

第 3 部 调查领域的现状与课题

第8章 产业再生的现状和课题

8.1 西部开发国有企业改革的课题

8.1.1 国有企业改革的过程和国有企业的定位的变化

在中国，自“改革开放”以来 25 年中，在社会主义市场经济这一国家新的指导原理下，国有企业改革的目标是建立起具有高经济效率性的企业实体，依次实施了如下的国有企业改革（参照表 8-1）¹。

表 8-1 中国的国有企业改革的过程

时 期	主要内容
(1)1978~1981 年	“放权让利”（下放权限和利润转让）型改革期
(2) 1982~1986 年	围绕“经济责任制”，“利改税”的“放权让利”的调整期
(3) 1987~1991 年	作为“国有企业体制”集大成的，向建立股份制过渡的转换期
(4) 1992~1996 年	社会主义市场经济下的“企业”和“公司”共存体制期
(5) 1997~2003 年	以建立“现代企业制度”为核心的向股份制公司改制倾斜的时期
(6) 2003 年~至今	通过设置“国有资产管理委员会”建立并加强新国有资产管理体制与实现国有企业股份制公司制度深化的时期

来源：调查团根据 21 世纪政策研究所（2001）内容修改增补

以上国有企业改革过程中，采取的具体的国企改革方略如下。

- i) 建立企业内部（经营者、管理者）的激励机制。
- ii) 积极推进政企分离，明确政企之间的关系。
- iii) 建立现代企业制度（向股份制公司的转型以及企业管理体制的确立），树立规范的企业治理（公司治理）制度。
- iv) 在垄断部门引进竞争机制，消除垄断局面。
- v) 在“抓大放小”的企业改革下，推进各地中小国有企业的出售、民营化。
- vi) 促进具有竞争力的大中型国有企业为主的国有企业的集约化（合并），扩大规模，调整经营效率差的企业，改善经营·管理机制。
- vii) 配合社会保障制度的完善，分阶段地剥离国有企业的社会负担（住宅、社会保险、医疗、教育等的运营、维护等相关负担）。

¹ 关于至今为止的国有企业改革的过程的详细内容参照本章附属资料 1。

viii) 在国有资产管理方面，通过摸索国有企业资产管理的有效的方法，由政府（中央、地方）强化对国企的监管。

国有企业改革的深化和民营企业的发展导致国有企业在中国的经济、社会结构中的地位相对地降低（参照表 8-2）。企业集约化带来了国有企业户均以及职工人均增加值的大幅度增加等一定的生产率上的提高，但从国有企业所占的资产总额和长期负债总额的比重居高不下等方面来看，国有企业的经营效率和资产效率均相对较低，国有企业改革依然任重而道远。而且，国企改革和中国的金融制度改革和财政收支结构关系紧密，包含经营能力的强化和财务结构改革在内的产业再生问题将依然是中国重要的政策课题。

表 8-2 国有企业（矿工业领域）的份额的变化

年	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
企业数（户）	64,737	61,301	53,489	46,767	41,125	34,280	31,750
比重(%)*	39.2%	37.8%	32.8%	27.3%	22.7%	17.5%	14.5%
雇用人数（万人）	3,748	3,395	2,995	2,675	2,424	2,163	2,048
比重(%)*	60.5%	58.5%	53.6%	49.2%	43.9%	37.6%	33.6%
附加价值额比重(%)*	57.0%	56.3%	54.3%	51.7%	48.3%	44.9%	34.4%
每户企业附加价值额（万元）	1,711	1,979	2,576	3,133	3,875	5,495	5,933
每1雇?者附加价值?（元）	29,556	35,741	45,998	54,772	65,749	87,095	91,971
长期负债比重(%)*	81.6%	82.0%	80.9%	80.3%	78.4%	-	-

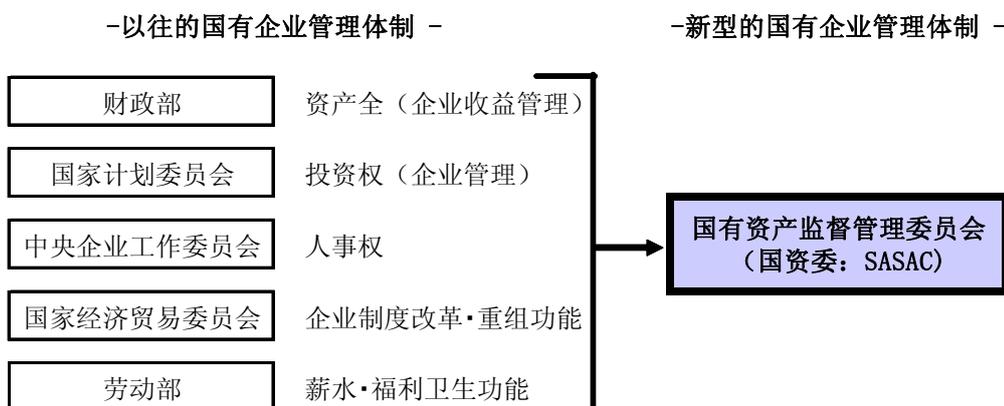
（注）*：各比重指的是矿工业企业整体（国有以及有规模以上的非国有企业）中国有企业的比重。

来源：调查团根据中国统计年鉴各年度版编制

8.1.2 国有企业改革的实施体制

2003 年 4 月新组建了国务院直属的下属机构——国有资产监督管理委员会（国资委、State-owned Assets Supervision and Administration Commission: SASAC）。国资委将以往分散到各部委的国有企业的监管权统一起来，被赋予了推进新型国有资产管理的作作用（参照图 8-1）。

图 8-1 新型的国有企业管理体制（国资委）



来源：金山（2003）

国资委成立当初监管 196 家中央级企业，这 196 家企业国有总资产总额达到了约 6 兆 9 千亿元²。该部委虽然肩负作为国有资产的出资人的职责，但是不直接参与企业的生产经营活动，其主要方针是回收市场的不良贷款和强化国有企业的市场竞争力。目前听说正致力于 3 个方面：①国有企业的重组和投资的多元化、②借助制定相关政策实现优质资产上市、③企业的政策性破产。国资委继成立之初在上海、深圳等国有企业改革试验地区成立分支机构以后，在各省、直辖市也设立了地方分支机构，形成了中央和地方的 2 层体制（若包含地级市就是 3 层）。随后，在 2004 年 3 月召开的第 16 次党大会上明确了“中央政府和地方政府分别行使国有资产的出资人的权限，中央政府作为出资方行使权限的主要方向限定在基础建设、资源、相关国家民生的国有企业的资产，此外的国有资产出资的权限全部下放给地方政府。”的方针。随着这种国有资产管理体制的改革的正规化，各直辖市、省政府出售其所管辖的大型国有企业（资产）时的收入可以保留作为各市、省的财源，赋予地方政府一个推进国有企业的民营化的巨大激励。今后，期待直辖市、省政府管辖的大型国有企业的股份制化和民营化将取得进一步的发展 [関（2003 年）]。

8.1.3 国有企业改革的主要课题

本调查中对象地区的包括重庆市在内的中国西部地区对国有企业的依存度极高（参照表 8-3）。国有企业改革是该地区的产业再生和长期性产业结构调整的核心性的开发课题。在以往的国有企业改革的历程和目前的实施体制的基础上，对今后以西部地区为主的国有企业改革的主要课题归纳如下（参照图 8-2）。

表 8-3 西部地区的国有企业（矿工业领域：2003 年）

	全 国	西部地区合计				
		重庆市	贵州省	甘肃省	四川省	
国有企业数（户）	34,280	8,654	570	1,037	706	1,065
全国比重（%）	100.0%	25.2%	1.7%	3.0%	2.1%	3.1%
矿工业企业数量中的比重（%）	17.5%	35.9%	25.4%	48.7%	24.5%	19.5%
（参考）矿工业企业数（户）	196,222	24,111	2,241	2,129	2,884	5,448
总生产额（亿元）	53,408	9,479	853	668	881	1,610
全国比重（%）	100.0%	17.7%	1.6%	1.3%	1.6%	3.0%
矿工业领域总生产额中的比重（%）	37.5%	62.9%	53.7%	68.3%	76.8%	47.5%
每户国有企业的总生产额（万元/户）	15,580	10,953	14,960	6,439	12,475	15,115
（参考）每户矿工业企业的总生产额（万元）	7,251	6,248	7,086	4,592	3,979	6,218
附加价值额（亿元）	18,338	3,695	272	256	306	592
GDP 中的比重（%）	15.6%	16.1%	12.1%	18.9%	23.4%	10.8%
全国比重（%）	100.0%	20.1%	1.5%	1.4%	1.7%	3.2%
矿工业领域中附加价值额的比重（%）	43.7%	68.3%	60.9%	74.0%	78.8%	50.8%
每户国有企业的附加价值（万元/户）	5,349	4,269	4,779	2,472	4,329	5,559
（参考）每户矿工业企业附加价值额（万元）	2,140	2,245	1,997	1,627	1,346	2,140

（注）“矿工业企业”是指工业部门统计中“全部国有以及有一定规模以上非国有工业企业”，“国有企业”指其中的“国有以及国有控股工业企业”。

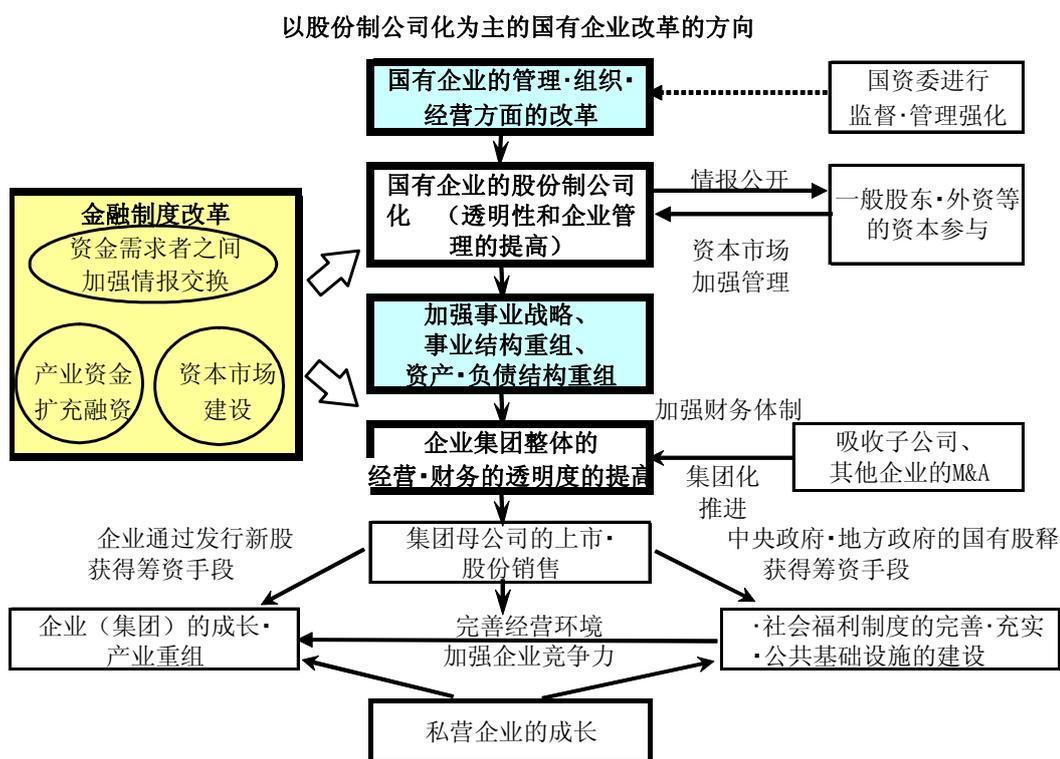
来源：调查团根据中国统计年鉴 2004 版制定

² 截止到 2005 年 6 月，中央的国资委所管辖的央级国企重组合并为 169 家企业。

(1) 管理、组织、经营层面的改革

国有企业改革最优先的课题是提高国有企业自身的经营管理能力和保障经营透明性。为此，应该基于公司法规定通过健全企业组织、严格执行企业会计制度执行和提高管理精度等现代企业制度的落实和企业管理、组织、经营层面的进一步的改革，保证良好的公司治理，建立具备透明性的经营管理，推动面向企业外的信息披露。同时，还要推动市场竞争下构建有效的经营战略与重组经营结构，调整资产、负债结构，强化企业竞争力、财务体质。

图 8-2 国有企业改革的课题和方向性



来源：调查团根据 21 世纪研究所（2001 p.74）内容修改增补

这些都是取决于国有企业自身的改革努力的最重要的课题。如果没有这些努力，即便实施来自金融制度方面的支持，其成效也是有限的。

(2) 股份制公司化和企业的集团化

配合企业管理、组织、经营层面改革的进程，有意识地推动吸引外部投资家的资本参股的股份制公司化正在实施。但是，确保经营、财务信息的透明度以及信息披露方面依然存在很多问题，没有得到资本市场的信任，股市的低迷和非流通股上市的困难正在凸现。应该继续确保国有企业的经营透明度和实施彻底的情报公开，通过丰富股份制公司化的筹资方式和股东构成的多元化，进一步强化公司治理。在此基础上，在拥有众多经营领域和多类间接部门的大中型国有企业中，按合适的范围将集团内的各经营领域切分成不同公司，推动交叉持股公司的企业集团化。这种国有企业的股份制公

司化和集团化赋予政府借助集团母公司的上市和股票销售来获取资金的机会，成为完善社会保障制度等国企改革带来的财政负担增加的财源。

(3) 国有企业从社会负担中的解脱

在配合国企改革构建现代企业制度的过程中，那些以往国有企业作为社会性的“单位”向员工提供住房、医疗、社会保障、交通等社会基础设施相关的负担，将分阶段地由基于市场机制的企业和员工承担部分和和财政负担来取代。然而，关于原国有企业员工的养老金债务问题为代表的社会保障制度的改革而言，包括确保财源在内，仍然有诸多遗留问题。要进一步建设在企业、职工、政府 3 者之间共同合理负担国有企业的社会性负担的制度，完善可以使国有企业在基于市场机制的公平竞争环境下开展经营的外部环境。

8.2 西部开发的产业再生的课题

8.2.1 产业结构调整和产业再生的导向

近年，西部地区随着西部大开发政策的开展，曾经落后的基础设施建设和城市开发得到急速发展。因此，在产业结构上出现了（1）GDP 以及全社会固定资产投资中非国有企业部门所占的比重上升和重工业、大企业为主的国有企业领域的地位的相对下降、

（2）全社会固定资产投资中第 2 产业向房地产业等第 3 产业的切换等变化。这种投资结构的变化、产业结构的多元化的倾向，今后短中期内仍会持续。但是，财政投入为主体的基础设施建设的持续性中存在极限。应该在基础设施建设、城建开展，产业布局基础加强的同时，在产业部门内形成优良的产业资本存量，建立长期稳定的经济增长基础。

届时，关键是（1）通过提高产业界的资源、能源利用效率来实现的，竞争力的强化和促进环境对策的落实、（2）降低作为西部地区产业振兴的瓶颈的物流成本、（3）在充分探讨西部地区的相对优势条件的基础上，以加强技术创新为基础的积极的产业结构调整这 3 方面的视点。

目前，在重庆市和成都市等带动西部地区的产业集聚城市中，在以往的工业区域外正开展新型工业开发区的建设，外资、社会资本领衔的产业形成也在稳步进展。另一方面，传统的重工业领域中，原材料型制造业为主整体呈现出停滞倾向。考虑到现在和将来西部地区的相对优势条件和竞争环境，西部地区的重工业、大企业为主的国有企业领域，原材料型制造业和加工组装型制造业之间，由于其潜力和发展程度不同，会出现两极分化的形态，而且，今后该倾向会愈演愈烈。即虽然矿物资源丰富，但位于中国内陆地区无法形成大型运输船的物流西部地区，原材料型（BULK 型）生产业的相对优势条件较少，在金属、化学等装备制造业中，应该将以西部地区需求为对象的事业发展作为基础。另一方面，在以汽车为首的加工组装型的机械工业领域中，由于包含外资在内的新增投资的积累，正在逐步具备一定程度的竞争优势条件，可以期待其不仅是满足西部地区的需求，也会满足中部和东部沿海地区的需求。

因此，在原材料型制造业中积极推进设备废弃和产业重组的同时，在加工组装型制造业中也要通过技术创新和产业集聚积极谋求产业振兴。

中长期来看，作为西部地区的核心产业城市，其发展备受关注的重庆市，成都市、昆明市中，通过加强各城市之间的合作，形成并强化长江上游地区带状地带也是产业结构调整的关键课题。为解决西部地区产业振兴的瓶颈的物流问题，今后以重庆市为首，进一步完善西部物流的基地城市的港湾、铁路、物流基础，加强“西部地区的门户”功能。而且，以现有的重工业企业的经营结构改善和环境、公害对策的升级、大幅提高资源、能源利用效率为目标，在比中国东部沿海地区投资效率低的西部地区，要尽快建设有助于加快包括外资在内的社会投资步伐的有吸引力的产业布局基础。。从提高国有工业企业的生产效率、成本竞争力的观点来看，节约资源和节能是重要的经营课题，落实借助节约资源、节能对策投资来降低生产成本和提高生产效率是国有企业改革实践方面至关重要³。

以上述的认识为背景，在下一节整理西部地区的产业再生的课题。

8.2.2 产业再生的课题

(1) 重点产业的培育、强化

在西部地区各省和中心城市中，制定重点产业的振兴计划，在分短期·中期·长期设定量化的开发目标、增长目标值的基础上，要关于这些重点产业的结构调整和促进增长，研究具体的优惠政策和资金供给机制。届时，不是依靠政府财政直接投入产业振兴补助资金，而是通过市场机制发挥作用的金融市场寻求有效的资金供给诱导机制，并进行放宽限制、提高企业的经营透明度、完善资本市场和健全社会保障制度等各种制度建设，积极引进外资和社会资本。为此，作为重要的前提条件，重点国有企业通过自身的不懈努力，进一步实施企业管理、组织方面的改革，建设可以通过扩大来自金融机构的产业资金融资和发行新股和公司债券等实现筹资多元化的内部环境。并且，在加强现代化企业制度的渗透力，强化经营力量、财务力量的同时，在今后国内外竞争条件激化之中，在充分把握以往的主力产品领域的竞争优势的基础上，整顿不产生利润的设备资产，提高向具备收益力的产品领域的集中程度非常关键。因此，在建设有助于改善重点国有企业的资产、负债结构和重组经营领域的制度上的环境和探讨具体的资金供给机制的同时，最终要实行有助于这些重点国有企业的阶段性民营化的制度设计。

(2) 竞争劣势产业、环境污染产业的整顿、重组和环境、能源对策

西部地区的产业领域中，提高环境对策和提高资源、能源利用效率，创造有魅力的投资环境和强化产业竞争力这 2 点是极为关键的。尤其是在以重庆市为首的具有大规模重工业的城市中，环境问题和节约资源、节省能源问题是国有企业改革的重要课题，通过这些举措，强化西部地区有吸引力的产业布局基础非常重要。届时，对于那些即便是一直以来的重点产业但缺乏竞争力而且大量耗费资源和能源并引发环境污染的国有重工业企业的设备，就应该积极实行关停废。同时，在具有一定竞争力的在西部地

³ 有助于环境对策和提高资源、能源利用率的投资对企业而言，很容易被认为是成本负担，资源、能源的高利用率是削减成本和提高企业竞争力的重要手段，建立环境负荷小的生产方式在建立长期的企业品牌形象上是不可或缺的。日本制造企业的国际竞争力高的源泉之一就是关于环境对策和节省资源、节能对策的长期不懈的投资。

区的区域内产业关联形成上不可欠缺的产业领域的国有企业制定在环境、能源方面有助于更新设备，改善作业的投资计划的同时，要充实对此积极扶持的财政、金融措施。

(3) 搞活、振兴中小企业

伴随着此前的国有企业改革，大多数中小国有企业都已民营化。具有活力的民营中小企业领域的存在作为支撑大中型工业企业的生产支持性产业⁴，不但在产业关联上很重要，而且作为伴随大中型企业的结构改革的提供就业岗位的载体以及新型创业的后备队都是很重要的。在中长期的产业结构调整中，明确了中小企业领域的作用后，就应该在进一步改善民营化之后的老国有中小企业的经营、财务结构的同时，构建有助于发展中的民间中小企业领域发展的帮扶机制。

8.3 西部地区产业再生资金需求的课题

8.3.1 西部地区产业再生资金需求

西部地区，由于国家实施的积极的财政投入，以基础设施建设为中心的大规模的固定资产投资所带动着经济增长正在持续。西部地区 2003 年全社会的固定资产总额为 1 万 844 亿元，与名义 GDP 的比为 47%。其内容主要以公路建设和铁路建设为代表的交通、电力、用水等基础设施、城市基础设施建设以及住宅、写字楼等不动产开发为主体，以制造业为主的产业领域的固定资产投资的比重较小。而且，带动激增的固定资产投资的是“建筑安装工程”，作为主要设备机械的投资的“设备工具器具”的比重不如说是呈下降趋势，可以想象西部地区的产业领域的设备投资增加缓慢。因此，以国有企业主体重工业领域为中心，西部地区的产业领域资本存量正在陈旧老化，支持重组业务结构对产业资金需求强烈。但是，“更新改造”相关的主要资金来源是占整体的 2/3 的“自筹资金”，“国内贷款”的比率与基本建设相比较小，形成优良的设备资本存量所需的资金来源规模、可选内容都受限制（参照表 8-4）⁵。

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）

	合 计*	基本建设	更新改造	不动产
金 额（亿元）	6,747	4,081	1,291	1,375
国家预算内资金	13.8%	21.3%	4.7%	0.2%
国内贷款	24.8%	27.8%	19.0%	21.4%
债 券	0.4%	0.5%	0.5%	0.0%
外国投资	1.8%	2.2%	1.8%	0.6%
自筹资金	41.1%	36.9%	63.0%	33.1%
其他资金	18.1%	11.3%	11.1%	44.6%

（注）“合计”为上述3项的合计金额，不包含“其他投资”部分。

来源：中国固定资产投资年鉴 2003

西部地区随着金融机构的存款余额和长期贷款的顺利增加，贷款余额整体的增加缓慢，产业领域的来自国有、民间商业银行的贷款除了一部分国有大企业外，都处于较为困

⁴ 译者注：Supporting Industry。

⁵ 据本调查实施的《重庆市国有企业财务问卷调查》，调查对象企业的资金来源中，虽然银行贷款为 41.5%，是最大的资金来源，但自筹资金为 29.3%等，间接融资的量的影响有限，并且明显缺少多元化的其他资金来源。

难的情况之下。而且，产业领域和满足投资目的的融资菜单以及利率方面没有优惠等，面向产业的间接融资的资金来源限定得很细。尤其是，中国不仅仅是在产业领域，整体性地不存在“长期固定”的低息融资，而无法满足耐用年数（=项目期限）长的产业设备投资资金需求。

因为从间接融资市场筹集的资金有限，一部分上市的西部地区的有实力的国有企业针对以扩大业务领域为目的的新增投资，正积极摸索从资本市场筹集资金。地方政府为了大型国有企业的改善业务结构、开拓新业务，将确保多元化的筹资渠道作为重要课题，通过政府主导的形式努力扩大直接融资。然而，上市企业本身数量就少，而且，中国整体性的资本市场的不成熟、企业经营缺乏透明度和信息披露的不充分等，导致直接融资市场上的筹资不畅。

考虑到重点产业领域的新增设备投资资金需求今后还会增加，在西部地区实现能满足包括环境对策和节省资源、节能对策在内的企业业务结构改善和针对优良产业资本形成的适当的资金需求的有效资金供给，是很重要的。届时，不是像以往由中央、地方政府直接进行财政补助，而是应该针对产业领域，利用市场机制，通过金融市场实现有效的资金供给。

以上述的认识为背景，若将金融市场、尤其是间接融资市场中产业再生资金循环不畅的主要原因和解决的导向进行整理，则一般认为存在①作为资金需求者的（国有）企业方面的课题、②作为资金供给者的金融机构方面的课题、③资金需求者与资金供给者相互关系的课题，这3项课题。下面就这3项课题分别讨论。

8.3.2 作为资金需求者的企业方面的课题

西部地区的国有企业在需求、周转、物流方面具有业务布局基础的脆弱性，因此，一般而言收益力都很低。而且，引进“现代企业制度”后的时日不多，因此经营、组织、财务结构薄弱，无法策划有助于转换和加强业务结构和收益、成本结构所需的有效的战略、经营业务计划、资金计划，无法向资金供给者（金融机构）展示安全而且具有收益性的投融资项目⁶。西部地区的国有企业今后仍须要进一步加速企业管理、组织层面的改革，同时培养能规划、制定中长期战略、经营业务计划、资金计划的具备较强专业性的人才，积极推动适当的经营实际情况、新经营业务计划的信息披露。

若企业方面能向金融机构展示这样的有效的经营业务战略、设备投资计划，不仅会增强通过间接融资的筹资能力，中期来看，针对通过设备、技术更新等加强企业的经营业务基础和开拓新业务领域，能实现发行新股、公司债等筹资多元化的企业内部环境的完善和增强。

同时，积极报废不产生收益的闲置、不良资产，改善资产、负债结构，即“调整资本存量”提高收益能力也很重要。尤其是，主要的重工业企业，在今后国内外的竞争条件激化的过程中，要在充分研讨以往的主力产品领域的竞争优越性的基础上，清理不产生利润的设备资产以及向收益能力高的产品领域集中。在这个意义上，在以各企业

⁶ 本调查实施的重庆市国有企业财务问卷调查中，回答“企业自身的收益力很低。企业在现行的银行贷款标准上很难达标”的企业约占半数。

的自力更生为基础的同时，要讨论有助于促进重点国有企业的财务、资产结构的改善和经营业务领域的重组的法制上的环境建设和来自金融制度方面的配合。

8.3.3 作为资金供应方的金融机构方面的课题

西部地区由金融机构融资的大部分都用于基础设施建设和城市、不动产开发，其中相当部分储蓄还流向了东部沿海地区，整体上能用于产业再生的资金并不富余。而且，不仅仅是苦于处理不良贷款的国有银行，金融机构整体都处在对公司治理、组织/管理、融资审查机能进行加强之中，对风险资产的融资不得不慎之又慎。所以出现对不动产等可以预期较为稳定收益的领域优先融资的趋势。

并且，政策性银行、商业银行、地方性银行等各机构的应对能力弱，而且各机构相互之间职能分工和协调关系也不甚明确。在这种关系下，存在难以满足包含产业再生领域在内的广大领域的资金需求的金融机构的制度、组织的存在方式、单一的融资审查标准和适用条件（利率）等，而这些都成为阻碍资金顺畅地供给业再生领域的因素。

因此，应该设计有利于产业再生领域的资金顺畅供给的广泛的融资制度，明确各机构的职能分工和协作关系，以求落实来自金融制度方面的支持。比如，在整体性资金制约中，可以考虑实施有助于提供配合有关产业再生的重点课题的资金的贴息等专项财政补助，以及借助政策性银行的“引水渠”性质的专项融资等。尤其是期待政策性银行能积极地为项目公司所需的长期、低息的设备投资资金，发挥将商业性金融引向产业领域的“引水渠”作用。同时，在各金融机构中，在培养产业领域、特别是针对各地区的短期性产业再生和中长期产业结构调整相关的项目、投资项目可以作出项目、财务评估的高水平专业性人才的同时，还要加强有助于产业领域的融资项目相关的审查、评估、管理工作顺利实施的组织与制度建设。

基础设施上的资金需求依然旺盛，资金供给也必须考虑向这些部门倾斜。考虑到这些，在今后3年中，在间接融资市场，要开始应对上述课题的政策、制度的设计和运用，并针对那些预期组织、经营改革进一步深化的国有企业、民营化企业、中小企业的积极的业务机构转换和增强竞争力等，加强产业再生金融，扩大资金供给。

并且，短期上要实施有助于间接融资市场上的资金顺畅循环的政策、制度的设计和运用，中长期上要注重构建抬高企业从资本市场筹资的比重的金融制度。

8.3.4 关于资金需求者与资金供给者相互关系的应有方式的课题

相对于企业建立现代企业制度，财务负责人提高制定经营业务、资金计划的相关能力和发掘问题能力，在金融机构完善满足产业资金需求的高水平专业性的组织、人才当中，建立两者之间寻求紧密的信息交换和互信关系至关重要。不仅是个别项目，关于产业资金需求整体在短中期上，在何领域、何种程度上出现的信息，若不在资金需求与供给者间共享，则容易产生资金供求的不匹配。

产业资金的需求者的企业和供给者的金融机构之间须要从2个层次上构建信息共享和互信关系。第1是企业的财务责任人与金融机构的融资责任者的个人层次，第2是在各地区的金融机构层次上，了解西部地区各省、中心城市的中长期产业资金需求，形成共识。

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

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

8.4.1 政策性金融和商业性金融

政策性金融和商业性金融是产业金融领域的两个车轮，普遍期待可以进行有助于两者的合理的功能分担和协作的金融政策、制度设计，并在产业金融中创建顺畅的资金供给机制。中国目前产业金融相关的政策性银行只有国家开发银行 1 家，与拥有以主要大企业为主要客户的日本政策投资银行、针对中小企业的政策性银行的中小企业金融公库和国民生活金融公库的日本等国的情况不同。日本的产业金融中，日本政策投资银行（原日本开发银行）所起的作用巨大，但随着时代和经济政策的变迁其作用也发生了变化。但是，其在产业金融的重要领域、项目中积极提供制度金融的“长期、低息融资”，起到了商业性金融的“引水渠”作用，应各个时期的要求为促进中长期的产业结构调整和产业技术改革做出了贡献，在这一点上是始终如一的⁷。目前，在“民间能为之事尽量委派给民间办理”的原则下，正致力于实施有助于通过培育新产业和经营业务再生等促进产业的搞活、保护环境等政策性融资。

为了促进中国西部地区产业再生相关的资金供给，从日本的产业金融的经验来看，结合地方的产业结构和短期、中期、长期的阶段性经济发展目标，设计并运用合适的政策性金融、商业性金融的职能分工和协作机制是很重要的。即，通过国家开发银行为首的政策性银行，在与西部地区各省、各市的短中期经济发展战略、产业再生/结构调整战略、国有企业改革战略相吻合的范围内，明确政策性金融的对象范围（产业领域）和对象业务，在加强作为商业银行的银团贷款协调人的功能的同时，借助利用政策性金融的引导功能的商业性金融，实现流畅的产业资金供给。届时，在预算出对象领域、对象项目的资金需求概略规模后，对金融机构方资金筹集方法加以探讨，为产业资金中期上顺利循环进行制度设计和运用⁸。同时，为了促进资金合理地供给民营化后的原国有中小企业以及正在自律性发展的民间中小企业领域，关键是实施包含培育与加强那些扎根地方的、能够适应地方需求以及企业规模的细致化资金需求的中小金融机构在内的金融机构方面的制度设计。

而且，从强化产业金融领域的策划和信息生产功能这一方面来看，政策性金融机构也能发挥很大的作用。日本政策投资银行实施了近 50 年的产业界的“设备投资计划调查”。根据这份调查，不仅能把握住日本的主要企业整体的短期性的设备投资动向（意向），

⁷ 关于日本经济高速增长时期的产业培育、产业结构调整的日本开发银行的政策性金融，“Policy-Based Finance: The Experience of Post-War Japan”世界银行（1994）的介绍详尽。据该研究介绍，日本的产业政策金融成功的原因是（1）民间的项目公司和金融机构对可以合理发挥作用的“市场经济机制”的信任，（2）使民间领域意见充分反映的政府的经济政策和政策性金融的存在方式，以及存在政策性金融资金来源的财政投融资（邮政储蓄和年金基金），（3）确保政策金融机构的日本开发银行经营上的独立性。

⁸ 日本的产业领域的政策金融中，财政投融资资金作为主要资金来源存在发挥重大作用。中国的国家开发银行运用政府的资本金和发行金融债券从市场上所筹的资金来实施融资。

还通过调查的持续性实施、分析，为金融界关于中长期的产业资金需求的理解和达成共识做出了贡献。而且，在此基础上，各融资负责人通过与企业的定期面谈和走访调查，提高有关客户企业的经营、财务、投资意向的信息共享水平，可以实现有助于进行合理的审查、融资决策所需的基础建设。中小企业金融公库和国民生活金融公库等政策性银行各自针对中小企业、个体/个人企业实施同样的设备投资动向调查，努力进行有关产业资金需求的信息和认识的共享工作。同样在中国，重要的是，今后通过设备投资调查等，形成并提高政策性金融机构的策划、信息生产功能，形成并加强产业资金需求者和供应者之间的情报收集、共享化的机制。

8.4.2 产业金融与法律制度和财政之间的关联

为了政策性金融机构、商业性金融机构各自顺利运营各自的产业金融，关键是根据产业再生和产业结构调整的具体课题，依法明确规定中长期的目标和具体的扶持措施。借助法制的完善和运用，通过对资金供给主体的商业金融市场提供产业结构调整的中期展望，来提高作为商业性金融的“引水渠”的政策性金融以及政府扶持措施的补充增强效果。在日本，依据《工业再配置促进法》和《高度技术工业集聚地区开发促进法（高技术密集型城市法）》等，实施了产业结构调整和特定地区的设备废弃、转移、提升环境对策等工作。

这样，关于产业再生和产业结构调整的各种具体措施立足法律实施时，不仅在金融方面，还要探讨同针对融资的贴息以及设备投资、折旧时的税收优惠等财政政策之间的合理协作和补充。但是，在日本所实施的全国划一的促进产业振兴、产业结构调整的方法，也一直在产业结构多元化进程中被重估，并且也开始意识到今后要基于各地的实际情况和特性，因地制宜地扶植适应各地的产业会更为有效。在中国，中央和地方决策、政策运用的过程虽然和日本不同，但是今后要在充分认识到依据地方特点、资源、居民需求的内生性产业发展的重要性的基础上，实现与中央政府方针相协调的产业金融与法律制度和财政的科学结合下的运行。

参考文献

21世紀政策研究所(2001)「中国の国有企業改革とコーポレートガバナンス」（中国的国有企业改革与公司治理）

金山権(2003)「中国国有企業改革の一考察—現地調査を踏まえて（1）」《中国国有企业改革之考察—在实地调查基础上（1）—》「産研通信No.58」

WEB

関志雄(2003)「進む国有企業の民営化—中国の社会主義はどこへ—」（进行中的国有企业民营化—中国的社会主义步入何方—）<<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/ssqs/030926ssqs.htm>> (2004/8/30访问)

附属资料 1 国有企业改革的相关过程和主要法令

时 期	制定部门	法令名称等	内 容
1978年12月	中国共产党 11届3中全会	11届3中全会报告	《改革·开放》宣言 四个现代化
1979年7月	国务院	关于扩大国营工业企业的经营管理 自主权的若干规定 关于实施国营企业利益保留的 规定	放权让利
1981年11月	国务院	关于实施工业生产责任制若干问 题的暂行规定	利润的承包责任制
1982年12月	第5届全国人代会第5 次会议	中华人民共和国82年宪法通过	·国营企业的经营管理自主权(16条) 等
1983年4月	财政部	关于国营企业利改税的实施方法	·利改税
1983年4月	国务院	国营工业企业暂行条例	·经营管理自主权
1986年12月	国务院	企业破产法(试行)	·国有企业破产根据法
1988年2月	国务院	全民所有制工业企业经营承包责任制 暂行条例	·国有企业经营承包责任制
1988年4月	第7届全国人代会第1 次会议	宪法修订(11条·10条) 全民所有制工业企业法	·“认可私营经济。”私营经济是 公有经济的补充” ·“过去10年国有企业改革的集大成
1990年	广东省 上海市	深圳经济特区股份公司条例 (上海) 股份有限责任公司暂行条例	·股份制试行的地方规范化
1991年9月	国务院	城镇集体所有制企业条例	·集体所有制企业(城市) 的根据规定
1992年5月	国家经济改革委员会	股份制企业试行办法/股份公司 规范意见/有限公司规范意见	·股份制试行的中央暂定规范化
1992年7月	国务院	全人民所有制工业经营机制 转换条例	·经营权的再确认
1993年3月	第8届全国人代会第1 次会议	宪法修正(15条·16条等)	·社会主义市场经济 “ 国有” 企业的经营自主权
1993年11月	中国共产党 14届3中全会	关于社会主义市场经济体制确 立若干问题的决定	·现代企业制度的提倡 ·抓大放小
1993年12月	全国人大常委会	公司法	·股份公司、有限公司的正式法制化
1994年7月	国务院	国有企业财产监督管理条例	·法人财产权(27条)
1997年9月	中国共产党 第15届全国代表大会	《高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面 推向21世纪》报告	·国有企业改革的 “ 3种战略调整”
1998年12月	全国人大常委会	证券法	·全国统一的证券法制的确立
1999年3月	第9届全国人代会第1 次会议	宪法修正(5条·11条等)	·私营经济是社会主义市场经济的 “ 重要组成部分”
1999年9月	中国共产党 15届4中全会	关于国有企业改革和发展若干 重要问题的决定	·国有经济的战略再配置 ·股份制导入的推进
2000年3月	国务院	国有企业监督机制暂行条例	·向国有企业导入监督机制
2000年9月	国务院办公厅	确立国有大中型企业现代企业制度 等基本范围(试行)	·国有大中型企业渐进的 股份公司制
2004年3月	第10届全国人代会第2 次会议	宪法修正	·废除对非公有制经济的差别 ·提高民营企业(家) 的社会地位(家)

出处：根据21世纪政策研究所(2001) 调查团制作

第9章 贫困对策的现状与课题

9.1 中国的贫困和扶贫政策

9.1.1 贫困状况

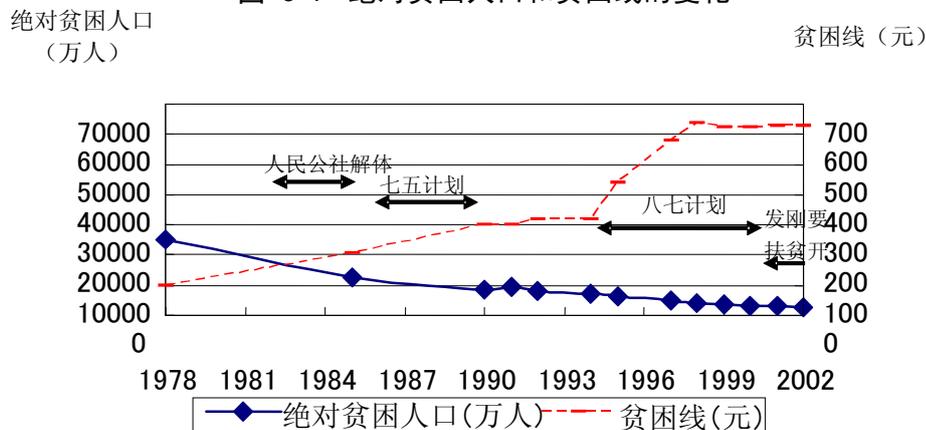
(1) 贫困的定义和规模

国际协力机构（2003）对贫困的定义如下：“人类为了维持人的基本生活而发挥潜在能力的机会被剥夺，并且被社会和发展进程排除在外的状况”。为维持基本的生活，参与到社会之内，考虑到必须具备“政治能力”、“社会能力”、“经济能力”、“人类能力”、“保护能力”等5个方面的能力，要从多方面来理解贫困问题。

为圈定这种具有多面性的贫困阶层，较一般的做法是使用收入标准的方法。中国基于“绝对贫困”定义，来观测农村的贫困阶层。“绝对贫困”指的是无法达到维持生存所必需的最低限度的收入和消费水准的状况。根据维持生存所需的最低限度的人均年收入来设定贫困线，在贫困线以下的人就称之为绝对贫困人口。

在开放政策启动实施的1978年，贫困线为100元，农村的绝对贫困人口达到2亿5千万人，测算出贫困发生率为31%。其后，贫困线逐渐上升，农村发展的成功大幅度地削减了绝对贫困人口。在2003年，绝对贫困人口为2900万人，占1978年的1成，贫困发生率降为3.1%（图9-1）。

图 9-1 绝对贫困人口和贫困线的变化



来源：调查团根据国家统计局农村社会经济调查总队（2003a）p.74、国家统计局农村社会经济调查总队（2004）p.11、大原（2001）p.77 绘制

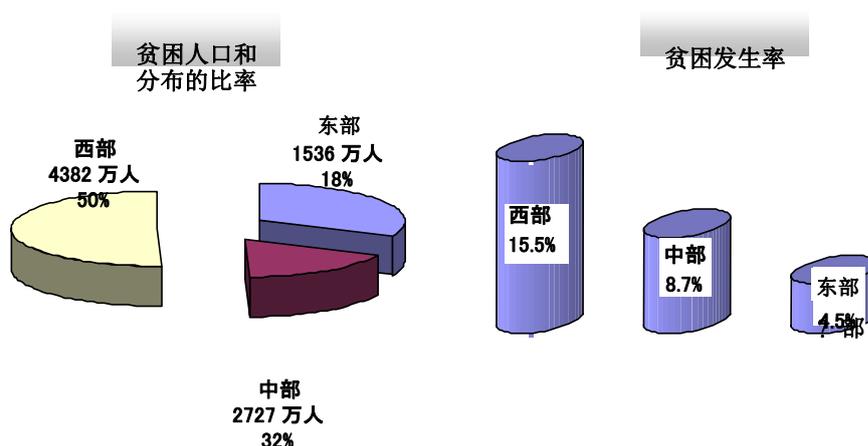
绝对贫困线自1993年以后，根据人均每天摄取2100千卡的热量所需的食品费和非食品支出的合计金额来制定，2003年的贫困线为637元。但是，国际标准是按照世界银行的提议，将绝对贫困线定为每人日均1美元（1985年的购买力平价）。由于600元档的绝对贫困线大大低于国际标准，所以2000年起，中国政府重新设定高位的贫困线，

将绝对贫困线和高位贫困线之间的人口定义为低收入层¹。高位的贫困线根据农村家庭样本中的收入最低的 20% 的人均年消费支出来算出。2003 年低收入贫困线为 882 元，农村的低收入人口 5617 万人。将上述绝对贫困阶层和低收入阶层合计的话，截至到 2003 年，占农村人口的 9.1% 的 8517 万人处于贫困状况[国家统计局农村社会经济调查总队（2004）p.176]。

(2) 贫困的分布

西部地区集中了中国过半数的贫困阶层，而且是贫困发生率最高的地区，和东部地区差距显著。（图 9-2）。中国政府为提高削减贫困的成效，在 1986 年确定了国家级贫困县（扶贫开发工作重点县）。并在 1994 年对原始的 331 个县进行重新审核，增加到了 592 个县²。592 国家级贫困县遍布 21 个省，其中 6 成的 375 个县在西部地区(图 9-3)。在覆盖了约 4 分之 1 国土面积的国家级贫困县中，2003 年时居住了 1763 万的绝对贫困人口（农村绝对贫困人口的 61%）和 2946 万的低收入阶层（农村低收入人口的 52%）[国家统计局农村社会经济调查总队（2004）p.25，26]。

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）



西部地区指的是重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区。中部地区指山西省、吉林省、黑龙江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省。东部地区指北京市、天津市、河北省、辽宁省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省。

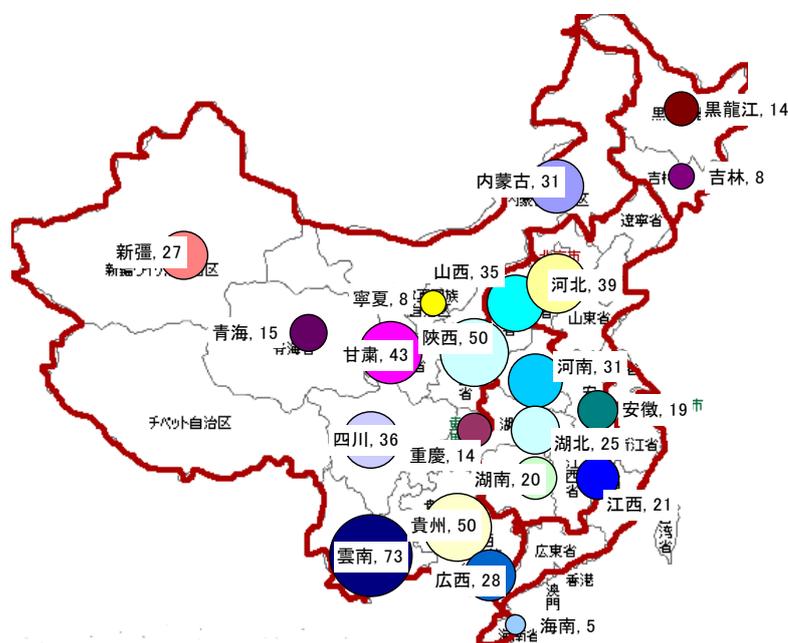
来源：调查团根据国家统计局农村社会经济调查总队（2003a）p.10、国家统计局农村社会经济调查总队（2003b）p.33 绘制

¹ 若将 1998 年的购买力平价换算为人民币，国际标准的每人日均 1 美元的贫困线为 885 元「佐藤（2003）P.58-59」。中国政府设定的高位贫困线也低于国际标准。

² 在 1986 年，将 1985 年的人均平均纯收入 150 元以下的一般县，200 元以下的民族自治县，300 元以下的革命老区县定为扶贫开发工作重点县。在 1994 年制定《国家八七扶贫攻坚计划》时，排除了 1992 年人均平均纯收入 700 元以下的县，并在重点县中补充增加了人均平均纯收入 400 元以下的县[大原 2001 p.89]。

图 9-3 国家级贫困县的分布

(数值为省内的国家级贫困县的数量)



来源：调查团根据大连发展论坛『国家级贫困县(老名单\新名单)』绘制

(3) 贫困的原因

在造成贫困的种种原因之中，中国多是将主要原因归纳为自然环境、经济环境、教育机会这3项上。

1) 恶劣的自然环境

在众多的贫困原因中，能想到的最大因素就是自然环境。截至到2002年，贫困家庭的约半数（2002年时绝对贫困50%，低收入层47%）居住在山岳地带，而居住在山岳地带的非贫困家庭仅为23% [国家统计局农村社会经济调查总队2003a p.11]。尤其是西部地区，自然环境恶劣的地域很广。首先，西南部地区是以贵州省、云南省、广西壮族自治区为主遍布着54万 k m^2 的喀斯特地形。而甘肃省、新疆维吾尔自治区、宁夏为主的西北地区，年降水量少，沙漠化问题严重[张《人民中国》]。

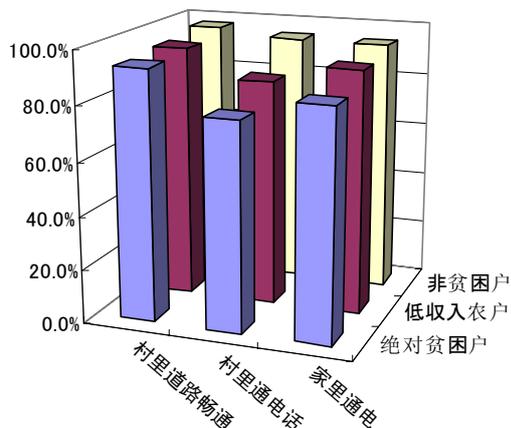
2) 恶劣的经济环境

对比贫困家庭和非贫困家庭，可以得知贫困阶层更依赖于第1产业得到的收入（绝对贫困家庭、低收入阶层家庭为66%，非贫困家庭45%）。从事第1产业的贫困家庭多数是经营个体、而且是传统性农业为生，生产率³。而且，1997年以后农产品以及农副产品的生产过剩，靠第1产业确保收入的贫困家庭生活困难[张《人民中国》]。

