

第20章 政策性金融融资的潮流及应对

西部大开发旨在振兴中国西部地区。若地区开发和地区产业不像车的两轮那样合拍，则地区的振兴和开发不会成功。作为基础设施建设的地区开发和作为就业机会的地区产业是关键。而为了不使这一切成为画饼充饥，融资是其中要害。如日本虽然已有日本政策投资银行但在冲绳回归之际仍新设立了冲绳振兴开发金融公库那样，在中国尽管已有中国国家开发银行，但作为一个候选方案，有必要从政策性融资的角度来讨论设立新的促进西部开发的政策性金融机构的可行性。

20.1 政策性金融的一般模式及其政策性金融效果的验证

1) 存在理由

若将弗里德曼（Friedman）矩阵应用到“经济品”4大分类中，则可以看出：政策性金融的存在理由在于，以往对消费品要从量上、对公共产品要从质上来进行补充。

就西部开发金融而言，还可将补充政府职能也视作政策性金融的对象。在这里，审查功能得到重视，信息生产功能备受关注。关于审查项目及其结果——项目的经济性估算，将在后面的章节中阐述。

2) 范式

上述 1)所述政策性金融的功能在与财政功能相比较时尤显重要。在此，若仅限于西部开发金融而言，则关键要克服信息不对称问题，甚至可以说正因为如此，才需要有政策性金融机构的存在。

3) 政策性金融效果的测定

重要的是通过对赠与成分（Grant Element）¹的事先估算和事后计算来一直确认人民的认可态度。

4) 引进 ALM

重要的是通过引进 ALM，在确认负债的同时形成资产。

5) 转成利率风险的可能性

政策性金融机构与民间金融不同，它将成为最后贷款人（Last Resort），所以要充分探讨其向利率风险转化的可能性。

以上整理了一般性政策性金融的模式，接下来论述这种政策性金融模式是如何在产业政策 and 地区开发政策的落实中发挥作用的？还要探讨一下创建西部开发银行的设想。

¹ 译者注：参见“用语的定义”。

6) 政策性金融对产业政策的贡献

关于产业融资的政策性金融效果的相关文献，可参照《日本产业政策》（东京大学出版社，1984年）一书。其结论如表 20-1 所示，该书对稳定增长期的财政投融资进行了正面评价。

表 20-1 不同行业的平均减息额与特别折旧利润的比较

（%）

行业	制造业				海运业	电力业
	合计	运输用机械	钢铁业	机械工业		
1960~73年						
(估算) 减息额 设备投资额(含土地)	1 (52)	6.9 (85)	0.6 (27)	3.6 (72)	22.3 (76)	5.9 (94)
特别折旧利润 设备投资额(含土地)	0.95 (48)	1.3 (15)	1.4 (73)	1.4 (28)	7.2 (24)	0.36 (6)
合计	1.95	8.2	1.9	4.9	29.5	6.36
1974~83年						
(估算) 减息额 设备投资额(含土地)	1.6 (78)	6.4 (94)	1.4 (70)	2.6 (84)	17.0 (81)	2.8 (77)
特别折旧利润 设备投资额(含土地)	0.57 (22)	0.4 (6)	0.7 (30)	0.5 (16)	4.1 (19)	0.9 (24)
合计	2.1	6.8	2.3	3.1	21.1	3.7

（ ）为构成比(%)。但因

为四舍五入，所以合计后不一定为 100%。

来源：小宫隆太郎等人编（1984）

这是将依据《租税特别措施法》的特别折旧和减息的对比视作解释变量的证明。

如前所述，虽然减息是政策性金融的一个范式，但在这里我们建议采用包括其在内的贷款期限、付款宽限期、融资比率等均视作解释变量的方法。这是采用了 Grant Element 的方法。采用它，还可以兼顾取得关于今后所能提供多大程度的赠与的国民共识。相对而言，这些都是定量手法。

另一方面，作为定性的政策性金融效果，我们建议审查能力法，即信息生产能力。金融中介功能比市场更具相对意义。在此易产生信息不对称现象，以至于该课题的研究还荣获了诺贝尔经济学奖。正因为此，在此再次展示审查体系，如表 20-2。

表 20-2 审查体系

- i) 沿革、经营者、股票分析-设立情况、经营环境变化和应对、经营能力、大股东-经营能力评估-经营战略论、财务战略论
- ii) 经营业务概观-主要产品、产品差异化、战略商品、行业动向、市场占有率、行业保护制度、能力平衡、闲置设备、劳动效率-产品实力评估-产品战略论、设备投资战略论、经营组织论、劳务管理论
- iii) 生产、销售分析-原材料购买、数量效果、价格效果、销售网、库存水平-销售力评估-销售战略论、物流管理论
- iv) 盈亏、财务状况分析-各阶段盈亏、会计项目分析-收益论、财务实力-财务管理论
- v) 设备投资计划分析-工程的达标性、公共性、布局条件、规模、生产能力、工程效果-物理的工事执行能力-设备投资管理论、布局战略论
- vi) 资金计划分析-贷款条件、对财务实力的影响、预期资产负债表-资金上的工程执行能力-财务管理论
- vii) 制定收支预测-收益结构的把握、前提条件准确性、和实际业绩的契合性-结论的定量化、测定偿还能力-经营计划论、投资选择论
- viii) 抵押、担保人分析-抵押计算-抵押评估、担保债务履行能力评估-财务报表论
(按审查项目-副标题-审查目的-经营学领域的顺序)

审查过程中，通过分析实际业绩，可以得到收支预测、前提条件、可靠的输入数据。得出的评估结果包括敏感度分析、逆运算计算、利用不同行业间的项目选择-单年度转为盈利时期、递延亏损消除时期、债务还清年份

若对比一下商学院的备选科目，就可以知道上述内容均与商务决策密切相关。

此外，通过这一企业经营分析可获得具有较高现实意义的数据（输入数据）。籍此，若将这些数据输入图 20-1 所示格式中，则不仅可计算民间投资，也可计算西部开发的对象——公共投资。

图 20-1 输入画面

*** 输入画面 ***

条件設定

<输入项目>

計算年数 30年

营业收入 第1年0、第2年 1150 百万日元、每3年 10 %UP、第15年以后到第30年保持同一水平。

支出

人事费 第1年0、第2年 587 百万日元、每1年 5 %UP、第15年以后到第30年保持同一水平。

管理费 第1年0、第2年 408 百万日元、每3年 3 %UP、第15年以后到第30年保持同一水平。

租金 第1年0、第2年 312 百万日元、每3年 10 %UP、第15年以后到第30年保持同一水平。

保证金 第1年0、第2年 19 百万日元、第3年 38 百万日元、第4年以后到第30年保持同一水平。

捐税和杂费 第1年0、第2年 40 百万日元、第3年以后到第30年保持同一水平。

其他费用 第1年0、第2年 158 百万日元、每1年 3 %UP、第15年以后到第30年保持同一水平。

与前一年相比增长率 (%)

設備投資 第1年 4510 百万日元

増資 第1年 750 百万日元

協力金 第1年 1000 百万日元

協力金返还 10 存放10年 第11年以后 10 年间分期返还

其他資金需要

其他資金筹集

运转借款资金利率 6 %

余额资金运用利率 3 %

分配率 50 %

<输入借入金>

借入金 1 第1年 1000 百万日元、存放3年、从第4年开始 7 年间分期返还、利息 7.3 %、期末借入

借入金 2 第1年 800 百万日元、存放3年、从第4年开始 7 年间分期返还、利息 7.5 %、期末借入

借入金 3 第1年 800 百万日元、存放5年、从第6年开始 5 年间分期返还、利息 8.1 %、期末借入

借入金 4

借入金 5

借入金 6

<算出折旧费>

設備 1 (定額法) 取得金額 2350 百万日元、耐用年数 40 年、残存率 10 %、第2年开始折旧

設備 2 (定額法) 取得金額 1450 百万日元、耐用年数 12 年、残存率 10 %、第2年开始折旧

設備 3 (定額法) 取得金額 300 百万日元、耐用年数 6 年、残存率 10 %、第2年开始折旧

7) 地区开发政策和政策性金融的贡献

日本的地区开发政策的政策性课题在若干次全国综合开发计划中得到了明确。该计划共制定了5次，列举了地区开发的理念和具体的基础设施的改善情况。其中，关于第5次计划而言，基于已经不是以往的像全国综合开发计划那样重视硬件的时代认识，就下列主题进行了探索。

另一方面，作为政策性金融，它响应了时代和全国综合开发计划的要求，对政策科目进行了策划、拟定、并进行了出融资的实践。地区开发时的特点是，小量需求较多易出现供给过剩的风险。因此，重要的是搞好需求预测、以及以此为前提的审查业务、项目等经济性估算。在此，政策性金融的信息生产能力克服信息不对称等变得很重要。虽然有人将其局限在民间设备投资上来考虑，但我们认为在基础设施等公共投资中也要引进这一思路。正是这一领域才可以凸显政策性金融补充政府职能的作用。

8) 改革财政投融资，改变筹资方法

最后要指出的是，日本政策性金融所依托的财政投融资体系中的筹资方法已自2001年发生了变化（关于财政投融资的机制，除图20-9以外，还可参考第18章图18-2及第19章图19-2），这是财政投融资改革重要的构成部分。之所以这样，是因为市场机制的影响较以往更大，导致资金运作方法也不得不做出相应的调整。

20.2 日本的产业政策和政策性金融

(1) 日本的复兴金融体系

对二战后的复兴而言，完善产业基础是优先课题，为此，基础设施建设等公共产品的供给是进行“质上增补”的最重要课题。与此同时，由于民间资金不足，所以“量上增补”也成了最优先课题。政策性金融模式中提到的那些存在理由确实是存在的。为此，提供政策性融资的复兴金融金库所占比重很大，如表 20-3 所示。

表 20-3 复兴金库和全国银行的各类用途融资余额

	复兴金融金库(A)		全国银行 (B)		(A)/(B)
	金额	比率	金额	比率	
设备投资	85,616	75%	28,720	7%	298%
流动资金	28,167	25%	79,526	93%	7%
合计	113,783	100%	408,246	100%	27%

注：上表为 1949 年 3 月底的余额，不包括公团融资。

当时的经济政策采用倾斜生产方式，复兴金融金库的融资如表 20-4 所示，重点放在煤炭、电力、造船、海运上。如表 20-5 所示，其在所有金融机构中所占比重也相当大。

表 20-4 复兴金库的各产业融资额

单位：百万日元

	1946 年		1947 年		1948 年	
	金额	比率	金额	比率	金额	比率
煤炭	1,036	17.0%	18,837	35.0%	27,645	38.1%
钢铁	291	4.9%	1,567	2.9%	1,668	2.3%
肥料	561	9.4%	3,190	6.0%	2,278	3.1%
电力	303	5.0%	2,504	4.7%	19,592	27.0%
海运	492	8.5%	2,347	4.5%	2,463	3.5%
船舶公团			1,332	2.5%	6,814	9.4%
纺织	45	0.8%	666	1.2%	4,272	5.9%
其他	3,258	54.4%	23,034	43.2%	7,770	10.7%
合计	5,986	100.0%	53,477	100.0%	72,502	100.0%

表 20-5 在所有金融机构融资余额中的复兴金库融资所占比重（1949年3月末）

单位：百万日元

	所有金融机构 (A)	复兴金融金库 (B)	(B) / (A)
煤矿业	67,250	47,519	70.7%
设备资金	33,877	32,819	96.9%
流动资金	33,373	14,700	44.0%
钢铁业	21,931	3,526	16.1%
设备资金	2,821	1,943	68.9%
流动资金	19,110	1,583	8.3%
肥料	16,143	6,119	37.9%
设备资金	7,113	4,555	64.0%
流动资金	9,030	1,564	17.3%
电力业	25,422	22,399	88.1%
设备资金	20,580	19,129	92.9%
流动资金	4,842	3,270	67.5%
海运业	20,578	13,448	65.5%
设备资金	15,569	13,317	85.6%
流动资金	5,009	131	2.6%
纺织工业	69,866	4,995	7.1%
设备资金	11,088	4,975	44.9%
流动资金	58,778	20	0.03%
小计	221,190	98,006	44.3%
设备资金	91,048	76,738	84.5%
流动资金	130,142	21,268	16.3%
融资合计	566,118	131,965	23.3%
设备资金	127,380	94,342	74.1%
流动资金	438,738	37,623	8.6%

注：所有金融机构数据摘自日本银行统计局的调查。

在实际融资额上，表 20-6 对煤矿业、表 20-7 对电力行业、表 20-8 对海运业、表 20-9 对钢铁业分别进行了例示。

表 20-6 复兴金库对石油煤炭业的融资余额（1949年3月）

单位：百万日元

	融资余额
设备资金	32,819
一般设备资金	17,265
炭工住房资金	15,280
水灾重建资金	274
流动资金	14,700
一般运转资金	13,852
矿坑柱资金	848
合计	47,519

表 20-7 复兴金库对电力行业的融资分类统计

百万日元

	一般设备	特别维修	及其设备	小计	运营资金	合计	比率
日凳	10,386	1,881		12,267	1,484	13,751	58.9%
九配電	3,606	2,186	1,721	7,513	2,059	9,572	41.1%
合计	1,992	4,067	1,721	19,780	3,543	23,323	100.0%

注：融资额内包括担保。

表 20-8 复兴金库对海运业的融资分类统计

	融资额 (百万日元)	艘数	总吨数
按船主分类	4,923	382	478,933
船舶修理船	604	79	46,462
沉船打捞修理船	364	32	38,607
小型货客船	1,814	26	35,457
拖船改造船	185	14	4,500
续行D型船	125	6	13,154
1次新造船	283	23	24,563
2次新造船	288	17	47,582
续行船购买资金	388	60	123,608
改E型船	379	69	60,000
船舶运营会更替	181	56	85,000
其他	312		
按船舶公团分类	8,525	335	711,000
建造续行船	1,105	74	184,000
第1次、第4次新造船	5,325	93	187,000
修复船打捞修理船	1,661	87	265,000
战标F型船1次~7次	434	81	75,000
合计	13,448	717	1,189,933

表 20-9 复兴金库对钢铁业的融资分类统计

百万日元

年度	设备资金	流动资金	合计
1946	15	276	291
1947	88	1,479	1,567
1948	1,840	-172	1,668
合计	1,943	1,583	3,526

由于公团是流通经济的关键，也是战后统制经济的关键，所以需要筹措巨额资金。但由于政府投资不足，复兴金融金库便成了其资金源，如表 20-10 所示，其中流动资金所占比重尤高。

表 20-10 不同产业、公团的新放贷状况

	设备资金	流动资金	合计
一般产业	87,188	37,123	124,311
公团	9,721	161,108	170,829
合计	96,909	198,231	295,140

综上所述，从复兴金融金库所得到的启示是：①制定带有时限性的法律；②对倾斜生产这一当时日本的主导性产业做出了决策；③投入当时全部的国家性经营资源以壮大这些主导性产业；④采用了政策性金融方式作为支持其发展的强大引擎；⑤虽然一般

国民视其为补贴分配机构，但它却自始至终坚持了有偿制。这些都是探讨西部开发政策性金融中的重要视点。

(2) 复兴后日本的产业政策和政策性金融的应对

日本在昭和 20 年代（1945~1955 年）的政策课题是经济复兴和经济自力。如前所述，政策性金融推行了电力、煤炭、钢铁、海运等的专门性倾斜生产融资，以图恢复支柱产业、实现现代化。

而到了昭和 30 年代（1955~1965 年），日本的政策课题是如何缩短与发达国家的差距、纠正国内各地区间的差异。政策性金融方面，前者是通过产业政策融资努力完善产业体制，保护、培养幼稚产业；而后者则启动地方开发融资，并在全国开设分支机构，对地区性的发展问题做出了回应。可以说在这期间，政策性金融很好地发挥了补充收益和补充贷款期限的功能，但即使这样，缩小地区性发展差距仍不是一件易事。

昭和 40 年代（1965~1975 年）日本的政策课题是推进社会发展，建设福利社会，完善经济社会发展的根基。针对这一状况，政策性金融对推动城市开发和地方开发、以及执政党所提议的城市政策大纲作出了响应。此外，还为防止公害投资和国产计算机振兴融资创设了 JECC、应对了石油危机（第一次石油危机）等，为产业开发、技术开发以及改善国民生活做出了贡献。

昭和 50 年代（1975~1985 年）的日本的政策课题是保持经济稳定增长，提高国民生活质量。为此，政策性金融致力于确保替代能源以应对石油危机，推进自主技术开发，完善和充实生活环境。

昭和 60 年代（1985~1989 年）的日本的政策课题是推进经济结构调整，扩大内需以推动基础设施的建设，稳定并提高国民生活水平。在这期间，政策性金融的侧重点为调整产业结构，在完善基础设施的过程中引进民间的活力，推进创造性的技术开发，建设高度信息化社会，提高国民福利待遇。

平成时代（1989 年以后）初期的政策课题是充实国民生活基础，缓解国际经济摩擦，致力于地区间的协调开发。对此，政策金融着重对改善生活、建设城市基础、完善进口体制、促进对日投资等国际化进程、推动产业结构调整、搞活地区经济做出了回应。其后直至现在，包括部分正在执行中的政策，大体说来，政策金融均配合了国策。

(3) 日本的产业金融的经验及其对西部开发金融的启示

复兴金融融资的启示是：制定时限性的法律；在实现振兴开发目的后要迅速退出市场，将其功能移交给民间银行。可以说之后的产业金融也同样起到了补充收益、补充贷款期限的作用。

20.3 日本的地区开发政策和政策性金融的应对

20.3.1 日本本土的地区开发政策和日本政策投资银行的应对

首先，上章也阐述过，全国综合开发计划（全总）和地区开发金融的应对内容如下：第 1 次全总（1962 年）以据点开发方式为主，实行国土均衡发展和地方分散政策。日本政策投资银行为此在全国开设了分支机构，开始了地方开发融资。其次，第 2 次新

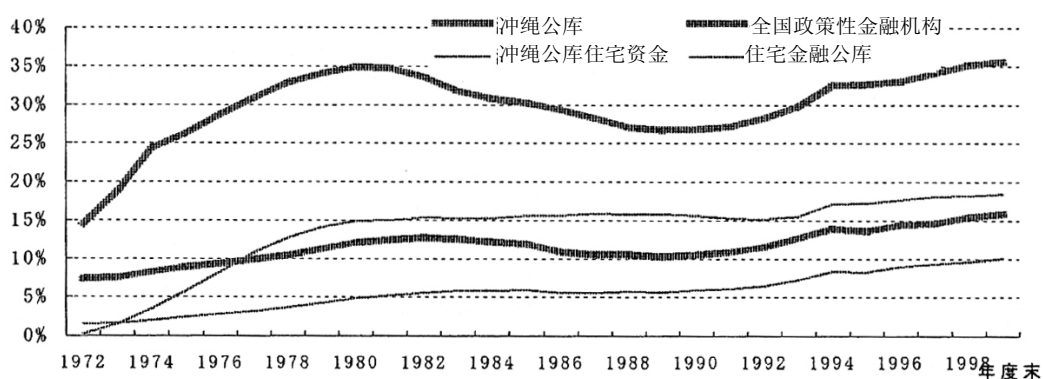
全总于1969年通过内阁会议审议，为纠正快速增长带来的负面效应，调整人口和产业向大城市集中的倾向。作为开发方式，明确了该计划的国家性质，重视政府大规模直辖项目。日本经受石油危机的打击之后，新全总被看作是经济至上主义，以致被人们投以怀疑的目光，1974年6月国土厅成立，新全总被冻结。其间，政策性金融对工业的地方分散等政策提供了援助。第3次全总——“三全总”由1977年的内阁会议制定。其开发方式推崇定居区域构想、田园城市构想，致力于通过强化和培养地方传统产业确保就业机会。政策性金融遵循这一方针对设备投资进行了援助。第4次全总——“四全总”制定了交流网络构想，重视地区型的国土规划，与以往相同，它也是在中央集权体制和官方主导下实施的。1999年的内阁会议制定了第5次全总——21世纪的国土规划远景设计（Grand Design），但却没有明确投资规模，仅是定性式地对投资的重点化、效率化等大方向做出了规定。

