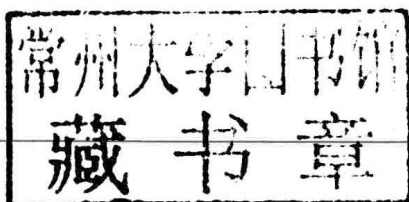




规划先行在金融机构的应用

牛淑珍 齐安甜 黄 兴◎著

 复旦大学出版社



规划先行在金融机构的应用

牛淑珍 齐安甜 黄 兴◎著

● 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

规划先行在金融机构的应用/牛淑珍,齐安甜,黄兴著. —上海: 复旦大学出版社, 2018. 3
ISBN 978-7-309-13450-6

I. 规… II. ①牛…②齐…③黄… III. 金融-规划-研究-中国 IV. F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 325791 号

规划先行在金融机构的应用

牛淑珍 齐安甜 黄兴 著

责任编辑/徐惠平 姜作达

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845

江苏凤凰数码印务有限公司

开本 890 × 1240 1/16 印张 10.25 字数 216 千

2018 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-13450-6/F · 2435

定价: 26.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

前 言

一个国家经济社会的长远发展需要有科学的发展规划,特别是落后国家要加快发展,就要不断进行国内外发展比较,找出别人的强项和自己的差距,通过规划和具体计划的实施实现赶超和跨越发展。落后国家除了物质生产落后、社会组织化和市场发展程度相对落后以外,还有一个重要的落后就是规划落后。很大程度上很多领域是规划空白、规划薄弱,造成了落后国家经济社会发展很大的盲目性,发展不科学、发展盲目多变。所以要科学发展、要实现赶超、实现跨越式发展就必须有规划。落后国家将来能够实现赶超发展,是因为有后发优势,发挥这一优势也要靠规划,使主观认识的先进性变成客观的经济社会优势。

未来相当长的一段时期内,中国的城镇化建设仍将为中国乃至全球经济发展提供强大动力。中国市场经济体制还不完善,存在大量市场空白、制度缺损和信用缺失。要解决这些问题,不能仅靠市场自发演进,而要主动建设市场,用较短的时间建设完成发达国家经历几十年甚至上百年才能形成的理念和制度。这需要从国情出发,从经济社会发展的长期、稳定的融资需求出发,以缓解经济社会发展的瓶颈制约为突破口,探索建立符合国情特点的开发性金融原理和方法,不断完善深化规划机制。

开发性金融从中国经济社会发展阶段要求出发,把中国国情特征与国际先进金融原理相结合,把政府的组织协调优势与金融的融资优势相结合,把服务国家发展目标与市场化运作相结合,探索形成了以开发性金融规划先行发展战略为核心竞争力的实践方法。“不谋万世者不足以谋一时,不谋全局者不足以谋一域。”开发性金融坚持规划先行,站在全局发展的高度,立足战略性、全局性、前瞻性和主动性,从政府规划编制的高端入手,考量市场、制度建设因素,整合资源、配置资金,进而促进经济社会科学可持续发展。

国家开发银行作为国内唯一的政府的开发性金融机构,资产总额不断扩大,盈利能力不断提升,资产质量不断优化,相继支持了三峡工程、南水北调、西气东输、国家石油储备、京九铁路、北京奥运场馆、上海世博会等一大批国家重大项目建设,积极投身新农村建设,中小企业、低收入家庭住房、助学贷款、医疗等与民生息息相关的基层金融瓶颈领域,重点推动了以中石油、中石化、华为、中兴等为代表的中国特色企业“走出去”,拓展海外市场。这些成功实践无不得益于开发性金融引领下的科学规划、统筹兼顾和融资支持,也进一步证明了开发性金融在中国继续推进城镇化进程中是不可或缺的金融形态,而开发性金融规划先行发展战略作为重要实践的方法,也将继续在开发性金融服务国家发展战略过程中发挥积极的全局性作用。

为此,如何总结和深化开发性金融规划先行理论方法,进一步做好系统性融资规划以更好地支持我国经济社会发展,是我们急需研究的重大课题。基于此,我们编写了这部《规划先行在金融机构的应用》,本书将从理论和实践两个方面对开发性金融规划先行理念、方法进行系统性解读,并进一步运用到我国经济发展的实践,助力实现中国梦。

本书共分为八章。第一至三章侧重理论部分,主要是导论、规划基本概念体系以及规划理论基础;第四章重点回顾与总结国家开发银行发展历程以及开发性金融的原理、运用及成效;第五至七章从开发性金融规划先行战略的提出与发展、科学发展规划体系基本内容、规划先行战略的组织运行等方面全面阐述开发性金融规划先行的总体构架;第八章侧重实践部分,具体以科学发展规划体系中的住房规划为案例,通过理论与实践的结合,将开发性金融规划先行战略的内涵、理念进一步深化。

