

中国西部开发资金需求及融资问题的权威报告

中国西部开发 金融制度调查报告

中国人民银行研究局
日本国际协力机构
日本株式会社工营综合研究所

Investigation
Report of
Financial System
of the Western
Development



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

中国西部开发资金需求及融资问题的权威报告

中国西部开发 金融制度调查报告

中国人民银行研究局
日本国际协力机构
日本株式会社工营综合研究所

Investigation
Report of
Financial System
of the Western
Development



中信出版社
CHINA CITIC PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国西部开发金融制度调查报告 / 中国人民银行研究局, 日本国际协力机构 (JICA)

日本株式会社工营综合研究所编. —北京: 中信出版社, 2007.7

ISBN 978-7-5086-0941-6

I. 中… II. ①中… ②日… ③赵… III. ①金融体制—调查报告—西北地区

②金融体制—调查报告—西南地区 IV.F832.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第 103099 号

中国西部开发金融制度调查报告

ZHONGGUO XIBU KAIFA JINRONG ZHIDU DE DIAOCHA BAOGAO

著 者: 中国人民银行研究局 日本国际协力机构 (JICA) 日本株式会社工营综合研究所

策 划 者: 中信出版社策划中心

出 版 者: 中信出版社(北京市朝阳区东外大街亮马河南路14号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限责任公司

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印 张: 47.25 字 数: 500千字

版 次: 2007年11月第1版 印 次: 2007年11月第1次印刷

京权图字: 01-2006-3457

书 号: ISBN 978-7-5086-0941-6/F·1181

定 价: 59.00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: 010-85322521

<http://www.publish.citic.com>

010-85322522

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com

序言

国务院《中国西部开发金融制度调查报告》是 2003 年通过国家科技部向日本政府申请的政府间合作项目。该项目于 2004 年 9 月正式启动。中国人民银行作为主办单位与日本国际协力机构（JICA）联合开展该研究项目，国务院西部开发办、财政部和国家开发银行作为项目的协办单位。该研究项目广泛涉及中国西部开发的金融、财税、产业、法律制度与政策，重点是各类建设项目的资金需求、融资方式和融资渠道等问题。

自 2004 年实施该项目以来，课题组进行了大量深入细致的调查研究工作，选择了重庆、甘肃的兰州和定西、陕西的西安和榆林、贵州、沈阳（参照地区）等地区作为样本，采用问卷调查、现场座谈、走访农户和企业等形式，有针对性地对西部地区产业基础设施及融资情况、农业振兴政策、扶贫与小额信贷实施情况、国有企业的融资现状、财税制度和金融政策与法律制度等进行了 60 多场专题调研。在此基础上，中日双方都形成了报告，其成果于 2005 年 3 月和 9 月分别在北京、兰州和呼和浩特召开的中期报告会和小型研讨会上发布。会后，日本专家团充分听取国务院西部开发办、财政部和国家开发银行等有关单位的意见，并借鉴日本以及其他国家的地区政策性金融的经验与教训，形成最终《报告》，将其在 2005 年 12 月北京召开的国际研讨会上发布，受到各界的好评。



西部地区经济发展的主要问题是解决融资渠道和金融服务，因而需要推进西部地区的金融体制改革，提供多元化的金融服务，改善良好的市场环境。最终《报告》利用世界先进经济模型（GTAP-Global Trade Analysis Project）预测了西部开发在 2005~2015 年未来 10 年的资金需求，如对西部开发投资需求的推算，对基础产业、农业、小额信贷等重点领域的资金需求进行估算，对 31 个行业的不同情景模式的经济增长给出了预测。在此基础上提出了有关政策性金融改革、农村金融改革、培育地方性银行、发行地方债、项目融资多元化以及法律制度建设等政策建议，这些建议将对西部开发相关金融支持政策的出台产生一定的指导意义。

2005 年是西部大开发战略实施 5 周年。回顾过去的 5 年，金融业对西部开发给予了重要的支持。据统计，截至 2005 年一季度，全部金融机构在西部 12 省（区、市）的人民币信贷投放余额为 3.03 万亿元，占全国各项贷款余额的 16.5%，较 1998 年末增加 1.58 万亿元，增长了 108.9%，年平均增长 12.63% 左右。其中，中长期贷款余额为 1.53 万亿元，占全国中长期贷款余额的 16.4%，较 1998 年末增加了 1.2 万亿元，增长了 363.6%。

