

# 开发性金融与 健康财政的和谐发展

国家开发银行、财政部财政科学研究所联合课题组 著

和谐

发展

KaFaXing JinRong Yu

JianKang CaiZheng De HeXie FaZhan



经济科学出版社

# 开发性金融与健康财政的 和谐发展

国家开发银行  
财政部财政科学研究所 联合课题组 著

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

开发性金融与健康财政的和谐发展/国家开发银行,  
财政部财政科学研究所联合课题组著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9210 - 1

I. ①开… II. ①国…②财… III. ①金融事业—经济发展—研究—中国②财政管理—研究—中国  
IV. ①F832②F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 056425 号

责任编辑: 高进水 刘 颖

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

### 开发性金融与健康财政的和谐发展

国家开发银行 联合课题组 著  
财政部财政科学研究所

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

北京市季蜂印刷公司装订

787 × 1092 16 开 22.5 印张 500000 字

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9210 - 1 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 目 录

|      |                      |       |
|------|----------------------|-------|
| 总报告  | 开发性金融与健康财政的和谐发展      | / 1   |
| 一、   | 开发性金融与公共财政的关系分析      | / 1   |
| 二、   | 开发性金融对经济、财政和社会的贡献度分析 | / 6   |
| 三、   | 开发性金融与地方政府不良债务化解     | / 13  |
| 四、   | 政府与财政综合评价体系与健康指数设计   | / 19  |
| 五、   | 实现开发性金融与健康财政之间的和谐发展  | / 25  |
| 分报告一 | 开发性金融与财政的关系及运行机制     | / 31  |
| 引言   |                      | / 31  |
| 一、   | 开发性金融与公共财政的关系：理论分析   | / 31  |
| 二、   | 开发性金融与财政的关系：实证分析     | / 36  |
| 三、   | 政府公共投资及风险状况分析        | / 46  |
| 四、   | 开发性金融与健康财政和谐发展的政策建议  | / 75  |
| 分报告二 | 开发性金融对经济、财政和社会的贡献度   | / 93  |
| 前言   |                      | / 93  |
| 一、   | 开发性金融对经济、财政贡献度分析     | / 94  |
| 二、   | 开发性金融对经济与财政贡献度的统计分析  | / 141 |
| 三、   | 开发性金融对社会的贡献度分析       | / 151 |
| 附录 1 | 模型相关说明               | / 171 |
| 附录 2 | 未通过检验样本地区的计量分析说明     | / 175 |

分报告三 地方政府债务分析研究 / 181

- 一、地方政府债务的一般理论 / 181
- 二、地方政府债务统计口径和数据 / 187
- 三、开发性金融在化解地方政府债务中的作用 / 196
- 四、我国地方政府债务及其边界分析 / 218
- 附录1 地方政府债务余额表 / 232

分报告四 政府与财政综合评价体系及健康指数研究 / 235

- 一、地方财政健康程度的考察评价 / 235
- 二、财政综合评价体系——包络数据分析法（DEA 法） / 265
- 三、财政综合评价体系——层次分析法（AHP） / 297
- 四、地方政府综合评价体系 / 324
- 附录1 混合整数资料包络的判别分析 / 346
- 附录2 地方政府综合评价体系数据来源及说明 / 348
- 附录3 健康政府分析应用说明 / 350

后记 / 354

# 总报告

---

## 开发性金融与健康财政的和谐发展<sup>\*</sup>

财政是国家分配的枢纽，金融是现代经济的核心。财政和金融在经济社会发展中相辅相成，扮演着重要的角色。实现健康的财政、金融以及二者良性互动，既是各国经济安全甚至政治安全的重要内容，也是各国政府驾驭市场经济能力的重要体现。从根本上看，公共财政与开发性金融的和谐发展问题，实际上是我国市场经济体制建立和完善过程中公共财政与开发性金融以何种方式相配合来实现准公共产品的最优配置问题。在我国财政伴随市场经济体制的逐步确立和不断完善而日趋公共化的过程中，实现健康财政与开发性金融的和谐发展，对于我国经济社会的长远发展具有重要意义。

### 一、开发性金融与公共财政的关系分析

#### （一）开发性金融：政策性金融的高级阶段

政策性金融在我国有着悠久的历史，早在 3000 多年前的西周时期，《周礼》中记载的“泉府”就有政策性金融的功能。新中国成立后，我国的政策性金融业务随着历次政治运动而波动不定，1978 年后主要由中国人民银行和四大国有商业银行来承担。1994 年，国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行等三大政策性银行先后成立，标志着我国的政策性金融开始走上规范化之路。1998 年后，国家开发银行以国家信用为基础，将国家信用和机构信用相结合，通过参与经济的运行，以市场业