第二，从日本政策投资银行的应对可以看出：该机构在响应地区开发政策实施的同时，还作为政策性金融机构发挥了其政策引导功能。

20.3.2 冲绳地方开发政策与冲绳公库的应对

首先想考察一下公库创建以来的政策课题的变化。冲绳的地区开发是一个兼顾产业政策的地区振兴政策。关于这一点后面再阐述。冲绳振兴开发金融公库（简称“冲绳公库”）从金融面对其提供了强有力的支持。以下引用冲绳公库公开发表的资料进行论述。对冲绳公库而言，政策性金融与冲绳开发三法（《冲绳振兴特别措施法》、《冲绳开发厅设置法》、《冲绳振兴开发金融公库法》）是不即不离的关系。在资金来源上，冲绳振兴开发事业费来自于冲绳公库的投融资。冲绳振兴开发的政策课题是第1次、第2次、第3次振兴开发计划中制定的，下面逐条解释。

图 20-2 政策性金融机构贷款余额所占比重的变化

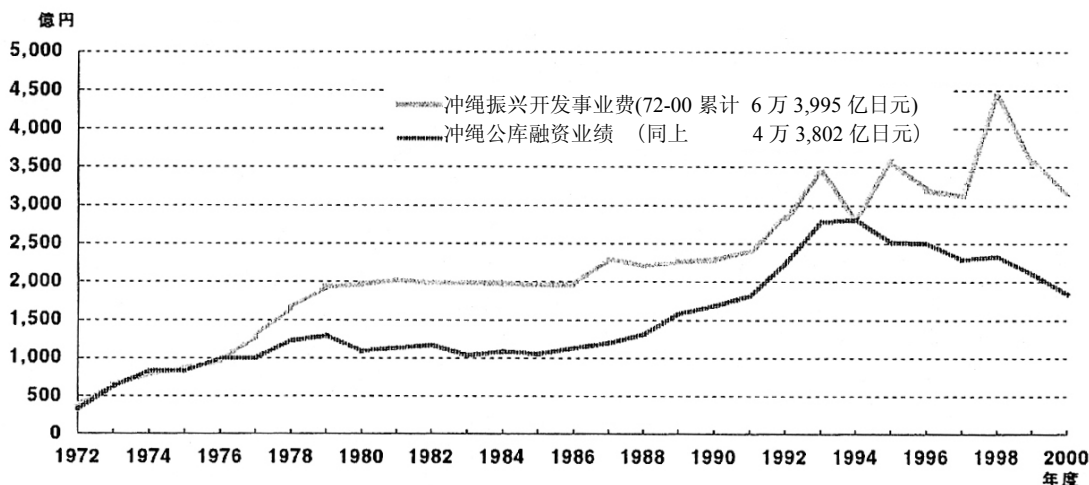


第1次计划(1972—1981年度)的重点是完善产业基础，培育基础产业。生活方面的政策性课题是增加住宅存量，提高医疗设施水平。

第2次计划（1982—1991年度）的前提是——日本本土的政策性课题是向稳定增长期的社会转型以及三全总的定居构想和四全总的交流网络构想，因此第2次计划将具备地区特性的产业振兴作为目标，将旅游产业的战略产业化、振兴亚热带农业定为冲绳的政策性课题。

第3次计划（1992—2000年度）中，冲绳的政策性课题是完善独立发展的根基，振兴有冲绳地方特色的产业，振兴旅游休闲产业，加强地区产业的合作等。

图 20-3 冲绳振兴开发事业费与冲绳公库实际融资的推移



第二，冲绳公库所起的作用：冲绳公库承担对电力、制造业等基础产业部门的设备资金的供应；而流动资金主要依靠民间金融机构，两者分工明确。另外，从补充资金量的意义上来看，公库通过面向冲绳地区的资金再分配、景气调节功能、引进代理贷款系统等为民间金融机构提供了援助。另外，公库还具备补充收益、补充贷款期限、增信等企业援助功能。

第三，在财政投融资计划与政策性金融的关系上需要指出的是，与其他政府性金融机构相同，其筹资方法也随财政投融资改革发生了变化。

图 20-4 一般会计补助金与利差益的变化

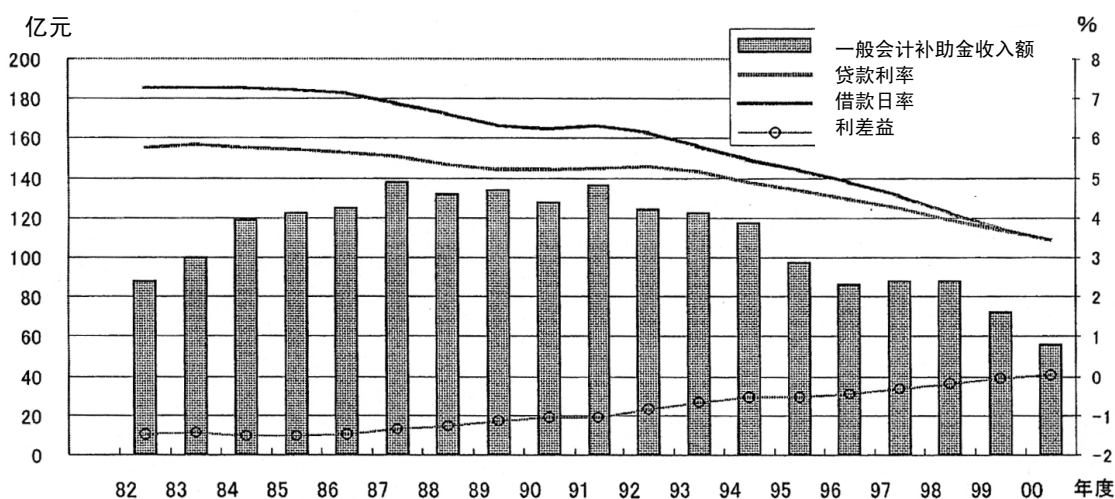


表 20-11 冲绳公库实际投融资额的变化(1972~1981年度)

单位：亿日元

	出融资额											出融资余额(年度末)			同纯增额	
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	累计	1972	1977	1981	77/72	81/77
产业开发资金	110	213	250	201	245	229	368	398	291	347	2,652	77	1,063	2,097	986	1,035
中小企业等资金	41	226	252	248	229	240	255	272	322	312	2,397	33	616	767	583	151
(中小企业资金)	16	171	128	125	106	119	121	144	172	167	1,269	10	239	313	229	75
(生业资金)	25	55	124	123	123	121	134	128	151	145	1,129	23	377	454	354	76
住宅资金	85	106	250	300	415	440	489	507	347	357	3,296	14	1,227	2,765	1,213	1,538
农林渔业资金	33	53	41	47	71	65	68	77	91	67	613	12	252	429	240	178
医疗资金	1	9	12	12	14	20	38	28	26	27	187	1	53	143	52	90
环境卫生资金	5	21	23	19	12	9	11	10	12	14	136	4	53	48	49	-6
其他	48	1	-	-	-	-	-	-	-	-	49	465	258	138	-207	-120
融资额计	323	628	828	828	986	1,003	1,229	1,292	1,089	1,125	9,330	606	3,521	6,387	2,915	2,866
出资	-	-	-	-	-	-	1	2	1	0	4	0	0	4	0	4
合计	323	628	828	828	986	1,003	1,230	1,294	1,090	1,125	9,334	606	3,521	6,391	2,915	2,870

表 20-12 冲绳公库实际投融资额的变化(1982~1991年度)

单位：亿日元

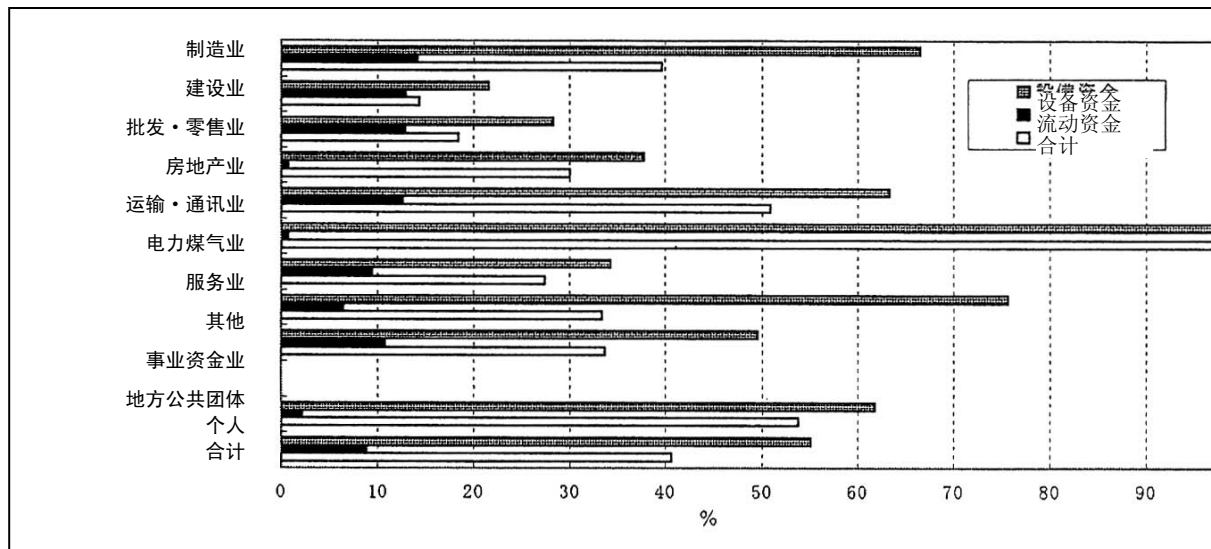
	出融资额											出融资余额(年度末)			同纯增额	
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	累计	1981	1986	1991	86/81	91/88
产业开发资金	340	201	147	146	156	106	180	366	538	659	2,839	2,097	1,980	2,529	-177	549
中小企业等资金	254	283	363	379	450	450	432	424	435	473	3,943	767	1,002	1,493	235	491
(中小企业资金)	135	140	189	189	252	259	227	224	237	254	2,106	454	430	918	-23	488
(生业资金)	119	143	174	189	198	191	205	201	198	219	1,836	313	572	575	258	3
住宅资金	490	460	457	407	428	544	587	675	592	545	5,184	2,765	4,317	6,256	1,562	1,939
农林渔业资金	56	65	82	81	63	61	60	52	53	60	633	429	552	542	123	-10
医疗资金	18	15	17	21	15	20	30	38	40	42	256	143	171	227	28	56
环境卫生资金	13	15	20	19	20	20	21	23	25	30	205	48	69	99	22	30
其他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	138	67	37	-71	-30
融资额计	1,170	1,040	1,086	1,053	1,131	1,200	1,310	1,578	1,683	1,809	13,060	6,387	8,159	11,184	1,722	3,025
出资	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	3	4	4	6	0	2
合计	1,170	1,040	1,086	1,053	1,131	1,200	1,310	1,578	1,684	1,810	13,063	6,391	8,163	11,190	1,722	3,026

表 20-13 冲绳公库实际投融资额的变化(1992~2000年度)

单位：亿日元

	出融资额											出融资余额(年度末)			同纯增额	
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	累计	1991	1996	2000	96/91	00/96	
产业开发资金	886	828	721	515	505	579	601	471	382	5,488	2,529	4,413	4,658	1,883	245	
中小企业等资金	535	729	687	585	587	696	831	640	557	5,848	1,493	2,246	2,758	753	512	
(中小企业资金)	291	345	276	247	234	328	403	270	214	2,606	918	1,079	1,251	160	172	
生业资金	244	384	411	338	353	369	429	368	343	3,239	575	1,167	1,507	592	340	
住宅资金	675	1,075	1,275	1,296	1,275	846	752	900	833	8,927	6,256	8,655	8,851	2,399	195	
农林渔业资金	65	70	60	55	57	50	48	19	23	447	542	520	449	-22	-70	
医疗资金	42	40	40	40	48	84	47	35	13	389	227	296	296	69	1	
环境卫生资金	30	35	30	30	30	36	46	38	38	313	99	143	196	44	53	
其他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	37	21	5	-16	-17	
融资额计	2,233	2,777	2,812	2,521	2,502	2,291	2,325	2,104	1,847	21,411	11,184	16,294	17,212	5,110	918	
出资	1	1	2	2	1	3	2	2	2	14	6	12	20	6	9	
合计	2,234	2,777	2,814	2,522	2,502	2,294	2,327	2,106	1,849	21,426	11,190	16,306	17,233	5,116	927	

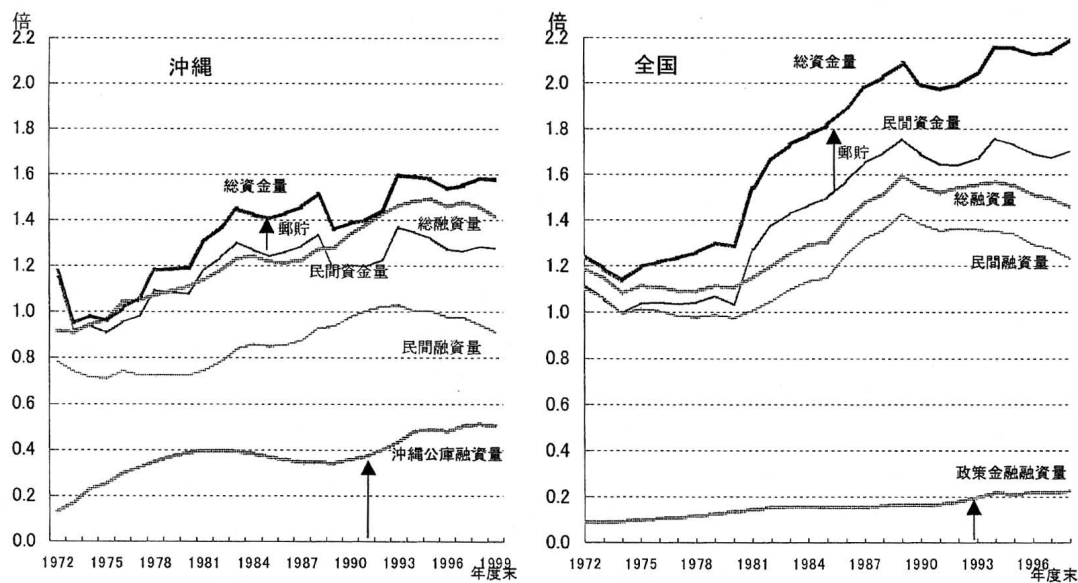
图 20-5 冲绳公库融资余额按行业和用途费分类的贷款比重（截至2001年3月底）



注：与县内 5 家银行（地方银行、第 2 地方银行、信用金库）的总和比。

来源：冲绳综合事务所《各行业贷款余额表》2001 年 3 月末

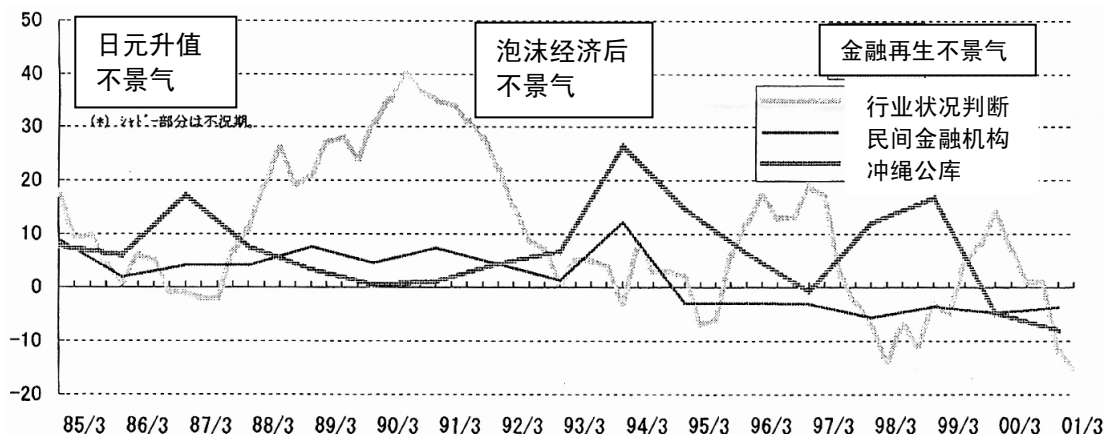
图 20-6 金融机构资金量和融资量的名义GDP比率



注：全国政策性金融机构是指开银、北东公库、国金、中小公库、住宅公库、农林公库、环境公库、冲绳公库的合计。

来源：根据冲绳《冲绳经济统计年报（冲绳综合事务所）》（冲绳经济统计年报（冲绳综合事务所））、《国民经济计算》绘制

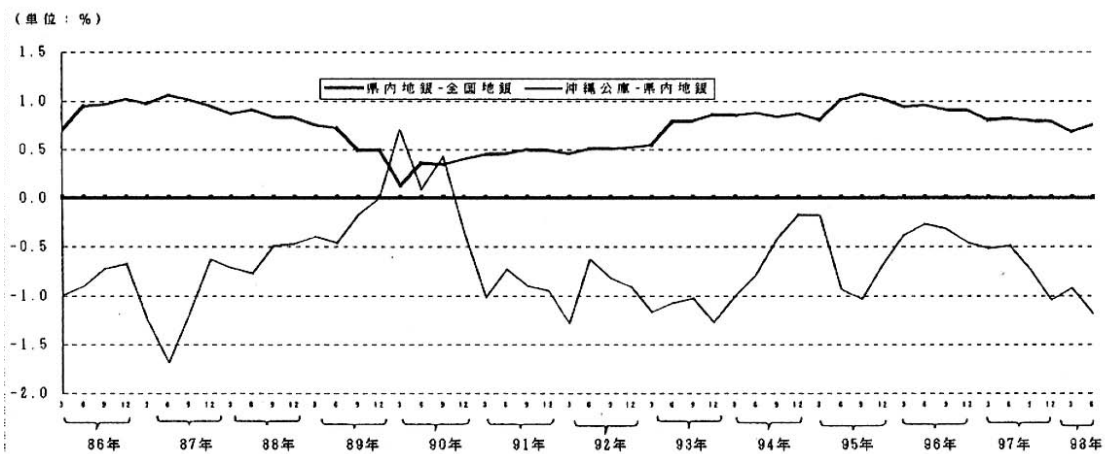
图 20-7 行业状况判断DI与事业用资金贷款的增长率（流动资金）



注：行业状况判断 DI²根据日本银行那霸支行资料

图 20-8 冲绳县内地方银行与全国贷款利息差的变化

单位：%



注：不包括第2地方银行。

来源：冲绳综合事务局财务部《冲绳经济统计年报》（冲绳经济统计年报）

² 译者注：Diffusion index

表 20-14 长期贷款的平均放贷期

单位：年

期	冲绳公库					县内5公库 设备资金
	产业开发资金	中小资金	生业资金	环境卫生资金	其他共计	
1/3	15.8	9.8	6.2	9.8	18.3	4.0
2/3	15.5	10.5	6.2	10.7	18.3	3.4
3/3	16.0	10.4	6.3	12.8	17.8	3.0
4/3	15.4	10.5	6.9	12.3	16.9	2.8
5/3	16.9	9.7	7.5	12.1	17.3	2.4
6/3	16.4	10.3	9.6	12.9	18.0	4.4
7/3	16.4	10.9	11.4	12.6	20.2	5.3
8/3	17.5	10.0	9.9	11.8	20.6	4.5
9/3	18.2	12.1	12.3	11.3	20.5	5.7
10/3	18.3	9.8	10.3	11.8	18.8	5.0
平均	16.7	10.4	8.7	11.8	18.7	3.8