另一方面，虽然公路、电力、电话等支撑经济活动的基础设施普及很快，但是贫困阶层、低收入层同非贫困家庭相比依然处于不利的环境中（图9-4）。

³ 绝对贫困家庭是217Kg/亩；低收入家庭是223Kg/亩；非贫困家庭是309Kg/亩（2002年） [国家统计局农村社会经济调查总队（2003a）p.12]。

图 9-4 公路、电话、电力的普及率比较 (2002 年)

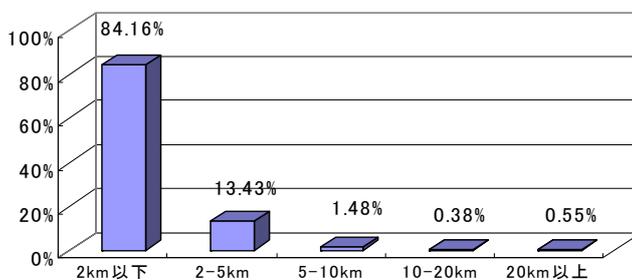


来源：调查团根据国家统计局农村社会经济调查总队（2003a）p.10 绘制

3) 缺乏教育机会

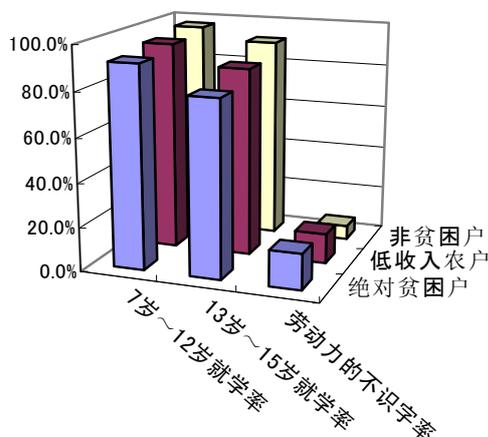
上述的自然环境和经济环境剥夺了贫困家庭儿童接受教育的机会。剥夺了受教育的机会，促成了贫困阶层靠掌握基础知识和技能来开发自身能力摆脱贫困的机会的丧失，形成了恶性循环。在全国，虽然 98% 的学校都设在离居住地 5km 的范围内，但是至今仍有步行山路 20km 以上去学校的地区（图 9-5）。并且，贫困农户家庭中，由于孩子也是宝贵的劳动力，所以还有中途退学的现象。贫困还促成了就学率和识字率的下降（图 9-6）。

图 9-5 到小学的走读距离（全国农村 2002 年）



来源：调查团根据国家统计局农村社会经济调查总队（2003a）p.23 绘制

图 9-6 教育机会和贫困 (2002 年)



来源：调查团根据国家统计局农村社会经济调查总队（2003a）p.12 绘制

9.1.2 扶贫政策的发展过程

自中华人民共和国成立以来，政府对削减贫困倾注了不懈的努力。以下将概述削减贫困政策的发展历程。

(1) 土地改革和人民公社（1949年-1977年）

改革开放以前的政策以基于社会主义思想建立平等社会来实现削减贫困。首先，1950年进行土地改革，将土地分给农民。土改保证了农民的最低收入，但是暴露出了个体经营的脆弱性，于是开始促进了家族式经营的组织化。接着，1958年成立的人民公社不久过于庞大，引发了组织的非效率性和分配的不平等性。因此，农民的劳动积极性受挫，大大拉低了生产效率。其结果，在1978年时，据推测有30%的农村人口在绝对贫困中挣扎。但是，人民公社保障了社员最低限度的粮食供应。而且，这个时期，建立了保障无户主的鳏寡孤独残等“吃”“穿”“住”“医”“丧”的“五保”的互助体系。

(2) 向改革开放的政策转换（1978年-1985年）

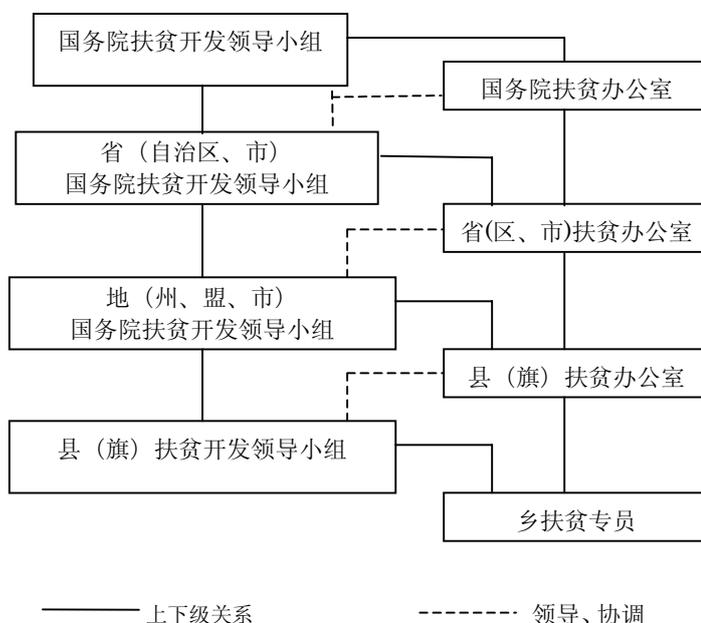
改革开放开始以后，在1979年，中国共产党中央委员会采纳了《关于加快农业发展的若干问题的决定》，力求农民结合各自土地的实际情况进行经营，以提高生产积极性。并于翌年的1980年起，加强生产责任制的落实。1982年到1985年期间人民公社解体。这些结构性的改革，有助于提高农业生产率，加快减少贫困人口。而且，国务院于1984年出台了《关于帮助农村地区改变面貌的通知》，政府将贫困问题看做国家特殊任务之一，制定出了方针。

(3) 削减贫困制度的确立（1986年-1993年）

1986年以后，政府努力建立削减贫困的制度。先是七五计划（1986年-1990年）中加进了作为贫困对策的目标的扶持“老、少、边、穷”地区（老革命根据地、少数民族地区、边境地区、贫困地区）的内容。而且，还成立了国务院贫困地区经济开发领导

小组⁴，作为专业行政部门，健全了实施、管理削减贫困的全部工作的体制（图 9-7）。并且，以“老、少、边、穷”地区为对象，在确定 9.1.1 中记载的国家级贫困县的同时，各级行政政府都特别圈定了作为援助对象的贫困地区。

图 9-7 扶贫行政机构



来源：国务院扶贫开发领导小组办公室（2004）「中国各级政府扶贫机构示意图」

(4) 国家八七扶贫攻坚计划（1994年-2000年）

1994年国务院公布的“国家八七扶贫攻坚计划”是首个国家级的贫困对策项目。“八七”是指当时预计存在的“8000”万人的绝对贫困阶层所面临的“温饱”问题到2000年为止的“7”年间得到解决的意思。“八七”计划的重点放在了贫困地区的耕地改良、经济基础设施的完善（普及基础教育、卫生、医疗、保险等）。而且，还呼吁有效利用对中西部的财政投入和贫困援助资金，以及各级政府实施资金和物资上的援助[陶（2002）p.4]。这些发展上努力的结果，截至到2000年，绝对贫困人口降低到了3209万人[国家统计局农村社会经济调查总队（2003a）p.74]。

(5) 中国农村扶贫开发纲要（2001年-2010年）

作为继承《国家八七扶贫攻坚计划》的行动计划，于2001年制定了《中国农村扶贫开发纲要》（2001年-2010年）的行动计划。《中国农村扶贫开发纲要》中提出的目标是，削减尚未解决“温饱”问题的约3千万人的绝对贫困人口，以及提高那些虽然摆脱了绝对贫困但生活水平依然很低的低收入阶层的生活条件。继承《国家八七扶贫攻坚计划》，力争建设自来水、公路、电力、通讯等基础设施，促进科教文卫的发展。并且，关注环境，努力实现可持续发展。

³ 1993年改名为“国务院扶贫开发领导小组”

9.1.3 削减贫困政策的倾向

近年来中国推行的贫困削减政策，可以看出以下 4 点倾向。

1) 重点扶持

为了削减国内贫富差距，划定了贫困人口居多的贫困县（9.1.1 中记载），进行集中援助。

2) 开发型扶持

政府反思截至到 1980 年代中期的对贫困家庭发放食品和衣物等收效不高的救济型援助的做法，近几年，为帮助贫困地区和贫困阶层自身具备经营经济活动的的能力，将方针转换成开发型援助。具体而言，就是致力于建设基础设施、改善生产条件、推进产业化所需的技术开发、教育的普及等。

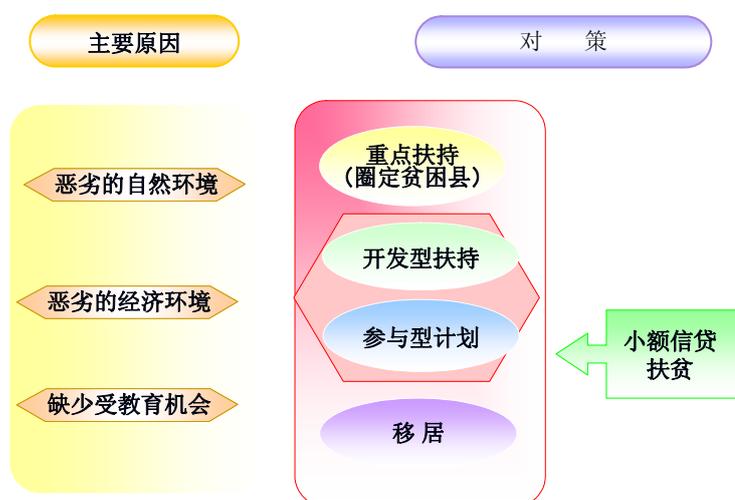
3) 参与型计划

政府主导型的计划中，并不伴有作为受益者的农民的主观能动性，往往很难实现当初预期的效果。为此，近几年来，关于有必要关注农民的意愿和实施满足市场需求的援助的认识得到重视。中国政府为结合各地的情况实施开发，构建了地区为主来制定发展计划的体制。计划的实施以县为主体展开，省里负责分配项目资金。而且，小额信贷因为直接将贫困对策资金贷给贫困阶层，所以作为贫困家庭根据自身规划实现自立的参与型手法而受到关注。

4) 移居

1980 年代中期起，开始对那些自然条件严峻，发展预期小的地区的贫困家庭实施移居政策。在迁移时，虽然采取提供给住房和农地的措施，但是很多移民不适应迁入地的生活习惯和耕作环境。于是，同时还采用一种先使家中教育程度较高的人劳务输出，待生活基础稳定后，再召集家人前往的渐进方式。[张《人民中国》]

图 9-8 贫困的原因和对策的示意图



来源：调查团制定

9.2 小额信贷

9.2.1 小额信贷在国外的经验

小额信贷就是以削减贫困为目的，向贫困阶层提供的金融服务。小额信贷作为削减贫困的手段而开始受到关注是起因于 1976 年默罕默德·尤诺斯博士的提案开发的孟加拉国“格莱敏银行（Grameen Bank）”项目的成功。“格莱敏银行”采用小组单位的连带担保制度，使小组承担监督功能。因此，实现了向那些不具备担保条件的贫困阶层放贷，引发了划时代的变革。“格莱敏银行”的融资程序具体如下[Grameen Bank 主页、全国信用金库协会 2003]。

- i) 在有 10~20 个村落的半径 4 k m 的中心地带设置一个中心，配备 8 名左右的职员。
- ii) 对象地区内能成为借贷对象的，具有同样的经济环境和文化背景的 5 个人组成一个小组。
- iii) 对小组进行 7 天的培训后，先向其中的 2 人放贷。
- iv) 在先贷款的 2 人在 6 周内还款以后，向剩下的 2 人，最后向小组的代表放贷。
- v) 小组内成员有义务出席每周在中心举办的会议。
- vi) 整个小组只要有 1 人延误还款，小组就要担负起连带还款的责任。

随后，小额信贷作为扶贫对策在发展中国家广泛运用的过程中，连带担保制度也出现了连带小组型、乡村银行型、社区社区银行型 3 种类型。上述“格莱敏银行”是连带小组型的典型事例。从 3 个人到 10 个人具有同样文化背景的人组成一个亲密的小组，在成员连带意识下，建立监视和合作关系。乡村银行是指 30 人到 50 人左右的借方形成乡村银行或者合作社，利用成员的存款进行融资。随着规模的扩大，能够降低贷款相关的交易成本，但是在连带意识差的城市不适用。从而产生了第 3 种社区银行型。社区银行型是结合了连带小组型和乡村银行型的形态。首先，4 至 8 人组成连带小组，然后，汇集连带小组组成 28 人规模的社区银行。在小组无法还款时，社区银行整体就肩负起还款的责任，这种双重连带担保制度建立后，还可以适用于城市[飯塚 1999]。哪种担保形态更合适要取决于融资对象的社会情况以及贷方的运营方针。

9.2.2 中国小额信贷的发展情况

在中国，1993 年起开始推动小额信贷的试验和扩大。中国的小额信贷主要的载体是作为金融机构的农业银行和农村信用合作社，以及接受捐款援助的民间小额信贷事业团体（以下称为“民间 MF 事业团体”）。小额信贷由于能为贫困家庭的增收带来直接效果而在政策上受到重视。近年来，各地自发地开展小额信贷基金的设立运动等、展现出积极的发展态势。

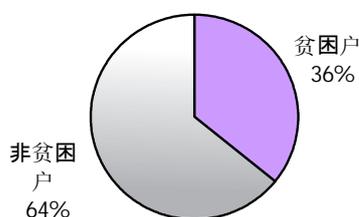
(1) 中国农业银行（小额到户贷款）

政府为了削减贫困，实施了信贷扶贫贷款（低息贷款），其中一部分用于被称为“小额到户贷款”的小额信贷。贷款开始的第 1 年，根据人民银行的统一利率，政府给以 50% 的贴息。放贷时，必须要得到国务院扶贫办公室、各地方政府、中国农业银行的批

准。贷款限定用于增产的设备、资材、种子等材料类的调配[坂本 2001 p.18]。2003 年 11 月的贷款余额达到了 220 亿元[农民日报（2003.12.30）]。

小额到户贷款是政府直接操办的小额信贷。其中被指出以下一些问题：第 1，不良贷款的比率很高。据金融时报（2004 年 5 月 27 日）报道，1999 年至 2000 年的 3 年间的 174 亿元的贷款总额的回收率只有 35.7%。第 2，由于肩负着削减贫困和经济成效双重目的，有人指出借贷给真正的贫困阶层的比例较低（图 9-9）[ADB TA(2000) p.28、IFAD 2001 p.16]。第 3，低息贷款搞乱了市场，有评论认为阻碍了提供普通利率的其他组织实施的小额信贷的发展[Guobao 2003 p.186-187]。

图 9-9 小额到户贷款的借贷户数比率（2000 年）



来源：调查团根据国家统计局农村社会经济调查总队（2001）p.29 绘制

(2) 农村信用社（农户小额信用贷款、农户联保贷款）

农村信用社的小额信贷有农户小额信用贷款和农户联保贷款 2 种形式。农户小额信用贷款由农村信用社的职员、农户代表、村党支部、村民委员会的成员组成审核小组，借方的信用度分 3 个等级，根据借贷方的信用度分为优、良、一般 3 个等级，根据等级发放农户“贷款证”。其运作方式是有意贷款的人凭借农户“贷款证”和身份证，前往农村信用社，马上就能贷到与信用等级相应的贷款额度。但是，信用程度低于这 3 个等级的农户就无法贷款，因此绝对贫困家庭通常并非借贷对象。而且，信用评估还针对村来实施，评为“信用村”的话，可以优先得到贷款。



另一方面，农户联保贷款由 5 户组成小组，成员负有连带责任。贷款时，需要将贷款金额的 5% 以上的存款和 1% 的互助金存入信用社[中国人民银行（2000）]。农户小额信用贷款自 1999 年，农户联保贷款自 2000 年启动。截至到 2003 年末，贷款余额为农户小额信用贷款 1122 亿元，农户联保贷款 453 亿元 [中国金融学会（2004）P.487]。

(3) 民间 MF 事业团体

以格莱敏银行为样本，在中国反复进行小额信贷试点的就是接受捐款援助的民间 MF 事业团体。其中有代表性的是扶贫合作社（Funding the Poor Cooperative）、乡村发展协会（Rural Development Association）、中国扶贫基金会（China Foundation for Poverty Alleviation）[Guobao (2003)P.175]。均采用了格莱敏银行的放贷方式。

1) 扶贫合作社

扶贫合作社作为中国社会科学院农村发展研究所的试点项目，在 1993 年率先开始格莱敏银行型的小额信贷。资金来自福特财团、澳大利亚国际发展署(AUSAID)、格莱敏基金等。目前在河北省和河南省向农户大约发放了 1 万 5 千笔的贷款，截至到 2003 年 10 月末的贷款余额为 1754 万元[扶贫合作社主页]。

2) 乡村发展协会

乡村发展协会是在 UNDP 和中国国际经济技术交流中心（China International Center For Economic And Technical Exchanges: CICETE）的援助下，在各县由受益农民成立的 NGO 群体。实施除小额信贷外，涉及到环境、技术指导、保健卫生等部分的参与型农村开发。始于 1995 年的小额信贷，于 2003 年针对顾客⁵放贷大约 4 万笔，共 5250 万元。回收率 81.3%[乡村发展协会网页；CICETE、UNDP（2004）]。

3) 中国扶贫基金会

中国扶贫基金会是 1989 年作为国务院扶贫办公室一个部门单独成立的 NGO（Non Governmental Organization: 非政府组织）。中国扶贫基金会成立当初以世银、华夏银行等的资金援助为主体进行运营。但现在各地出现了自发的捐钱活动，也获得了多个企业和个人的资金。工作范围除了小额信贷以外，还进行农村综合开发、母婴保健、紧急救援等[中国扶贫基金会主页]。小额信贷在 4 省（四川省、贵州省、山西省、福建省）内的 7 个县实施，各县下成立了农户自立能力建设支持性服务社等合作组织。2003 年放贷约 2 万笔共 2643 万元，回收率达到 91% [中国扶贫基金会 2004]。

扶贫基金会在 2004 年根据所制定的“基金会管理条例”，在北京总部和地方的小额信贷项目地之间，建立起总部和支部的关系。借此，除中央向地方的小额信贷项目地区派遣熟练的员工外，还建立起了从中央来管理资金的体制。

9.2.3 财政资金组建周转基金

与小额信贷相似的服务中，有利用扶贫资金的周转基金。由于扶贫资金被禁止作为金融服务来运用，所以不能收取利息。但是，不收取利息的周转资金与收取利息的小额信贷共存却会搅乱市场。所以，虽然存在作为管理费收取利息的事例，但是并没有得到国务院的认可[国办发[2001]61 号]。

以往采用的是现金借贷，现金偿还的方式，但是由于回收不力，现在采取实物放贷，实物偿还这种形式增多。而且，回收管理对个别家庭直接贷款的工作很难，所以成立协会，通过协会使用周转资金的情况正在增加。

⁵ 实施地区是四川省、贵州省、云南省、陕西省、甘肃省、青海省、河南省、广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、西藏自治区、天津市内的 41 县。

BOX 9-1 案例调查：贵州省三都县综合扶贫示范项目

JICA 自 2002 年 4 月起的 3 年中实施的“贵州省三都县综合扶贫示范项目”中的周转资金的实际案例

1) 实施村庄

- 三都县普安镇 新华村、羊吾村
- 三都县塘州乡 丁寨村、中华村



2) 活动内容

- 健康改善活动
- 寄生虫预防活动（生物气体厕所的建设和普及）
- 基础设施建设（水路、公路建设）
- 由周转资金放贷

3) 实施体制

新华村和丁寨村由贵州省以及三都县的扶贫办公室承担实施责任，羊吾村和中华村则由 NGO 组织中国计划生育协会组织实施。

4) 周转资金的使用情况（——新华村、丁寨村的案例——）

小额信贷发放时，事先由县扶贫办公室向各村的参与者了解资金的用途，统一购买实物后，将相当金额计为贷款。每户平均借贷约 1000 元。县扶贫办公室监督实际发放物资所产生的经济效果，并督促各农户偿还。此项目不收取管理费。

资金的用途除了农业所用的种子和肥料以外，多数是用于养鸡、养猪、手工艺的材料等来增加副业收入。这部分副业收入为赠收和稳收做出了贡献（参照下页的案例介绍）。资金的用途不同，收益自然不尽相同，但能够支付市场利率程度的利率的商务模型已经建立起来。

本项目不仅仅是贷款，地方政府把资财的购置和技术指导结合起来援助贫困家庭。本项目显示：这种综合性措施使得小额信贷在短期内为贫困家庭的增收带来的显著效果。

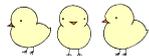
参加项目的农户，原本多数曾利用过农村信用社的贷款。在具有一定经济信用度的农户中，农村信用社的贷款审查并非难事。但是，因为农村信用社的贷款被理解成商业基础上的交易行为，因此地方政府没有实施借贷时的技术援助。换言之，借款方农户须承担起商业风险，所以那些希望维持现状的农户的借贷意向并不是很强。

序号	姓名	性别	年龄	职业	联系电话	贷款金额	还款日期	备注
1	王德胜	男	45	务农	13885551234	1000.00	2004.12.31	
2	李国强	男	52	务工	13885552345	1000.00	2004.12.31	
3	张为民	男	38	务农	13885553456	1000.00	2004.12.31	
4	赵建军	男	48	务工	13885554567	1000.00	2004.12.31	
5	孙永成	男	55	务农	13885555678	1000.00	2004.12.31	
6	周大伟	男	42	务工	13885556789	1000.00	2004.12.31	
7	吴小华	男	35	务农	13885557890	1000.00	2004.12.31	
8	郑志远	男	50	务工	13885558901	1000.00	2004.12.31	
9	冯国强	男	40	务农	13885559012	1000.00	2004.12.31	
10	陈为民	男	58	务工	13885550123	1000.00	2004.12.31	
合计						10000.00		

借方根据该还款通知管理还款金额和还款期。

资金运用案例

（根据当地走访调查绘制。为排除家畜病死等情况的简易模型。）

所需经费和资金用途		商务模型	获利额和年度 换算收益率
300 元  鸡仔 50 只和饲料		6 个月后  800 元	500 元 (333%)
500 元  猪仔 1 头和饲料		6 个月后  800 元	300 元 (120%)
2000 元*  繁殖用母猪 1 头和饲料 *一部分为自有资金		1 年后  猪仔 10 头 8000 元	6000 元 (300%)
1000 元  竹子和铜丝		10 个月后  笙 10 套 3500 元	2500 元 (300%)



以刺绣为副业的女性



居民建设公路

本项目采用的是参与型开发方式，成功地加强了居民自发削减贫困的意识。而且，利用了周转资金的小额无担保贷款不仅仅发挥了自发性努力的催化剂作用，还实现了增收。

9.2.4 围绕小额信贷的政策课题

小额信贷在世界各国的 20 多年的尝试中，在积累了各种经验当中，也出现出几点争议。以下在结合中国经验的同时，将记录有关小额信贷的代表性争议。

1) 对利率的重新认识

小额信贷以削减贫困为目的，很多情况下设定的利率比市场价格低。中国农业银行放贷的小额到户贷款 1 年期的利息是由财政资金进行贴息的。但是，从各国实行小额信贷的经验来看，压低利率水平，会带来以下几点弊害 [勝間 1998]。

- i) 确认是否是应该获得优惠利率的贫困者的工作很费工夫。
- ii) 据报告，有人将优惠利率下筹到的资金以市场价格转贷他人，赚取差额利润。
- iii) 无法抵补交易费用的低利率，给运营方带来了压力。

拿格莱敏银行为例，年利率为 20%~25%，在没有小额信贷的情况下，贫困阶层不得不向非正规的高利贷者以高达 100%~200% 的利率来融资，所以，对借方贫困家庭而言，这是有足够吸引力的利率。根据各国的经验，认为与其用低利率打乱市场，还不如设定一个对运营方而言也具有经济合理性的利率会更能促进小额信贷的发展。

中国也存在着如表 9-1 所示的小额信贷利息幅度。民间 MF 事业团体提供的小额信贷虽然比中国银行和农村信用社提供的小额信贷设定得高，但应该承认借贷的需求依然存在的事实。

表 9-1 中国小额信贷的利率事例

	农村信用社	中国农业银行	民间 MF 事业团体
利率 (贷款期限 1 年 一般项目用)	8.64%	2.65% (贴息后)	13.41% (实际平均率)
来源	2005 年 6 月 甘肃省定西市的走访调查		Research Team for the Review on China Micro Credit Development (2004)

2) 加强“金融”提供者和“技术”提供者的合作

小额信贷的借贷不是用于消费，多数是用于发展关系到支持削减贫困的项目。但是，那些信息匮乏、没有受过足够基础教育的贫困阶层，若没有第三方的指点和培训，难以得到预想的成果。因此，很多民间 MF 事业团体配合小额信贷提供教育、培训、信息等搞活生产活动的支援。这种非金融服务和小额信贷结合的扶持称为“综合措施”。相对于此，将努力实现金融服务的升华的业务方针称为“最小措施”。最小措施多由不特定面向贫困阶层、提供广泛金融服务的金融机构来采用。

一般而言，“综合措施”有以下问题 [勝間(1998)]。

- i) 应独立核算运营的金融部门和依靠补助金运营的非金融部门在同一组织下实施管理很难，容易形成金融部门也依赖补助金的体制。
- ii) 若多种业务在同一组织下运营，则很难积累起各个领域的专业知识和经验。

iii) 处理更广泛性的课题时，由于交易费用变高，所以难以扩大领域，对整个贫困阶层的影响也容易变小。

另一方面，通过“最小措施”，虽然有希望扩大金融服务的规模，但是很难创造出单个的成功事例。因此，会存在催生更多的即使获得了资金，却无法将原始资本同项目成功挂钩的事例的风险。格莱敏银行通过实施放贷和教育培训的体系化，控制了交易成本，扩大了规模。

采取“最小措施”的农村信用社，为了使借方的资金运用成功，减少借贷风险，要通过与民间 MF 事业团体和地方政府等所拥有技术人员联手，作为整体来采用“综合措施”。但是目前，农村信用社和地方政府的合作很薄弱。共同肩负着解决“三农”问题重任的农村信用社和地方政府应该加强联合，落实综合性的“综合措施”。

参考文献

<日语>

飯塚昌代(1999)『マイクロクレジットにおける連帯保証のメカニズム-ボリヴィアのプロ・ムヘールの事例研究-』（微型信用中连带担保机制・玻利维亚的布罗·穆海尔的事例研究）国際協力研究Vol. 15No. 1(通巻29号)国際協力総合研修所

大原盛樹(2001)『中国農村の貧困緩和政策と西部大開発』（中国农村的扶贫政策和西部大开发）IDE TOPIC REPORT 2001.2 第5章 アジア経済研究所

勝間靖(1998)『低所得者を対象とした金融機関の発展による零細企業育成と貧困緩和-アプローチをめぐる争点の整理-』（通过以低收入者为对象的金融机构的发展来培养个体企业和扶贫-关于研究方法的争论的整理）国際協力研究Vol. 14No. 1(通巻27号)国際協力総合研修所

坂本威午(2001)『西部大開発・資金的フィージビリティと方向性』（西部大开发、资金上的可行性和导向）財務省財務総合政策研究所中国研究会 財務省

佐藤宏(2003)『所得格差と貧困』（收入差距和贫困）シリーズ現代中国経済7 名古屋大学出版会

国際協力事業団 国際協力研修所(2003)『開発援助に対する効果的アプローチ：貧困削減』（对于开发援助的有效方法：削减贫困）国際協力事業団

全国信用金庫協会(2003)『信用金庫の社会的責任と経営理念』（信用金库的社会责任和经营理念）第3回企業の社会的責任と新たな資金の流れに関する研究会発表資料2003年5月19日

陶大寧(2002)『中国後進地域における貧困問題と地方政府』（中国落后地区的贫困问题和地方政府）日本国際経済学会関西支部2002年度第2回研究会発表論文

WEB

张春侠“专家采访贫困问题不容乐观”《人民中国》

<<http://bbs.runsky.com/bbs/viewthread.php?tid=40478&fpage=9&sid=NiWQSh>>（2004/08/3访问）

<汉语>

国家统计局农村社会经济调查总队(2001)《2001中国农村贫困监测报告》中国统计出版社

国家统计局农村社会经济调查总队(2003a)《2003中国农村贫困监测报告》中国统计出版社

国家统计局农村社会经济调查总队（2003b）《2003中国农村统计年鉴》中国统计出版社
国家统计局农村社会经济调查总队（2004）《2004中国农村贫困监测报告》中国统计出版社
中国扶贫基金会(2004)《2003年度报告》
中国金融学会（2003）《中国金融年鉴》中国金融年鉴编辑部
中华人民共和国国家统计局（2003）《中国统计年鉴》中国统计出版社

WEB

大连发展论坛《国家级贫困县(老名单\新名单)》
<<http://bbs.runsky.com/bbs/viewthread.php?tid=40478&fpage=9&sid=NiWQSh>>（2004/08/19访问）
扶贫合作社网页<<http://www.pfchina.org/9fpc/index.htm>>(2004/8/10 访问)
国务院扶贫开发领导小组办公室（2004）「中国各级政府扶贫机构示意图」
<<http://www.cpad.gov.cn/organ/index.html>>（2004/08/13 访问）
韩俊(2003)《推进全面的农村金融改革》中国经济时报 2003年6月9日
<http://www.china.org.cn/chinese/OP-c/342763.htm>
金融时报（2004）《贷扶贫：农村面临的压力与转机》2004年5月27日 中国互联网新闻中心
<<http://www.china.org.cn/chinese/FI-c/573426.htm>>（2004/08/11 访问）
农民日报(2003)『各地各部门领导访谈录 中国农业银行副行长张云：面向农村加大信贷』农民日报2003年12月26日<http://www.agri.gov.cn/gndt/t20031230_152057.htm>(2005/10/5访问)
中国扶贫基金会主页<<http://www.fupin.org.cn/>>(2004/8/10 访问)
中国农业银行（1999）《小额信贷扶贫到户信贷管理办法（试行）的通知（1999.4.20）》常德市农村工作领导小组办公室<<http://www.cdnj.gov.cn/zcfg/detail1.php?id=1043726452>>(2004/08/17 访问)
中国人民银行(2000)《农村信用合作社农户联保贷款管理指导意见的通知（2000.1.24）》中国社会科学院农村发展研究所小额信贷中心
<http://www.microfinance-center.org/type2_show.asp?id=131&menu=data1>(2004/08/17 访问)

<英语>

ADB TA（2000）*PRC Poverty Reduction Approaches and Experience, A Study on Ways to Support Poverty Reduction Projects*, ADB/TA3150-PRC, ADB
CICETE, UNDP (2004) *Microfinance Program Annual Report 2003*
Guobao, Wu（2003）"Policies for Microfinance in China", *UNDP China Policy and Advocacy Papers Volume 1: Poverty Reduction, Microfinance*, UNDP China and SSDPH, CASS
IFAD (2001) *Rural Financial Services in China*, Thematic Study Volume 1, Report No 1147-CN Rev.1
Research Team for the Review on China Micro Credit Development (2004) *China Micro Credit Development: Main Report*, UNDP/CICETE

WEB

Grameen Bank, Credit Delivery System <<http://grameen-info.org/bank/cds.html>>(2004/8/13访问)

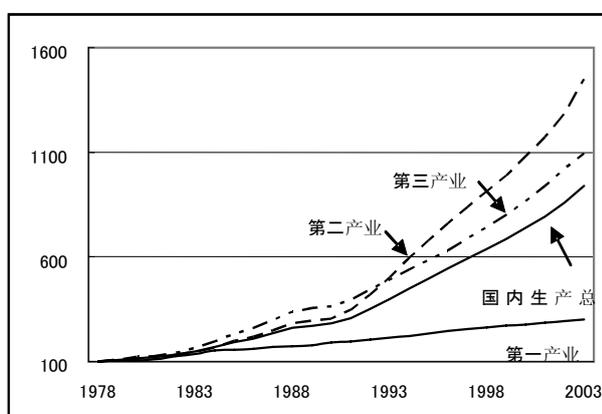
第10章 农业振兴的现状与课题

10.1 中国农业的现状

10.1.1 农业在中国经济中的位置

在持续高速增长的中国经济中，第1产业的增长率缓慢，在国民生产总值(GDP)中所占的比例逐年渐少。另一方面，农业就业人口占总就业人口的近半数，对于将近7亿7000万农村人口的大多数人来说，农业乃是最重要的经济活动。

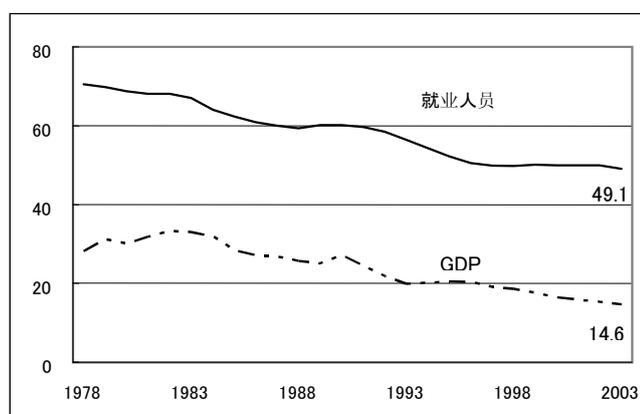
图 10-1 GDP与各领域的变迁
(单位：以1978年为100的指数)



来源：调查团根据「中国统计年鉴 2004」绘制

注：根据可比价格计算。

图10-2 第1产业在GDP及就业人口中所占的比例
(单位：%)

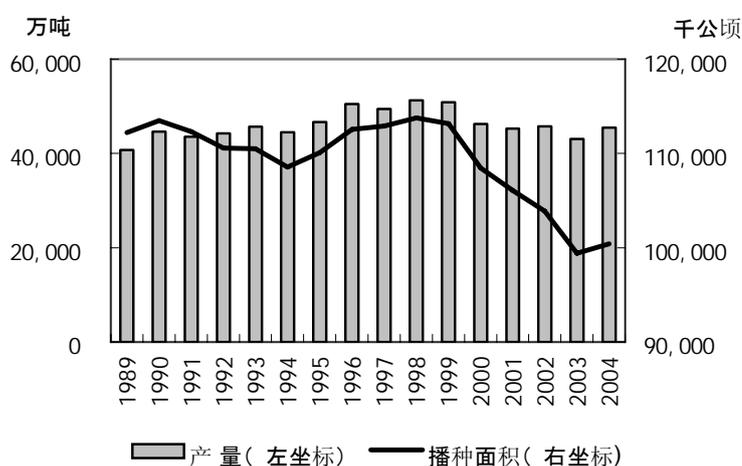


来源：调查团根据「中国统计年鉴 2004」绘制

农民的大多数均为家庭经营式的小农，人均耕地面积明显少于其他国家。而且，除了一部分地区，农业的现代化和商业化还很落后。这些因素都阻碍着农业收益的增长。许多农户苦于无法摆脱低收入的窘境。增加农民的收入已成为中国农业发展也是中国经济发展的一大课题。有关这一所谓的“三农问题”将在后面展开叙述。

农业领域的重要性，从粮食的稳定供应之观点也得到了认识。中国的粮食¹生产在1998年创下了历史最高的5亿1000万吨，但此后则持续减产，2003年更降到了4亿3000万吨，由此也引发了对粮食稳定供应的担心²。因粮食价格低廉农民生产粮食的积极性受到打击以及种植面积的减少被认为是主要原因[阮(2004)]。为了改变这种状态，政府不仅延续以往的价格支持政策，还于2004年颁布了通过减税和增加财政支出来刺激农民生产积极性的政策，还强化了控制农地转换的措施。这些政策与措施带来了2004年粮食产量与种植面积的增长。

图 10-3 粮食产量与种植面积的变迁



来源：调查团根据「中国统计年鉴 2004」绘制

10.1.2 西部农业与三农问题

(1) 西部农业

西部地区占大约70%的国土面积，但其耕地面积却只有全国的38%而已。这很大程度上是因为西北部干燥、半干燥地占绝大部分，而西南部则又以山岳地带为多这样一种自然环境所致。在第2、第3产业发展滞后的西部经济中，农业的重要性明显，地区的GDP及总就业人口中第1产业人口所占的比例明显高于全国平均值（参照表10-1）。2004年西部农村人口的人均纯收入为1,936元，相当于全国平均的74%。

¹ 根据中国农业统计中的“粮食”定义，其中除谷物（大米、小麦、玉米、杂谷）之外，还包括豆类和薯类。

² 据估测中国的每年粮食需求量约在4亿8000万吨到5亿吨之间[阮(2004)]

表 10-1 西部农业领域概况（2003年）

	全国	西部
第1产业在GDP中所占比例（%）	14.6	19.4
第1产业就业者比率（%）	49.1	58.1
耕地面积（千ha）	130,039	49,573
牧草地（千ha）	263,111	257,628
粮食产量（千吨）	430,695	125,291
肉类产量（千吨）	69,329	18,824
农村人均纯收入（元）	2,622	1,936

来源：调查团根据「中国统计年鉴 2004」与「全国农业统计要约 2003」编制

注：耕地面积为 1997 年之数值。

西部地区中农业的地区差距很大。先按各省的种植面积看，拥有四川盆地的四川省最大，其次依次为广西壮族自治区，云南省，内蒙古。宁夏，青海，西藏由于气候及环境条件，适合耕种的土地极其有限。在这些地区及内蒙古的干燥·半干燥地带，以放牧为主的家畜饲养是农村经济的主流。

图 10-4 西部各省的农作物种植·栽培面积
(单位：千 ha)

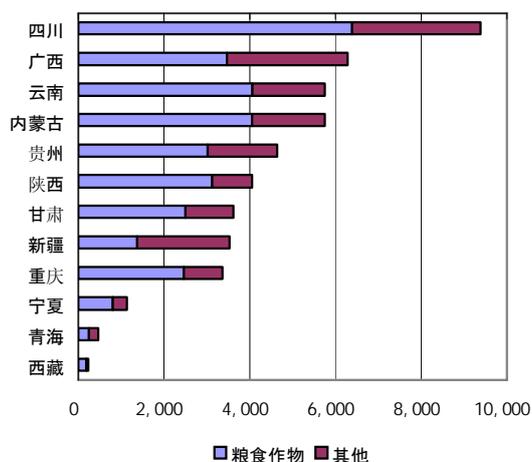
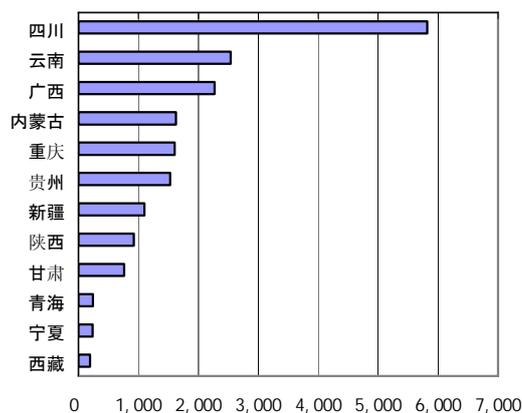


图 10-5 西部各省的肉食品产量
(单位：千吨)



来源：调查团根据「中国统计年鉴 2004」绘制

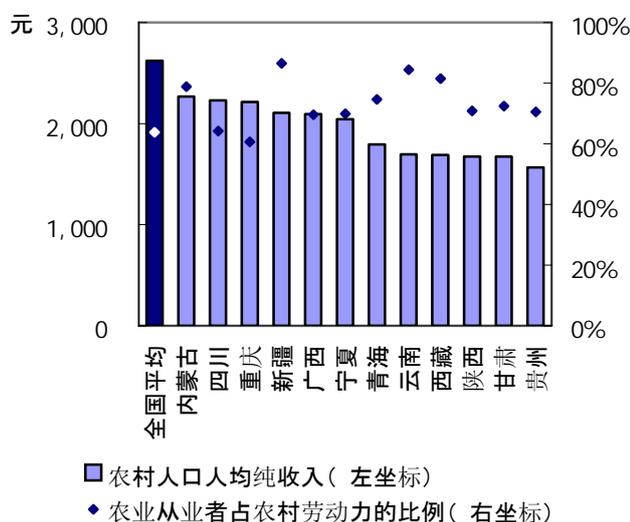
按不同农作物的种植状况看，粮食占整体种植面积的 3 分之 2。水稻集中在西南部，广西省和四川省为大米的主要产地。小麦是西北部的的主要粮食作物，但在四川省也广泛栽培。玉米种植是内蒙古最多，但这主要是用作家畜饲料的。内蒙古还是西部大豆的主要产地。商品作物中极为重要的蔬菜栽培集中在西南部，其中四川省和广西省乃主要产地。植物油原料也以四川省的种植面积为最大，绝大部分都为油菜栽培。肉食品生产量方面，四川省也大大超过其他各省（参照图 10-5）。

(2) 三农问题

在近年的中国，“三农问题”已成为重要课题。所谓的三农问题是指“三农”（农业、农村、农民）直接面临的问题，一般是指农业的发展滞后，农村环境的不完备，农民的低收入。这也被作为表示城市与农村经济差距和收入差距之概念来解释。城市与农村的收入差距逐年增大。2003年的城市居民人均可支配收入为8,472元，而农村农民的纯收入仅为2,622元，不足城市居民人均可支配收入3分之1。阮（2003）指出，农村的纯收入中还包含了必需支出（生产材料、税等）及自家消费用的农产品价格，因此，实际差距应在6倍以上。

农村收入方面有着很大的地区差距。沿海地区省·市中有平均纯收入超过4,000元的地区，另一方面，西部地区的所有省、市、自治区都低于全国平均值（参照图10-7）。贵州省为全国最低水平。

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



来源：调查团根据「全国农业统计摘要 2004」绘制

西部的三农问题之背景主要有下列原因。

- i) **自然环境**：在干燥地和半干燥地占大半的西北部，农业耕种的可能性极其有限。而在山岳地带居多的西南部可耕地面积又很少。
- ii) **其他产业发展的落后**：在西部地区，农村就业人口的农业依存度很高。这与西部地区吸收农业领域剩余劳动力的第2、第3产业的发展较其他地区相比要落后有关。
- iii) **基础设施的不完备**：西部农村部的很多地区，特别是边境地区，还有很多地方尚无农用路。准入的不便大大抬高了生产材料和农产品的运输成本，降低了农产品的价格竞争力。

- iv) 农业产业化的落后：与上述因素相关，西部地区商品作物及面向市场的畜牧产业发展滞后，加工业的发展也未成熟。由此，经营的大规模化、附加价值的增加受到制约。
- v) 对比较优势较低的粮食生产的依存度很高：尽管耕地有限，但在西部，出于确保粮食的稳定也为了确保粮食的自我消费，很多地区粮食生产仍然占据了耕种农业的主流。但是，粮食价格低迷，除了能够确保大规模、高产量生产的地区，其它地区基本上不可能依靠粮食生产来获得高收入。

10.1.3 农业相关政策

(1) 农业发展的导向

作为第十个五年计划目标，到2005年，GDP中第1产业所占比例要达到13%，而第1产业从业者在全体就业者中所占的比例要降至44%以下。这实际上意味着农业领域的发展虽然仍需继续，但在中国经济的结构变化过程中其相对比重将继续降低。与此同时，第十个五年计划也考虑了将劳动力大规模地向其他产业的转移（5年转移4000万人）。第十个五年计划中，还列出了有关发展农业的重点领域。即：①确保并提高粮食生产能力，②扩大农民增收的领域，③调整农业和农村的经济结构，④加强农业和农村基础设施的建设，⑤深化农村改革，⑥支援贫困地区的发展。在③中，实际上阐述的是提高生产效率、扩大借助质量提高所带来的附加价值、提高商品化率等农业现代化以及基于现代化的产业化经营的必要性。⑤的农村改革对象，则包含粮食流通体制、税收制度等，同时还包括了农村金融。

(2) 农业扶持政策

三农问题已经超越了农业领域及农村开发这样一个框架，成为中国经济社会面临的最重要问题而被广泛认识。具有象征性意义的是2004年2月发布的《中共中央、国务院关于促进农民增收若干政策的意见》（「2004年1号文件」）。这个1号文件几乎全盘继承了上述第十个五年计划的内容，但是，政府将三农问题，特别是将提高农民收入作为最重要的政策课题，并在针对这一课题表明了专门意见这一点上具有这重大意义。与此相呼应，在2004年3月的第10届全国人大第2次会议上，三农问题大获重视，有若干具体政策内容被公布。其中之一就是取消农业税，在粮食主要产地农业税率每年下调超过1%，5年内取消农业税，而且在吉林省和黑龙江省搞试点取消农业税。试点地区以外，由地方政府实施的自主改革也开始进行，到2004年8月，30个省、市、自治区都开始实施农业税的减免。

10.2 西部的农业振兴课题和对策

西部的很多地区，在脆弱的生态环境下，饱受着降水量及土壤等自然环境的制约，而且用于自家消费的粮食的小规模生产占着农业的主流。从农业中所能获得的现金收入很低，农户不得不依赖外出务工的收入。很多农民还无法摆脱贫困，与沿海地区及城市部之间的所得差距仍在扩大。因低收入造成的农户购买力的低迷阻碍着农村经济整体的发展，不能享受到国家整体经济发展恩惠的农民数量的增加，会加剧农村地区的社会不稳定。

解决三农问题，即增加农村人口之收入是西部农业领域发展的最重要课题。这需要以①扩大高附加价值产品的生产，即农业的商业化与②将剩余劳动力转移到其它领域为核心的农村经济结构的调整。

10.2.1 农业的商业化

在耕地少、剩余劳动力丰富的西部地区，从谷物等土地集约型产品向蔬菜、果树、畜产物等劳动集约型产品的转换，是提高农业收入的有效手段。但是，面向市场生产的转换对农民来说，意味着以往未曾有过的一种挑战。需要他们去学习新的农业经营技术，开拓销路等。农业的商业化，在西部虽然已经有城市近郊型农业及特定产品的产地形成，但今后还需扩大对象地区（尤其应该向边远地区扩大）。

向商业型农业的转换不是靠农民的自身努力就能进行的。相反，农户一般都有固执地从事低风险的、可以最低限度确保用于自家消费的粮食的传统农业的倾向。换言之，要使农户顺利进行农业经营转换，就必须在普及新技术、提供市场信息、扩大销路以及资金筹措等方面给农户以支持。最好是由提供这类服务的有关机构进行有机的合作，从侧面支持农户向商业化经营的转移。作为促进有效合作的具体措施，关键是①促进企业——生产者的合作，②支援生产者的组织化，③推行研究开发及标准化。

(1) 促进企业主导的合作

中国有通过对「龙头企业」的支援来谋求农村经济发展的政策。所谓龙头企业是指在从事农产品加工和流通的企业中，为农村经济的发展做出了贡献而被政府认定的企业³。龙头企业与农户及农民组织缔结原料生产、供给，或者土地租赁等有关合约，通过这种关系来形成垂直合作。对龙头企业，政府给予减免税收以及使用土地、电力的优惠措施。而且，对于财政部最近发表的中央财政下发的贴息补助，龙头企业也是享受对象⁴。