---

<sup>\*</sup> 本书有关数据如未特别注明出处，均来源于相关年份的《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《地方财政统计年鉴》，各省、自治区、直辖市统计年鉴及国家开发银行。

绩为支柱，以市场建设、制度建设为依托，将政策性金融发展到开发性金融，极大地推进了政策性金融理论的发展，使我们对政策性金融的理论认识与运作水平从最基本的政策性层面提高到开发性层面上来。

开发性金融是政策性金融的高级发展阶段，它仍具有鲜明的政策性，主要表现在资金来源与资金运用等两个方面。就资金来源而言，开发性金融机构除了具有普通商业金融机构所拥有的市场融资手段之外，通常还得到政府的某些特别支持，例如补充资本、给予特殊的债务融资权、短期信贷支持等。在资金运用上，则主要是支持对国民经济发展有重大影响和产业政策鼓励的产业与项目建设，贷款主要投向基础设施、基础产业和支柱产业的国家重点建设，并在促进区域经济协调发展发挥重要作用。以政策性特征为基础，开发性金融通过注重用市场的方式实现政府的政策目标，凸显其开发性特征，并以开发性功能为先导，可以发挥制度创新、战略导向、引领合力等作用。

开发性金融仍需要得到政府的支持，不过支持的方式主要是赋予其国家信用，而非财政补贴；开发性金融不是简单、被动地适应经济发展对它的政策性要求，而是更积极、主动地以金融手段去创造供给。站在更高的历史视角看，在我国经济社会转轨时期，只有通过开发性金融与其他相关的、适当的方式与途径，走出建设市场、塑造信用的“中国特色”国民经济超常规扩容、升级的路子，才能主动超越“平均利润率自然过程”，实现新型工业化和现代化。在一定意义上，开发性金融已定位于经济发展和结构升级的先导因素与推动力，有必要与时俱进地合理调整、优化财政与开发性金融的关系，进一步发掘与提升开发性金融的功能，使其在构建和谐社会、全面小康社会过程中，更为充分地发挥其积极作用。

## （二）开发性金融与公共财政的关系分析：简要的理论说明

财政和金融处于社会再生产的不同环节，职能分工各有不同，却都是经济社会发展的重要推动力。由于开发性金融是在政策性金融的基础上通过制度创新演变而来的，所以它与公共财政在某种程度上必然承接政策性金融与国家之间的传统关系。因此，在我国经济社会发展中，需要正确处理好开发性金融与公共财政之间的关系，在更广阔的范围内、以更有效的方式配置社会经济资源。简要地讲，开发性金融与公共财政主要存在以下三个方面的联系与差异：

一是政策导向上的联系与差异。公共财政与开发性金融均服从和服务于国家的发展战略及政策意图，但运行机理有所不同。公共财政方面，收支的无偿性是其除国债部分之外的基本特征和整体而言的重要特征，其服从和服务于国家发展战略与产业政策的职能，也主要以无偿性的收支方式寓于公共财政的活动之中。至于开发性金融，国家是开发性金融机构的唯一出资人，在具体的运行中采取“有偿性”为基本特征的操作方式。因此，开发性金融适宜成为政府与市场之间的桥梁，也是政府作用于市场的一种有效途径。

二是资金上的联系与差异。发展开发性金融离不开政府财政的支持，但与政策性金

融不同，开发性金融所需要的政府财政支持，主要是通过政府财政的信用支持来增强其金融运作的信用能力（即增信）。营运资金方面，一般通过财政出资、贷款融资、信用融资等方式来筹集，在开发性金融机构难以从市场上筹措到足够的资金时，财政需要承担起资金供给者的责任。但开发性金融机构毕竟不是“第二财政”，其资金筹措不可能由财政包揽下来。同时又由于财政资金的有限性，这就决定了信用融资往往成为开发性金融融资的主要方式。这时，财政则成为开发性金融机构筹资活动的担保者。在这种情况下，必须区分开发性金融贷款与财政性拨款之间的区别，并要求形成开发性金融与公共财政之间的良性循环。

三是资源配置领域上的联系与差异。公共财政与开发性金融都是政府配置社会经济资源的重要方式，但在“准公共品”上的侧重领域有所不同。财政更为侧重提供纯公共产品，而开发性金融提供比较接近于私人产品的准公共产品，需要运用商业化模式管理。然而，两者之间的区分又不是截然分明的，往往有重合、交叉。概略地说，整个社会产品可以分为纯公共品、私人品，以及介于二者之间的准公共品。随一系列相关因素的变动，这条“光谱”上各个部分的边界，是有弹性的和可漂移的。现阶段，我国“两基一支”（基础设施、基础产业及支柱性产业）、公益性项目、高风险项目等公共品或准公共品领域，是公共财政与开发性金融投资范围交叉最为集中的领域。