注1：冲绳公库贷款包括流动资金，其他总计包括非事业性资金。

注2：县内5家银行包括琉球银行、冲绳银行、海邦银行、KOZA信用金库、冲绳信用金库。

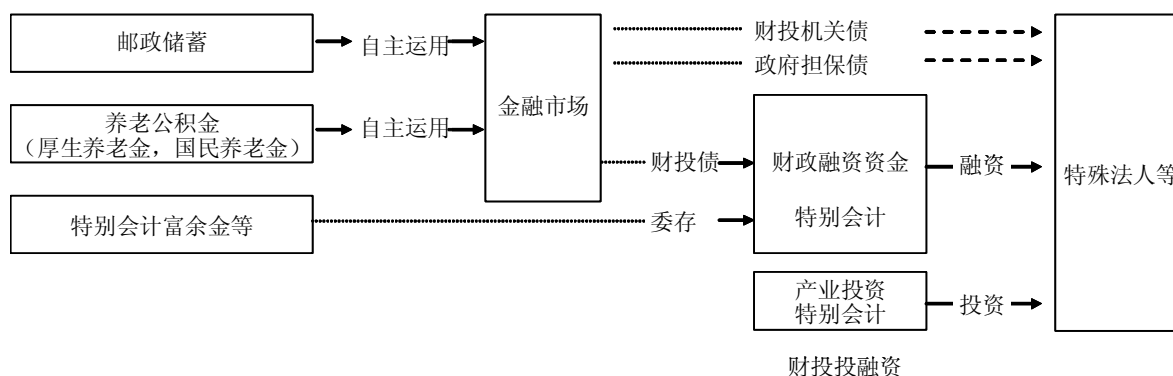
注3：县内5家银行的贷款对象都是事业性设备资金。平均放贷期按以下公式推算。

平均放贷期=前期末设备资金贷款余额/本期改修额 x 本期回收额*

*本期回收额=前期末贷款余额+本期贷款-本期末贷款余额

来源：根据冲绳综合事务局财务部《冲绳经济统计年报》（冲绳经济统计年报）和《冲绳公库业务统计年报》（冲绳公库业务统计年报）编制

图 20-9 新财政投融资框架



20.3.3 日本的地区开发金融融资对西部开发金融的启示

日本本土的地区开发是由所谓的全国综合计划来规划、起草开发战略的。日本政策投资银行在各地区开设分行，采用地方开发融资方式发挥其作为政策性金融的作用。就冲绳地区而言，冲绳回归日本本土时，成立了冲绳振兴开发金融公库，它综合了以冲绳为对象的其他政策性金融机构的功能，开展产业开发等一体化的金融援助。公库对冲绳执行独特的优惠措施以及在加快缩小同其他地区的差异上做出了贡献。

20.4 全球政策性金融的新潮流和西部开发金融的候选项目

(1) 世界的政策性金融融资

EBRD（欧洲复兴开发银行）较政策性而言更重视收益性。EBRD 是 1989 年柏林墙倒塌后，为支援东欧创建市场经济于 1991 年设立的机构，其主要业务是投融资和技术援助。EBRD 重视对旨在实现市场经济的项目融资，而不是对基础设施等公共部门的援助，堪称重视效益的典范。

EIB（欧洲投资银行）偏重的是政策性要素，而不是效益。EIB 的本部设在卢森堡，业务内容为长期设备资金、担保、参股等。具体说来是通过贴息、低息贷款等实现政策引导。成立时间是 1958 年，欲在 EU 区域内部经济整合及均衡发展上发挥作用。由于 EU 由于资金不足而依赖 PPP 方式，所以 EIB 的催化作用很重要。

EIF（欧洲投资基金）为 EIB 集团成员，是对基建项目及为中小企业提供风险资金的机构。它虽是风险资本，但一直坚持 Sound Banking（稳中求进）。

KfW（德国、复兴金融公库）总行设在法兰克福，在波恩、柏林设有可称作分行的机构，以代理贷款为主体。它虽没有被要求发挥民间资本机构的投资引导效果或催化作用，但做到了 Sound Banking。

IBH（黑森州投资银行）的金融业务是申请、支付黑森州补助金，是一项窗口业务，因此具有公务员特色的企业文化。

CDC（法国、中央储蓄银行）不仅是政策性金融的执行机构，还是被评价为政策性金融的策划和起草机构。

BDC（加拿大经济开发银行）将投资风险转嫁给接受资金贷款的企业经营业主。

IFC（国际金融公社）隶属世界银行集团。它认为政策与效益互为补充，并非二律背反的关系。

WB（IBRD：世界银行）是为稳定二战后的世界经济、实现经济复苏而设立的。业务是开发金融、偿还期限较长，达 15-20 年。利率为浮动制、坚持赠与（Grant）、甚至有人主张 WB 应该无视效益。

中国国家开发银行，1994 年成立，共有 30 家分行，员工达 4000 人。资金来源靠发行开发银行债券。现在正在开展改革，转变昔日重视政策性的做法，向重视效益的方向调整，已通过普华永道的审计。

(2) 日本的经验及对西部开发银行设想的考察

日本在政策性金融方面以日本政策投资银行为中心，致力于改正地区间发展的失衡。冲绳回归时，为缩短冲绳与本土在地区发展上的差距，本着应包括产业开发在内进行整体解决这一思路，设立了新的政策性金融机构。在中国，随着经济的快速增长，纠正失衡的地区性经济发展是燃眉之急。因此。例如创设西部开发银行那样的设想正是在这一背景下被提出的，中国国家开发银行要沿着其改革路线，以重视效益为前提，将创设以政策为重的政策性金融机构纳入探讨范畴。话虽如此，由于开发金融由中国国家开发银行一元性地实施，所以建议以下思路，即：即使创建如西部开发银行那样

的政策性金融机构，也应是制定具有时限性的法律，要限定时期快速应对，在搭建好供今后金融实现飞跃的基础后，就应废除。

20.5 为进一步探讨政策性金融融资

(1) 本提议的小结

20.1 指出了政策性金融模式的有效性。即使是地区开发，其前提仍是产业开发，最好由政策性金融综合地负责这两方面。

20.2 分别从复兴金融和复兴后的产业政策金融的角度阐述了政策性金融如何对日本产业政策的实施作出了贡献。

20.3 分别总结了政策性金融如何在日本本土和冲绳应对地区开发，指出冲绳振兴开发金融公库有可能成为西部开发金融的模式。

20.4 鉴于全球政策性金融机构的现状，关于政策性和盈利性两方面是议论纷纷。为此，若中国国家开发银行重视效益，那么关于西部开发银行设想应从政策性角度出发，同时要通过制定时限性的立法的形式来探讨创建形式。

(2) 经营主体及开发手法

经营主体方面，日本有第一方领域（政府部门、国家部门）、第二方领域（市场部门、盈利部门）、第三方领域（公民社会部门，是私人组织、非赢利性组织和非政府组织的集合体）、JAPIC（日本项目产业协议会）等经验，但经营绝非易事。近年来，日本吸取过去的经验教训，引进了 PFI 这种开发手法，建议可以此为参考，形成西部开发的经营主体，在开发主体、开发手法上打下坚实的基础。

(3) 政策性金融的候选项

质的增补、量的增补自不用说，除了其补充市场的功能之外，重要的是要有在完善基础设施中引进民间投资这一思路，这样还可发挥其补充政府职能的作用。对 8 个范式进行落实，这样也可望促进民间金融机构的放款，使得其审查结果可成为一种参照。在项目形成之际，要发挥出催化作用。重要的是要用 Grant Element 准确地测量政策性金融效果，赢得国民的共识。要追求政策性，但要坚持独立核算和 Sound Banking（稳中求进）。要从金融面对政府规划、拟定的政策进行感度分析。运用信息生产能力，作为政府智囊团发挥作用。作为政策实现手段，存在政策性金融和补助金，但补助金是无偿的，而政策性金融是有偿的，并且要成为能让经营主体意识到投资效率的一种激励。

(4) 西部开发的政策性金融方式

第一可考虑外部设置方式。如日本政策投资银行和冲绳振兴开发金融公库那样，在中国国家开发银行之外新创设西部开发银行。第二可考虑内部设置方式。在日本，每当有新政策性课题出现，都探讨过可否在日本政策投资银行中设置各省³管辖的政策性金融账户这一计划，但其结果是成立了入民间都市开发机构那样的外部法人。作为第一

³ 译者注：为日本的行政级别，相当于我国的部委级。

项的替代方案，也可考虑在国家开发银行中开设西部开发基金。因此有必要综合评价第一、第二这两者的利弊。在评估时，要结合信息披露、政策性和收益性的二律背反等角度进行综合性探讨。

(5) 日本经验的启示

日本开发银行重视效益，即使达不到很深的程度，但可以称作是 Sound Banking（稳中求进）主义，它曾持续将其 10%左右的资本金上缴国库。其间，冲绳回归日本时，设立了冲绳公库这一一元性政策性金融机构。冲绳公库为了改正冲绳与日本本土之间在产业及地区发展上的差距，曾经在一段时期内，不论是其产业金融还是地区开发金融都不得不以政策性为重。在日本虽然有日本开发银行，仍在 1972 年冲绳回归时设立了冲绳振兴开发金融公库。当时，也曾经讨论过各政策性金融机构（包括单一职能的政策性金融机构在内）是否需要单独在冲绳设立分支机构，但由于业务量少，所以与民间银行相同，最终未在冲绳设分支机构，这样，冲绳公库才能一元性地承担起日本本土各公库的职能。与此同时，在当时的背景下，为了快速消除日本本土与冲绳在地区发展上的差异，也需要有这样的一元性的、强有力的金融支持职能。政府设定了冲绳特别利率，民间金融亦是其适用对象。具体内容为：利率比本土低 0.3%，宽限期最长达 5 年（日本本土为 3 年），融资比率可达 70%，与当时本土公库的 50%（现在为最大 30%）相比，可以说是一个相当优惠的措施。

综上所述，在中国虽然已有中国国家开发银行，但如果该行重视盈利，则需要从纠正东西地区发展差距、进行西部大开发等政策出发，考虑创设一个重视政策、在某种程度上以优惠措施为前提的支持西部开发的政策性金融机构。如前所述，该机构的创设应该制定时限性的法律，等改正差距后就应废除。总而言之，需要创建一种建立在彻底的政策性金融融资基础上的金融中介功能。至于应彻底到何种程度，这需要国家的高度政策判断及国民的共识，我们认为作为一种用以探讨的定量系统，可以考虑使用 Grant Element（赠与成分）。

引用文献

- 冲绳公库企画調査部(2001)『冲绳の政策金融』（冲绳的政策性金融）
- 亀谷祥治（2001）『政策金融モデルとしての復興金融公庫ファイナンスに関する一考察』（对作为政策性金融模式的复兴金融公库融资的考察）
- 亀谷祥治（2001）『日本産業政策の変遷と政策金融』（日本产业政策的变迁和政策性金融）
- 亀谷祥治（2002）『政策金融のグラントエレメントに関する一考察』（关于政策性金融的赠与成分的考察）
- 亀谷祥治（2004）『政策金融ファイナンスとその選択肢に関する一考察』（关于政策性金融及其候选项的考察）
- 小宮隆太郎他編（1984）『日本の産業政策』（日本的产业政策）東京大学出版会

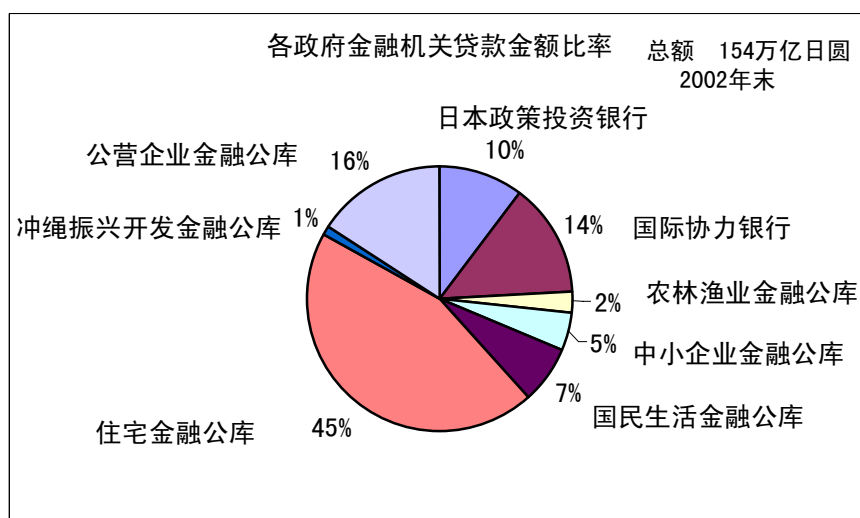
第21章 国外各国的政策性金融的状况

观察日本、美国以及 EU 各主要国家会发现，各国既各有特色，又在地方基础设施、农业、中小企业、住宅、环境和出口等产业和功能领域开展政策性金融。同时虽然也可以看到从全盘由政府机构实施的金融转向民营化、以及从直接性融资转向融资担保等趋势，但是为保持经济活力仍然实施相当规模的政策性金融。

21.1 日本的政策性金融

在日本，是通过政府全额出资的政府金融机构实施政策性金融。主要有：实施产业开发、城市/地方开发等融资的日本政策投资银行；实施进出口金融和扶持海外投资实业以及支持对发展中国家援助等融资的国际协力银行；对农林渔业领域提供长期资金的农林渔业金融公库；对中小企业实施事业支援的中小企业金融公库和国民生活金融公库；低息提供住宅建设资金的住宅金融公库；支持冲绳的产业开发的冲绳振兴开发金融公库；对营企业提供资金的营企业金融公库等。关于这些机关在以下作简要介绍。

图21-1 各政府金融机构的贷款比例



来源：调查团根据金融读本资料绘制

(1) 日本政策投资银行

1999年10月通过合并日本开发银行和北海道东北开发公库成立了日本政策投资银行。其中日本开发银行是继承复兴金融公库的业务，以重建经济以及促进产业开发为目的于1951年设立的。

如第19章以及第20章所介绍的那样，日本开发银行最初以对电力、海运、煤炭、钢铁等基础产业的融资为主的，但从1960年代融资的重点转向城市开发、地方开发、改善人民生活上，在1970年代后期开始增加核电等融资，而近年又增加了对生活/社会基础设施建设、环境对策、能源对策、增强区域活力对策、产业再生对策等融资。另一

方面，北海道东北开发公库于 1956 年出于为北海道以及东北地区的产业振兴开发提供长期资金的目的而成立的。日本政策投资银行继承了合并后的两家机构的业务。目前该行的资金来源主要是政府的出资金和来自政府的贷款。2002 年末的贷款余额为 15 万 9442 亿日元。

(2) 国际协力银行

国际协力银行合并了日本进出口银行和海外经济协力基金，继承了两家机构的业务，于 1999 年 10 月成立。日本进出口银行在 1951 年以对船舶、车辆、工业设备等出口金融为目的设立的，其后又增加了重要物资的进口金融、支援日本企业海外投融资的贷款等业务。而海外经济协力基金作为实施对发展中国家政府援助的贷款或出资的机构，于 1961 年设立的。该行的资金来源主要是政府的出资金和来自政府的贷款。2002 年末的贷款余额为 21 万 4079 亿日元。

(3) 农林渔业金融公库

农林渔业金融公库的目的是对农林渔业业者，以提供融资的有助于保持促进农林渔业的生产力的长期资金、或低息提供农林中央金库和普通金融机构难以融资的资金，于 1953 年设立。该公库的资金来源是政府的资本金和来自政府的贷款。2002 年末的贷款余额为 3 万 6451 亿日元。

(4) 中小企业金融公库和国民生活金融公库

中小企业金融公库的目的是为中小企业事业振兴提供必要的长期资金或普通金融机构难以融资的资金，于 1953 年成立。该公库的资金来源为政府出具的资本金和来自政府的贷款、发行的债券等。该公库由于属于小额贷款的性质，所以以银行、信用金库、信用协同组合（合作社）、农林中央金库、商工中央金库为代理店，委托其代理贷款。作为该公库的融资对象的中小企业主要是针对注册资本 1 亿日元以下的公司或是员工人数 300 人以下的公司以及个人，提供设备资金以及长期周转资金的贷款。2002 年末的贷款余额为 7 万 6044 亿日元。

国民生活金融公库是于 1999 年 10 月合并国民金融公库和环境卫生金融公库而成立。于 1949 年成立国民金融公库的目的是为那些无法从普通金融机构获得贷款的居民提供小额的项目资金。贷款对象中员工人数不满 20 人的件数和金额占了大半。环境卫生金融公库的目的是从公共卫生的角度出发、针对环境卫生相关的营业者提高卫生水平促进现代化，于 1967 年成立，并委托国民金融公库、商工中央金库进行代理贷款。该公库的资金来源是政府的资本金和来自政府的贷款。2002 年末的贷款余额为 10 万 5922 亿日元。

(5) 住宅金融公库

住宅金融公库是以长期低息地提供住宅建设所需资金为目的，于 1950 年设立的。贷款对象曾经是个人住房建设资金和租赁住房建设，又进一步发展为商品房建设资金、住房用地建造资金、购买现房资金等。资金来源是政府的资本金和来自政府的贷款、发行财形住宅债券（由财形储蓄受理金融机构承销）、宅地债券（希望获得土地、房屋的人承销）。2002 年末的贷款余额达到 69 万 0486 亿日元。

(6) 冲绳振兴开发金融公库

于 1972 年在美国归还冲绳的同时成立。目的在于提供支持冲绳产业开发的长期资金、住宅资金、农业/中小企业的长期资金。资金来源是政府的资本金、来自政府的贷款和发行宅地债券等。2002 年末的贷款额为 1 万 6161 亿日元。

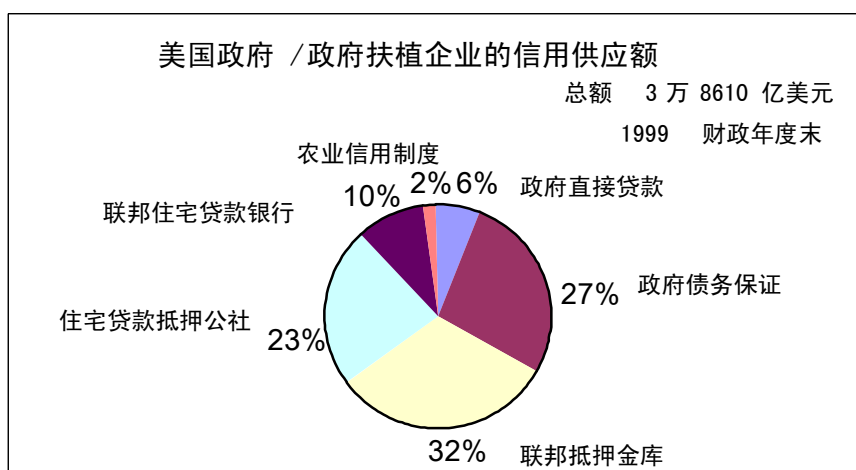
(7) 公营企业金融公库

公营企业金融公库是地方公共团体为公营企业提供所需资金为目的,于 1957 年设立的。其后,还实施了对地方道路公社、土地开发公社的贷款和公营住宅建设、临时地方道路建设所需资金的贷款。资金来源是政府的资本金、发行的债券、发行债券之前的来自金融机构的贷款。2000 年末的贷款额为 24 万 3798 亿日元。

