

教育部人文社会科学重点研究基地
中国财政金融政策研究中心系列研究报告

开发性金融 经典案例

*Development Finance in China:
Case Studies*

国家开发银行·中国人民大学

联合课题组 著

开发性金融经典案例

Development Finance in China: Case Studies

“在新兴国家，期限较长的大规模基础设施投资或‘未成熟领域’的项目需要广泛的经济实体参与。……因为绝大部分基础设施项目的不可分性和不连续性特征，某些协调机构的‘超边际’投融资能够克服这一资金的外部性，而小规模边际投资是不够的。”

“在孵化新项目中，国家开发银行扮演了大型投资银行的传统角色，它区别于资本主义国家的短期融资的商业银行。”

——美国斯坦福大学罗纳德·麦金农教授

“在‘摸着石头过河’的过程中，建设符合中国独特国情和价值观的有中国特色的市场经济，要求构建一个新的经济和金融学模型。”

——诺贝尔经济学奖得主、世界银行原副行长

约瑟夫·斯蒂格利茨教授

“目前中国有过度的资本存量，生产活动增长迅速；从长期来看，投资决策方面的效率是中国亟须解决的问题。为了解决这个问题，应该进一步改革其金融体系和金融结构。”

——诺贝尔经济学奖得主、美国哥伦比亚大学

埃德蒙德·菲尔普斯教授

更多有关财政、金融方面的图书信息，请点击：

www.crup.com.cn/财金部 或 <http://finance.crup.cn>

ISBN 978-7-300-08109-0



9 787300 081090 >

教育部人文社会科学重点研究基地
中国财政金融政策研究中心系列研究报告

开发性金融 经典案例

*Development Finance in China:
Case Studies*

国家开发银行·中国人民大学

联合课题组 著

图书在版编目 (CIP) 数据

开发性金融典型案例/国家开发银行, 中国人民大学联合课题组著.

北京: 中国人民大学出版社, 2007

教育部人文社会科学重点研究基地

中国财政金融政策研究中心系列研究报告

ISBN 978-7-300-08109-0

I. 开…

II. ①国… ②中…

III. 金融-案例-研究报告-中国

IV. F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 067426 号

教育部人文社会科学重点研究基地

中国财政金融政策研究中心系列研究报告

开发性金融典型案例

国家开发银行·中国人民大学联合课题组 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市易丰印刷有限责任公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2007 年 6 月第 1 版

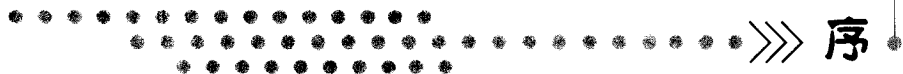
印 张 33.25 插页 1

印 次 2007 年 6 月第 1 次印刷

字 数 525 000

定 价 110.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



目前，我国经济社会发展对金融的巨大需求与金融市场发展落后之间的矛盾比较突出，这也是我国金融发展与经济社会发展之间的基本矛盾。这就要求我们建设一个健康高效的市场和融资体系，来支持经济社会发展。如何走出这条路子？

中国是发展中经济、发展中体制、发展中市场、发展中金融，科学发展是我们的根本要务，这是中国的基本国情。这就决定了我们不能完全照搬西方市场体系自发演进的路径和方式，只有将西方发达国家的金融理念与中国国情相结合，才能走出一条金融做强做大的路子，从而支持我国经济社会的可持续发展。在中国特色社会主义市场经济建设进程中，要建设强健的金融体系，离不开我国社会化、组织化程度高的优势，更不能放空政治、经济、社会和文化建设形成的高能量，这正是社会主义制度优越性所在。

近十年来，我们沿着这样一种思路，通过广泛开展思想建设、组织建设和制度建设，把政府、社会、金融、企业等各方的力量结合起来，着力市场建设、信用建设、制度规则建设，弥补市场空白、缺损和落后，做强平台企业，培育市场主体，以市场化方法实现国家发展战略和目标，促进形成金融服务社会发展、社会帮助金融防范风险的良性局面，创造了良好的市场业绩。

