

西部大开发中的 金融支持

甘时勤 著

四川出版集团
四川人民出版社

西部大开发中的 金融支持

● 甘时勤 著

四川出版集团
四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发中的金融支持 / 甘时勤著. —成都: 四川人民出版社, 2005. 5

ISBN 7-220-06896-4

I. 西... II. 甘... III. 西部大开发(中国)—金融政策—研究 IV. F832.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 036029 号

XIBU DAKAIFA ZHONGDE JINRONG ZHICHI

西部大开发中的金融支持

甘时勤 著

责任编辑

陈小梅

封面设计

解建华

技术设计

戴雨虹

责任校对

叶 勇

责任印制

李 进 丁 青

出版发行

四川出版集团 (成都盐道街 3 号)
四川人民出版社

网 址

<http://www.booksss.com.cn>
<http://www.scrmcbs.com>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

防盗版举报电话

(028) 86679239

印 刷

四川五洲彩印有限责任公司

开 本

880mm×1230mm 1/32

印 张

9

字 数

230 千

版 次

2005 年 5 月第 1 版

印 次

2005 年 5 月第 1 次印刷

书 号

ISBN 7-220-06896-4/F·759

定 价

22.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题, 请与工厂联系调换 电话 (028) 85011398

序 言

西部大开发是党和国家在世纪之交做出的一项重大战略决策。实施西部大开发战略以来，在国家政策的有力支持下，西部地区的基础设施和生态环境建设取得了长足进展，固定资产投资保持高速增长的势头，特色农业、能源建设、旅游、中医药等产业迅速崛起。但是，在全国经济高速增长的宏观背景下，西部与东部之间的差距仍在拉大，工业化、城镇化推进缓慢，工业竞争力不强，“三农”问题突出，西部地区的长远发展缺乏强有力的产业支撑。生态环境虽有局部改善，但是整体恶化的趋势尚未扭转。资金约束仍然是西部大开发面临的“瓶颈”问题。如何筹措开发资金、弥补资金缺口并提高资金的使用效率就成为西部开发得以持续推动的关键所在。

经济发展情况表明，我国各地区金融发展与经济增长是强相关关系。金融发展，有利于稳定快速有质量的经济增长，金融发展差距可以部分地解释经济增长差距。但是，我国金融发展却呈现明显的“高增长、低效率”特征，在整个改革中，金融市场只是被动地适应经济开发融资的需要，未能发挥现代金融在配置资源、风险管理、监督企业、传递信息等方面的多种功能。

目前，在我国执行统一存贷利率的情况下，由于地区投资收

益的差别，经济发达的东部贷款收益率比西部高，客观上导致了西部资金“倒虹吸”到东部，让原本就极其贫血的西部经济雪上加霜。这种严峻的现实要求国家在增大中央财政转移支付的同时，要采取更加有利于支持西部大开发的金融政策，完善金融支持体系，创造良好的金融环境，充分发挥金融筹资融资、调节经济和资源配置功能，以继续推进西部大开发。

该书从落实科学发展观和实施西部大开发战略的角度，阐释了金融与经济发展的关系，探讨了发展对金融的要求和金融支持发展的重要意义。此前，关于西部开发中的金融研究大多立足于金融从“区域金融”出发，无能为力讨论金融与经济发展，金融与西部大开发等问题，难免有一定局限性。该书转换了研究视角，从以经济建设为中心，发展是第一要务出发，研究西部大开发对金融提出了什么要求？如何通过金融支持进一步推进西部大开发？金融在为西部大开发服务中怎样实现自身的改革和发展？这样，就从思维视角和研究方法上拓展了“区域金融”的视野，通过金融与发展相关关系的分析和资金向东部“倒虹吸”式的流动的研究，证明资金要素的自发流动并不能带来区域差距的缩小，反而使贫困地区陷入恶性循环的境地。在此基础上，该书提出应当在统一金融方针下，实施金融差别化政策。建议在推进西部大开发的进程中，采用设立差别利率、放宽设立金融机构的标准、增强信贷力度等特殊金融政策，因地制宜地促进西部地区经济社会发展。