银行信贷的有力支持一定程度上促进了西部地区经济的快速增长。2001 年、2002 年、2003 年，西部地区 GDP 分别增长 9.6%、10%、14.3%，均高于全国 GDP 增长速度。西部地区其他有关经济和社会发展指标也显著提高。2002 年、2003 年，西部地区全社会固定资产投资分别增长 18.9%、27.3%，财政收入增长 10%、15.3%，进出口总额增长 22.4%、35.4%。

西部开发 5 年的实践，使我们清醒地看到，进一步推进西部大开发还面临许多困难和问题。主要表现在东、西部地区发展差距仍在扩大，“三农”问题相当突出，基础设施落后仍然是制约西部地区经济社会发展的薄弱环节，生态环境局部改善但整体恶化的趋势还没有完全扭转，经济增长方式粗放，资源和环境约束日益严重，投资环境亟待改善。

上述困难和问题，有的是几百年来积累的老问题，也有的是改革发展中出现的新问题。不是 5 年、10 年、20 年所能解决的。

西部大开发是一项规模宏大的系统工程，也是一项长期艰巨和复杂的历

史任务。进一步推进西部大开发，一定要从我国的基本国情和西部地区的客观实际出发，认真总结经验，深入研究和探索西部大开发的规律性，遵循自然规律和经济规律，紧紧抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，用新思路、新机制和新方法，因地制宜，因时制宜，创造性地开展工作。

从西部大开发这几年的实践看，当前和今后一个时期，离不开国家在建设资金、项目布局和政策措施等方面的大力支持。因此，抓紧研究建立长期稳定的西部开发专项资金渠道，建立财政性建设资金、信贷资金和社会其他资金等多渠道、多方式的西部开发投资的长效机制已成为当务之急。同时要借鉴一些国家开发欠发达地区的经验，结合我国的实际，将国家关于西部大开发的指导方针、战略目标、重点任务、政策措施、资金渠道、组织机构、中央政府和地方政府的责任等，用法律和法规的形式确定下来，把西部开发各项工作纳入法制化的轨道，保证西部大开发稳定、持续地推进。

当前，在我国市场化程度日益提高的背景下，大力推进金融机构改革，构建提供良好金融服务的机构组织，培育良好的市场环境，留住和吸引更多的金融资源，为充分发挥好市场金融资源配置起到基础性的作用。

在项目的实施过程中，得到了国务院西部开发办、财政部、国家开发银行，以及中央和地方有关部门的支持和配合，在此一并表示感谢。我也代表人民银行向日本 JICA 调查团的各位专家表示感谢。

中国人民银行行长助理

易纲

2006 年 6 月

序 言

日本国政府基于中华人民共和国政府的请求，决定就中国西部开发金融制度改革进行开发调查，并由日本国际协力机构实施了此项调查。

日本国际协力机构，在 2004 年 5 月至 2006 年 2 月期间，5 次派遣以股份有限公司 Koei 综合研究所的长濑要石先生为团长，该公司以及海外项目管理咨询有限公司组成的调查团去往项目地展开调查，并聘请原九州国际大学国际商学部平田昌弘教授为委员长设立国内支援委员会，从专业、技术的角度进行了讨论和审议。

调查团在与中华人民共和国政府相关部门进行协商的同时，也在项目地展开实地调查，回国后经过整理，完成了日方《报告》书。

愿本书能对缩小中华人民共和国地区经济水平发展差距起到帮助，同时对日中两国友好和睦事业的发展做出贡献。

最后，在此对给予调查帮助和支持的各相关部门及人士，表示衷心的感谢。

日本国际协力机构理事

上田善久

2006 年 2 月

序 言

日方的报告由“政策建议篇”、“现状分析篇”、“各领域调查对象地区篇”、“技术报告篇”4篇构成。此外，还编写了“概要版”。

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

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

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

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

期盼本《报告》的各篇内容能供广泛参考和利用。

中国西部开发金融制度改革调查团

团长 长濑要石

2006年2月

调查项目基本情况

一、调查背景

中国以 1978 年 12 月召开的中国共产党第十一届三中全会为标志,启动了改革开放政策。在迄今为止的 1/4 世纪的时间里,取得了年均 8% 左右的经济增长速度以及 2004 年人均 GDP 达到了 1 270 美元等一系列成效^①。这种高速增长的经济是由以上海、广州等为代表的东部沿海地区的经济发展所带动的。同时,改革开放政策以经济上的门户开放作为重点政策措施,并将政策重点放在那些在外贸和引进外资方面具有优势的沿海地区。