在西部地区，虽然也有龙头企业，但为数甚少，经营规模也不大。从物流的观点看，被称为「生产基地」的原料栽培农户，也都选的是出入比较方便的区域，这种选择倾向在区域上在很大程度上限制了农业往商业化转换。

今后，为了发展以提高西部地区农户收入为目标的商业型农业生产，需要龙头企业进一步发展，还必须在规模和质量两方面对与生产者的合作进行扩大。为此，要求政府进一步的强化并扩大对龙头企业的支援。首先，实施过程中的支援的延续和拓展是很重要的，同时，还需要研讨以往的成果，摸索更为有效的支援方式。具体来讲，分析开发西部地区新生产基地的制约因素，分析农户—有关政府机构—金融机构合作的成功实例等，这些都可成为今后实施对策的重要参考。

³ 正式说法是「农业产业化经营重点龙头企业」。根据认定的政府级别，分别有国家级、省级、地市级等类别。

⁴ 财政部于2005年4月发表了《农业综合开发中央财政贴息资金管理暂行办法》。

(2) 支援生产者的组织化

一般被称为「农民专业合作社」的生产者组织，从90年代初开始在中国各地持续发展⁵。在近代农业发达的山东省和东北地区等，这种活动特比别活跃。这样组织的大多数是由特定产品的生产者自发组织的，有着近代化农业合作社的特点。活动的主要内容是技术普及和共同进货等。在农业产业化比较发达的沿海地区，也有一些与加工企业及流通业者有着很强合作的生产者组织。据农业部统计，目前中国全境的农民专业合作社数量约15万，有相当于农户2.8%的668万户加盟其中。

至今为止，这些组织的活动内容，登记窗口，相关政府机构等纷纭杂乱，政府的支持也很有限。针对这种情况，国务院从2003年开始研究规定农民合作组织的合法地位和活动内容的《农民合作经济组织法案》。

西部地区也有合作组织，不过数量很少，活动规模也不大。目前，西部地区12省、市共有21,850家农民专业合作社，只不过占全国的14.6%。而山东省一省就有16,000家合作组织，由此可见西部整体的生产者组织化仍不发达。作为其背景，可以列举农户收入水平低、龙头企业少。据农业部介绍，西部地区的发展程度存在着地区差距，四川、重庆、陕西、宁夏、内蒙古合作组织化发展比较顺利，其他省则明显落后。

农业部通过对合作组织支付直接补助金来支援合作组织，但数额及对象组织数很少⁶。如前所述，随着《农民合作经济组织法》的成立，政府对这种组织的支援将得到强化及扩大。具体而言，减免所得税、下拨补助金，融资时适用优惠措施等最为可行。面对这种机会，要求西部地区尽快设立新组织并强化既有组织。

(3) 研究开发

今后，积极地开发、普及预计需求会增长的农作物是发展农业商业化非常重要的课题。作为龙头企业的发展及生产者组织的形成并加强的成功因素是有质量好、价格有竞争力的产品。为此，必须加强适合西部生态、自然环境、预期需求会增加的产品的开发能力。这种研发的主要承担者应该是公共机构，同时与生产者及相关企业的合作和信息交换也很重要。

10.2.2 剩余劳动力向其他领域的转移

对于因种种原因，难以实行向商业化转化的农户，需要通过增加农业外收入来提高家庭生活收入。西部农民农业外收入的比例，近几年正在急速增加，但这主要是出外务工收入的增加。绝大部分外出务工者在其所从事的非熟练劳动中所得的收入，大部分到不了可以形成储蓄的水平，仅仅是弥补必要的家计支出。然而，外出务工者中也有用务工所得的收入投入创业等向其他领域转向的成功实例。这种实例暗示着有的农民一旦有了知识、信息及资金渠道，会弃农转向可望获得较高收入行业。

西部地区农村劳动力向其他领域的真正转移，会在今后因为进入劳动市场人口的脱农而加速。为此，作为中、长期的对策，重要的是尽可能增加年轻人农业外就业的机会。

⁵ 一般使用「……专业协会」及「……专业合作社」等名称。

⁶ 年度总额为2,000万元，2004年的对象团体为111家。

10.2.3 农村基础设施的建设与生态环境的保护

农村基础设施，特别是农用路的建设，是西部农村经济结构改革中必不可少的。道路建设可以将农村和市场连接起来，激活商品和信息的交流。还可以通过降低运输成本来提高农产品的价格竞争力。从这种观点考虑，连接西部城市和农村的道路建设应是当务之急。

生态环境的保护，不仅是对农业的可持续发展，从防止干旱和洪水等自然灾害这一层意义上看也是极其重要的。这就需要在继续贯彻政府的生态环境保护计划（“退耕还林”和“退耕还草”）的同时，研究适合西部自然环境且有高附加价值的农林业发展途径。

参考文献

- 阮蔚 (Ruan Wei) (2000) 「中国農家の資金需要と農村金融の体制—農業生産資金とフォーマル金融機関の問題を中心に」 (中国农户的资金需求与农村金融体制—以农业生产资金和正规金融机构的问题为主) 『農林金融 2000・11』、農林中金総合研究所
- 阮蔚 (Ruan Wei) (2004) 「中国食糧生産の転換と世界戦略」 (中国粮食生产的转化与世界战略) 『農業と経済』第70巻第14号
- 嚴善平 (Yan Shan Ping) (2002) 『農民国家の課題—シリーズ現代中国経済2』 (农民国家的课题—现代中国经济系列2)、名古屋大学出版会

年鉴类

- 贵州省统计局《贵州统计年鉴2004》、中国统计出版社
- 国家统计局「中国统计年鉴2003」
- 国家统计局农村社会经济调查总队「中国农村统计年鉴2003」、中国统计出版社
- 农业部「中国农业年鉴2003」
- 农业银行「中国农业银行统计年鉴2000-2002」、中国统计出版社

WEB

- 栗林直行 (2004) 「中国農業金融改革が動き始めた」 (中国农业金融改革的胎动) 『金融市場』2004年1月号、農林中金総合研究所、<<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/f0401sea.pdf>> (2004/8/9アクセス)
- 柯隆 (Ke Long) (2002) 「制度移行期の中国農業制度改革の方向性—「農業問題」と「農民問題」の考察を中心に」 (制度转型期的中国农业制度改革的导向—主要考察“农业问题”和“农民问题”)、富士通総研 (FRI) 経済研究所、<http://www.fri.fujitsu.com/open_knlg/reports/139.html> (2004/8/9访问)
- 阮蔚 (Ruan Wei) (2003) 「平成14年度第6回「中国研究会」議事録」 (平成14年度第6次“中国研究会”会谈纪要)、財務総合政策研究所中国研究会、<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kouryu/h14/chu14_06a.htm> (2004/8/8访问)
- 嚴善平 (Yan Shan Ping) (2001) 「農村金融の制度と実態」 (农村金融的制度和实际) 『中国の金融制度改革とその課題』、財団法人国際金融情報センター、<<http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/tyou039a.pdf>> (2004/8/10访问)
- 高德占 (Gao De Zhan) (2003) 「认真贯彻实施农业法、促进农村小康建设」 (『农民日报』2004年2月24日) <http://www.agri.gov.cn/gndt/t20030224_58385.htm> (2004/8/12访问)

- 贵州省人民政府（2003）「政府工作报告—在贵州省第十届人民代表大会第一次会议上」、
<<http://www.gzgov.gov.cn/pages/gznj/default.asp>>（2004/8/23访问）
- 贵州省统计局（2004）「2003年贵州省国民经济和社会发展统计公报」、
<http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/dfndtjgb/t20040401_402140232.htm>（2004/8/23访问）
- 贵州省农村信用社改革试点工作领导小组办公室（2004）「简报（第30期）」、
<http://www.gzgov.gov.cn/pages/bzgg/gov_gzdt.asp?id=8>（2004/8/24访问）
- 贵州省发展计划委员会（2004）「贵州省2003年国民经济和社会发展计划执行情况及2004年国民经济和社会发展计划草案的报告—2004年1月8日在省十届人大二次会议上」、
<http://www.gzgov.gov.cn/pages/zfgg/show_zxgb.asp?id=1359>（2004/8/17访问）
- 许志峰（Xu Zhi Feng）（2004）「深化农村信用社改革试点一年评述」（『人民日报』2004年8月16日）、<<http://www.cass.cn/webnew/file/2004081617408.html>>（2004/8/22访问）

第11章 产业基础设施建设的现状和课题

11.1 西部产业基础设施项目

西部地区的基础设施建设是同“十五规划”的五大战略中居于首位的西部大开发的“生态环境的保护改善”并列的两大目标之一。

西部地区占国土面积 71%，拥有化石能源储藏量的 41.8%（煤炭 51.8%、天然气 39.2%、石油 30.3%）是个资源丰富的地区。但是，对该地区的固定资产投资额在 1999 年却只不过是全国的 17.1%。

因此，和东部、中部地区相比经济发展呈现出明显滞后。

2000 年起，为在 5 至 10 年内，建设西部的基础设施，实现西部地区的高效率经济运营和增收，在 2000 年开始实施“西部大开发十大项目”，并在 2001 年制定“2001 年重点项目”，在 2003 年启动“2003 年新增 14 个项目”。

西部大开发是为时 50 年的超长期项目，基础设施的建设预计将在最初的 5-10 年内打下基础。

起初，由于所需资金规模的庞大，令人担心是否能照计划实施，但 4 年后的现在，在铁路、高速公路、西气东输等中央政府切实到位的资金援助的背景下，计划将提前实现。

以下，将按照基础设施的各个领域来概述产业基础设施建设的情况和西部地区的产业基础设施项目。

11.1.1 电力

九五期间，总发电量年增长率 7.2%，2000 年达到了 13.7 兆千瓦/小时。电力生产构成为，水电 17.8%，火电 81%，核电 1.2%。

十五计划中提倡优化能源结构，并计划加快电力行业的体制改革，强化重点电力网的建设，积极提高水电的比重，优化火电结构，加强核电、新能源发电。

在西部地区还计划“建设西部电力基地”，发展小型水力发电、风力发电、太阳能发电等，边缘地区、农村的贫困地区的无电化，乡镇的电气化。

具体而言，向全国 2400 个县投资 1900 亿元，建设农村电网，投资 1280 亿元改造城市电网，建造跨越北、中、南 3 个区域的电力网，建设小湾、龙滩、三峡、公伯峡等各个水电站，借此使水力发电的新增建设规模达到 2730 万千瓦，建设、运转 2570 万千瓦的火力发电站，建设山西省、内蒙古自治区、贵州省等“西电东输”的煤矿附近的发电站。

i) 2000 年十大项目依次例举如下。

➤ 四川紫坪铺水利中心

为岷江上游的综合型大型水利设施，总工程费用约 62 亿元，水库的总蓄水容量约 11 亿立方米，发电能力 76 万千瓦。

- 宁夏黄河沙坡头水利中心
位于黄河开发计划中的黑山峡区域，梯型发电站，总工程费用约 13 亿元，水库的总蓄水量 2600 万立方。
- ii) 2001 年重点项目
 - “西电东输”项目
2003 年新增 14 个项目中包含以下项目。
 - 大渡河水力发电站
四川省大渡河瀑布沟发电站设置 330 万千瓦的发电机。

(1) 发电

十五计划中，国家要加快开发西部水力发电和煤矿附近的大型火力发电站的建设。尽早开工建设小湾、龙滩、公伯峡、洪家渡、三板溪等大型水力发电和蒲城二期、托克托等大型煤矿附近的发电站。促进形成西南水电基地、西北 5 省水电和火电基地、以及山西和内蒙古西部火电基地。

发电量按照同上年度的比例为，2001 年为 8.4%，2002 年 11.5%。但 2003 年夏天起出现了上海为首的全国 17 个地区电力不足，2004 年电力不足地区更是从 17 个扩大到了 24 个。这是由于 1. 电源开发的迟缓、2. 电力需求的剧增、3. 煤炭供应量和运能的不足、4. 配送电网建设的迟缓、⑤枯水导致水力发电站运转率的下降等原因复合作用所致。

供应方正积极采取对策，如加快开发相当于已有发电设备总容量的 10% 的 3731 万千瓦时的电源，加紧配送电网的建设，扩大铁路运输煤炭的额度以确保发电用煤等。¹

(2) 送电

中国的能源分布极不均衡。水能资源大部分集中在西南、中南和西北地区，煤炭资源主要集中在华北和西北地区。“西电东输”项目主要是计划把四川、贵州、云南、广西、内蒙古等省、自治区开发的电力运输到电力不足的广东省、京津唐和长江三角洲地区。山西北部 and 内蒙古西部接入京津唐的配电网的北部通道的送电能力为 250 万千瓦。四川、重庆经华中到华东地区的中部通道，在三峡水力发电站完工后，岂能力将得到大幅提升。贵州、云南、广西的西南地区到广东地区的南部通道进展最快。2005 年预计建成北部通道达到 800 万千瓦时、中部 600 万千瓦时、南部 1000 万千瓦时容量的送电网。

11.1.2 通信

通信基础设施，不仅是企业活动，对于家庭生活而言也是必不可少的。中国政府采取的政策是：将垄断性质的中国电信按地区分割成负责北部 10 省的中国网通（CNC）和其他地区的中国电信（China Telecom），并相互渗透到对方领域，并且将固定通讯业

¹ NEDO 海外报告 NO.934 曲晓光

务的中国电信和移动通讯业务的中国移动通讯分割开来，并允许中国联通（China Unicom）等新势力加入竞争。

对于移动电话、数据通讯、固定电话、国际电话，自2003年1月起，外资企业也可以在中国国内成立合资公司。并且将在2005年至2006年期间计划撤销、放宽地区限制和出资限制。

十五计划中，信息通讯产业被定位于战略性产业。具体的数字目标为：①2005年国内市场规模达到2002年时的2倍（GDP弹性值为3）、②固定、移动电话网的规模世界第一、③2005年通讯设备机器产业的出口额达到2000年的2倍，规模世界第一。

固定电话的普及率，在城市地区2002年为33.7%，2003年9月急速上升至50.4%；移动电话普及率为2002年16.8%，2003年9月19.5%，用户直逼2亿5千万人。另外，互联网用户2002年为5910万人，2003年6月6800万人，11月急剧增加到7800万人。ADSL用户在2003年10月达到了1000万人。

2000年的十大项目，2001年的重点项目都没有能源项目，以及2003年新增14个项目中没有包括通讯项目。

11.1.3 能源

进入十五计划期间，一次能源生产量大幅增长，在2002年已经超过了2005年的目标值13.2亿桶吨，达到了13.9亿桶吨。而增加清洁能源的构成比例，将煤炭的构成比从2000年的66.6%下降3.88%，达到63%的计划，却在2002年，煤炭反而增加3.6%，达到了70.2%。其他构成为石油17.2%，天然气3.2%，水力为8.9%。

就实际值而言，没有比能源更能背离十五计划的了。原因在于将“十五计划期间，能源发展面临的形势”，能源需求的弹性系数预测为期间的0.4左右。

1999年对上年度比为-12.2%，2000年为-2%，但在2001年突然急剧上升到13.0%，2002年也激增到15.0%。在2003年，GDP弹性值达到了1以上。

极大改变了政策的是煤炭产业。十五计划中为了提高生产效率，加强煤矿的安全，扩大使用天然气等能源，“限制、淘汰落后的生产能力，完善退出机制”，进一步“关停低效中小煤矿”，控制煤炭产量。2003年中国的产煤量达到了历史最高的16.8亿吨，但是国内需求的猛增，使得煤炭供应不足，几乎所有的煤炭火力发电站都用尽了煤炭的库存，还出现了按计划停电的情况。政府经济报告中提到“增加煤炭、电力、石油产品的生产”，“促进煤炭、电力、石油、运输和重要原材料的需求平衡”。

i) 2000年的十大项目，2001年的重点项目中不包括能源项目。

ii) 2003年的新增14项项目中包含以下项目。

- 神华集团煤炭液化项目
- 农村的能源问题

推动沼气等再生资源的利用体系建设，解决农民的燃料利用问题，无电村的电力问题。

(1) 煤炭

在十五计划的煤炭工业的结构调整战略实施之前，关停了不具备安全生产条件，无望扭亏为盈的小型矿山。因此，2000年煤炭产量对比上年减少了27%。此后，2001年为16%，2002年19%，2003年22%，产量大幅度增长，而回到1995年产量水平是在2002年。2003年中国的产煤量达到了历史最高的16.8亿吨。

增强大中型煤矿的生产效率也是重要的课题。建设中的神府的东胜、平朔、平顶山和盘江等6455万吨的大、中型煤矿项目的完工，2005年预计大、中型煤矿的年生产量将达到9亿吨。

另一方面，提高煤炭的清洁利用水平和利用效率、更好地保护环境、对煤炭实现可持续利用所需的清洁煤技术的开发和普及是十五计划另一项重要的煤炭战略。尤其是煤炭液化技术的产业化推广是最关键的课题。十五计划期间，将建设陕西省的神东、云南省的先锋、黑龙江省的依兰的煤炭液化工厂。

(2) 石油/天然气

石油生产2001年以后基本平稳，新探明储量和新开工的生产量的累加只能冲平老旧油田的减产量。作为清洁能源的天然气生产量在2001年为12%，2002年增长8%，构成比从3.3%下降到3.2%。天然气的已探明储量的增加虽然很快，但下游市场开发较慢，生产以及运输的管道能力还没有充分得到发挥。

(3) 能源

实施“乘风计划”，加快风力发电设备的国产化，十五计划末预计将现在的40%提高到70%。加快“光明工程”的步伐，实现未通电地区的电气化。风力发电，太阳能发电的设备估计可以为800万未通电人口提供人均100瓦的电力。

11.1.4 铁路

铁路是中长距离运输的重要运输手段。2002年的客运平均距离，相对于铁路的471Km，公路为53Km，水路44Km，而货运平均距离是铁路760Km，公路61Km，水路1,940Km，因此，很容易理解铁路承担了中长距离运输的主要任务。

但观察各种运输形态下的铁路比重会发现，货运的比重自1985年后，一直走下坡路，按吨/公里计算，所有运输方式下的铁路的运输吨/公里比例，在2000年时为30.9%，2002年占了30.7%。若考虑到1985年时为44.25%，那么这17年间其作用降低了13.6%。

但2000年以后，该比率几乎没有下降。这表明2000年以后铁路部门的投资不亚于其它交通方式。

铁路货运作用下降的原因之一在于偏重于煤炭的运输。总运输货物中煤炭的运输量2002年为34%。这大大高于第2位的铁矿石（9.7%）和第3位的谷物（7.6%）。现有的铁路运输能力的大部分还是被产煤地到消费地之间的煤炭运输所霸占，影响了其他货物的中长距离运输的增长。

“十五计划”中，西部铁路领域的目标是，第一，打通对外连接的渠道。即建设贯通东西的铁路，进而建设成国际铁路。第二，充实地区内的铁路网。即，建设西部各省

间的新线路，将单线复线化，并实施电气化。第三，提高技术力量，最后是增强运输能力。即，延长营业里程。

“十五计划”的铁路基础设施的建设目标是“八纵²八横³计划”。“纵”表示南北向，“横”表示东西向。

若例举更加具体的目标数字，2005年末，西部地区的铁路里程达到1万8千Km，总投资额1千4百亿元。十五计划中2001年至2005年计划铁路总投资额的40%拨给西部地区，2005年营业里程数的24%由西部地区占据。

概观一下2000年以后的西部铁路项目如下。

i) 2000年西部十大项目中以下有5大项目。

- 宝鸡至兰州的469Km投资107.4亿元陇海铁路复线化项目
- 西安至合肥955Km投资240.3亿元的西合铁路建设项目
- 株洲至六盘水873Km投资201.6亿元的株六铁路复线化项目
- 重庆至怀化640Km投资198亿元的渝怀铁路建设项目
- 重庆市达县至万县162.4Km投资25.5亿元的达万铁路建设项目

ii) 2001年的重点项目中提到了西藏铁路项目。

- 拉萨至格尔木1,142Km投资262.1亿元的西藏铁路建设项目

iii) 2003年新增14个项目中包括以下2个铁路项目。

- 重庆市万州至湖北省宜昌377Km投资23.6亿元电气化新线建设项目
- 四川省遂宁至重庆的新线建设项目

iv) 其他西部各省的铁路网的充实有以下项目。

- 山西省神池县至河北省黄骅港382Km的朔黄铁路建设项目
- 陕西神木北至陕西延安北382Km投资64.7亿元神延铁路建设项目
- 西安至安康268Km投资102.5亿元铁路建设项目
- 西安至平凉新线建设项目
- 陕西神木县至山西朔州电气化项目
- 西安至延安铁路扩能项目
- 西安至洛阳铁路扩能项目

² “八纵”指京哈（北京～哈尔滨）、东部沿岸铁路、京沪（北京～上海）、京九（北京～九龙）、京广（北京～广州）、大湛（大同～湛江）、包柳（包头～柳州）、兰昆（兰州～昆明）

³ “八横”指京兰（北京～兰州）、煤运北通道、北运南通道、陆桥铁路（陇海～兰新）、宁西（南京～西安）、沿江铁路、沪昆（上海～昆明）、西南出海通道

- 武威至兰州 254Km 投资 53.6 亿元复线化项目
- 兰州至新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市 1,622Km 复线化铁路建设项目
- 西宁至格尔木投资 7.4 亿元铁路扩能项目
- 四川省内江市至云南省昆明 393.7 Km 投资 116.6 亿元新线建设项目
- 成都至昆明 1,094Km 投资 49.5 亿元铁路电气化项目

这些公开了数字的项目，简略合计为总里程 9 千 KM(其中西部十大项目、2001 年重点项目、2003 年新增 14 项目的合计为 4 千 6 百 Km)，项目成本总额约 1 千 4 百亿元(其中西部十大项目、2001 年重点项目、2003 年新增的 14 项目的合计为 1 千 58 亿元)。

11.1.5 公路

与水路、铁路相比，公路是承担短距离的交通手段。2002 年的公路运输平均距离是旅客为 53Km、货物为 61Km（随着汽车的普及以及公路建设的完善，相比 1985 年旅客增加 1.5 倍，货物增加 2 倍。）。

货运中的汽车普及是其中的首要原因，而直接原因是高速公路完建设还不充分。据预计，若高速公路在全国都得到完善，而短时间内量少价高货物的反复运输的需求增加的话，那么公路的中距离运输的需求就会增加，公路运输的平均距离就会拉长。

若概观公路运输方式的比重会发现，旅客按每人/Km 计算在 1985 年是 38.9%，2002 年达到了 55.3%。而该期间内，铁路在 1985 年是 54.5%，2002 年变成了 32.9%。这 17 年间，可见铁路的客运的职能已经被公路交通所替代。但是，货物若按吨/Km 来计算，那么 1985 年为 10.4%，2002 年为 13.4%，同旅客相比，作用还很小。

观察这 17 年间公路方式是如何承担旅客以及货物的运输增加部分的会发现，承担了旅客增加量的 62.8%的 9 千 689 亿人/Km，而承担了货物增加量的 15.3%的 3 万 2 千 177 亿吨·/Km。

“十五计划”西部公路计划，第一，完善国道主干道，第二，开通农村汽车道路，第三，改造地区公路网。

具体地讲，到 2010 年，“建成连接西部的 9 条主要国道干线⁴”、“在西部农村地区依次汽建设可通汽车的总长度 15 万 Km 的农村公路”，以及在 2020 年之前，“基本重建作为西部开发基础的公路网”。

公布了 2005 年被称为“7918 网”的首都放射状线公路 7 条⁵、南北纵线 9 条⁶、东西横线 18 条⁷的“高速公路网络计划”。

⁴ 二连浩特—河口线、西南主干线公路(出海公路)、绥芬河—满洲里线、丹东—拉萨线、青岛—银川线、连云港—霍尔果斯线、上海—成都线、上海—端丽线、沈阳—昆明线

⁵ 北京到上海、台北、港澳、昆明、拉萨、乌鲁木齐、哈尔滨

⁶ 鹤岗~大连、沈阳~海口、长春~深圳、二连浩特~广州、济南~广州、大庆~广州、包头~茂名、兰州~海口、重庆~昆明

- i) 2000 年的十大项目有以下 2 条路线。
 - 沪蓉公路（上海-成都公路）的梁平—长寿路段
 - 连霍公路（连云港-霍尔果斯公路）的奎屯—赛里木路段
- ii) 2001 年的重点项目
 - “五纵七横”国道干线西部地区主要区域
- iii) 2003 年的新增的 14 个项目中包含了以下项目。
 - 内蒙古自治区包头-磴口区域
 - 陕西省户县-勉县区域
 - 建设 8 条西部开发基础道路网⁸：总里程为 1 万 8 千 Km，路面等级为二级公路以上的规格。资金由国家 and 地方政府的资金筹措。

其他的已完工西部公路项目

① 四川省/贵州省/广西省项目

西南主干线公路（出海通道）

② 成都

宜高速公路 / 乐山（成都南南东 166km）～雅安（成都西南 94km） / 成都～绵阳之间的唐家寺（距成都 112km）之间的高速公路 / 到南充（成都以东 330k）的高速公路 / 成渝高速公路

③ 重庆

重庆～长寿间高速公路 / 重庆～贵州高速公路 / 重庆～（四川省）合川高速公路 / 重庆～（四川省）万县高速公路 / 长寿～陪陵间的高速公路 / 重庆～达川 / 重庆～南川 / 重庆～遂宁 / 重庆市鹅公岩长江大桥 / 四川省的嘉陵江复线桥

④ 陕西省

陕西的铜川～黄陵间一级公路 / 陕西的宝鸡～牛背高等级公路 / 陕西的榆林～靖边沙漠高速公路 / 陕西的百安～汉中高速公路 / 西安～禹门口高速公路 / 良～禹门口高速公路 / 陕西省的西安～安康公路的秦岭特长隧道

⑤ 甘肃省

⁷ 绥芬河～满洲里、珲春～乌拉浩特、丹东～锡林浩特、荣城～乌海、青岛～银川、青岛～兰州、连云港～新疆霍尔果斯、南京～洛阳、上海～西安、上海～成都、上海～重庆、杭州～云南端丽、上海～昆明、福州～银川、泉州～南宁、澳门～成都、苏瓦特～昆明、广州～昆明

⁸ 兰州—云南线、包头—北海线、新疆的阿尔达—昆珠拉布线、银川—武汉线、西安—合肥线、西宁—库尔勒线、成都—西藏的乔库斯穆线、长沙—重庆线

甘肃的白银～兰州高速公路 / 谗口～柳沟河高速公路 / 柳沟河～忠和高速公路 / 尹家庄～中川机场高等级公路 / 古浪～永昌高等级公路

⑥ 新疆维吾尔自治区

新疆的乌鲁木齐～奎屯高速公路的继续建设 / 新疆国道218号线的库尔勒～托克逊高等级公路 / 奎屯～赛里木湖高等级公路 / 新疆的小草湖～科尔拉高等级公路

⑨ 宁夏回族自治区

宁夏的石中高速公路 / 宁夏的古王一级公路 / 宁夏国道109号线高速公路的南北延长项目

⑩ 安徽省

安徽的合肥～安庆高速公路

11.1.6 水运

水运是和铁路一样承担长距离货运的交通方式。水运的运输平均距离 1985 年、2002 年分别为 1216Km、1940Km。而客运平均距离，1985 年、2002 年分别为 58Km、44Km，和道路交通一样承担着短距离运输。

观察各运输方式下水运的比例会发现，货运的比例自 1985 年起持续上升。按吨/公里计算，所有运输方式下的水运运输吨/公里比例在 2000 年为 53.7%，2002 年占到了 54.4%。从 1985 年的 42.1%起，这 17 年中，逐步提高其作为骨干运输方式的作用。

但是，客运的贡献几乎等于零。2000 年、2002 年的比例分别为极小的 0.8%、0.6%。

港湾管理运营公司的平均销售利润率为 51.7%、2002 年的总资产利润率为 9.13%，财务状况非常好。3 家水路运输企业的平均销售利润率为 25.5%、总资产利润率 4.15%，情况很好。

在这种强大的收益力的支撑下，2002 年度的外港、内河港的投资同比上年-2.3%、达到了 169.8 亿元。

2000 年的十大项目、2001 年的重点项目中并没有能源项目，以及 2003 年新增的 14 个项目中不包含港湾项目。

11.1.7 航空

对于国土辽阔的中国，航空运输是非常重要的运输手段。

航空运输的运输平均距离，旅客 2002 年为 1476Km，货物为 2251Km。这是所有运输模式下里程最长的运输手段。

各运输方式下看航空的比例，客运的比重自 1985 年起持续上升，2002 年达到了 1268.7 人/公里。所有运输方式下的航空的人/Km 运输比例在 2000 年为 7.9%，2002 年占了 9%。从 1985 年的 2.6%起，在 17 年间增加了 6.4%。但是，航空货物进发挥了小规模的作用。

中国政府的十五计划中对航空产业寄予希望很大，特别是在西部开发中，机场建设是很重要的课题。

i) 2000 年的十大项目可以举例如下。

- 开工建设西安咸阳国际机场。
- 完善成都双流、昆明巫家坝、西安咸阳、兰州中川和乌鲁木齐等机场为主的支线航空网。

ii) 2001 年的重点项目

- 西部地区的机场建设

iii) 2003 年新增的 14 个项目中没有包括机场项目。

11.1.8 管道

观察各运输方式下的管道比重可以发现，货运的管道自 1985 年起开始减少。按吨/公里计算，所有运输方式下的管道运输吨/公里比例，在 2000 年、2002 年均为 1.4%。而 1985 年为 3.3%。

前文已经提到过铁路运输的 30-40%为输送煤炭所用。作为解决办法之一，是将火力发电站建到煤炭的附近，另一个办法是开设代替铁路的运输手段。这就是石油和天然气的运输管道。

支持有利于煤炭作为一次性能源的基础持续使用的清洁煤技术的政策就是管道计划。即，作为通过清洁煤技术为主的煤炭液化、煤气化及煤层气的商业化，将原油和天然气送往消费地的运输手段。而且，作为清洁能源代表的天然气运往消费地的西气东输工程已经提前完成了东段和西段部分管道的连接，稳步向 2005 年的商业运行发展。

i) 2000 年的十大项目依次如下。

- 柴达木盆地涩北—西宁—兰州天然气管道

自涩北—西宁—兰州之间铺设 953Km 口径为 660mm 的管道。投资成本 25 亿元，自 2004 年 4 月开工，2001 年 10 月投入运营。运营方为 Petro-China（中国石油）。

ii) 2001 年的重点项目

- 西气东输工程

分为西部段和东部段。东部段首先将靖边的天然气用 1016mm 的管道通过河网较密的 1485Km 地区铺设到上海。输送能力达到年 120 亿/m³，Petro-China（中国石油）于 2002 年开工建设，2004 年投入运营。

西部段将新疆塔里木盆地的天然气通过沙漠地带的 2715Km 铺到靖边，与东部段对接。输送能力达到年 120 亿/m³，Petro-China（中国石油）于 2002 年开工建设，2004 年开通。投资总额东西合计 495 亿元。

iii) 2003 年新增的 14 个项目中不包括管道项目。

iv) 其它的从 2001 年至 2007 年开始运营的项目

- 靖边-北京 2 期 / 靖边-呼和浩特 / 重庆-武汉 / 山东省 1 (淄博-济南) / 山东省 2 (淄博-青岛) / 西安-信阳 / 兰州-西安

11.1.9 水利

南水北调是十五计划的 4 大工程之一。总投资额 5000 亿元。中国虽然有长江和黄河那样的大河,但是整个国家是个水资源贫乏的国家。人均水资源仅为世界平均的 4 分之 1。而且,分布不均,人均水拥有量是北方地区仅仅是全国平均水平的 3 分之 1,北京市、天津市、河北省仅不足全国平均的 6 分之 1。流淌在北方的黄河的水量整体很少,然而地表水的 80%集中在长江以及长江以南。

南水北调工程将南方的长江水北调,旨在解决北方地区不足,计划分成将长江下游、中游、上游的水分别运往北方的东、中、西 3 条路线。这样,可以形成横跨长江、黄河、淮河、海河流域的东西 4 横南北 3 纵的框架,实现中国水资源的最优化配置。

- ①东线自江苏省扬州的江都市附近沿京杭大运河(北京-杭州)北上全长 660 公里。经过 13 个泵站,注入山东省的东平湖。之后继续向北、向东分流,北上路线是用隧道穿越黄河北上,经河北省到达天津。东线路经山东省的济南市,到达烟台市、威海市。
- ②中线从湖北省与河南省交界的汉江丹江口水库,经河南省郑州附近的黄河,北上北京和天津,全长约 1200 公里。供水给湖北省、河南省、河北省、北京市、天津市。
- ③西线自长江上游的大渡河和雅砻江、金沙江的源头,穿过巴颜克拉山,补水给黄河上游,缓解西部地区的水量不足。

2002 年 12 月,东线先于山东省和江苏省两地开工。在 1 年后的 2003 年 12 月,中线在 3 个地点开工。真可谓“世界上最大的水利工程”。若能顺利实现,到 2010 年,北京市民等北方人民就能“畅饮长江水”。另一方面,水质和生态环境的恶化、移民问题等工程所该面对的课题还有很多。

- i) 2000 年的十大项目中不包括水利项目。
- ii) 2001 年的重点项目
 - 南水北调工程
- iii) 2003 年新增的 14 个项目
 - 确保西部农村 800 万人饮水项目

11.2 产业基础设施建设需要的财源

建设西部开发必需的产业基础设施在 5 到 10 年内所需的资金巨大。已经有 2000 年的十大项目、2001 年的重点项目、并有 2003 年的新增的 14 个项目付诸实施。

产业基础设施包括商业运营可能的能源领域和预期赤字运营的领域,范围很广。因此,各领域筹资方法不尽相同。

项目实施主体若具备了强大的财务体质，就可以不靠财政资金来筹资，但也存在如交通项目等几乎完全依赖广义的财政资金的项目。

而且，基本上针对无政府担保的贷款，就要求有独自の授信方针的这种国有商业银行的融资方针会由于项目的收益性而产生较大的波动。

如上所述，各项目的可筹资金来源各不相同，以下将以所有的以所有的项目为对象来概观资金渠道。

11.2.1 财政资金（含基金）

(1) 财政收入

如第5章所述，财政收入中包括中央财政收入和地方财政收入。1990年中央财政比例为34%，到2002年上升至55%。这是相对1990年以来持续以年率79%的高速增长的中央财政收入而言，地方财政收入的增长率较低造成的。2002年国家财政规模达1万8903亿元。

1990年国家财政（中央、地方合计）收入占GDP比中，为15.8%的低位。政府期待能改善到20%，但2002年只改善到了18%。

(2) 国内外债务收入

指发行国债以及发行外债获得的收入。自1990年持续以117%的高速增长。2000年、2001年、2002年相继各发行1500亿元的建设国债。其中，各年度均发行了500亿元面向西部开发的特别国债。2002年发行内外债券5679亿元。政府公开表明国债资金的70%倾斜投入到西部大开发中。

(3) 各类基金

各类基金充实到产业基础建设项目中。其内容为电力、铁路、航空、公路、港湾等财政性专项基金。资金来源为基础设施使用者所交纳的各种费用。

在铁路建设中，铁道部按照货运运价的2.8分/吨·公里来，积累铁路建设基金，并成为铁路建设资金的重要来源。比如，青藏铁路建设262.1亿元中75%由财政预算内建设基金筹集，剩余的25%的65.5亿元由铁路建设基金出资。

地方机场的建设是民间机场建设基金，重要的能源、运输项目的建设是各部委的预算外基金发挥了重大作用。

表 11-1 预算外基金

领域	No	基金	开始年份	Fund Raising Method	目的
能源和运输	1	重要能源项目、重要运输项目	1983	来自各部的预算外基金	重要能源项目、重要运输项目的建设
铁路	1	铁路建设的特别基金	1998	按 2.8 分/Ton·Km 由铁道部征收	铁路建设及购买车辆
	2	地方铁路建设补贴	1991	地方政府征收	地方铁路建设
航空	1	民间机场建设基金	1993	由航空公司征收（国内航空 10%，国际航空 4-6%）	地方机场建设、通信仪器、航空管制仪器等投资
	2	机场管理、机场建设费	1992	乘客缴纳的机场税	机场建设
公路	1	汽车购置税	2000	国产车价格的 10%，进口车价各（含关税）的 15%	高速公路建设特别基金
	2	高速公路保养费	1985	汽油税	主要用于高速公路保养费用
港湾	1	港湾建设费	1985	26 个海洋港的出入港税	国营港口的建设基金

来源：ADB The 2020:Policy support in the People's Republic of China

11.2.2 项目实施主体公司的资本金

指项目实施主体的出资者投入的资本金。这是依据旨在明确项目实施主体的责任的项目责任法人制度。但是，这类公司多数为国家或者地方政府出资成立的，该情况下，资金来源也有可能是财政资金。

另一方面，如项目实施主体的财务体质稳固，有项目收益的预期，出资资本的资金源也好、项目的运营也好都可以考虑独立核算。

如广西龙滩水力发电站的建设，国家电力公司、广西电力有限公司、广西开发投资有限责任公司、贵州基本建设投资公司出资 39.62 亿元，约占项目成本总额的 17%。

11.2.3 国内金融机构贷款

(1) 国家开发银行、中国农业发展银行

指超越银行自身所追求的利润，以推动国家政策为业务目的的政策性银行国家开发银行和中国农业发展银行的贷款。

2001 年时，国家开发银行全行约 6000 亿元规模的贷款余额中有约 4000 亿元投向中西部地区，其中约 2000 亿元用于西部地区，保证了一定的规模。2000 年 10 月于成都召

开的西部大开发论坛上，陈元开发银行行长宣布今后5年中，将进一步融资1400亿元，提出了进一步扩大加强面向中西部地区的融资的方针⁹。

由于政策性银行的资金规模有限，要向商业银行号召银团贷款等，以筹集更多的资金。比如，上述广西龙滩水力发电站的建设，从以下要叙述的商业银行中协作进行了68.8亿元的融资。

(2) 商业银行

指来自一般商业银行的贷款。建设银行、工商银行、农业银行、中国银行的四大商业银行参加融资的可能性较高，也做出了实际成绩。特别是建设银行将公路、桥梁、管道、能源等基础设施建设视为重点投资领域。

比如，上述广西龙滩水力发电站的建设，从建设银行广西区分行、中国银行广西区分行以及农业银行广西区分行参见了银团贷款分别放贷59.1亿元、34.4亿元、32亿元。

11.2.4 从股票市场 / 债券市场上筹资

项目实施主体公司在国内外证券市场上市的情况正在增加。项目信息的披露以及收益性就显得很重要。

11.2.5 国外资金

国内资金不足的部分由国外资金填补。在中国，相对于70%的国内资金最大可以期待30%的国外资金。中国政府已经明确表示国外优惠贷款以及国际金融机构贷款的70%倾斜分配给中西部项目。

观察DAC加盟国的经济合作支出大致可以分为：政府开发援助（ODA）、其他政府资金（OOF）、非营利团体的赠与以及民间资金。政府开发援助更可以分为双边援助和向国际机构的出资集资。

2001年DAC加盟国的经济合作支出总额为1082亿US\$，各自的比例为双边援助32%，对国际机构的集资16%，其他政府资金-1%，对非营利团体的赠与7%，民间资金44%。

概观国际金融机构向发展中国家2001年资金的流向，其总额为81亿23百万US\$，其中世界银行（包括国际金融公社）22%，亚洲开发银行20%，美洲开发银行51%¹⁰。

(1) 国外特惠贷款 / 双边无偿资金

世界范围内，双边援助资金是仅次于民间资金的较大的资金来源。中国的双边援助资金实际值为1999年18亿3600万US\$，2000年为12亿73百万US\$，2001年为11亿25百万US\$。趋于大幅减少。

⁹ 坂本威午（2001）「財務省 財務総合政策研究所 中国研究会～西部大開発・資金のフィージビリティと方向性～」(日本财政部 财政综合政策研究所 “中国研究会～西部大开发资金可行性与导向～”) p.16

¹⁰ Organization for Economic Co-operation and Development, Statistical Annex of the 2002 Development Co-operation Report

最大援助国的日本在 2001 年提供了总额为 6 亿 8 千 6 百万 US\$ 的资金，其明细是无偿资金援助 2 千 3 百万 US\$，技术合作 2 亿 7 千 7 百万 US\$，政府贷款 3 亿 8 千 7 百万 US\$。

(2) 来自国际金融机构的贷款

中国向国际机构的 ODA 贷款，1999 年为 5 亿 48 百万 US\$，2000 年为 4 亿 60 百万 US\$，2001 年为 3 亿 35 百万 US\$，趋于大幅减少。

(3) BOT 方式等引进外资

从世界范围来看，毫无疑问最大的资金来源是民间资金。流向中国的民间资金每年都在增加，而且直接投资占了大半。为了增加西部开发的产业基础建设的投资，将 BOT 和 TOT 方式等新渠道的引进外资方式付诸实施非常重要。

11.3 产业基础设施建设

西部大开发就是开发经济发展相对落后的内陆地区，缩小与东部沿海地区的经济社会差距的开发战略。但是，若观察产业基础设施建设，会发现国家级项目的多数都是将为东部沿海地区的经济发展、社会发展提供资源作为项目的直接目的。当然，这些项目带给地方经济的经济效果也很大，而且也可以期待配套进行的地区铁路和地区公路、农村公路建设为地方产业振兴打下基础。

但是“先富论”这一邓小平的理念，如能实现“先富起来的东部沿海地区来改正和落后的西部地区的差距”，那么可以期待借助东部沿海地区的贡献来缩小经济社会差距。

11.3.1 建设产业基础设施的政策性意义

西部地区的产业基础设施建设根据国家的产业、经济政策，可以做以下分类。

(1) 保障资源供给

塔里木盆地的天然气的开发对上海地区而言，鄂尔多斯盆地的天然气开发对京津地区而言，都是必不可缺的清洁能源。西气东输的管道对于上海地区，靖边-北京管线对于京津地区而言，都是必要的基础设施。红水河的水力发电 / 贵州省的产煤地发电对于广州都是能源的来源，从山西北部 and 内蒙古西部连通京津唐的北部通道配电网的送电、四川、重庆经华中向华东地区的中部通道的送电，贵州、云南、广西的西南地区向广东地区的南部通道的“西电东输”工程对于东部沿海地区都是不可缺少的基础设施。建设运煤铁路，南水北调工程都是确保东部沿海地区资源的项目。因此，西部大开发的大多数项目都是以保障东部沿海地区的资源供应为目的。

(2) 为扩大内需做贡献

西部大开发项目的铁路·公路项目既有国家级项目，也包含着众多以搞活地方经济为目的的地方铁路和地方公路的开发项目。这些开发通过改善物流直接贡献于地方经济的增长，为扩大内需做贡献。

11.3.2 缩小差距和普通服务

“2 个大局”中，由于称作“一部分地区先富起来”的最初的大局，因此东部沿海地区和中西部地区的贫富差距变得突出。这使得原本任何地区都能够平等享受的普通服务

也产生了差距，也令人产生有损于社会长期稳定的忧虑。从社会长期稳定的立场来看，缩小地区差距和确保普通服务都是很重要的。

11.3.3 基础设施需求和资金总量的严重不足

最大的资金来源是民间直接投资。因此，在下节，将探讨民间直接投资的可能性。

(1) 基础建设需求

根据调查团对资金需求的调查，对交通（铁路、公路、航空）、西气东输、西电东送、水利、发电的资金需求做出推算。现在查明的十一五计划以及利用各个长期计划进行累积计算的结果是，交通为1万2050亿元（铁路6000亿元、公路5900亿元、航空1500亿元），西气东输2700亿元，西电东送1600亿元，水利500亿元，发电3200亿元，合计2万500亿元（参照“政策建议篇”第4章）。

(2) 总资金量

按照满足上述需求的各项资金来源，进行了基于十五计划的预测。国家预算内资金1790亿元、国内贷款3230亿元、利用外资99亿元、自筹资金4630亿元、其他资金2130亿元，合计1万2330亿元。

(3) 缺口

十五计划期间累计资金不足金额为7720亿元，年均700亿元资金缺口。

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

包括产业基础设施建设在内的公共事业，历史上都是先由财政性资金筹措的。但是，财政性资金的资金来源由于从长期来讲是税收，所以公共事业的增加导致财政赤字，而由于经常性财政赤字，使得国债与GDP的比陷入危机状态的国家增多。从中国的国债发行余力来看，1999年的财政赤字对GDP的比为2.12%，相比日本、美国的2.1%、1.6%略高，相比印度的5.1%则较低。而2000年度的国债余额对GDP的比为14%，远低于日本的55.5%、美国的44.6%。各个目标值分别为1.5%~2%以及20~25%，所以尚有余力持续发行长期特别国债。但是，2000-2002年长期建设国债发行4500亿元等，国债余额对GDP的比率业已超过20%，中国的财政规模小（甚至还有看法认为若考虑到处理不良贷款的隐含债务则超过了60%），积极财政也会逐渐退出。

另一方面，财政赤字的另一个原因是公共服务领域的低效使得“引进民间经营手法的效率经营”和“引进最大资金来源的社会民间”为目的的对公共服务领域的民营化成为课题。在世界范围，借助效率经营和民间资金，已经出现了可以实现公共事业盈利经营的产业基础设施领域。

另外，中国在集权性计划经济体制下，多数的公共服务部门一直都由国营企业运营。国有企业作为一个完整的经济社会单位，承担社会保障，供养富余人员，同时为厚厚的非关税壁垒所保护，一直是低效生产、经营。但是，随着社会主义市场经济的深化，多数国有企业开始明显出现慢性赤字。而且，随着中国2001年11月加入WTO，国有企业今后将面临同承担了GDP三分之一的私营企业和外国企业的市场竞争。中国政府在逐步废除非关税壁垒时，为了增强国有基础产业的竞争力，决定加快国有企业的民营

化。于是，中国政府在行政改革、金融改革的同时大力推进国有企业改革。在此形势下，以下按产业基础设施的各个部门，概观一下市场开放和民营化的进展。

(1) 能源领域

1) 煤炭

2002年中国的煤炭生产量为13.9亿吨，其51%的7.1亿吨为国有重点煤矿生产。国有地方煤矿的生产量为2.6亿吨（17%），而乡镇、个人煤矿的产量4.2亿吨（30%）。

2000年的煤炭企业数为22,335户，每户的生产量为平均44,700吨。主要的106个煤矿的产量为5亿3,574万吨占整体的53.6%，主要煤矿的平均产量按原煤计算为505.4万吨。这些结构性问题使得企业处于过剩的竞争中。供应过剩，主要是小规模煤矿的盲目生产所致。这引发了供给过剩，恶化了收益。

关于劳动力的问题也较为严重，是低效率和低竞争力的原因所在。主要国营煤矿的工人人均原煤产量在2000年时为500吨强，和先进国家差距较大（美国9,628吨，澳大利亚7,560吨）。

为了解决这些矛盾，提高生产效率，国家发改委做出了扩大大型煤炭企业的生产规模和比重，加快并购中小规模煤矿，重组煤矿领域的方针。而且，据国家煤炭工业局消息，在中央一级实施“政企分离”。全国国有煤矿104，其中财政关系直属中央的有94个，将这些全部下放到地方。