在长期、丰富的实践中，我们探索总结出开发性金融原理，并将这一方法论自觉运用到开发银行的具体实践中去。这本《开发性金融经典案例》就是国家开发银行的广大员工根据各地实际，运用开发性金融原理支持地方经济社会发展的缩影。

云南和新疆案例诠释了省级信用平台和边疆开发建设的实质；天津基础设施案例讲述开发银行如何运用大数法则，开拓出城市改造与建设的新路子；苏州工业园区案例则是在亚洲金融危机后园区建设的重要时刻，开发银行介入其基础设施建设，打造了大型园区建设的“苏州模式”；重庆“渝富模式”是开发性金融与地方政府合作，成功化解商业银行不良资产、进行国有企业改造的典型案例；同时，开发银行积极配合国家“走出去”战略，对以“华为”为代表的民族企业开拓国际市场给予大力支持，“深圳案例”讲的就是开发银行如何支持中国企业开拓海外市场；辽宁棚户区改造是长期困扰辽宁省的难点问题，关系到数百万棚户区居民的切身利益，在开发银行提供60亿元长期贷款后，这项工程终于破土动工；成都“社区金融”模式是在城市转型背景下，为城市社区居民、弱势群体、微小企业寻求生存与发展的金融化解决之道的实践；在商业银行退出一些地区助学贷款项目的形势下，开发银行的“河南模式”建立了解决贫困学生上学难问题的良好机制。

通过这些案例我们可以看到，无论在基础设施建设领域，还是紧密关涉民生的项目，开发银行通过与各级政府的通力合作，将政府的组织协调优势与开发银行的融资推动市场建设优势相结合，破解了一个个制约当地经济社会发展的“瓶颈”难题，把市场的空白变成商业可持续的业务领域。我们也可以看到，无论是边远少数民族欠发达的新疆，还是作为我国金融中心的上海，开发性金融原理都发挥了积极作用，具有普适价值。

我很高兴在开发银行作为政策性银行改革的排头兵，全面推行商业化运作的时候，这本案例集能够付梓，留下开发银行这些年实践探索与思考总结的印迹，也将对开发银行继续用市场化的方法服务国家发展战略和目标产生激励作用。

非常感谢中国人民大学的领导和专家学者，你们的辛勤努力丰富了这些案例的理论价值，给了我们更多、更深的启示，这对开发银行的改革与发展有着积极深远的影响。衷心希望这本书能带给金融、企业、政府以及社会有关人员和方面一些帮助，也真诚地期望能为广大青年学子带来启迪。

国家开发银行行长

陈元

2007年4月

前言

中国在向市场经济转轨的过程中，一直面临着各种软硬环境的制约：如信用体系不健全，城市基础设施建设落后，国有企业改制及一批职工下岗，中小企业发展的资金瓶颈，等等。这些问题不解决就会极大地限制市场经济制度的培育和经济的发展。改革开放以来，随着国际化交流的增多，西方金融学理论我们已不再陌生了。但是，转型期的中国政治、经济、文化、社会形态等特征，决定了我们不能完全照搬西方金融理论来指导中国的改革实践。显然，只有通过立足本国国情的探索才能找到适合中国自己的道路，才能形成中国自己的金融学理论。近年来，国家开发银行在陈元行长提出的“开发性金融”理论指导下，大胆创新，用成功的实践给了人们最好的答案。对重新思考转型期金融的功能与定位，政府职能与市场的关系，金融创新与经济发展等重大理论问题无疑具有启示性的意义。

2004年8月，由国家开发银行和中国人民大学组成的“中国开发性金融理论体系研究”课题组正式成立。一期合作成果《开发性金融论纲》已经出版。在此理论基础上，课题组进一步总结了开发银行在多个领域进行金融创新和市场建设的案例，作为二期的合作成果——《开发性金融经典案例》（简称“经典案例”），向人们讲述了国家开发银行实践开发性金融的生动故事。