该书指出加强西部大开发金融支持的关键是中央金融政策如何引导、带动和促进西部地区资金融通和聚集。国家政策银行应当进一步加大对西部大开发的贷款支持力度，主要支持西部的产业结构调整、农业开发和生态保护；国家成立西部开发银行，作为西部开发的专业银行，为西部投资者提供低息和无息贷款，由银行承担贷款风险，国家提供利息补贴；世界银行等国际金融机构对西部普及教育、医疗、卫生等社会发展项目软贷款，中央政

府应当放宽提供担保的条件，简化审批手续；资金利税率低、银行贷款差较大的西部地区，可设置有一定浮动贷款差别利率，或者通过财政贴息，支持西部企业的间接融资；积极争取国际多边和双边融资对西部大开发的支持，以此为西部开发提供及时有效的资金支持，促进西部资本自身积累和资金良性循环。

该书认为应适当扩大西部地方政府的自主调控权。建议在中央宏观调控下，可以考虑赋予西部较大的融资权，允许西部区域性商业银行根据央行规定的基准利率浮动幅度范围，自主决定存贷款利率；允许西部发行地方政府债券，并在国家批准的额度内审批企业债券和短期资券；并赋予西部新型投融资方式的决策权，如项目融资、投资基金、融资租赁、BOT、ABS、TOT、境外上市等，使某些经济调控权在一定程度上“区域化”，充分发挥地方政府的积极性和主动性。

该书还提出要深化金融体制创新，实现金融可持续发展。在全球经济一体化的趋势下，国有商业银行经营机制的转换，关键在于银行产权制度的创新。要建立起所有监督和控制经营者的公司治理结构和自主经营、自我约束、自我积累、自我发展的运行机制。核心是实施产权主体多样化，对国有商业银行实行分阶段的股份制改造，优化金融所有制结构。该书有机地融入作者在基层调研、工作的经验，提出农村信用社要进行规范化改组和改制，遵循合作制的基本原则，切实办成由社员入股、社员民主管理、主要为社员服务的合作金融组织。要进一步明确农村信用社的合作性，规范信用社的股权设置，纠正股金存款化的倾向；加强信用社的民主管理，解决“三会”制度流于形式的问题；坚定信用社的服务方向，制止服务城市化的趋向，使农村信用社切实为西部地区“三农”服务。

杜肯堂

2005年4月于四川大学

前 言

一、选题背景

西部大开发是党和国家在世纪之交做出的一项重大战略决策。在新的宏观形势和区域格局下,2004年3月国务院又下发了《关于进一步推进西部大开发的若干意见》,要求进一步提高对西部大开发重大战略意义的认识,认真研究并深刻把握西部大开发工作的规律性,不断改进和加强对西部大开发的领导,充分调动各方面积极性,开创西部大开发的新局面。

实施西部大开发四年多来,国家制定了一系列的政策措施,加大了对西部地区建设资金投入的力度,用于固定资产投资6600多亿元,中央财政对西部地区转移支付4000多亿元。西部地区金融机构各项贷款余额增加9500亿元。在国家政策的有力支持下,西部各个省、自治区、直辖市的基础设施和生态环境建设取得了长足进展,固定资产投资保持高速增长的势头,特色农业、能源建设、旅游、中医药等产业迅速崛起。但是,在全国经济高速增长的宏观背景下,西部与东部之间的差距仍在拉大,工业化、城镇化推进缓慢,工业竞争力不强,“三农”问题突出,西部地区的长远发展缺乏强有力的产业支撑。生态环境虽有局部

改善,但是整体恶化的趋势尚未扭转。资金约束仍然是西部大开发面临的“瓶颈”问题。如何筹措开发资金、弥补资金缺口并提高资金的使用效率就成为西部大开发得以持续推动的关键所在。目前,在我国区域经济发展逐步由财政主导型转变为金融主导型的过程中,西部大开发的资本形成已经不可能再像过去那样主要依赖财政投入,而应该更多地寻求金融支持。