综上所述，开发性金融与公共财政之间在政策目标、资金筹措、资源配置等方面，既存在着紧密的联系，又有着本质的区别。国内外实践表明，协调好开发性金融与公共财政之间的关系，促进两者良性互动，有助于更好地发挥财政、金融两种手段在配置和调节社会资源中的积极作用。

### （三）开发性金融与公共财政的关系分析：国际经验与中国实践

开发性金融是为弥补市场缺损和制度落后而出现的一种金融形式，法国早在1816年就成立了国家储蓄基金带有开发性金融特色的金融机构，但开发性金融真正开始引起世人关注和蓬勃发展则是在第二次世界大战之后。在考察国外开发性金融发展历程时，经验认为，开发性金融在消除垄断性市场结构、弥补具有外在经济的企业资金需求、为弥补市场信息不对称的中小企业提供资金和培育长期资金市场等方面，均在不同时期通过不同方式发挥了极大的作用。比如，通过开发性金融提供的贷款，提高企业的资金利用可能性；通过开发性金融的低利性，可以缓解金融市场的信息不对称，提高资金配置效率；通过开发性金融的资金投向，可以保护农业，促进夕阳产业的结构调整，加快丧失竞争力的产业以及结构调整中不景气产业的重组；特殊时期，开发性金融还可以发挥应对经济危机的作用，通过提供金融支持对经济恢复作出贡献，通过支持能源供应和能源保护应对全球性能源危机。总结、借鉴国内外开发性金融的成功经验，有利于更好地推进我国开发性金融的进一步发展。

当然，开发性金融机构不同职能的有效发挥需要与公共财政建立和谐的互动关系。德国、日本和韩国的开发性金融机构的发展与成长经验表明，开发性金融机构与公共财



政之间有着密不可分的关系，但又存在重大差异，而且需要采取市场化的方式方法，才能协调好两者之间的关系。同时，开发性金融良性运作机制需要建立在公共财政基础之上，又能脱离公共财政而相对独立地高效运行。具体来说，在一些需要大力发展但仅靠市场力量又难以满足其资金需求的领域，开发性金融机构可以发挥重要的支持和引导社会资金作用；开发性金融机构具有稳定金融体系的重要作用，除了提供资金以外，还可以在大企业结构调整、进入国际市场筹资、应对国际金融环境变化、建立与金融相关公司的有机联系等方面发挥重要的领导作用；开发性金融与商业性金融在长期内可以互为补充，前者需要利用商业性金融的业务网络，后者需要政策性金融机构的导向；开发性银行可能是个“坏银行”，也可以成为“好银行”，关键是采用什么样的制度安排来有效控制政策性银行的风险及调整其行为；不同历史时期对开发性金融的需求是不同的，需要根据形势的变化适时调整经营重点和范围。

对我国而言，国家开发银行的成立与发展是我国尝试开展开发性金融实践的开端。经过从政策性银行向开发性金融的不断转型与改革，国家开发银行以市场建设为出发点，积极开展与政府合作，配合和支持财政资金，培育合作各方的信用，在各地的经济社会发展中发挥了重要作用。实践表明，开发性金融作为政策性金融的高级发展阶段，它与公共财政的关系也发生了重大改变。在资金筹措方面，开发性金融建立了稳定的长期融资渠道。在资本金不足的条件下，开发性金融以国家信用为基础，通过发行金融债券建立长期稳定的资金来源。从贷款角度看，建立在政府组织增信基础上的开发性金融贷款不会构成财政过度负债。恰恰相反，开发银行贷款还有助于提高财政收入和资金效益。开发银行贷款支持基础设施建设，一方面将土地的潜在收益显现出来，直接增加了财政收入；另一方面改善了城市的投资环境，吸引更多的企业投资，间接增加了财政收入。财政收入增加又会相应地带来基础设施投入的增加，形成良性循环。既符合健康财政的管理目标，又降低了开发银行的贷款风险，同时给老百姓带来实惠。

总的来看，在我国经济快速转型、投融资体制还存在诸多问题的条件下，开发性金融以其特有的信用优势及其所形成的长期稳定融资机制、独特的风险控制体系和内部治理机制有助于解决投融资体制中存在的矛盾，进一步支持和鼓励开发性金融的发展，不仅有助于弥补目前投融资体制的不足，也将进一步推动市场化投融资体制的建设和发展，有利于支持经济社会的科学发展与和谐发展，有利于建设健康的地方财政，降低财政风险，增强地方经济实力，以建设市场促进金融生态环境的改善，有利于建设健康的金融，因地制宜，创造了财政资金与信贷资金良性互动的具体模式。

#### **（四）政府投资信用结构与风险控制：开发金融与公共财政的重要联结点**

在计划经济时期，整个社会的投资几乎全部是政府投资，政府投资又几乎全部是通过国家预算来实现的。进入转轨时期以后，政府通过国家预算实现的投资在整个社会投资中的比重逐步下降，但政府预算内投资的范围仍很宽，20世纪90年代以来，