21.2 美国的公共金融制度

截止到 1999 财政年度末（同年 9 月），美国的公共金融的联邦政府的直接贷款和债务担保的合计为 1 万 2100 亿美元，占 GDP 的 12—13%左右。其中，直接贷款为 2340 亿美元，大约为 2 成弱，而债务担保占到了 8 成强。而且，此外作为联邦政府参与的金融，有通过政府支持企业（GSE）的信用支持（贷款、债务担保），这类政府支持企业的贷款和担保余额为 2 万 4170 亿美元，达到上述的政府信用的 2 倍。政府支持企业在 30 年前实施民营化，同政府的预算分离。但是允许财政部在议会批准的范围内购买政府支持企业的债券，为此政府支持企业的债券能以低于一般公司债的利率发行。观察政府提供的信用和政府支持企业的信用的整体情况会发现，1999 财政年度末总额为 3 万 6240 亿美元，其中政府直接贷款 6.5%；政府债务担保 26.9%；政府支持企业的信用支持 66.6%。其总额占到了 GDP 的 37—38%。

图21-2 美国政府、政府支持企业的信用支持余额比例



来源：调查团根据《公的金融の改革》（政府金融的改革）资料绘制

(1) 政府直接贷款和政府债务担保

政府直接贷款的 2340 亿美元之中，农村服务、农村开发、农村电力化等农村相关的为 740 亿元、育英资金为 640 亿元、住宅/城市开发为 140 亿美元、国家开发局为 110 亿美

元、美国进出口银行为 120 亿美元。

政府债务担保为 9670 亿美元，其中联邦住宅局、退伍军人住宅、住宅局保险基金等住宅相关的占 7250 亿美元，其他的为教育贷款计划 1270 亿美元、小企业 390 亿美元。

(2) 政府支持企业

所谓政府支持企业是指住宅金融相关的 3 家机构（联邦国民抵押贷款协会=通称 Fannie Mae、联邦住宅贷款抵押公司=通称 Freddie Mac、联邦住宅贷款银行）和农业（农业信用制度）、教育（育英资金贷款协会）共 5 家机构。在 90 年度中期之前曾有 8 家机构，但是现在整合为 5 家机构。这些机构都是在战前的大萧条时期作为政府机构设立的，在 50—60 年代实施民营化，进入 70 年代以后从政府预算的对象中脱离出来。其中育英资金贷款协会还办理政府直接贷款中的育英资金，而其他机构主要通过发行债券，从市场上筹集资金，而且债券上不附带政府担保。但仍将它们作为政府支援企业是因为以前是由政府出资设立的、而且目前还在特定领域从事政府特许事业并设置了上述的信用额度。

对政府支持企业的信用支持的 2 万 4170 亿美元之中，联邦国民抵押贷款协会为 1 万 1410 亿美元、联邦住宅抵押公司为 8430 亿美元、联邦住宅贷款银行为 3670 亿美元，住宅相关的占了 2 万 3510 亿美元，农业信用制度为 660 亿美元。

(3) 农业的公共信用制度

美国的农业政策的基本框架是①农产品价格支持政策为主的农业收入保障、②包含商业、住宅补助的农村开发、③针对贫困阶层的食品券方式的食品营养补贴、④对外农产品援助、⑤农产品出口促进政策。

农产品价格支持和农业收入保障由农产品信用公司（Commodity Credit Corporation）负责，占农业部支出的 5 成左右。另外，农业部对贫困阶层提供食品券，占该部支出的 3 成左右。商业、住房补助等农村开发相关支出由农户家庭管理局（FmHA）、农村电力管理局（REA）、农村电话银行（RTB）负责，占农业部支出的 2—3 成。

除上述农业部的支出之外，美国农业金融的主要担负者是联邦农业信用制度（Federal Farm Credit System），美国的农业金融由 1910 年到 1930 年间政府出资设立的负责农地抵押金融的联邦土地银行（Federal Land Banks）、提供中期资金的联邦中期信用银行（Federal Intermediate Credit Banks）、以及对合作社提供短期融资的合作社银行（Bank for Cooperatives）发挥了重要作用。这 3 家机构各自将美国分成几个地区来成立。其后，政府出资从 1940 年到 1960 年期间逐步全额撤出，实施民营化，并置于预算之外。但是，在民营化之后，联邦政府和议会对包含董事人选等在内等内容保持严格的监督权限，也设置了财务部的信用上限（credit line）。在其后的 1980 年，由于农产品出口的低迷，美国农业陷入了严重萧条，上述的农业金融机构也背负了巨额不良贷款。恰逢当时 S & L 和地区银行的相继破产，金融整体面临自身的危机，出于保证对农业金融机构的信任，在 1987 年制定了农业信用法，在 1988 年以后逐步将各地的联邦土地银行和联邦中期信用银行等 12 家银行合并为 6 家农业信用银行，同时将 1 家合作社中央银行和 12 家合作社银行合并为合作社中央银行，并更名为国家合作社银行（National Bank for Cooperatives），至此这些农业信用银行和国家合作社银行

总称为联邦农业信用制度，位于联邦农业信用制度理事会之下，并受联邦政府机构的农业信用厅（Farm Credit Administration）的监督。

美国的农业贷款包含商业性金融在内在 1999 年末为 1914 亿美元，各类融资机构的贷款分别为联邦农业信用制度 490 亿美元占 25.6%、农业部农业服务局（Farm Service Agency）57 亿美元占 4.5%、农业部下属的农产品信用公司 57 亿元、3.0%、商业银行 760 亿元占 39.7%、寿险和商人、个人等其他类为 521 亿元占 27.4%。由于该数字中不包含担保在内，所以同包含上述的(2)项政府支援企业的担保在内的信用支持的数字有差异。

21.3 EU 主要国家的政策性金融

在 EU 中，为了支持欧洲地区内的落后地区开发而创建了欧洲投资银行（EIB），目前在中小企业、环境、能源、运输等广泛领域内，为区域内各国融资，并对区域外的合作伙伴国实施经济合作和援助。

另外，在 EU 各国中，英国的政策金融的规模小，主要是通过政府的公共事业融资委员会（PWLB）对地方公共事业体的贷款。中小企业支援是由贸易产业部的支援计划来实施。

德国是由复兴金融公库实施广范围的政策金融，德国平衡银行实施对中小企业的支援。

法国降低经济中政府参与的程度，出现了将 4 家政策性金融机构民营化等政策金融缩小的动向。

(1) 欧洲投资银行

欧洲投资银行在 1958 年根据罗马条约成立的，除了支援区域内落后地区开发之外，还将业务范围扩展到扩大发展欧洲共同市场、培育中小企业、支援东盟候选国、支援发展中国家/地中海各国等区域外的国家等。贷款余额达到 2060 亿欧元，最大的融资对象是德国、其后是意大利、西班牙，主要是对国内各落后地区实施融资。在区域内融资中的大规模基础设施融资占了 2/3，关于大额贷款而言，原则上是会同民间银行的银团贷款。另一方面，对于中小企业和基础设施等小额贷款采取的是通过国内各金融机构的“2 阶段贷款”，各国的金融机构负有融资审查、回收的责任。

(2) 英国的政策金融

在英国，财务部下属的公共事业融资委员会（Public Works Loan Board）实施政策金融。其业务是支持地方自治体基础设施建设的长期资金的融资，截至到 2004 年第一季度的融资余额为 413 亿英镑。最长融资时间是固定利率为 30 年，浮动利率为 10 年，资金来源是发行国债。

另外，有贸易产业部下属的小企业债务担保制度（Small Firms Loan Guarantee）支持中小企业。这是在银行融资时、对担保较少的中小企业、提供债务担保，担保比例为融资余额的 75%（部分担保）。2003-04 年度的担保对象融资数量为 5966 笔，总额为 4 亿 900 万英镑。

出口信用担保局（Export Credit Guarantee Department=ECGD）在1919年是以实施对机器设备、项目出口的出口信用担保为目的而设立的，实施出口信用担保、出口保险、海外投资保险等业务。截至到2004年3月底的担保、保险金额合计为30亿英镑。

(3) 德国的政策金融

德国的政府金融机构有复兴金融金库（Kreditanstalt für Wiederaufbau=KfW）和农林金融银行（Landwirtschaftliche Rentenbank）等两家机构。其他还有几家州立系统的金融机构。

复兴金融金库是以战后的德国复兴为目的于1948年成立的，曾经对主要产业提供长期资金，目前在中小企业、住宅、地区基础设施、环境、出口信用、发展中国家援助等广泛领域内提供长期资金。该行业务主要通过作为其内部组织的实施中小企业支援的中小企业银行、对公共基础设施、社会教育、能源、住房建设等融资的投资振兴银行、实施出口信用以及项目融资的贸易投资银行、以及对发展中国家援助的开发银行等4家银行来实施。该行2003年末的投融资余额为722亿欧元，资金来源主要是发行债券和来自政府和金融机构的贷款。

(4) 法国的政策金融

在法国作为政策性金融机构有存款与信托银行（Caisse des Dépôts et Consignations=CDC）、实施中小企业金融的BDPME、实施贸易金融的COFACE和Natexis。

CDC是将法国邮政公司的存款资金作为原始资金，对廉租房建设和地方政府的地区开发项目实施融资。2003年末的资产总额为3800亿欧元。

BDPME是作为合并1982年成立中小企业担保公司和1980年成立的中小企业设备金库的控股公司于1997年成立的，负责对中小企业的融资和担保业务。

COFACE是实施出口信用业务。另外Natexis是民营化后的Natexis Banques Populaires的子公司，受托实施来自政府的出口金融的贴息业务。

引用文献

呉文二/島村高嘉著『金融読本』（金融读本）東洋経済新報社

戸原つね子著『公的金融改革』（政府金融改革）農林統計協会

龍昇吉編著『現代の財政金融』（现代的财政金融）日本経済評論社

田中久義「アメリカの農業金融の動向と協同組合」（美国的农业金融的动向和合作社）『農林金融』2002年7月号所収

ESRI 調査レポート『先進4か国における政策金融について』（关于4个发达国家的政策性金融）2003年2月

PRI Discussion Paper 『政策金融の国際比較（欧州編）』（政策性金融的国际比较（欧洲篇））2004年10月

第22章 日本等国的农业、产业、地区金融相关金融制度的经验

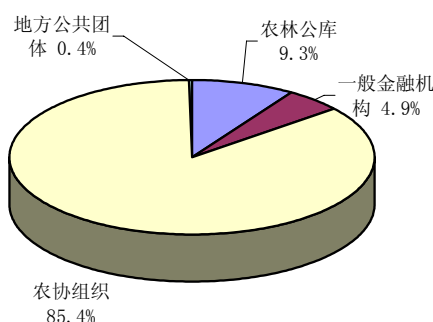
22.1 农业金融

22.1.1 日本的农村金融制度

(1) 农村金融体系的概略

自然条件导致的高风险、较长的投资回收期、低收益性等这些特性也适用于日本的农业金融。为此，由银行和信用公库等普通金融机构实施的融资较少，而来自农业协同组合（农协）的融资成为了主要的资金来源。截至 2002 年 3 月底的对农业、农村领域的融资总额为 22.6 万亿日元¹，其中的 85% 以上由农协系统提供。（参见图 22-1）。

图 22-1 对农业、农村领域贷款余额的分类统计（2002年3月底）



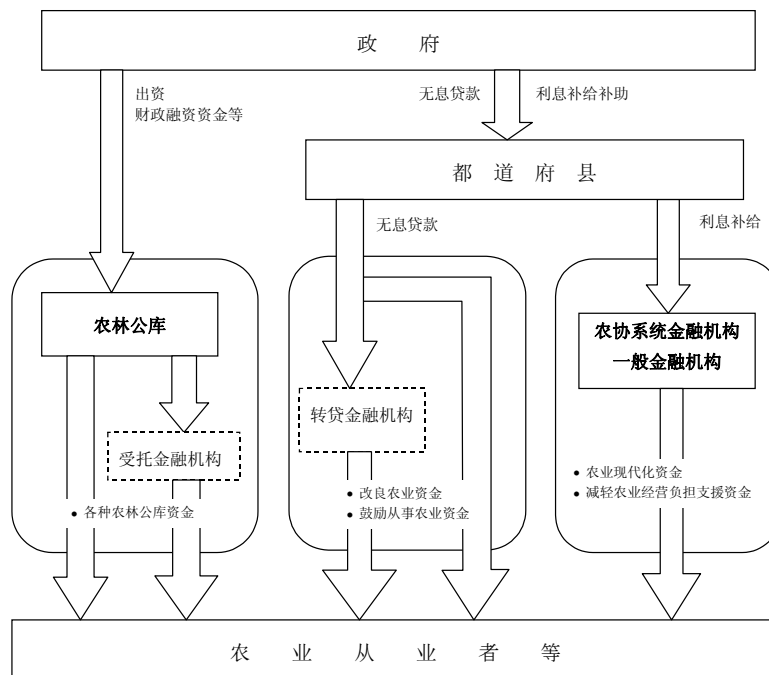
来源：日本財務省「農林漁業金融に関する研究会」（有关农林渔业金融的研究会）資料（2003）

(2) 制度资金的体系

作为对民间金融补充的形式，日本还有一些政府出资的农业相关制度资金。这其中有一些政策性金融机构的农林渔业金融公库（农林公库）资金和国家与地方公共团体提供的补助两种形式。后者中还存在着为无息贷款准备的原始资金和针对民间原始资金的贷款给与的贴息（参见图 22-2）。

¹ 在农协系统和普通金融机构提供的融资中也包含有生活资金。

图 22-2日本的农业政策性金融的体系



来源：调查团根据日本农林水产省「農林漁業金融に関する研究会」（有关农林渔业金融的研究会）第1回資料3-1（2003）p.2的图绘制

除了农林公库资金之外的制度资金中，如表 22-1 中所示的，有 4 大类。除农业现代化资金以外，贷款额度都较小，而且就现代化资金而言，其贷款额在近年也大幅减少。一般认为是由于商业利率的低水平，内容复杂以及手续繁杂等导致制度资金的魅力相对下降所造成的。作为改善的对策，最近在融资机构（主要是农协和农林公库），开始可以办理包含农林公库资金内的所有制度资金，而且融资机构会针对申请人选择最合适的资金实施融资，并且开始归并融资手续。

表 22-1 农业相关制度资金（除农林公库资金外） 单位：日元

名称	贷款对象	用途	利率	偿还期限	贷款余额
农业现代化资金	农业人员、农协、农协联合会	建设建筑、农机具、果树等栽培、购买家畜、小土地改良、长期流动资金	1.7% (对认证的农业者为 0.80~1.55%)	7~18 年 (农协等为 7~20 年)	4,750 亿元
减轻农业经营负担资金	农业人员	务农负债的新贷换旧债	1.7%	10 年(其中 3 年为宽限期)	107 亿元
农业改良资金	认证的农业人员	进入新的农业经营部门、引进先进技术	无利息	10 年	3.9 亿元
务农支援资金	新的务农人员	务农进修、务农准备、务农设施	无利息	7~12 年	3.0 亿元

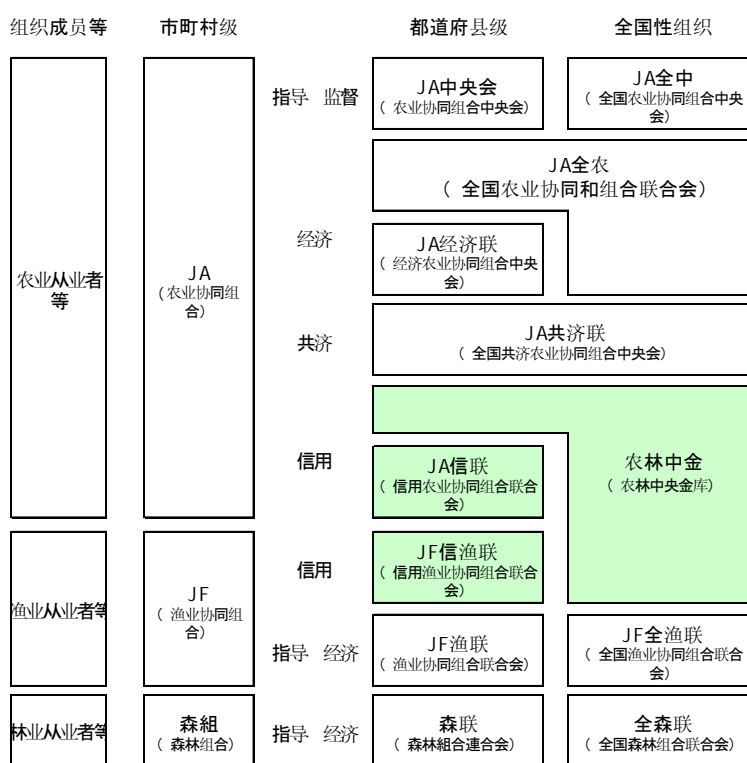
来源：调查团根据日本农林水产省「農林漁業金融に関する研究会」（有关农林渔业金融的研究会）第 1 回資料 3-1（2003）编制

(3) 农协和农林公库

1) 农协的信用事业

在日本，综合农协（亦称为 JA）占据了农业合作组织的大半壁江山，农户基本 100% 均加入到农协中。农协经营多元化的事业，如经营农业有关的事业（农产品的出货、销售、购买生产材料、进行农业经营上的指导）、金融事业（信用事业和互济事业）、其他事业（经营超市、旅行代理店等），是支持日本的农业和农户发展的重要组织。农户通过加入市町村级²的农协（通常被称为“单位农协”或“单位 JA”），而这些农协又同都道府县在全国级别上形成联合体（参见图 22-3）。作为日本农协组织的一个特征，单位农协既是提供多类服务的综合农协，又是在都道府县以及全国级别上的一个带有经营事业和附带功能的组织（被称为系统组织）。据此，被称做信用事业的农协的储贷业务由单位农协、都道府县级别的“信联”和全国组织的农林中央金库（农林中金）构成一体来实施。最近，开始将这个集合体看作实质上的一个金融机构来定位，称为“JA 银行”

图 22-3 农协组织



来源：调查团根据农林中央金库「REPORT2004」(DISCLOSURE 杂志)、p.9 绘制

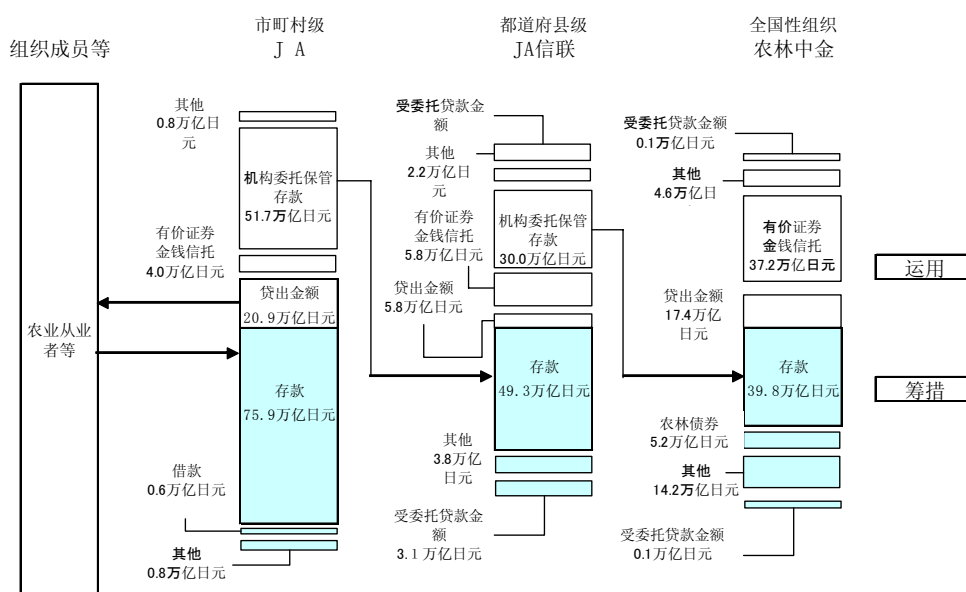
农协信用事业的主要原始资金是各组合会员的存款。其结构是将在单位农协级别筹措的这部分资金的一部分作为寄存金缴往“信联”，并进一步将信联的富余资金缴往农林中金。农林中金还借助债券来进行资金筹措（参见图 12-6）。