1993年开始放开煤炭价格。1994年7月中国政府废除了根据综合计划制定的煤炭价格制度。也就是煤炭价格应市场动向变动。并且，自2002年起，煤炭价格原则上委以市场。主要煤矿、消费者、中间商在该年的煤炭交易市场进行交易。交易市场上煤炭的生产者和消费者进行交涉，根据条件决定价格。2002年交易市场的煤炭交易量为4亿2,000万吨，超过了全国煤炭产量的30%。

据煤炭工业局介绍，依然期待来自海外的投资。政府对70个煤矿投资约100亿元用以更新技术，将国有煤矿改组为股份制公司。期盼着外资对大产量的地下煤矿和大规模开放式煤矿的投资。此外，还期待着对开发连接管道、沼气、沥青计划、煤炭净化技术的投资，已经有跨国企业进入交涉。山西至山东省延伸的700万吨处理能力的煤炭连接管线的建设，希望有6亿7,800万美元的外资的介入。

2) 石油、天然气

朱镕基总理指出在九五计划作为中国有企业改革的试点，就是到2000年之前实现了国有石油(NOC)的民营化、和国外市场上市。

1998年3月政府决定重组石油行业，7月通过上下游资产、人员调整成立了CNPC、Sinopec 2大石油集团，9月成立了CNOOC。经过1999年2月以后机构改组，分割出石油钻探开发、精制、销售、管道输送以及研究机构的核心业务（盈利部门），11月成立了PetroChina。2002年设立了Sinopec Corp。接着，政府通过海外市场实施监督和外部审计法人的审计，意图打破尚存不透明的中国式经营体系，着手海外股份上市（New

York、香港)。2004年PetroChina上市,2000年10月Sinopec Corp上市,2001年2月CNOOC Ltd上市,完成了海外上市。

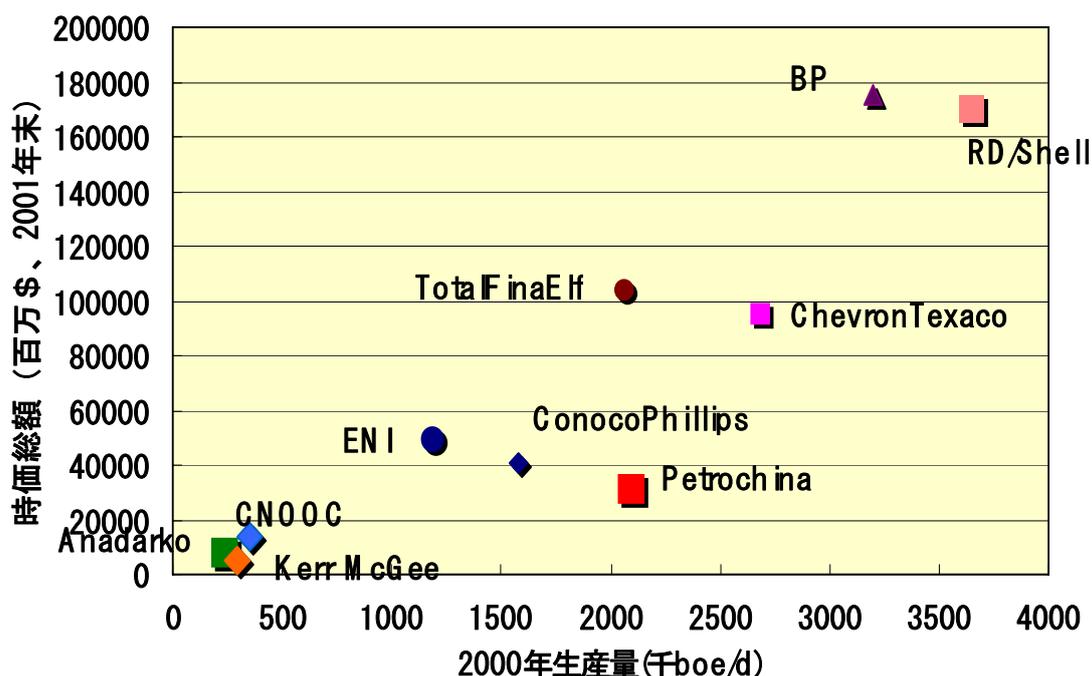
PetroChina的企业规模以生产量(2000年)以及市值(2001年)表示,生产量约210万 bbl,市值约313亿US美元,生产量为TotalFinaElf,市值与ConocoPhillips匹敌(参照图11-1)。PetroChina按照美国会计标准进行核算,因为公开储量和产量,所以能和欧美石油公司作比较。而且,PetroChina核心业务是与CNPC时代相同的钻探开发部门。钻探部门的职员人数约占了整体的半数,业务收入占了绝大多数。

PetroChina对高级管理层提供股票期权,管理层薪水的大部分与股份和业绩挂钩等,已经转变为重视市场的经营运作。而且,成立审计、审核报酬委员会以及设立公司外董事的等实现了组织的透明度,甚至以美国会计标准的核算和公开储量的报告,国际化进程显著。通过组织改组后,组织运营等企业表现也好转¹¹。

2003年的CNPC的联结决算为4753亿元,联结经常利润为812亿元。

石油价格1998年起撤销了限制。现在的天然气价格是“统制配给、统制销售方式”,根据各地区和各管道来设定价格。

图 11-1 PetroChina的企业规模



来源: 调查团根据旧石油公团企画调查部资料绘制

¹¹ 佐藤美佳 旧石油公团企画調査部「驚くべき変貌を遂げた中国国有石油会社の民营化」(改头换面的中国国有石油企业的民营化)

(2) 电力部门

直到 1998 年，一直延续着中央由电力工业部、地方由地区电力集团（省电力管理局、市电力管理局、县、乡、镇的管理所）的政府经营体制。1998 年实行政企分离后，中央成立了国家发展计划委员会和国家经济贸易委员会作为中央行政部门，1997 年成立的电力公司负责业务领域。

2002 年业务部门实行发电分离，形成了发电部门由 5 大发电公司（华能、大唐、华电、国电、中电投）构成的地方竞争机制，送电部门由国家电网公司（5 地区电网）和中国南方电网有限责任公司负责划区的新体制。并于 2003 年在中央行政部门实行立案和实施的分离，国家发展改革委员会负责政策的立案，国家电力监督管理委员会负责事规范业务等政策的实施。

这样，在国有企业的民营化上，结束了 Commercialization, Corporatization, 发电部门采用了有利于引进竞争的地区竞争机制。发电部门也存在其他的由地方政府、外资出资的发电同行等。

现行的电费体系，在国家电力管理监督管理委员会的监督下，在各地电力公司之间调整后，分为工业用/商业用/生活用来制定。

今后在推动地方电力市场和电力交易中心、电力市场运营规则等建设同时，实施电费改革，逐渐实现竞争送电，而且，将来在条件成熟的地区还要考虑对需求量大的单位实施直接供电等。

(3) 通信部门

1999 年 9 月，此前几乎垄断国内通信事业的中国电信被分割成固定电话的中国通信、移动电话的中国移动（China Mobile），寻呼的中国寻呼通信、卫星通信的中国广播通信卫星的 4 部门的 4 家公司。之后，2002 年 5 月固定电话的中国通信被分割成承担北方 10 省业务的中国网通（CNC）和承接其他省份业务的中国电信（China Telecom），并相互参与到对方区域进行竞争。

另外，1994 年原电子工业部系统的中国联通（China Unicom）成立，之后吸收了中国的寻呼通信的寻呼业务，也开展移动电话业务（也提供长话、市内电话以及数据通信，IP 电话）。在发展势头迅猛的移动电话市场，若将许可证也颁发给中国网通与中国电信，那么就有可能引起更大的竞争。

另外，铁道部系统的中国铁通（China Railcom）也加入固定通信、数据通信、IP 电话，以及原电子工业部委的吉通也参与到数据通信、IP 电话业务中来。

2002 年的通信行业的收入规模为 4626 亿元，7 家公司的收入比重为中国移动通信 38%，中国电信 33%，中国联通 11%，中国铁通 1%，中广卫 0%。

放宽对外资的限制的计划日程中，预计对于“Paging/VAN 服务最大可以到 51%，固定电话、移动电话市场最大到 49%，将分阶段地逐渐放宽限制”。而且，外资合资企业的地区限制也将在 2005 年至 2006 年间废除。在这过程中，中国电信业务和外资的合作正在不断进展。

(4) 运输部门

1) 铁路

中国的铁路为国营，由铁道部管辖、运营着 14 个铁路局、44 个铁路分局。其系统下还有管理运营集装箱铁路运输的中铁集装箱运输中心（CRCT），作为货运代办企业（Forwarder）的中国铁路对外服务公司（CRFSC），负责海上集装箱联运、贸易、不动产开发的华铁置业公司（SRDI）等 17 家企业，并组织了铁道出版社、北京铁路总医院等相关服务机构、和中国铁道学会、中国铁道工程建设协会等 12 个学会和协会。截止到 2001 年，即使是在 1995 年以后成功减员 30 万人以后，从事铁道管理的员工为 222 万人，从事运输的职员 153 万人，是合计 376 万人的庞大组织。

2002 年铁路营业里程为 71,900Km（不包括合资、地方铁路），其中复线里程 23,000Km(38.3%)，电气化里程 17,000Km(28.6%)。货车保有车辆数为 446,707 节。

十五计划中建设投资额按 2000 年价格计算达 3500 亿元，其中基本建设投资额 2700 亿元，机车车辆的购买、更新费 800 亿元¹²。

改革开放后，中国铁路做了各种改革的尝试，虽收到了一定的成果，但是管理体制方面几乎没有进行改革，基本上维持着传统计划经济的管理体制。即政企不分。

这种体制下，铁路企业，特别是铁路运输企业有严格的准入限制，在上相关法律建设没有进展，处于包括外资在内的大量的社会资本难以进入的情况之下。因为运费低，所以仅依靠铁路建设基金很难筹措到巨额的铁路建设资金。

而近年来，公路交通、水运、管道运输等的发展在一定程度上威胁到了铁路的垄断地位，但依然难以促使铁路企业通过竞争削减成本。其结果，导致铁路企业的机构臃肿、人员过剩、官僚作风、低水平服务、高运营成本、低劳动生产率、低运输效率的产生，并于 1994 年终于陷入亏损，1997 年的亏损额为 156 亿元。因此，铁道部上下开展扭亏为盈的活动，因此，在 1999 年，比预期提前 1 年实现了盈利¹³。

以下几点表明铁路部门的对外开放程度尚低

- 铁路部门的外资利用额占国家外资利用总额的 1.5%。
- 铁路部门的外资利用额占铁路投资的比例在八五期间仅为 1.8%。
- 没有对铁路运输企业的外国投资。
- 地方、合资铁路里程短而且多位于干线铁路的末端以及经济落后地区，而与主干线路的接轨和收入核算由于没有相关规定所以纠纷较多。缺少制度上的保障，依赖人际关系的途径来解决合资铁路的问题。

以下几点表明铁路部门的市场化程度较低

- 铁路业务能接受的援助和待遇、补偿没有明确的制度化。

¹² 《人民铁路》2001 年 6 月 12 日

¹³ 《2001 中国铁道要览》中华人民共和国铁道部国际合作司

- 铁路运费的制定过程不透明。
- 没有关于外资参股的总括性的法律体系¹⁴。

2) 公路

2002 年度公路总里程达 176.5 万 Km。其中，能作为收费公路的 2 级以上的公路总里程 25 万 Km（14%）。

建设、维护占公路整体的 86% 的普通公路是中央/地方政府的职责。

收费公路（包括高速公路）分为建设和运营两块，建设主要是国家和地方政府进行，费用征收和管理等运营则交给民间公司进行，也就是所谓的“公设民营方式”。但是中国的各家高速公路运营公司，虽说是民营，但是地方政府出资的占了大半。因此，新建高速公路的运营许可，总体而言其特点就是多下放给其所辖政府的出资企业。

高速公路设定了“费用征收期限”，通常为 30 年。高速公路费用征收的主旨是筹集建设费和管理费、维修费、改善费等，成本构成比重中较大的一块是建设费。

现在在中国可以开展高速公路项目而且外国人能投资的企业如表 11-3 所示，只有 6 家上市的高速公路运营公司。

九五计划中高速公路建设的财源最大的一部分是地方政府相关的为 2976 亿元，占 34%。其中，道路维护税收入占 35%，为 1035 亿元。

中央政府相关的为 755 亿元，占 8.6%。其中，汽车购置税收入占 86%，银行贷款为 3165 亿元，占 36%，地方企业出资 1868 亿元，占 21%。

地方政府的征税包括(1)对公共项目公司收入的征税、城市建设维护税等，向项目地区法人、个人大面积征税的方法、(2)过路费、地方受益者税、土地使用税、对资本收益部分的税收、Bond/Loan 税等，向项目项目的直接和间接受益者征税的方法等多种渠道（参照表 11-2）。

另一方面，中央政府的征税只限于汽车购置税和资本收益税（中央政府部分）2 项¹⁵。

¹⁴ 宋勝 同志社大学院「中国鉄道改革の現状と展望」（中国铁路改革的现状和展望）

¹⁵ ADB The 2020:Policy support in the People's Republic of China

表 11-2 公路的财源

分类	No.	手段	开始年限	性质	税率
地方政府	1	公路养护费	1980 年修正	对运输公司收入的征税	毛利润的 15%
	2	地方受益者费用	1980 年	间接受益者支付；比如农民出工出料	
	3	征收基金	1980 年	对项目地区法人及家庭征税	视支付能力
	4	土地使用税	1981 年	外国企业纳税	多种类
	5	公共费用征税	1984 年	对用水、用电、公共交通、燃气、电话等各费用收入征税	收入的 5-8%
	6	城市建设维护税	1984 年	对物品税、事业税、资本收益税的合计征税	市税 7%、县税 5%、乡镇税 3%
	7	来自不动产行业的捐款	1984 年	间接受益者支付	只限地方
	8	土地使用税	1985 年	对除外国企业外的土地使用者征税	0.3-0.6 元/m ²
	9	开发权的转让税	1987 年	对土地使用权的受让者征税	地价的一定比率
	10	资本收益税	1990 年	对土地升值获利征税	升值额的 30-50%
	11	Loan, Bond 税		对高速公路、地铁沿线的土地开发征税	
	12	通行费用	1980 年	受益者支付，费用归道路建设者所属，费用水准由地方政府制定	约 \$ 0.04/Km
中央政府	1	汽车购置税	1985 年	只用于城市间道路建设。	国产车价格的 10%、进口车价格（含关税）15%
	2	资本收益税	1990 年	对土地升值所得征税	升值额度的 30-50%

来源：调查团根据 ADB The 2020:Policy support in the People's Republic of China 编制

表 11-3 上市高速公路运营公司

公司名称	业务内容	上市市场
广东省高速公路	广东省出台了今后3~5年内,以省会广州为中心,着手建设全省的高速公路网络计划。广东省出资多数公路事业的计划。	深圳B股
四川高速公路	四川省唯一的从事基础设施开发的海外上市企业。基础设施的投资、建设、运营。公路沿线房地产的开发、桥梁、隧道建设和加油站的经营、汽车修理、广告业务等相关事业。主要高速公路有全长226km的四川成渝高速公路、144km的四川成雅高速公路。成渝高速公路连接了四川省省会成都和直辖市重庆。四川省今后5年内计划建设500多公里的高速公路。	香港H股
江苏高速公路	负责出资、建设、运营、管理高速公路和加油站、汽车修理、商店、宾馆、公共汽车运行、广告等相关业务。主要高速公路为258.46km的沪宁高速公路。沪宁高速公路连接了长江三角洲地区的上海-苏州-无锡-南京。今后的方针是推动多元化经营。计划发行ADR(美国存托凭证)。	香港H股
深圳高速公路	以深圳为基地开发、运营、管理高速公路。收费公路有7条路线。全长约176km。7条线路连接了深圳市的机场、港口、集装箱码头等重要的运输网。 该公司拥有深圳市今后全部高速公路项目的优先建设权和经营权。正联手深圳市商业银行开发ETC(高速公路自动收费系统)。	香港H股
浙江高速公路	浙江省高速公路的投资、建设、经营、管理。汽车维护服务和加油站、广告权销售等。在浙江省运营管理5条收费线路。主要高速公路有连接上海-杭州-宁波的沪杭甬高速公路(247.6Km)、连接上虞-三门的上三高速公路(143Km)。该公路的运营权确保为至2027年的30年。现正在扩容使用IC卡的自动费用支付系统。今后除加强收费公路的收益以外,还计划自来水管道、燃气管道、港湾建设等基础设施投资。 2000年12月,路透社对亚洲新兴市场上市公司调查,该公司的透明度排名第1,信息披露为第2。预计发行A股。也计划发行企业债券。	香港H股
安徽高速公路	安徽省的收费高速公路,管理、开发普通公路。主要高速公路为连接合肥-南京的合宁高速公路(134Km)。 为了增强竞争力,加速高速公路建设和收购(上海-成都之间以及连结连云港-霍尔果斯之间的高速公路在该省省内部分)等。也要进入高科技领域。	香港H股

来源:调查团编制

11.3.5 公私部门合作模式(PPP¹⁶)的必要条件

在上一节中,分析了中国的主要产业基础设施部门的民营化以及市场开放现状。在那些不能缺少巨额投资和日新月异的先进技术的领域,即石油、天然气领域以及通信领域中,商业行为上的对外市场开放和技术合作以及资本参股都在深入。电力行业,发电部门虽然同属国营的发电公司,但是已经开始引入竞争。目前,电力稳定供应是

¹⁶ Public Private Partnership

重点课题，但也期待着外国资本的参股能实现经营上的高效率。煤炭行业尽管需求旺盛，但是过分细分后的低效经营、运营的现状引起了很多问题，在有效经营、损益性还有留待解决的课题。

运输部门，总体上市场开放和民营化步伐较慢，收费公路和管道行业中商业行为上的社会资本参股等也已开始。

铁路虽然好不容易扭亏为盈，但是向高效率经营的努力才刚刚起步，无法胜任货运的巨大需求，也未能达到让旅客满意的水平。这些领域中，对民间的经营手法以及筹集这些手法实现所需的巨额资金的期待甚大。

机场、水利等部门作为准经营性部门是需要财政性资金有效运用的部门。

以下，参照经营性基础设施项目的民间经营以及资本利用的先进事例，概述公私部门合作模式的必要条件。

(1) 损益性

损益性是公私部门合作模式的最重要条件。公私部门合作模式有希望的项目，第1就是充分预期到需求的项目。这并不意味着现在需求低的项目对采用公私部门合作模式有困难。因为服务质量的提高、便利性的提高等可以产生新的需求。第2，服务价格没有受到政策性极度压制的项目。因为根据市场制定合理的服务费用很重要。而且，自由竞争下降低成本也很重要。因为成本的降低能优化项目的损益性。

也就是说，由自由竞争和市场决定价格的过程是公私部门合作模式的必要条件。

(2) 风险对冲的分担

项目风险就是“项目所产生的对于将来现金流的所有不确定因素”。包括项目的建设风险、运营表现风险、价格风险、利息/汇率风险、政治风险、不可抗拒风险等各类。在产业基础设施项目中，项目参与者很多。而且，任意一个参与者都无力也无意承担项目所有的风险。首先，对风险的明确的严格区分和合理的承担很重要。风险承担的基本原理是“将风险分配给承担能力最高参与者”、“将风险分配给其信息和知识最丰富的参与者”。

因为这些参与者能够将各自的风险最佳地进行对冲。

(3) 政府的 Commitment¹⁷

对民营化的需求起因于“对基础设施建设的巨额资金需求”、“财政负担的极限”、“公有部门的组织、业务运营的低效率”等。政府对于民营化 Commitment 的强度，反映了政府对于这些民营化的强烈的决心。“限制放宽得不够彻底”、“政策变动”、“不履约”等政治风险是其他任何参与者负担不起的风险，也可以检验政府的不退让的决心。

¹⁷ 译者注：承诺

比如、存在地方政府各种费用征收不透明，经常变更，让社会资本很难吃准的事实。某一交通项目，据说税费涵盖达 26 项，金额占总收入的 20-25%¹⁸。因此，收益恶化，导致国内外的投资家都不感兴趣。

民营化成功必不可少的是政府的合理的稳固的 Commitment。

(4) 保障长期收益

有些产业基础建设项目短期的收益性未必能让人满意。但是，多数基础建设项目回收投资都需要很多年。初期投资额巨大的铁路项目和自来水项目等就是其中之一。

即便是短期内收益不太稳定，但是长期来看有一定的收益预期的项目，政府可以通过对其长期的收益率担保的方式，促进民间的参与，可以使产业自身进一步得到繁荣。

同样，现在对没有足够的收益性的基础设施项目所下拨的补助和优惠、补偿，若同样能给与参与其中的民间企业，也能获得长期的收益保障。因此，对铁路项目等现在所接受的补助和优惠、补偿的制度上的明确就非常重要。

11.3.6 公私部门合作模式(PPP)的方法

公共机构的民营化进程如图 11-2 示有以下 2 根主线。

(1) 放宽限制、引进竞争的过程

- 服务合同（按规格订购¹⁹方式、按性能订购²⁰方式）
- 管理合同
- 租赁合同
- 特许经营合同
- BOT 方式

(2) 经营组织改革（引进民间机能）

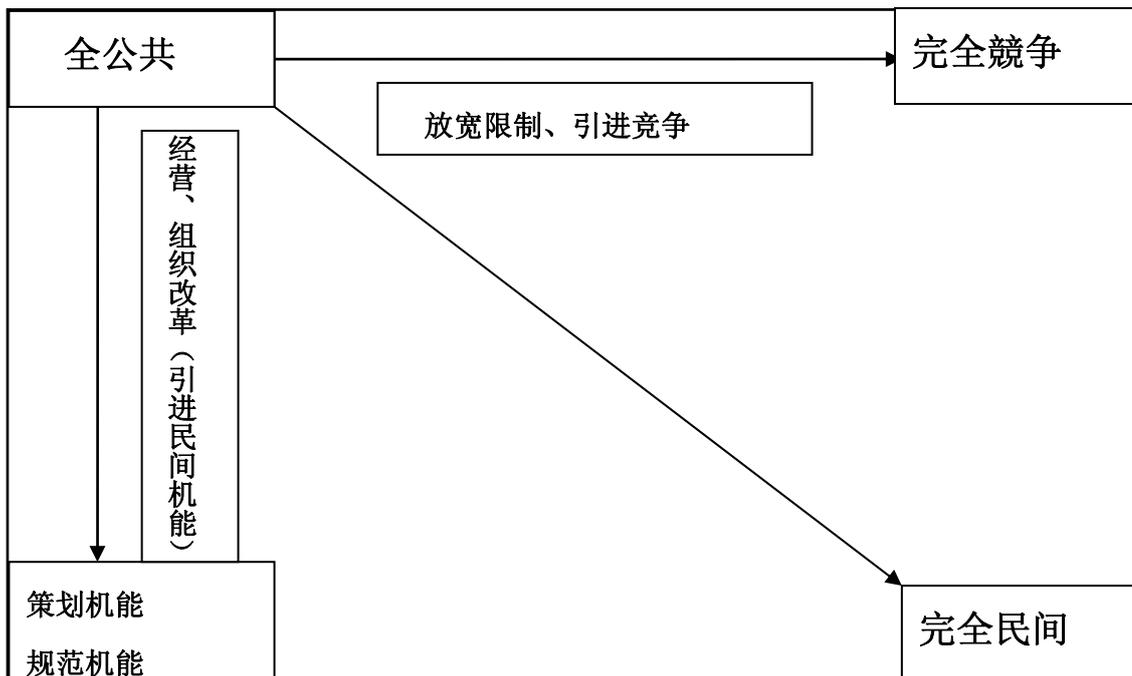
- Commercialization（商业化）
- Corporatization（企业化）
- 引入外部技术(技术战略伙伴、经营战略伙伴)
- 部分出售（Private Offer, Public Offer）
- 完全出售（Private Offer, Public Offer）

¹⁸ 王文祥 主编（2003）《西部开发重大基础设施投融资方式研究》12 页

¹⁹ 译者注：specification order

²⁰ 译者注：performance order

图 11-2 公私部门合作模式（PPP）的2个侧面



来源：调查团绘制

从国营企业的“经营组织改革”层面来看，石油天然气部门、通信部门、管道以及一部分高速公路部门积极地推进部分出售。电力部门尚未 corporatization（企业化），铁路部门止步于 commercialization（商业化），就连 corporatization 尚未波及主力的运输部门。大部分公路部门还没有开始 commercialization。

中国产业基础设施建设项目的公私部门合作模式（PPP），从“经营组织改革”层面看有一定程度的进展，但是“放宽限制、引进竞争”方面还任重道远，有必要等待今后的进展。在此应该将公私部门合作模式（PPP）过程的焦点集中在放宽限制、引进竞争的主线上，考虑“参与的方法”。服务合同、管理合同、租赁合同是多数部门在放宽限制的初期所局部地试验性地实施的方法，在此不再赘言。针对正式引进 PPP，有以下 3 个提议。

1) BOT

指分割出由公共机构垄断的一部分部门和领域，适用于对民间开发的项目的方法（Greenfield 项目）。比如，将固定电话领域中的垄断一定地区的部分通过 bid 委托给民间的项目就是一个例子。而且，建设向某地区（例如，某市）供水的净水厂，向市自来水局自来水的批发合同也是其中的一例。

以铁路部门而言，在某线区内建设新线，在一定时间内运营该区域的铁路，在收回投资后，铁路资产全部移交公有部门的合同也是其事例。

由于是全部重新投资，在某个期限内收回投资，随后移交公有部门经营的方式，所以是适用于那些作为独立的项目、可预期收益的项目的方法。

然而，在交通项目，很多项目仅靠新线区的交通需求无法具备足够的收益，项目发掘带有困难。但是，由于在经营时很可能可以直接引入民间方式，所以从通过引进民间经营提高经营效率的角度进行评价。

在中国的发电部门、净水部门中有采用 BOT 方式的事例。

2) 特许经营合同（含 TOT）

指现在公有部门运营的业务由民间接管，在一定期限内运营的同时，该期间内还进行运营资产新增投资的模式。适合于通过民间经营和技术经验以及资金能力来改善目前的公有机构的资产状况、运营状况的项目。其课题是在继承人力资源之际削减富余人员、以及接管人员的再教育、更有劳资双方共享经营改革方针、接受资产的完善以及有效利用等。

在自来水项目中事例较多，菲律宾的马尼拉首都圈东部地区的自来水项目戏剧性地改革了经营并在短期内实现了所有目标，并且解决了新增投资的问题，是一个很好的例子。

3) 利用民间综合开发能力

指资产所有权归属公有部门，其手法是关于其运用，由民间来建议借助民间的经营手法的综合开发计划，以提高长期的利用效率。

例如，选择一块大范围区域，将包含各类交通、旅游、商务、商业、住宅以及各类行政服务在内来开发的综合开发计划，包含筹资在内向民间招标，将是公私部门合作模式（PPP）在中国的发展趋势。

这种方式，根据运用方法的不同，有可能出现承担美国地区综合开发的 Developer 的中国版本。这是因为中国的土地是国家所有，开发者通过使用土地，可以产生新的需求以及附加价值。并且，借助所产生的附加价值，还可以实现通过开发资产所获得资本利益。表 11-3 的上市高速公路运营公司中就可以看出以高速公路运营为主的区域开发的萌芽。

引用文献

- 神原達、三関公雄(2000)「石油天然ガスレビュー 天然ガス指向を強める最近の中国」(石油天然气评论 加强天然气开发的当今中国)石油公団
- 平松茂雄(2003)「第19卷第2号 中国の水エネルギー資源と水力発電(2)」(第19卷第2号 中国的水能资源和水力发电(2))杏林社会科学研究
- 中国交通年鉴(2003)中国交通年鉴社
- 中国电力年鉴(2003)中国电力出版社
- 中国能源统计年鉴(2000-2002)中国统计出版社
- 中国能源发展报告(2003)中国计量出版社
- 中国行业发展报告(2003)《交通运输业》中国经济出版社
- 王文祥 主编(2003)《西部开发重大基础设施投融资方式研究》中国计划出版社

《2001 中国铁道要览》 中华人民共和国铁道部国际合作司

WEB

魏后凯 《第十次五年计划和西部大开发》

坂本威午 2001/6 財務省 財務総合政策研究所「中国研究会～西部大開発・資金的フィージビリティと方向性～」(中国研究会～西部大开发资金可行性与导向～)

中华人民共和国国家发展委员会 “第十个五年计划能源发展计划” 第1章 关于中国的情况
<<http://www.sdpc.gov.cn/c/cb/cbc/cbc06.htm>>

中华人民共和国国家发展委员会 2003/12 中国的“南水北调工程”
<<http://www.cjw.com.cn/work/sum.htm>>

Statistical Annex of the 2002 Development Co-operation Report<<http://www.oecd.org/>>

佐藤美佳 旧石油公団企画調査部「驚くべき変貌を遂げた中国国有石油会社の民营化」(改头换面的中国国有石油企业的民营化)

宋勝 同志社大学院「中国鉄道改革の現状と展望」(中国铁路改革的现状和展望)

ADB The 2020:Policy support in the People' s Republic of China

人民铁路 2001年6月12日

第 4 部 西部开发金融制度改革的主要课题

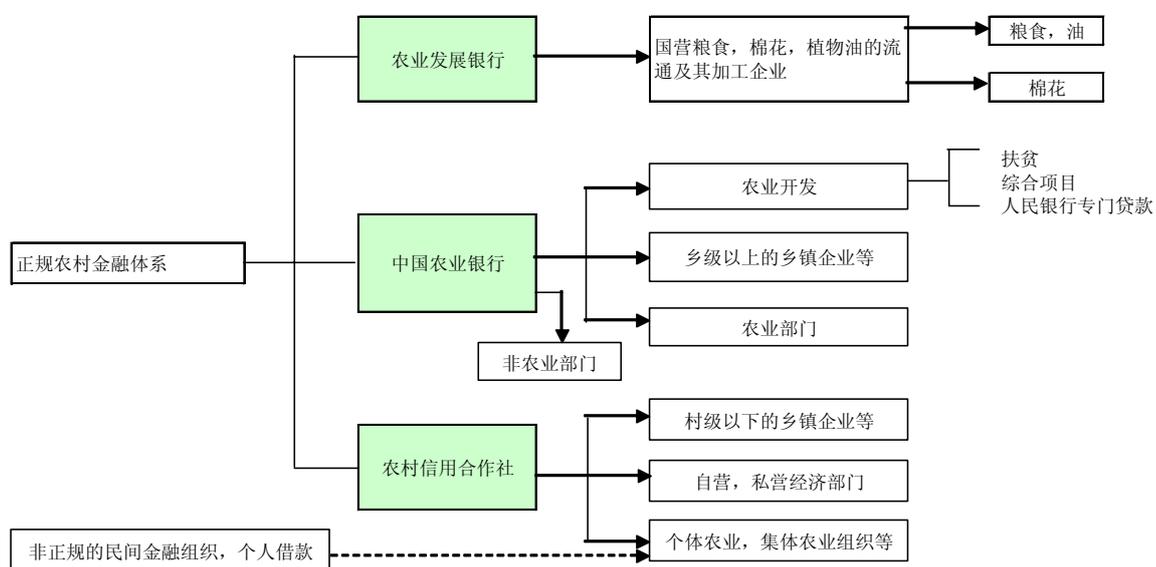
第12章 农村金融制度

12.1 农村金融制度的现状¹

12.1.1 农村金融制度的框架

中国农村、农业金融体系是由受政府监督的正规金融组织和不受监督的非正规金融组织构成的。前者中包含中国农业银行、农业发展银行和农村信用社，后者则包含各种各样的民间金融组织。邮政储蓄虽然已经渗透到了农村地区，但是只是受理存款，不进行贷款业务。

图 12-1 中国的农业金融结构



来源：调查团根据严（2001）修改绘制

(1) 中国农业银行

作为四大国有商业银行之一的农业银行，主要是以国有企业、民营企业、农村的乡镇企业为融资对象，基本不进行针对个别农户的贷款。除了商业性融资以外，农业银行还实施农业综合开发项目和扶贫等政策性融资。2003年的贷款余额为2万2,118亿元，其中农业相关的贷款为4,569亿元。

¹ 在以提高个体户和低收入者的收入和生活水平的金融制度中，具体有中小企业金融、住宅金融、小额信贷、农村金融等。关于前两项，由国际协力机构另外实施了开发调查。关于中国的中小企业金融制度，已经于2005年1月完成了《中华人民共和国中小企业金融制度调查》。关于住宅金融，《中华人民共和国住宅金融制度改革支援调查》于2002年3月结束。

(2) 中国农业发展银行

中国农业发展银行是随着 1994 年的农业银行的商业银行化，为继承农业银行所担负的政策性金融部分而设立的政策性银行。作为非营利目的的银行，其流动资金由中国人民银行全额提供，按政策决定融资对象。为国有粮食企业提供流动资金是其主要的业务。不实施对农户的贷款。在 2002 年一年内，农业发展银行为企业收购粮食、棉花、食用油，共发放了 1291 亿元的贷款。其中用于粮食收购的占 80%以上。

(3) 农村信用合作社

农村信用合作社目前在全国有 3 万家以上，是可能满足农户资金需求的唯一的正规金融机构。2002 年末的农村信用社的存款余额为 1 万 9875 亿元，贷款余额为 1 万 3938 亿元。农业部门所占贷款余额中的比重为 40%的 5579 亿元，这占金融机构对农业贷款余额份额的 81%，较上一年度增加 26.6%，增长较为显著。而且在对农业贷款中，对农户的贷款余额较上一年度上升 35%，为 4237 亿元。令人瞩目的是不需担保的小额信贷和农户联保贷款的显著增加。前者较上一年度增加 128.4%，为 746 亿元，后者为增加了 113.6%的 253 亿元。另外，对乡镇企业的贷款占总贷款额的 37%。

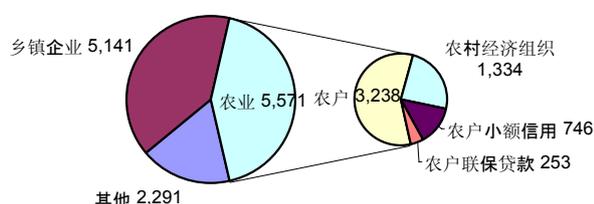
表 12-1 农村信用社的主要沿革

	沿革
1949~1957 年	作为农村地区的合作性金融机构，在全国范围内设立。1956 年末、农村信用社的数量已经达到覆盖 80%乡级地区的 10 万家以上。
1958~1978 年	演变为国家银行的基层组织。
1979~1995 年	随着农业银行的恢复，管辖权从人民银行移交到农业银行，成为其基层组织。80 年代中期起，以独立核算经营为目标进行了多次改革。
1996~2002 年	从农业银行分离，划归人民银行管辖。重新恢复为合作性质的金融机构。
2003 年~	在 8 省、市开始改革试点。此后，改革推广到全国 21 省。

来源：调查团根据阮（2000）、p. 75 的第 9 表修改编制

农村信用社的大约 80%的资金来源依赖于农户的储蓄，但其贷款中农户所占的比例约为 43%（参见图 12-2）。农村信用社对农户贷款并不积极的主要原因有：①大部分资金来源依赖于高息的个体农户存款，筹资成本高，②农户的资金需求零碎，交易成本高 [阮（2000）]。信用社对乡镇企业的贷款占较大比例就有上述因素。但是，对乡镇企业贷款，其结果往往会造成不良贷款的扩大，这也导致许多农村信用社面临经营危机。为了扩大对农户的贷款，自 1999 年起开始发放对没有担保能力或担保能力很低的农户的信用贷款（小额信贷和农户联保贷款）。

图 12-2 农村信用社的贷款余额（2002年）



来源：调查团根据《中国金融年鉴 2003》绘制

12.1.2 农村信用社改革

农村信用社的改革是中国农村金融的重大课题，如前面的表所示，以往进行过各类改革尝试。2003年国务院颁发的改革方案《关于深化农村信用社改革试点方案的通知》²是近年来涵盖范围最广、最彻底的方案，该方案的效果也被寄予厚望。根据该通知精神，重庆、陕西、江西、浙江、山东、吉林、贵州、江苏8省、市已经开始改革试点。这是因为自2000年8月开始的在江苏省进行改革试点工作取得了良好的效果，因而决定将改革试点推广到其他地区。此后，又有21个省市加入改革行列，改革从试验阶段转入正式实施阶段。

此次改革的要点如下。

- 1) **所有制改革**：①向股份制农村商业银行的转变、②向股份制农村合作银行³的转变、③通过合并向县级信用社的大型化升级发展、④维持现状、等选择中，因地制宜进行改革。
- 2) **管理体制的改革**：银行业监督管理委员会对于农村信用社的管理监督，向省政府委托相当部分的权限，使其承担一定的监管责任。
- 3) **处理不良贷款与消除资不抵债**：对于试点地区的农村信用社，实际资不抵债部分的一半由人民银行负担，剩余部分通过省政府和自身努力来填补。中央政府负担部分以发行票据方式进行，视今后自有资本增强、收益性的提高、效率化的状况来进行结算。

另外，政府为了填补保值储蓄⁴所带来的损失，决定支付补贴，还颁布了针对西部地区试点对象省、市的农村信用社免除2003年至2005年的所得税（其它试点地区所得税减半）、将试点省、市的农村信用社的事业税定为3%等优惠政策。根据报道，截止到

² 「国务院关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知」、国发〔2003〕15号

³ 「股份合作制」。股份公司和合作的折衷形式，目的是维持农户股东的经营管理功能。

⁴ 在始于1994年的高通胀期，全国实施了利率上浮的保值储蓄。对于利率上调部分，国有商业银行得到了财政的补偿，而农村信用社却没有得到补偿[阮（2000）]。

目前的2004年6月末为止,试点地区已有10家农村信用社获得了转变为农村信用银行或合作银行的批准,40家信用社获得了升级扩大为县(市)级单位的批准[许(2004)]。

12.1.3 农业、农村金融的瓶颈

农业领域一般来说,有着自然条件带来的巨大风险、投资回收周期长、收益性差这些特征,这也是妨碍商业性贷款业务扩大的主要原因。除此之外,中国的农业、农村金融存在着以下瓶颈。

(1) 农户担保能力弱

中国不承认土地私有制,所以土地不能用来作担保。而很多农民没有可以用作担保的资产。农村信用社对农户的贷款中主要是根据信用审查的结果,这使得贷款成本明显增加。

(2) 政策不完善

政策性银行的农业发展银行的贷款主要停留在提供对粮食收购、储藏企业的流动资金的范围。支持农业、农村领域发展的政策性贷款是由农业银行负责的,但其贷款主要是项目融资,几乎没有以农户及企业为对象的贷款。

(3) 资金选择内容上的限定

农村信用社对农户及农村企业的绝大部分贷款的还款期限只有1年。这种贷款只能满足流动资金上的需求(购买生产资材等),很难解决扩大经营及开拓新领域所需的资金。

阮(2000)提到:据估计,农户资金需求的6成以上依赖于民间的借贷。而且,农村的个体企业大多数是用外出务工挣的钱设立的。这也意味着正规金融机构目前并没充分满足农村地区潜在的资金需求。

12.2 农村金融制度改革的课题

12.2.1 有利于农业、农村振兴的制度融资的形式

(1) 农业中政策性融资的必要性

与农林畜牧业发展息息相关的基础设施建设必不可少。农业相关的基础设施主要是连接农村和市场的农村道路、大规模灌溉、微灌、有时还需要地区电气化。另外在农村社会环境改善方面,还须要扩充给水设施、学校、保健所设施。再有,为提高农业的生产率,应该对农业合作社的共同购置、销售等合作社项目、农户务农资金、机械化、技术改良、经营业务转换等进行扶持。这类农业基础设施、农业合作社和扶农农业金融需要政策性融资。

(2) 反思农业发展银行和农业银行的作用分担的必要性

农业银行在1979年作为农业金融的载体而设立,继承了人民银行的农村金融业务。而且又进一步将设在各地的农村信用合作社组织起来,纳入自己旗下,使其成为农村的基层组织。在1994年作为农业领域的政策性银行设立了农业发展银行,负责办理主要农畜产品的国家储备和专项收购贷款、扶贫贷款、农业综合开发、农林畜渔业相关的小型基础设施建设以及技术改造等工作。农业银行集中精力专心于商业银行业务。但

是在 1998 年由于农业发展银行的融资管理混乱，政策性融资业务又再次从农业发展银行移交给了农业银行，农业发展银行的主要任务成了只负责主要农畜产品的国家储备和收购资金的贷款。

但是在这样的情况下，农业发展银行很难说发挥了农业领域的政策性融资机构的职责。另一方面，现在是农业银行负责政策性金融的业务。但是作为商业银行的农业银行，已经将重视收益、将资金重点分配到东部的发展地区和交通、能源等发展行业作为经营方针，已经不适合实施政策性融资。为此，在 2000 年停办了农业综合开发以及农业相关的小型基础设施的业务。而且，关于扶贫贷款而言，在关闭基层网点的过程中，失去了同个体农户的接点，所以从最初的对贫困农户的贷款切换到了实施对贫困地区项目的贷款上。因此，目前关于农业领域的政策性融资，是一个无法确定一个明确的责任主体的情况。应该重新反思农业发展银行和农业银行的作用分担情况，期待改革以实现一个可以同农村信用合作社协作的体制。

12.2.2 农村信用社改革和农村金融的多元化

(1) 农村信用社的改革

在中国，由所有制改革、管理体制改革、不良贷款的处理为核心的 3 项改革正在农村信用社中进行。农村信用社改革所背负的问题可以列举如下。第一就是所有制改革的结果能否联系到反映农户资金需求的贷款决策。换言之，就是遏制农户的存款流向农业外部、以及能够将供给农户经营所需资金的功能加强到何种程度的问题。第二就是扩大交易成本较高的农户贷款能否与健全的经营共存这一点。特别是在那些人口密度低、准入困难的地区中该问题较为严重。在改革中为了缓和这个问题，可以提供财政支持，但是财政支持到什么地步，持续多长时间却仍不明了。而且对于农村信用社今后如何扩大那些不利用正规金融的大多数农户的贷款也是一个很大的课题。例如，在 1999 年开始的信用贷款（小额信贷，农户联保贷款）期待能成为扩大针对收入水平低、无担保能力的农户的贷款而推出的，但是由于这类融资额度的上限低，无法满足转离农业和设备投资等农户的资金需求。农村信用社的健全性经营和消除这些瓶颈问题的双赢必将是一个长期的课题。

同时，农村信用社今后应该通过开拓新客户、开发新产品、提高服务质量，积极加强改善业务。改善业务不仅仅关系到农村信用社的健全经营，而且提供优良的金融服务会对身为顾客的农户、农村企业的发展做出贡献。为此，应该通过发挥各自信用社的自主性、以回应地区要求的形式来进行改革。

(2) 农业、农村金融的多元化

目前，对正规金融机构的贷款实际上是由农村信用社独家办理，为了未来农业、农村金融的健全发展，应该通过引进竞争激发市场活力和提供更丰富多彩的服务。为此，借助“合作社型”金融机构的设立和强化、以及将目前的非正规形式的贷款正规化的政策措施，将促进多元的农村金融市场的发展作为农村金融创新的课题来进行关注。

参考文献

<日语>

阮蔚（Ruan Wei）（2000）「中国農家の資金需要と農村金融の体制—農業生産資金とフォーマル金融機関の問題を中心に」（中国农户的资金需求和农村金融的体制—以农业生产资金和正规金融机构的问题为主）『農林金融 2000・11』、農林中金総合研究所

国际协力机构 JICA 中国中小企业金融制度调查团《中华人民共和国中小企业金融制度调查 最终报告书概要》2004年12月

野村総合研究所（2002） JICA調査「中華人民共和国住宅金融制度改革支援調査最終報告書（概要）」（中华人民共和国住宅金融制度改革支援調査最終報告書（概要））2002年3月

<Web>

栗林直行（2004）「中国農業金融改革が動き始めた」（中国农业金融改革的启动）『金融市場』2004年1月号、農林中金総合研究所、<<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/f0401sea.pdf>>（2004/8/9 访问）

第13章 产业金融制度

13.1 中国的产业金融的现状和课题

13.1.1 企业金融

(1) 中国的企业金融的构成

企业金融可以大致分成直接融资和间接融资。根据 2002 年的资金流量表显示，非金融部门企业的资金来源构成情况如表 13-1。由银行融资贷款实施的间接融资占到了大约 7 成左右。另一方面，发行股票和企业债券等直接融资的比例很小。

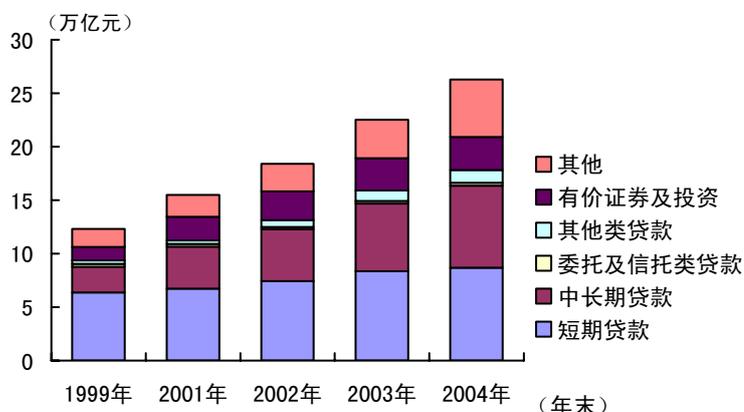
观察金融机构贷款余额的变化会发现，短期贷款的比例虽然处于低位，但中长期贷款的比例却在增加。此外，有价证券的投资比例也处于较高水平，显示出贷款以外手段的资金运用有增加的趋势。在金融机构实施的融资当中，反映资产规模的 4 大国有商业银行的比例较大，约占到了整体的 6 成。

表13 - 1 非金融企业的资金来源的分类统计

细目	2001年		2002年	
	金额(亿元)	比重(%)	金额(亿元)	比重(%)
资金来源合计	13,802.03	100.0	20,646.8	100.0
贷款	9,413.60	68.2	14,486.0	70.2
短期贷款	4,390.51	31.8	8,620.6	41.8
中期贷款	4,570.79	33.1	5,005.9	24.2
外汇贷款	409.70	3.0	823.9	4.0
其他贷款	42.60	0.3	35.6	0.2
证券	1,398.94	10.1	1,286.7	6.2
企业债券	147.00	1.1	325.0	1.6
股票	1,251.94	9.1	961.7	4.7
直接投资	3,661.76	26.5	4,081.2	19.8
其他对外债权债务	-222.12	-1.6	243.1	1.2
国际收支净误差与遗漏	-450.16	-3.3	549.8	2.7

来源：调查团根据《金融年鉴》（中国金融年鉴编辑部）编制

图 13 - 1 金融机构的资金运用的分类统计



来源：调查团根据《中国统计年鉴》（国家统计局编）绘制

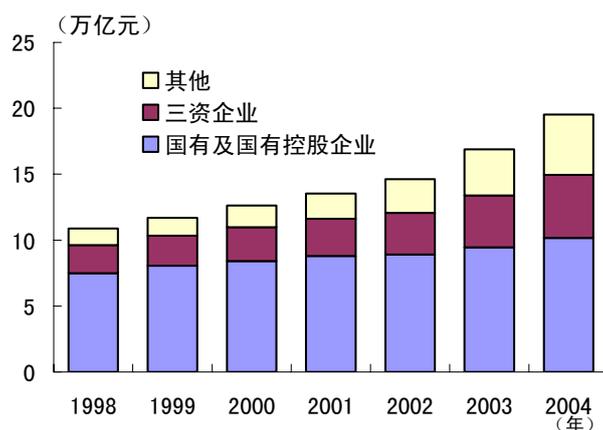
(2) 各类所有制企业的动向

现在，中国由于国有企业改革的进展和非国有企业的急速增长使企业面临的环境正在发生变化。在中国经济中国有企业的比例依然延续着下降的趋势。而与此相随的是，非国有企业的资金需求比例相对加大。观察制造业部门的资产规模会发现国有、国有控股企业的资产规模只是停留在微增的程度上，而资产增加的大部分都是集体企业、股份制企业、三资（外资）企业所占的增加部分。