作为本次调查对象的西部地区不仅仅占有中国 70% 的国土面积,而且还有以下几个特点:一是处在黄河中游流域的黄土地带、西北部的沙漠地带、西南部的山岳地带等严峻的自然条件下;二是位于距海较远的内陆地区,国际市场准入成本相对较高;三是道路、铁路等交通网络还不完善;四是教育水平低等众多因素。所以处于劳动生产率低、市场竞争力弱等不利条件下。并因此导致西部地区同沿海地区的地区差距明显,而且还有继续扩大的趋势。

在这种背景下,2001 年 3 月召开的第九届全国人民代表大会上审议通过的《第十个五年计划》中,中国政府将“实现协调的国土开发”定为国家性的开发课题,提出了目标在于消除内陆地区(西部)和沿海地区(东部)经济差距的“西部大开发”战略,同时为了实施大规模的基础设施建设等开发扶持政策,将国家投资政策的重点从沿海地区转移到了西部。为了促使西部地区形成可持续发展的基础,完善西部的道路、铁路等交通运输基础设施,改善吸引社会资金、外资的投资环境便成了当务之急。

^① 中国国家统计局于 2005 年 12 月 20 日公布了 GDP 的新预测值。本《报告》的 GDP 数值依据此前的估计值。

另一方面，金融体制改革、行政改革以及国有企业改革共同构成了中国改革的三大重点。在改革开放政策下实施的金融体制改革过程中，1994年国有专业银行实施了商业金融与政策性金融分离，并转换成四大国有商业银行（中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行、中国银行）；同时新增了实行政策性金融的政策性银行（中国国家开发银行、中国进出口银行，中国农业发展银行）。但是国有商业银行依然担负着作为国家政策性融资机构的任务，未能充分发挥作为商业银行的授信权限，还不得不在国家的要求下对国有企业进行融资，也因此产生了巨额的不良贷款。

现在，金融体制改革的情况不能说进行得比较顺利。虽然四大国有商业银行的不良贷款率通过采取向资产管理公司剥离不良贷款和注入资本等措施出现了大幅度的下降，但仍然处于很高的水平。另外还有人认为，中国人民银行和银行业监督管理委员会还没能充分发挥其中央银行的作用（金融政策的执行功能）和银行业的监管功能等。而且，四大国有商业银行以外的地方银行的脆弱、中小商业金融机构的薄弱也是问题。因此要加强金融的功能必须要进行综合性的金融体制改革。

在这样的状况下要使西部地区得到持续发展，关键就是要高效地筹措和运用（贷款等）开发资金。为此，必须要明确西部地区的资金需求，丰富并优化筹资方法。同时为了摆脱对财政的依赖性、长期地激发社会投资和外国投资的活力，必须要重新构建开发金融制度，健全开发所需的法律制度。

基于以上认识，中国人民银行（以下称为“人民银行”）对日本提出本次调查的邀请。为回复本次邀请，独立行政法人国际协力机构（以下称为“JICA”）于2003年12月派出事前调查团，就正式调查的框架进行了磋商，并于2004年1月20日签署交换了《实施细则》以及《会谈纪要》。

二、调查目的与实施计划

（一）调查目的

本次调查的目的是：说明并展示有利于今后中国西部地区的可持续开发

表 1 调查内容

再委托调查项目	调查目的和内容
开发金融制度调查	作为支持开发金融的法律制度建议所做的预备调查。整理有关开发金融法律制度的现状与课题。
税收、财政制度调查	在考虑财政对西部开发的建设资金供给时，整理财政、税收制度的现状和问题，找出改革的导向。
农村振兴事业实况调查	把握贵州省的支持农业振兴的资金供给源的实际状况，整理农村信用合作社改革的现状以及今后的导向，掌握农村振兴事业的实况，分析整理从借方角度所看到的问题。
小额信贷事业的实情调查	从需求者角度，包含那些潜在的需求在内，调查甘肃省定西地区以及贵州省对小额信贷的需求以及对该需求的供给情况。
西部地区主要基础设施项目信息收集调查	把握产业基础设施建设项目的状况、收集主要产业基础设施建设项目的相关数据。
金融制度改革先进事例研究	为了帮助对西部地区的开发金融制度改革做政策建议，收集、整理、研究中国各地实施的先进的金融改革事例。
国有企业金融实情调查	通过问卷调查的形式把握、分析西部地区的国有企业的资金需求、资金筹措的实际情况。
资金流量调查、经济模型数据的整理	在调查各调查对象地区的资金供需平衡情况的同时，明确各对象地区、西部地区整体以及全国之间的资金流动情况。另外，对估算资金需求额所需的经济模型数据进行整理。

