

陈元
◎ 著



政府与市场之间

开发性金融的中国探索



中信出版社 · CHINA CITIC PRESS



GOVERNMENT

政府与市场之间

BETWEEN THE GOVERNMENT AND THE MARKET

开发性金融的中国探索

陈元◎著



MARKET

图书在版编目 (CIP) 数据

政府与市场之间：开发性金融的中国探索 / 陈元著. — 北京：中信出版社，2012.9
ISBN 978-7-5086-3393-0

I. 政… II. 陈… III. 金融创新—研究—中国 IV. F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 125968 号

政府与市场之间——开发性金融的中国探索

著 者：陈 元

策划推广：中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者：北京同文印刷有限责任公司

开 本：750mm × 1050mm 1/16 印 张：20.5 字 数：255 千字

版 次：2012 年 9 月第 1 版 印 次：2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5086-3393-0/F · 2680

定 价：48.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书、如有缺页、倒页、脱页，由发行公司负责退换。

服务热线：010-84849555 传 真：010-84849000

投稿邮箱：author@citicpub.com

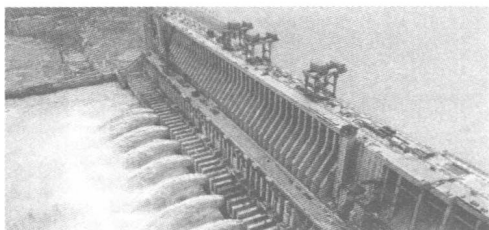
目录

序一	周小川\1
序二	沈联涛\3
自序	写在前面的话\5

办国际一流的开发性金融机构

第一章

来开行挑重担\2
大刀阔斧信贷改革\6
我国银行业首例成功重组\8
从市场建设入手改变规则\11
迈向国际一流的开发性金融机构\14
【思考】
创建国际一流市场业绩的开发性金融\18
【声音】
向国际一流银行进军\23



打破银政关系僵局\28

云南试点：共建信用高原\32

银政携手：共商市场建设\36

政府和市场之间：一条非常宽的路\39

【思考】

发挥开发性金融作用 促进中国经济社会可持续发展\42

加强市场建设 促进社会和谐\52

【声音】

当好铺路人\57

芜湖变迁的背后\62

城建融资：“打捆”解困\65

8亿农民变市民\68

“开发一个城市”\69

经济增长的持久动力\72

跻身“哈佛”案例\75

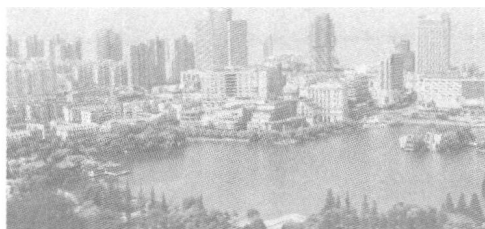
【思考】

论城市运营的商业化缺失\78

开发性金融助推城市化发展\83

【链接】

湖南浏阳：农民变市民\88



“五点一线”点亮区域规划\92

产业规划必须跟上\97

把新农村建设规划搞起来\99

科学规划惠民生\100

让科学规划“走出去”\103

【思考】

做好科学发展规划 推动经济社会又好又快发展\106

【链接】

苏州工业园案例\113

市场化发债的先行者\118

城建融资：铺就市场化道路\122

西部大开发：“开发”银行责无旁贷\124

东北振兴的融资助推器\127

“全牌照”的新尝试\130

【思考】

把开行发展有机融入国家战略\134

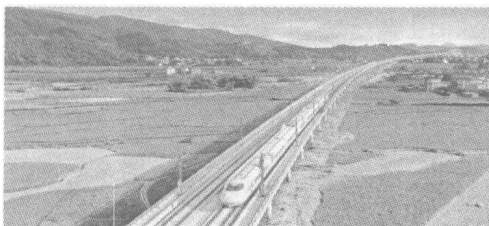
开发性金融发展与政策性银行改革\141

【声音】

发挥开发性金融优势 夯实西部大开发基础\149

【链接】

开行在中国债券市场创造的十个第一\152



- 自主创新 挺起民族工业脊梁 \ 156
- 绿色环保 夯实科学发展基础 \ 160
- 有保有压 助力节能减排降耗 \ 163
- 新兴产业 推动“转方式”提速 \ 165
- 文化产业 经济转型点睛之笔 \ 167