开发性金融规划先行涉及的内容比较广泛,是经济理论的一个崭新的研究课题,既需要理论上的研究完善,也需要实践操作层面的深入探讨,将科学发展规划的理论与实践结合进行系统研究无疑具有重要的理论价值和现实意义。中国的城市化、工业化、市场化、全球化是几代人的事业,更突显规划先行、逐步推动的极端重要性,这是历史、将来与现实的结合点。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
第二节 选题意义	6
第三节 研究框架	9
第二章 规划概论	12
第一节 规划的基本内涵	12
一、规划的含义	12
二、规划与相关词汇的辨析	14
三、规划的特点、性质及作用	17
第二节 规划体系	21
一、我国规划体系的要求	21
二、我国规划体系的特征	22
三、我国规划体系的分类	22
四、总体规划、专项规划和区域规划	23
五、区域规划、产业规划和城市规划	24
第三节 规划体制与机制	28
一、规划体制是市场经济建设的重要环节	28
二、主要国家规划体制的特点	30

三、对我国规划体制改革的建议	35
第三章 规划理论基础	39
第一节 区域空间结构理论	39
一、增长极理论	40
二、核心—边缘理论	48
三、点—轴渐进扩散理论	52
四、圈层结构理论	62
五、区域创新系统理论	70
第二节 区域发展的社会经济理论	76
一、系统论	76
二、新制度经济学	79
三、二元结构理论	85
第三节 主体功能区及空间规划理论	90
一、主体功能区理论基础：科学发展观	90
二、主体功能区规划理论	94
三、空间治理理念	98
第四章 开发性金融发展模式与运作原理	102
第一节 国家开发银行发展历程	103
一、建设有中国特色的政策性银行(1994—1997 年末)	103
二、努力建设符合国际标准的现代化政策性金融 机构(1998—2002 年末).....	104
三、建设国际一流的开发性金融机构(2003— 2007 年末)	107
四、商业银行框架下的开发性金融机构(2008 年	

至今)	110
第二节 开发性金融的国际比较	113
一、国际开发性金融机构简介	113
二、国家开发银行与世界主要开发性金融机构的 国际比较	114
三、近年世界银行运作机制及影响力变化与国 开行的对比分析	120
第三节 开发性金融运作原理	128
一、开发性金融的内涵	129
二、开发性金融的发展基础——两个重要判断	131
三、开发性金融已发展成一种独特的金融形态	132
四、开发性金融已经形成一套比较完整的理论基础	135
五、开发性金融拓展了现代经济金融的基本理论	139
第四节 开发性金融作用与成效	140
一、开发性金融帮助突破经济发展瓶颈	141
二、开发性金融努力助推民生社会建设	143
三、开发性金融积极服务国家对外开放战略	144
四、有效弥补市场失灵	147
第五节 开发性金融总结及展望	150
 第五章 开发性金融规划先行战略的形成	153
第一节 开发性金融规划先行战略的内涵	153
一、规划先行定义	153
二、科学发展规划与国家规划的关系	154
第二节 开发性金融规划先行战略的提出	156

一、规划先行战略提出的理论背景	156
二、规划先行战略提出的实践背景	159
第三节 开发性金融规划先行战略快速发展	162
一、以规划为基础,通过大额、中长期融资模式加大 对城镇化建设的支持	162
二、以“十一五”规划为契机,进一步扩大规划影响力	163
第四节 科学发展规划体系的建立	165
一、基本框架体系的初步形成	165
二、推动融资规划,科学发展规划体系进一步丰富 完善	165
三、以规划引导商业化转型,规划先行成为全行纲领	166
第五节 规划先行引领全行业务发展	167
一、建立规划组织实施体系	168
二、规划引领和拉动业务发展	169
第六节 开发性金融规划先行的特征	170
一、规划先行的科学性	170
二、规划先行的全局性	171
三、规划先行的战略性	172
四、规划先行的人本性	173
五、规划先行的市场性	174
六、规划先行的国际性	175
第七节 开发性金融规划先行的战略意义	176
一、开发性金融规划先行战略的必要性	176
二、开发性金融规划先行战略的现实意义	178
第八节 规划先行与开发性金融的内在逻辑关系	182

