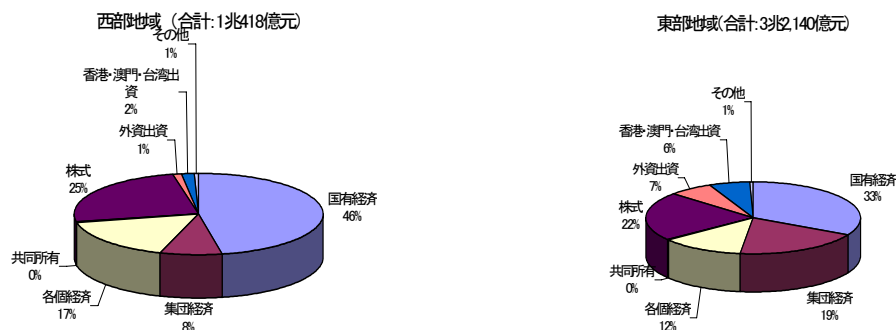
(单位：亿元)



来源：调查团根据新疆维吾尔自治区统计局（2004）制作

图 6-6 西部、东部地区的固定资本投资的主体（2003年）

（单位：亿元）



注：地区划分同图 6—1。

来源：调查团根据国家统计局（2004）编制

## 6.2 西部地区投资促进措施的现状和问题

中央政府在 2000 年以后，为了配合西部大开发的正式启动，针对该地区实施了促进国内外投资的政策。在本节中，在整理其现状的基础上，指出其中的问题。

### 6.2.1 投资促进措施的现状

#### (1) 税收优惠政策

中央政府（国务院）在 2000 年发出的《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》以及《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》中，记录了很多对进入到西部地区的外资、内资企业的税收优惠政策。其主要项目有 3 个。①对设在西部地区国家鼓励类行业的企业，在至 2010 年的期间，减按 15% 的税率征收企业所得税<sup>1</sup>。②对交通、电力、水利等领域可以最大有 5 年时间获得企业所得税免征或减半征收<sup>2</sup>。③对鼓励类产业的进口设备免征关税和增值税<sup>3</sup>。

#### (2) 鼓励外资政策

国家发展改革委员会以及商务部，在 2004 年 7 月，对 2000 年下发的“中西部地区外商投资优势产业目录”进行修订（2004 年 9 月施行）。本次修订中将生态保护、灌溉技术、城市供气、供热、供排水管网建设、经营、旅游景点的开发、经营等指定为西部地区

<sup>1</sup> 通常的企业所得税率是 30%。

<sup>2</sup> 这以外的对象领域还包括邮政、广播电视事业。内资企业自生产经营之日起，第一年至第二年免征企业所得税，第三年至第五年减半征收企业所得税。外商投资企业经营期在 10 年以上的，自获利年度起，第一年至第二年免征企业所得税，第三年至第五年减半征收企业所得税。

<sup>3</sup> 简单平均关税率在 2004 年 1 月时为 10.4%、一般商品的增值税为 17%。

整个 12 省、市、自治区的鼓励行业，显示出对这些领域进行建设的必要性较高、以及对外资的较大期待<sup>4</sup>。

表 6-1 整个12省、市、自治区的被指定为外商投资鼓励对象的产业

2000 年版目录	2004 年版目录
粮食、蔬菜、水果、禽畜产品的储藏、保鲜、加工	“退耕还林还草”、保护天然林等国家重点生态保护事业
造林、引进良种	开发和应用节水、灌溉技术
建设和运营道路、桥梁、隧道	城市供气，供热和排水管道的建设和运营
	开发、建设、保护旅游点和附属设施，经营陆路客运

注：「城市供气、供热、供排水管网建设、经营」在大中城市只限于中方控股。

来源：调查团编制

### (3) 开发区的建设

中央政府汲取 1984 年的经济特区的成功经验，决定在沿海城市地区建设经济技术开发区。在截止到 4 年后的 1988 年的期间共批准了 14 处，在 1992 年和 1993 年中为 18 处，在 2000 年至 2002 年期间内批准了 17 处经济技术开发区。另外国务院在 1991 年以后，为了培育高新科技产业也批准了 53 处高新技术产业开发区<sup>5</sup>。在西部地区也分别建设了 13 个经济技术开发区以及高新技术开发区。在这样的趋势影响下，省、市、自治区甚至县、乡（镇）也出现独自建设开发区的趋势。例如在云南省除了各设置了 1 处国家级的经济技术开发区和高新技术开发区之外，在省级以下还设置了 9 处经济、工业开发区 [云南省人民政府经济合作办公室]。

### (4) 对东部、中部企业进入西部地区的支持

中央政府（国务院）在《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》中要求通过财政和税收等各种方法支持东部、中部地区企业以投资设厂、参股入股、收购兼并、技术转让等多种方式进入到西部地区。在省一级别上，江苏省为省内企业积极开展西部地区的视察和企业交流以及人才培养等工作。另外天津市支持该市的企业参加在西安召开的东西部合作、投资洽谈会 [曾等（2003）]。还有最近以广东省为中心的南部沿海地区的省和特区正在策划通过基础设施建设和撤消商贸相关限制等，加强与西部的重庆市、四川省、贵州省、云南省、广西壮族自治区等地区之间的协作 [The Economist(2004)]。

<sup>4</sup> 整个目录可以在商务部的主页上进行阅览

(<http://www.fdi.gov.cn/ltlaw/lawinfodisp.jsp?id=ABC0000000000010114>)。

<sup>5</sup> 经济技术开发区以引进外国资本、技术为中心的工业开发区，由商务部管辖。经营期限在 10 年以上的进驻企业享受从开始获利的年度开始免征 2 年的企业所得税，第 3 年到第 5 年开始收 15%（一般为 30%）的优惠。另一方面，高新技术开发区由科学技术部管辖。被认定为高科技企业的企业可以享有同经济技术开发区内的企业同样的优惠措施。

## 6.2.2 投资促进措施的问题

尽管上述的引资政策取得了一定的效果，但另一方面在投资促进措施上也存在问题。这里我们关于最近备受关注的乱设经济开发区以及外资促进措施自身的效果来进行论述。

### (1) 泛滥的经济开发区

为了获取直接投资，不仅仅在省、市、自治区一级，乃至县以下的行政单位也开始过分地热衷于开发区的建设。为此，可以看到某些开发区内没有能吸引入驻的企业而导致无法维持经营的事例、以及没有进行充分的事前论证便将农业用地转为工业用地的事例。

为了阻止这些情况的恶化，中央政府采取了一系列的对策。在2003年出台了《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》和《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》、要求各级政府①清查开发区的现状、②停止建设不够条件的处于规划阶段的开发区、③严格控制土地开发条件。而且进入到2004年以后，政府对开发区的限制进一步加强，退回了4,800项开发区建设计划。根据国土资源部的统计，全国的6,866开发区中有7成属于非法征地、或处于荒废状态[Desheng (2004)]。在调查团对日资企业和国际机构进行的访问中，部分企业也提到了对进驻省级以下的开发区心存疑虑。