【思考】

- 以开发性金融支持自主创新和科技进步 \ 170
- 以开发性金融服务经济发展方式转变 \ 175

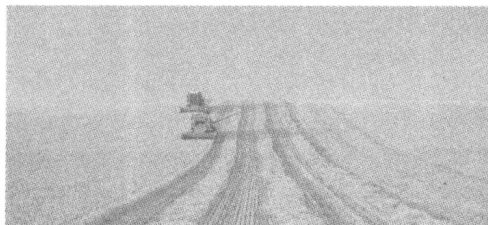
- “一号文件”的期望 \ 182
- “蓟县模式”：农户小贷的春天 \ 185
- 为“三农”发展添后劲 \ 189

【思考】

- 用开发性金融开创新农村建设新局面 \ 193

【声音】

- 创新融资方式支持现代农业发展 \ 198



民生金融：代表最广大人民的根本利益\206

让百姓安居：“开行必须干”\210

助学贷款：夯实“最大的公平”\213

小贷款做出大文章\217

【思考】

以市场建设推动社会建设\222

发挥开发性金融促进社会建设的优势\229

【链接】

应急贷款：雪中送炭的金融使者\234

投棋布子：“总比上山下乡容易”\238

在市场化运作中“化危为机”\241

多边合作：“互利共赢的事”\245

“不看企业出身，看发展潜力和方向”\248

走进非洲：夯实中非友谊基础\252

【思考】

谋求稳健长远金融合作\256

以开发性金融服务“走出去”战略\259

【声音】

专访陈元董事长\265

聚焦金砖国家合作与发展\271



开发性金融的中国“脚印”\276
从未名湖畔到查尔斯河两岸\279
开发性金融方兴未艾\283

【思考】

全球金融危机的反思\287
后危机时代的中国经济发展\295

【链接】

中国开发性金融促进会\308

后记

\309

第一章

办国际一流的 开发性金融机构

开行办好银行跟其他银行办好银行的一个重要不同点，就是我们除了通过办好银行提供资金以外，还要进行投融资体制建设，这对于我们国家来说，是一个更重要的政策性内容。

1998年初，朱镕基总理找我谈话，说组织上安排我到国家开发银行工作，希望我带领开行把国家的重点建设和基础设施融资工作搞好。我当时感觉，去开行工作责任重大。

在那之前，我在中国人民银行工作了10年。那时中国银监会尚未成立，银行监管等职能设在央行，我在央行分管了很长时间的金融监管，主要工作是叫别人如何办好银行。现在角色转换了，我由裁判员变成了运动员，要去一线真正地办好一家银行。我觉得重担在肩，但还是充满信心。

来开行挑重担

“既然欧美的银行能够办好，中国的银行就没有理由办不好，共产党一定能办好银行。”

1998年是亚洲金融危机爆发后的第二年，也是人们对这场危机痛定思痛、寻求出路的一年。

这场发源于泰国的危机，不仅横扫东南亚，扩散到韩国、日本，甚至波及欧美。我国也受到了冲击，出口受挫、内需萎靡，遭遇了改革开放以来的第一次通货紧缩，金融体系信贷风险加剧，系统性风险积聚。这场危机暴露出东南亚国家金融体系的脆弱性和内在缺陷，也对我国银行业的经营风险敲响了警钟。在我到开行工作的半年前，第一次全国金融工作会议在京召开。会后，既要防范金融风险，又要支持经济发展，成为我国银行业的首要任务。

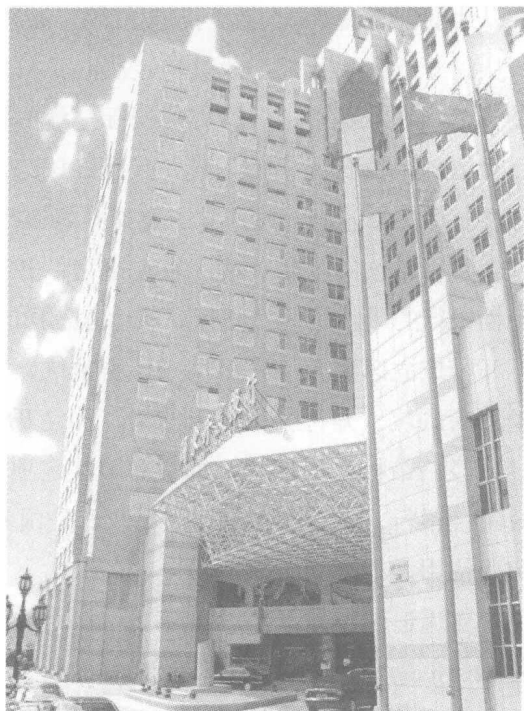
在这样的形势下，我到开行履新。1998年4月3日，我来到与央行仅两公里之遥的阜成门外大街29号，在开行新办公楼里，当时任中组部副部长的张柏林同志宣布我担任开行党组书记、行长。