观察各类所有制的全社会固定资产投资额（2002年）我们会发现，国有企业虽然依然是最大的投资者，但股份制企业、集体企业、个体企业也发挥了重要的作用。

国有企业一直以来是以财政资金和国有商业银行的贷款作为主要的资金来源。但是非国有企业想要访问这部分资金来源却受到限制，只能依靠自有资金或其他资金来源。我们观察金融机构的短期贷款也会发现，其中多数都投向了国有企业。面向私营企业、个体企业的融资虽然有所增加，但也只不过占整体的1.7%（2003年）。观察全社会固定资产投资额中各类所有制的资金来源也会发现，个体企业对融资贷款的依存度为1成，主要依靠自身筹措资金。

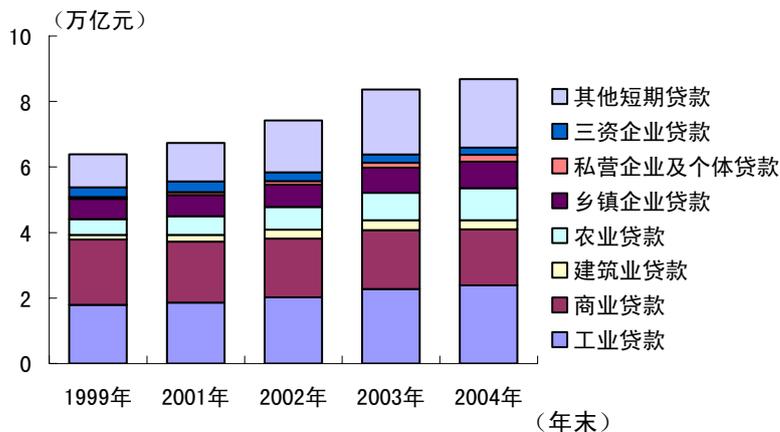
图 13 - 2 制造业部门各企业形态的资产总额



来源：调查团根据《中国统计年鉴》(国家统计局编)绘制

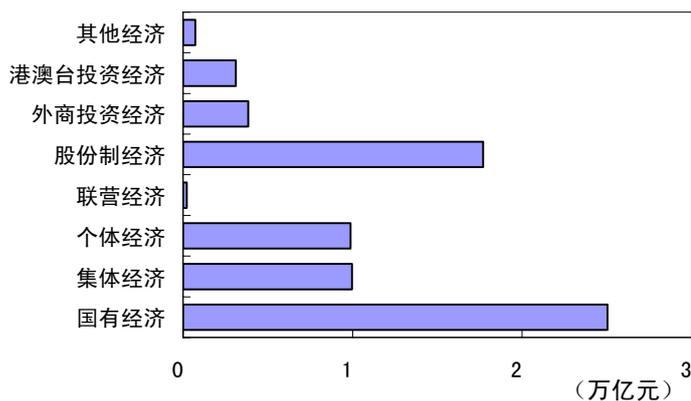
注：为国有企业以及规模以上企业的合计值

图13 - 3 金融机构的短期贷款的分类统计



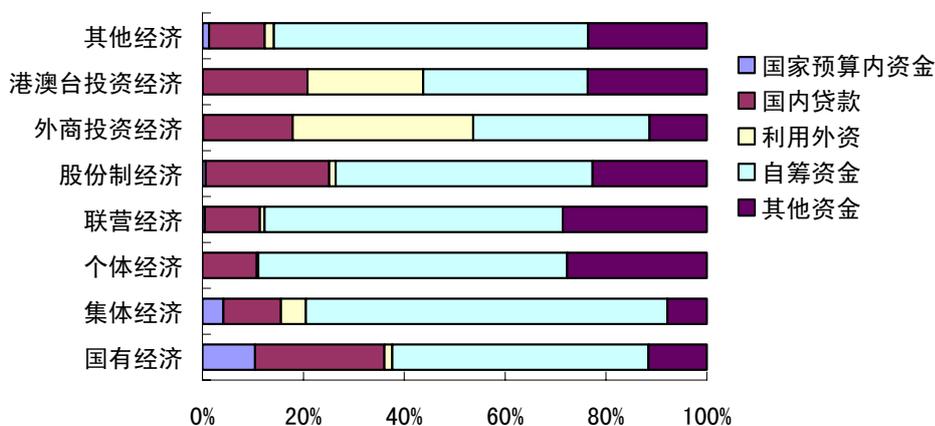
来源: 调查团根据《中国统计年鉴》(国家统计局编) 绘制

图13 - 4 各类所有制的全社会固定资产投资(2004年)



来源: 调查团根据《中国统计年鉴》(国家统计局编) 绘制

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)



来源: 调查团根据《中国统计年鉴》(国家统计局编) 绘制

以下，将分间接融资和直接融资来论述企业金融的课题。

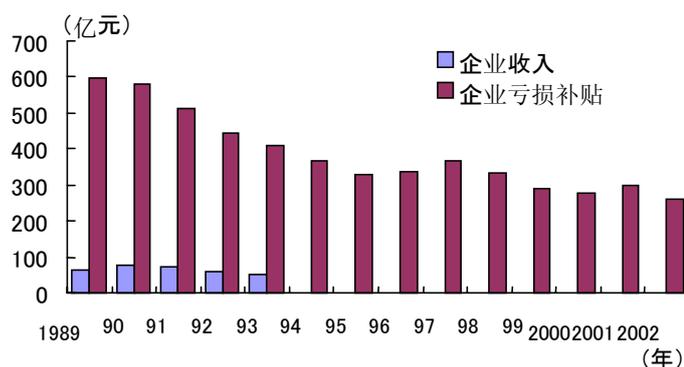
13.1.2 间接融资的现状和课题

在向改革开放以前，中国人民银行作为唯一的银行发挥金融功能。中国人民银行的定位也是政府的“金库保管员”。中国人民银行也以政府的财政资金作为原始资金向国有企业实施贷款。因此，国有企业也可以筹措到政府认为必要的资金。在改革开放后到1984年为止，中国人民银行的贷款业务移交到了4家国有商业银行（当时称为国有专业银行）。

在国有商业银行取而代之成为针对国有企业的融资贷款机构之后，银行还不能自主决定对国有企业的贷款。事实上处于一种政府决定贷款，银行向国有企业提供所需资金的实际情况之下。面向国有企业的贷款一直存在着作为借方的国有企业无规划的筹资和盈利意识淡漠的道德风险以及银行的债务管理和监督能力不足等结构性的问题。国有企业在限制放宽和撤销保护等市场经济化进展过程中，渐显疲态失去了竞争力，其经营恶化显著，导致对国有企业融资的不良贷款的膨胀。

改革开发以后，相对于经济规模而言，财政规模在相对缩小。财政对国有企业的支援余力下降，而且国有企业已经处于不能在必要的时候借到必要的资金的境况之下。政府也对国有企业按照“优胜劣汰”、“集中和选择”的基本方针进行国有企业改革。通过在重点产业上实施国有企业的集约化，在钢铁、石化、汽车、造船、运输、航空等领域推进国有企业的合并、重组。另一方面关闭了大量没有前途的中小国有企业。国有企业也迫于必要在通过业务重组和经营整合来提高竞争力的同时，在企业财务上通过改善财务体质和信息披露来提高在市场上的资金筹措能力。在1998年~2003年间，国有、国有控股企业从23.8万家减少到15万家，但资产总额从14.9万亿元增加到了19.7万亿元，纯资产也从5.2万亿元增加到8.4万亿元。通过关闭不盈利的国有企业，盈利也从214亿元大幅增加到4,951亿元，整体得到很大的改善。

图13-6 国家财政中从国有企业得到的收入和亏损填补



来源：调查团根据《中国统计年鉴》（国家统计局编）绘制

(1) 企业集团内的金融

大企业集团成立金融公司，来进行集团内的资金筹措、运用。根据银监会的信息，企业集团的财务公司有74家，资产总额达到约4,500亿元。

关于成立财务公司的法律制度建设方面，中国人民银行于2000年6月发布了《企业集团财务公司管理办法》，银监会于2004年修改为《企业集团财务公司管理办法》。企业集团财务公司的定义是“以加强企业集团资金集中管理和提高企业集团资金使用效率为目的，为企业集团成员单位提供财务管理服务的非银行金融机构”。在新管理办法中降低了设立标准，使开设更为方便。按以前的管理办法，只有制造业、能源、交通部门的大型企业可以开设财务公司，而包含外资在内的其他企业都很难设立。

财务公司的优势是通过利用新的金融手段实施动态的有效的集团整体的资金筹措和运用。

另一方面，在企业集团之间的金融当中，会出现母公司从上市的子公司那里借款的问题。因为在让国有企业上市时，经常采用仅将优良资产分离出来上市的方法。出现了通过上市筹集的资金被母公司或关联企业吸收的问题事例。关于这类母公司从上市公司那里借款的问题，中国证券监督管理委员会（证监会）和国有资产监督管理委员会（国资委）正在探讨通过卖出母公司所持的股票来抵消负债的方法（以股抵债）。2004年9月在深圳证券交易所上市的湖南电广传媒股份有限公司，通过湖南广播电子产业中心所持有的湖南电广传媒的股份抵消了湖南电广传媒的债务、利息。

(2) 债转股

由于大量对国有企业的融资变成不良贷款导致国有商业银行的不良贷款率上升到了很严重的水平，所以1999年，财政部通过资产管理公司实施不良贷款的重建对策。对于4大国有商业银行，通过政府的全额出资，各自设立了管理其不良贷款的资产管理公司。通过将债务的股份化（债转股），在减轻企业负债的同时，也处理了国有商业银行的不良贷款¹。

各自以100亿元的资本金成立了4家资产管理公司。资产管理公司从4大国有银行收购了相当于贷款余额2成的1.4万亿元的债权。收购资金是通过发行债券获得的8,500亿元和来自中国人民银行的5,500亿元贷款来充当。资产管理公司的设立的背景中存在加入WTO后所预期的激烈竞争导致有必要改善国有商业银行的经营体制的问题，为此，因为资本充足率过低、不良贷款处理能力有限，所以需要彻底的解决不良贷款的支援对策。另外，对于国有企业而言，要实现企业经营的透明性和提高管理能力，对那些有前途的企业而言，要为提高竞争力来改善经营体制，而且还应该通过外部参与经营来实现上述目的。

债转股主要是经过下列过程来实施的。

- i) 经济贸易委员会向资产管理委员会推荐符合一定条件的企业。审查项目中包括产品的销售能力、技术含量、经营管理水平、财务的透明性、经营者的能力、现代经营管理制度的引进、人员精减的实施情况等。
- ii) 资产管理公司对上述的推荐企业实施审查。制定债转股的计划和同对象企业之间达成协议。

¹ 「債務の株式化からみる中国の国有企業改革」（从债转股看中国的国有企业改革）孟芳《アジア・マンスリー2000年10月》（ASIA MONTHLY 2000年10月）さくら総合研究所 副主任研究員

iii) 经过经济贸易委员会、财政部、人民银行的合同审查，并获得国务院的承认。

将对象企业作为股份公司登记注册后，资产管理公司取得股份。

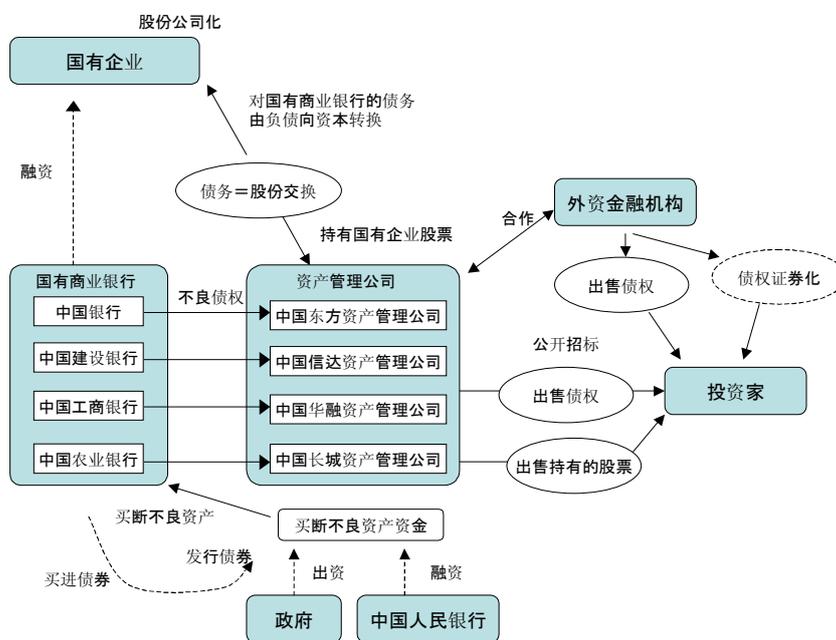
资产管理公司通过拍卖不良贷款、向与外资金金融机构合资的资产管理公司卖出不良资产等方式实现现金的债权回收。关于资产证券化而言，也正在讨论通过与外国金融机构的协作的方法来实现，但还没有具体化。

在 2004 年信达资产管理公司又进一步从准备股票上市的中国银行、中国建设银行 2 家银行接手了 2,787 亿元的不良贷款以及中国交通银行的 641 亿元不良贷款。

根据中国银行业监督管理委员会的公布数据，4 家金融资产管理公司，在 2004 年 11 月末累计处理了 6,053 亿元的不良贷款。其中通过现金方式回收 1,216 亿元，非现金资产方式回收为 382 亿元。

关于债转股而言，障碍颇多。第一是对象企业的财务报表的可信性较低，难以客观地评估资产。再有在债务处理过程中散见不透明的违法行为。中国银行业监督管理委员会指出在债务处理阶段存在隐藏过去违法行为的行为、拍卖中的违法行为以及对象企业和相关地方政府的行政渎职行为等问题。并在对象企业的经营者之间、存在对债转股之后成为股东的资产管理公司参与经营有所抵制、而且在经营者中也较易发生延迟偿还债务的道德风险等问题。第三就是虽然在大企业的债务处理上取得了进展，但其他残留的债务均为小额而且散落全国，处理起来较为麻烦。

图13 - 7 债转股的框架



来源：调查团根据新闻报道绘制

(3) 资产证券化

现在，国家开发银行、商业银行、资产管理公司等正着手准备实现资产证券化。从 1998 年开始，在几家金融机构中开始讨论住房贷款的证券化。金融机构所拥有的住房贷款截止到 2002 年 6 月已经达到 6,630 亿元。商业银行是以短期存款的资金来源为主，同 10 年期以上的住房贷款在期限上不匹配。而且还要将资本充足率提高到国家标准。在这样的背景下，对于住房贷款的资产证券化的关注较多。另外，中国信达资产管理公司于 2004 年 10 月通过和中国国际金融有限公司达成关于中国国内的不良资产证券化的协议，并开始了准备工作²。

资产证券化不仅仅是对银行资产的重组和分散风险，还关系到资本市场的金融产品的多样性。为实现资产证券化，对 SPV（特殊目的公司）的法律地位、风险管理、保障投资者权利、需要法制方面的完善等等。以公司法和企业破产法位代表的现有法律制度已成为资产证券化体制形成的阻碍。现在，中国人民银行、证监会、银监会、保监会、发展改革委员会、国资委、外管局、商务部、社会科学院等 9 个机关共同准备《资产证券化管理办法》的草案。

(4) 扩大对私营企业贷款的必要性

在 97 年的共产党第 15 次全国代表大会上，社会主义经济中的私营企业的位置从“补充”上升为了“重要的组成部分”。这其中的背景是中国今后的经济发展中私营企业的重要性日益显现。并且由于国有企业改革，进行了为改善经营体制而实施的下岗，那些亏损企业被关闭。能弥补国有企业的雇用吸收能力下降的只有民营经济。在此前的社会主义经济下，私营企业没有正当的地位，受到了不公平的待遇。时常有私营企业伪装成乡镇企业的“戴红帽子”的现象。现在，由于浙江省和江苏省等沿海地区的私营企业的活跃，政府对私营企业的应对态度也发生转变，表现出积极支持私营企业的姿态。

但是，针对私营企业的银行融资体制和实际成绩却非常有限。私营企业和个体企业占金融机构的短期金融的比例仅仅为 1.7%。金融市场的资金筹措方面的制约对私营企业俨然成为一个严重的问题。而占据私营企业大半的中小企业对非正规金融机构的借贷的依赖程度依然很高。据北京中央财经大学的调查，2003 年的非正规金融机构的规模相当于正规的银行贷款规模的 3 成左右。显示了难以从正规银行获得贷款的中小企业和个体事业主不得不去利用这类非正规金融的高利借贷。

2003 年 1 月《中小企业促进法》开始施行，中小企业的法律地位和中央政府对中小企业的支援政策得到了法制上的保证。发展与改革委员会、中国人民银行、地方政府等也开始加大了对中小企业的信用信息的完善、信用担保制度的建设、创业支持基金的设立等针对中小企业金融的支持力度。

² 中国信达资产管理公司、在 2003 年经历了同德意志银行的合作在国际市场上将 25.5 亿元的不良贷款实施的证券化。

但是在私营企业中经营体质现代化步伐落后的企业很多、企业担保能力不足、小规模贷款所花交易成本较高、不能反映风险的利率体系、专门面对中小企业的专业金融机构的不足等等问题都说明在私营企业利用银行贷款的问题上还有很多待改善的问题。

(5) 银行的慎贷

根据商业银行法（1995年实施）的第39条，商业银行的贷款必须要满足以下的资产负债比率。

- i) 资本充足率：8%以上
- ii) 存贷率：75%以下
- iii) 流动比率：25%以上
- iv) 大额贷款限制：对同一借款人的贷款额要在资本金的10%以下

在上述条件的基础上，商业银行的贷款还从提高资金效率、提高收益性等必要性出发显示出对借款人严格甄选的倾向。商业银行也表现出通过关闭亏损的地方支行将经营资源切换到收益性较高的地区和领域。就其自身而言，这是由于加入WTO之后预测到竞争会加剧的商业银行为提高竞争能力而采取的不可避免的战略。同时，国有商业银行在忙于处理不良贷款当中，显示出的回避不良贷款的扩大、审查能力的不足以及回避审查责任等也是甄选发放贷款的一个重要原因。

因此，商业银行的贷款显示出向特定的高增长产业领域和政府主导的产业项目上倾斜的趋势³。但是，在这之外的领域中，包括前面提到的私营企业有很多企业陷入流动性不足的问题之中。为了改善陷入流动性不足的企业利用商业银行贷款的问题，必须实施解决所谓的“慎贷”问题的对策。

13.1.3 直接融资的现状和课题

(1) 股票市场

中国的证券交易所成立已经历时10年以上，通过国内市场以及海外市场的股票发行筹措的资金也在扩大。现在中国股票市场的总市值在亚洲的规模仅次于日本。但是直接融资所占企业的资金来源比例依然有限，要求借助资本市场扩大资金筹措规模来有效分配资金。最近，从①通过国有企业的上市来推进民营化、②转换依赖商业银行贷款的间接融资结构等目的出发，进行股票市场的建设倍受瞩目。

截止到2002年末，上海证券交易所的A股（人民币结算）中有705家企业，B股（美元结算）中有54家上市企业。在深圳证券交易所中A股（人民币结算）中有494家，B股（港币结算）中有57家上市企业。另外中国企业作为H股（港币结算）在香港特区证券交易所上市的香港特区上市企业有74家，作为红筹股（港币结算）的中国大陆资本的香港特区上市企业有72家。石油开发、通信、钢铁等大型企业也在纽约市场和伦敦市场上市。2004年6月25日在深圳证券交易所的中小企业板有8只股票开始交易。

³ 在商业银行法的第41条中规定“经国务院批准的特定贷款项目，国有独资商业银行应当发放贷款。因贷款造成的损失，由国务院采取相应补救措施。”

在股票上市中，政府的方针反映的较为明显。在 97 年之前中央政府按地区、按行业制定了发行额度的上市标准（总量控制、分解额度）。到 97 年以后虽然改为总额度的股票发行标准（总量控制、限报家数）。但依然是政府控制上市股票的数量⁴。证券监督委员会分配每年的上市企业的额度。

上市企业主要是石油化工、能源、资源开发、基础设施建设等作为支柱产业的大规模企业。而且位于国有资产管理监督委员会管理下的企业居多。因此，存在着非国有企业和重点产业以外的国有企业想上市也上不去的情况。虽然在 1999 年 B 股的发行范围扩大到了非国有企业，但上市的制约依然很多。

中国的股票分类中有非流通股和流通股。非流通股是国家、法人、企业职工所持有的股票。流通股占整体的 4 成左右，非流通股数量过半。在 2002 年末时的上市企业总股票数是 5,875 亿股，总市值是 3.8 万亿元。其中的流通股为 2,040 亿股，价值 1.2 万亿元。虽然股票上市，但是企业的实际经营权仍然掌控在政府手中。这当中存在经营责任不明、无法进行正常的企业治理和损害普通股东利益的可能性。1999 年政府发表了将国有股持有率从 61% 减持到 51% 的方针。

(2) 企业债券市场

发行企业债券（公司债）在 1993 年 8 月 2 日制定的《企业债券管理条例》和 1994 年 7 月 1 日实施的《公司法》中进行了规定。符合发行债券条件的企业为①股份有限公司、②100% 国家所有的国有企业（国有独资公司）、③两个以上的国有企业或者其他两个以上的国有投资主体投资设立的有限责任公司（公司法 159 条）。发行债券的目的限定在筹集生产经营资金，禁止用于企业弥补亏损和非生产性支出。

企业债券管理条例（1993 年 8 月 2 日国务院第 121 号令发布）的第 12 条中记录了企业债券发行条件等项目，其具体的内容由公司法 161 条作了如下规定。

- i) 纯资产规模：股份有限公司的净资产额不低于人民币三千万元，有限责任公司的净资产额不低于人民币六千万元
- ii) 债务规模：累计债券总额不超过公司净资产额的百分之四十
- iii) 利益规模：最近三年平均可分配利润足以支付公司债券一年的利息
- iv) 资金用途：筹集的资金投向符合国家产业政策
- v) 发行利率：债券的利率不得超过国务院限定的利率水平
- vi) 国务院规定的其他条件

关于上市公司，可以经股东大会决议发行可转换为股票的公司债券，并在公司债券募集办法中规定具体的转换办法（公司法第 172 条）。

国家发展计划委员会对发行企业债券严格管理。因为每年的发行的认定额就在 200~300 亿元左右，所以企业债券的规模停滞不前。2001 年末的企业债券余额为 1,009 亿元。2002 年发行了 325 亿元的企业债。企业债的发行余额同国债的 19,336 亿元和政策性金融债券 10,054 亿元相比少得多。

⁴ 「中国の株式市場」（中国的股票市场）三和综合研究所、2001 年 8 月 22 日。

主要的发行债券企业集中在信息通信、能源、基础设施建等领域的大规模国有企业和大规模的国家项目。实施三峡大坝建设项目的中国长江三峡工程开发总公司通过发行企业债券进行资金筹措。

在中国的企业债券市场存在不能机动地发行企业债券的问题。有人指出这其中的理由是申请手续复杂、不能设定反映发行企业的信用风险的发行条件、保证发行和流通市场的市场机制的制度不完善、信息披露/信用调查/评级等信用制度不充分、投资者没有培育起来以及市场流通量小等问题⁵。在将来应该将企业债券市场作为补充银行贷款的重要资金筹措手段来培育。为了达成这个目的所需解决的课题也很多。

(3) 国有企业的股份化和非流通股转让

1) 国有企业改革的经过

随着国有企业改革的进展带来的企业所有制形态的多样化，企业的财务平衡和资金筹措手段也面临着变化。随着国有企业改革的深化，从股票市场筹措的产业再生资金以及通过股票市场的企业吸收、合并等国有资产流动化成为有效的手段，同时也提高了培育股票市场的重要性。

在 1970 年代开始着手实施的国有企业改革，首先是通过所有权同经营权分离的形式进行的。1979 年的扩大经营管理自主权、80 年代前期的引进经营责任制、中国政府逐步实施了一系列的提高国有企业自主性的措施。在 92 年完全实现了经营权和所有权的分离。

93 年以后，国有企业的股份制改革成为了国有企业改革的主要形态。94 年《公司法》施行，股份有限公司、有限公司成为制度。而且通过规定转业、合并、出售、解散、破产等作为企业的重建方式，确立了国有企业民营化的形态。通过股份制，政府所有和企业经营的分离的现代企业制度开始确立。我们期待股票上市不仅仅为国有企业的多元化的资金筹措做出了贡献，而且也有助于强化国有企业经营治理。

而且，在 95 年，“抓大放小”成为国有企业改革的方针。这个方针是针对在总数达几十万家的国有企业中的大约 1,000 左右的骨干国有企业，通过实施特别的资金援助和主银行⁶制，在保持国有制的同时谋求改善经营、提高竞争力，针对其他的国有企业通过改组（改组成股份合作制）、合并、租赁、出售等方式进行民营化。

在 97 年的第 15 届共产党全国代表大会上提出了“国有经济的战略性改组”的方针，对大企业也实施民营化。作为“资本结构优化”的措施，通过国有企业增资改善财务平衡和通过技术改良来加强竞争力，分离学校、医院等社会性职能、企业富余人员的减员、国有企业间的合并等措施尝试国有企业的改组。

1999 年 9 月，中国共产党第 15 届中央委员会第 4 次全体会议（4 中全会）中确定了《关于国有企业改革和发展若干重要问题的决定》。在其中提出了“战略上调整国有经济布

⁵ 刘家敏(2004)「中国の債券市場—現状と抱える問題点」(中国的债券市场——现状和所背负的问题)、
『みずほりポート 2004 年 3 月 25 日』、瑞穗综合研究所。

⁶ 译者注：main bank

局和改组国有企业，确立现代企业制度”的方针。其意图是：以公有制为主体的同时，推进国有资产流动和下岗分流，通过明确所有关系和权限以及责任来促进独立自主经营，使得各种经济所有制经济共同发展。作为有必要由国有经济持有控股权加以控制的领域，列举了安全保障相关行业、自然垄断行业、公共服务行业的 3 个行业和支柱产业以及高科技产业的核心企业。关于其他的行业、企业，决定促进大中型企业的上市，非流通股转让和通过与外资的合资、换股来促进所有制的转换。而且要促进个体企业、私营企业等非公有制经济的发展。作为推进国有企业战略性改组，按企业类别提出了下列方针。

- i) 促进用优良企业上市，对已上市的企业提高流通股的比重。批准非上市的企业可凭借土地使用权有偿转让来增资减债。批准部分企业发行债券（包括境外发债）。
- ii) 对于有发展前景的高负债企业，可以通过债转股进行重组。
- iii) 对于没有发展前途的长期亏损企业、污染/资源浪费型小企业进行关停破产。
- iv) 中小企业：通过「抓大放小」释放活力，充实中小企业扶持政策。对于可以独立核算的部门积极实施公司分治。

在这个背景下，从 99 年开始开始国有股的减持。在股票市场上的转让，有同买家个别交涉的“协议转让”、由管理层收购（MBO）的方法。但由于受到股价下跌的影响，市场上的国有股减持被停了下来。

2) 国有资产管理监督委员会实施的国有企业改组

2003 年 3 月的第 10 届全国人民代表大会上通过了国务院的改革方案。据此，为促进国有资产的管理和运营，决定设立了“国务院国有资产监督管理委员会”。国资委的作用在于为提高国有企业的资产价值而实施国有资产的监管。

2003 年 5 月国务院发布命令施行了《企业国有资产监督管理暂行条例》。其中规定地方政府拥有地方的国有企业的管理、监督权限，并在省级也设置国资委。国资委通过总辖不包含中央直属的金融相关企业的企业，将 196 家企业和资产划归到管理范围之内。其资产总额（2002 年末）达到了 6.9 万亿元。其后，通过合并和重组，所管理的企业和资产数在 2004 年末减少到了 181 家。

国资委积极将社会资本引入到大型国有企业中，推进向股份制公司的改制。出于通过取得股权积极地引进国内外企业的高技术和管理制度来推进国有企业的重建、改组的考虑，国有企业正在向国有企业、民间企业、外资企业转让。而且，通过整合同一领域的国有企业来实现加强竞争力和改善产业结构的目的。对于那些具备足够条件的国有企业的方针是促使其上市。

关于国有企业出售所带来的国有资产、财产权的转让，国资委在 2004 年 2 月，施行了《企业国有产权转让管理暂行条例》。国有财产权的转让原则上要在产权交易所公开通过拍卖或招标的形式举行。为了配合该项措施的实施，作为国有资产和财产权的交易场所，许可在北京市、天津市、上海市的产权交易所进行交易，并决定在这些交易所中开始国有资产转让的试点。在国有企业资产向外部进行转让时，要求必须在产权交易所公开关于资产转让的信息、募集受让方。在 2004 年，国有资产和财产权转让的

公开交易进一步深入，2,903家大型国有企业和国家为第一大股东的1,464家大企业进行的股东构成转换。

随着国有企业的出售，产生了对国有资产会以低于市场价格出售等不法交易的担心。基于上述情况，根据国资委呈报的《关于规范国有企业改制工作的意见》，于2003年12月禁止了大规模国有企业的经营人员的“管理层收购”（MBO）。对于中小国有企业，也在按限制MBO的方向进行讨论。

另外，国资委为了促进隶属国资委的中央国有企业和各地的大型国有企业之间的相互持股，推行在建立健全董事会完善经营体制的同时，实现整体上市等对策。

13.1.4 项目融资

(1) 中国的项目融资结构

在基础设施建设项目中的资金筹措方法中有①中央政府投资（中央财政预算内基本建设投资、特别建设国债资金、水利/公路/铁路/电力建设基金等）、②国内贷款、③海外贷款（外国政府贷款、国际金融机构贷款）等方法。在中国，各种各样的金融机构和投资者提供针对基础建设和骨干产业建设的项目融资⁷。其中作为政策性金融机构的国家开发银行在项目融资领域发挥重要的作用。最近，还利用了BOT、资产证券化等金融计划。

在1997年4月公布了《境外进行项目融资管理暂行办法》。其中定义了项目融资的无追索权，在关于项目融资的法制方面进行了完善。

(2) 国家开发银行

国家开发银行是以面向基础设施建设、振兴重点产业提供中长期资金为目的设立的政策性银行。国家开发银行于1994年3月由财政部出资500亿元资本金设立。在设立时将此前由国有商业银行负责的面向基础设施、产业振兴的中长期金融功能移交给国家开发银行管理。起初，国开行向中国建设银行和中国工商银行等国有商业银行委托贷款业务，在1998年同中国投资银行合并之后开始通过自己的分支机构实融资贷款业务。在全国的30个省、直辖市、自治区设有32个分行，另外还在香港特区设有代表办事处。

国家开发银行根据中国政府的产业政策和地区发展政策，对政府批准的基础设施建设、基础产业、支柱产业等大中规模的基本建设和技术改造实施融资贷款⁸。在2003年末时的贷款余额为11,399亿元，其中95.7%的10,904亿元投向基础设施建设以及基础产业。按领域来看，分别是能源30%、道路运输21%、水利/环境/公共设施管理16%、铁路运输10%、城市公共交通6%、电气通信/其他的信息服务业4%、石油/石油化工4%、其他9%。

⁷ 一般而言，项目融资是指“将项目产生的现金流作为还款的资金来源，对项目进行所需资金的融资贷款”。这里的探讨将包含项目实施主体实施担保的项目融资。

⁸ 国务院国发[1994]22号文件中有“其主要任务是集中资金支持基础设施、基础产业和支柱产业大中型基本建设、技术改造项目及其配套工程（“两基一支”）建设，并对所投项目在资金总量和资金结构配置上负有宏观调控职责。”的记述。

资金来源主要有财政部提供资本金以及重点建设基金、“拨改贷”以及从基本建设基金中回收的本金和利息（此前是中国建设银行代理的财政业务。属于财政资金预算的有偿使用部分）、国家开发银行发行的政府担保债券和金融债券（发行额度由发展与改革委员会和中国人民银行决定）、中国建设银行汇集的部分存款、邮政储蓄的10%的准备金（购买国家开发银行的金融债券）、国外资金（外国政府、国际金融机构的转贷项目、包含在国外发行的债券）等⁹。实际上所需的资金基本上都是通过发行债券来筹措的。国家开发银行努力发掘邮政储汇局、社会保险基金、保险公司等潜在的资金源。并于2003年同邮政储汇局之间缔结了关于转存款业务的合同，可以利用20亿元的邮政储蓄资金。

国家开发银行的中长期融资贷款约占有国有银行中长期融资贷款的三分之一左右，特别是在产业金融领域发挥着主导作用。而且国家开发银行相对于财政资金为主体的基础设施建设而言还发挥着丰富其融资形式的作用。

另一方面，国家开发银行的融资贷款以及经营上还背负几个结构上的问题。汪文祥对国家开发银行指出了以下几个问题¹⁰。

- i) 随着市场经济化，国有开发银行转向商业化方向，会和商业银行的业务发生重复，应该对基础设施建设中国家开发银行的地位进行再次探讨。
- ii) 政策性银行的融资规模满足不了激增的基础设施建设的需求。
- iii) 在1998年以后，由于利息补贴从财政直接下拨到项目，国家开发银行的低息融资贷款没有用武之地。因此，除了还款期限长以外，国家开发银行的贷款的优惠条件乏善可陈。
- iv) 现行的融资方式和资金筹措在实行政策性金融时成为障碍。首先是资金成本较高。由于是面向金融机构发行的金融债券，利率要高于金融机构的资金成本（存款利率、中央银行贷款利率）。其次是除了资本金以外，没有财政资金的投入。第3是融资贷款期限和金融债券的偿还期限之间存在差距。
- v) 同国外各国政府对政策性银行的支持（出资、财政融资贷款、贴息、减免税、弥补亏损、贷款的政府担保）相比，政府对国家开发银行的支持力度不够。
- vi) 国家开发银行经营的市场环境和法制环境不健全。首先是国有企业和地方政府的信用状况恶化。其次是合并6家专业投资公司组建国家开发银行和接管国有商业银行的政策性金融的同时继承了不良贷款，所以同国外各国的政策性银行相比，不良贷款率较高。而且还有由于地方支行较少向商业银行委托多项业务等历史性的问题。第3是还没有制定关于政策性银行的专门法律等法制方面建设落后的问题。

(3) BOT

为了配合中国经济的增长和步伐，基础设施建设的需求也激增。出现了基础设施建设的落后拉经济增长后腿的情况。而仅靠财政支出来筹集基础设施建设的资金又非常困

⁹ 《金融法概论》徐新林主编、2002年9月、复旦大学出版社

¹⁰ 《西部开发重大基础设施投融资方式研究》汪文祥主编、2002年11月、中国计划出版社

难。所以，中国推进利用民间企业实施基础设施项目的资金筹措、建设、操作运营的 BOT、TOT 等事业方式。

中国最初的 BOT（建设-运营-转让）案例是 84 年的广东省的沙角 B 发电站建设。其后又相继规划了几个 BOT 项目。如深珠高速公路、上海延安东路隧道、海南东线高速公路等。但是由于 BOT 方式要求明确项目经营权，保护投资家的权利，而关于 BOT 方式的法律制度建设还不完善

考虑在投资时间长、资金需求大的基础设施建设上利用外资的政府开始了引进 BOT 的工作。1995 年 1 月，对外贸易经济合作部发布了《关于以 BOT 方式吸收外商投资有关问题的通知》，并于同年 8 月由国家计划委员会、电力部、交通部联名公布了《关于试办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知》。1997 年 4 月国家计划委员会、国家外汇管理委员会又发布了《境外进行项目融资管理暂行办法》。

97 年作为最初的试验性 BOT 项目的广西省来宾 B 电厂项目签约。发电能力为两台 36 kw 的发电机组构成的 72kw。项目费用为 6.16 亿元，其中 25% 是资本金、由法国电力国际和通用电气阿尔斯通公司按 60：40 的比率提供。剩余资金通过项目融资进行筹集。贷款由法国和英国的银行组成。其中的 3.12 亿元是法国的出口信贷机构提供的。项目运营时间为 18 年，其中 2 年零 9 个月是建设阶段，15 年零 3 个月是运营阶段¹¹。其后，又相继有重庆地铁、深圳地铁、北京京通高速公路、长沙电厂、成都水处理厂等 BOT 项目。

在沿海地区的公共事业中利用民间资本也取得进展。在上海，市政府采用的是建设基础设施、将其运营权转让给民间的方式。在 1994 年将南浦大桥、杨浦大桥、打浦路隧道的部分股票和 20 年的运营权转让给了香港的中信泰富有限公司，是首例 TOT 案例。而且将 8 条高速公路、4 条越江隧道、市内高架路、三座黄浦江桥，大场水厂等城市基础设施的运营权转让给了社会资本。从 2000 年开始关于城市基础设施建设事业也开始由社会资本实施¹²。

北京市于 2003 年 10 月公布了《北京市城市基础设施特许经营办法》。这在全国是首个将城市公益事业的运营权法制化的例子。划入其对象的项目有：供水、供气、供热、排水、污水以及废物处理、收费公路、地铁、城铁、其他的城市公交、其他的基础设施等。作为项目方式，有 BOT、TOT 和委托运营等 3 种方式。另外在 2004 年 5 月建设部施行了《市政公用事业特许经营管理办法》。

(4) 外国政府、国际金融机构贷款

日本的国际协力银行、美国的进出口银行等双边贷款提供机构、银行、以及世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构的中长期资金也在基础设施建设中发挥了重要的作用。

世界银行集团到 2004 年末为止通过 IBRD 和 IDA 分别提供了 276.2 亿美元和 102.1 亿美元，共计 378.3 亿美元的贷款。各领域的分类统计是农业最大占到了整体的 26.2%，

¹¹ 王璐《BOT 模式及其主要形式比较研究》『国际经济合作』第 11 期商务部研究院

¹² 《现代 BOT 模式的发展》（参照了依法治市网页

<<http://www.yfzs.gov.cn/gb/info/xsll/jjfx/2004-03/22/1739572008.html>>）。

紧随其后的是运输 25.8%、能源 17.3%、工业 7.5%，面向基础设施、产业开发的融资贷款占有很大比例。亚洲开发银行在 2003 年末时提供了总计 136.2 亿美元的贷款。其中面向运输、通信的为 53%、占半数以上，其他为面向能源 16%、面向社会基础设施 8%、面向矿工业 5%。

13.3 支持西部开发的产业金融建设的课题

(1) 关于基础设施投资中政府作用的再探讨以及促进引入社会资金

再次探讨关于基础设施投资中的政府和民间的作用分担。对于那些社会资金可以参加的领域，期待加大利用社会资金。

对于那些财务上的盈利性较低但社会效益高于经济费用的公益性较高的项目，明确政府负责提供资金是一项重要方略。

关于引入社会资金，随着 BOT、TOT 等方式的进一步普及，促进引进外资也是非常重要的。

为实现扩大项目融资领域中社会资金的目的，为保证投资家的权益、减轻投资风险，有必要进一步完善法律制度。同时也要求地方政府做到简化和加快审批手续、确保手续的标准性和透明性。关于利用项目融资而言，有必要扩大应用领域。针对每个成为对象的项目，探讨与项目相符的收费制度，完善投资环境。

(2) 支持开发性资金投入西部地区的政策性关怀

制度金融的作用在于通过政府的介入来纠正市场的失灵。信息的不对称、外部不经济、公共财力不足等即是市场失灵的重要原因也是其结果。建设那些没有预期费用收入的经济社会的基础设施、建设弥补外部不经济的环境、振兴个人和中小企业等均是可以通过制度金融等手段由政府进行干预的合理领域。

西部地区的项目同东部地区相比，人口过于稀少，使得在基础设施项目中的低收益性、低投资效率的事例屡见不鲜。为了提高这种西部地区基础设施项目的项目盈利性，应该探讨扩充项目的自有资金、投入补助金等政策性关怀。在金融方面，为弥补项目的低收益性和提高项目可行性，也应该积极探讨应用优惠利率、适用长期的宽限期、还款期限等政策性融资的可能性。

但其中的问题是在满足什么样的条件下，无息和低息的制度融资才具备合理性。从这个角度出发，关于面向西部开发的制度融资，有必要制定一个“关于西部开发的政策制定、评估的指针”。可以期待据此来建设一个可以充分反映针对西部地区开发的制度融资对市场的失灵的弥补以及优化配置金融资源的透明体系¹³。

¹³ 日本政策投资银行关于每个项目从各个角度实施评估政策效果的《政策性金融评估》。从关于在项目带来的政策效果（直接的政策效果、创造就业、扩大经济活动等）、促进项目中政策性投资所发挥的作用的这个观点进行评估。

(3) 提高资金需求者的资金筹措能力

1) 加快国有企业改革

通过进一步推进国有企业改革、选择和集中有竞争力的项目、创新经营管理等来提高国有企业的资金筹集力。

2) 加强民营企业的竞争力

民营企业多为中小企业。有必要推动这些民营企业的经营近代化和提高它们的资金筹措能力。

另一方面，应该扩充面向民营企业的金融。设置产业振兴基金、风险事业振兴基金等以民营企业为对象的基金。并且改革企业间交易的制度，创造方便金融机构进行融资的体制¹⁴。

(4) 扩大中长期资金

1) 关于国家开发银行作用的再讨论

国家开发银行通过使用发行金融债券筹集来的资金来进行融资。借助金融债券方式的筹集成本的变化趋势高于商业银行的定期存款利率。2年期的定期存款的基准利率在2004年10月29日升息后为2.7%，而国家开发银行的2年期的金融债券的收益率约为4%。而且人民银行的再贷款利率为1年的3.87%。因此，国家开发银行的资金筹集成本比定期存款和人民银行贷款都要高。另外1~3年期的贷款基准利率为5.76%，5年以上为6.12%。

而且，可筹集资金的额度也有限度。若过量地发行金融债券进行融资的话，会招致资本充足率的下降，而无法达到资本充足率的最低基准。因此，作为国家开发银行，由于资金存在限度所以要依靠较高的利率来激励融资。因此，若通过债权证券化来分离债权的话，会出现新的融资余地。

一方面国家开发银行的资金供给力存在制约，而另一方面以基础设施建设为代表的西部地区的资金需求增大。所以有必要再次探讨金融体系中的国家开发银行的地位和战略性的事业领域。

2) 扩大资本市场

有必要改革关于发行股票、公司债券的各项制度，扩大企业和项目实施主体在资本市场中的资金筹集力度。在基础设施建设领域中，也要促进有关项目债券的发行、流通等资本市场。同时，还要力争培育信托公司和机构投资者以及扩大交易。

¹⁴ 在日本，通过不根据交易对象的情况切实保证应收帐款的支付的保险“交易信用保险”和促进利用以电子方式进行的债券的转让·管理等方法，来探讨利用和发挥企业间信用的顺畅化、促进融资事业和风险管理等事业公司的金融功能的对策。（经济产业省「産業構造審議会 産業金融部会 中間報告—金融サービスの高度化とリスクマネーの供給拡大に向けて—」（产业构造审议会 产业金融部会 中间报告—为提升金融服务和扩大供给风险资金—）2004年6月25日）

(5) 促进金融计划的多样性

为促进西部地区的开发性资金的多样化，要求促进引入资产证券化、破产保护融资¹⁵等新的金融计划。

现在，人民银行、银监会为代表的相关部门在进行关于资产证券化的法律制度的建设。将金融机构所拥有的对西部地区的融资实施证券化具备改善金融机构的资产构成和分散风险的效果。

而且，还应该促进向新的投资项目的融投资。例如，在 2004 年 11 月，作为中国的第一项 CDM（清洁发展机制）项目的北京安定填埋场填埋气收集利用项目获得政府的批准，于 2005 年 1 月开始试运转。这是收集北京的垃圾填埋地中产生的垃圾作为燃料加以利用的项目。并将二氧化碳的排放权转让给海外。发掘在西部地区的这种 CDM 项目和实施融投资也会促进金融计划的多元化。

(6) 应对金融风险

人民银行为了促进金融的有效资源分配，正在推进利率市场化。至今为止，在银行间的短期借款市场、银行间债权市场、国债市场等短期金融市场和外币结算的融资、存款的领域中推行了利率放开，在 2004 年 10 月撤销了城市、农村信用社以外的金融机构的贷款利率上限¹⁶。对城市、农村信用社，批准了可以设定 5.04~12.83% 幅度内的贷款利率。

借助利率市场化，可以根据人民银行的基准利率和短期金融市场的资金需求来决定利率。今后，金融机构可以根据融资风险来确定利率。通过利率这个市场机制，可以对金融资源分配进行优化。

金融机构对那些贷款风险和贷款交易成本较高的中小企业融资贷款可以设定较高的利率。另一方面，以往一直依靠非正规金融融资的中小企业可以接触利用金融机构的融资。

由于利率市场化带来了银行间的竞争激化，这要求金融机关具备更为严格的 ALM（资产负债管理）、风险管理系统。同时借助开发新金融产品、开拓新客户、顾客的信用评估体系来设定的利率可以决定金融机构的收益能力。而且，开展上述的新金融计划的服务会需要更强力度的风险管理。

还要求加强针对金融机构风险管理的指针，实现金融机构的财务报告的透明化，完善可以进行实质性金融监督的金融监督制度的基础。而且，金融机构方面也有必要加强 ALM 体系和风险管理体系，并将这些向所有的分支机构进行贯彻。

(7) 培育担当产业金融的人才

如上所述，在诊断顾客信用和风险评估、加强 ALM 和风险管理、开发新金融计划等领域中，要求具备较高能力的人才。培养这种担负产业金融的人才也是当务之急的课题。

¹⁵ 译者注：Debtor In Possession finance

¹⁶ 贷款利息的下限是人民银行规定的基准利率的 90%。

参考文献

- 国家统计局编(2003)「中国统计年鉴(2003年刊)」中国统计出版社
- 中国金融学会编(2003)「中国金融年鉴(2003年刊)」中国金融年鉴编辑部
- 三和総合研究所(2001)「中国の株式市場」2001年8月22日
- 劉家敏(2004)「中国の債券市場—現状と抱える問題点」（中国的债券市场——现状和所拥有的问题）『みずほレポート2004年3月25日』みずほ総合研究所
- 堀内昭義(1999)「日本における金融構造の基礎：展望」（日本的金融结构的基础：展望）『フィナンシャル・レビュー』1999年6月、大蔵省財政金融研究所
- 徐新林主编(2002)「金融法概论」2002年9月、复旦大学出版社
- 汪文祥主编(2002)「西部开发重大基础设施投融资方式研究」中国计划出版社、2002年11月
- 王璐「BOT模式及其主要形式比较研究」『国际经济合作』第11期、商务部研究院
- 刘朝明、张衔(2003)「中国金融体制改革研究」中国金融出版社、2003年12月
- 鹿野嘉昭(2003)「日本の金融制度」2003年10月、中国金融出版社
- 胡怀邦(2004)「中国西部经济金融发展研究」经济科学出版社、2004年6月
- 日本政策投資銀行(2002)「日本開発銀行史」（日本开发银行史）日本政策投資銀行、2002年
- 企業再生実務研究会(2002)「企業再生の実務」（企业再生的实务）金融財政事情研究会、2002年12月
- 金融財政事情研究会編（2004）「企業再生事例選」（企业再生事例选）金融財政事情研究会、2004年9月
- 経済産業省「産業構造審議会 産業金融部会 中間報告—金融サービスの高度化とリスクマネーの供給拡大に向けて—」（产业结构审议会 产业金融部会 中间报告—为提升金融服务和扩大供给风险资金—）2004年6月25日
- 依法治市主页「现代BOT模式的发展」<<http://www.yfzs.gov.cn/gb/info/xsll/jjfx/2004-03/22/1739572008.html>>(2005/1/17访问)