### (2) 外资引资政策的效果

包含中国在内的各发展中国家都由政府主导积极地进行外资引资的工作。特别是1990年代以后，受到以中国台湾地区和新加坡所代表的亚洲各国与地区凭借积极吸引外资而取得经济成功发展事例的激励，各个发展中国家提出各种各样的外资优惠政策，以期获取外资。如上所述，在1990年代初期改革、开放正式展开之后，中国也以东部地区作为先驱，积极地致力于吸引外资。但是这样的外资优惠政策有没有产生预期的效果还留待我们讨论。以下我们将根据McKinsey Global Institute和世界银行的调查来指出其中的一些问题。

McKinsey Global Institute (2003)对中国、印度、巴西的汽车产业、家电产业为对象进行了调查，从多数事例中得出了由政府进行的引资政策对外资的流入量没有影响的结论。而且即便是有所影响，引资政策也不是外资决定进驻地的主要原因。同时还指出在引资政策上除带来财政支出的直接成本之外，还存在“引资争夺战”所产生的间接成本。另外，该调查的结果显示：物质上、制度上基础设施建设情况会对外资决定进驻地产生较大的影响。

世界银行的Morisset and Andrews—Johnson(2004)在2002年，以大约100家投资促进机构为对象实施了国际性问卷调查<sup>6</sup>。根据这个调查，了解到引资活动的效果会受到该国的商务环境、投资环境的很大影响。因此，比起将有限的资源投入到促进投资活动中去，不如将其投入到改善投资环境上会更可能得到更大的效果。同时还得出结论说：

---

<sup>6</sup> 这次调查只包含设有国家级的投资促进机构的国家，所以不设有该机构的中国、印度和巴西没有包括在内。

现在，比起将引资的大量预算投入到“创造投资活动”（寻找潜在的投资家、投资论坛、个别的演示说明）中，“政策相关活动”（针对民间部门做改善投资的调查、参加任务组（task force）、政策建议）对于引资则更有效果。但我们也看到该调查因为没有将中国作为调查对象，所以中国不一定会面临这样的问题。但是为了能更有效地促进对西部地区的投资，还有必要反思一下现行的促进投资措施。

### 6.3 制约投资流向西部地区的主要原因

如 6.1 中所阐述的那样，为确保西部地区的可持续性发展，外部的对该地区的投资必不可少，还有必要采取有针对性的促进投资政策和改善投资环境政策。为此，我们要明确制约资金流入的主要原因。

此前有很多机构为了明确中国中的制约资金流入的主要原因，实施了相关的投资环境调查。但是在这些调查中，均将焦点放在外资企业和民间企业活动较为活跃的沿海地区，而多不包含西部地区在内。在本节中，我们会纵览、整理将西部地区纳入到调查对象区域内的 Dollar et al. (2003) 和陆等 (2004)，以及日本贸易振兴机构 (2004) 的调查结果，并关于制约投资流向西部地区的主要原因进行探讨。

#### 6.3.1 投资环境调查的概要

##### (1) 由世界银行实施的调查

###### 1) 调查概要

世界银行的 Dollar et al.(2003)在国家统计局的协助下，于 2002 年和 2003 年以总计 23 个城市<sup>7</sup>的 3,900 家公司为对象进行了投资环境调查。其中西部地区的城市有：成都（四川省）、重庆、南宁（广西壮族自治区）、贵州（贵州省）、昆明（云南省）、兰州（甘肃省）、西安（陕西省）。该调查向调查对象企业征求了关于以下 10 项投资环境的评估：①基础设施、②市场准入、退出时的障碍、③技能、技术水平、④劳动市场的流动性、⑤国际市场的结合度、⑥民间部门的大小、⑦对政府部门的非公开的付款、⑧诉讼所需时间、⑨有效税率（Effective tax rate）、⑩金融服务的门槛。

###### 2) 调查结果

如表 6-2 所示，对西部地区的 7 个城市的投资环境的评估显示：3 个城市（成都、贵阳、昆明）的基础设施的评估最低，可见西部地区的基础设施建设是当务之急的课题。另外，对南宁、贵阳、兰州的有效税率做出了较为严厉的评估。而且认为除贵阳以外的上述 2 个城市的金融服务门槛较高，可见构建、改善西部地区的金融制度也是重要的课题。另一方面，成都与重庆在“市场准入、退出时的障碍”、“技能、技术水平”等项目都得到了较高的评价，从促进投资的角度来看，这部分是较好的宣传推广重点。

<sup>7</sup> 西部地区以外的调查对象城市有：北京、广州、上海、天津、哈尔滨、长春、本溪、大连、郑州、武汉、杭州、温州、深圳、江门、长沙、南昌。



表 6-2 得到最低评估的投资环境项目

城市名	项目
成都	基础设施
重庆	无
南宁	市场准入、撤离时的阻碍、有效税率、金融服务的门槛
贵阳	基础设施、诉讼所需时间、有效税率
昆明	基础设施、技能、技术水平
兰州	市场准入、撤离时的阻碍、技能、技术水平、有效税率、金融服务的门槛
西安	对政府部门的非公开的付款

来源：Dollar et al.(2003) p.46

## (2) 通过东部企业实施的投资环境评估

### 1) 调查概要

1990 年代前期由于中央、地方的支持，开始有沿海地区的企业进入到西部地区。这种东部企业的“西进”现象现在依然延续，并成为西部地区的经济和发展不可欠缺的要素。陆等（2004）为了弄清这些“西进”企业的基本状况，以及进驻时的问题、还有对西部地区的投资环境的评估等，在得到浙江省政府支持的基础上，面向该省内的杭州、宁波、绍兴以及广州、上海等地的 300 家企业发出了调查问卷，并从 156 家企业回收了答案。

### 2) 调查结果

作为西部地区的问题，近半数的企业指出了社会服务和基础设施建设的落后。紧随其后的是，除了 4 成企业列举政府的干涉过多等问题之外，还有近 4 成的企业指出了西部地区的保守氛围。另外作为影响东部企业进入西部地区的宏观原因，“基础设施”成了最大的关键。这种寻求基础设施方面改善的倾向与上述的世界银行的调查结果是一致的。而这之后的就是“市场经济体制的确立”，要求该地区能建立企业开展经营活动时所需的基础条件。

表 6-3 “西进”企业提出的西部地区的问题

项目	回答率
社会服务和基础设施建设的落后	47.4%
政府的干涉过多	43.7%
西部地区的保守氛围	39.3%
金融支持的欠缺以及筹资较为困难	33.3%
居民的排外心理	25.9%
因为恶劣的自然环境难以吸引管理层级别的人才	25.2%
国企改革落后、以及形成公平竞争的法律的缺位	15.6%

来源：陆等（2004） p.172

表 6-4 影响东部企业进入西部地区的宏观上的主要原因

项目	回答率
基础设施建设	52.6%
确立市场经济体制	45.2%
政府实施的金融支持	26.7%
推进国企改革	12.6%

来源：陆等（2004） p.172

另外针对在较早时期就有很多企业进入西部地区的浙江省内的 258 名国有企业<sup>8</sup>的经营者的调查中也显示：8 成以上的经营者认为“西部地区的微观信息较少”是较大的问题。其中大部分经营者觉得很难准确把握西部有关的财政、金融、税制、产业政策。在这种情况下，不仅仅难以制定经营战略，更有可能在事业开展过程中冒预料之外的风险。为了消除这种信息不足的状态，至关重要是西部地区的省、市、自治区的负责引资机构的积极地而且准确地提供信息。