我是带着“挑重担”的心情来开行工作的。之所以称为“重担”，一方面，当时开行作为政策性银行，国家有大量的基础设施建设，开行必须保证这些建设得到融资支持；另一方面是因为，过去基础设施建设融资领域没有多少市场机制和运作规

—
图 01
—

1997 年 7 月，位于北京西城区阜成门外大街 29 号的国家开发银行总行大楼。

—



则，我必须带领开行从头建立起一个市场机制。对我来说，后者的任务更艰巨。

说实话，当我第一次看到开行账本时，思想上还是没有作好充分的准备。1997 年的开行，不良贷款率一度高达 40% 以上。我没想到情况会这样不理想，面对这么多的不良贷款，我有点头痛。

这些不良贷款的产生，既有外部宏观经济环境的原因，也有自身管理体制上的原因，还有历史的原因，比如承接了原来国家六大投资公司很多经济效益低的政策性项目。这六大投资公司是 20 世纪 80 年代末我国投融资体制改革的产物。1988 年，根据国务院《关于投资管理体制的近期改革方案》，国家组建了能源、交通、原材料、机电轻纺、农业、林业等 6 个国家专业投资公司，负责管理和经营本行业中央投资的经营性项目的固定资产投资。1994 年 3 月，六大投资公司并入刚刚组建的国家开发银行。

金融风险无小事。一场金融风暴可以使一个国家经济震荡、停滞、倒退，导致政治不稳定，甚至政权更迭。对一家银行而言，如果有 30% 多的不良资产，就意味

着难以为继。不良贷款这个问题不能躲，必须抓紧解决。

从到开行第一天起，我就抱定决心，一定要改变开行的这个状况。不只是解决不良贷款问题，还要把开行办成国际一流的银行。我在央行工作期间还分管国际业务，对国外银行状况比较了解。我始终认为，既然欧美的银行能够办好，中国的银行就没有理由办不好，共产党一定能办好银行。

到开行最初的半年，我一直在思考：开行的目标和定位究竟是什么？如何加强政策性银行的风险防范？开行应该建立怎样的运行框架？

开行成立以来，一直沿用“计委挖坑，开行种树”的模式。在这种模式下，计委挖多大的坑，开行就种多大的树。加之开行支持的基本建设领域，长期以来被视为计划经济最核心的部门，都是由国家定项目、给资金，很多人因此认为，开行作为政策性银行，资金相当于第二财政，是国家给的“免费午餐”，可以像财政拨款一样免费使用，不必偿还。

现实逼迫开行变革。1998年11月，我提出在“市场环境下，银行框架内”办政策性银行的新思路。这是开行历经9次行长办公会、行长专题办公会、行务会反复讨论和研究的结果。当时，我对这个新思路进行了阐释：“目前开行所处的大环境已经是市场环境，没有任何人能够改变；同时我们又是一家银行，要在银行框架内开展工作。我们在很多方面能够发挥商业银行力不能及的特殊的政策性金融作用，但我们不能超越市场环境，不能超越银行框架，否则就寸步难行，就无法生存”。

简单地说，我们要成为一家真正的银行，而不是一台政府的“放款机器”。我们首先从内部管理改起。有段时间，开行员工出差带现金，多的时候一个人可带几万、十几万。我到开行后，叫停了这种做法，要求个人占用的现金限期交回，否则从工资中扣除。不到两个月，占用的现金就都收回来了。此后，开行运作的每一笔费用都事先有人审查，事后有人稽核，确保费用支出“用在刀刃上”。