² 译者注：日本的行政级别的划分，从上到下为：都/道/府/县、市、町、村

农协中的农业相关贷款余额只占全部贷款余额的 7.7%。其大多数都是先前所说的财政支付的带有贴息的制度资金，但农协独自の长期资金“新事业振兴资金”由于借助农林中金和信联所提供原始资金，在利息方面有优惠，作为补充制度资金的资金，其贷款余额在近年有所增加。另外还负责务农贷款和流动资金等短期资金的贷款业务。

农协在 1980 年代后期所谓的“泡沫经济”期投放的一部分不动产投资变成了不良贷款，现在正在努力处理这部分问题³。同时农林中金也正在加强授信管理的体制。

图 22-4 农协系统组织内的资金流向



来源：农林中央金库《REPORT2004（DISCLOSURE 杂志）》、p.7 的图

2) 农林渔业金融公库

政策性金融机构的农林公库是根据《农林渔业金融公库法》于 1953 年设立的，为满足普通金融机构难以应对的资金需求，对农户和食品相关业者实施长期、低息（固定）融资的机构。其大部分资金来源是从财政融资资金的借款，并且还通过发行农林渔业金融公库债券从金融市场自筹部分资金。2003 年度末的贷款余额为 3 万 4430 亿元，其平均利率为 2.74%。我们观察其 2003 年度的贷款业绩时会发现，还款期超过 10 年的贷款占了整体的近 80%，平均还款期限为 18 年。利息体系会根据农林水产政策的政策目的而各自规定其上限。

农林公库的资金“菜单”很丰富，设定了涉及农业、林业、渔业、加工流通（食品产业）4 个领域的 20 项以上的资金。与土地改良项目有关的农业基础设施建设资金曾经是农林公库历史上的核心资金，但由于该类的公共项目的减少，这类贷款余额从 1980 年代初期大幅减少、并使农林公库贷款余额自身也处于下降的趋势当中。现在，贷款余额较大的主要资金如表 22-2 所示。

³ 2004 年 3 月底的“风险管理债权总额（不良贷款）”为 6,330 亿日元，占贷款总额的 3.6%《农林中央金库「REPORT2004」（2004）》。

表22-2 农林公库的主要资金

资金名	用途	还款期限	利率（%）	2004年度贷款构成比
林业经营稳定	向实现大径木、良质材等提高木材附加值的长伐期作业的转换	20~35年	0.90~2.15	24%
加强农业经营基础	认证农业人员（根据《促进加强农业经营基础法》得到改善农业经营计划认证的农户）的改善经营资金	25年	1.40~2.50	18%
农林渔业设施	设施（畜舍、温室、农产品加工处理设施等）的建设	10~25年	0.90~2.15	8%
建设完善农业基础	农地的改良、建成（建设用水渠、排水渠、农村道路、耕地）	25年	0.90~2.15	7%
特定农业加工	配合进口自由化的大米加工业、果汁制造业等制造设备	15年	0.90~1.90	7%

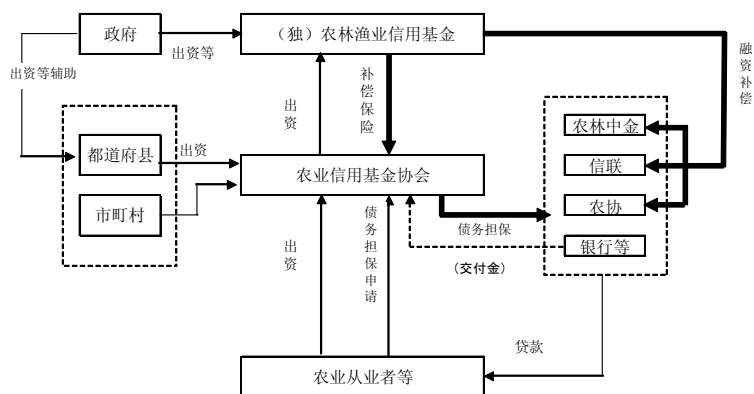
来源：调查团根据农林中央金库「REPORT2004」（DISCLOSURE杂志）绘制

农林公库的分店较少，在全国有22家。但它通过向280家金融机构委托业务来开展对农户的服务。

(4) 农业信用担保保险制度

如前所述，日本的农业金融伴有债务担保和保险制度。该制度由各都道府县的农业信用协会实施的对农业人员的贷款的债务担保和为降低该风险的由“独立行政法人农林渔业信用基金”实施的保险构成。

图 22-5 农业信用担保保险制度的结构



来源：日本农林水产省「农林渔业金融に関する研究会」（有关农林渔业金融的研究会）第1回资料3-1（2003）p34的图

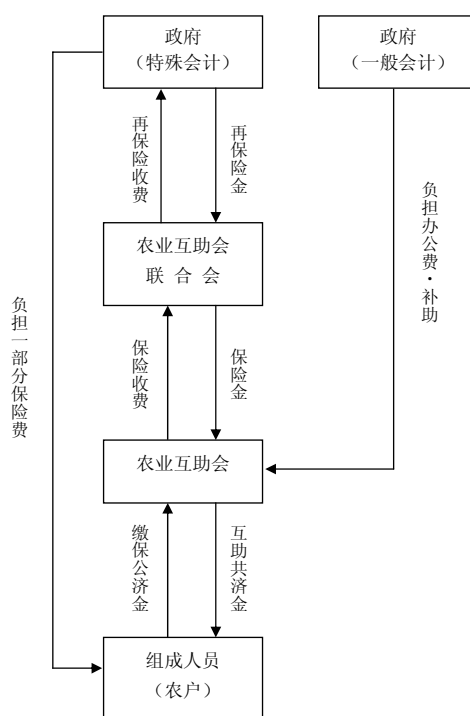
(5) 农业保险制度

日本的农业保险制度称为“农业共济”。农业共济制度根本是农户交付会员费、在灾害发生时领取共济金的互助形式。该制度起源于始自1929年的家畜保险，战后作为支持自耕农经营的主要灾害对策，于1947年通过制定《农业灾害补偿法》以目前的形式设立。其后经过改善和扩充，目前基本涵盖了主要农作物、家畜、设施和机械等对象。而且，作为补偿对象的事故，不仅仅包含气象灾害和地震灾害等所有的自然灾害、还

包含了病虫害、鸟兽害和火灾等。从分散危险的角度，需要多数的农户的参加，对于耕种一定面积以上的水稻、旱稻和麦类的农户，在制度上要求强制加入。

制度的实施根据三个阶段的责任分担体制。首先有农民加盟的“农业共济组合”。目前，全国共有 294（截止到 2004 年 4 月）家。其上在都道府县级别设有联合会。组合和联合会缔结保险关系，在发生仅用组合管区农户的缴保额无法弥补损失的大范围灾害时，可以从联合会领取保险金。组合对联合会支付保险费和赋课金（事业性费用）。而且，各联合会同国家之间缔结再保险关系⁴（参见图 22-6）。

图 22-6 农业共济的结构



来源：调查团根据日本农林水产省《农业共济网页》的图绘制

政府对共济组合的办公费用给予补贴，同时还负担约一半的缴保总额。2004 年国库对缴保额的负担总额接近 647 亿日元，相当于受惠农户户均 2 万日元以上。

22.1.2 东南亚的农村金融制度

(1) 菲律宾的农村金融制度

1) 菲律宾的土地银行

在菲律宾的农村金融的主要负责部门是土地银行（Land Bank）和农业合作社。

土地银行是根据农业改革法(RA 第 3844 号),为负责农地改革相关的金融业务,于 1963 年 8 月作为政府金融机构所设立的。在 1973 年由于法律的修改,成为可以受理商业银行业务和证券交易等所有金融业务的综合性银行。2003 年末时的总资产额为 2661 亿比

⁴ 不包括建筑共济和农机具共济。

索，其中贷款为 1368 比索、投资为 951 亿比索，资金来源主要是 1852 亿比索的存款。总行设在马尼拉，在全国有 350 家分支机构，员工人数是 7,954 人（2003 年末）。

在阿基诺执政时期的 1987 年以后，该行负有承担农地改革整体事业（CARP）的金融业务义务，并扩充了农地相关组织部门。该农地相关组织部门由当前业务、扶持农户、支援地主补偿、合作社开发援助等 4 个团队构成。其中合作社的开发援助小组（Cooperative Development Assistance Group = CDAG）是土地银行的政府金融机构的职能部分，有四项任务：① 银行支援合作社（Bank Assisted Cooperative = BAC）的认证、② 合作社的评级、③ 资金贷款、④ 技术援助。

另一方面，关于合作社而言，在 1990 年制定了合作社法（RA 第 6938 号）并设立了合作社开发厅（Cooperative development Authority = CDA）。该合作社开发厅的职能是 ① 合作社、合作社联合会的登记和认证、② 合作社和合作社成员的教育进修。合作社的种类有信用、消费者、销售、生产、服务、多功能农业、多功能非农业等 7 种类型。在 1997 年登记的合作社数量为 45,821 家，多功能农业合作社为 27,262 占整体的 59.5% 然后是多功能非农业合作社，为 11,819 家占 25.8%，两者合计为 85.3%，可以说基本上的组合均为多功能合作社（「フィリピン農地改革と協同組合」（菲律宾农地改革和合作社）野沢勝美 2000 年）。

土地银行在 1991 年对农民的贷款从直接融资转为经由合作社的间接融资，并从该年度开始支持合作社的活动，积极地指导合作社的建立来促进贷款的实施。由于有土地银行融资的激励，菲律宾的合作社从 1991 年以后到 1997 年底扩大了 3 倍，增加到了 45,821 家。

土地银行对农业合作社融资的内容、条件如下。

表22-3 土地银行向农业合作社的融资内容和融资条件

项目	条件
有贷款资格者	农业合作社（获取周转资金、固定资产）以及所属的合作社成员（生产贷款）
项目对象	①谷物、养鸡、渔业、畜业 □其他农业相关项目
贷款目的	①生产贷款（肥料、农药、饲料、劳务费）②流动资金（使用共有设施、合伙购买、销售）③ 固定资产贷款（仓库、建设精米设施、购买农机具）
贷款额	根据项目成本以及传统还是高附加值作物来决定贷款上限。
贷款期限	①生产融资：2 年以下（作物一季）②流动资金：1 年以下③固定资产贷款：3 年以上 10 年以下
利率	①生产融资以及周转资金融资：年 12%②固定资产融资：年 14%
手续费	年 2%（作为监督费用）、如提早还清有折扣
还款期	根据生产周期、项目资金周转，分为①每季度②每半年③一年一次
贷款担保	①生产融资：菲律宾谷物保险公社保险证书、再贷款方票据②流动资金贷款以及固定资产贷款：不动产抵押、动产转让抵押、其他土地银行规定的抵押
贷款额	到融资的抵押率以下的%为止

来源：「フィリピン農地改革と協同組合」（菲律宾农地改革和合作社）野沢勝美 2000 年

另外各种金融机构面向农业合作社、合作者成员的贷款利息、条件如下。

表22-4 各类金融机构面向农业合作社、合作社成员的贷款利息、条件

金融机构	利息	贷款额
土地银行	生产贷款、运转资金：年 12%加 2%手续费、 固定资产融资：年 14%加 2%手续费	抵押的 60%~70%
相互贷款组	月 3~5%	500~1,000 比索
合作社	年 18~25%	1,000~10,000 比索
NGO micro 信用	月 3~5%	10,000~25,000 比索
农村银行	年 25~30%	抵押的 70%
非正式贷款	年 30%	视借方的信用来定
民间银行	市场利息	项目所需额

来源：「フィリピン農地改革と協同組合」（菲律宾农地改革和合作社）野沢勝美 2000 年

也有人指出虽然土地银行的贷款较其他金融机构而言，利息较为优惠，但手续繁琐，在贷款限额上的条件也处于劣势。

1990 年代初，土地银行的积极支援合作社的建立、积极推进合作社贷款和合作社积极推进农户贷款等政策，取得了增加农业金融的受益农民的可喜成果。但也有人指出虽然表面上看起来进行地顺利，但另一方面也出现了土地银行的逾期债权增加等几个根本性问题。

第一就是在多数农业合作社里都出现了贷款逾期不还的现象。特别是在对农民的“代理贷款的”生产贷款上最为显著。据以 1991~1995 年为对象的样本调查显示，在土地银行对合作社贷款当中在还款期限内归还的为贷款额的 76%。

第二就是多数的合作社出现了“休眠”的现象。在阿基诺执政期间曾经向 2,000 以上的合作社实施了贷款，但有人指出半数以上的合作社已经“休眠”，其多数已经变成了不良贷款。

这类贷款还款的逾期、多数合作社的休眠显示了接收生产贷款等贷款的农民以及部分的合作社的借贷同补贴混同的这种较低的金融道德。

因此，1990 年制定的融资对象合作社的评级标准于 1996 年进行了修改。按旧标准，分级为标准级为 A，以下按顺序到 F。这在新标准中，A、B 为上级级别，C、D、F 为基础级别，在 1998 年时，上级级别占整体的 16.7%，基础级别占 83.3%。

第三就是对那些面对资金上困难的合作社实施了恢复性援助。也就是对那些 CDF 级的合作社实施经营上的指导。具体的项目有①以激发组织活力为目的，刷新领导力不够的经营人员、按合同制来派遣经营干部、制定重建计划、②追加支持重建的贷款、③重排现有贷款余额的还款期等。

土地银行作为行内组织将农地改革相关业务部门和综合银行部门（普通银行业务部门）分为两个部门，来开展业务，但在 1998 年实施了将两部门合并的组织改革，实现部门精简。

2) 非正规放贷者的活跃

在菲律宾，多数的农民都缺少担保和抵押、或者是在过去有过不履行债务纪录而丧失了借款资格，在同金融机构的关系上有问题、或者是邻近的农协因为资金不足抑或是

处于休眠状态，而导致没有可依赖的金融机构等种种原因，导致难以从正式的金融机构那里获得贷款。在这样的背景下，在农村，所谓的非正规放贷者向农民的短期贷款很是活跃。据说非正规放贷者主要为精米业者，而且菲籍中国人居多。非正规放贷者频繁出入农户家中，收购收获前的大米（廉价购买青苗）、熟知农户收获日期，在收获时前往田间，收取收获的米袋。在这样的做法下，实现了高利贷和精米业、大米销售业等一系列事业的繁荣。对于农户而言，30%的年利率，因为每年3季、最长只有4个月，其间的利息也只相当于借款额的10%，并且只是收获代价的6-7%左右，而且借款没有繁琐的手续，那些非正式放贷者是不令人讨厌的、很方便的一种存在。

相对于此，农业合作社（农协）经常缺少流动资金，而且也很难做到满足农民的可以当场付款来收购所收获的大米的期待。因此农户越来越多地在收获的当地便向那些赶来的精米业者销售大米。有时，从农协接受生产贷款的农户也不将收获的大米拿到农协（还账），而是卖给精米业者再将卖米的钱挪用到生活费用上，延迟向农协的还款。可以说这是农民金融道德较低、农协和农户的关系松散、以及艳羨那些非正规放贷者的结果。

(2) 泰国的农村金融制度：BAAC 和农业合作社的金融

在泰国农村金融的主要负责部门就是 Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (= BAAC、农业农协银行)。

农业农协银行于1966年11月依据农业农协银行法，继承旧的农业银行而设立的。旧农协银行成立于1943年，是通过农协来推动农业金融的实施。由于认识到了对每个农民的直接贷款的必要性，所以设立了农业农协银行。在1992年可以开展向农业相关活动的贷款，更进一步地实现了可以向整个农业以外的活动进行贷款。

2003年末的总资产为4,260亿铢，贷款为3,190亿铢。总行设在曼谷，共有省支行81处、郡支行586处、营业所881处，营业网点共计1,549处。员工人数共有13,413人（其中总行1,416人）

主要的业务内容是向农民、农民组织、农协的授信。根据北野（2000）的说法，其贷款业务主要如下⁵。

- i) 个体农户贷款
 - 短期贷款：务农经费等贷款、农作物销售延期贷款等
 - 中期贷款：开发农地、购置机械、畜产投资等
 - 长期贷款：负债偿还（回购土地资金）、耐久资产投资、改善务农形态的投资、
 - 其他：特别中期贷款（用于自然灾害的受灾者）、活期信用放款、实物贷款项目
- ii) 对农协、农民组织的贷款
 - 向合作社成员的转贷资金
 - 支持购买务农材料和对合作社成员销售所用的流动资金
 - 合作社成员的农产品销售

⁵ 北野尚宏「農村企業振興のための金融支援—タイ農業・農協銀行（BAAC）の事例」（振兴农村企业的金融支援—泰国农业·农协银行（BAAC）的事例）開発金融研究所報2000年7月

- 固定资产投资资金的长期贷款
- iii) 其他
 - 稻谷抵押事业：按政府的指示为了防止米价下跌而实施。在米价下跌时，农户可以以稻谷作为抵押获得政府规定的目标价格的90%的贷款。
 - 肥料、农药的购买事业
 - 农产品的销售事业

截止到2001年3月末，据称从农业农协银行借入资金的农民、农民组织、农协数量达到512万人，可以说大范围的农民成为了农业农协银行的受益者。而且，2000年末向个体农户的贷款为2,143亿日元，这占到了该年度2,235亿日元的贷款总额的95.9%。对个体农户贷款的逾期余额在2000年末为14.4%。附带说明的是在1996年该数字曾为7.5%，在亚洲金融危机的1997年之后开始上升，在1999年达到了16.4%，在2000年时可以看出若干的改善⁶。

表22-5 对个体农户贷款的逾期余额（本金）

	1996	1997	1998	1999	2000
逾期余额	12,271	19,419	31,271	34,815	30,775
贷款余额合计	162,640	177,545	192,823	212,797	214,315
逾期贷款比率	7.5%	10.9%	16.2%	16.4%	14.4%

来源：「BAAC ローン 8・9・10 地方農村開発信用事業 評価報告」（BAAC 贷款 8、9、10 地方农村开发信用事业 评估报告）日本国际协力银行、2002年11月

若对农民贷款的逾期率维持在15%左右，就可以看作好成绩。以上总体上可以认为泰国的农村金融由于农业农协银行的活动进行得较为顺利。

22.1.3 菲律宾、泰国的农业金融和中国的农业金融

在菲律宾作为农业合作社的上级金融机构有国营的土地银行。土地银行最初也从事对农民的直接融资，现在仅限于对农业合作社的融资。农业合作社作为系统金融⁷机构对农户发放短期的务农资金，但是不实施长期资金。而且农业合作社较为薄弱所以非正规金融较为活跃。

在泰国，国营的农业农协银行支援个体农户和农业合作社双方，并实施改善农业的政策性金融。作为农业合作社的上级金融机构开展工作支持农业合作社。农业农协银行毫无疑问地对农业发展做出了贡献。

在中国，农村金融由农村信用社承担。以往作为农村信用社的上级金融机构有中国人民银行、其后又有中国农业银行接手，这些机构既将农村信用社作为手足来使用、又一直支持其工作。但是，农业发展银行已经不担负这方面的任务，中国人民银行极有限地对农村信用社提供若干的支援。而且以往由中国农业银行、农业发展银行担负的农业领域的政策性融资，目前除了农业银行的专项扶贫贷款以外的政策性融资处于缺

⁶ 「BAAC ローン 8・9・10 地方農村開発信用事業 JBIC ローン評価報告」（BAAC ローン 8、9、10 地方农村开发信用事业 评估报告）日本国际协力银行、2002年11月