政府以预算内资金直接投入的领域仍涉及几乎所有行业。实际上，政府预算内投资在整个社会投资中的比重大大降低并不意味着全部政府投资在整个社会投资中的比重同比例降低。因为进入转轨时期以后，政府投资的方式也多样化了。政府不仅有预算内投资，还有预算外投资；不仅有中央政府投资，还有地方政府投资；不仅有政府直接以财政支出的方式实现的投资，更有政府以计划分配银行借贷资金的方式通过国有企业来实现的投资。据统计，我国全部商业银行贷款的80%以上流向了国有企业。这表明，包括国有企业投资在内的广义政府投资规模仍然巨大，在整个社会投资中的比重仍然相当高。

具体来看，我国政府投资按项目资金来源分析，可划分为税收、财政信用和国有资产经营收入三部分；按项目类别分析，可分为公益性项目、基础性项目与一般竞争性项目；按项目运作模式分析，可分为中央政府财政投资、地方政府投资与引进外资或联合投资项目。在上述各种类型的投资中，以下几种风险是经常遇到的：信用风险、完工风险、金融风险、政治风险、环境保护风险、生产风险、技术风险、资源风险、能源和原材料供应风险、管理风险以及市场风险等。

政府公共投资的风险与其信用结构有着密切的关系。所谓政府公共投资的信用结构，包括四个方面：征信系统，即成立信用机构或运作实体（企业）；信用环境建设，即立法或规范信用管理制度、条例和办法；基础平台，即建设信用信息数据库和信用网站；社会宣传，即通过初步的信用公示（警示），提升信用意识，加强信用管理。不同信用结构下的政府公共投资风险是不同的。公益性项目一般企业无力或无意承担，政府主要采取无偿的直接投入的方式，该类投资的风险主要关注其社会效益的实现程度；基础性项目的投资主体可以社会团体与企业为主，政府提供适当补贴或必要的资本金作为引导，该类项目除了关注实现部分公益性的风险外，还要关注部分经营性风险；竞争性投资项目主要由企业来承担，政府主要通过信贷贴息、政策性贷款、信用担保等发挥“四两拨千斤”的作用，该类项目的关注点在于经营性风险。

当前，我国政府实物投资资金比重仍然很大，政府依然在很大程度上控制着公共投资项目决策权，政府作为由若干个职能部门构成的复杂机构，政府公共投资所涉及的各个方面、各种环节都是分别由不同的职能部门来完成的，我国尚未建立相对独立的、统一的投资主体。在这种体制安排下，缺乏强有力的投资风险约束机制，加之社会信用体系尚处于发育之中，所以，我国政府必须加强对公共投资的风险控制，在科学发展观的指导下，建立公平、诚信、法治、有序的政府公共投资风险控制模式，建立科学的项目立项、审批制度，进一步完善政府公共投资的预算管理机制。为实现这一目的，需要我们调整与优化我国的政府公共投资信用结构，通过逐步推开、规范整合，调整政府公共投资信用结构，最终建立跨越中央和地方两级架构，囊括政府、企业、个人三个层次的政府公共征信体系。

## 二、开发性金融对经济、财政和社会的贡献度分析

### (一) 开发性金融对我国经济、财政和社会的贡献：总体描述

1994年以来,我国开发性金融获得了很大发展。作为政策性金融发展的新阶段,开发性金融超越了传统政策性金融偏重于运用财政补贴来弥补市场失灵的局限性,通过建设市场的开发性方法,以贯彻国家战略目标、消除经济社会瓶颈和建设市场的方式来实现其政策性。在我国经济转型和发展过程中,开发性金融走出了一条以政府为背景的投融资推动市场建设的独特道路。一是以建设市场的方式构建了独特的新型投融资模式。一方面,开发性金融依托国家信用,培育信用和维护市场秩序,在推动信用建设方面发挥了非常重要的作用,有助于完善社会信用体系;另一方面,以融资优势推动信用建设,孵化出了一大批合格的市场主体,促进了市场的建设与发展。二是在资本金不足的条件下,开发性金融以国家信用为基础,通过组建承销团、不断创新债券品种和发行方式,形成了完善的市场化的金融债券发行机制、建立了稳定的长期融资渠道。三是在政府组织征信的基础上建立了一套符合开发性金融特点的有效的风险管理体系,从制度上隔离了操作风险,形成了有效应对集中大额长期风险的新制度安排。四是将民主集中制和资本市场原理结合起来,通过完善内部治理,形成了融资民主、财务民主、管理民主和经营民主的独特法人治理机制,为国家信用和市场业绩的统一奠定了重要微观基础。