### (3) 通过日资进驻企业实施的投资环境评估

#### 1) 调查概要

日本贸易振兴机构（JETRO）于 2003 年以进驻中国的 5,354 家日资企业为对象实施了问卷调查，并从 1,330 家企业回收了答案。而且有 48 家在西部地区的企业也做了回答。该调查共有 10 个评估项目，分别包含基础设施，生产支持性工业(supporting industry)，商业习惯等项目。

#### 2) 调查结果

在所有的评估项目中，西部地区都低于全国平均水平。通过日资企业的评估也明显显示出西部地区的基础设施建设的落后。而且除此之外，在对派驻人员和出差人员有较大影响的生活环境上，也存在很多负面评价。另外，调查还显示，不少企业对诸如行政部门的配合等进驻地政府、主管部门的配合和优惠政策不十分满意。

表 6-5 进驻的日资企业实施的投资环境评估

	基础设施硬件	基础设施软件	生活环境	法律制度	优惠政策	行政对应	劳动力	商业习惯	土地成本	后备工业
西部	2.89	2.90	2.52	2.87	3.02	2.86	3.06	2.81	2.95	2.65
全国平均	3.32	3.27	3.04	2.91	3.11	2.99	3.13	3.04	3.00	2.89
西部—全国平均	△0.43	△0.37	△0.52	△0.04	△0.09	△0.13	△0.07	△0.23	△0.05	△0.24

注：评估按 5 分制评估「5」为最高级。

来源：调查团根据日本贸易振兴机构（2004）编制

<sup>8</sup>例如，国内的最大食品、饮料厂商杭州娃哈哈集团有限公司在 1990 年代前期进入到西部地区。具体的进驻地区如下：重庆（1994 年）、四川（1997 年）、甘肃、广西（2000 年）、新疆（2003 年）。

### 6.3.2 对制约要素的分类

如上面我们所看到的，西部地区的投资环境的问题主要可以分成3点。第1是基础设施的落后。重庆大学的陈敏德和张悦，在赵等（2002）中所收录的论文《中国西部地区引资障碍及对策分析》中，指出了广大西部地区的政府建设基础设施的极限，同时还列举了利用外资建设基础设施的实施细则和各地区的外资优惠政策的不完备，并表示改善该地区的基础设施问题并不容易。第2是通过政府的资金筹措的困难性。除了4大国有商业银行以外的当地地区金融机构较为脆弱之外，还存在中小商业金融机构发育不完全的问题。第3是西部地区的投资相关信息和投资促进措施不充分的问题。关于投资促进措施的改善对策我们将在政策建议篇第14章进行探讨。

#### 参考文献

##### 日语文献

大西康雄ほか（2001）『中国の西部大開発—内陸発展戦略の行方』（中国的西部大开发—内陆发展战略的走向）日本貿易振興会アジア経済研究所

日本貿易振興機構（2004）『中国市場に挑む日系企業—その戦略と課題を探る』（挑战中国的日资企业—探索其战略与课题）日本貿易振興機構

##### 汉语文献

甘肃省统计局（2004）《甘肃年鉴 2004》中国统计出版社

国家统计局（2004）《中国统计年鉴 2004》中国统计出版社

国家统计局（2005）《中国统计年鉴 2005》中国统计出版社

国家统计局固定资产投资统计司（2002）《中国固定资产投资统计数典（1950—2000）》中国统计出版社

陆立军等（2004）《东部企业“西进”的模式与行为》中国经济出版社

新疆维吾尔自治区统计局（2004）《新疆统计年鉴 2004》中国统计出版社

云南省人民政府经济合作办公室《云南 投资指南》

曾培炎等（2003）《2003 国家西部开发报告》中国水利水电出版社

赵公卿等（2002）《西部开发与资本市场》社会科学文献出版社

##### 英语文献

Desheng, Cao (2004) "4,800 Development Zones Cancelled" *China Daily* August 24, 2004 p.1

Morisset, Jacques and Andrews—Johnson, Kelly (2004) *The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment*, The World Bank.

The Economist (2004) "China's Development: Strings of Pearls" *The Economist* November 20, 2004 pp. 27—28

##### WEB

Dollar, David et al. (2003) "Improving City Competitiveness through the Investment Climate: Ranking 23 Chinese Cities" <<http://www.hznet.com.cn/23cities.pdf>> (2004/6/7 访问)

McKinsey Global Institute (2003) "New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Economies"

<<http://www.mckinsey.com/knowledge/mgi/reports/globalintegration/newhorizons/newhorizons.asp>>  
(2004/6/7 访问)

## 第7章 支持西部开发的金融框架

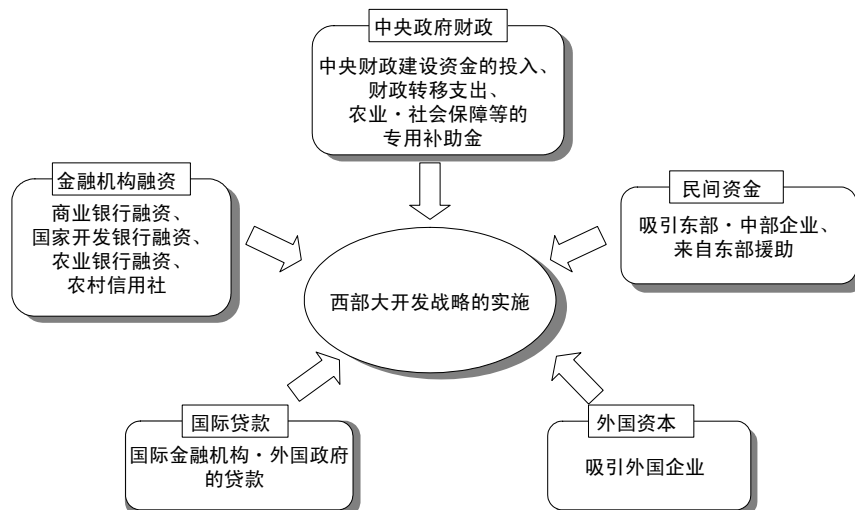
### 7.1 支持西部开发的开发金融政策

#### 7.1.1 支持西部开发的资金渠道

西部大开发分为①基础设施建设（公路、铁路、机场建设、城市建设、西气东输工程、南水北调工程、西电东送工程）、②生态环境保护（退耕还林还草、抗洪抗旱、加强节水等）、③产业结构调整、④科学技术、教育发展等多个领域。最佳的资金供给形态因为项目的性质各异，所以针对有关西部开发的大范围项目的资金供给渠道也必然要丰富多样。

西部开发办公室于2001年8月公布的《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》中，提出西部地区开发项目的资金筹措主要通过下列途径解决。