⁷ 译者注：系统金融是指日本的JA和信用金库等在属下拥有可以系统性地办理存款、贷款的金融机构的农林中央金库和信金中央金库等，这里指同日本的体系相似的金融系统。

位。另外，虽然农村信用社专项实施对农户的短期务农贷款，但是农户在需要长期资金的农地改良、农业现代化资金或者短期的务农资金上都相当程度地依靠非正规资金。农村信用社等系统金融的上级金融机构的问题、政策性金融的问题、非正规金融的问题等，可以充分从两国事例中学习。

22.2 产业金融

22.2.1 针对产业结构调整和金融措施

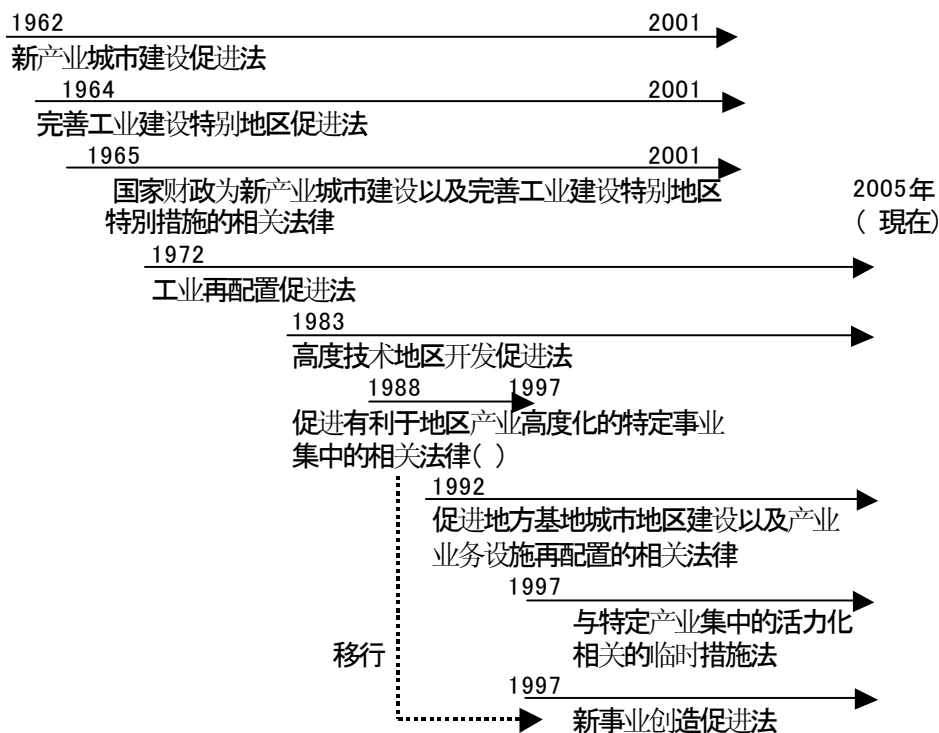
为了政策性金融机构、商业性金融机构所各自实施的产业金融的顺利运营，关键是应对产业再生和产业结构调整的具体课题，依法明确规定落实中长期的目标和具体的支援措施。通过法制健全和运用，能为资金供给主体的商业金融市场明确提供产业结构调整的中期展望，提高作为商业性金融的“引水渠”的政策性金融以及政策扶持措施所发挥的补充性作用。

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（Techno-polis法）》等，实施了产业结构调整 and 特定地区的设备废弃、转移、促进环境对策落实等（图8-9）。

1972年实施的《工业再配置促进法》中，“工业过度集聚地区的工厂向工业集聚程度较低的地区转移以及该地区的工厂的新增设施必须要采取顾及环境整治、其他环境保护以及雇用稳定的措施来促进工业的再布局，由此寻求国民经济的健康发展，并以有利于国土均衡发展以及提高国民福利为目的”，并加入了①国家财政上采取措施、②地方公共团体发行地方债券、③国家以及地方公共团体的道路/通信运输、卫生保健、教育、职业培训等领域的设施建设、④建设工厂用地、⑤利用旧厂土地等规定。具体地讲，在招商区域新增设工厂等时，针对企业实施的完善环境保护设施等项目，以产业金融方面为代表提供了各种优惠和援助措施等。

如此，在依法落实关于产业再生和产业结构调整的各种具体措施时，不仅仅同金融方面，还要探讨同针对融资的贴息、设备投资/折旧时的税收优惠等财政政策的合理协调和补充。但是，在产业机构多元化的过程中对日本一直以来所实行的全国统一的促进产业振兴、产业结构调整方案开始反思，并在今后根据各地的实际和特点，开始考虑有效的做法是因地制宜地培育适合各地区的产业。在中国，中央和地方决策、政策执行的过程虽然和日本有所不同，但是今后应该在充分认识到合乎地方特色、资源、居民需求，内力发展产业的重要性的基础上，通过将协同中央政府方针的产业金融同法律制度、财政制度（税制）的合理结合来落实。

图 22-7 日本的主要产业振兴法律制度（工业相关）



高度技术地区开发促进法的补助措施

- (1) 财政补助
 - 补助各地区高技术开发机构的产业再配置促进费的补助金
 - 地区产业活力化基金
- (2) 税制
 - 高技术开发的特别折旧制度
 - 特别土地保有税非课税制度
 - 算入负担金的损失金额的特例
- (3) 金融(财政投融资)
 - 日本开发银行·北海道东北开发公库融资、中小企业金融公库·国民金融公库融资
 - 对高技术开发机构的研究开发设施、研修设施的完善的NTT无利息融资

来源：调查团根据日本财务省「地方经济の自立と公共投資に関する研究会」（关于地方经济的自立和公共投资的研究会）的报告（2001年）绘制

22.2.2 日本的中长期金融

日本的金融制度的一个特征是，到最近为止银行占据了金融机构中的核心位置。明治时期以后，日本晚于欧美开始向现代化迈进。因此，作为广泛地汇集国民储蓄、将其提供给产业界来推进殖产兴业的体制，形成了以银行为中心的金融制度。在该制度下，迫于快速积累资本的必要的企业部门的工业化所需的资金变得要依赖银行。以银行为中心的金融制度在第二次世界大战后得到继承。企业为了稳定地获得经营资金，积极同银行建立长期而且良好的交易关系。

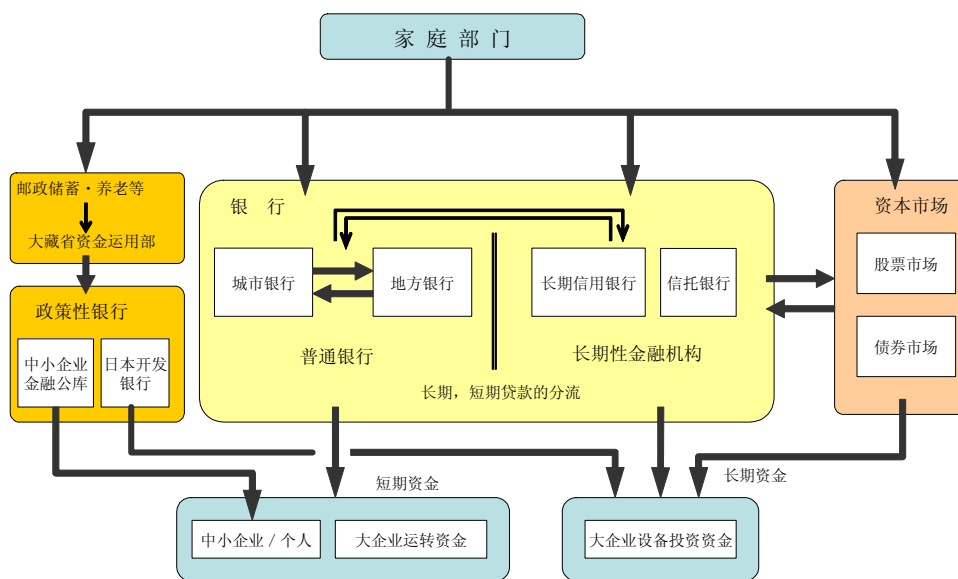
在第二次世界大战战后的经济复兴和其后的高速增长期中，设备投资资金处于恒常性不足的状态下。而满足振兴基础产业和建设经济基础设施所需的长期的资金需求并发挥重要作用的是长期信用银行和政策性银行的日本开发银行。

战后银行管理的特征之一就是长期、短期贷款的分流。普通银行将通过存款等汇集的资金作为原始资本，以商业票据贴现和短期票据贷款为主进行贷款。另一方面，长期信用银行等 3 家银行通过发行金融债券筹集长期资金，向企业提供长期贷款。

但是，进入到 20 世纪 80 年代之后，由于在宏观上出现了资本积累的进展和资金剩余，微观上出现的对金融商品的需求多样化、金融手法的革新、金融国际化、企业的直接融资化等问题，在这样的背景下，长短分离的合理性不再存在了。由于普通银行也获准增加长期信贷、以及发行普通公司债券，所以长短分离制度失去了实质上的意义。

长期信用银行等 3 家银行在 20 世纪 80 年代后期由于在泡沫经济期扩大向不动产、建设等行业的融资贷款以及通过系列非金融机构的贷款，导致了大量的不良贷款的出现。泡沫经济崩溃后，即 90 年代末期，3 家银行中的 2 家最终走到了破产。

图 22-8 日本的产业金融结构



来源：调查团根据鹿野嘉昭(2003)《日本的金融制度》2003 年 10 月、中国金融出版社、p.134 绘制

(1) 长期信用银行

在战后的设备投资资金不足的情况下，为了谋求长期融资的流畅化，日本于 1952 年制定了长期信用银行法（昭和 27 年法律第 187 号），成立了 3 家长期信用银行。为了稳定地供给长期资金，批准长期信用银行可以以发行金融债券的做法代替接受存款来募集长期资金。在长期信用银行法第 8 条中，规定长期信用银行可以在相当于资本以及准

备金的合计金额 30 倍的限度内发行债券。长期信用银行是从需要一个提供通过发行金融债券获得的给长期资金的金融机构这个产业政策观点出发制度化的银行。

3 家长期信用银行通过继承战前特殊银行业务的方式设立。日本兴业银行是战前的特殊银行根据长期信用银行法而转换成长期信用银行的。日本兴业银行是 1903 年根据日本兴业银行法设立的特殊银行，曾是为产业部门提供长期资金为目的的。日本长期信用银行是曾为特殊银行的北海道拓殖银行和日本劝业银行的债权发行部门经分离、合并而设立的。日本不动产银行（后更名为日本债券信用银行）是继承了曾是特殊银行的（二战殖民地时期）“朝鲜银行”和“台湾银行”的剩余资产的银行。

长期信用银行主要以面向大企业的中长期贷款为主要业务。向产业部门的设备投资提供资金，对日本的重化工业的发展，在金融方面发挥了重要的作用。我们可以认为长期信用银行代替那些因信用力较低难以发行公司债券的日本企业，发挥了发行金融债券，筹集长期资金的功能。

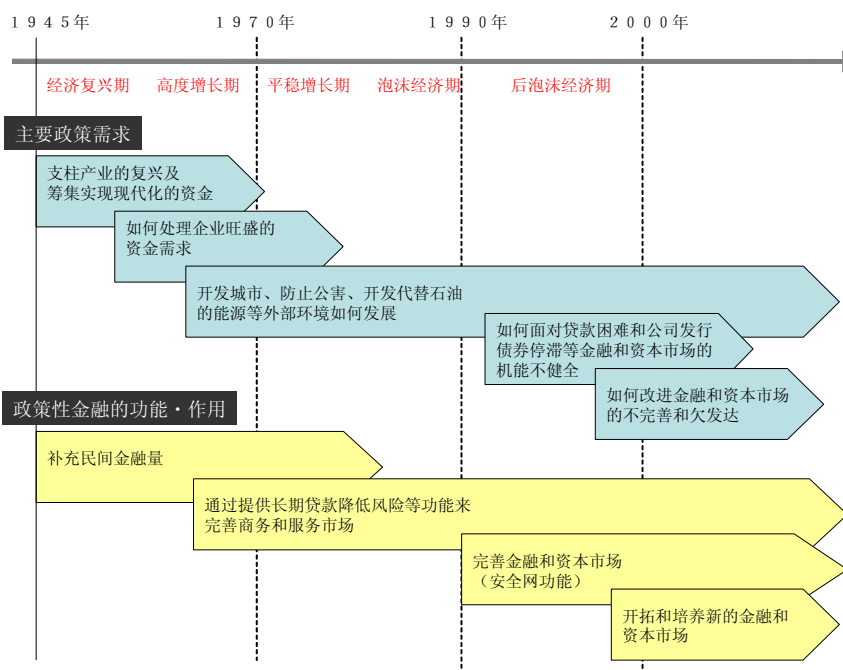
但是进入到 80 年代以后，像前面我们提到过的那样，由于企业的筹资多元化、普通银行扩大长期贷款、储蓄者对金融产品的需求的多样化等原因，长期信用银行作为长期金融机构的存在意义变得模糊，还迫使其要适应经营环境变化。

(2) 日本开发银行

日本开发银行通过继承了复兴金融金库业务的方式于 1951 年成立。成立于 1947 年的复兴金融金库所发挥的是以恢复战后的生产力为目的来提供长期资金的作用。日本开发银行是以促进经济重建以及产业开发为目的的。在日本开发银行法的第 1 条中规定“日本开发银行，为通过提供长期资金来促进产业开发以及经济社会的发展，以补充和鼓励普通金融机构开展金融活动为目的”

日本开发银行发挥了作为综合性的政策性金融机构的功能。并适应经济发展带来的经济社会开发的需求的变化和相应的开发政策的发展，适时地切换融资领域。设立之初，将针对基础产业复兴和现代化的资金供给作为重点，融资也主要是面向电力、海运、煤炭、钢铁。1960 年以后，能源开发、城市开发、地区开发、改善国民生活等领域的比重提高。

图 22-9 日本政策投资银行的作用转变



来源：日本政策投资银行网站资料

表 22-6 日本开发银行的贷款余额

(单位：百万日元)

项目	1960年度	65年度	项目	70年度	项目	75年度	80年度	85年度	90年度
电力	277,249	332,813	能源	399,788	资源能源	544,562	1,377,258	3,316,079	3,831,743
海运	169,728	284,617	海运	597,718	技术振兴	265,269	421,025	609,598	921,450
煤炭	31,131	66,820	地方开发	200,878	海运 航空运输工具	749,709	565,063	719,114	643,124
钢铁	6,430	6,222	特定机械 电子工业	33,122	城市开发	587,547	1,076,499	1,349,160	1,910,602
硫酸铵	2,627	22,262	完善体制	68,849	地方开发	434,931	685,404	726,747	808,214
国际观光	5,594	22,621	技术开发	101,467	国民生活改善	574,804	1,007,315	706,534	527,153
相关产业	4,762	10,795	大城市再开发 流通现代化	172,345	修建主要铁路干线				418,151
特定机械 电子工业	8,399	24,517	其他	192,295	国际化 调整产业结构				262,938
石油化学	10,029	16,215			其他	298,100	260,068	252,397	188,679
地方开发	10,154	99,974			加强整顿社会资本				136568
陆运	2,575	21,076							
其他	13,995	45,270							
援助资金	1,292	834							
合计	543,962	954,036	合计	1,766,463	合计	3,454,922	5,392,632	7,679,629	9,648,622

来源：「日本開發銀行史」（日本开发银行史）、日本政策投资银行、2002年

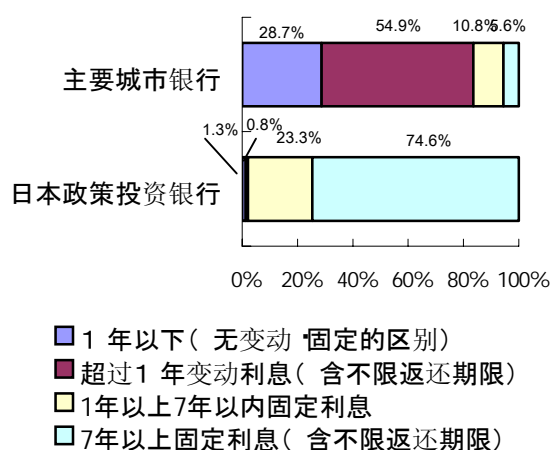
注：1960年~70年度不包括外汇贷款。

日本开发银行以那些被认为是对国民经济很重要的项目为对象，提供长期资金、经营项目再生资金、风险资金、项目融资资金等。在担负仅依靠民间金融机构难以实现风险资金的供给上，具有它独特的意义。

第二个是对其他金融机构的“牛铃（cow bell）效应”⁸。政府系统金融机构的融资虽然量比较小，但是实施融资的行为自身会让人认为对借款人存在政府默许的担保，并且这还发挥从民间政府机构引出融资的作用。日向野幹也（1986）将政府金融机构融资的这种效果命名为“牛铃效应”。根据堀内昭義（1999）的看法，包含开发银行在内的政府系统金融机构的向非金融事业公司的融资额仅占企业部门的资金筹集整体的4%左右。而且在高速增长期中在政府系统金融机构的贷款中，占相对较高比重的是煤炭矿业、农林水产业、海运业等那些与其说是主导高速增长的产业，不如说是衰退或者停滞的产业。但是，在另一方面，日本开发银行接受政府的地区开发政策和产业政策，并为了支持有风险性的幼稚产业进行政策性融资。在此意义上，一般认为日本开发银行的产业资金供给对其他金融机构具有“牛铃效果”可能性⁹。

日本开发银行作为政府的行政改革的一个环节，于1999年和北海道东北开发公库合并，形成了日本政策投资银行。

图 22-10 政策性金融和城市银行的融资构成



来源：日本政策投资银行的网站资料

22.2.3 日本政策投资银行的作用

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¹⁰，随着时代和经济政策的变迁其也发生了变化。目前，在“民间能为之事交给民间办”的原则下，实施促进通过培育新产业和业务再生实现的产业活力化和保护环境再生等的政策性融

⁸ 译者注：听到铃声，其他牛也会跟着行动的模仿效应。

⁹ 堀内昭義（1999）「日本における金融構造の基礎：展望」（日本の金融结构基础：展望）「ファイナンス・レビュー」1999年6月、日本大藏省财政金融研究所

¹⁰ 关于日本经济高速增长时期的有关产业培育、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。

资。具体而言，根据各自的中期政策方针以及各年度的投融资方针（参照表 22-7），实施①借贷、②债务担保、③取得公司债券、④转让债权、⑤出资等各项业务，并致力于对进一步关注与市场利率协调的利率体系的再认识、以及从“补充、鼓励民间金融”的观点出发降低融资比率等（参照表 22-10）。

为了促进中国西部地区的关于产业再生的资金供给，就日本产业金融的经验而言，关键是与地区产业机构和短期、中期、长期阶段性发展目标相匹配的合适的政策性金融和商业性金融的作用分担和协调机制的设计与运用。

表 22-7 日本政策投资银行的中期政策方针（2001-2004年度）和投融资方针

项目	内容
1. 基本构思	① 准确把握全球化竞争下的变革时代的需求 以能灵活对应的金融政策为目标。 ② 促进通过培育新产业、业务重组实现的产业活力化、保护环境、创造就业等 为实现富裕的人民生活 and 地区经济的自立发展做贡献。
2. 主要业务内容	① 立足于创造经济活力、创造富裕生活、创造地区自立、3个视点 进行切实的长期资金供给。 ② 通过开发基于项目融资等思路的新金融手法和积累各种技术经 以及有效应来发挥“知识银行”的作用。
3. 与业务相关的重要事项	① 彻底的民间补充 · 减缩融资对象事业 · 向项目金融等风险高的业务集中 · 压缩融资规模和贷款债券余额以及积极利用担保功能 · 重新审视充分考虑与市场利率协调调整利率体系 · 从“补充、鼓励民间金融”的角度出发、降低融资比率 ② 业务的合理化·运营的效率化 ③ 保持财务的健全 ④ 充实信息披露 ⑤ 对政策金融评价的实施和重视事业的反映 ⑥ 继续对与地区完善关联领域进行切实的支援
4. 贷款等的方针·比率（2004年度投融资方针）	① 关于贷款而言、按照对每个对象项目各自规定的利率、 实施同民间金融机构的银团贷款。 ② 对于公开发行的债券，将对象项目费的50%或发行额的50%两者中 较低的额度定为上限。 ③ 关于贷款比例上限，对于筹集长期资金能力特别高的企业 较高的企业（公司债评级3A的上市企业）的上限原则为30%， 对于筹集长期资金能力（公司债评级为双A或单A的企业）的上限原则为40%。 ④ 债务担保的限额为将贷款等合计在内原则上为对象项目费用的80%。 ⑤ 关于出资而言，将对象项目定在那些政策性、公共性较高而仅靠民间金融难 以应对的项目，出资比例接受出资者的资本额的50%以内。