总的来看,开发性金融作为政策性金融的跨越、提升和发展,近年来取得了非常突出的市场业绩,2002年以来主要经营指标一直保持国际先进水平。截至2006年底,开发性金融的资产余额达22 711亿元,当期和累计本息回收率分别为100.22%和99.73%;不良贷款率为0.72%。同时,开发性金融与各省级政府、地市级政府和县级政府的合作也在不断拓展。

### (二) 开发性金融对经济、财政的贡献度：计量分析

开发性金融对我国经济、财政、社会均产生一定的促进作用,但衡量其在各方面的贡献度却比较棘手,有一定难度,尚无人进行深入研究。我们认为,开发性金融对经济或财政的贡献度是指当年新增的开发性金融投入带动的GDP(包括按三次产业划分的GDP)、财政收入、财政支出、人均收入等的增量占分别当年GDP(包括按三次产业划分的GDP)、财政收入、财政支出、人均收入等的比值。根据开发性金融原理,利用柯布一道格拉斯生产函数,来估计我国开发性金融投入的产出弹性,同时假定开发性金融投入总量单独作为一个资本要素,来测度其对经济增长的贡献度,进而通过分析各经济变量与开发性金融的关系建立联立方程模型框架,在此基础上,经过模型的估计与检

验,建立开发性金融对经济、财政的贡献度测算 IT 系统。

根据国家开发银行提供的开发性金融在样本地区的金融投入数据情况,我们分政府层级分别对省级(江苏、广东、安徽、云南、天津、青海、湖南、吉林等)、市级(苏州、无锡、广东珠海、河源、安徽合肥、芜湖、湖南长沙、岳阳、通化、青海西宁、海西、天津东丽区、云南曲靖等)、县级(蓟县、金湾、浏阳、汨罗、云溪、梅河口、榆树、皇中、皇源等)为研究对象,对开发性金融贷款的贡献度进行计量与测定。其中,对符合计量分析条件的省市县进行了计量研究(具体结果如表1、表2、表3所示),对不具备计量分析必要条件的省市县进行了统计分析,以概略性揭示开发性金融对当地经济和财政的贡献情况。

根据我国经济增长的经验指标,我们以10%的增长率为标准,以上下浮动50%划分三个区间:小于5%;5%~15%;15%以上。根据开发性金融贡献度测算值所处的区间,评价其贡献度的显著程度:贡献度小于5%表明开发性金融贡献一般;5%~15%表明贡献较为显著;15%以上表明贡献突出。

### 1. 开发性金融对省级经济、财政贡献度比较分析

通过比较表1中贡献度的平均指标可以看出,模型通过计量检验的2个省份——安徽与广东之间开发性金融对经济、财政的贡献度是不同的,并且各省经济与财政贡献度的均值存在一定差异,有的贡献度指标差异很大。

表 1a 2005 年度开发性金融对省级经济、财政贡献度比较分析表 单位: %

| 项 目     | 安徽    | 广东    | 平均    |
|---------|-------|-------|-------|
| 国内生产总值  | 5.88  | 32.44 | 19.16 |
| 第一产业增加值 | 1.02  | 20.79 | 10.91 |
| 第二产业增加值 | 3.10  | —     | 1.55  |
| 第三产业增加值 | 17.67 | 12.62 | 15.15 |
| 一般预算内收入 | 7.11  | 19.10 | 13.11 |
| 人均收入    | 0.76  | 22.52 | 11.64 |
| 一般预算内支出 | 2.22  | 13.42 | 7.82  |
| 经济建设支出  | 4.68  | 3.10  | 3.89  |
| 社会文教支出  | 6.45  | 4.39  | 5.42  |
| 行政事业支出  | 0.37  | 5.83  | 3.10  |
| 公共秩序支出  | 5.87  | 6.33  | 6.10  |

表 1b 2005 年度开发性金融对省级经济、财政贡献度比较评价表

| 项 目     | 安徽 | 广东 | 平均 |
|---------|----|----|----|
| 国内生产总值  | B  | A  | A  |
| 第一产业增加值 | C  | A  | B  |
| 第二产业增加值 | C  | C  | C  |
| 第三产业增加值 | A  | B  | A  |
| 一般预算内收入 | B  | A  | B  |
| 人均收入    | C  | A  | B  |
| 一般预算内支出 | C  | B  | B  |
| 经济建设支出  | C  | C  | C  |
| 社会文教支出  | B  | C  | B  |
| 行政事业支出  | C  | B  | C  |
| 公共秩序支出  | B  | B  | B  |