图7-1 针对西部地区开发项目的主要资金渠道



来源：调查团根据西部开发办公室《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》绘制

《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》中所提出的支持西部大开发的具体资金供给手段如下。

#### 1) 政府实施的支持措施

通过中央政府财政资金的资金供给主要通过下列渠道实施。

- |                      |  |
|----------------------|--|
| i) 中央基本建设投资基金 / 建设国债 | 产业基础设施建设（西气东输/西电东送/国道主干线/水资源开发）  |
| ii) 资金补助             | 农业振兴（旱作农业、节水农业、农业生态环境保护）、对财政困难省的补助、国有企业下岗职工的补助、退耕还林（长江上游地区退耕农民的粮食补助/种苗费补助） |
| iii) 中央财政扶贫资金        | 贫困乡村的基础设施建设、种植业、职业技术培训、天然林保护、林业企业的债务救助                                     |
| iv) 各种科学技术基金         | 国家重点实验室、工程中心、生物种质资源库   |

- |                |                  |
|----------------|------------------|
| v) 科技兴中小企业创新基金 | 开发新技术 / 新产品的中小企业 |
| vi) 财政转移支付     | 少数民族移居费用         |

作为制度性优惠政策采取了下列系列政策。

- |              |                                  |
|--------------|----------------------------------|
| i) 减免法人税     | 重点企业、西部地区的交通 / 电力 / 水利 / 邮政 / 广播 |
| ii) 免征农业特产税  | 退耕还林还草产出的收入                      |
| iii) 免征耕地占用税 | 公路 / 铁路 / 机场                     |
| iv) 免征关税     | 进口自用设备                           |
| v) 免征土地转让费   | 造林                               |

## 2) 融资

作为针对西部开发的金融机构的信贷上的融资，促进下列信贷。

- |            |                              |
|------------|------------------------------|
| i) 政策性银行   |                              |
| · 国家开发银行   | 高速公路项目、水力发电项目、西电东送           |
| ii) 国有商业银行 |                              |
| · 中国农业银行   | 农村电网、生态农业（野菜、中药等）、同农村信用社协调融资 |
| · 中国建设银行   | 电力、天然气、旅游、生物资源开发             |
| · 中国工商银行   | 国有企业融资                       |
| iii) 小额信贷  | 乡村振兴                         |
| （农村信用社）    |                              |

## 3) 直接性融资

作为促进通过直接性融资来进行的企业筹资的措施，扩充出下列手段。

- |             |                                     |
|-------------|-------------------------------------|
| i) 股票上市     | 国有企业                                |
| ii) 中外合并    | 国有企业                                |
| iii) 相互参股   | 国有企业                                |
| iv) 发行公司债券  | 非公有制企业                              |
| v) 合资/合并    | 非公有制企业                              |
| vi) 其他的信用贷款 | 收益权 / 费用征收权 / 探矿权使用费的转让（公益企业、矿产企业等） |

## 4) 引资

为了向西部地区引资，实施下列优惠政策。

- |             |              |
|-------------|--------------|
| i) 鼓励投资     | 非公有制企业       |
| ii) 简化项目审查  | 非公有制企业       |
| iii) 保护知识产权 | 非公有制企业       |
| iv) 项目融资    | 重大项目（基础设施建设） |

v) 优先/优惠措施	基础设施 / 矿产 / 观光、技术中心、保险公司
vi) 国外企业的独资	公路货物运输
vii) 放宽中方出资限制	外资从国内筹措原材料的情况下
viii) 土地使用费（地方政府）	基本农田开发（倾斜角度 15~25°）
ix) 修改费用 / 改善征收体制	供水 / 电力 / 垃圾处理

### 7.1.2 支持西部开发的资金供给的实际业绩

#### (1) 中央政府的财政资金

观察中央财政实施的建设资金投入会发现，2000~2002年3年间为西部开发发行的长期建设国债为1,882亿元，其中国家拨款资金1,692亿元，转贷资金为190亿元。这些资金主要投入到基础设施建设、生态环境保护、社会项目建设上。其中2000年为306亿元（相当于国债总额的20%）、2001年为614亿元（同41%）、2002年为690亿元（同46%）。

国债基金的主要用途如下。

农业、林业、水利	478 亿元
公路、铁路、航空等交通	571 亿元
农村电网	154 亿元
提高技术进步、产业技术	141 亿元
贫困对策	40 亿元
环境	58 亿元
公检法	52 亿元
教育、文化、卫生设施	73 亿元
旅游基础设施	23 亿元
粮仓	33 亿元
其他	52 亿元

在国债资金的用途中，用于农业、林业、水利以及交通等基础设施的资金供给占了决定性比重。

我们观察中央政府预算内投资资金和专项建设资金的支出时还会发现，对西部地区的倾斜性分配非常明显。中央政府预算内投资中投入西部地区的为：2000年为71亿元、2001年为68亿元、2002年为70亿元。专项建设资金每年向西部地区的交通、铁路等领域大约投入200亿元。

中央政府财政向西部地区的一般性转移支付和少数民族地区的转移支付都在增加。面向西部地区的一般性转移支付为：2000年52.50亿元、2001年75.65亿元、2002年155.15亿元。少数民族地区的转移支付为：2000年为25.5亿元、2001年32.99亿元、2002年39.05亿元。

作为西部地区的机构调整的工资补助，共支付了2000年94.84亿元、2001年32.99亿元、2002年39.05亿元。

关于环境保护而言，2000~2002年，天然林保护项目资金315.12亿元中的197.19亿元（财政专项资金117.90亿元、基础建设投资42.80亿元、对地方财政减收补助36.49亿

元）投入到西部地区。同在 2000~2002 年，退耕还林（草）项目资金 223.56 亿元中的 160.30 亿元（财政专项资金 117.20 亿元、基础建设投资 40.10 亿元、对地方财政减收补助 3.00 亿元）投入到西部地区。在防沙治沙工程中，49.25 亿元中有 15.60 亿元（财政专项资金 5.30 亿元、基础建设投资 10.20 亿元、对地方财政减收补助 0.10 亿元）投入到内蒙古自治区。

作为社会保障基金，中央政府也对西部地区实施了补助。在 2000 年支付了 147.06 亿元（其中基本养老保险基金补助 112.29 亿元、失业职工基本生活保障补助 31.51 亿元、城市居民最低生活保障补助 3.26 亿元）、2001 年支付了 151.69 亿元（其中基本养老保险基金补助 111.98 亿元、失业职工基本生活保障补助 31.74 亿元、城市居民最低生活保障补助 7.97 亿元）、2002 年支付了 188.39 亿元（其中基本养老保险基金补助 140.85 亿元、失业职工基本生活保障补助 31.04 亿元、城市居民最低生活保障补助 16.50 亿元）。贫困对策专项资金在 2000 年有 55.28 亿元、2001 年有 58.43 亿元、2002 年有 61.23 亿元共计 174.94 亿元投入到西部地区。

在农村税费改革试点的转移支付方面，分别在 2001 年和 2002 年向西部地区支付了 27.65 亿元和 90.05 亿元。

支持综合开发农村的综合开发资金在 2000 年有 18.51 亿元、2001 年有 21.21 亿元、2002 年有 24.98 亿元投入到西部地区。

教育专项拨款在 2000 年有 18.58 亿元、2001 年有 43.85 亿元、2002 年有 45.50 亿元投入到西部地区。

文化、体育、广播事业发展专项补助在 2000~2002 年间有 102.94 亿元投入到西部地区。西部 7 省（自治区）广播普及、试点项目专项资金在 2000 年有 1.49 亿元、2001 年有 4.41 亿元、2002 年有 4.77 亿元投入到对象地区。