第14章 地区开发金融

14.1 地区开发金融的现状

14.1.1 地方上的金融机构的结构

地方上的主要金融机构如下：

- i) 国有商业银行：中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行等 4 家银行¹。
- ii) 政策性银行：中国国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行等 3 家银行。
- iii) 股份制商业银行：规模较大的该类银行均在国内的主要城市设立了分行。
- iv) 邮政储汇局：网点在全国超过 3 万处，存款余额居中国第 5 位的金融机构。
- v) 城市商业银行：以城市信用社为基础，由地方政府、地方企业追加出资设立的金融机构，营业区域限定在特定的城市。在 2002 年时共在 111 个城市内有设。
- vi) 城市信用合作社：城市地区的合作制金融机构。
- vii) 农村商业银行：经农村信用合作社改组设立的金融机构。
- viii) 农村信用合作社：农民、农民协会、乡镇企业出资设立的金融机构。

上述的 v) 以下均是同各自的所在地区紧密联系的金融机构。i) ~ iv) 是以全国为对象开展金融业务、并是在总行下设分支机构的、具有呈金字塔形的组织机构的金融机构。

(1) 国有商业银行

各家国有商业银行作为企业组织而言是一个法人组织，但曾经因为各分支机构的经营自主权过于强大，而分省划分来进行管理和运营。在各分支机构之间不仅仅进行市场交易，而且还存在各分支机构独立进行投资的事例。在这种情况下，帐外交易中的高利贷和证券投资也屡见不鲜²。而且，地方政府对分支机构业务的干涉影响也很大。即使是现在，总行对各分支机构的管辖也不十分有力。根据商业银行法的第 22 条的规定：“商业银行对其分支机构实行全行统一核算，统一调度资金，分级管理的财务制度。”而且，分支机构必须在总行委托的权限范围内实施业务。在分级管理中，各级分支机构都是独立核算单位，通过授予各分支机构一定的财务自主权，来实现提高经营管理水平和工作积极性³。

一直以来，国有商业银行基于用营业网点覆盖全国的政策上的要求，在各地方设置了支行。但是，最近从资本效率和提高盈利能力的角度出发，将业务重点放在大中城市，并实施支行的撤消与合并。中国工商银行的分支机构量在 2002 年由上一年的 28,344 家减少到 25,960 家。同样，中国农业银行从 44,417 家减少到 39,285 家，中国建设银行

¹ 现在，国有商业银行正在实施股份制公司改革，在 2004 年，中国银行和建设银行实施了股份制。

² 「中国国有企业改革と金融部門不良債権処理の行方に関する研究」（关于中国国有企业改革和金融部门不良贷款的去向的研究）富士通総研経済研究所 2001 年 3 月

³ 李萍主编《银行法新释与例解》2001 年 8 月、同心出版社

由23,916家减少到21,607家,借此减少了分行以及相关公司的数量。中国银行也在2002年关闭了467家分支行。

(2) 政策性银行

第4章如4.3.2.(2)中所述,关于地区开发部分、特别是交通/运输、通信、电力、水利等基础设施部门的建设,国家开发银行担负着金融的核心作用。国家开发银行的2003年末的贷款余额为11,381亿元。观察各地区的具体比重会发现,东部地区为43.4%(上年度末41.4%)、中部地区29.2%(同30.6%)、西部地区21.2%(同21.5%)。国家开发银行还对各种大型项目协同建设银行、中国银行、农业银行等国有商业银行实施银团贷款。

农业发展银行除了为收购农产品提供流动资金贷款之外,还为农产品加工产业发放贷款。2003年末的贷款余额为6,902亿元,其中对国有粮食企业收购农产品资金的贷款占了绝大部分,其中的83%用于购买粮食、食油,16%用于购买棉花。政府为应对加入WTO后的市场放开,正在致力于改革包含粮食交易市场化在内的粮食流通结构。随着1997年的对粮食流通政策的调整,为了将农业发展银行的业务集中到粮食流通领域中上,该行将针对农业振兴、扶贫的政策性金融功能部分的业务分离出去。

(3) 城市商业银行

城市商业银行在各地方城市中担负着发展地区经济和培育中小企业的任务。地方商业银行背负着经营规模小、经营管理能力弱的问题。在2003年末时,国有商业银行的总资产额为15.2万亿元、政策性银行为2.1万亿元、股份制商业银行为3.8万亿元,而相对于此,城市商业银行的总资产额仅为1.5万亿元。

银行业监督管理委员会(银监会)通过合并和收购的方式促进改善城市商业银行的经营,并且通过放宽仅限于特定城市的业务区域的规定来提高城市商业银行在地区经济中所发挥的作用。并借此,期待城市商业银行能在国有商业银行作为非重点地区的区域中,发挥弥补国有商业银行的作用。作为其策略,提出了合并、重组、资产交换、增资、吸引海外投资者的投资等方法。中国人民银行也考虑在尚未设立城市商业银行的地方城市中募集企业和个人的资本来推动城市商业银行的建设。投资家的出资限制设定为外国投资家为15%,国内投资家为15%,个人投资家为5%。

而且,现在还有合并东北地区的城市商业银行改组成“东北振兴银行”的计划设想。这是设立开展跨多个城市业务的地区银行的尝试。在2004年6月,银监会提出了不设立新的金融机构,而在市场机制下利用已有的商业银行的方针⁴。银监会提出了作为东北振兴银行的条件是:①良好的企业治理、②资本充足率在8%以上、不良贷款在10%以下、③完善的风险管理制度、④同政府关系的分离、⑤海外的战略投资家的参与、⑥引进国外的先进人才、⑦收购城市商业银行、城市信用社等7项内容。东北3省的15家城市商业银行之间正在摸索战略上的合作。但是由于城市商业银行之间的引资方

⁴ 有报道说出现过“将东北振兴银行的资金规模定为50亿元,由中央财政、东北3省、民间企业出资设立”的方案(经济观察报2004年1月2日)。

面策略的竞争以及无法满足上述的资本充足率等条件的原因，由城市商业银行来设立东北振兴银行还没有具体方案⁵。

(4) 信托投资公司

在 1979 年以后，地方政府相继设立了国际信托投资公司。在地方政府这种设立国际投资公司的背景之中，存在着中央财政支出的规模针对地方政府促进经济开发的资金需求相对减少这样的原因。而且由于不允许地方政府发行地方债券，作为自筹资金的手段便利用了投资公司的方式。

1999 年由于违规经营，广东国际信托投资公司（GITIC）破产。由于其负债额达 362 亿元，资不抵债部分为 147 亿元，所以对该公司投资外国金融机构都不得不放弃了巨额的债权。而且，广州市、大连市、海南省等国际投资公司的破产和不履行债务等事件也接踵而来。国际信托投资公司的经营不善成了引来国际性的金融不稳定的问题，针对这样的事态，中国人民银行对全国的 239 家信托投资公司着手实施关闭、合并、重组等措施，在 2001 年末关闭了 87 家信托投资公司。现在，只有 16 个省（含直辖市）还留有信托投资公司。

(5) 邮政储蓄

邮政储汇局的总资产，在 2003 年末时达到了 9,000 亿元。因为不允许邮政储汇局进行贷款业务，所以其资金长久以来通过向中国人民银行存款的形式来运用。由于 2003 年 8 月中国人民银行的规定利率调整为针对银行存款准备金的 1.89%（此前为 4.131%），以此为契机，邮政储汇局扩大了其资金的自主运用。最近在银行间市场的资金运用激增，也开始收购国家开发银行金融债券和进行同业拆借市场的交易。邮政储蓄通过在市场上购买国债和金融债券、向银行存款等形式成为了资金的输出者⁶。

在 2005 年 1 月，银监会作为邮政改革的一项措施发表了分设邮政储蓄银行的方针。一直以来，虽然邮政储汇局没有实施贷款业务，但是邮政储蓄银行将同商业银行一样实施贷款业务。目的是利用 3 万 1 千 5 百家的营业网点，形成农村等贫困地区的资金流通的渠道。若该计划落实的话，邮政储蓄银行的规模将排在中国第 5 位。

14.2 地区开发金融的课题

(1) 资金的地区分配不均衡

资金有流向经济发展速度较快的东部地区的趋势，全国的资金分配处于不均衡状态之下。

2003 年金融机构新提供的人民币结算的贷款为 27,652 亿元。其中东部地区占整体的 68% 为 18,711 亿元，西部地区为 15% 的 4,195 亿元，中部地区也仅为 15% 的 4,183 亿元⁷。若考虑到东部地区占 GDP 整体份额的 57% 的话，可以看出新增贷款向东部倾斜的实际

⁵ 东北新闻报道银监会在 2004 年末批准了将沈阳商业银行改组为东北振兴银行的计划。（2005 年 1 月 20 日）。

⁶ 邮政储汇局向国家开发银行委托了 200 亿元的资金运用。

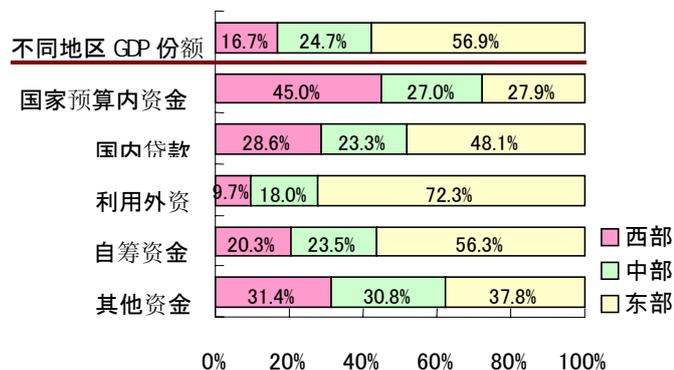
⁷ 才宏远、王东妮《2003 年贷款投向结构分析》『中国金融年鉴』2004 年

情况。2000~2003年之间的贷款的年平均增长率是东部地区 18.8%，而西部地区和中部地区分别为 14.8%和 12.0%。

我们观察国有商业银行、股份制商业银行等在全国开展业务的商业银行的贷款与存款比率（存贷率）就会发现，在 1997 年以后，中部地区和西部地区有下降的趋势。另一方面，东部地区也显示出了微增的倾向。商业银行由总行对各支行进行资金缺口的削添调整。若在支行之间有富余资金的话，就集中到总行。因此，西部地区的存贷率下降中，存在资金流向东部地区的背景原因。事实上，农业银行在贷款中将重点放在资金需求较高的东部沿海地区，并且在增加向该地区的贷款⁸。

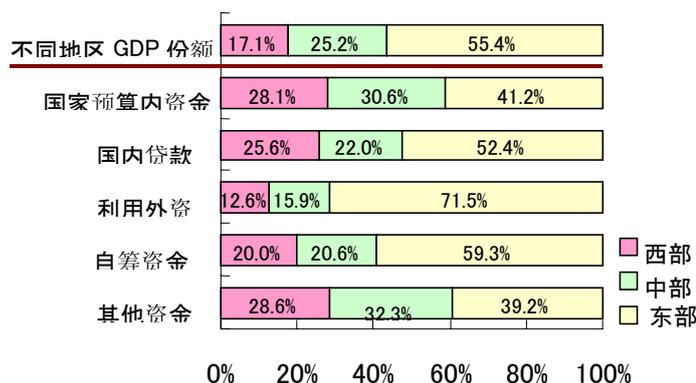
另一方面，从 2002 年的基本建设投资的资金来源来看，国内借款的 3,961 亿元中，向西部地区分配的占整体的 28.6%。向西部的分配比率显示出增加的趋势。关于基本建设投资，国家预算内资金的向西部地区的倾斜分配是显而易见的。这也反映了政府的西部大开发政策。另外，外国投资资金的 7 成以上都集中在东部地区。

图14-1 基本建设投资中各资金来源的地区分配情况（2002年）



来源：《中国统计年鉴》

图14-2 基本建设投资中各资金来源的地区分配情况（1999年）



来源：《中国统计年鉴》

⁸ 农业银行《2003 年度营业报告书》2004 年

(2) 地区性金融机构相对较小的比重

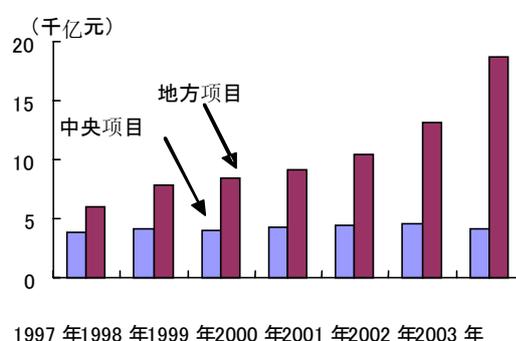
从贷款余额来看，4家国有商业银行占有很大的比重。4家国有商业银行的分支机构的贷款主要以面向地方政府相关的项目和大中型国有企业的贷款为主。而且为了提高经营效率，国有商业银行关闭了不赢利的分支行。以地方为经营基础的城市商业银行、农村商业银行、合作社的相对地位较低，而且它们的经营基础比较脆弱。因此，如何在地方拓展面向中小企业、个人、农民的融资贷款成为它们的课题。现实也要求扩充立足于贴近居民生活的社区的金融机构。为此应该加强“关系银行⁹”功能等更细致综合性金融服务。

另外，在中国，没有以特定地区为对象来实施开发金融的金融机构。在国外各国中，存在设置向落后地区提供资金的开发银行或开发资金等政策性金融机构的事例。关于怎样为这一点定出方向，毋庸赘言，会是西部开发金融制度改革的重要课题。

(3) 对地方政府的宏观控制上的欠缺

地方政府所管辖的固定资产投资在激增。这反映了1990年代的为应对通货紧缩而采取的扩大公共事业支出和实施西部大开发的成果。另外听说各地区未经充分论证项目的可行性便决定投资的事例很多。各地的盲目投资导致了中国整体的重复投资。加大了设备过剩，库存增加等产生不良贷款的风险¹⁰。虽然提高地区开发中的地方政府独立性以及自主性非常重要，但是同时也要求我们寻求可以使中央政府的宏观经济运营和金融政策的运营能渗透到地方内部的策略。

图14-3 基本建设投资的中央和地方的分配



来源：《中国统计年鉴 2004 年版》

(4) 地方政府对中央政府财政资金的依赖

在预算法中禁止地方政府发行债券¹¹。中央通过发行被称为国债转贷资金的国债，将所筹集到的资金贷给地方政府。

⁹ 译者注：relationship banking

¹⁰ 但是，随着2004年的紧缩政策的实施，地方的固定投资显示出下降减少。

¹¹ 预算法的第28条规定“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”

1998年，国务院将追加发行的国债资金，通过财政部转贷给各个省级政府，用于地方的建设项目。为此，制定了《国债转贷地方政府管理办法》（财预字〔1998〕267号）。对象项目由地方政府决定，对象领域为①农林水利、②交通、③城市基础设施、环境保护、④电网、⑤其他的国家建设项目。因为是转贷，所以地方政府有返还所借资金的义务。在1998年~2004年间中央政府发行的长期建设国债为9,180亿元，其中的26.5%为地方转贷¹²。对于地方政府实施的使用国债转贷项目中的资金缺口部分，由国有商业银行、政策性银行进行贷款。

转贷制度的目的是通过地方自主性来提高资金效率。但是，对中央政府的转贷资金的用途审查和监控尚不完善。对于部分利用国债转贷资金的项目，还存在地方政府无法筹集银行贷款，导致建设进度延误的情况。而地方政府积极扩大投资，也使地方政府的债务增大。另一方面，也存在部分地方项目的盈利不理想，导致资金浪费的情况。因此，令人担心的是今后是否会出现无法偿还债务的地方政府。而且，商业银行也对地方项目进行贷款，这也很容易引起银行贷款的不良贷款化。

基于上述情况，财政部为了改善地方政府的财政制度，现在正着手实施修改预算法。而且地方政府也实施了相应的对策。浙江省政府也在引进针对返还转贷资金的准备金制度。

(5) 丰富地方政府资金来源的必要性

如上所述，地方政府大部分的项目资金都依靠来自中央政府的资金。其理由之一就是因为不允许发行地方债券，所以自筹资金的手段受限。

今后，地方政府为了在财政平衡的条件下推进地方开发，在提高财政管理能力、确保透明性的同时，有必要扩大自筹资金的渠道，也要求制定为此提供方便的政府制度。

今后，由国债资金实施的案件，只能切换调整到那些社会效益高、短期无法出现经济上效益的公益性较高的项目上。例如，农业、水利、环境项目等。另一方面，对于盈利性较高的项目，应该引进社会资金进行实施。对于前者那样的项目，银行很难发放贷款。

因此，地方政府有必要扩大以引进社会资金为主的自筹资金的渠道。从实现自筹资金的目的出发，以沿海地区为中心的几个省、市设立了国际信托投资公司。国际信托投资公司从国内外的银行和投资家那里集资。但是我们在前面已经提到，由于违规经营，大型国际信托公司在1998年陷入无法履行债务的困境而招致国际上的金融不稳定。

因此，地方政府丰富资金来源的前提是要加强债务管理和风险管理、停止对金融机构贷款决策的干涉、以及地方政府实施项目的经营状况的透明化。若不具备这些条件，那么就难以实现地方政府债券的发行。

¹²王长勇《地方发债权仍存争议修订预算法留有空间》中国财经报 2004年12月10日

引用文献

- 国家统计局编(2003)《中国统计年鉴(2003年刊)》中国统计出版社
- 中国金融学会编(2003)《中国金融年鉴(2003年刊)》中国金融年鉴编辑部
- 杨明基、克倪湖(2002)《西部地区金融成长与经济发展》甘肃人民出版社
- 胡怀邦(2004)《中国西部经济金融发展研究》经济科学出版社
- 赵公卿、汪同三主编(2002)《西部开发与资本市场》社会科学文献出版社
- 谢丽霜(2001)《西部开发中的金融支持与金融发展》东北财经大学出版社
- 汪文祥主编(2002)《西部开发重大基础设施融投资方式研究》2002年11月、中国计划出版社
- 富士通総研经济研究所(2001)「中国国有企業改革と金融部門不良債権処理の行方に関する研究」(关于中国国有企业改革和金融部门不良贷款的走向的研究)2001年3月
- 李萍主编(2001)《银行法新释与例解》2001年8月、同心出版社
- 才宏远、王东妮(2004)《2003年贷款投向结构分析》『中国金融年鉴』2004年
- 农业银行(2004)《2003年度营业报告书》2004年
- 王长勇(2004)《地方发债权仍存争议修订预算法留有空间》中国财经报、2004年12月10日
- 財務省理財局(2004)「財政投融资レポート2004年」(财政投融资报告2004年)財務省、2004年
- 信金中央金庫総合研究所(2002)「第三セクターを事業主体とする地域振興への取組み—成功する第三セクター経営とは—」(以第三方为事业主体的地区振兴措施—所谓的成功的第三方经营—)《地区调查信息No.12『地域調査情報No.12』2002年9月4日
- 松田岳(2004)「米国の地域コミュニティ金融—円滑化策とそれが機能するための諸条件—」(美国的地区性社区金融——搞活性政策以及其发挥功能的各项条件——)2004年(日本金融学会 2004年度春季大会発表論文)
- 信金中央金庫総合研究所(2004)「米国金融機関の地域開発・貢献活動」(美国金融机构的区域开发、贡献活动)『New York 通信 第16-1号』2004年7月14日
- 稲生信男(2003)「自治体改革と地方債制度—マーケットとの協働」(自治体改革和地方债券制度——与市场的联动)学陽書房
- 李健伟(2004)《关于中国的地方财政问题和发行地方债券的实施可能性的研究》『日本财务省财务综合研究所和中国国务院发展研究中心的最终报告书』财务省财务综合政策研究所、中国国务院发展研究中心、2004年6月
- 内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)主页
<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>
- 自治省自治財政局地方債課主页<<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/chihosai/>>

第15章 财政、税制的作用

在西部开发的过程中，财政、税制发挥着极其重要的作用。基础设施建设、环境保护、产业振兴等都需要巨额的资金支持。金融领域本来应该是重要的资金供给源，但目前却是财政进行的资金分配成为了主要的资金来源。另外，增加对西部地区的财政支援在防止地区差距扩大上至关重要。为促进西部地区的发展、在财政、税制方面制定并实施优惠政策是非常行之有效的。换言之，在西部开发中，对财政、税制所发挥的作用被寄予厚望。

为探讨财政、税制对西部开发的作用，首先应该讨论中央财政对西部地区地方财政的收入转移、对建设投资的资金供给、对西部地区的财政、税收等优惠政策。另外，为了增强财政、税制对西部开发的作用，作为财政、税制的课题而言，还将探讨有关中央财政和地方财政的财源确保、有效分配、制定有效的优惠政策及其实施方式等问题。

15.1 西部开发中财政、税制的作用

关于西部开发中的财政、税制的作用，可从中国财政的实际情况出发来探讨其所应该发挥的作用。

15.1.1 中央财政的收入转移功能

西部开发的主要着眼点就是促进经济落后的西部地区的发展。而财政所应发挥的最重要的一个作用就是由中央财政向落后的西部地区进行财政支援。

经济上处于落后的西部地区的地方财政收入少，只靠自身的收入始终无法充分维持支出。而且，为了振兴落后地区的经济，要求投入较多的资源和资金，所以增加财政支出又是必不可少的。为此，必须增强中央财政的财政分配功能、进一步发挥将从先进地区征收的资金补贴落后地区的作用。

如第5章所论述的那样，目前中国财政中的中央对地方的转移支付主要是通过以下两个主要形式实施的。

第1就是从中央财政的预算内下拨地方的补助金。这主要是由两种性质不同的部分构成。其一是在中央、地方的分配中，为了维持制度变更前地方收入水准的补偿部分，即“税收返还”。另一个就是为了规范调整地方差距，对落后地区的财政补贴。原则上讲，按照地方支出水平、地方税收收入和共享税中的地方收入部分来计算出缺口部分，由中央政府决定对各地的补助金额，下拨给地方财政。在现阶段，国家财政总支出中的三分之一以上是对地方的转移（补助）。而且西部地区的各省的财政支出当中，约6成是来自中央政府的补助金。

第2就是中央财政通过各类方法将中央的收入转移到地方。也就是中央财政的各支出账户和各中央部委的支出项目中有一部分提供给地方。这当中包含有国债资金、各中央部委管理的专项资金等。另外，中央部委管理的各类预算外资金中也有一部分分配给地方使用。这种从中央下拨的转移收入基本上都是指定用途的。而且主要用于地方政府实施

的投资项目和特别支出项目上。这种从中央向地方的转移部分主要重点分配到西部地区。

另外，西部地区的各地方财政也在有限的资金的制约下，为了振兴本地区的经济，重点向基础设施建设、贫困对策、环境保护、振兴产业等领域分配。像中央财政向省、自治区财政下拨的补助、转移收入的分配一样，省政府向所辖的市财政，市财政向所辖的县财政各自进行分配。

这样，中央财政通过各类方法将资金分配给地方，起到了支持西部开发的作用。

15.1.2 投资资金的供给

西部大开发的基础设施建设、环境保护、振兴产业等都需要巨额的资金。从中国整体来看，由企业实施的投资占主流地位，但政府实施的投资也占有相当大的部分。政府实施投资的资金大多来自财政。在政府投资当中虽然有中央政府直接实施、由中央财政或中央部委提供资金的投资，但基本上都是由地方政府实施、地方财政负责筹资的。

在西部地区由于企业的实力相对较弱，在所需的投资当中，政府实施的投资占了主导地位。但在政府实施的投资中，又由于地方财政的财力较弱，由中央财政实施的投资较多。也就是说，在西部地区的投资、对财政的依赖和对中央政府的依赖程度较高。换言之，在面向促进西部开发的投资中，财政的作用、中央政府的作用较大。

财政提供投资资金的支出结构，有以下4类的预算支出科目。

- i) 作为直接用于投资的项目，可以列举的有“基本建设支出”、“企业挖潜改造”等。
- ii) 关于特定领域中的投资的支出有“城市维护建设支出”等。
- iii) 部分用于投资的预算项目。例如，在各领域的事业费用中，除了人工费等日常的费用之外，还有用于设施建设和扩建的费用，也是投资的资金来源。
- iv) 财政发行的建设国债、由各级财政管理的预算外资金的相当一部分也用于投资。

就政府实施的投资而言，使用财政资金的方法，包含有负担投资项目的全部费用、对投资项目的运营公司提供资本金、提供贴息贷款等方法。

另外，就政府向投资项目投入财政资金而言，中央财政和地方财政分别发挥不同的作用。对于地方实施的政府投资项目，在由财政出资的情况下，基本上是由地方财政来供给资金。而对一部分重点建设项目、特别是跨省的基础设施建设，中央政府实施投资、中央财政出资的事例较多。另外，也有中央财政和地方财政分担投资资金的情况。

筹集政府实施投资的资金也是财政的作用之一。为此，中央财政致力于发行建设国债、对投资的预算和预算外资金进行有效的分配等工作。对地方政府而言，如何将地方的财政支出用于振兴本地经济的投资，如何从中央政府获得投资的资金援助则是比较重要的课题。

可见，为了促进西部开发，财政通过对地方的财政支援和投资的资金供给，发挥了巨大的作用。

15.1.3 地区开发的优惠政策

在西部开发上，财政、税制发挥的另一个作用，就是制定和实施有利于西部地区振兴的政策，也就是优惠政策。

例如，中央财政增加对西部地区的补助、收入转移和对投资的资金分配以及使用基金和预算外资金时优先向西部地区倾斜的政策。另外，在收入方面，通过减少向中央财政的上缴，对西部地区的税收减免和抵免等。也就是说，通过制定和实施财政、税制方面的优惠政策，增加向西部地区的投资，给地方财政留下尽可能多的财源，增强西部地区振兴当地经济的能力。

实际上，从2000年开始实施西部开发后，已经在财政、税制等领域实施了各种各样的优惠政策。例如，增加向西部地区的财政补助金、设立少数民族地区的转移支付等制度。发行的建设国债资金也是优先投入到西部地区的基础设施建设中的。在中央各部委管理的各种基金、预算外资金的使用和支出中，西部地区也得到优先的待遇。在税制方面，西部地区在实施资源开发时，免征资源税。而且，但农业税的减免和取消等相关措施，虽然不是仅限于西部地区的优惠政策，都可以使西部地区获利。

15.2 西部开发中的财政、税制的主要课题

在西部开发中，对财政、税制发挥重要的作用是寄予厚望的。但实际上，为了让财政发挥更有成效的作用，还存在各种各样的有待解决的课题。对于这些课题，我们将从中央财政实施支援的方式、确保地方财政的财源、合理的优惠税制等3个侧面进行探讨。

15.2.1 支援西部的财源不足和资金分散

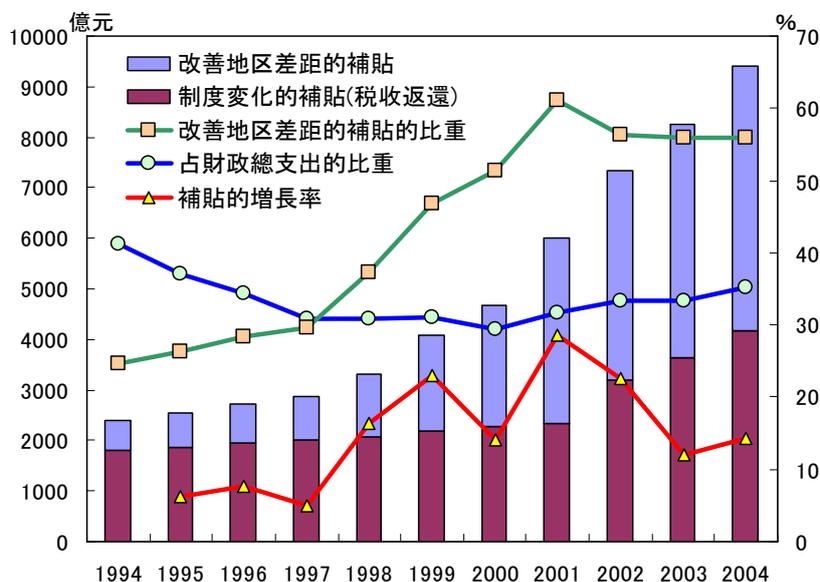
中央财政拥有抑制地区的收入差距的再分配功能。从富裕的经济发达的东部地区征税，通过补助和资金转移的形式，注入到经济落后的西部地区。现在，中国的西部开发也是按这个方法进行的。

但是，中央财政对西部地区的财政支援，在以下几个方面受到牵制。

第1就是中国财政背负的巨额赤字。若将社会保障基金的缺口和金融机构的坏账考虑进去的话，实际的财政赤字远远高于公开发布的赤字水平。因此，能大幅增加对西部地区的财政支持的余地并不大。而且，对西部地区的基础设施建设投入颇多的建设国债的发行，本来是刺激经济景气的手段，但由于经济过热，在2003年以后其发行额已经减少。

第2就是要求对西部地区财政支援的规范化。如前所述，中央财政向地方财政的补助金（转移支付）由①补偿由制度变更带来的收入减少（税收返还）、②为规范调整地区差距的向落后地区的财政补助等2部分构成。从西部开发的角度来看较为重要的是后者。从94年以后的中央给地方的补助的变化情况来看，整体上在增加。每年的平均增长率为14.7%，占财政支出整体的3成以上。其中，补偿由制度变更产生的减少部分的年增长率为8.7%，而规范调整差距的补助金部分的增长率较高，为24.5%。补助整体中的规范调整补助金的份额上升到了近60%（图15—1）。这种变化表明了向落后地区的财政支援得到了加强。

图15-1 中央财政对地方财政的补助（转移支付）的变化



来源：调查团根据大西靖『中国财政·税制の現状と展望』（中国财政、税制的现状与展望）（大蔵財務協会 2004年）p.69的资料和《中国统计年鉴》2004年版绘制

但是，为规范调整地区差距而对落后地区的财政补助的内容较为复杂，同时决定补助规模的标准也各不相同。换言之，关于各个地区的支出水平没有统一的标准。本来，居民不管是住在任何地区，都应拥有维持基本相同的生活水平、享受同等水平的行政服务的权利。为此，应该制定出全国统一的人均财政支出水平，在考虑地方特点的基础上，收支缺口应由中央政府补助。但是从目前的中国财政收支的实际情况来看，无法维持全国统一的支出水平。这是将来应该解决的问题。

第3就是如果进一步增加对西部地区的财政支援的话，就要考虑和其他地区的平衡以及如何调动财政增收的积极性等问题，这当中存在一定的矛盾。

西部地区因为经济上较为落后，财政收入少，财政支出依靠中央财政的支援。在2004年，西部地区的12省、直辖市、自治区的财政收入的合计仅相当于其财政支出的38.6%。反过来说就是财政支出的61.4%是依靠来自中央财政的支援。相比于西部地区各省的人均GDP较低、财政收入较低的情况，由于来自中央财政的支援，其人均财政支出却处于很高的水平。其水准已经超过了中部地区的平均水平。其中的4省、自治区还超过了东部地区的平均水平（表15—1）。当然，人均财政支出维持在较高水平的西部地区的省、自治区均是地广人稀，而且是少数民族集中的地区。目前西部地区的人均财政支出水平已经超过中部地区，而且其中一部分已经超过东部地区，在这种情况下，再通过中央财政进一步扩大对西部地区的财政支援应该会比较困难的。

表15-1 各地区的人均GDP与财政收支状况（2004年）

（单位：元、%）

	人均GDP		人均财政收入		人均财政支出		财政收入 / 财政支出	
	地区合计	12,646	地区合计	906	地区合计	1,595	地区合计	56.8
	东部地区平均	19,397	东部地区平均	1,518	东部地区平均	2,124	东部地区平均	71.5
	中部地区平均	9,398	中部地区平均	525	中部地区平均	1,171	中部地区平均	44.8
	西部地区平均	7,452	西部地区平均	536	西部地区平均	1,387	西部地区平均	38.6
1	上海（东）	42,768	上海（东）	6,350	上海（东）	7,936	北京（东）	82.9
2	北京（东）	28,699	北京（东）	4,988	北京（东）	6,019	上海（东）	80.0
3	天津（东）	28,651	天津（东）	2,406	西藏（西）	4,912	广东（东）	76.6
4	浙江（东）	23,879	广东（东）	1,715	天津（东）	3,665	浙江（东）	75.8
5	江苏（东）	20,746	浙江（东）	1,712	青海（西）	2,560	江苏（东）	74.7
6	广东（东）	19,392	江苏（东）	1,321	内蒙古（西）	2,370	山东（东）	69.6
7	福建（东）	17,292	辽宁（东）	1,257	浙江（东）	2,258	天津（东）	65.6
8	山东（东）	16,925	福建（东）	953	广东（东）	2,240	福建（东）	64.6
9	辽宁（东）	16,305	山东（东）	905	辽宁（东）	2,210	辽宁（东）	56.9
10	黑龙江（中）	13,906	内蒙古（西）	827	新疆（西）	2,157	河北（东）	51.9
11	河北（东）	12,915	新疆（西）	797	宁夏（西）	2,104	重庆（西）	50.7
12	内蒙古（西）	11,396	山西（中）	771	吉林（中）	1,876	山西（中）	49.4
13	新疆（西）	11,269	黑龙江（中）	759	黑龙江（中）	1,829	河南（中）	48.7
14	吉林（中）	10,930	海南（东）	700	江苏（东）	1,767	湖北（中）	48.0
15	湖北（中）	10,501	重庆（西）	644	海南（东）	1,562	广西（西）	46.9
16	海南（东）	9,447	宁夏（西）	641	山西（中）	1,561	安徽（中）	45.7
17	山西（中）	9,151	吉林（中）	614	云南（西）	1,510	江西（中）	45.3
18	河南（中）	9,095	河北（东）	601	福建（东）	1,476	海南（东）	44.8
19	青海（西）	8,683	云南（西）	599	陕西（西）	1,396	湖南（中）	44.6
20	重庆（西）	8,550	陕西（西）	581	甘肃（西）	1,367	四川（西）	43.1
21	湖南（中）	8,400	湖北（中）	517	山东（东）	1,299	陕西（西）	41.6
22	江西（中）	8,191	青海（西）	503	重庆（西）	1,269	黑龙江（中）	41.5
23	宁夏（西）	7,873	广西（西）	488	河北（东）	1,157	云南（西）	39.7
24	陕西（西）	7,799	江西（中）	482	湖南（中）	1,077	新疆（西）	37.0
25	西藏（西）	7,763	湖南（中）	480	贵州（西）	1,076	贵州（西）	35.7
26	四川（西）	7,524	四川（西）	443	湖北（中）	1,076	内蒙古（西）	34.9
27	安徽（中）	7,472	河南（中）	442	江西（中）	1,064	吉林（中）	32.7
28	广西（西）	6,815	安徽（中）	426	广西（西）	1,042	宁夏（西）	30.5
29	云南（西）	6,733	甘肃（西）	399	四川（西）	1,028	甘肃（西）	29.2
30	甘肃（西）	5,970	贵州（西）	384	安徽（中）	934	青海（西）	19.7
31	贵州（西）	4,095	西藏（西）	368	河南（中）	908	西藏（西）	7.5

注：人均GDP、人均财政收入和财政支出按年平均人口计算。年平均人口通过2003年底和2004年底的人口计算。地区合计、东部、中部、西部平均的数值为各地区的合计。各地区（省、直辖市、自治区）名称后的（东）、（中）、（西）分别各自代表东部地区、中部地区、西部地区。

来源：调查团根据《中国统计年鉴》2005年版编制

而且，中央和地方的财政分配主要是在分税制的制度下实施的。中央税、中央地方共享税的分配比例是既定的。为了支持落后的西部地区，必须从较为富裕的东部地区征收更多的税金。为此，必须将以往的共享税改成国税，地方税改成共享税。实际上，在现行制度下，在中央和地方的财政分配中，现行结构是中央财政获得了较多的主要税种的未来增收部分。但是另一方面，对于那些创造较多税收的地区，作为激励措施，现行制度也让该地区可以获得较多的收入。在这种重视激励的制度下，通过中央政府在东部地区加大征收来对西部地区进行更多分配的可能性不大。

第4是对西部地区的资金转移过于分散。现在，中央政府对地方财政的支援，除了上述的补助金分配之外，还有各中央部委的基金、预算外资金的转移等。补助金是地方财政可以自由使用的财源，但基金和来自预算外资金的转移基本上都是指定用途的。这种转移资金虽然在总额上具有相当规模，但是由于都只能在各中央部委的管辖范围内使用，所以资金非常分散，对振兴西部所起的效果也因此受到限制。

15.2.2 西部地区地方财政的资金困难

西部开发中地方财政面临的最大的问题就是财政收入不足的问题。

对于西部地区的地方财政依靠中央财政的补助的情况已经作了叙述。西部地区的财政收入虽然较少，但其内容和构成同东部、中部地区相比并没有什么较大的差别。但是作为地方财政的主要收入的营业税、还有企业、个人相关收入的份额较小。这是因为经济发展落后所致。另外，农业相关收入、行政相关收入的份额较大（表 15—2）。而农业相关收入和行政相关收入在减轻农民负担的政策方针下，今后还会缩减。因此，西部地区今后若不开拓新的财源的话，难以实现财政增收。

表15-2 西部地区的财政收入和构成（2004年）

（单位：亿元、%）

	收入合计	增值税	营业税	企业相关收入	个人相关收入	资源相关收入	投资相关收入	农业相关收入	行政相关收入	其他
地方合计	11,693.4	14.2	29.7	12.1	7.0	2.4	8.9	3.1	21.0	1.6
东部小计	7,458.2	12.6	32.6	13.4	8.0	2.1	8.5	2.0	19.5	1.2
中部小计	2,252.3	17.7	22.2	9.5	5.2	3.1	9.2	5.1	25.8	2.2
西部小计	1,982.9	15.9	27.1	10.1	5.1	2.9	9.9	4.9	21.5	2.5
内蒙古	196.8	15.6	28.0	11.7	4.7	4.3	9.1	4.8	20.0	1.8
广西	237.8	13.1	25.8	13.0	5.6	2.9	7.5	4.7	23.8	3.5
重庆	200.6	12.9	29.2	6.9	5.3	2.8	7.9	4.2	29.4	1.3
四川	385.8	13.6	28.6	10.5	5.4	2.8	9.0	4.0	24.7	1.4
贵州	149.3	16.0	25.4	9.8	5.2	2.1	9.6	7.2	20.4	4.2
云南	263.4	17.3	21.5	11.1	4.6	1.8	13.6	8.1	16.7	5.4
西藏	10.0	10.7	43.1	-0.4	4.2	2.5	3.8	0.0	21.5	14.6
陕西	215.0	18.3	28.8	12.6	4.6	3.4	10.4	4.1	16.5	1.2
甘肃	104.2	20.8	26.0	6.6	4.9	2.8	11.6	4.8	20.3	2.3
青海	27.0	22.2	31.5	7.5	4.0	3.1	10.1	3.6	14.1	4.0
宁夏	37.5	16.8	35.9	7.9	5.9	1.8	10.0	1.6	18.9	1.2
新疆	155.7	20.0	27.9	6.3	5.5	4.3	11.5	3.6	20.5	0.5

注：地方的财政收入和各类收入项目的份额。各类收入项目为预算项目的合并再分类。增值税是与出口退税相抵消的部分。企业相关收入包含企业所得税和国有企业上缴利润，以及企业所得税的退税和国有企业的亏损补贴相抵消的部分。个人相关收入包括个人所得税和印花税。资源相关收入包含资源税、城市土地使用税、土地增值税、海域矿区使用费等。投资相关收入包含固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、房产税等。农业相关收入包含农牧业税、农业特产税、耕地占用税等。行政相关收入包含契税、征收的行政费用、没收罚款收入、专项收入。其他中包含车船使用税、屠宰税、其他收入等。

来源：调查团根据《中国统计年鉴》2005年版编制

另一方面，西部地区的财政支出的构成也存在几个特点。西部地区的支出构成中，同东部地区等其他地区相比虽然差别不大，但是投资相关支出、农业相关支出的份额略大（表15—3）。这可以看做是西部开发的结果。但是，对今后的发展起重要作用的经济相关支出、科技文教相关支出，今后有必要在进一步加强。社会福利相关支出、行政相关支出的比重虽然不低，但今后这个部分是无法缩减的。换言之，无法找出为增加今后发展所需的必要资金而可以缩减的支出项目。因此，如何将有限的财政支出更有效地用于西部开发也是今后的一个课题。

表15-3 西部地区的财政支出和构成（2004年）

（单位：亿元、%）

	支出合计	投资相关支出	经济相关支出	农业相关支出	科技文教相关支出	社会福利相关支出	行政相关支出	其他支出
地方合计	20,592.8	14.2	7.9	7.5	23.6	14.5	17.2	15.0
东部小计	10,434.0	16.2	8.3	5.3	24.4	10.7	17.1	18.1
中部小计	5,025.8	10.4	8.8	8.3	22.9	19.6	16.8	13.3
西部小计	5,133.1	14.0	6.3	11.4	22.5	17.3	17.9	10.6
内蒙古	564.1	17.7	8.4	13.4	18.0	17.1	15.6	9.7
广西	507.5	12.1	6.5	9.2	26.5	12.5	18.8	14.5
重庆	395.7	15.5	8.9	8.3	19.1	20.3	18.9	8.9
四川	895.3	12.5	5.8	12.0	21.2	18.0	20.4	10.1
贵州	418.4	11.0	4.8	12.5	27.1	11.6	19.5	13.4
云南	663.6	12.7	5.1	10.8	26.3	19.0	17.4	8.7
西藏	133.8	25.7	4.8	6.4	19.2	8.4	23.8	11.6
陕西	516.3	11.9	7.3	14.5	21.6	18.6	16.1	10.1
甘肃	356.9	11.6	4.9	13.2	22.8	22.3	14.6	10.6
青海	137.3	17.4	3.1	11.6	18.7	25.8	15.0	8.4
宁夏	123.0	20.3	6.2	14.9	20.3	14.8	12.9	10.6
新疆	421.0	16.5	6.3	8.0	22.8	17.4	18.2	10.7

注：地方财政和各类支出项目的份额。各类支出项目为预算项目的合并再分类。在投资相关支出中包含基本建设、企业挖潜改造资金、地质勘察费、海域开发费等。经济相关支出中包含企业流动资金、工业、交通、流通部门的项目费、城市维护费、政策性补助金等。农业相关支出中包含农业、林业支出、农林水利气象部门的事业费等。科技文教相关支出中包含科技三项费用、教育、科学、卫生、体育广播等的事业费。社会福利相关支出包含社会福利救济费、行政事业部门退休费、社会保障补助支出、支援经济不发达地区支出等。行政相关支出中包含国防支出、行政管理费、外交外事支出、公检法司支出、债务付息支出、车辆税费支出等。其他的支出中包含其他部门的事业费、专项支出、其他支出等。

来源：调查团根据《中国统计年鉴》2005年版编制

而且，从地方财政的角度来看，与中央财政的分配关系也存在问题。

在财政收入当中，税额大而且今后有增长潜力的税种均为国税，即使是共享税也是国税的分配比例高。至于今后的增收部分，现行结构下也只能带来中央财政的收入增加。

在由于中央政府决定实施的部分减免税等优惠措施而带来地方收入减少时，中央政府一般会弥补地方的损失，这就是所谓的税收返还。但是，有的时候只能弥补一部分，或者完全没有弥补。对此，地方财政面临减收，只能缩减支出。换句话说，就是中央政府开口子，地方付账。

例如，中央政府为了振兴农业，在2004年实施了减免作为地方税种的农业税负担的措施（每年递减1%，最终取消该税种），同时还取消了农业特产税。中央政府只在第一年度弥补由农业税减免所带来的地方财政收入减少部分，从下一年度开始便不再弥补。

这样，在收入、支出的结构、税收减免的机制中，若要大幅增加地方财政收入并借此来

实现增加支出以及对支出的有效使用是非常困难的。在依靠中央财政补助的同时，如何增加自身收入并将支出投向西部开发，以及如何有效使用等都是今后必须解决的课题。

15.2.3 政策优惠须兼顾与东部的平衡

在西部开发的过程中，财政、税制方面的优惠政策是必不可少的。迄今为止，中央政府对西部地区已经实施了各种各样的优惠政策。例如，在预算方面可以列举的有对西部地区的补助金、扩大资金转移、投资资金的优先分配等。但是进一步实施优惠政策则在制度上受到各种各样的制约。

例如，如在表 15—3 中已经看到的，在西部地区的财政支出中，来自中央财政的补助金已经占到了 60.5%，比其他地区高出许多。另外，西部地区的人均财政收入已经高于中部地区，而其中的部分省、自治区的财政支出水平更高于东部地区。在这样的情况下，若进一步扩大对西部地区的支援，就会出现地区间不平衡的问题。收入多的地区支出也相应要多是财政的一个基本原则。若两者出现背离那么会出现地区经济增长的激励机制的崩溃。因此，依靠补助金的“输血型”财政支援存在一定的局限。

另外在税制方面也存在制约。第 1 就是全国统一的税制是大原则，难以按地区在税率和抵扣标准上设置大的差异和优惠。第 2，为支持引资设置企业所得税等的优惠政策，过去这在东部地区是行之有效的办法。但是在已经加入 WTO 的现时，已经实施的税制上的优惠政策开始向取消的趋势发展。而仅以西部地区为对象的税制优惠，因为与 WTO 的公平原则相违背，已经变得无法实施。

因此，关于针对西部地区的财政、税制方面的优惠政策而言，在化解上述制约的同时，如何制定会为西部地区带来实际利益的优惠措施将是今后的课题。

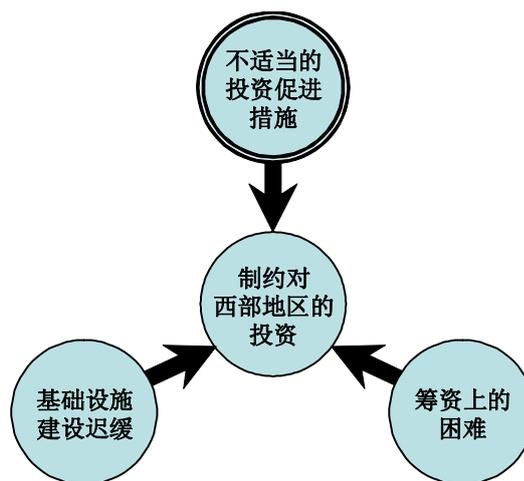
第16章 投资促进措施

16.1 促进对西部地区投资的基本框架

如第 6 章所阐述的那样，制约直接投资流入西部地区的主要原因如图 16-1 所示，可分成 3 大部分。以往很多人多次指出其中由于基础设施建设的落后和金融体系不完善导致的资金筹措困难这个情况。另一方面，关于促进投资的措施而言，由于外国直接投资的真正流入的时日尚浅，所以还很难说已经充分地指出其中的问题和作出改善对策。从国际上来看，世界银行在 *World Development Report 2005* 中指出投资环境会对经济增长和消除贫困有很大的影响，并强调了改善投资环境的重要性。可以说改善西部地区投资促进措施和基础设施建设与金融体制改革同样是增加直接投资流入的必不可少的重要原因。