注：A 表示贡献突出；B 表示贡献显著；C 表示贡献一般。

首先，在生产模块中，开发性金融对产出的贡献有所不同。具体来看，在通过计量检验的 2 个省中，开发性金融对广东省的贡献最大，达到了 32.44%，随后是安徽省。开发性金融对省级国内生产总值贡献度的这种差异可以从以下两个方面来解释：一是从我国产业结构演进的趋势来看，第一产业——农业在国民经济中的地位不断下降，第二产业的地位迅速上升，逐步居于主导地位，同时第三产业的地位也在不断提高；二是开发性金融的信贷主要投向是“两基一支”，主要集中于第二产业，随后是第三产业，对第一产业的投入最小。在这种情况下，开发性金融对第二产业和第三产业，特别是对第二产业的贡献越大，那么对当地总产出的贡献度也就越高。这一原理在计量结果中也有直观体现，如开发性金融对广东省国内生产总值的贡献度也最大。再如，虽然开发性金融对安徽省第三产业 GDP 的贡献度最大，但由于对第二产业及第一产业 GDP 的贡献度非常小，因而开发性金融对其国内生产总值的贡献度也小于广东。

其次，在财政收入模块中，开发性金融对财政收入的贡献度也不相同。在通过检验的 2 个省份中，开发性金融对广东省一般预算收入的贡献度最大，其次是安徽省。根据经济决定财政的原理，经济越发达，财政收入也应越充裕。具体就开发性金融进一步直观推断，对经济的贡献度越高，那么对财政收入的贡献也应越大。开发性金融对省级财政收入贡献的计量结果基本体现了这一原理，如开发性金融对广东省的 GDP 贡献最大，同时对其财政收入的贡献度也是最大的。略有不同的是，开发性金融对 GDP 贡献度计量结果中，广东和安徽的贡献度出现了一定程度地不一致，但这并不否定经济决定财政的基本原理。主要原因在于，我们这里采用的财政口径是易于获取的一般预算收入，而不包括基金预算收入，口径比较窄，且有关省份二者的比例一般也不相同，所以开发性金融对财政收入的贡献度仅以一般预算收入来体现就可能出

现省与省之间财政收入的贡献度与国内生产总值的贡献度不完全一致，一定程度的偏离是现实的合理反映。

再次，在人均收入模块中，开发性金融对人均收入的贡献度与对其国内生产总值的贡献度总体上比较一致。开发性金融对通过检验的 2 个省份人均收入的贡献虽然不同，但贡献度大小是与其对国内生产总值的贡献度是一致的。在经济中，国内生产总值的增长体现了人民收入的不断提高。再以国民核算中的收入法来看，国内生产总值的增长直接体现为人民收入的提高。模型的测算结果体现了这一特点，符合经济学的基本规律，即开发性金融对国内生产总值贡献度越高，同时对该省人均收入的贡献也越大；反之则反。

最后，在财政支出模块中，开发性金融对各省财政支出及其具体分项支出的贡献度也有所相同。具体来看，开发性金融对广东省一般预算支出、行政管理支出与公共秩序支出的贡献度均为最大。这一方面体现了前面所论述的经济决定财政的基本原理；另一方面也反映了我国现行《预算法》经常预算不能有赤字的规定，各省一般预算收入等于一般预算支出的实际情况。因此，开发性金融对国内生产总值的贡献越大，其对一般预算支出的贡献也越大，一般预算支出中各项分类支出也是如此。但也有开发性金融对个别分项支出的贡献度与其对一般预算支出的贡献度出现一定偏离，如开发性金融对安徽省经济建设支出与社会文教支出，尤其是经济建设支出的贡献度要大于广东省，这种偏离一方面是由于安徽和广东两省的财政支出结构不完全一致；另一方面则是经济建设支出在基金预算中也有安排，不能完全反映财政安排的全部经济建设支出，故总体上是合理的，符合经济学基本原理和现行《预算法》的规定。

## 2. 开发性金融对地市级经济、财政贡献度比较分析

通过对表 2 中有关贡献度指标的比较分析可以看出，开发性金融对国内生产总值和对财政收入的贡献度明显要大于其他经济指标，表明开发性金融对总产出和财政收入的贡献是非常明显的，同时开发性金融对珠海、无锡、长春与苏州四个地市经济和财政的贡献度也不尽相同。

表 2a 开发性金融对地（市）经济、财政贡献度比较分析表 单位：%

| 项目      | 无锡    | 苏州    | 珠海    | 长春   | 平均    |
|---------|-------|-------|-------|------|-------|
| 国内生产总值  | 15.73 | 15.37 | 18.29 | 6.99 | 16.46 |
| 一般预算内收入 | 11.66 | 6.37  | 24.23 | 5.01 | 14.09 |
| 人均收入    | 14.93 | 5.26  | 19.22 | 3.63 | 13.14 |
| 一般预算内支出 | 3.87  | 3.25  | 3.10  | 2.24 | 3.41  |
| 经济建设支出  | 11.71 | 0.80  |       | 2.14 | 4.17  |
| 社会文教支出  | 7.55  | 0.55  | 17.58 | 4.41 | 8.56  |
| 行政事业支出  | 2.40  | 1.71  | 18.24 | 6.91 | 7.45  |
| 公共秩序支出  | 6.07  | 3.71  | 4.02  | 0.78 | 4.60  |