来源：调查团基于日本政策投资银行的 HP 编制

即，通过国家开发银行为首的政策性银行，明确政策性金融的对象范围（产业领域）和对象业务，在与重庆市的短中期经济发展战略、产业再生/产业结构调整战略、国有企业改革战略相吻合的范围内，增强与商业银行的银团贷款的领军功能，通过应用政策性金融的引导作用的商业金融实现产业资金供给的顺畅。届时，在预计各对象领域、对象项目的概略资金需求规模的基础上，关于金融机构方面的资金筹集方法加以研讨，

为使产业资金在中期上能顺利循环，进行制度设计和运用¹¹。同时，为了促成资金恰当的供给民营化的原因国有中小企业以及自行发展的民间中小企业，扎根地方，能够满足地方需求以及企业规模的零细资金需求的中小金融机构的建设·强化等金融机构方的制度建立也很重要¹²。

表 22-8 日本政策投资银行的投融资对象项目（2004年度）

大项目	中项目	小项目	细目
构造改革， 创造经济活力	经济构造改革	放宽限制， 事业创新等	① 放宽限制促进领域投资
			② 支援产业活力再生
	③ 支援事业再生		
	④ 促进特殊公司等民营化		
	知识基础完善	促进对日交往	① 促进对日交往
开发新技术		① 开发新技术	
新产业创造，活性化		① 新产业的创造，活性化	
支援地区再生	地区的社会基础完善	地区的城市建设	① 再开发，高度利用市街道
			② 市中心街道的活性化，完善良好的住宅环境
		地区的基础设施	① 完善活用民间资金的基础设施
			② 与[民活法]（注）特定设施相关
			③ 综合完善港湾机能
			④ 完善地区交通基础
			⑤ 地区冷暖气设施
	⑥ 完善地区天然气事业基础		
	⑦ 地区信息化		
	振兴地区经济	创造地区活力	① 地区产业群的活性化
② 完善地区振兴设施			
③ 寒冷地区产业活动活性化			
地区合作 支援地区自立	① 地区产业振兴，雇用开发		
	② 支援地区自立		
③ 支援地区再生			
环境对策， 生活基础	环境，能源 防灾，福利对策	环境对策	① 推进循环型社会的形成
			② 地球环境对策，公害防止 （开发新能源，自然能源）
			③ 支援企业重视环境的活动
			④ 供给减低环境负荷的能源
	能源对策 安全对策	① 能源的稳定供给	
		② 开发原子能	
		① 城市防灾对策	
	福利，高龄化对策	① 福利，高龄化对策	
		交通，物流网络	交通网络
	② 完善航空运输体系		
情报通信 网络	情报通信 网络	物流网络	① 流通效率化，稳定供给贸易物资 （现代化物流的中转站）
			② 安定供给生活相关物资的对策等
① 完善信息通信网，促进利用的高度化 信息化			

注：[民活法]全称是[关于促进发挥民间事业者能力的特定设施的临时措施法]

来源：日本政策投资银行 HP

¹¹ 日本的产业政策金融中财政投融资资金作为主要资金来源发挥了巨大作用。中国的国家开发银行运用政府出资本金和发行金融债券筹得的资金来实施融资，关于中国的产业政策金融中所需资金规模以及资金筹集方法，今后有必要进一步加以调查和研究。

¹² 中国人民银行研究局会同日本国际协力机构进行的“中国中小企业金融制度调查”中，就提议通过 1) 重视市场经济，对领军国有商业银行、民间商业银行的改革及服务改善、2) 完善资本市场、创建政策性中小企业专业金融机构、改革信用担保制度，借此完善具有补充作用的公有体制，同时，“对于地方中小企业的金融服务，应该由最了解地方情况的地方性金融机构来担任，国有商业银行的支行、分行应该将业务转让给地方性金融机构，进一步培育增强地方性金融机构。”

22.2.4 产业资金需求调查

产业资金的需求者企业和供给者金融机构之间需要从 2 个级别上构建信息共享和互信关系。第 1，企业的财务责任人与金融机构的信贷责任者的个人级别，第 2，金融机构整体级别上把握中长期产业资金需求形成共识。

作为政策性银行一直对日本的产业振兴和产业再生发挥了巨大作用的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”（参见表 22-9）。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），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，关键是，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信息收集、共享化的机制。

表 22-9 日本政策投资银行进行的设备投资调查

调查名称	设备投资计划调查	骨干企业设备投资动向调查
开始时间和频率	始于1956年每年2回	每年2回
调查企业	资本金10亿日元以上的民间法人企业 (除开农业、林业、金融保险业、医疗业等)	资本金10亿日元以上和位满10亿日元的民间法人企业 (除开农业、林业、金融保险业、医疗业等)
回答企业数	以3,663家为对象进行调查, 2,840家回答 (回答率78%:200年6月调查)	12,853社を对象に調査し5,811社が回答 (回答率45%:2003年8月調査)
调查方法	对象企业的调查卷(寄送调查票。必要时补充电话询问)	
主要调查项目	①基础的财务指标(销售额、经常利益、减价折旧费、资金流动、等) ②设备投资额(前一年的实际业绩、当年计划、次年计划) ③投资动机(能力增强、新产品·产品升级、合理化·省力化、研究开发、等)	
调查结果的公布	把全体及不同行业的数值·分析结果做成报告书,然后发表(可用HP检索)	

来源：调查团基于日本政策投资银行 HP 编制

22.2.5 产业再生

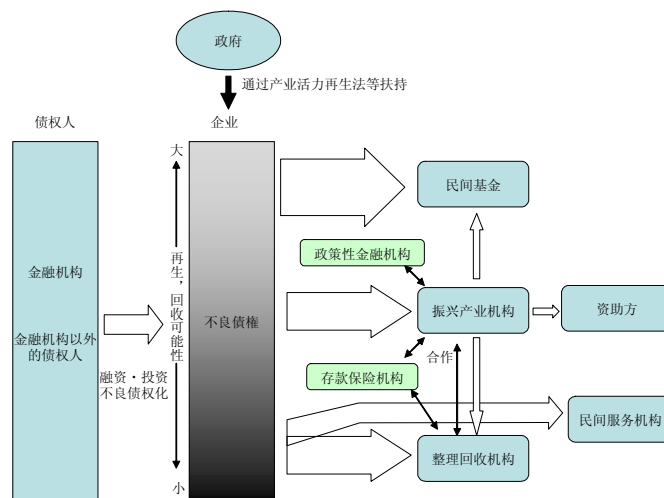
作为重建陷入经营危机中的企业的手段，一般会考虑表 22-10 种所列举的对策。作为政府支援企业重建的代表事例就是利用产业再生机构的企业再生。

表 22-10 企业再生的手段

企业再生的手段
· 出售闲置资产、不动产 Sale & Lease-back 结构重组、不动产证券化（CMBS）等
· 经营业务重组 股票转让、营业转让、合并、公司分割、股票交换、M&A、MBO 等
· 银行进行的支持 （还款）日程重排、减免利息、放弃债权、债转股、
· 破产企业的再生/清算 民事再生法、会计再生法、清算、私人清理、
· 利用企业重建基金
· DIP（持有资产债务者）金融
· 利用产业再生机构
· 通过整理回收机构的重建
· 利用中小企业再生机构支援协议会
· 利用服务机构（债权管理回收专业公司）

来源：企业再生实务研究会「企业再生的实务」（企业重建的实务）2002年12月、金融财政事情研究会
金融财政事情研究会编「企业再生事例选」（企业重建事例选）2004年9月、金融财政事情研究会

图 22-11 不良贷款处理流程



来源：调查团根据关于政府的再生机构网站<www8.cao.go.jp/sangyo/top.html>绘制

为了金融和产业一体化推进经营不善的企业再生重建，于2003年4月设立了产业再生机构。产业再生机构是以从金融机构那里收购不良贷款支援企业重建为目的的机构，由存款保险机构和民间金融机构等出资设立。产业再生机构从中立的立场协调债权人之间的利害关系，从非主力银行（非主要交易银行）那里收购债权，支持经营不善的企业重建。

金融再生机构选择重建主要业务可能性较高的问题企业进行支持。支持对象企业的选定由设在金融再生机构内部的金融再生委员会实施。日本的企业通常都是同多个银行

进行交易，接受融资贷款。交易银行分为主力银行（主要交易银行）和非主力银行。金融再生机构收购非主力银行持有的支援对象企业的贷款债权。贷款债权可以按照实际情况以合适的价格收购取得，届时算出折现值（DCF）进行核定。

因为非主力银行持有的债权移往产业再生机构，所以对象企业的债权人就只剩产业再生机构和主力银行。因为简化了关于企业重建方法的交涉和决策，可以使积极的重建政策得以迅速实施。产业再生机构和主力银行共同协作进行企业对象的经营重建。届时还可以请求主力银行放弃一部分债权。

产业再生机构选定支援对象企业时的选定标准有下列内容：在为期 3 年的支援计划终了时，满足产业再生法规定的《生产性标准》和《财务健全化基准》、3 年以内从产业再生机构以外筹集资金的可能性较高、通过支援产生的债权回收价值会高于清算价值等。上述的生产性标准和财务健全化标准如下。

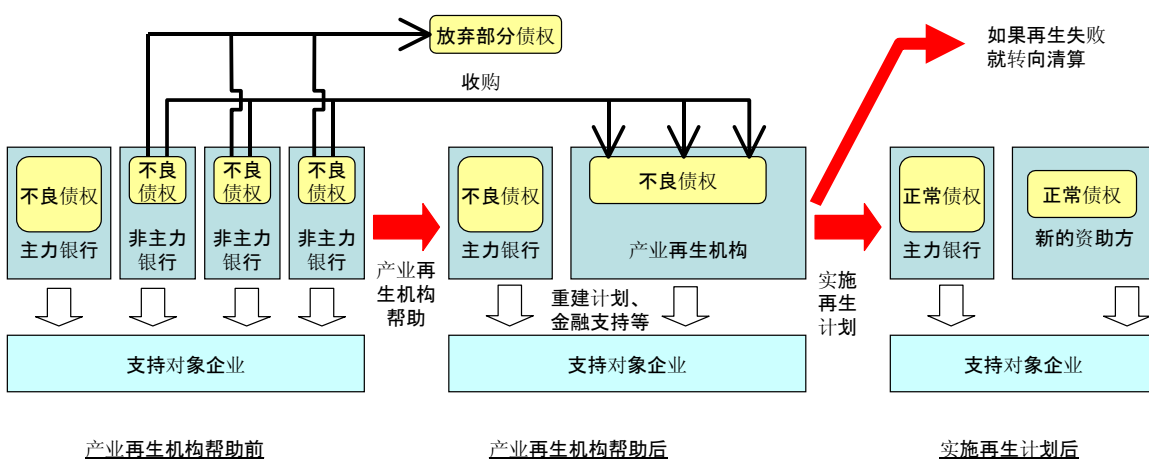
生产性标准（满足下列 3 个中的一个）

- 自有资本收益率（ROE）提高两个百分点以上。
- 有形固定资产周转率提高 5 个百分点以上
- 职工每人的增加值提高 6 个百分点以上

财务健全化标准（满足下列所有项目）

- 有利息负债对现金流的比率在 10 倍以内
- 经常收入超过经常支出

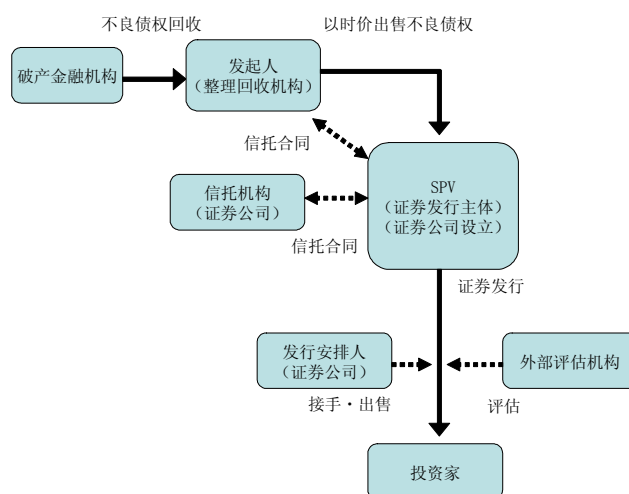
图 22-12 产业再生机构实施支援的流程



来源：调查团根据关于政府的产业再生机构的网页<www8.cao.go.jp/sangyo/top.html>绘制

对于那些经金融再生委员会判断重建困难的企业，将利用由存款保险机构全额出资的整理回收机构实现不良债权的回收。整理回收机构是通过整理回收银行和住宅金融债券管理机构合并的形式于 1999 年 4 月设立的。整理回收机构的主要业务是收购和回收投入了公共资金的破产金融机构和住宅金融专门公司的不良贷款。作为信托功能的一环还实施不良贷款的证券化。

图 22-13 回收整理机构实施的不良贷款证券化



来源：调查团根据报纸报道绘制

22.3 地区开发金融

22.3.1 日本的财政投融资制度¹³

财政投融资制度是不仅仅依靠税收，还利用依靠国家制度和信用筹集到的资金，提供依靠民间融资贷款难以实施的大规模事业项目和长期资金，来落实国家政策的制度¹⁴。在日本的机制是通过邮政储蓄和国民养老金、厚生养老金等筹集来的资金作为财政投融资的资金来源，由政府向公共机构和国家的特别会计、地方自治体提供资金。

成为财政投融资资金的财源的有：财政融资资金、邮政储蓄资金、简易保险的公积金等。财政融资资金是以通过发行来自特别会计的财投债（财政融资资金特别会计国债）所筹来的转入资金和各项特别会计的公积金等各种公共资金的存款为财源。到2000年度为止，邮政储蓄和养老公积金的全额都委存给资金运用部门，但从2001年度开始，邮政储蓄和养老金公积金可以自主运用，财政投融资资金通过发行财投债从市场上筹集。

财政投融资资金提供给国家的特别会计（国立医院特别会计等）、政府系统的金融机构、独立行政法人（由以往被称作特殊法人的各种公共团体、事业团体改组而来）以及地方公共团体等（以上总称为财投机构）。

作为资金供给的手段，有财政融资、产业投资、政府担保等3种。

财政融资资金向那些以发行财投债的资金作为原始资金的财政投资机构的项目提供资金。财投债因为有政府的信用作保可以在有利条件下筹集资金，所以可以实施长期、

¹³参考财务省理财局「财政投融资レポート2004年」（财政投融资报告2004年）编写。

¹⁴根据总务厅统计局的定义。

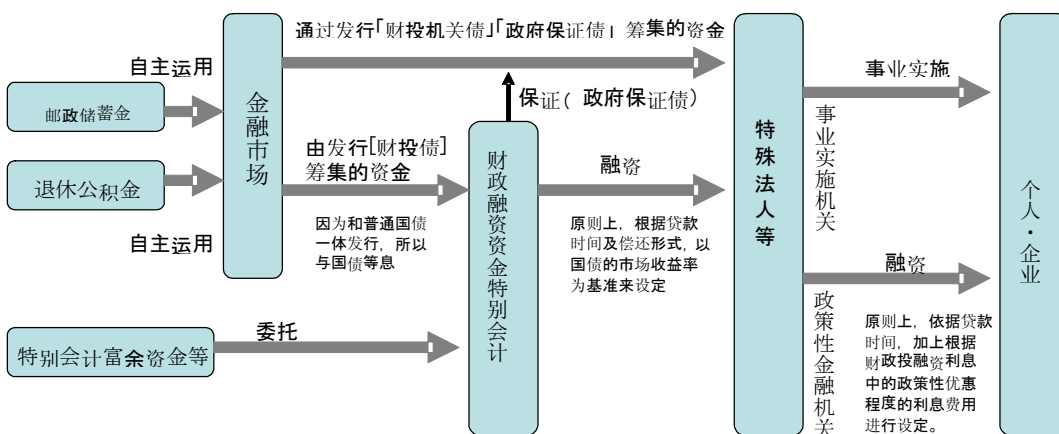
固定利率、低息的融资贷款。邮政储蓄资金以及简易生命保险资金原则上由市场自主运用。作为例外的事例是针对那些财政能力较弱的地方公共团体，在一定条件之下进行直接融资。

产业投资是基于产业投资特别会计法实施的针对产业振兴和贸易促进的投资。以政府持有的日本电信电话株式会社（NTT）的股票和日本烟草产业株式会社（JT）股票的分红金作为财源。政府担保是指在政府系统的金融机构、独立行政法人等在金融市场上筹集资金时政府实施担保。

根据 2001 年度的制度改革，财政投融资制度形成了从金融市场筹集所需资金的结构。为此，财政投融资制度是根据市场原理运行的。特殊法人在筹集资金时不能像以往一样依靠财政投融资，但可以通过发行财投机构债来筹集资金。政府系统法人在市场发行债券来筹集资金。为此，也要求政府系统的法人为提高市场对自身的评价进一步改善治理和提高经营效率。

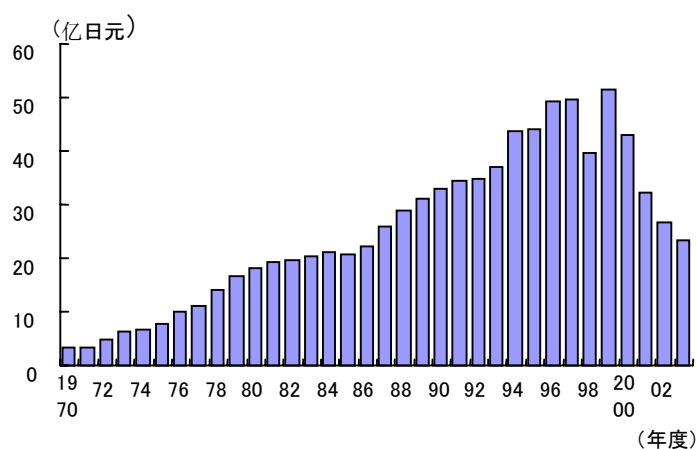
每年新投入的财政投融资的规模在 2000 年度以后大幅减少。这反映了政府系统法人在市场独自筹集力度的加大和财投改革的进展。

图 22-14 财政投融资资金的流程和确定利率的机制



来源：调查团根据财务省理财局「财政投融资レポート 2004 年」（财政投融资报告 2004 年）绘制

图 22-15 财政融投资计划额



来源：财务省理财局「财政投融资レポート 2004 年」（财政投融资报告 2004 年）

22.3.2 第三领域方式实施的地区振兴事业

所谓第三领域是指“地方公共团体出资、分摊的民法法人（财团法人、社团法人）以及商法法人（股份公司、有限公司）”。

一般来说，第三领域的最初的项目是 1971 年设立的“MUTSU 小川原开发（股份有限公司）”。这是以青森县陆奥湾一小川原湖地区中的大规模工业基地开发为目的设立的。这以后，第三领域的设立正式实施。70 年代每年平均设立 150 家左右的法人机构。80 年代后期开始设立第三领域更加活跃，从 88 年到 96 年为止每年都设立了超过了 250 家法人。在 80 年代后期以后，第三领域的设立活跃化的背景中存在下列理由¹⁵。