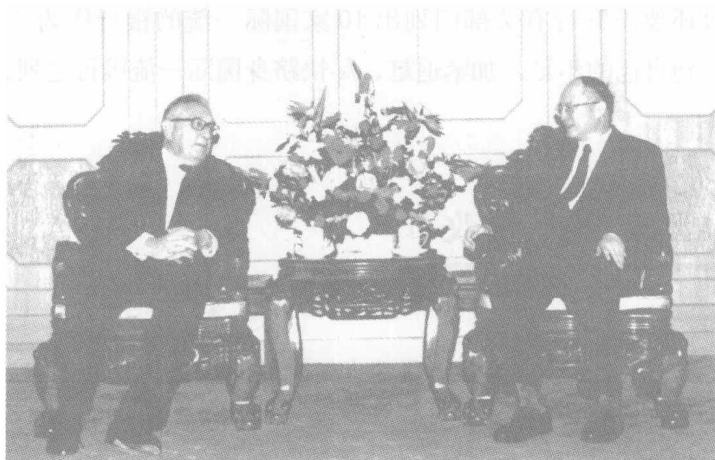
1999年1月，我在来开行后参加的第一个全行年度工作会上提出，要深化改革，完善政策性银行功能，把开行办成“符合国际标准的现代化银行”。

要办成国际水平，就得按照国际标准“照镜子”。从1998年起，我们聘请了波士顿、毕马威等多个国际顶尖的咨询公司为开行担任顾问，对开行进行“会诊”。开行在银行业率先成立国际顾问委员会，聘请国际金融界和政界知名人士为开行发展出谋划策，美国前国务卿基辛格、法国前总理巴尔、美联储前主席沃尔克、美国国

—
图 02
—

1998 年 6 月 6 日，与美国前国务卿基辛格在京就开行发展交换意见。

—



—
图 03
—

2011 年 5 月 18 日，与来京参加开行国际顾问委员会第十二次会议的澳大利亚前总理保罗·基廷会谈。

—



际集团（AIG）董事长格林伯格、香港中文大学校长刘遵义等 16 位专家成为首批顾问委员。1999 年 11 月，开行国际顾问委员会第一次会议在北京召开，巴尔先生的总结发言令人印象深刻。他说，开行是中国经济发展的政策工具，要在全球化背景下把市场化任务与开行职责结合起来，开行不仅在已经介入的领域，而且要在整个金融领域发挥创新领导者的作用，推动整个经济朝着新的方向发展。

开行还聘请普华永道等国际会计公司进行外部审计，将审计后的年报全球披露。

我还要求开行有关部门列出 10 家国际一流的银行作为“镜子”，与它们逐一对照，照到自己的不足，加紧追赶，尽快跻身国际一流银行之列。

大刀阔斧信贷改革

“当年抗美援朝是敌人打到鸭绿江边，我们被迫应战，依靠我们的政治优势和军事指挥优势，在装备处于劣势的情况下打了军事上的胜仗。现在，外国金融机构要进入中国市场，靠的是自己的经济和技术优势。为了能与外国金融机构同台竞争，就需要向对手学习，把他们的长处学过来，并与我们的优势结合起来，形成超过对手的力量。”

信贷风险控制是银行改革的核心内容。从 1998 年开始，开行先后进行了三次信贷改革。

第一次信贷体制改革，主要是控制贷款增量风险。我们建立了面向市场、自主经营的运行机制，在资金来源上实行市场化发债和派购相结合的方式，在贷款项目上打破“计委挖坑，开行种树”的框框，实现资金来源与项目渠道的多元化。我们提出了“宽入口、快通道，抓住好客户，挡住差项目”的要求，建立择优淘汰的筛选机制和受理机制。1998 年，开行主动选择的项目有 437 个，占全行受理项目总数的 30%，为从源头上防范风险开了一个好头。

1999 年，我们实施了第二次信贷体制改革，千方百计化解存量不良贷款。那一年，为解决历史遗留问题，促进金融业健康发展，我国先后成立了信达、东方、长城、华融 4 家国有资产管理公司，负责收购、管理、处置建行、中行、农行、工行和开行所剥离的不良资产。借着那次机会，开行第一次也是迄今唯一一次剥离不良贷款。随着信达资产管理公司收购开行 1 000 亿元不良资产，开行的不良资产率从 33% 大幅度下降到 16%。尽管如此，开行在化解不良贷款方面，仍然不敢有丝毫懈怠。

当年，开行在贷款审查和决策之间增设 3 个局：市场与产业分析局、财务分析局和贷款审查局（后更名为评审管理局），在评审局对项目提出贷款审查报告后，新

设的这三个局分别对项目的市场前景、还款能力和评审的合规性再次进行审查。我们把这三个局叫做“防火墙”，这是根据波士顿咨询公司的建议，进行贷款流程再造的一个结果。

“防火墙”体制的效果很快显现。实施第一年，开行共评审项目 308 个，通过“防火墙”审查，对近 200 个项目提出了完善贷款条件或谢绝贷款意见。其中，帮助 32 个电力项目规范了借款法人，占当年电力项目的 2/3 强。