**表 2b**                      **开发性金融对地（市）经济、财政贡献度评价表**

| 项目      | 无锡 | 苏州 | 珠海 | 长春 | 平均 |
|---------|----|----|----|----|----|
| 国内生产总值  | A  | A  | A  | B  | A  |
| 一般预算内收入 | B  | B  | A  | B  | B  |
| 人均收入    | B  | B  | A  | C  | B  |
| 一般预算内支出 | C  | C  | C  | C  | C  |
| 经济建设支出  | B  | C  |    | C  | C  |
| 社会文教支出  | B  | C  | B  | C  | B  |
| 行政事业支出  | C  | C  | A  | B  | B  |
| 公共秩序支出  | B  | C  | C  | C  | C  |

注：A 表示贡献突出；B 表示贡献显著；C 表示贡献一般。

一是生产模块中，开发性金融对地市的贡献度总体较高，平均贡献度达到了 16.46%。具体来看，开发性金融对珠海、苏州和无锡国内生产总值的贡献比较大，3 个地市的贡献度指标均在 15% 以上，而对长春市国内生产总值的贡献度最小。目前，由于地市模型中没有足够全面的数据能够支持我们进行开发性金融对地（市）级第一产业、第二产业和第三产业贡献度的量化研究，因此，我们无法从开发性金融对三次产业贡献度的角度作进一步解释。

二是财政收入模块中，开发性金融的贡献度差异与其对国内生产总值的贡献度大小基本一致。比如，开发性金融对珠海和无锡国内生产总值的贡献度越高，对这两个地市一般预算收入的贡献度也最高，这种现象与开发性金融对省级经济、财政的贡献度情况是一致的。另外，虽然开发性金融对苏州市国内生产总值的贡献度较高，但对其一般预算收入的贡献度较小，这很大程度上与本项研究所采用的财政入口径有关。

三是人均收入模块中，开发性金融对居民人均收入的贡献度与其对国内生产总值的贡献度完全一致。如开发性金融对珠海市、无锡市和苏州市人均收入的贡献度较大，而由于开发性金融对长春市国内生产总值的贡献较小，故对长春人均收入的贡献度也最小。对于这些测算结果的经济解释与省级的情况相同，即经济增长决定了人均收入的增长，此处不再过多赘述。

四是财政支出模块中，开发性金融的贡献度较小，说明开发性金融对财政支出的贡献相对不明显。具体来看，在行政事业支出与社会文教支出方面，开发性金融对珠海市的贡献度最大；在无锡市，开发性金融对经济建设支出的贡献度最大，相比之下苏州最小。由于地市级财政支出结构的贡献度模型中有的方程明显不显著，表中的贡献度指标分析没有采用这些不显著的方程，因此有的地市开发性金融对财政支出结构的贡献度存在缺失，从而影响了全面分析及均值分析。在这种情况下，分析结论的可信度也会受到影响，由于技术上无法避免，故这里不再对财政支出模块中的计量结果进行过多解释。

### 3. 开发性金融对县级经济、财政贡献度比较分析

由于我们所获取的开发银行县级数据，基本上无法满足进行计量研究所需的基本条件；所以我们只能以天津蓟县 1 个县作为样本点进行开发性金融对经济、财政贡献的量化研究，也无法比较和分析开发性金融对多个县（市）经济和财政的贡献度，这里不再进一步展开论述。

### 4. 省市县三级开发性金融对经济与财政贡献度的总体比较分析

通过对表 3 中有关贡献度均值进行比较分析可以看出，开发性金融对省级、地（市）和县级经济、财政的贡献度总体比较明显，但对经济、财政贡献度的均值有的指标存在较大差异。

表 3 省、市、县三级开发性金融对经济与财政贡献度比较分析表 单位：%

| 项目      | 县级    | 地市级   | 省级    |
|---------|-------|-------|-------|
| 国内生产总值  | 15.55 | 16.46 | 19.16 |
| 一般预算内收入 | 24.24 | 14.09 | 13.11 |
| 人均收入    | 3.02  | 13.14 | 11.64 |
| 一般预算内支出 | 14.59 | 3.41  | 7.82  |
| 经济建设支出  | 51.95 | 4.17  | 3.89  |
| 社会文教支出  | 6.08  | 8.56  | 5.42  |
| 行政事业支出  | 8.09  | 7.45  | 3.10  |
| 公共秩序支出  | 12.05 | 4.60  | 6.10  |