“经典案例”编写课题组经过认真反复讨论，从众多的案例中选择了12个经典案例，它们是国家开发银行在关系市场经济体制建设各重要领域创新性探索的缩影。

在案例编写过程中，课题组成员认真编写了调研提纲和问卷，并深入国

家开发银行总行和分行、政府部门及客户开展现场调研，进行积极的讨论，以多种方式与开发性金融的参与者进行交流，获取了大量的第一手资料，为案例的写作打下了扎实的基础。

在经过了半年多的调研、讨论、交流和五次修改之后，《开发性金融经典案例》终于问世。它由 12 个案例组成：云南“省级信用平台”案例，新疆“边疆开发”案例，天津“基础设施”案例，苏州“工业园区”案例，重庆“渝富模式”案例，上海“世博会”案例，深圳“走出去”案例，辽宁“棚户区改造”案例，成都“社区金融”案例，浙江“中小企业融资平台”案例，中国“微贷款”案例和河南“助学贷款”案例。

本书是对国家开发银行过去几年开发性金融实践的总结，也从一个侧面展示了中国进行市场经济转轨的历程，希望在中国大学的课堂上以生动的事实让年轻一代了解、感受、领悟中国所进行的这场前所未有的伟大变革。随着中国市场经济改革进程的不断推进，实践的创新活动也会越来越活跃，需要理论工作者与实践工作者结合起来，继续进行总结和提升，因此，本书的内容也将得到不断丰富。

“中国开发性金融理论体系研究”课题指导委员会主任为陈元（国家开发银行党委书记、行长）、纪宝成（中国人民大学校长）、黄达（中国金融学会名誉会长），副主任为刘克崮（国家开发银行副行长）、冯惠玲（中国人民大学副校长）。

“经典案例”编写课题组组长为刘大为（国家开发银行总会计师）、陈雨露（中国人民大学副校长兼财政金融学院院长），副组长为庄毓敏（中国人民大学财政金融学院货币金融系主任）、吴志峰（国家开发银行政策研究室），成员包括中国人民大学财政金融学院张杰教授、瞿强教授、庞红副教授、尹继红副教授、王芳副教授、董仲彬（国家开发银行政策研究室）、于泓达（中国人民大学财政金融学院）等。

“经典案例”编写分工如下：案例一、案例七、案例十：魏泉，赵晗月；案例二、案例五：杨明，陈琦；案例三：刘大为，周苗；案例八：刘大为，阎柏楠；案例四、案例六、案例九：刘华欣，曾惠；案例十一、案例十二：吴志峰。全书由庄毓敏教授和吴志峰博士负责统稿和定稿。

“经典案例”的写作得到了国家开发银行总行及相关分行的大力协助和

支持，他们派出专人负责安排案例的调研、资料收集、保管、协调等工作，并对案例初稿提出了许多具有真知灼见的修改意见，不但使案例写作得以顺利进行，而且也提升了书稿的质量。相关的各级政府部门和企业单位也给予了积极配合，在此一并表示衷心的感谢。

限于时间和精力，以及经验的不足，本书难免有不当和错误之处，恳请读者批评指正。

国家开发银行 “中国开发性金融理论体系” 研究课题组
中国人民大学

2007 年 5 月 22 日

- 案例一：彩云之南，平台建设促发展 / 1
——云南“省级信用平台”案例
- 案例二：开发性金融，撑起新疆一片天 / 41
——新疆“边疆开发”案例
- 案例三：组合创新，探求基础设施融资建设新模式 / 75
——天津“基础设施”案例
- 案例四：园区建设，开发性金融一柱擎天 / 125
——苏州“工业园区”案例
- 案例五：倾力打造重庆的“淡马锡” / 167
——重庆“渝富模式”案例
- 案例六：规划先行，金融助力“世博会” / 211
——上海“世博会”案例
- 案例七：企业“走出去”，金融要先行 / 255
——深圳“走出去”案例
- 案例八：破解民生民心工程的世纪难题 / 299
——辽宁“棚户区改造”案例
- 案例九：发展社区金融，促进社会和谐 / 353
——成都“社区金融”案例

案例十：为中小企业插上腾飞的翅膀 / 385

——浙江“中小企业融资平台”案例

案例十一：开拓商业可持续的“微贷款”之路 / 425

——中国“微贷款”案例

案例十二：助学贷款，制度设计是关键 / 475

——河南“助学贷款”案例

案例一 >>>

彩云之南， 平台建设促发展

云南“省级信用平台”案例



开发性金融经典案例

云南 “省级信用平台”