- i) 那些民间的资本投资少，面临财政困难的地方政府为了确保地区活力和保障就业，利用民间的经营能力和资金，实施新的项目。
- ii) 从事地区开发、不动产开发的民间企业有获得行政的信用带动事业顺利进行的想法。而且也想通过与行政的共同合作项目事业来获取新的事业机会。
- iii) 1980 年以泡沫景气的开始为契机，施行了《休闲疗养地法》。为利用该法加强海滨和山区偏僻地区的活力，以旅游业为主对相继开发新的休闲疗养地。

第三领域的目的是通过在那些公益性较高的事业上利用民间企业资本和经营技巧来弥补政府事业所附带的单个年度预算和低效率性经营的问题。但是，现实上，很多项目没有实现振兴地区的目的，而是累积了大量的财政赤字，导致解散或是破产，成为地方财政的过重的负担。

据总务省在 2004 年 3 月发布的《关于第三领域等状况的调查结果概要》，在 2003 年 3 月末时的第三领域等的数量为 10,111 家法人。地方公共团体设立的约为 7 成的 6,980

¹⁵ 信金中央金库综合研究所「第三セクターを事業主体とする地域振興への取り組み—成功する第三セクター経営とは—」（以第三领域为事业主体的地区振兴措施—所谓的成功的第三领域经营—）「地域調査情報 No.12」、2002 年 9 月 4 日。

家法人，其中 1,970 家法人是由都道府县、436 家法人是由指定城市、4,574 家法人是由市区町村设立的。

2003 年 3 月时对第三领域等的出资、分摊总额为 56,019 万亿日元，其中地方公共团体出资、分摊额为 31,514 万亿，占 56%。第三领域中的 36.9%的成员为赤字。而且，整体的 5.3%陷入资不抵债。总务省 2003 年 12 月修改了《关于第三领域的指针》，其中包含了根据必要进行重建事业、关停、民间转让、完全民营化等内容的、以及在严重的经营恶化威胁其继续存活时实施法律上的整治等根本的对策。第三领域按行业来看，在社会福利/保健医疗、教育、文化领域处于赢利状态的法人比例较高，而在运输、观光/休闲等领域中处于亏损状态的法人比例较高。

第三领域事业中存在的问题有①对未来经济环境和需求的预测失误、②官民体制互相羁绊的性质、③成本意识和经营能力的不足等。因为行政方面投入了财政资金和人才，所以无法摆脱官僚性质，而官民的作用分工和责任归属不明使得无法导出官民双方的优点。

最近，为改善第三领域的经营，自治体、产业再生机构、日本政策投资银行等实施了重建政策。

22.3.3 PFI 方式的地区振兴事业

私营机构融资参与政府项目（PFI（Private Finance Initiative））是运用民间的资金、经营能力以及技术能力来实施公共设施的建设、维护和运营的方法。一般以削减国家和地方公共团体的事业成本，提高更高质量的公共服务为目的来引进实施 PFI。

在英国的保守党撒切尔执政时期，确定了“自治体直接提供的行政服务仅限于民间无法实施或是没有实施意愿的业务”的方针。在英国，80 年代后期的民营化、独立行政法人化，90 年代初的引进实施 PFI 等利用民间活力和市场机制的官民合作的公共服务的对民间开发取得了积极发展。在其他先进国家，行政服务对民间的开放也获得进展。日本接受了这些国外各国利用 PFI 的经验，在日本也建设有利于利用 PFI 的事业环境。

在日本为了促进 PFI 的发展，于 1999 年制定了「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（关于利用民间资金等建设公共设施的法律）（PFI 法）。并于 2003 年制定了“关于利用民间资金建设公共设施等事业实施的有关基本方针”。

在第三领域的项目中，作为 37%的第三领域成员陷入亏损经营的主要原因之一是官民责任分工不明。在核算责任、补助金和弥补亏损等政策的扶持政策 and 决策等方面，官民责任分工不明确。很多人期待 PFI 会成为消除这种第三领域所背负的问题的手段。

作为 PFI 事业实施的有公共设施建设、维护管理、运营、策划等。在 PFI 法中，可以成为 PFI 的对象公共设施有以下 3 个项目。

- i) 公路、铁路、港湾、空港、河流、公园、供水、排水、工业用供水等公共设施、政府办公大楼、宿舍等公用设施
- ii) 公营住宅以及教育文化设施、废弃物处理设施、医疗设施、社会福利设施、更生保护设施、停车场、地下街等公益性设施。

iii) 信息通信设施、供热设施、新能源设施、回收再利用设施（不包含废弃物处理设施。）、观光设施以及研究设施

对于 PFI 事业，还提供由日本政策投资银行提供的无息贷款或者优惠利率贷款、民间城市开发推进机构的无息贷款、来自港湾建设特别会计的无息贷款等政策性金融和相关省厅的补助金等支援。

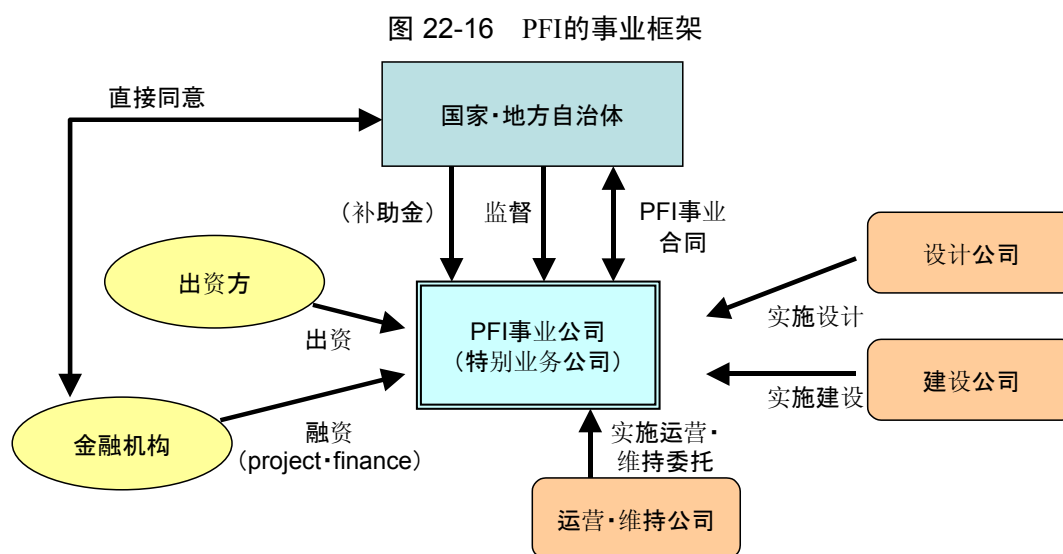
PFI 事业按照以下流程实施。

- i) 选定 PFI 事业：接受民间业者的提案，制定公共设施管理者（中央政府省厅、地方公共团体、公共法人）风险分担、PFI 事业的范围、可以适用的补助金、融资贷款等明确的事业实施方针。进行 PFI 事业的评估、选定。
- ii) 募集以及选定民间事业者：募集民间事业者，进行民间业者的评估、选定。在公共事业管理者和选定的民间事业者之间缔结协定。
- iii) 实施 PFI 事业：根据协定，民间业者实施 PFI 事业，公共事业管理者实施对 PFI 事业的调查监视。
- iv) PFI 事业的终止：遵从协定在事业期限时终结事业项目，处理土地的腾空让出等事业项目资产的处理。

在 2000 年 3 月 2 月到 2005 年 1 月制定、发表的实施方针的 PFI 事业项目的数量为 183 件，其中的 138 件是地方自治体实施的。而且在 183 件之中，已经由选定事业者开始提供服务的事业项目有 39 项，还有 82 项已经进展到和特定事业的公共设施管理者和选定事业者之间缔约的阶段¹⁶。

提高投入费用所带来的期待效果（服务质量）的 VFM（Value for Money）是 PFI 的目的。比较由地方自治体实施的情况和由 PFI 事业实施的情况，在 PFI 事业的 VFM 较高的情况下，原则上要选择 PFI 事业。

¹⁶ 参考内阁府民间资金等活用事业推进室（PFI 推进室）的主网<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>的信息。



来源：调查团根据内阁府民间资金等活用事业推荐室（PFI推进室）的资料绘制

以往，在日本，以建筑物为代表的设施（所谓的箱式容纳物）的建设、运营为中心，开展PFI事业。但是最近的PFI对象开始拓展。这样，在通过削减补助金、限制公共事业预算、反思官民责任分工、地方分权化等措施来推进适合该地区的基础设施建设的背景下，以在道路、公共交通、上下水道等基础设施事业中的PFI方式为代表的，官民协作事业迎来了积极地摸索和开展的时代。但是，日本的PFI事业现在还处在起步阶段，还留有法律建设、地方公共团体的经验积累、扩充金融计划等课题。

22.3.4 地方公共团体的发行地方债券¹⁷

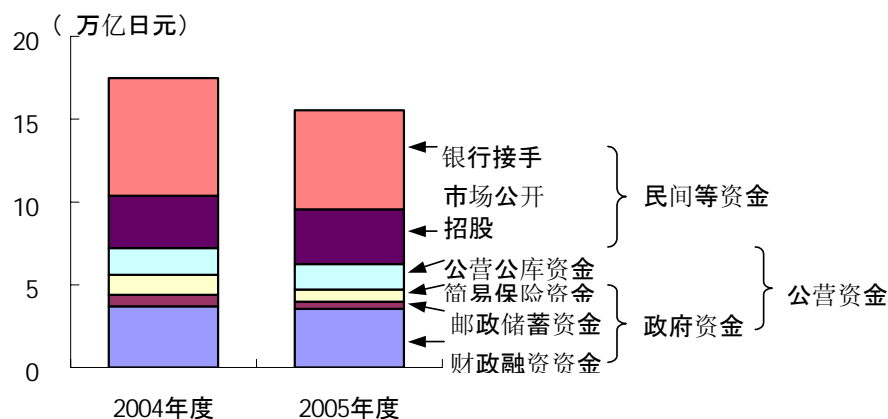
地方债根据地方自治法第230条是指“地方公共团体为弥补财政收支不足，超过一个会计年度的长期借入的借款”。地方公共团体作为自治财政权的一项措施获准发行债券。地方债券同地方税、地方交付金、国库支出金等并驾齐驱地成为地方公共团体的一项主要财源。2003年度的地方公共团体的地方债发行额约为15.7万亿日元，占年收入的比率约为17.5%。

地方债大体上可以分为公募地方债券、缘故地方债券、微型公募地方债券。在公募地方债券中分为共同发行债券和个别团体债券。前者是在地方公共团体共同发行的债券，个别团体债是个别的地方公共团体发行的债券。两者都是公开发行的、由证券公司和银行等作为承销公司向一般投资家销售。共同发行债由27个都道府县共同发行。个别团体债由全部的47个都道府县中的20个都道府县以及13个政令指定城市在总务厅的许可下发行。公募地方债为5年期以及10年期的付息债。

缘故地方债券是按非公开方式发行，而且所有的地方公共团体均可发行。作为微型公募地方债券，从2002年开始实施的“居民参加型的微型市场公募债券”制度，以地区居民和团体为对象发行。虽然所有的地方公共团体均可发行，但是同公募地方债券相比，发行额度小，而且存在只有地区居民可以购买等限制。

¹⁷ 参照自治省自治财政局地方债课的主页<<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/chihosai/>>的信息编写。

图 22-17 地方债的发行计划和销售对象



来源：调查团根据自治省自治财政局地方债课资料绘制

一直以来，公募债券都是以金融机构为中心进行消化的，最近以地区居民为对象的微型公募债券的市场扩大。对于地区居民而言，因为①作为资金运用的对象既安全，利率又高、②资金用于周边的设施建设上等原因很容易就受到欢迎。而且对于发行债券的地方公共团体而言，具有①具有债券的期限和发行规模可以自主决定的灵活性、②市场公募团体以外也可以发行等吸引力。

可以发行地方债券的地方公共团体事业主要是①文教设施、健康福利设施、公园等公共设施、市政府大楼等公用设施的建设事业、②通过收费可以确保偿还本金和利息的上下水道、医院、地铁等公营企业设施、③突发性灾害的灾后重建等事业、④按地方公共团体的行政目的的针对公共性较高的法人的出资金、贷款等。

地方公共团体发行地方债券的时候，若要变更发行方法、利率、偿还方法，根据地方自治法第 250 条的规定，必须获得总务大臣或者都道府县的知事¹⁸的许可¹⁹。各年度的地方债券许可在总务、财务两省的协议的基础上、按照指定的《地方债券计划》、《地方债券许可方针》、《地方债券运用方针》等来实施。国家每个年度，将在关于为平衡地方财政的财源政策进行讨论后制定的《地方财政计划》的年收入中所计入的地方债券的新发行额作为基础，制定《地方债券计划》。在《地方债券计划》中，确定该年度的获准发行的地方债券的各项事业项目的预定额和其所依据的资金额度。

关于地方债券的发行有下列限制。

i) 实质赤字在一定水平之上的情况

关于实际财政收支比率，若都道府县（级别）在负 5%，市町村（级别）在负 20% 以上时，如果不属于由总务大臣认可实施的财政重建计划（地方财政再建促进特别措施法第 23 条第 1 款中的措施）的情况，则不允许发行地方债券。规定该地方

¹⁸ 译者注：相当于省长

¹⁹ 2006 年度开始改成协议制。

公共团体在国家管理下实施财政重建，国家通过参预编制预算来确保地方债券的本息的偿还。

对于不属于地方财政再建促进特别措施法第 23 条第 1 款规定的赤字团体，根据其实际情况来允许发行债券。

ii) 拖延或者进行虚假申请的情况

对于拖延缴纳地方债券的本息的地方公共团体，以及在过去通过明显与事实不符的申请获得许可的地方公共团体，则不允许发行地方债券。

iii) 发行债券限制比率较高的情况

所谓债券限制比率是表示地方债券的偿还费对财政造成多大压力的指标。如果该比率在 20%以上，而普通单独事业项目和健康福利劳动设施的项目债务在 30%以上时，不允许发行关于国家直辖事业之外的补助事业债券。

iv) 其他出于财政上的考虑所产生的限制

地方税的征收率未满 90%的地方公共团体、国营竞技收入金额较大的地方公共团体、工资以及其他的财政支出情况明显不合理的公共团体，根据其情况，限制发行普通事业债券。

22.3.5 美国的地区社区金融

在 1977 年的联邦议会制定了《社区再投资法》（Community Reinvestment Act: CRA）。其背景是少数居住地区和贫困阶层居住地区因为其收益性较低难以接受到金融机构的服务。在 CRA 中规定金融机构对其所在的所有社区特别是低收入的社区有提供金融服务的义务。在 1989 年以后，CRA 的限制向加强的方向发展，作为促进银行针对银行聚集存款的社区提供贷款、投资、服务的社区资金循环的调整手段，CRA 的作用得到强化²⁰。

CRA 通过贷款、投资、服务这 3 个范畴对金融机构的地区再投资活动进行评估，并根据其结果进行评级。在进行营业许可、开设/转移分支机构、合并/收购等申请时，会考虑 CRA 评级的因素，对那些评估较差的金融机构存在不批准其申请的可能性。在对社区的再投资活动评估较好时，可以享受存款保险费的降低、税收制度上的优惠、金融支持、技术支持等优惠措施。

CRA 也有产生成本、加大信用风险等等的问题。金融机构会通过根据信用风险设定合适的利率水平、将面向社区的融资证券化、由多个金融机构实施银团贷款、保证抵押等手段来回避风险。而且根据从财务信息做出融资决策和计算借款额的这种依据资产的贷款方式、或是根据从信用信息机构获得业主的个人信用信息和企业信用信息以及企业的财务报表来进行统计式的计算，来算出表示偿还可能性的信用分数，并据此进

²⁰ 松田岳「米国の地域コミュニティ金融一円滑化策とそれが機能するための諸条件」《美国的地区社区金融——实现流畅化的政策以及其发挥功能的各项条件——》

行融资决策的信用评分方式，以及利用金融机构的积累了关于社区数据的授信信息等方式来降低审查成本。

根据 CRA 法实施面向社区融资的重要执行者中有地区开发公司（Community Development Corporation, CDC）。CDC 是居民进行地区振兴活动的非营利团体（NPO），在 1960 年代为了实现城市地区的少数地区的社区重建，开始进行活动。CDC 在全美国有 3,600 家。CDC 主要进行面向低收入者的住宅开发和面向中小企业的贷款、支持培育中小企业等活动。由于 CRA 法的制定使得较易从地区金融机构贷款以及政府推出了将住宅供给转为民间主体的政策等原因，CDC 扩大了住宅开发业务。美国金融机构的地区开发贷款的大多数都是针对 CDC 的²¹。CDC 中，来自地方政府等处的补助金以及各种团体的捐赠金成为其收入来源，在税收上享受优惠政策。从银行方面来看向 CDC 的贷款同普通贷款相比信用风险小。现在，按揭贷款的证券化也得到了利用。

引用文献

- 北野尚宏（2000）「農村企業振興のための金融支援—タイ農業・農協銀行（BAAC）の事例」（振兴农村企业的金融支援—泰国农业·农协银行（BAAC）的事例）開発金融研究所報2000年7月
- 国際協力機構（2004）JICA 中国中小企業金融制度調査団「中華人民共和国中小企業金融制度調査最終報告会概要」（中华人民共和国中小企业金融制度调查最终报告会概要）2004年12月
- 国際協力銀行（2002）「BAACローン8・9・10 地方農村開発信用事業」（BAAC贷款8、9、10 地方农村开发信用事业 评估报告）JBICローン評価報告：2002年11月
- 東京三菱銀行（2004）「タイ経済の好調と今後の持続性」（泰国经济的良好势头和今后的持续性）東京三菱レビュー 2004年3月23日号
- 野沢勝美（2000）「フィリピン農地改革と協同組合」（菲律宾农地改革和合作社）
- 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调查最终报告书（概要））2002年3月
- 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）『ファイナンス・レビュー』1999年6月、大藏省財政金融研究所
- 鹿野嘉昭(2003)《日本の金融制度》2003年10月、中国金融出版社
- 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—面向金融服务的提升和风险资金的扩大供给—）2004年6月25日
- 財務省理財局（2004）「財政投融資レポート2004年」（财政投融资报告2004年）財務省、2004年

²¹ 信金中央金庫総合研究所「米国金融機関の地域開発・貢献活動」（美国金融机构的地区开发・贡献活动）『New York 通信 第16-1号』2004年7月14日

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り組み——成功する第三セクター経営とは——」《以第三领域为事业主体的地区振兴措施——所谓的成功的第三领域经营——》《地域調査情報No.12》、2002年9月4日

松田岳「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」《美国的地区社区金融——实现流畅化的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「米国金融機関の地域開発・貢献活動」（美国金融机构的地区开发・贡献活动）『New York通信 第16-1号』2004年7月14日

稻生信男（2003）「自治体改革と地方債制度—マーケットとの協働」（自治体改革和地方债券制度——和市场的协同作用）学陽書房

土地银行的2003年版银行介绍资料

Rogelio.D. Cosio and Kensaku Kanda, Philippine Cooperatives: Their History, Current Status, Growth and Development

http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nourin_kinyuu.htm

日本农林水产省《农业共济网页》<http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/hoken/hokenhome.htm>

日本农林中央金库（2004）「REPORT2004（（DISCLOSURE杂志））」<http://www.afc.go.jp/>

内閣府 民间资金等活用事业推进室(PFI推进室)主页<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>

自治省自治财政局地方债课主页<<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/chihosai/>>