在本章中，在投资促进措施中，主要关于关于投资、市场的自由化以及促进投资功能等 2 个领域，提出课题。

图 16-1 制约对西部地区投资的主要原因



来源：调查团绘制

16.2 投资、市场的自由化

16.2.1 自由化政策的先行实施

从 1978 年以后改革、开放政策的正式实施以来，中国政府首先在沿海地区实施了经济自由化的政策。例如，在后一节中要提到的经济特区，如 1980 年在广东省的珠海、深圳、汕头，翌年在厦门，1988 年在海南，都是设置在沿海地区。而且，最近随着 WTO 的加盟对外资开放的服务业领域如表 16-1 所示，也是首先开放沿海地区，其后在逐渐以包含西部地区的内陆地区为对象实施扩展。这种自由化政策措施实施的区域性延缓尤其对制造业影响较大。例如，深圳除了作为香港腹地的地理上的魅力，通过

自由化对策的实施，摇身一变成为中国制造业的一大基地。在这期间，企业一定程度的集聚会进一步地吸引新的企业加入的这种良性循环还在延续。在这样的情况下，西部地区的各城市虽然致力于引资，但对抗那种受惠于自由化政策早期实施在沿海地区建立的生产、服务网所具有的魅力、实施有效的市场推广活动十分困难。

表 16-1 随WTO加盟出现的服务领域自由化的地理限制

	WTO 加盟时 (2001 年末)	加盟后 2 年以内 (截至 2003 年末)	加盟后 3 年以内 (截至 2004 年末)	加盟后 5 年以内 (截止 2006 年末)
零售业	深圳、珠海、汕头、厦门、海南、北京、上海、天津、广州、大连、青岛、郑州、武汉	全部的 <u>省会</u> 、 <u>重庆</u> 、宁波	撤销地理上的限制	
寿险	上海、广州、大连、深圳、佛山	<u>成都</u> 、 <u>重庆</u> 、福州、苏州、厦门、宁波、沈阳、武汉、天津	撤销地理上的限制	
电气通信 (移动电话)	上海、广州、北京 (以下截至到 2002 年末) <u>成都</u> 、 <u>重庆</u> 、 <u>庆</u> 、大连、福州、杭州、南京、宁波、青岛、沈阳、深圳、厦门、 <u>西安</u> 、太原、武汉			撤销地理上的限制

注：方框内的城市位于西部地区。

来源：调查团根据日本经济产业省公正贸易推进室（2001）编制

另外在第 6 章叙述的《中西部地区外商投资优势产业目录》中虽然根据各地区的特性制定了鼓励发展的产业，但由于各省、市、自治区的鼓励发展的产业最多也只有 15 个左右，而且还有一部分和全国适用的《外资投资产业指导目录》¹中的鼓励产业相重复，所以很难成为投资家决定向西部投资的决定性条件。

基于上述的情况，为在西部地区促进引资的开展，应该转换沿海地区率先成为投资、市场的自由化政策的“试验田”并首先得益的这种以往的模式。今后应该探讨通过在西部地区实施自由化政策来吸引对该地区投资的候选方案。

16.2.2 在沿海地区引进自由化政策

如前所述，若西部地区可以成为投资、市场的自由化政策的前期适用地区，那么该地区作为投资候选地的排名便会上升。但是，中央政府有关自由化政策的方针基本都是先在沿海地区先行实施，很难想象会在短时间内逆转这种情况。

¹ 于 2005 年 1 月废除了现行的目录适用了新目录。新目录可以在商务部的网站上阅览 (<http://www.fdi.gov.cn/ltlaw/lawinfodisp.jsp?id=ABC00000000000010425&appId=1>)。

另一方面，尽管有些政策已经在沿海地区实施，但却没有适用在西部地区。例如，经济特区就是一例。现在仅设在沿海地区的经济特区，不论是生产型还是非生产型，外资企业的企业所得税都适用 15% 的优惠税率。相对于此，在西部地区设置的经济技术开发区内，只有生产型的企业才能享受到这一优惠税率。

填补西部地区和其他地区在这些政策方面的差距在引资上会对西部地区大有裨益。另外，关于已经在沿海地区实施的那些政策，因为已经积累了此前的成绩和经验，所以可以考虑对它们加以灵活运用在西部地区实施。

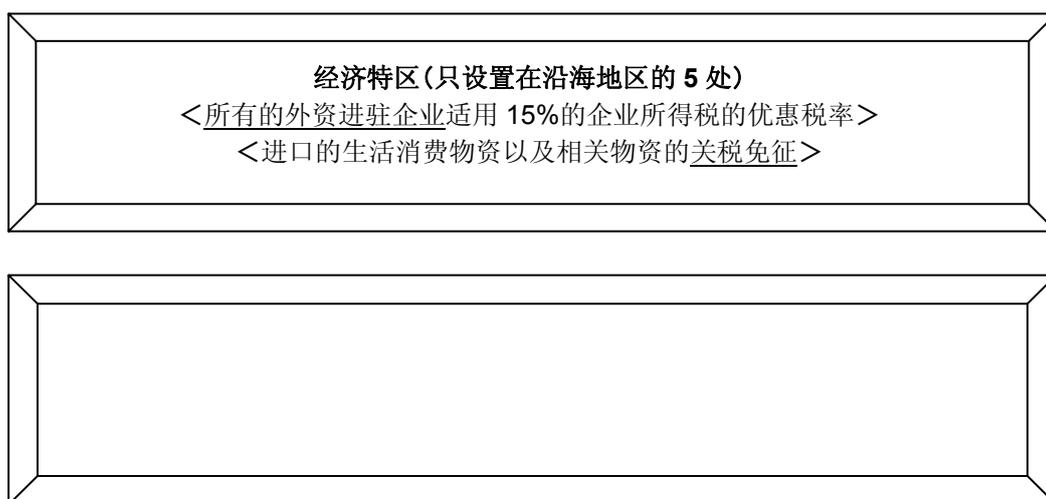


图 16-2 经济特区和经济技术开发区的优惠政策的比较

16.3 西部地区的促进投资功能

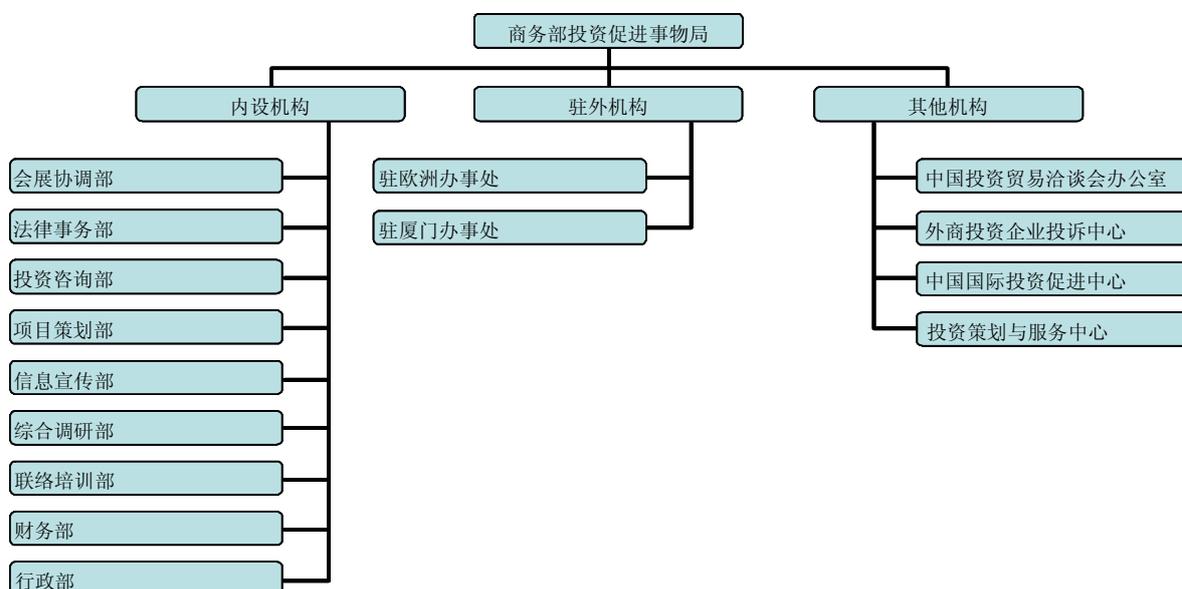
不仅仅是发展中国家，在发达国家也以获得直接投资为目的，加强以促进投资机构为中心的促进投资的功能。但是，由于各国的情况和所处的条件不同，其方法也不尽相同。这里在首先关注加强促进对西部地区投资的功能这个目标的同时，对中国的促进投资功能的现状做一下评估。

(1) 商务部的投资促进事物局

商务部的投资促进事物局主要承担以下三类主要职能

- 经济技术开发区(在西部地区也有设置)**
- i) <仅对制造业的外资进驻企业适用 15% 的企业所得税的优惠税率> 指导各地投
 <进口的生活消费物资以及相关物资的关税不实施免征>
 - ii) 参加世界投资促进机构协会的会议 (WAIPA)；组织实施双边投资促进机构有关活动。
 - iii) 承办商务部主办的投资、贸易洽谈会，负责投资网站日常营运，受理外商投资企业投诉。
 - iv) 策划并组织实施大型投资促进活动。

图 16-3 商务部投资促进事务局的内设机构图



来源：商务部投资促进事务局网页

从该机构图中可以看出，投资促进事务局作为中国的投资促进机构，由不同职能的部门构成。因此，没有设置专门受理促进西部地区投资工作的部门。另外，由于该地区的投资促进工作由各省、市、自治区政府的主管部门负责，所以投资促进事务局没有各地的派驻办事处。

(2) 国务院西部办公室

作为国务院西部地区开发领导小组的实施机构的西部办公室由 4 个部门构成。这当中负责经济问题的是“经济、社会组”。仅参考该办公室的网站信息的话，虽然刊登了西部地区的有关投资、项目信息等情况介绍，但是基本上停留在转载外部信息的水平。而且，英文版的信息没有得到更新，很难让人说正在进行有效的投资促进活动。而且，这一点也关系到西部办公室被赋予的任务。

引用文献

WEB

経済産業省公正貿易推進室(2001)「中国の加盟議定書に関わる関税率譲許表及びサービス約束表概要」(关于中国的加盟议定书的约束关税(Tariff bindings)率表以及服务约定表概要)<http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/accession/data/pro_tariff/pdf> (2005/1/8 访问)

商务部投资促进事务局主页<http://tzswj.mofcom.gov.cn/article/200406/20040600228578_1.xml> (2005/1/9 访问)>

第17章 与支持西部开发的金融有关的法律制度的现状与课题

17.1 关于开发金融的法律制度

17.1.1 关于开发金融的法律制度的现状

为中国当前的金融体制提供了包容性的法律基础的是 1993 年 12 月 25 日由国务院发布的《国务院关于金融体制改革的决定》。该决定的概要如下：

- i) 确立中央银行的强有力的宏观调控体制：将中国人民银行办成真正的中央银行，由其负责制定和实施货币政策，保持货币的稳定；对金融机构实行严格的监管，保证金融体系安全。
- ii) 建立政策性银行：实现政策性金融和商业性金融分离，割断政策性贷款与基础货币的直接联系。
 - 建立国家开发银行：办理政策性国家重点建设（包括基本建设和技术改造）贷款及贴息业务。其资本金为财政部拨付的资本金和重点建设基金、由国家计委和人民银行确定额度的对社会发行的国家担保债券和对金融机构发行的金融债券、中国人民建设银行的吸收的部分存款。
 - 建立中国农业发展银行：承担国家粮棉油储备和农副产品合同收购、农业开发等业务中的政策性贷款，代理财政支农资金的拨付。其资本金为从中国农业银行资本金中的划拨一部分、对中国农业银行和中国工商银行的农业政策性贷款（债权）的接管、以及相应的人民银行贷款（债务）的接收。其贷款资金的来源为面向金融机构发行的金融债券、财政支农资金、使用农业政策性贷款企业的存款。
 - 建立中国进出口信贷银行
- iii) 将国家专业银行（中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行）办成国有商业银行。由此，中国的商业银行体系包括：国有商业银行、交通银行、中信实业银行、光大银行、华夏银行、招商银行、福建兴业银行、广东发展银行、深圳发展银行、上海浦东发展银行、农村合作银行、城市合作银行等。
- iv) 建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场
 - 完善货币市场
 - 完善证券市场：财政部停止从中国人民银行借款，利用短期国债。政策性银行面向社会发行国家担保债券。邮政储蓄、社会保障基金节余和各金融机构的资金中，要保有一定比例的国债。全国性商业银行可以以此作为抵押向人民银行融通资金。停止向个人发行金融债券。完善股票市场。
- v) 正确引导非银行金融机构稳健发展：明确规定各类非银行金融机构的资本金数额、管理人员资质标准及业务范围。要适当发展各类专业保险公司、信托投资公司、证券公司、金融租赁公司、企业集团财务公司等非银行金融机构，对保险业、证券业、信托业和银行业实行分业经营。

根据该《国务院关于金融体制改革的决定》，先后出台了下列有关金融以及经济的“法律”，加速了法制的完善。

表17-1 金融相关法律

名称	实施	最新修改
中国人民银行法	1995年3月18日	2003年12月27日
商业银行法	1995年5月10日	2003年12月27日
保险法	1995年6月30日	2002年10月28日
担保法	1995年6月30日	
票据法	1996年1月1日	2004年8月28日
拍卖法	1997年1月1日	2004年8月28日
土地管理法	1999年1月1日	2004年8月28日
证券法	1999年7月1日	2004年8月28日
信托法	2001年4月28日	
银行业监督管理法	2003年12月27日	
证券投资基金法	2003年10月28日	

通过这一系列的法制建设,《国务院关于金融体制改革的决定》中所容纳的金融制度改革的内容基本上都被赋予了法律基础,但是关于政策性银行而言,《国务院关于金融体制改革的决定》中要求制定条例,结果是通过发布《国务院关于组建国家开发银行的通知》(1994年3月17日)和《国务院关于组建中国农业发展银行的通知》(1994年4月19日)的行政法规的形式组建了两家银行。另外,关于“中国进出口银行”,在“中国法律法规信息系统”中没有找到相关的“通知”,只在“部委规章”中刊载了《中国进出口银行章程》。

如上所述,国务院于1994年3月17日发布《国务院关于组建国家开发银行的通知》(国发[1994]22号),并于即日施行成立了国家开发银行。根据该通知所述:“根据党的十四届三中全会精神,为了更有效地集中资金保证国家重点建设,缓解经济发展的“瓶颈”制约,增强国家对固定资产投资的宏观调控能力,进一步深化投融资体制改革,国务院决定组建国家开发银行”。具体根据国务院承认作为该通知附件下发的《国家开发银行组建和运行方案》(附件1)和《国家开发银行章程》(附件2),成立的国家开发银行。

关于国家开发银行的业务内容和组织形态,在1994年6月28日的《国务院办公厅关于印发国家开发银行机构编制方案的通知》中进行了详细的规定。

目前在中国除上述的“国家开发银行”以外,没有管辖“开发金融业务”的政策性金融机构¹,因此,如在上述的国家开发银行的成立过程中所看到的那样,对开发金融的形式作出规定的仅有国务院的行政法规,而没有如日本事例中所看到的诸如《日本政

¹ 作为政策性银行,除了“国家开发银行”之外,还有“中国农业发展银行”“中国进出口银行”。“中国农业发展银行”目前已经停止了面向农村的政策性融资业务。

策投资银行法（该行的前身的日本开发银行有日本开发银行法）》、《冲绳振兴开发金融公库法》、《北海道东北开发公库法（废除）》²等那样的法律。

17.1.2 关于开发金融的法律制度的课题

如上所述，同日本的政策性金融机构的日本政策投资银行和冲绳振兴开发公库分别是依据《日本政策投资银行法（该行的前身的日本开发银行有日本开发银行法）》和《冲绳振兴开发金融公库法》所成立、运营不同的是，中国的国家开发银行，没有依据全国人大或者人大常委会所通过的正规的“法律”，而是仅具有国务院“通知”的行政法规形式的依据。

而“依法治国”已经确立为国家基本方针，而且未来国家的所有政策都要求通过基于法律制定、实施已经是目前的趋势。在普通的商业性金融相关领域中，已经建立了《商业银行法》、《证券法》、《保险法》、《信托法》、《投资基金法》，而开发金融机构为了排除所谓的“部门保护主义”保证规范性、提高管理的透明性，亦应该立足于基于国家中央立法权的“法律”的基础上。开发金融机构是担负在财政上确保国家开发政策落实的重要任务的机构，根据上述的《国家开发银行组建和运行方案》，其资金是通过国家财政、向金融机构发行的债券、向社会发行的财政担保建设债券、国际金融机构组织贷款资金的转贷、向国际市场发行的债券、国际性商业贷款等贷款手段来筹措的。即关于资金筹措而言，具有同普通社会较深的相关性，我们很难找到积极理由说在商业性金融领域适用“法律”，而对开发金融而言仅适用于行政部门内部性的“行政法规”即可。而且可以说通过提供“法律”基础，可以获得的较大益处是得到国际金融市场或者国内社会的长期稳定的评价。

17.2 关于西部开发金融的法律制度

17.2.1 关于西部开发金融的法律制度的现状

于2004年3月11日国务院发布的《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》中的第8项“拓宽资金渠道，为西部大开发提供资金保障”中提出了下列政策性意见。

- i) 建立长期稳定的西部开发资金渠道，是持续推进西部大开发的重要保障。
- ii) 要继续保持用长期建设国债等中央建设性资金支持西部开发的投资力度，采取多种方式筹集西部开发专项资金。
- iii) 中央财政性建设资金、其他专项建设资金继续向西部地区基础设施建设倾斜。
- iv) 采取多种方式鼓励和引导社会资金和境外资金参与基础设施建设。
- v) 进一步加大中央财政对西部地区的转移支付力度。
- vi) 拓宽西部开发间接和直接融资渠道。
- vii) 鼓励各金融机构采取银团贷款、混合贷款、委托理财、融资租赁、股权信托等多种方式，加大对西部地区的金融支持。
- viii) 加快商业银行对西部地区国债配套贷款项目的评估审贷速度，提高贷款审核效率。

² 该法由于该公库同日本开发银行合并为日本政策投资银行而废除（1999年）

- ix) 支持国家政策性银行扩大贷款规模，延长贷款期限，支持西部地区基础设施建设、进出口贸易。
- x) 进一步推进西部地区农村金融体系建设，加大农村信用社改革力度，继续扩大农户小额贷款和农户联保贷款，支持有生产能力、守信用的贫困农户尽快脱贫致富。
- xi) 加强扶贫贴息贷款管理，增加对西部地区信贷投入。
- xii) 积极支持西部地区符合条件的企业优先发行企业债券，支持西部地区符合条件的企业发行股票。
- xiii) 修改、完善并适时出台产业投资基金管理暂行办法，优先在西部地区组织试点，支持西部地区以股权投资方式吸引内外资。
- xiv) 提高西部地区利用国际组织和外国政府赠款及国外优惠贷款的比例。

作为直接关系到西部开发金融的法律制度上的基础，具有行政法规性质的国务院的该“意见”是最新的政策（法规）。

17.2.2 有关西部开发金融的法律制度的课题

如上节所探讨的那样，关于西部大开发的金融政策的内容丰富，但弱点是关于西部大开发的法律基础本身却仅停留在行政法规层面上。借助囊括这些西部地区的开发金融政策的形式，首先像第2章已经探讨的那样，通过制定关于“西部开发”的法律来加固政策基础，为西部开发金融政策提供长期稳定性、规范性、约束力。

另外一个问题是，在2004年3月11日发布的《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》中没有展示具体实施所提政策的方略，因此与此有关的法制建设还没有开展。

在盛传中央财政紧张的现在，借助长期建设国债等中央建设资金能否持续支撑西部开发投资？若必须“采取多种方式筹集西部开发专项资金”，那么可以考虑怎样的方式？例如，是否可以让地方政府债券发挥对中央财政的补充性作用？届时，《预算法》中第28条第2款的规定该怎么处理？

“采取多种方式鼓励和引导社会资金和境外资金参与基础设施建设”时，目前关于境外投资资金的债权保全的法律制度建设情况能否给投资者以安全感？

虽然提出“鼓励各金融机构采取银团贷款、混合贷款、委托理财、融资租赁、股权信托等多种方式，加大对西部地区的金融支持”，但目前西部地区垄断金融市场的全国性商业银行正处在由于业务盈利性较低而收缩业务的趋势之下。为了弥补这一点，要扩充可以取代全国性商业银行的地区性商业银行，而关于地区性商业银行振兴的法制方面的准备是否已经齐备？而且即便是利用银团贷款、混合贷款、委托理财等手段来加强对西部地区的金融支持，而保护参加金融交易者权利的法律制度是否健全？

“支持国家政策性银行扩大贷款规模，延长贷款期限，支持西部地区基础设施建设、进出口贸易”时，国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行等政策性银行的法律基础是否稳固？法律基础越脆弱，就越可能出现行政当局根据情况恣意变更其业务内容的情况，而且稳定地提供政策性资金也变得困难。这一点观察中国农业发展银行的例子就不难理解。

另外就是国家开发银行以全国为对象担负开发金融、能否充分满足针对仅限定适用于西部地区的开发金融的要求？作为其对策，在成立“西部开发银行”或者“西部开发基金”时，须要在政策建议篇中所论述的《政策性金融机构基本法》下制定《西部开发银行条例》、《西部开发基金条例》，抑或是将这些作为法律，制定成《西部开发银行法》、《西部开发基金》。并且若担心会发生重复建设的情况时，可以将这些“法律”或“条例”定为具有时限的法律，在西部大开发的政策目的达成时，可以考虑解散“西部开发银行”、“西部开发基金”或将其同国家开发银行合并的方法。

虽然提出“积极支持西部地区符合条件的企业优先发行企业债券，支持西部地区符合条件的企业发行股票”，但是目前看来发行公司债券和股票上市的条件限制较多。可以预见当提及“符合条件的企业”时、若不放宽条件限制、对于西部地区的发行企业债券和股票上市会特别困难。目前，可以放宽债券发行和上市条件的法律制度仍不完善。

综上所述，面向西部开发的金融的课题还有很多，在具体探讨针对每个课题的方针对策的同时，关键还要健全可以实现这些的法律制度。

第 5 部 日本以及国外的政策性金融等方面的经验

第18章 日本的经验和中国的经济开发

18.1 当代中国同高速增长期的日本

本次调查中，要求将日本的经验灵活运用到西部开发金融制度改革上。为此，在编写“政策建议篇”中记述的战略性行动计划以及其他的政策建议时，会明示地或默认地参考日本等国的经验。

以下，在第 5 部分各章中，将总结以日本为主的中国以外的其它国家的关于政策性金融的经验。

在以下各章中，关于各个相关事项均会提及到日本的经验，所以在这之前，我首先关于日本的哪部分经验会对中国的经济开发有借鉴作用，进行总括。若先从结论说起的话，参照当代中国的各项情况，从经济发展论的观点来看，可以认为高速增长期的日本经验会具有最高的类似性。

18.1.1 当代中国的各项特征

当代中国的经济社会从国际比较的观点来看，带有以下显著的特征。

(1) 人口、国土大国

中国是一个拥有 13 亿人口和 960 万平方公里国土的大国，人口约为日本的 10 倍，国土面积约为日本的 25 倍。国内拥有众多的少数民族，各地区的自然条件和经济社会形态具有见不到他国同例的多样性。因此，在设计制度和政策时，要时刻关注中国所具有辽阔性和多样性。

(2) 市场经济转型国

中国是从社会主义计划经济向市场经济转型的国家。当代中国将本国的经济体系规定为“社会主义市场经济”，推动从集权制的计划经济体制向独自的分权性市场经济体制的转型。这意味着在经济管理上的方向是渐渐降低政府权力决策的比重，将多数的决定权委托给市场机制。在设计制度和政策中，要考虑到这种转型过程中存在的混合经济的特性。

(3) 生产、贸易大国

中国长时间被称为“世界工厂”。这鲜明地显示当代中国在工业生产和贸易中，成为带动世界经济的生产、贸易大国。中国占世界贸易的比重达到了居世界第 3 的 6.5%（据 2003 年的 IMF 统计），已经凌驾于日本该比重（5.7%）之上。GDP 的规模为世界第 7 位（据 2003 年的 IMF 统计）。若将此按购买力平价来换算的话，像世界银行的估算所显示的那样，中国业已成为世界顶级经济大国。我们应该关注中国带动 21 世纪初期的世界经济所具有的聚集力的这种现代性。

(4) 勃兴、发展国

到 19 世纪中叶为止，中国曾是拥有世界最大的经济规模的国家。例如，若用购买力平价表示的 GDP 规模在 1840 年时是美国的 4.2 倍，英国的 2.6 倍，日本的 5.4 倍

[Madison(2000)]。其后，中国经历了长期的停滞不前，但在实施改革开放政策后，步入了一个新的发展阶段。换言之，这是向世界最大规模的经济大国复兴的发展过程。在这样的长期的经济史循环当中，我们可以认为中国正处于新的勃兴、发展期的位置。这种经济高速发展的侧面，正同高速增长期的日本相类似。

18.1.2 日本的高速增长期

(1) 战后 60 年的日本经济

2005 年正值 1945 年的二战战败算起的第 60 个年头。若试着将战后 60 年的日本经济的发展按 15 年一个刻度分成 4 个阶段的话，可以分成以下几个阶段¹。

I 经济复兴期(1945 年~60 年)

转换为以民主主义和市场经济为基调的体制，实现了从战败的废墟中的复兴，奠定了高度成长的基础的时期

II 高速增长期(1960 年~75 年)

在技术革新和重化工业的基础上，实现了实际增长率（年率）为 10%左右的出口主导型的经济增长，是经济规模飞跃式高涨的时期

III 安定增长期(1975 年~90 年)

发生了第 1 次石油危机，经济的增量遇到极限，开始向 4~5%的稳定增长转型的时期

IV 长期低迷期(1990 年~2005 年)

随着泡沫经济的崩溃，通货紧缩开始恶化，在经历过实际增长率为 1%左右的长期低迷之后，开始步入复苏的时期。

(2) 高速增长期的意义

在上述的 4 个日本经济的格局转换中，高速增长期是一个具有下列历史意义的时代。

第 1 是立足于战后改革的基础，经济社会的新体制形成并稳固的时代。

第 2 是在经济社会整体洋溢着动感、展现发展活力当中，产生迅猛的结构变化的时代。

第 3 是在高速经济增长的基础上，在对内、对外两方面不断面对新的问题，经历了前所未有的新阶段转型的时代。

第 4 是由于地区差距扩大，地区问题作为国家政治最重要课题而出现的时代。

第 5 是尽管实现高速增长的条件已经发生了变化，但那些支持高速增长的制度、习惯、思考方式的变革进行得还不充分。

¹ 到日本经济恢复到第 2 次世界大战前水平（1934~36 年）的 1955 年为止，被称为经济复兴期，其后到 1973 年发生第 1 次石油危机的时期多被称为高速增长期。这里为了方便按 15 年刻度来进行这样的划分。

18.2 高速增长期的经济社会变动的类似性

经济发展是伴随经济增长的长期性结构变化的过程[中兼(2002)]。日本的高速增长期和 20 世纪 80 年代的中国，同是在取得 10%左右的高度经济增长中，在出现了该意义上的急速的结构变化这点上，有共通之处。结构变化是伴随着产业结构中的工业化、地区结构中的城市化、人口结构中的低出生率化的变化，一言以蔽之就是以“产业化(Industrialization)”为轴心的经济社会整体的变动[富永(1967)]。

若顾虑到中国经济以及中国西部地区开发来对日本高速增长期的社会经济变动的特征进行整理的话，有以下内容。

18.2.1 高速增长的机制

高度经济增长是构成生产函数的劳动力、资本、技术进步的各项急速增长所带来的。而且，长期的固定汇率和新一代的基础设施建设也是极大地支持了日本高速增长的要素。

(1) 新劳动力的供给和劳动力的移动

1950~60 年代的日本的人口结构曾经是年轻人口居多的金字塔形。从多产多死型向多产少子型、以及再向少产少子型的人口转换的进程中，丰富的青年劳动力持续供给劳动力市场。农村的过剩人口曾是当时雇用问题的最大课题。青年劳动力为了寻求就业场所，从地方上不断向大城市集中。而且，农村的中老年层因为从事土建工程，作为外来务工人员向大城市移动，这成为了社会问题，这是在劳动政策、农业政策、福利政策的低谷中发生的现象，这是和今天中国正在经历的外来务工劳动力的移动同样的现象，虽然有规模和形态上的差异，在高速增长期前期的日本也曾出现过的。

日本的升学率在高速增长时代急剧上升。1950 年代以后，随着高中升学率的提高，大学的升学率也随之增加，并借此满足了产业社会对技能人员、技术人员、白领的需求。

如上所述，在高速增长期的日本，出现了从农村到城市、从地方到城市这种迅猛的横向的地区劳动力的移动，而且由于升学所带来的高收入，追求更高地位的这种纵向的社会性流动性的急剧高涨。这是孕育出高速增长的劳动力方面的要素。

(2) 投资带动投资的资本形成

日本的高速增长期是由旺盛的民间设备投资来带动的。在高度成长期保持着“投资带动投资”的积累性社会资本形成的良性循环过程。这样的积极投资行动是由已有企业的年轻经营者和热情的创业者来支撑的。而且使之变成可能的是因为由于“解散财阀”、“排除集中”引发的“所有权和经营权的分离”、孕育出了那些即使冒险也要开拓新领域、向市场提供新产品的积极果敢的经营层。由于不存在大型型企业，在中小规模企业之间的残酷竞争的此起彼伏，创造出了良好的市场机构[中村(1978)]。

另一方面，和当代中国一样，当时的日本是储蓄率显著上升的时代。人们为了子女的教育、住宅的建设、防老而积极致力于勤俭储蓄，政府也开展了“增强储蓄运动”。在高速增长期之前一直处于恒常性资金不足状态下的日本，国民储蓄投入到旺盛的投资需求中。而在高储蓄和高投资中处于中介的系统就是由银行等实施的间接融资。

(3) 追赶型现代化和技术创新

日本的高速增长过程也是相对于欧美等国的追赶型现代化的过程。其根本是技术上的差距。日本着手经济复兴时期，曾背负着双重的科学技术上的差距。一个是第二次世界大战时期出现的技术空白，还有一个是同战后开始的美国的科学技术的飞跃进步上的差距。

特别是 20 世纪 50 年代到 60 年代时期的日本，贪婪地从外国引进科学技术，并积极改良所引进的技术。将在外国发明的技术和产品转换成更精巧的产品，应用外国发现的原理进行商品化生产，并用低成本构建了大量生产这些商品的系统。主导大众消费社会的三种神器(电视、洗衣机、冰箱)和 3C (Car , Cooler , Color TV) 便是当时典型的事例。日本将在欧美发现、发明的科学技术，作为方便市民生活的民生商品进行产品化，并进行产品的量产。在这个意义上，若将欧美比喻为发电站，那么日本发挥的就是变电所的作用²。

当代中国在实施改革开发政策之后，也利用了这样的发展位置上的差别，享用蓄势后发的利益而成为“世界工厂”。这和过去的日本一样已经成为高速增长推进器。

(4) 固定汇率和国际化

日本在 1971 年转换为浮动汇率制之前，在长达 20 多年的时间里，一直都是采用的 1 美元=360 日元的固定汇率制。这期间日本经济的基础条件 (Fundamentals) 年年得到提高，固定的外汇汇率也相对开始便宜。这会同新产品的商品化共同支持了出口主导型的发展。作为其结果，出现了贸易收支向黑字为主的转换和外汇储备额的增加。20 世纪 60 年代后期的日本也曾经面临着和最近的人民币汇率问题同样的课题。

另一方面，日本在高速增长时代，在良好的国际经济环境下渐渐实现经济的国际化。分阶段推进贸易自由化、资本自由化、外资自由化、人员移动的自由化，降低了同国际经济之间的阻碍。借此，实现了产业的发展 and 同国际经济间的协调，使高速增长持续发展成为可能。为了配合这种国际化的进展，举办了东京奥运会(1964 年)和大阪世博会(1970 年)。

(5) 新一代基础设施的建设

日本江户时代(1603 年~1867 年)的交通是只能依靠徒步和船只的。进入到明治时代(1868 年~1912 年)以后，在 19 世纪后期到 20 世纪初期，建设了铁路、公路、港湾等近代交通网。这些从交通方面支持了近代日本近百年的发展。在战后的复兴和增长的过程中，这些交通基础设施逐步得到修复和改良，但作为进一步的经济发展的基础设施，开始要求新的交通体系的建设。这样，在 20 世纪 50 年代后期开始，开始建设新的高速交通系统。高速公路、新干线铁路、喷气式机场等 3 大高速交通基础设施便是这时的新交通系统。这些新一代的高速交通基础设施，成为支持后来经济发展的基础。

² 上山春平教授的学说。

当代中国正处于这些新一代高速交通基础设施建设的鼎盛期，其建设规模和节奏都是令人吃惊的。而显而易见的是这些高速交通基础设施为中国今后经济的进一步发展将不断提供新的基础。

18.2.2 伴随增长扩大的不良偏差

日本经济的高速增长是通过将大部分的资源分配委托给市场机制的自由功能来实现的。其反作用是，在那些仅仅通过市场机制无法充分实现资源分配的领域，这种不良偏差出现扩大。

(1) 私有消费和社会消费的不平衡

如上所述，高速增长是通过高储蓄—高投资—高出口来主导的。同时，以国民收入提高和新产品的出现为背景，个人消费的扩大也对高速增长贡献很大。“三种神器”和“3C”等带来的消费革命，在消费品方面的人民富裕程度也明显提高。但另一方面，由于快速的城市化，不仅仅是住宅建设的滞后，道路、下水道、公园和社区设施等生活环境设施的滞后也日益明显。

负责策划制定宏观政策的政策当局在 1960 年代后期，反复讨论了应该调整这种私人消费和社会消费之间的不平衡的主张³。但是将政府各部门的行政业务转向重视社会发展乃至生活环境的建设、重视保护消费者、综合提高“生活品质”这上面来也不是一件易事。在以市场机制为基础的经济中，必须要特别重视配合民间领域活动的扩大，从公共政策的观点上建设广义上的“社会共通资本”（共通的基础设施）⁴。

(2) 公害、环境问题的恶化

在高度经济增长的过程中，由于工业化、城市化急速发展的结果，引发了公害、环境问题的恶化。1960 年代后期由于工厂排放的污水中含有水银、铅、镉等有害物质，导致在各地发生了公害病。另外城市河流由于家庭生活污水和工厂、办公室的排水导致的连鱼类都无法生存的污染，而城市的大气污染的情况也很严重。甚至有一个时期，日本列岛被称为“公害列岛”。

为此，制定了《公害防止基本法》（1967 年）、也通过了《水质保全法》和《大气保全法》等法律，不久还设立了环境厅（1971 年），终于在 1970 年代才正式采取处理公害、环境问题的对策。

³ 例如，在制定『经济社会发展计划』（经济社会发展计划）（1966 年内阁会议决定）的过程中，政府内部争论的最大焦点在于是重视加强产业竞争力还是重视社会发展。另外，经济企划厅『经济白书』（经济白皮书）（1967 年版）中，强调：“效率和福利的共同发展”，而同部门的『国民生活白书』（国民生活白皮书）（1968 年版）中，强调：“向优先国民生活的发展”。并且，国民生活审议会（首相的咨询机构）提出了『豊かな人間環境整備の指針』（建设丰裕人居环境的指针）的意见，在『新全国総合開発計画』（新全国综合开发计划）（1969 年内阁会议决定）中也将“创造丰裕的人居环境”作为开发目标提出。

⁴ 由宇泽弘文教授提出的概念。

18.2.3 引导性计划和政策性金融

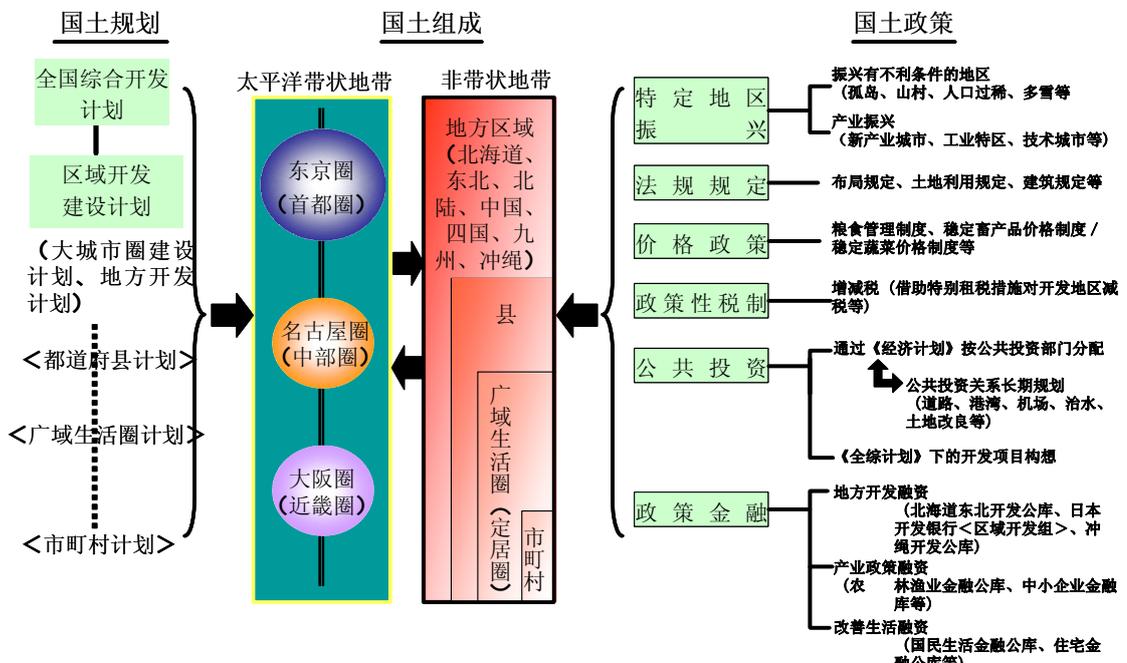
日本的高速增长时代是一个政府的引导性计划为经济发展的活力锦上添花、重新完善与各领域相关的政策性金融发挥最佳功能的时期。

(1) 混合经济下的政府计划

达到某种发展阶段的现代国家，既不是仅有市场经济的国家，也不是仅有公有领域的国家。虽然可能会出现市场经济的比重高，或是公共经济的比重高的这种较大的差别，但总体上来说，都会存在“混合经济(Mixed Economy)”这样的性质。当代的中国也好日本也好，都不例外。

在混合经济下，公共政策应发挥什么样的作用？公共政策应发挥怎样的效果？这些都会由于经济发展的阶段和局面不同而大相径庭。高速增长时期的日本是在混合经济体系下，政府计划发挥了最佳效果的时代。政府计划当中最为纲领性的就是“长期经济计划”和“全国综合开发计划”。1960 年制定的《国民收入倍增计划》是力图确保年 7.2% 的实际经济增长率、并在 60 年代这十年间将日本国民收入扩大 2 倍的计划。在该倍增计划中，明确了公共部门的作用，对民间部门的活动规定了导向，并藉此使各经济主体对未来抱有信心，积极发挥其潜力。另外，如我们在后面的第 19 章中所阐述的那样，《全国综合开发计划》(1962 年)、《新全国综合开发计划》(1969 年)作为有关整个国土建设的纲领性计划、在确立新国土生成体系形成的导向上发挥了巨大的作用。但是，后来随着民间经济活动的比重进一步上升、经济全球化的推进和经济的成熟，政府计划的引导作用渐渐降低（参见图 18—1）。

图 18-1 考虑到西部开发的日本国土开发经验

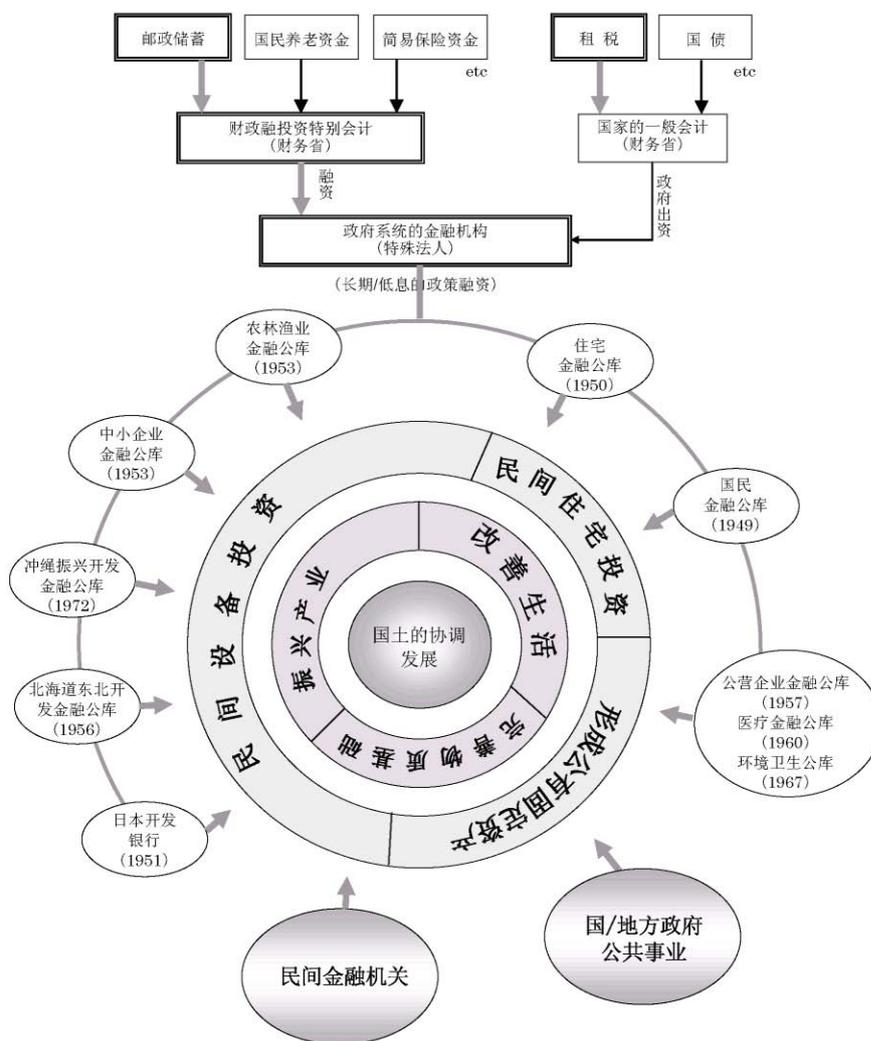


注： 1. 以日本的高速增长期为主进行整理。
2. 国土政策中一般不包含价格政策，但这里我们关注其地方振兴效果。
3. 除了所标记的之外还有地域振兴公团等机关，这里没有完全涵盖。
来源：调查团绘制

(2) 间接融资方式和政策性金融

如本报告书中有几章提到过的那样，在高速增长期的日本，间接融资方式在国民储蓄和民间企业投资的中介作用上发挥了有效的作用。另外将以全国规模吸收零碎的国民储蓄的邮政储蓄和社会保险的保险费作为原始资本，由长期低息的政策性金融来供给那些公共性高且收益性低的领域，促进了该领域的发展。高速增长期的日本是政策性金融在质和量两方面都很好地补充了民间金融的时期。另一方面，我们也不能否定这其中也存在间接融资制约了直接融资的发展，政策性金融阻碍了民间金融的发展潜力的消极方面（图 18-2）。

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—



- 注：1. () 为设立年份
2. 现在，日本开发银行同北海道东北开发公库整合为日本政策投资银行，国民金融公库、医疗金融公库、环境卫生公库整合为国民生活金融公库。此外，其他的还有商工组合中央金融公库等。
3. 现在大藏省更名为财务省。另外还进行了财政投融资制度改革，各机关通过发行债券来充当财政收入。

来源：调查团绘制

18.3 日本的经验和中国的西部开发

我们一直在考虑从上述的日本的高速增长期的经验中，针对中国的西部开发会导出什么样的教训。关于各领域和个别政策的详细的教训提示，我想委托给以下的各章，在这里我仅概括地指出 8 点。

(1) 劳动力的移动和提高人力能力

对于产业社会的发展而言，地区间、产业间的劳动力的顺畅移动是不可欠缺的重要条件。通过劳动力向生产性较高的地区和产业部门的移动，在扩大流入地区、部门的生产的同时，关键是以劳动力的流出为契机，建立一个可以提高流出地区、部门的经济效率的体系。

为此，为配合劳动市场的区域扩大化，全国化，应该完善广域性的劳动力的供需结合体制。关于这一点，日本的情况是大城市和地方之间的协作不充分，而且在条状分割的行政体制下，农业行政、产业行政相互之间的政策调整和协作也有欠缺。

配合产业结构提升的人才培养也是十分重要的课题。在日本，1960 年代初期，在经济审议会(首相的咨询机构)提出《支持提高人力能力的综合政策》的立案，针对理工科人才的培养，推动了教育、培训体制的建设。但是，这当中的教育部、劳动部、产业行政、地方行政等行政部门之间的协作也不充分。

(2) 招商和“内部产业化”

日本从高速增长期的初期开始，为缓解产业和人口快速向太平洋沿岸带状区的集中和积累，实现国土的平衡发展，采取了将工厂分散到地方各地的政策。地方政府也配合国家的工业再布局政策，出台了各种各样的吸引工厂的政策。但是，如 1980 年代以后出现的工厂急速地向海外转移的结果所显示的那样，给我们留下了一个仅仅靠吸引工厂会使区域经济基础脆弱的教训。在这个意义上，一方面配合吸引工业，另一方面各地区如何谋求自身的内生性的产业化也是十分重要的。应该利用地区所拥有的独特的各项资源，通过自己的创意和改进，创建有特色的地区产业。在中国的西部开发中，也要求在吸引企业的同时，要推进已有产业的再生，致力于“内部产业化”。

日本的地方政府以吸引工厂为目的，建设了大小各式各样的工业区。但由于工业区的过量建设，而且工厂不断迁往海外，留下了很多无法销售出去的工业区。今时今日，这已经成为了不良资产，对地方政府构成了巨大的财政上的负担。而相类似的情况，在地方政府主导开发的休闲旅游等旅游观光项目也能看到。对于由地方政府实施工业开发和旅游开发，关键要对未来有所展望，在开发时要重视规律。

(3) 农村劳动力的移动和农业结构改革

随着日本经济的高速增长，农村劳动力向城市的流出也加剧，农村的就业过剩问题得到迅速地消解。国家的农业政策当局，洞悉农村就业人口会以倒海之势减少的动向，并试图将此情况和扩大农业经营规模联系起来，提出了相关的农业结构改革的构想。这发生在 1960 年代中期。但是这种构想，由于遭到农业团体和国会议员的反对而不了了之。进入到 21 世纪，终于通过认可股份公司加入农业领域的政策放宽的形式，得到承认。