第六章 开发性金融规划先行战略的基本内容	191
第一节 开发性金融科学发展规划体系	192
第二节 区域规划	193
一、开发性金融区域规划的主要内容	194
二、开发性金融区域规划的指导思想和主要任务	194
三、开发性金融区域规划的关键点	196
四、开放性金融区域规划的特点	197
第三节 产业规划	200
一、开发性金融产业规划的内涵	200
二、产业规划的作用	201
三、产业规划的基本原则	202
四、开发性金融产业规划的主要内容	204
五、开发性金融产业规划的重点	206
第四节 社会规划	208
一、社会规划的内涵	208
二、社会规划的起源与发展	211
三、开发性金融社会规划的重要作用	213
四、开发性金融社会规划的核心目标	216
五、开发性金融社会规划的主要内容	217
第五节 市场规划	220
一、市场规划的内涵	220
二、市场规划的特点	223
三、市场规划的战略作用	224
四、市场规划的主要内容	227
第六节 国际规划	235
一、国际规划的内涵	235

二、开发性金融国际规划提出的背景	236
三、开发性金融国际规划的战略意义	238
四、开发性金融国际规划的类型	239
五、开发性金融国际规划的战略思路	242
第七章 开发性金融规划先行战略的组织运行	244
第一节 运行机制	244
第二节 运行框架	247
第三节 规划先行工作流程	248
一、科学发展规划编制工作流程	248
二、规划先行组织工作流程	250
三、对外发布规划成果	251
四、与开行业务发展规划和业务政策衔接	252
第四节 规划成果量化评价	253
一、规划成果转化的量化评价体系	253
二、规划成果转化的量化评价	254
第五节 规划编制	257
一、规划先行指导思想及工作目标	257
二、规划编制总体原则	257
三、规划编制工作方法步骤	258
四、规划先行的技术要求	261
第八章 开发性金融规划先行战略案例	266
第一节 开发性金融住房规划概述	267
一、住房规划的定义	267
二、住房规划提出的背景	267
三、开发性金融住房规划的主要内容	268

第二节 开发性金融住房规划的组织实施	269
一、基本情况	269
二、开发性金融住房规划的规划流程	272
三、开发性金融住房规划的实施手段	273
第三节 DL市棚户区改造系统性融资规划	274
一、背景介绍	275
二、棚户区改造现状及目标	277
三、棚户区改造资金供求分析	282
四、棚户区改造实施路径设计	288
五、系统性融资方案	292
六、DL棚户区改造建设的投融资措施建议	297
七、开行支持棚户区改造措施建议	301

后记	305
一、建立政府规划体系与开发性金融的联动协调 机制	306
二、明确开发性金融对政府发展规划的实施保障 职能	306
三、发挥开发性金融对商业性金融的规划引领作用	307

参考文献	308
------------	-----

第一章 导 论

第一节 研究背景

金融是经济的核心,我国金融体系以银行为主导,银行业的改革和发展在我国金融体系乃至整个经济体系的改革进程中都占据着重要的地位,中国改革开放的历程就是银行业不断发展的历程。以国家开发银行为代表的开发性金融机构的改革历程,其实是我国金融机构在社会主义市场经济大环境下不断改革、不断完善的一个缩影,更是中国国情下开发银行借鉴国际先进金融理念,展开的具有战略性、挑战性的中长期改革探索。经过十年的总结发展,国家开发银行已经成为促进中国经济社会发展的重要金融力量,对促进中国投融资体制改革发挥了积极独特的作用。

国家开发银行(后文也称“开行”或“国开行”)成立于1994年3月,是全国三家政策性银行之一,直属国务院领导。政策性银行的成立是为适应当时国民经济发展的内在需要,是政策性金融不断探索和发展的结果。根据国务院成立政策性银行时下发的《国家开发银行章程》,国家开发银行职能定位主要是:按照国家的法律、法规和方针、政策,筹集和引导社会资金支持国家基础设施、基

础产业和支柱产业中大中型基本建设和技术改革等政策性项目及其配套工程的建设,从资金来源上对固定资产投资总量进行控制和调节,优化投资结构,提高投资效益,促进国民经济持续、快速、健康地发展。二十多年来,国家开发银行认真贯彻国家宏观经济政策,发挥宏观调控职能,支持经济发展和经济结构战略性调整,在关系国家经济发展命脉的基础设施、基础产业和支柱产业重大项目及配套工程建设中,发挥长期融资领域主力银行作用。其发展过程经历了以下三个阶段。