和发展的金融制度所应具备的形式、高效的资金筹措方法、相关法律制度建设的必要性以及中央政府—地方政府的作用等，借此从金融制度改革方面为西部地区的发展做出贡献。还有，基于本次调查的政策性建议的特性，在调查进程中将会重视同中方交流以及向中方实施技术转移以便于中方充分利用这些建议。

（二）调查对象地区

本次调查将整个西部地区^①定为对象地区。在同中方执行机关进行商议

^① 本调查所指的“西部地区”为重庆、陕西、四川、贵州、云南、甘肃、青海、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、西藏自治区、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区等 12 个省、自治区、直辖市。

的基础上,按调查领域确定了实施详细调查的对象地区。各调查领域的对象地区如下:

产业再生 ^① (国有企业改革):	重庆市
农业振兴:	贵州省
贫困对策:	甘肃省定西地区
产业基础设施建设:	陕西省榆林市

此外,还选取辽宁省沈阳市作为产业再生(国有企业改革)的比较对象,进行了沈阳市相关信息和数据的收集工作。同时还会根据需要,在中国国内的经济上的先进开发地区以及调查对象地区所属省份的省会等地,进行了信息收集。

三、调查的实施体制

(一) 日方的调查实施体制

1. 独立行政法人国际协力机构(JICA)中华人民共和国事务所

JICA 中华人民共和国事务所作为 JICA 的本次调查的主管部门对本次调查进行监督管理, JICA 总部的社会开发部对 JICA 中华人民共和国事务所进行适当的支援。

2. 国内支援委员会

JICA 设立国内支援委员会,在国内支援委员会上, JICA、国内支援委员、调查团三方关于调查的导向、调查团的建议内容等进行协商讨论。

3. JICA 调查团

由日本株式会社工营综合研究所(KRI)、海外项目管理咨询株式会社(OPMAC)两家公司的企业共同体组成总人数 17 人的调查团,根据 JICA 的委托实施本次调查。

^① industry revitalizing。在日本,是指政府主导的对那些资不抵债的企业的经营重组进行的大规模的支援活动。并设立产业再生机构,由该机构在银行不良贷款的企业中选取可以进行重建的企业,从主交易银行以外的银行收购该企业的不良贷款,同主交易银行合作主持重建计划和金融支援。——译者注