政法部门的调查处理、设备、基础设施维修上的政法补助拨款在 2000~2002 年的 3 年中共有 19.59 亿元投入到西部地区 [曾（2003）]。

## (2) 融资

截至到 2002 年末，银行部门向西部地区（除西藏自治区外的 11 省、自治区、直辖市）提供的融资余额为 2.05 万亿元、存款余额为 2.72 万亿。同 1999 年末相比，各自增加了 6,777 亿元和 9,263 亿元。

2000~2002 年期间，金融机构用于西部地区的中长期融资增加了 3,130 亿元，这其中的 1,379 亿元是为了基础设施建设的融资。这相当于全国同类融资整体的 17.6%。国家开发银行在 2000~2002 年为西部建设提供了 1,765 亿元的中长期贷款（占到该行融资整体的 31.5%）。银行部门还扩大了基础设施建设融资的担保方式。通过将项目的收益权、费用征收权作为担保，扩大了融资范围。例如，有将收益权做担保的农村电网项目的融资、将费用征收权做担保的公路项目的借款、城市地区的供水、供气、公共交通等城市建设项目等。



表7-1 国家开发银行为西部地区提供融资的分类统计（2000~2002年）

领域	金额	比率
铁路	310 亿元	17.6%
道路	328 亿元	18.6%
电力	440 亿元	24.9%
石油· 石油化工	213 亿元	18.6%
电器通信	221 亿元	12.5%
城市建设	158 亿元	8.9%
其他	95 亿元	5.4%
合计	1,765 亿元	100.0%

来源：《2003 国家西部开发报告》

银行部门在 2000~2002 年的 3 年中增加了农业融资 572 亿元、乡镇企业融资 99 亿元。农业银行为了增加用于改善农村电网的融资，在 2002 年末贷出了 290.6 亿元。农业银行发放的用于治沙的融资在 3 年中累计为 29.55 亿元。用于消除贫困的融资在 3 年中增加了 189 亿元，相当于全国增加额整体的 66.1%。

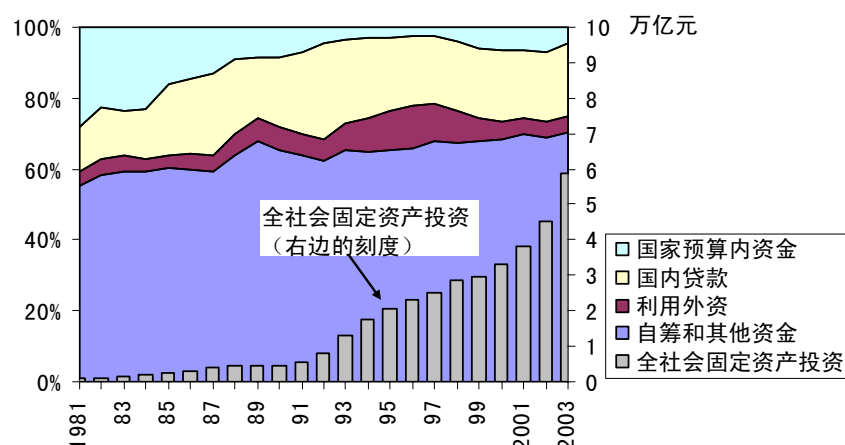
用于个人和企业技术改造的融资在 3 年中分别扩大了 1,386 亿元和 95 亿元。

### 7.1.3 西部地区的资金供求状况

#### (1) 中国整体的资金供给情况

图 7-2 中表明了全社会固定资产投资的资金手段。预算内资金的比重在 90 年代前期迅速降低，但是在 90 年代后期由于积极财政政策的影响，其比重又再一次升高。面向国有企业的资金供给由于从财政资金切换到国有商业银行的贷款上，所以国内贷款的比率增高，平均每年保持在 20%左右的水平。外资在 90 年代中期的比率曾经达到了 10%左右，其后开始下降。企业自负责任的自筹资金以及其他的比例逐渐提高，在 2003 年达到了整体的 70%。

图7-2 全社会固定资产投资额的变化和资金来源的分类统计



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

2001 年，全社会固定资产投资总额为 3.72 万亿元。我们从资金需求表中按照部门来整体观察该年度针对固定资产投资的资金需求。

企业部门（非金融机构）进行了 2.81 万亿元的固定资本投资。从整体来看，税后利润为 1.43 万亿元，除了来自政府财政的 6.1 千亿元资本转移之外，还通过来自金融机构的 9.4 千亿元贷款、发行 1.4 千亿元的公司债、股票、接受 3.7 千亿元的海外直接投资等，进行了固定资本投资的融资。另一方面，通过存款运用了 7.1 千亿元的富余资金。

政府部门实施了 3.7 千亿元的固定资本投资，但是处于投资资金不足的情况下。可以认为通过发行国债筹集的 2.6 亿元为主要资金来源。

住户部门的固定资本投资额为 5.6 千亿元。该部门为资金富余部门，虽然有 3.5 千亿元的借款，但是另一方面主要通过存款和证券投资等，实现了 14.1 亿元的资金供给。

表7-2 资金流量表（2001年）（单位：亿元）

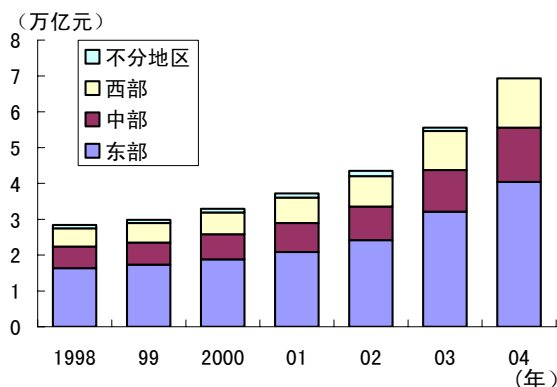
		非金融企业	金融机构	政府	住户
实物 交易	增加值	56,017	2,461	9,814	29,023
	经常转移	-17,507	-956	19,976	-809
	可支配总收入	14,308	291	20,331	61,499
	消费			13,029	45,898
	总储蓄	14,308	291	7,302	15,601
	资本转移	6,054	2	-6,056	-4
	资本形成总额	28,064	169	3,667	5,561
	固定资本形成总额	27,248	169	3,667	5,730
	存货增加	816			-169
	净金融投资	-7,702	124	-2,420	10,036
金融 交易	资金来源	13,802	23,941	3,068	3,507
	通货		1,036		
	存款		19,136		
	贷款	9,414	-133	124	3,507
	中长期贷款	4,571		0	2,562
	证券	1,399	1,151	2,598	
	保险准备金		938	282	
	直接投资	3,662		0	
	其他	-672	1,813	65	
	资金运用	8,077		2,000	14,118
	通货	93		21	874
	存款	7,096	215	2,025	9,973
	贷款	-5	11,772		
	中长期贷款		7,133		
	证券		2,796	-23	1,908
保险准备金	64			1,156	
直接投资	570				
其他	259	6,776	65	207	