有这么一个典型案例，可以体现“防火墙”的作用。2000 年，银广夏（银川）实业股份有限公司向开行申请贷款 3 亿元。当时，这家明星上市公司利润连续 3 年实现 100% 以上的增长，当年实现利润 4.17 亿元，是资本市场炙手可热的宠儿。开行评审部门建议承诺贷款后，“防火墙”对其财务状况进行了全面客观的分析，发现该公司存在不容忽视的财务风险。随后，开行决定不予承诺贷款，在银广夏财务欺诈案暴露之前有效防范了风险，避免了 3 亿元的贷款损失。

2000 年，开行进行第三次信贷体制改革。这次信贷改革的目的是在评审体制、内部管理、市场业绩等各方面与国际接轨。这年 11 月，我提出开行与国际接轨的“八项标准”，要求全行向国际一流银行大踏步迈进，这也是为第二年即将“入世”作准备。这“八项标准”是：在国内外保持准主权级的信用等级；按照国际通用会计准则，准确公开地反映财务状况；在信贷市场和资本市场达到相当规模；盈利能力达到国外先进政策性金融机构的水平，向世界先进商业银行水平靠近；资本充足率不低于 8%，并建立起资本金补偿机制；不良贷款率低于 3%，同时能够运用市场手段有效处理和化解不良资产；银行功能健全，市场手段完备，能够运用市场手段为政策性业务服务；具有很高的综合管理能力。一年后，我进一步提出，开行要在经营业绩、业务发展、管理水平、员工队伍、保障体系等 5 个方面达到国际一流水平。

事实上，从信贷改革第一天起，行内外就有不同声音。比如，当时有人认为开行没有必要与国际接轨，觉得开行作为扎根中国的政策性银行，跟西方金融巨头“井水不犯河水”，没有可比性。我对他们说，加入世贸组织将给我们带来激烈的国际竞争，这是在新的历史条件下展开的一场新的较量。当年抗美援朝是敌人打到鸭绿江边，我们被迫应战，依靠我们的政治优势和军事指挥优势，在装备处于劣势的情况下打了军事上的胜仗。现在，外国金融机构要进入中国市场，靠的是自己的经济和技术优势。为了能与外国金融机构同台竞争，就需要向对手学习，把他们的长处学

过来，并与我们的优势结合起来，形成超过对手的力量。

2001年底，为更好地与国际接轨，我提出在贷款评审过程中“信用评级要先行”。随后，开行建立了客户信用评级和债项风险评审并重的二元评审体系。这种机制为开行贷款决策增添了一双快速识别优质客户的“慧眼”，也使客户体验到了信用的价值，增强了信用建设意识。

2002年，为进一步深化评审体制改革，开行实行电子路演独立委员审议制度。这种把资本市场的原理“嫁接”到信贷领域的做法，在我国银行业属于首创。长期以来，我国大多数银行的贷款决定权掌握在少数人手中。个别人决定大额资源的使用，很容易出现问题。于是，我们拿贷款评审机制“开刀”，把领导决定改为行内外专家投票决定。我们从总行和各分行挑选了100多名专家，作为贷款委员会独立委员，并从社会上邀请法律、行业技术、财务方面的专家参与项目评审，分别提出独立意见，通过路演方式进行审议。每笔贷款的决策过程，都要经过类似上市公司上市前的审查程序。这些独立委员和专家分成4个小组，每半年选取一组，每组人员由电脑随机产生，他们之间难以事先联络。他们审查之后，再到总行贷委会审查，经过这一道道关卡，最后送到我这里。

也就是说，在贷款上，我没有审批权，只有否决权。大家投票的结果我能否定，但不能撇开大家投票的结果说你们必须做某一个项目。这种集体投票制度，体现了民主融资对权力的约束。当时，我们否决过国家计委推荐的项目，也否决过各级政府推荐的项目。

正是这种内部机制创新，加速了贷款决策的科学化、民主化和社会化，使过去的“人情贷款”和其他潜在不良贷款得以杜绝。渐渐地，信贷集体审批制和融资民主制在开行建立起来，开行的市场业绩也一天天好了起来。

我国银行业首例成功重组

“投行并入开行，是国内首例多方共赢的银行重组案例，为我国探索通过机构重组方式深化投融资体制改革提供了成功范例。”