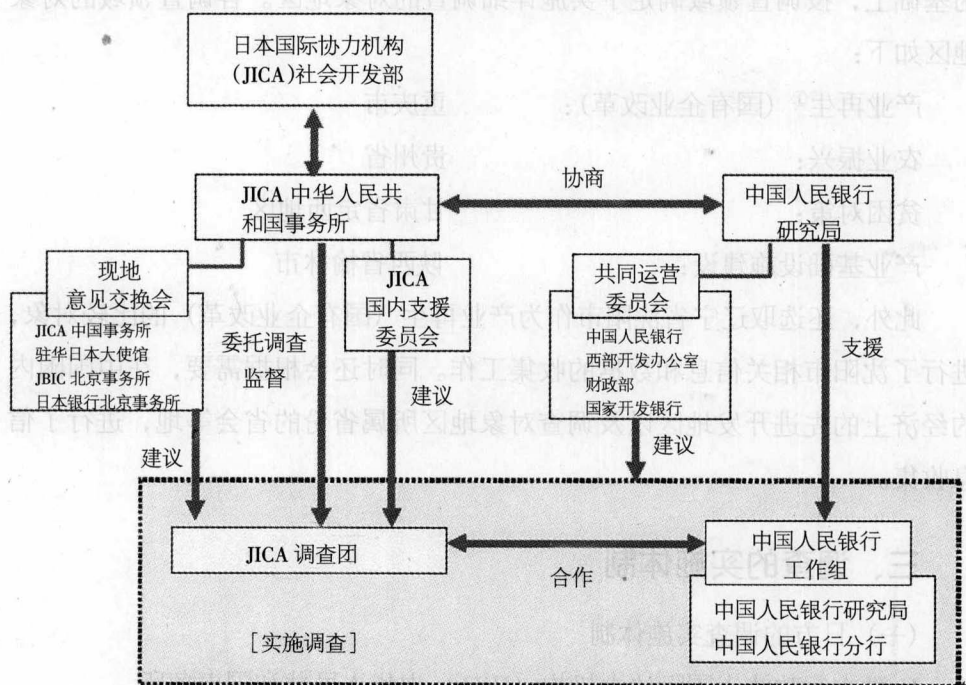


图 1 - 调查实施体制

4. 现地意见交换会

JICA 中华人民共和国事务所为在中国支援 JICA 调查团，定期主办现地意见交换会。现地意见交换会的参加者为日本驻华大使馆、日本银行北京事务所、国际协力银行北京分行等。

(二) 中方的调查实施体制

1. 对口机构

中国人民银行研究局为本次调查的中方对口机构。负责同调查团协商调查进行方式、为调查团提供方便、关于中国当地再委托工作、建议内容、技术交流会和研讨会的召开等事宜进行协商。

2. 工作小组

中国人民银行研究局设置了为调查实施提供帮助的工作小组。工作小组将由中国人民银行研究局的工作人员、调查对象地区的银行地方支行的副行

长以及研究处处长为核心成员组成。

(三) 共同运营委员会

共同运营委员会由中国人民银行研究局局长任委员长，由财政部、国务院西部开发办公室、国家开发银行的人员参加组成，为本次调查提供了建议。

四、调查流程

本次调查由以下 3 个阶段构成。

第 1 阶段：有关中国金融制度的现状分析

第 2 阶段：设定主要课题・探讨对策、提供日方的经验、探讨西部地区较为理想的金融政策・制度

第 3 阶段：综合评估与建议

上述的 3 个阶段，根据调查业务的内容可进一步分为下列的详细步骤。

表 2 各阶段的调查内容

第 1 阶段	第 1 年度 (2004 年 5 月~2005 年 3 月)
	准备工作步骤：收集相关信息、构建调查实施体制等
	第 1 步：分析现状、整理课题
第 2 阶段	第 2 步：设定主要课题、探讨对策
	第 2 年度 (2005 年 4 月~2006 年 2 月)
	第 3 步：探讨西部地区较为理想的金融政策・金融制度
第 3 阶段	第 4 步：综合评估和编写建议
	第 5 步：编写最终报告书