1. 完全政策性银行阶段

自国家开发银行成立至1998年,国家开发银行的主要资金来源于财政融资,信贷投资方向主要是国家指定的行业单位,主要任务是根据国民经济发展的战略目标和战略规划,以国家信用为基础,利用各种现代金融工具,筹集和引导境内外资金,为国家的基础设施、基础产业、支柱产业和高科技产业的重点项目提供金融服务和金融支持,促进国民经济持续快速的发展。在这一阶段,国家开发银行所经营的业务全都是政策性业务,并且在实践过程中暴露了许多严重的问题:一是这时的国家开发银行不是真正意义上的银行,只是政府的转贷机构(即第二财政);二是容易产生不良贷款,道德风险严重。因为财政提供担保,并承担最终损失,许多国有企业认为这是国家拨付的资金而不是贷款。

2. 开发性金融阶段

1998—2006年,国家开发银行进行了信贷政策和融资渠道的改革。主要体现在:国家开发银行对国家所推荐的贷款业务,必须进行评审,挡住“奉命贷款、人情贷款”,开发优质客户和优质项目,控制信贷资产增量风险;将财政融资变为信贷融资和证券融资,全面引进国际先进银行的技术、方法和管理理念,强化内部管

理,建立并实现了新型的完全市场化的筹资机制。通过市场化发债,提高了负债管理能力,掌握了负债主动性,为资产负债期限结构匹配作出了积极贡献,用较低的成本筹集长期稳定的资金。在这一阶段,国家开发银行基本告别了政策性银行所谓的亏损、补贴的误区,使之真正回归到不以盈利为目的但以国家战略为目标,不唯商业化是瞻但又遵循市场规律的“政策性”银行本位,继而发展到开发性金融层次。

3. 商业化阶段

随着我国市场经济制度的不断完善和国家开发银行市场业绩的不断提高,2007年年初,国务院明确提出政策银行转型商业化,并将国家开发银行作为政策性银行改革的先行者。政策性银行的商业化转型既是我国经济对外开放的需要也是我国提高金融资源配置效率的需要。2006年12月11日,中国加入WTO的五年保护期正式结束。为兑现我国入世之初对金融、汽车、农业、电信等诸多行业都将降低保护壁垒乃至完全放开市场的承诺,政府首先要对政策性业务进行改革,以避免外资银行受到不公平待遇。其次,随着中国市场经济体制的不断完善,市场化程度的不断提高,政策性金融业务的不断萎缩,大量政策性金融机构的持续存在将降低我国金融资源的配置效率。再次,2004年以来,国家开发银行不断扩大业务范围,增设分支机构,财务业绩不断提高,基本具备了商业化运作的条件。2008年3月,国务院批准国家开发银行改革实施总体方案,方案明确国家开发银行将按照《公司法》和《商业银行法》的要求,建立健全公司治理结构,改制为一家以市场为导向的股份制商业银行,主要通过发债筹集资金,开展中长期信贷与投资等金融业务,为国民经济中长期重大发展战略服务。条件成熟时,可择机上市,标志着国家开发银行商业化转型正式启动。

2008年12月11日批准整体改制为国家开发银行股份有限公司。公司注册资本为人民币3 000亿元。2008年12月16日国家开发银行股份有限公司挂牌成立。

从一家完全政策性银行发展到国际一流业绩的开发性金融机构,国家开发银行成立20年来,把中国国情与国际先进金融原理相结合,把政府组织优势与国家开发银行中长期融资优势相结合,把服务国家战略与市场化商业化运作相结合,以融资推进市场建设、规划先行,阶段性地探索出了一条适合中国国情的政策性银行发展道路。在这一过程中,规划先行发挥了重要的作用。

开发性金融进入的领域都是开发性商业金融的业务领域,一般是被政府指令开发的市场化程度较低的领域,这些领域具有投资期限长、风险高、收益高的特点。与传统性金融市场不同,开发性金融是在制度不完善的地方完善制度,在没有市场的地方建设市场,以引导其他商业银行金融,所有开发性金融的项目都是国家开发银行通过“规划先行”内部生成的,而其他商业银行的市场是本来就存在的,只是需要不断地去挖掘,是外部生成的市场。国家开发银行长期从事开发性金融业务形成了自己独特的一套“规划先行”理论。

规划先行是指国家开发银行把市场建设、风险防范的机制从单个项目向上游延伸、向规划延伸,变过去完善单个项目的贷款条件,为现在成系统、成地区、成产业、成社会地构造出符合贷款条款的各种项目的过程。自1998年尤其是2003年以来,国家开发银行运用开发性金融方法,通过融资推动和规划先行,进行市场建设、制度建设和信用建设,在解决各地政府难点和热点问题上发挥了积极作用。2003年国家开发银行提出科学发展观规划先行,2006年又以“十一五”开局为契机,提出了与时俱进做好科学发展观。