农村劳动力向城市的移动、从事农业人员向非第一产业的移动是进行农业、农村结构改革的良机。对通过与非第一产业领域的增效化并行的方式，促进农业的效率化，提高农业收入，建设富裕的农村的构想是非常重要的。若谈及日本，虽然土地改良、农村道路建设、村落建设等农村的物质基础设施建设取得了显著的进展，但就农业的经济结构改革而言，不夸张地说是失去了 20~30 年的时间。

(4) 适应城市集中的城市建设

日本经历了高速增长时代后，从之前的农村中心社会脱胎换骨成城市化社会。在日本，城市化和高速增长互为表里，想必在中国也会是同样。因此，准确把握城市化的潮流，将核心城市的建设同广域型经济、生活圈的建设统一起来是至关重要的。

回顾高速增长期的日本的城市、地区建设的话，会出现几个要反思之处。第 1 就是对显现出爆发式膨胀的大城市圈的城市环境建设的滞后。第 2 是由于平等对待大小各不相同的地方城市，导致规模较大的据点城市的建设的落后。第 3 是虽然打出了广域经济圈和广域生活圈、定居圈构想的旗号，但是城市—农村为一体的圈域建设进行得并不顺利。这很大程度上是由于中央政府的条状分割的行政体系阻碍了地方建设的效率，以及无法保证被称作市町村⁵的地方自治体间的广域协作。

(5) 基础设施建设和交流网络的重要性

物质性基础设施是经济社会活动的“载体”。特别在高速增长时期，因为民间经济扩大的节奏极其迅捷，“载体”无法承载过多的“活动”，导致在物质性基础设施上出现长期的瓶颈。因此，要求形成与民间资本存量相平衡的社会基础设施存量。

在各种物质性基础设施当中，担负人员的移动、物资的流通、信息的流动等的交流网型基础设施在实现国土空间的发展上的地位举足轻重。新干线铁路和高速公路带来了缩短移动的时间距离，集约国土空间的效果。因此，开发的波及效果可以通达僻远之地，提高经济布局的可行性。日本在高速增长的过程中，有随着高速公路的建设、新鲜蔬菜的产地开始扩展到偏远地区、在国土的边缘地区也可以建立先进工厂的经验。

中国的西部地区，在西部开发战略下，快速推进高速公路和喷气式机场的建设。当代中国利用新一代高速交通体系带来的时间距离缩短的效果，将迎来将东部沿海地区的发展波及推广到西部地区的时代。

(6) 越滞后代价就越大的环境保护

日本为了消除经济高速增长下扩大的公害影响，支付了庞大的环境保护成本。现在我还回想起在 1960 年代后期，由于公害问题的恶化，“滚开!GDP”这样的反增长的思想在社会上也弥漫开来。若防治、保护措施越迟滞，则用来弥补环境污染的再生成本就越巨大。这也是从日本经验中得出的宝贵经验。

在西部开发中，生态环境保护占据了开发战略中的根本地位确实是明智之举。广大的西部地区，不仅仅是当代人来利用、而是将来的后代也要利用的永久性的国土空间。因此，

⁵ 译者注：为日本的行政级别的划分。

人们必须要适当保护、开发、利用西部地区的宝贵的生态环境空间，并要未来的后代能正确地继承。而且，还要求注意到中国西部地区的生态环境保护也是地球环境保护整体中重要的一个环节。

(7) 宏观政策的作用和企业行为

为有效推进经济结构的调整，要求基于中长期构想的宏观政策与微观上基于公平竞争原理的企业自由行为之间的密切配合[宫崎(1989)]。

如前所述。在高速增长时期的日本，政府的引导性宏观计划有效发挥作用，而这又和企业的行为很好地契合，催生了经济社会的活力。甚至还曾被评价为“世界上最巧妙的计划经济” [London Economist(1967)]。另外，如当时被国外称为“日本股份公司”那样，以培育、强化产业为宗旨的政府产业政策和企业的经营战略互为呼应，这也成为经济发展的杠杆。但是，随着经济的成熟化和企业活动的全球化，引导性宏观计划和产业政策的效果渐渐弱化。相对于这种情况，难以否认政府的经济政策体系不一定会适应经济向新高度的转型。

在日本，随着民间经济的发展，中央政府不得不改变以往那种发布覆盖民间经济方方面面的细微指示的行政方式，加大放宽各项限制的力度。对日本而言，从大政府向小政府的变革，对经济的各项限制的大胆放宽已经成为今日最大的课题。

(8) 间接融资、政策性金融的作用和变革

间接融资方式曾是从资金供给方面支持高速增长的日本独特的金融方式。在银行和企业间形成系列，而被称为系列融资的这种独特的方式在促进重化工业上发挥了巨大作用。但是，进入到 1970 年代之后，企业的筹资能力提高，金融国际化加快，而且发行了大量的国债，所以间接融资方式的有效性急剧减弱[岩田、滨田(1980)]。但是，金融管制依然划分各民间金融机构的业务领域，并延续了严格的监管。曾被称为行政、银行、企业相互依靠的护航船队方式的日本金融体系难以实施变革，金融行政管制在经济环境变化中变得大幅落后。

在高速增长期初期成立的十几家政府系统的金融机构，实施了那些虽然在短期内难以盈利、但从中长期的公共政策的观点来看是必要的长期、低息的融资，对日本的高速增长贡献颇大。政策性金融在高速道路、住宅、工业区、农业基础、城市建设上发挥了巨大作用。但是当从高速增长期向稳定增长期转型时，民间金融机构的能力提高，公共领域投资盈利性的提升，民间参加的可能性也开始扩大。为了适应这种实际情况的变化，应该进行政策性金融和民间金融的再定义，提早实施公共金融机构的整理和重组[宫崎(1980)]。这种对政策性金融的反思事实上在 1990 年代后期开始的。从这点上来看，政策的转换已经迟缓了 20 年左右。在经济实现高速增长的局面下，政策性金融意义重大，关键是政策要灵活，要随着金融经济取得一定的成熟之后，对此重新审视调整。这也是日本经验的重要教训。

参考文献

- 岩田一政、浜田宏一(1980)『金融政策と銀行行動』(金融政策和银行行为) 東洋經濟新報社
- 富永健一(1960)『社会変動の理論』(社会变动理论) 岩波書店
- 中兼和津次(2002)『經濟發展と体制移行—シリーズ現代中国經濟第 1 卷—』(经济发展和体制转型—现代中国经济系列第 1 卷—) 名古屋大学出版会
- 中村隆英(1978)『日本經濟—その成長と構造』(日本经济—其增长和结构) 東京大学出版会
- 宮崎勇(1989)『日本經濟図説』(日本经济图说) 岩波書店
- Madison. A『世界經濟の成長史 1820～1992』(世界经济发展史 1820～1992)(金森久雄監訳) 東洋經濟新報社、2000 年
- London Economist『日本は昇った—日本經濟の 7 つのカギ』(日本上升—日本经济的 7 个关键)(河村厚訳) 竹内書店、1967 年

第19章 日本的地区开发与地区开发金融

19.1 日本地区开发经过与开发构想

19.1.1 日中两国经济发展过程中的类似性

本章将叙述这半个世纪来日本地区开发的经过及地区开发金融的经验，在此之前，想先指出耐人寻味的问题。

那就是，回顾一下日中两国经济发展的历史经验，就会发现两国间有着惊人的相似之处。关于这相似之处，已经在第18章介绍日本高速增长时期时涉及到了两国经济社会变动的类似性，如将角度作若干调整，再来对比两国的经济发展过程就如表19-1所示。

表19-1 日本与中国经济发展过程的历史对比

	日 本	中 国
低增长期	致力于战后产业复兴(45~55)	计划经济、以国有企业为中心
腾飞增长期	重化学工业化、高速增长(60~70)	转向经济开放体制、 引进外资、加盟W T O
地区差距	明显化、实施调整对策	明显化、研究对策
城市问题	过密化、外延化深化	交通拥挤、住宅问题明显化
产业公害	水俣病等恶化	工厂排水等公害扩大的忧虑
能源	煤炭→石油转换、石油危机、 节能技术开发	石油需求剧增、成为石油输入国
产业结构	升级、国际竞争力上升	市场化、民企涌现、外资合资
贸易摩擦	发生对美摩擦、生产转向国外当地	担心不久的将来可能发生
汇率水平	转为浮动制(73)、日元持续升值 (85~)	人民币向浮动制转型以及再升值的可能性
民营化	国有企业的(国铁、电信电话)民营化	国有企业改革(进行中)
经济泡沫	在全国各地发生(86~90)	已经在部分地区发生
崩溃后经济	经历前所未有的长期不景气	北京奥林匹克后的忧虑

来源：调查团编制

确认表中所列事实对于中国的现在以及不远的将来都有相当的意义。从这里可以说的一点就是在日本的经济的发展过程中既有许多成功，也有诸多失败这一事实。因此，对于现在的中国来说，这可以成为冷静分析日本的成功和失败经验并从中吸取宝贵教训的绝好机会。因为日本的成功和失败，绝大部分都是因日本本身内在原因而显现的。

本次调查正在进行的“地区差距”及“地区开发金融”问题，日本也有早就面临、并长年为解决此类问题而努力至今的经验。其中亦有成功与失败，这些经验将在下面作详细叙述。

19.1.2 全国综合开发计划的制定及其背景

1945年，对于因第2次世界大战战败而使工业生产力丧失了大约60%的日本，最大的国家级目标就是粮食的增产和产业的复兴。针对粮食增产，政府断然实施了农地改革

（从大量农地所有者那里解放弱小佃农）、肥料增产、政府统一收购大米等措施。并且关于产业复兴，实行对煤炭、钢铁、电力、海运 4 个行业的倾斜性财政资金资助。结果用约 10 年左右的时间使日本经济恢复到了战前的水准。

这一时期，政府果断决定并实施了许多重要政策，其中包括下列措施。

- i) 解散强大支配能力的特定产业集团（财阀）
- ii) 将全国铁路网的经营事业体从政府直接管辖改变为政府出资的公有集团（日本国有铁道）
- iii) 将原先全国只有 1 家的发电供电公司按照区域分割成 7 家公司
- iv) 以对民间企业提供产业资金为目的，成立了政府出资的日本开发银行，还以振兴出口为目的成立了日本进出口银行

这些重要决定，对其后的经济发展产生了很大的影响，但是，这里可以看出是，在一定程度上限定政府应起的作用和权限，通过产业民主化极力引导民间企业主导的经济运作。虽然也设立了不少政府出资的公共法人（公社、公团、事业团体、政府系统的金融机构等），但基本上是政府和民间的混合经济体制一直延续到后来。

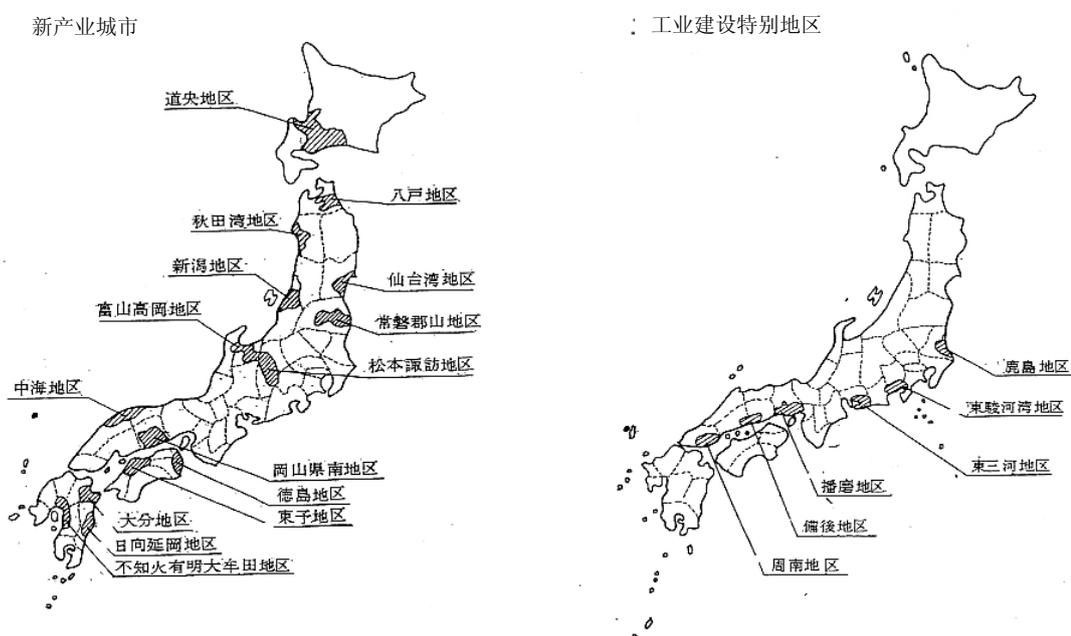
越过了约 10 年复兴时期的日本所重新追求的国家目标是“赶超发达国家”。但是，资金和资源都很贫乏的日本各地区，并没有可以谋求自力性经济发展所需的活力，尤其是远离本州的北海道地区的地区振兴的必要性为社会广泛呼吁，在这种背景下，全国各地对经济产业开发的要求不断高涨。

1956 年以后，日本经济渐渐开始腾飞，但在决定性意义上，确切迎来高速增长的是 1960 年池田勇人首相提出的“收入倍增计划”。“收入倍增计划”作为政府的长期经济计划，获得高度评价并获得国民广泛信赖的真正原因是因为通过“用 10 年时间使国民的收入翻一翻”这样一个明确的数值目标形式提出了计划目标。在年平均经济增长率超过计划值 7.2% 的高速经济增长中，1962 年出台的是将日本全部国土纳入视野的“全国综合开发计划”。该计划与长期经济计划层次不同，它以全国各地的未来蓝图为基础，立足于不同地区、不同产业来展望日本整体的经济社会变化、作为包括政府的公共投资（政府固定投资）规模与地区分配在内的带有“全国国土开发计划”性质的计划，来制定的。

最初制定的“全国国土开发计划”的目标是放在“地区间的均衡发展”。其背景是存在城市的过大化、地区差距扩大等问题。为了达成目标，作为开发方式提出了“据点开发”这样一种思路。这一据点开发方式的内容是利用交通通信设施连接东京等地的既有工业地带，并逐渐在地方形成据点，以期获得地区间的均衡发展。

按照这一设想，政府在全国指定了 15 个“新产业城市”，并在财政金融上给与优惠政策，但没有被指定的各地区接连不断的提出要求追加的申请，于是，2 年后政府又重新追加指定了 6 个地区为“工业建设特别地区”（图 19-1）。

图 19-1 日本工业开发特别地区



两地区指定之间并没有实质性差异，但结果是在 21 个地区当中被评价为成功开发的有 5 处，一定程度上成功的有 3 处，开发几乎未获进展的有 13 处。若进行事后评估，会发现相比资本（资金）、劳动力（人才）、技术等条件，投资环境，特别是与市场的距离、原材料/零部件/产品等货物运输方面的便利性和物流费用的高低、交通的便利性等是能否成功的决定因素。

19.1.3 开发理念与具体开发构想

全国综合开发计划在 1962 年出台的第 1 次计划以后，每隔 8—10 年会有调整，至今为止已作出过 5 次计划，在这过程中贯穿始终的是“国土均衡发展”这一计划思想¹。

在这种基本思路下，第 2 次计划（新全综），就以构筑新干线铁路、高速公路等交通网道路等，调整国土利用的偏误、（人口等）过密过疏、地区差距为主要目标。又在第 3 次计划（三全综）中，考虑了居住环境的综合性建设，在控制人口和产业往大城市集中的同时，谋求国土利用的均衡。

“国土均衡发展”的计划思想与表述乍看起来确实是能够接受的，当时几乎没有人站出来反对。但是，细细品味起来，“国土均衡发展”到底意味着什么样的内容？用什么样的尺度才能估算均衡程度呢？所谓的“均衡”到底指的是何种层次上的均衡呢？对这类问题很难做一个明确的回答。在这个意义上，可以说是一个非常模糊的概念。

¹ 进入 90 年代，计划思想也发生了变化。1992 年出台的长期经济计划『生活大国 5 年计划』中强调，“具有国土特色的发展”才应该是努力的目标。最近，国土行政领域也逐渐开始接受充分发挥地区个性和多样性的“有特色的发展”这种计划思想。

但凡计划，其中“理念”、“目的”、“实现手段”三者不可缺一，但是，“国土均衡发展”只是一种理念，不能成为目的和目标。目的和目标必须是更为具体并可测的。所谓“均衡”，到底是指国民人均收入水平的均衡还是指户均消费支出额的均衡？抑或是指各县的财政投资水平及社会资本存量的均衡？在计划中，这一点没有明示。若“均衡”这一概念意味着无法从数量上把握的价值，则不可能衡量“均衡”这一目标的实现程度²。

从日本的经验中得出的教训是显而易见的。即计划不能是抽象的东西，必须是像日本的“收入倍增计划”那样，包含具体而且可测的目标。欧美发达国家在政策立案时，必须有数量上的计划目标，其后再用目标达成率这一数值来评估政策实施后的业绩，再将结果向全体国民进行说明。这种政策评价体系在欧美发达国家已成惯例。

19.2 促进地区开发的财政与金融的框架

19.2.1 政府的作用与政府系统机构的设立

日本的公共部门大致二分为中央政府和地方政府。中央政府是独立于立法机构国会（国会议员由国民公开选举）之外的组织，在由国会指定的首相的统率下担当大范围的行政工作。中央政府的另一作用是指挥监督按政府方针对国民实施准行政性事业或金融性业务的公共法人（公社、公团、事业团、政策性金融机构等）。作为公共法人，按领域来看，至今为止设立并运营了如表 19-2 所示的机构。可以看出，这些机构很多都直接或间接地与地区开发相关。

表19-2 政府系列公共法人的各领域机构名称

	交通、通信	城市、住宅	国土、地区、产业	工商业	进出口
实施机构	国有铁路（民营化） 道路公团（民营化） 铁道建设公团 机场公团（民营化） 电信电话公社（民营化）	住宅公团 城市建设公团 住宅开发公社 （县市）	地区振兴建设公团 水资源开发公团 森林开发公团 土地开发公团 （县市）		
金融机构	开发银行（现政策投资银行） 公营企业金融公库			中小企业金融公库 国民金融公库	进出口银行 （现国际协力银行）
		住宅金融公库	北东开发公库 冲绳开发公库		

注：民营化时期分别是电话电信公社 1985 年、国有铁路 1987 年、机场公团 2004 年、道路公团 2005 年。

来源：调查团编制

但是，这些公共法人（别称：特殊法人）的数量近年逐渐减少。其理由大概有下面 3 点。

- i) 已经完成历史使命，没有了继续存在的必要性。
- ii) 因为有复数公共法人在进行类似的事业，所以合并起来效率会更好。

² 当然也有曾进行过具体提案的先例。如经济审议会地区部会（1964~68 年）就曾提议，作为以“均衡”目标的地区开发政策的公共准则应该设定可以衡量的“国民性标准”。

iii) 要从根本上改善经营效率，还是民营化更为理想。

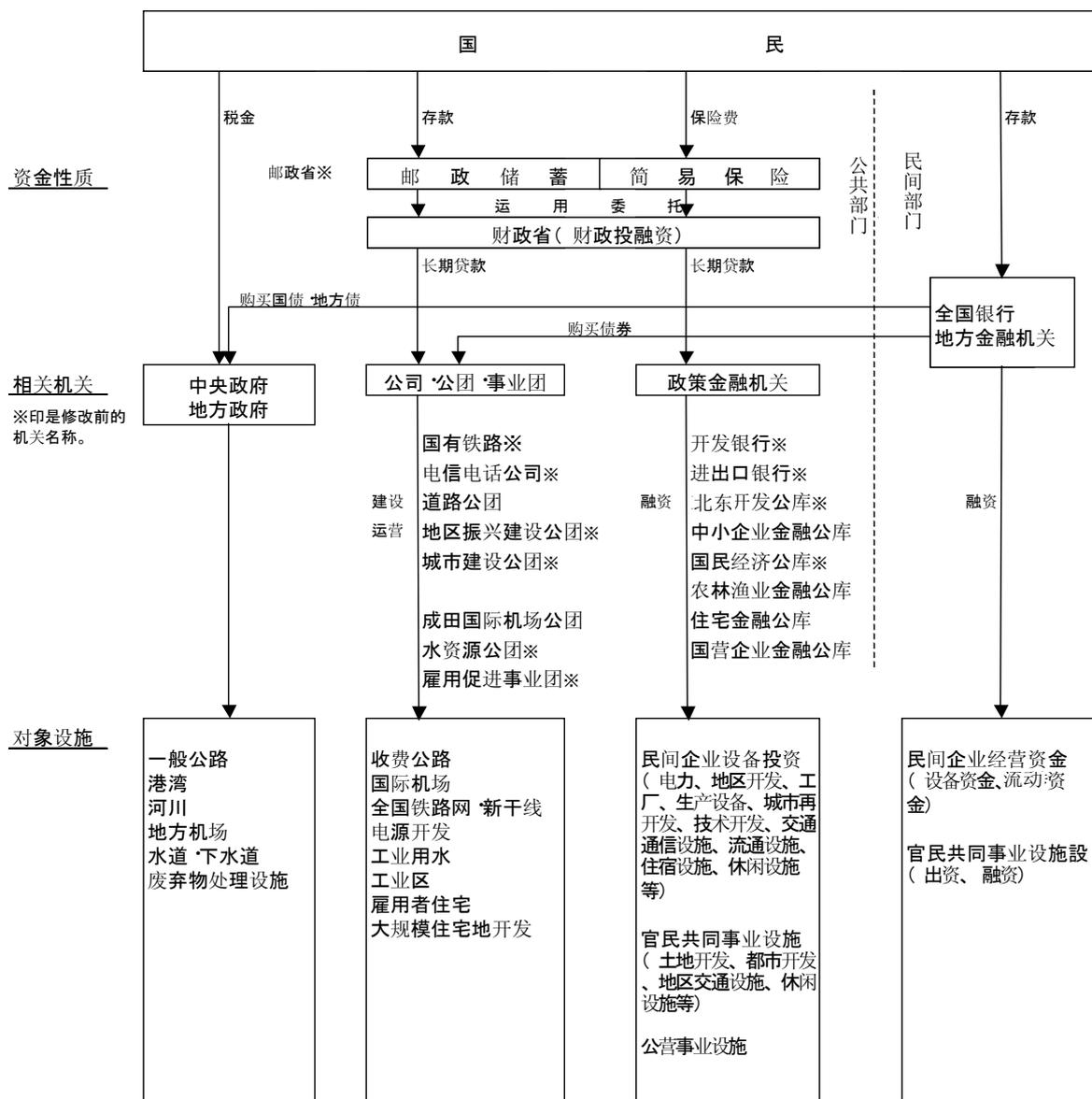
以上所述的都限定在与地区开发相关的领域，如果按事业主体进行分类，可以归纳如下。

- 中央政府直辖项目： 一般国道、港湾、地方机场、填海造田、大规模农地开发等
- 公共法人实施项目： 全国干线铁路网、高速公路网、电信电话网、农工业用水、大规模工业园区、大规模住宅区等
- 地方政府直辖项目： 地铁、中规模工业用地建设、面向住民的集合住宅、下水道、地方观光道路、县立大学、高度医疗中心等
- 特殊公司实施项目： 电源开发（水库）、国际机场（成田、关西、中部）
- 半官半民公司项目： 度假设施
- 民间企业实施项目： 电力、煤气、城市铁道、公交车、货物运输、工厂、私人住宅

19.2.2 地区开发事业资金来源

那么，进行这些事业活动所需的资金是如何筹措的呢？显示这一关系的是图 19-2。在日本，除了国民及企业缴纳的税金（所得税、法人税、消费税等）之外，构成很大资金来源的是通过遍布全国的国营邮局（2003 年实行公社化）的窗口集结起来的邮政储蓄和养老保险金。尤其是邮政储蓄总额，2003 年 3 月末的统计为 233 万亿日元，占了包括民间银行在内的日本全部储蓄存款的 24.6%。这一巨额资金（包括养老保险金达 350 万亿日元），不但用作购买国债，还作为政府公共法人的事业资金，以长期、低息的条件贷出，作为铁路、高速公路、企业设备、个人住宅等的固定投资资金加以运用。这就是日本独特的、被称为「财政投融资会计」的预算制度。2005 年度财政投融资规模为 17.1 万亿日元，相当于政府预算 82.2 万亿日元的 20.9%。

图19-2 资金的流动体系图



来源：调查团绘制

19.3 地区开发金融的业绩与评估

19.3.1 地区开发金融所发挥的作用

以促进地区开发为目的在日本最早设立的官方金融机构（以下称政策性金融机构）是北海道开发公库（1956年）。北海道地区在日本近代化开始的明治时代以后就一直被作为以「拓地殖产」为目标的特别开发对象地区。由于与本土隔离，而且气候条件严峻，一直处于落后状态。主要产业对农业、奶酪业、煤炭矿业的依赖程度很高，因此，战后对地区开发的要求较其他地区更为强烈。1946年时的人口为349万人，但缺乏可以

带动经济发展的产业。在这种情况下，要求地区开发的议论席卷了当地、国会、政府而呈活跃化，先后提出了特殊事业公团方案、北海道产业振兴公社方案、利用日本开发银行札幌支店方案等诸多候选方案，但最终还是决定设立「北海道开发公库」（1956年）。该公库的作用是作为民间金融机构的补充来进行投资、融资、债务担保，其业务对象限定在煤炭等的资源开发、农林畜水产品的加工工业、交通运输上。资本金10亿日元全部出自中央政府的产业投资特别会计项目。运营资金从财政融资会计项目借入，还可以发行政府担保债券。

几乎与此同时，本州的东北地区（包括新潟共7个县）虽然地区特性有所不同，但也一直在摸索推进自己的地区开发计划。受北海道开发公库设立刺激，促进开发的欲望进一步升级，对政府提出了设立“东北开发株式会社”和“东北开发公库”要求。但是政府没有认可“东北开发公库”的设立，而是将既有的“北海道开发公库”进行改组，这样就诞生了“北海道东北开发公库”（以下简称北东公库）。1956~1969年的14年期间的出融资业绩累计为3548亿日元（年平均253亿日元）。

(1) 北海道、东北地区的开发计划的事后评估

如果观察北海道综合开发计划在1960~1970年的10年间实际实现到何种程度，会发现：人口方面，计划的增长目标是82万人，但实际只增长了14万人。生产收入虽然增长了9.3%，但考虑到在次期间全国实现了年平均为10.7%的这样一个高增长率，所以相对而言，结果是经济差距被拉大了。

另外，前面提到的新产业城市的指定地区在该地区内有6地。但1962~1975年13年间的工业产值对目标值的实际比率为道央75%、八戸76%、仙台湾111%、秋田湾43%、常磐郡山81%、新潟75%，绝大部分都在全国平均值的94%之下。这一期间还经历了1973年世界规模爆发了石油危机，计划中的重化学工业化项目完全取消等挫折。尤其是北海道苫小牧东部地区和青森县睦小川原地区的事业计划的开发事业公司还陷入经营破产而产生巨额亏损。作为处理对策，前者从北东公库吸收222亿日元，后者则请日本开发银行（1999年吸收了北东公库更名为日本政策投资银行）出资294亿日元进行了最终处理，结果都付出了高昂的代价。

在此还必须叙述一下有关北海道、东北地区以外的地区开发是采取何种政策措施的。

位于日本南端的九州地区（6个县³）受北东公库设立刺激，也开始主张设立九州独立的地区开发金融机构。但是，若政府认可各地区都设立地区开发金融机构，就有可能导致公共法人泛滥的危险。以九州、四国、中国、北陆4个地区为对象的地区开发金融，业已于1951年成立，因此就在进行全国一元化产业融资的日本开发银行的融资对象中重新追加了“地区开发融资额度”，1959年以后，明确了东北地区由北东公库，其他地区由日本开发银行负责地区开发资金的融资这样一种分工。而且，以两个金融机构每年的地区开发资金融资额原则上为同等额度的前提来分配财政投资融资资金。

³ 译者注：相当于中国的省级行政单位。

(2) 民间金融机构的措施

针对这种有关地区开发金融的政策措施，民间企业及民间金融机构又是采取了什么样的措施呢？下面对此稍加回顾。

由于当时民间企业特别需要的是长期、低息的设备投资资金，因此，相比政策性金融的正式落实，企业增强设备、地方上的工厂布局的发展速度更快。尤其是能够从政策性金融机构获得融资会直接增加该企业的社会信誉，所以，要求贷款的申请很多，而政府性金融机构方面无法应付这种旺盛的资金需求的状态却一直得不到缓解。由于这种情况，再加上政策性金融的基本原则只是补充民间金融，所以，针对企业所需的设备投资资金的融资额比率一直被控制在 25~40% 左右，随意性的、量裁性的融资被严格排除在外。

而对于民间金融机构来说，虽然可以通过与政府金融机构联合融资来扩大资金提供的幅度，尤其大的好处是通过政策金融机构进行的客观的企业审查及对产业的将来预测，将会使不良贷款产生的危险大幅下降。

19.3.2 地区开发金融的综合评价

从日本的地区开发金融应该评价哪些方面，又应该反省哪些方面呢？下面分几个方面进行叙述。

- i) 北海道开发公库（后改组为北东公库）与日本开发银行作为地区开发金融的提供者发挥了积极的作用，大幅度地促进了日本整体的工业生力、生产技术、优质量产等，此外还在全国范围内通过扩大就业机会、增加工资收入等未加强各地的经济基础做出了重大贡献。这一点可以坦率给与肯定评价。
- ii) 但是，另一方面，人口与产业往大城市的集中未能缓解，原本意在谋求“地区间均衡发展”的地区开发政策结果上未能阻止城市的过大化，也未能消除相对的地区差距。
但是，坦率地讲，完全消除地区差距在任何经济体制下恐怕都几乎是不可能的。因为要将自然条件、交通条件、投资环境等不同的各个地区赋予均一条件是不可能的，而且用单纯的某个价值尺度来同等化不同地区的作法本身也不具有什么意义。重要的是尽力创造同一国度的国民能持续地公平享受自立性生活所需条件的环境。所谓「差距」，不应该只是单纯地从收入水平层次去理解，而应该作为包括每个国民的可能性在内的社会的、综合的要素来认识。
- iii) 在日本，国民相互间的收入差别缩小，中产阶级意识在国民之间已经形成在很大程度上是因为产业间的劳动力转移（从农业转向制造业及第三产业）进行得比较顺利、以及城市就业机会的增大这两种社会经济上的变化。
- iv) 还有应该给予肯定评价的是地区开发金融机构的泛滥得到控制，而且排除了政治家及政党的施压性的介入，得以按照客观的融资决策扶持了民间企业的业务实施。作为佐证，日本政策银行的不良贷款比率截至到 2004 年 3 月为 3.3%，远低于民间金融机构的 5.5%。
- v) 另外，在日本整体面向民间企业的资金提供疲软的情况下，政策性金融在为民间金融作补充的同时对其进行的引导也是不可忽视的。

但是，随着民间金融机构方面资金供给能力的提高，政策性金融的作用逐渐降低，另外，即使不靠银行贷款也可以直接从资本市场筹措到资金的市场环境变化，也从 80 年代后期开始促使金融机构进行变革。而多数错误应对这种环境变化的民间大银行及地方银行在泡沫经济崩溃后常年苦于致命性的不良贷款的重压也是必须要指出的事实。

19.3.3 尚存的课题

以上论述了日本的地区开发经验和地区开发金融所发挥的作用等。下面指出 4 点今日日本尚存的课题及重新面临的重要问题。

(1) 少子化与高龄化

首先是少子化（低出生率）与高龄化同时发展这样一个巨大社会结构的变化。令人担心的是这一社会结构变化的影响会变得非常广泛而且严重。也就是说，年轻层的减少和高龄者的增加意味着生产劳动人口的减少、市场规模的缩小等经济活力的弱化，进而导致地区经济社会的衰退，另一方面，还意味着由于养老金、医疗等社会保障支出的增加，能够用于确立持续性地区社会所需的生活环境建设的财政投资余力的下降将不可避免。

(2) 新的地区差距问题

其次是出现与收入差距不同的“（人口）过密、过疏”这样一种新的地区差距⁴。向东京及其周边、以及札幌、福冈等地方中心城市的人口集中依然持续，另一方面，与地方上高龄者的不断增加成反比的是年轻层的急剧减少，在小规模的地方城镇，中心商业街的萎缩日渐明显。这种动向很容易导致地方财政的难以为继、行政服务的下降、地区居民连带意识的退化，要求尽快考虑对策。

(3) 政府开发投资余力的下降

第 3 点，政府自身的财政结构的恶化不见好转，今后通过政府直辖的公共事业及公共法人实施的大规模固定投资（特别是高速公路网、新干线铁路网、水库建设、农地改良事业等）的继续及扩大从财政角度看将会越来越困难。因此，今后即使是来自地区的要求也不可能全部实现，无疑必须进行合理的选择。

(4) 产业空心化

第 4 点就是产业空心化的担忧。对于日本的产业，以往就有两极化的说法。即具有很强国际竞争力的产业（汽车制造、电气机械、精密机械、车床机械、办公器械、电子器械等）和弱势产业。具有讽刺意味的是，强势产业从 25 年前就开始跨出国门，在国外当地生产产品，这样的企业行为今后仍将持续。国内工厂最近甚至有面临关闭的窘况。国外投资的活跃化可能导致国内的工厂建设及雇用增加的负面效应，也是一个不可忽视的问题。国外的对日投资，在制造部门依然低迷，地区经济的再生并不容易。

⁴ 「过密」是从 1950 年代起作为地区问题而显现的，「过疏」则是从 1966 年出现的概念。当时，「过疏」是由于人口的急速流出而作为山部地区的社会生活难以维持之问题被认识的。但最近作为地方小城镇的问题，「过疏」又被广泛议论。本文特将焦点聚于后者。

19.4 西部开发金融的课题

19.4.1 开发目的、达成目标的设定

为推动中国西部地区的开发，而应实现事项众多，在这里，将参照日本经验，关于几项应关注的问题进行探讨。

首先要意识到的问题是：所制定的西部开发计划能否广泛获得国民信赖，切实落实，并获得理想的成果，将很大程度上取决于今后的决策方式，更不用说计划的具体内容了。

无论何种计划，其中的计划理念、应达成的目的/目标、支持实现目的/目标的有效手段这3项是不可或缺的。

(1) 计划理念

首先，计划理念就是明确作为制定计划人的基本思想及社会哲学，并展示通过计划落实所要实现的未来社会蓝图的整体形象。因此，理念虽然可以是抽象性的，但应该是一种超越人种、民族、地域、性别、思想、宗教等因素的崇高而且可以得到人民共鸣的。发达国家经常提倡的“建设和平国家”、“实现福利社会”、“宜居地区社会”等就是这类例子。日本在国土综合开发计划中所倡导的“国土均衡发展”虽然表达得抽象，也可以说是一种计划理念。

(2) 计划目的、计划目标

在崇高且有价值的计划理念之下设定的“计划目的（目标）”与理念不同，必须是具体的并可以量化的。

“西部开发计划”由于其计划周期长、对象地区广，因此不易设定具体的开发目标。但为了使计划出成果，必须要找出当地居民从心底渴求的、自己所渴望的部分，并应设定将其内在价值通过具体数值来明示的计划目标。

计划不是为计划编写者和计划决策者而制定的，而是为能正确理解计划并享受计划成果的人（西部地区的民众）而设定并实施的。若这一点能成为从当地民众位代表的中央政府及地方政府的计划相关者的共识，那就可以断言该计划必将成功。

如前所述，在日本的长期计划中，明确提出“用今后10年时间使全体国民的收入翻一倍”的池田勇人首相的“收入倍增计划”仅用7年就实现了目标。该计划之所以如此成功，就是因为人民坚信计划并不是为政者的虚荣或不负责任的信口开河。

(3) 计划内容的现实合理性与决策责任

所谓计划，毋庸赘言，是为了促进现况在量与质上的变化来设计的。但应该注意的是，此计划是

- i) 谁来制定
- ii) 以何立场制定
- iii) 为谁而定
- iv) 以何目的而定

- v) 经过怎样的决策过程而定
- vi) 以何手段来实现
- vii) 谁来评估该计划的成果

关于上述几点，易让人觉得没有质疑的余地。但如果说这几点正是决定计划成功与否的关键也绝不为过。在日本，中海填海、谏早填海、长良川河口堰、睦小川原大规模工业基地开发、成田国际机场、跨东京湾公路、关西国际机场、各地的主题公园等存在众多失败和不够成功的事例。欧州也是如此，英法海峡海底隧道、超音速协和飞机等败笔也处处可见⁵。

冷静分析这些失败的原因，如参与制订计划的官僚的乐观的需求预测脱离了现实；发生了经济环境超过预期的重大变化；放任项目费用的增加；无视项目实施地居民的意向而强行实施；项目完成后经营责任人对设施经营不负责任等，可以指出是显而易见的原因必然会导致失败的事实。

计划不是画饼，而是要切实地改善现实社会及现状。因此，计划必须根据现实的、客观的判断来设计、决策。

明确责任也是至关重要的。若是民间项目，一旦经营决策者的判断失误，其结果马上会反映在业绩上，甚至导致企业破产。但如果是政府或公共法人决定并实施的计划，即使失败，过去通常也不会向人民公开实情，也不会出现担责者。为了避免这类计划上的缺陷，必须在规划阶段做冷静且客观的判断。如果是长期计划，最好能有不断对计划进行情况评估，适时灵活地对计划进行必要的调整及变更的体制。

19.4.2 完善实现手段

要达成目的、目标必须准备好有效的实现手段。特别是地区开发计划，由于其对象涉及交通（铁路、公路、机场、公交、汽车等）、信息通信、物流、资源、能源、产业、城市（住宅、上下水道、电气、煤气、街道、公园、市场、垃圾处理、办公场所、饭店等）、教育（学校、大学、图书馆等）、社会福利（医院、托儿所等）等广泛领域，因此，不仅仅是对这些领域建设负有责任的项目主体，若没有中央政府、地方政府、国营企业、民间企业、地区共同体、当地民众等诸多组织及利益相关者的参与合作，那么综合性的地区开发、地区建设就无法前行。正因为此，关于如何对西部地区整体进行把握，促生怎样的变化，由谁负责执行各个具体计划等问题，其先决条件是政府层决定计划框架（蓝图设计）。

届时，准备金融方面的实现手段也是极其重要的。但金融扶持说到底也只是从侧面支援负责实施项目项目主体，并不处于取代项目主体的立场。但是金融或财政的支援有诸多方法，所以应该选择适合各个事业的最佳手段。也就是说，最理想的是备有多种筹资手段，如中央政府或地方政府的直接财政资助（出资、补贴、债务担保）、政策

⁵ 也由这样的见解。对于会给国土结构形态以很大影响的大规模项目，根据取时间轴上的不同期间为评价期间成功与否的判断也会不同。例如，连接日本列岛4个岛屿的青函隧道、本州·四国架桥、关门隧道·架桥从费用得失分析被认为是浪费的，但在将国土一体化之意义上讲，不可否定也有另外的历史性评价的可能性。

性银行的政策性融资、来自民间银行的联合及单独融资、引进外资、直接从资本市场筹措等。

此时，作为资金供给方应有的基本姿态，可以列举下列几点。

- i) 中央政府的财政资金责任者应该亲自充分调查当地实情，冷静判断地方上的要求是否有助于该地区的中长期的发展。届时，这需要与地方政府之间进行透明直率的信息交换，排除裁量性判断。
- ii) 地方政府的主管责任者因为身处的立场与当地居民最近，所以在有多项项目计划时，应该从中长期观点来考虑优先次序，选择最佳计划。
- iii) 在实施财政性支援时，不可以认可对方的未来既得权。
- iv) 对政策性银行和民间银行的要求是，在客观地对融资对象项目计划的可行性进行事前评估的同时，积累关于客户企业经营能力的审查能力。绝不可让人情贷款、裁量性判断介入其中。
- v) 原则上应该欢迎引进外资。因为，引进外资不仅仅等同于单纯的筹资，也是直接了解国际社会中的企业经营原则、经营分析手法等的绝好机会。另外，中国的经济发展今后也被寄予厚望，所以也应考虑对西部地区的引导性外资引进的策略。
- vi) 中国近年来正推动证券交易所的设立，但应该避免轻率地设立。市场相关者首先应该学习股票上市是把双刃剑，常常伴有危险。先决条件是建设企业应该有社会责任意识，个人投资者也要在认识自负责任基础上来参与的投资环境。作为一个有益的方法，对想上市的企业，必须规定其有义务通过信用度高的外国会计事务所的事前审查，并将审查结果的公布制度化。

19.4.3 对促进西部开发的启示

在本章最后，对在促进“西部地区开发”时，将应该作为计划目标重视的内容以及被认为是战略上重点项目等，作为参考提出。

(1) 开发计划的目的

西部开发计划应该不仅仅是关于经济和产业的领域，而应该作为一个囊括社会、环境、文化等领域的『支持建立自立性的西部地区的综合开发计划』来制定。从上述观点出发，其终极目的应该是为确立西部地区可持续发展的基础，在保护有价值的历史、文化、自然环境等的同时，实现民众的生活稳定和居住环境的改善。

为此，计划中应该纳入包含人口、产业、资源、能源、就业机会、收入、财政、住宅、城市、交通、生活基础设施、教育、医疗、福利、物流、环境保护等在内的综合性方略。

(2) 对应优先的项目计划的建议

现在，西部地区与东部沿海地区之间，在收入及生活方面存在着很大的地区差距是不可否认的事实。但是反过来说，也可以认为西部地区还充分留有今后发展的潜力。没必要悲观以待。

“差距”到底是什么？所谓差距不过就是在相同层次上测算时才具有意义的概念。而且，人不是只为货币，也不是只靠货币才生存的。收入只不过是谋生的一种手段而已。绝非不是西部地区的人与上海市民相比是不幸的，上海市民与纽约市民相比是不幸的。确实，地区与地区之间是有不同。但这种不同是自然方面、社会方面、经济方面、历史方面、文化方面等多方面的不同叠加在一起的，所以，“经济差距”不会整齐划一地决定地区居民的幸福程度及对自己地区的热爱程度。

如此思考就可知，「西部地区问题」之核心并不在与东部沿海地区的对比中，而是内藏在今后如何改变自己所居住的地区这一点上。说得再具体一点就是今后如何实现自己所希望的目标，如何创造可以安心生活的、可延续的居住环境这样一种自我挑战。

下面从这一观点出发，就激发西部地区开发潜力，将西部地区改善成更加舒适、更加适合生活的地区社会所应考虑的战略项目做以下建议。

1) 计划性建设地区核心城市

很多人分散居住在辽阔的西部地区的现状，对照人的基本欲望来看，绝不是一种理想状态。人类生活一般都是在人与人的相互关系中进行的，并在这种密切的共同行为与对话中来实际感受自我的存在感和满足感。

而这个舞台可以说就是“城市”。城市才是人可以获得对他人有所贡献的机会的场所，也是自己通过学习而成长的地方。城市还是人们通过在一定的有限地区内共同生活来促进有效利用资源、能源、公共交通设施等的场所。

即使不能说“城市是万能的生活空间”，但显而易见的是通过众人的共同生活所获得的方便性、经济性、效率性、舒适性，要大大高于散居在农村及山区的生活。

我们想从这种社会工程学角度建议的就是“地区核心城市构想”。目标是在今后有计划地在西部地区培育建设中等规模的城市。比较现实的做法是将已有的主要城市作为地区核心城市进行再发展。城市规模无论大小都会有问题发生，基础这种以往的经验考虑，这种地区核心城市规模以人口100~300万人左右为宜。在各省分别安排几个这种规模的城市，在城区和郊外的田园、农村地带严格区分土地的使用，控制城市外延的扩张。优先建设连接这些地区核心城市之间的公路网，引导各城市集聚独特风格和功能。但城市间的高速公路只可以到城市外围，不能进入城市中心地区。

周围环绕住宅的城市中心区应积聚市民不断造访的广场、市场、商店、宾馆、影院、剧场、学校、行政服务设施等，可能的话，禁止汽车进入，以低踏板市内轨道交通及自行车交通为主。周边的农村每天都向城市中心区输送新鲜农产品，城市与农村的共存得以实现。这样，可望大幅提高农村的收入。通过适当配置这类核心城市，可以将西部地区的城市人口比率提高到50%左右。

2) 建设高速交通网络

西部地区开发的瓶颈在于其交通网络不像东部沿海地区以及国外那样完备。因此，建设业已成为招商引资障碍的交通网络乃是当务之急，在战略上也属最为重要的。

为了打破这一瓶颈，继续推动机场建设非常重要。举个例子，就是扩充将已开通欧洲直飞航班的成都为枢纽机场的西部地区国内航空网。西部各省的多数核心城市若通过定期航班与成实现连接，则与东部沿海地区以及国外之间在物流及人员交流方面无疑会有急速发展。并且若将兰州建成 3500 米级别跑道的国际机场，则更如虎添翼加快发展。

大型机场所具有的战略意义在于通过空中航线直接连接与东部沿海地区及国外，并借此将各种物资及特产直接送抵市场，这样不仅可以打破以往的瓶颈，还可以期待来中国西部地区旅游的观光人数有一个飞跃性的增加。

为充分利用这一航空网的建设，也就必须要完备西部地区的干线高速公路网。不仅是农产品，近年来，工业产品及零部件也因市场的国际化而强烈要求运输时间的缩短，因此，建立最晚不超过 48 小时将出货送到客户手中的运输体制可以说是必要条件。因此，搭建将利用高速公路的地区内物流和以枢纽机场为主干的航空网连接在一起的现代化物流体系对于西部开发而言，是战略性的关键。

为此，培育与日本的门到门配送制度相同的定时集货、定时发送的民间货物运输业者也是必不可少的。

3) 借助水资源开发的农业振兴策略

西部地区现状是山地及沙漠地带多，而且农业用水不足使得农业生产效率较低。为此，政府也开始关注三农问题。为此，要通过建设广域性的农业水渠来打破农业用水的瓶颈，或根据情况在核心城市近郊的农村普及温室水培，并借此促进向可以实现全年收获谷物、蔬菜、豆类、水果和花卉等的现代化农业的转变。

一旦消除了农业用水的瓶颈，农民的人均产值会飞跃性提升，不仅是区域内的核心城市市场，向 1000 公里范围内的西部地区的大城市（成都、西安、重庆等）的公营市场的农产品的供货也将绝非天方夜谭。

4) 确立彻底的环境管理体制

最好想强调的是：在实施重视产业开发型的地区开发时最应注意的是绝对要阻止产业公害的产生。尤其在西部地区令人担忧的是由工厂废水造成的河流污染。应该参考日本水俣病的惨痛教训。尤其是对工厂废水及重金属的处理，必须要由具备充分环境管理知识和技术的专门机构常年监视，全力以赴地将产业公害防止在未然。

以上基于日本的经验，涉及了关于西部开发的实施方式及计划战略的若干启示。即使有了正确的计划目标及有效的政策手段，要将计划引入成功，不仅仅是政府相关人员，地区民众及外部专家等的参与及合作都是必不可少的。在手法上，世界各国的诸多经验有不少值得学习之处。如城市的发展管理技术、交通控制系统、环境管理及节能技术，并且 PFI 及民营化等资金筹措手法中亦有多种选项。

西部开发是历史性挑战，我们殷切期待西部开发能集结以往的众多经验和真知灼见，作为世界唯一一个（Only one）具有个性和持续性的地区开拓模式得到实施。