案例



云南“省级信用平台”案例

1999年春，“西部大开发”战略的兴起，吹响了西部地区跨越式发展的号角。云南这片古老的红土地也很快显现出发展的蓬勃生机和高涨热情。然而，作为一个地处西部、交通不便、经济欠发达的省份，云南省虽然拥有着资源优势 and 巨大的开发潜力，却面临着信用环境缺失，融资能力不足的困难局面。作为政府的开发性金融机构，国家开发银行（以下简称国开行）义不容辞地成为开发边疆的主导性力量，他们创造性地将世界银行的模式复制到中国，在云南率先开创了一条通过组织增信，搭建云南省级信用平台的道路，把开发性金融的融资优势与地方政府信用、政府组织协调优势结合起来，在政府调控范围内构造起政府、企业、市场机制相结合的信用主体和融资平台。



昆明街景

国开行云南分行，这个肩负国家西部大开发战略使命，扎根红土高原，迅速发展起来的年轻金融机构，对云南经济增长给予了大力支持，在关系云南经济发展的基础设施、基础产业和支柱产业重大项目及配套工程建设中，发挥了长期融资领域的主导作用，使云南省办成了一批多年想办却没有能力办的实事，使西部大开发的宏伟蓝图最终能够落实到现实中来。在电力方面，国开行的贷款支持了“西电东送”重点工程中的澜沧江小湾水电站等国家重点电源项目和“云电送粤”等电网项目，使得云南省的资源优势能够转化为经济优势，不再由于资金的约束而面临着捧

着金饭碗讨饭吃的尴尬困境。在交通方面，国开行支持了南昆等 4 条铁路的建设和改造，玉元等 13 条高等级公路以及昆明巫家坝 3 座机场的建设。这一系列交通基础设施的建设，大大改善了云南地处边疆交通不便的劣势，加强了省内以及省外之间的沟通，消除了制约经济发展的最重要的瓶颈之一。

正如陈元行长 2004 年 3 月 5 日的讲话中所指出的：“开行与云南的开发性金融合作非常成功，极具开创性，这在开行业务发展史上将会得到最高评价。因为这项工作对开发性金融基本原理的实现程度最高，所达到的等级也最高；它真正将政府的组织协调优势与开行的融资优势相结合，并使之转变为信用优势，最终体现了市场配置资源的基础作用和基本原理。”

云南省领导也对开行与云南省政府合作建设的信用平台给予了很高评价：“云南省基础设施建设相对滞后，开行的资金支持和制度建设对于云南城镇化建设，基础设施发展的帮助作用在地方上体现得很明确，它使得云南省地方经济发展加快了 10 到 15 年。这个目标的实现是由开行的资金投入带来的。”



合作背景

1. 云南省情

云南省经济的区位与资源优势非常明显：地处大西南，面向东南亚，是我国中、西部地区的结合部，连接着中、西部经济带，是西南地区最便捷的出海通道。云南地处沿边、沿江，区位优势明显。西南出海大通道的建设，以及南（宁）贵（阳）昆（明）行政区域经济带的建设，将给云南带来更为广阔的发展空间。在自然资源条件上，云南拥有丰富的矿产、水电、林业和动植物资源和独具特色且闻名于世的自然和人文景观。

然而，云南省经济也有着先天不足的缺陷。首先，云南省经济基础相对薄弱，是典型的投资拉动型经济，GDP 的增长完全依靠投资拉动，经济的快速增长和发展主要是依靠大量的投资，消耗大量的矿产资源和土地实现

的。这种经济增长模式的最终结果是土地、矿产资源的急剧减少以及环境状况的恶化。另外，云南省经济还具有一个特有的弊端，就是财政严重依赖两烟工业。在云南经济中，卷烟和烤烟这两烟工业所占比重超过50%，正如人们所说的：在云南，“两烟出问题，财政就出问题。”与此相比，非烟工业发展缓慢，除十几个矿业、钢铁、有色、冶金行业的企业集团外，云南的轻工业比重很小，竞争力不强，属于资源型经济。这样单一的经济发展模式决定了云南省经济发展严重依赖外来资金投入。