第一，在生产模块中，开发性金融对省、地（市）和县国内生产总值的贡献度基本接近，且对省、地（市）和县三级国内生产总值的贡献度较大。

第二，财政收入模块中，开发性金融对省、地（市）和县财政收入的贡献都比较大，尤其是对县级一般预算收入的贡献度最大。这是取决于开发性金融对县级国内生产总值的贡献明显较大的计量结果，同时也符合经济决定财政的基本原理。另外，由于现行分税制财政管理下，财力过于集中于省和地（市），县级财政普遍困难，客观上要求财政收入快速增长，故模型中开发性金融对县级经济增长的较大贡献与县级财政收入较快增长的因果联系，在计量结果中通常体现为开发性金融对一般预算收入的贡献度大于省和地市。

第三，人均收入模块中，开发性金融对市级和省级人均收入的贡献度较大，但对县级人均收入的贡献度最小。这在一定程度上反映了我国当前财政体制下财力分布不均衡的状况。由于现行财政体制下，县级财政困难及其巨大的支出压力促使县级财政收入更快增长，因此，县级财政维持正常运转和完成收入增长任务的压力，以及税收征收上的不规范，在某种程度上挤掉了开发性金融对人均收入增长的贡献。另外，由于模型中的人均收入指标是由农村纯收入和城市居民可支配收入及人口因素计算得出，因此，财政



收入的增长对人均收入产生挤出效应在技术上合乎情理。

第四，财政支出模块中，开发性金融的贡献度总体比较明显，基本保持了较高的贡献度，这也反映出现行《预算法》关于地方财政经常预算不能有赤字的规定。同时，开发性金融对一般预算支出各项分类支出的贡献率也不尽相同，开发性金融对省级一般预算支出的贡献度较大，市级相对较小；开发性金融对县级财政经济建设支出、行政事业支出与公共秩序支出方面的贡献度最大，对市级财政社会文教支出的贡献度最大。这些差异一定程度上是由于省、地（市）与县级财政支出重点和财政支出结构的不同，如地（市）和县两级在教科文卫与经济建设领域所承担的重要职责及实际支出情况。

### （三）开发性金融对社会的贡献度：计量分析

作为政府的开发性金融机构，国家开发银行努力为促进和谐社会建设进行了积极探索和实践。近年来，在自身经营业绩实现国际先进水平的同时，国家开发银行始终牢记为国家发展战略服务，承担社会责任。在工作中，以融资推动市场建设，坚持规划先行，一方面确保国家和地方重点项目资金需要，另一方面积极面向经济社会的瓶颈领域和薄弱环节开展工作。

评价开发性金融对样本地区的社会贡献度，涉及信用制度创新及对其一些社会重要领域的绩效增进问题。由于开发性金融在社会领域投入数据的有限性和非连续性，我们不得不采取以规范性分析为主的模式。但随着开发性金融业务规模的不断扩展及其在社会领域的投入扩大，开发性金融的相关数据会日益健全，因此也有必要未雨绸缪，有针对性地设计相应的计量分析模型。我们认为，开发性金融对社会发展的贡献，可以通过三个层次进行分析：第一层次即为开发性金融对社会的贡献；第二层次由三个指标来描述，分别为市场及信用制度建设指标、“两基一支建设”指标和社会发展指标；第三层次用七个指标做进一步的描述，具体如图 1 所示。

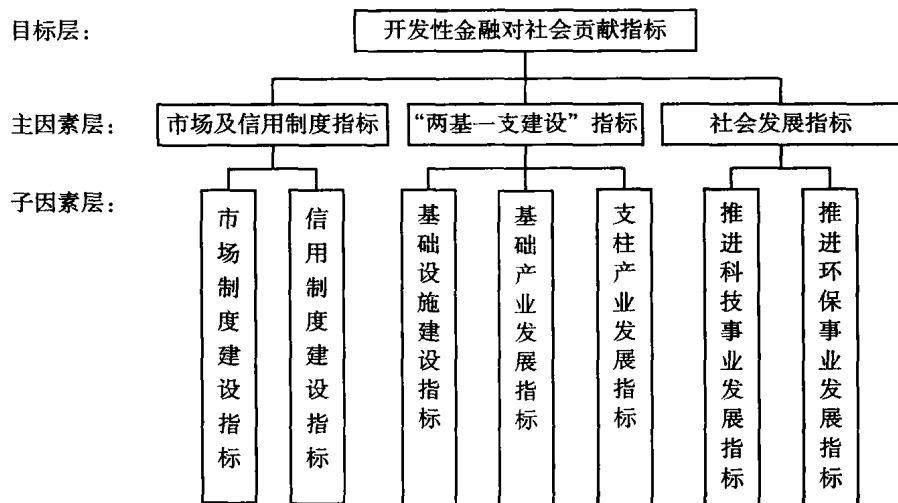


图 1 开发性金融对社会贡献度的评价指标体系