来源：调查团根据《中国金融年鉴》编制。

## (2) 西部地区的资金需求

在西部大开发开始的 2000 年以后，西部地区的固定资产投资在稳步增加。但是，在中国经济整体保持持续性增加当中，西部地区占中国整体投资的比重仅是略微增加。观察全社会固定资产投资会发现，2004 年，相对于东部地区占中国整体的 57.3% 的 4 万亿元而言，西部地区仅为 19.5% 的 1.4 万亿元。2000 年~2004 年的 5 年合计是西部地区占整体的 19.4%，仅从 1998 年~1999 年 2 年间的 18.0% 的基础上增加了 1.4%。

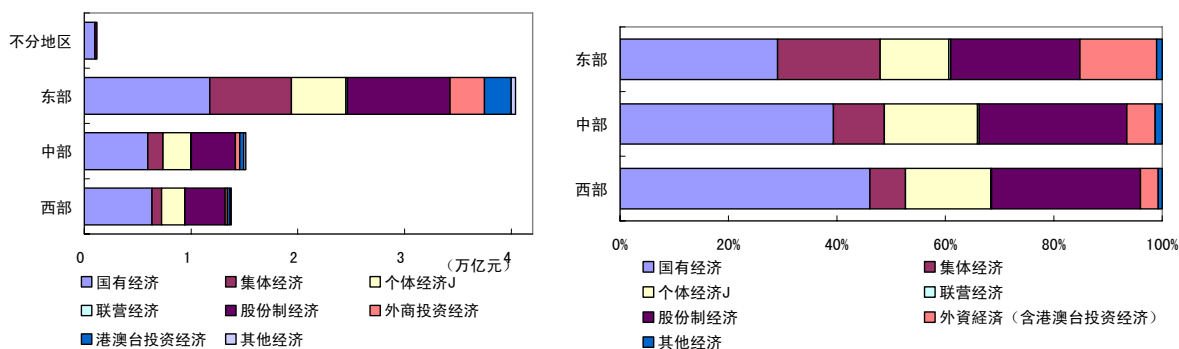
图7-3 全社会固定资产投资的各地区分配



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

观察全社会固定资产投资的投资主体会发现，西部地区的国有企业比例极高。西部地区的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15%。东部地区的国有经济部门仅占27%。另一方面，东部地区的外商投资部门占14%，而西部地区仅为3%。

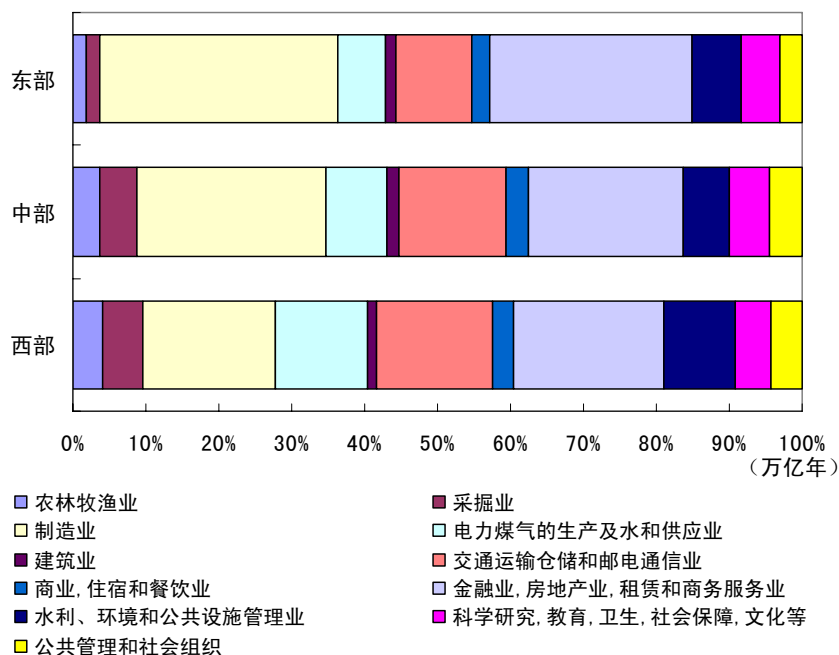
图7-4 全社会固定资产投资的各地区、各投资主体的分类统计（2004年）



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

从全社会固定资产投资的各领域的资金需求看，在西部地区中，农林牧渔、矿业、电力/煤气/自来水、运输/通信/信息等占投资整体的比例高于东部地区。另一方面，东部地区对工业、金融/不动产等的投资比例较高。这表明①由于西部大开发，资金供给主要集中在农业振兴、天然资源开发、基础设施建设上、②东部地区随着经济发展，产业结构发生变化，在制造业成为经济牵引力的同时，对于充实社会服务的需求开始增加。

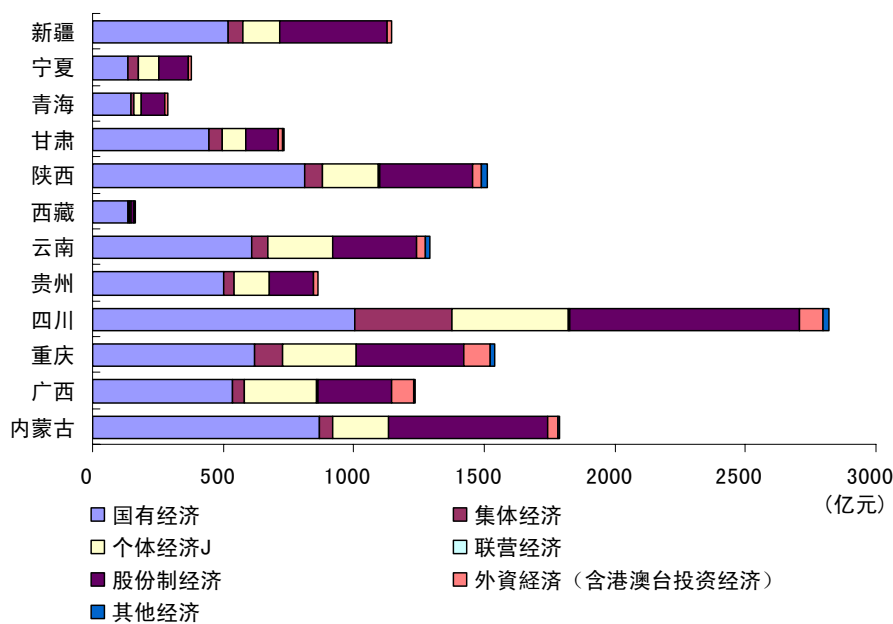
图7-5 全社会固定资产投资的按地区、按领域的分类统计（2004年）



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制。

观察各省的全社会固定资产投资的分类统计情况会发现，四川省、重庆市的国有经济比重较低，相比之下，西藏自治区、甘肃省、贵州省、陕西省、青海省的国有经济比重较大。在外国投资部门的比重中，广西壮族自治区为6.9%居西部地区之首，位居其后的是重庆6.8%、四川省3.3%。