第 1 年度、第 2 年度的调查流程各如图 2 以及图 3 所示。

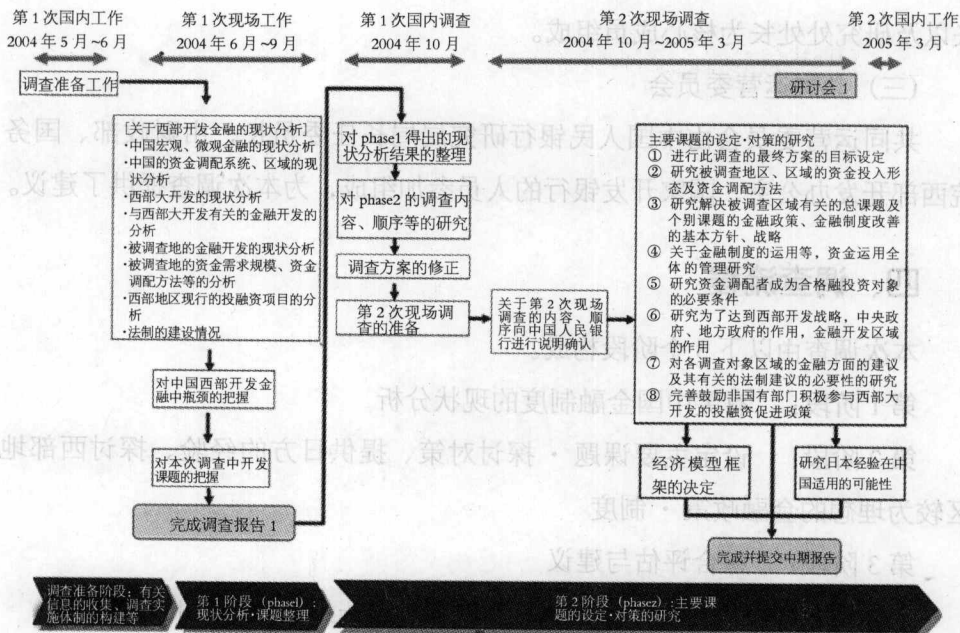


图2 第1年度的调查流程

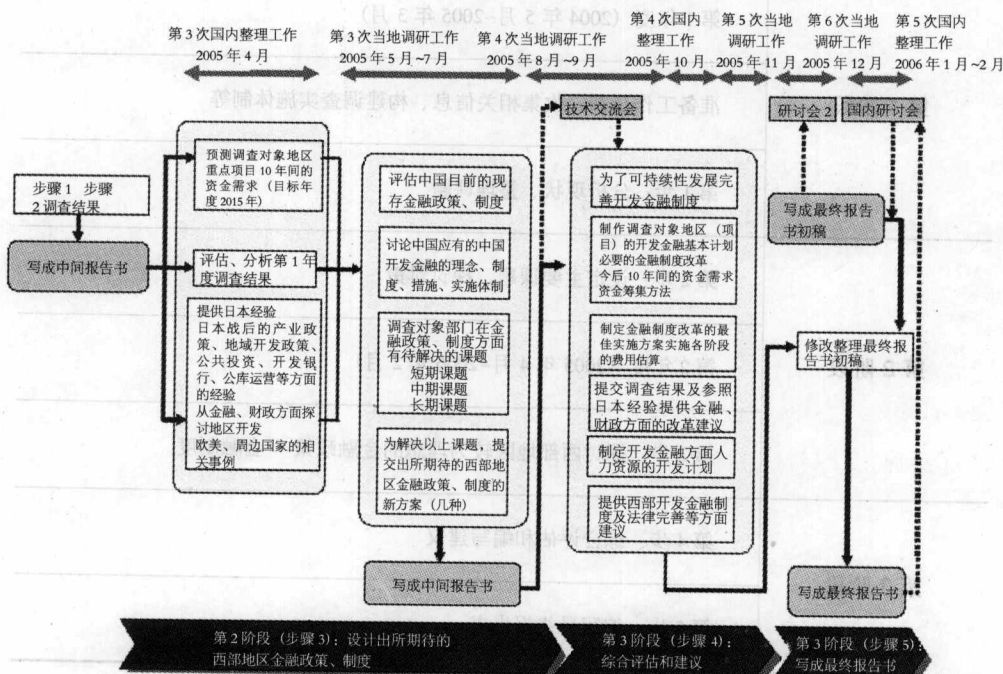


图3 第2年度的调查流程

五、研讨会以及技术交流会

调查团同对口机构的中国人民银行研究局协商后在每个调查区间召开研讨会以及技术交流会。即在中间报告、进度报告 2、最终报告书草案终了的各个阶段，召开了第 1 次研讨会、第 1 次地方技术交流会、第 2 次地方技术交流会、第 2 次研讨会（最终报告会）。在研讨会以及技术交流会上，调查团向中方介绍建议内容，经过日中双方的讨论充分交换双方的意见，并将其结果反映到报告中。

六、技术转移

（一）样板培训

为加快资金向西部地区的流入，要求引进最新的金融技术、加强风险管理。但是在作为资金供给者的金融机构和作为需求者的地方政府与企业中，欠缺关于这些金融技术的知识和经验。从这个角度出发，为了帮助西部地区的地区开发金融的拓展和顺利运行，制定了关于最新的金融技术的培训计划，并作为样板培训实施。

七、宏观经济模型培训

为了帮助预测支持西部开发的资金需求，调查团制定了宏观经济模型。调查团为将该宏观经济模型的操作技术向对口机构的中国人民银行研究局做技术转移，召开了研讨会。该宏观经济模型的培训由负责“构建经济模型”的阿部一知团员在 2005 年 8 月 22~24 日的 3 天时间里在中国人民银行总行实施。

目 录

序 言	I
序 言	IV
序 言	V
调查项目基本情况	VI
第一部分 中方报告	
第一章 中国西部开发中的金融法律制度综述	1
一、现行中国西部大开发政策综述	3
二、西部大开发战略实施效果评价	13
三、未来西部大开发政策完善的方向	17
第二章 中国西部地区国有企业融资情况研究	29
一、中国国有企业融资现状和未来需求的基本特点	29
二、中国国有企业融资中存在的主要问题	40
三、完善中国国有企业融资体系的政策建议	47
第三章 中国西部地区产业基础设施建设情况调查报告	55
一、西部地区经济发展与产业基础设施建设基本状况	55