“西部大开发”为云南省发展带来了前所未有的契机和活力。云南省政府立足本省现状，积极探索适合自身的发展道路，希望能够紧紧抓住这次重大的历史机遇，乘势而上，稳扎稳打，充分发挥自身特色和比较优势，以最大的热情积极投入西部大开发，力求全省有一个大的发展和变化。他们决心坚持可持续发展、科教兴滇、城市化和走出去的开放战略，在新的起点、新的高度，用新的思想、新的观念，按现代化标准来实现云南的经济腾飞。

2. 资金来源

然而，作为一个经济欠发达省份，“钱从哪里来”就成为云南经济发展面临的一个最现实的问题。“西部大开发，最重要也是最现实的莫过于政策和资金。”经济专家如是说。

钱从哪里来？信贷投入是一条路，却困难重重。当地信用意识薄弱、信用环境严重缺失，造成云南省经济缺乏金融强有力支持。资金需求者“贷款难”的呼声和银行“难贷款”的难题始终没有停止。企业为什么“贷款难”，银行又为什么“难贷款”，虽然原因众多，但归根到底是缺乏良好的金融生态环境。而担保贷款，其实质是企业以提高自己信用水平的方式来获得资金。由于基础设施领域的信用环境还很薄弱，存在大量的制度缺损、市场缺陷，城市基础设施领域受计划经济条件下预算式建设的影响，风险信用意识淡薄，法人治理结构欠缺，投资主体责任不够明确，信息披露制度和监控体系缺损普遍存在，会计信用法律绩效评价等市场基础设施还很薄弱，这在很大程度上影响着资金配置和使用效率的提高，制约着城市基础设施领域的资金良性循环，没有企业愿意提供担保为城市建设筹措大量的资金。从债

券市场来看，我国债券市场结构严重失衡，对发行主体的过多限制，使企业债发行严重不足，流动性难以实现，几乎没有形成市场。除了一些省级重点企业集团外，众多中小企业缺乏做基础设施的平台，难以为基础设施建设项目融资。

钱从哪里来？财政投入是另一条路。但由于云南省经济基础薄弱，财政规模较小，投入基础设施建设的资金就更加有限，当时国债开始退出一般的基础建设，财政资金转向一般公共事业，省财政收入对基本建设投入缩减。而很多公益性、半公益性的基础设施项目则必须由政府完成，如交通、能源等基础设施的建设，靠财政投入能力非常有限，除了电力行业可以在市场上通过信贷取得融资外，公路、机场等其他基础设施方面缺乏有效投入。

政府发展经济的强烈愿望与融资渠道严重不足这一对矛盾，成为制约云南省经济发展的瓶颈。正如国开行云南分行的领导所说：表面看来，云南省这样的后发达地区面临的问题主要是发展与资金不足的矛盾，实际上深层次的问题是市场发育程度低，信用缺损，融资体制落后，金融生态环境差。这是发展中国家、发展中地区普遍存在的问题。解决这些问题如果完全依靠市场自由演进，那么在当今经济一体化的进程中后发展地区必将始终处于劣势。因此，在发展初期必须依靠政府的强力推动，充分发挥政府的组织优势、行政优势，主动、有意识地进行体制建设，缩短市场的发育过程。

3. 酝酿合作

1999年底，随着“西部大开发”战略的兴起，国开行云南分行应运而生。从成立的第一天起，国开行云南分行就将自身的发展和西部大开发、云南省经济的发展紧密联系在一起。他们把解决云南省发展资金困难作为重要课题，率先从基础设施、基础产业、支柱产业领域入手。

2003年，国开行提出了与政府共建开发性金融合作机制，把开发性金融的融资优势与地方政府信用、政府组织协调优势相结合，在政府调控范围内构造政府、企业、市场机制相结合的信用主体和融资平台。将银行融资优势和政府组织协调优势结合起来，着重进行治理结构建设、法人建设、现金流建设、信用建设，积极培育市场、建设信用和制度，搭建信用和融资平台，