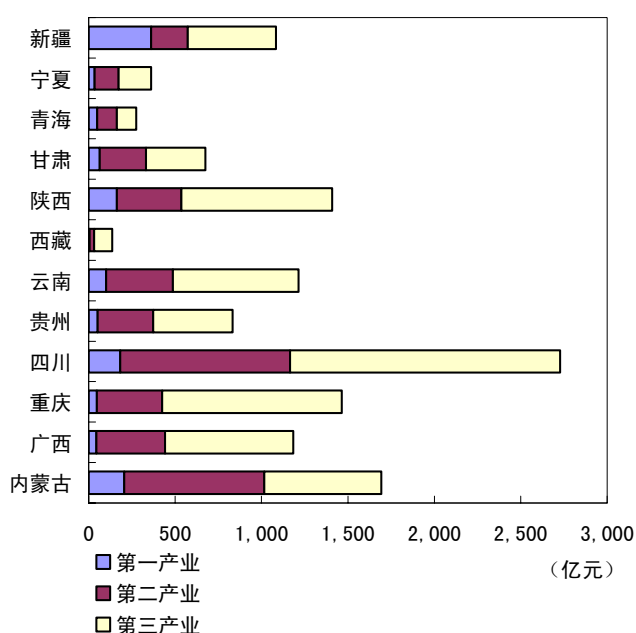
图7-6 各省的按投资主体划分的全社会固定资产投资的分类统计（2004年）



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

我们观察各省的全社会固定资产投资的分类统计会发现，新疆维吾尔自治区、青海省、内蒙古自治区、陕西省的第1产业资金需求较大。但是在对第1产业的全社会固定资产投资中，相对于新疆维吾尔自治区的矿业比重较大的情况，内蒙古自治区的农林牧渔和矿业的比重基本平分秋色。针对制造业的全社会固定资产投资规模上，西部地区是四川省领先，其后是内蒙古自治区、重庆市。各自占该省、市的投资整体的23%、22%、16%。但是第2产业中占有较高比重的分别是内蒙古自治区、青海省、甘肃省、贵州省。这是因为这些省、自治区、市的电力、供气、供水占整体比重较高的缘故。第3产业中，交通运输/邮政通信、社会服务为主要项目，西藏自治区、重庆市、广西壮族自治区、陕西省的第3产业所占比例较高是这部分的特征。

图7-7 各省全社会固定资本按领域的分类统计（2004年）

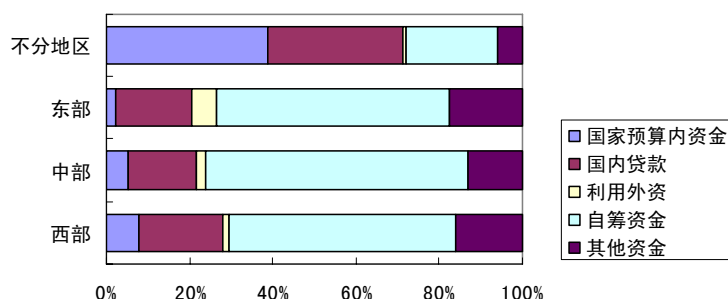


来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

### (3) 对西部地区的资金供给

观察全社会固定资本投资的资金来源会发现，西部地区同东部地区相比对国家预算和国内贷款的依赖程度很高。特别是国家预算所占的比例，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%。另一方面，外国投资所占的比例，相对于东部地区的6.1%，西部地区仅为1.5%。

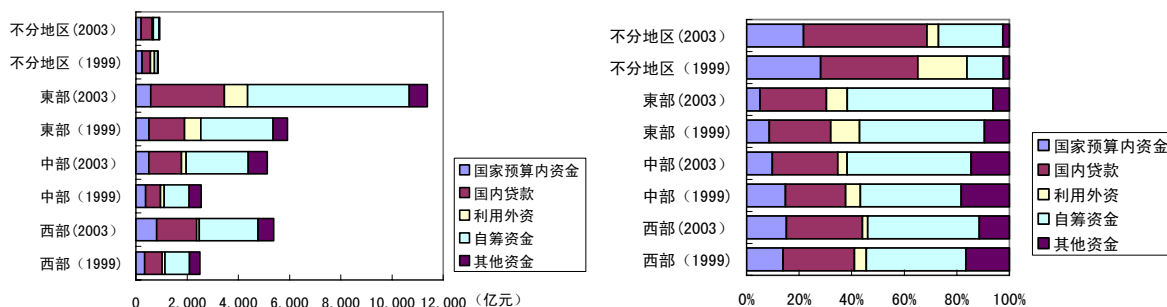
图7-8 全社会固定资产投资的资金来源（2004年）



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

观察基本建设投资（基础设施投资和企业的设备投资）中的资金来源就会发现，西部地区中国家预算占全体的比重从99年的14%上升为2002年的21%，在2003年下降为15.1%。从这一点来看，2000年的西部大开发开始后，在西部地区中通过国家预算投资的基本建设投资扩大，2003年国家预算的比重下降。

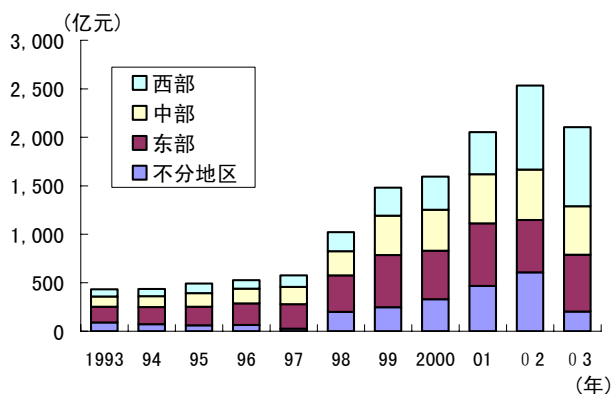
图7-9 各地区的按资金来源划分的基本建设投资的分类统计



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

观察一下各地区的国家预算内资金的基本建设投资的分类统计会发现，相比东部地区的比例从90年代后期开始呈下降趋势的情况，西部地区在2002年开始急速增加。因此，在2002年向西部地区的投资额超过了向中部地区的投资额。作为西部地区基本建设投资增加的主要原因是西部大开发重要环节的大型重点项目的开工。在2000年和2002年分别启动了10大重点项目（总投资规模在1,000亿元以上）和14个重点项目（总投资规模在3,000亿元以上）。

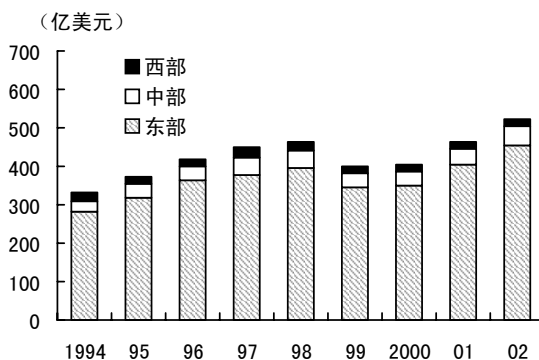
图7-10 各地区的国家预算内资金的基本建设投资的分类统计



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

但另一方面，外国直接投资的向西部地区的流入额依然处于偏低的水平。作为东部沿海地区的经济快速发展动力的外资还基本上没有进入西部地区。

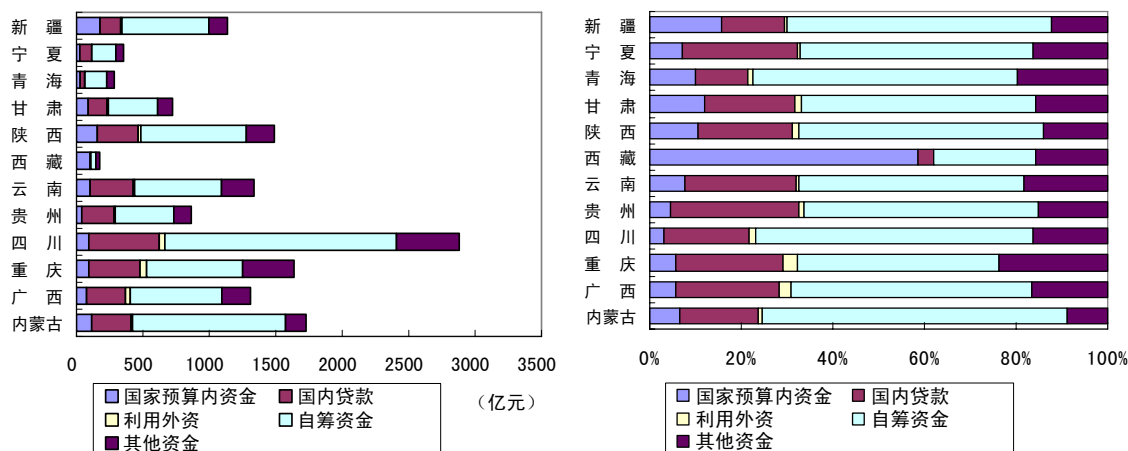
图7-11 各地区的外国直接投资流入额的分类统计



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

我们看一下各省的资金供给情况会发现，在规模上四川省居首，紧随其后的是新疆自治区、陕西省、重庆市、云南省。在经济规模上，新疆自治区的基本建设投资的规模较大，这也反映了大型基础设施投资在当地进行的情况。

图7-12各省按资金来源划分的全社会建设投资的分类统计（2004年）



来源：调查团根据《中国统计年鉴》绘制

## 7.2 西部开发金融的问题点

作为西部开发金融方面的问题可以列举出下列各点。

### 1) 依赖公共投资型的西部开发的极限

中国政府采取的是向西部地区增加中央政府的财政支出、政策性银行的融资、援助资金等政策。政府想通过在西部地区集中公共投资，促发外部经济，发挥促使西部地区从低水平均衡中摆脱出来的职能。在西部地区开发的初级阶段，政府的所起的龙头作用至关重要。

但是，依赖公共投资型的西部开发方式，如下面所谈到的，存在政府财源上的制约、资金效率低下等方面的极限。

### 2) 政府财源上的制约

政府靠发行特别国债来充当西部开发资金。但是过度依赖国债的西部开发存在着它的极限。

1998年以后，中国政府采取了积极财政政策，财政支出通过创造投资需求、唤起消费需求来牵引着中国经济的增长。但另一方面，由于国债的扩大发行引发了国债余额的迅速攀高。97年国债发行余额与GDP之比还是7.9%，现在从国际水平来看虽说还处在安全线内，但是业已超过20%。而且财政年支出的实际国债依赖度已经超过国际上的安全标准。

### 3) 投资效率低下的可能性

西部地区的对基础设施建设、农业振兴、产业振兴、产业结构改革的投资应该得到充分利用，并通过与生产活动的结合产生回报的。但是，西部地区由于产业发展的落后，生产力的绝对规模较小，投资资金的效率也相对较低。而且，若在那些优良项目上已经经历过一轮投资的话，这之后的新项目的投资收益性会渐渐降低。



#### 4) 存在投资风险

中国的金融机构，以提高投资效率和扩大收益为目标，正在改善财务质量，并对高风险的融资较为慎重。而同沿海地区项目相比用于西部地区的融资项目中高风险的居多，金融机构对融资很容易变得谨小慎微。

#### 5) 西部地区的内部资金积累上的落后

西部地区中存在产业发展落后、地方政府的财政困窘、收入水平低等原因，导致了内部资金积累能力较低。因此，实施投资项目的自有资本不足。

#### 6) 西部地区金融市场的不发达

西部地区金融市场至今还不发达，因而无法在地区内形成自律性的资金循环机制。因此，没有能够实现产业的自律性发展、以及包含外部资金在内的资金的自律性循环。于是技术引进、人才积累都跟着落后。由于产业贫乏，导致地方政府的财政收入少，对基础设施建设的投资不足。另外还存在着向企业的投资不足，外部的社会资本和外国资本的流入没有增加的恶性循环。

#### 7) 西部地区投资魅力不足

在西部开发中，期待着沿海地区的投资、外国资本的投资等社会资本提高它们的作用。但是由于地理位置上的不利条件、与市场之间的距离、基础设施的不完善、人才缺乏、政府的限制等因素，西部地区的投资环境同沿海地区相比在投资风险方面处于劣势。当然，西部地区也具有丰富的资源和巨大的市场潜力，随着西部开发进展所带来的基础设施环境的完善、投资环境的完善、收入增加，扩大向西部地区的投资是大有可能的。但是，从目前情况来看，面向西部地区的外国资本等方面的投资还很有限。

### 参考文献

- 国家统计局编（2003）《中国统计年鉴（2003年刊）》  
中国金融年鉴编辑部（2003）《中国金融年鉴（2003年刊）》  
中国财政杂志社编辑（2003）《中国财政年鉴（2003年刊）》  
戴相龙 主编（1997）《领导干部金融知识读本》  
曾培炎 主编（2003）《2003年国家西部开发报告》  
林善炜（2003）《中国经济结构调整战略》  
谢丽霜（2003）《西部开发中的金融支持与金融发展》  
胡怀邦（2004）《中国西部经济金融发展研究》  
みずほ総合研究所（2004）「中国金融経済動向データ月報 B. 金融編」（中国金融经济动向数据月报 B. 金融篇）  
小林 一夫（2001）「中国における金融制度改革の現状と今後の課題」（中国的金融制度改革现状和今后的课题）『にちぎんクオーターリー』（日银季刊）2001年夏季号（6月25日）  
東京三菱銀行北京支店（2004）「中国の金融改革」（中国的金融改革）  
伊藤 さゆり（2004）「中国引締め策の対外的影響—貿易構造面からの考察—」（中国的紧缩政策的对外影响—从贸易结构上的考察—）

黒岩 達也(2002)「西部大開発の実施と経済格差是正にむけた政策対応」（西部大开发的实施与针对解决经济差距的政策应对）

今村 卓2003「中国人民元の行方＜金融・マクロ経済からの視点＞」（中国人民币的去向（从金融・宏观经济的视角））

< [http://www.marubeni.co.jp/research/3\\_pl\\_ec\\_world/030902imamura/](http://www.marubeni.co.jp/research/3_pl_ec_world/030902imamura/)>

People's Bank of China (2004) 「China Monetary Policy Report Quarter Two, 2004」