西部大开发中的金融支持,是指金融管理当局和金融机构,出于对经济发展目标及利益的追求,利用各种政策和手段,对西部地区的金融体系,包括金融政策、金融制度、金融机构、业务品种、金融工具等所进行的援助性的系统设计和变革措施。相对于其他手段,金融支持的特征或优势在于:金融活动首先外在表现为资金的融通,以货币的第一推动力作用促进经济开发西部。金融活动是信用活动的高级形式,而信用活动是市场经济的基础。基于西部资本市场发育不健全,资金的投入除了中央财政的转移支付外,主要还是通过银行贷款这种间接融资手段。因此,本文所谈的金融支持主要是指银行业的资金融通。

金融发展的总体分析表明,我国各地区金融发展与经济增长是强相关关系,金融发展,有利于稳定快速和有质量的经济增长,金融发展差距可以部分地解释经济增长差距。但是,我国金融发展却呈现明显的“高增长、低效率”特征,在改革发展中,金融市场只是被动地适应西部开发融资的需要,未能发挥现代金融在配置资源,风险管理、监督企业、传递信息等方面的多种功能。目前,在我国执行统一的存贷款利率的情况下,由于地区投资收益的差别,经济发达的东部贷款收益率比西部高,客观上导致了西部资金“倒虹吸”到东部,让原本就极其贫血的西部经济雪上加霜。这种严峻的现实要求国家在增大中央财政转移支付的同时,要出台支持西部大开发的金融政策,完善金融支持体系,创造良好的金融环境,充分发挥金融的筹资融资、调节经济和资源配置功能,支持西部经济开发。因此,研究西部大开发中的金融

支持,具有重要现实意义。

20世纪60年代以来,金融发展理论的许多研究成果,肯定了金融市场和机构是经济增长中至关重要的、不可或缺的部分,金融发展的水平甚至能够预测经济增长、资本积累和技术进步。认为金融发展与否,对经济发展速度与结构有决定性的影响。在区域经济理论和金融理论中,对区域金融问题也有不少论述,主要集中在金融空间分布、区域经济发展差异的金融表现、金融对区域经济结构调整的作用、金融空间结构与区域经济成长差异等方面。然而,这些论述的基本立足点仍是金融,是从金融出发讨论金融与经济发展,金融与区域开发问题,显然是有一定局限性。科学发展观和西部大开发的命题是“以人为本”,是“发展为第一要务”,为进一步推进西部大开发,要“充分调动多方面的积极性”。这里的“多方面”自然包括金融支持。从落实科学发展观和进一步推进西部大开发的角度,去探讨加快西部地区发展,缩小东西部差距对金融的要求,以及如何通过金融支持去缓解西部经济发展中的资金“瓶颈”,是西部大开发的迫切需要,也是金融改革和发展中应当探索和解决的重要课题。因而西部大开发中的金融支持研究具有重要理论价值。

二、全书结构

本书分为总论和专论两个部分。

第一章和第二章为总论,整理归纳了区域金融及区域经济发展的相关理论,总结了西部开发以来的得与失,借鉴国外欠发达地区金融支持的经验,结合我国西部大开发的现实状况,提出了金融支持政策总体框架。

第一章,基本范畴界定和相关理论概述:梳理了西方发展金融学理论,并以金融核心论、金融中介论等阐释了金融与区域经济发展的密切关系,进而论证了针对西部大开发制定金融政策的必要性和重要性。同时通过分析美国西部开发、日本北海道开发

经验，阐述了西部大开发中金融支持的可行性。

第二章，西部大开发战略实施及其金融支持的总体思路：分析了我国东中西三大地带的区域发展新格局和存在的区域问题；评述了实施西部大开发战略以来在基础设施与生态环境建设、投资增长与投融资机制、经济增长及收入差距、结构调整和特色产业发展、外贸出口与利用外资五个方面取得的绩效；根据西部大开发战略的指导思想，从货币市场和资本市场两个方面具体阐述西部地区金融政策总体框架。

第三章到第七章为专论，从产业结构、“三农”问题、生态环境、科技教育和金融机构改革五个具体方面，分别探讨了如何破解西部大开发资金“瓶颈”问题的具体思路。

第三章，产业结构调整及其金融支持：分析了西部地区产业结构的现状，针对西部产业结构层次低，关联度小，结构转换能力弱等问题，通过借鉴美国、欧盟等地区产业结构调整的政策和经验，从经济全球化的角度考虑西部结构的调整，提出了建立健全西部金融市场体系，利用信贷、利率等金融杠杆，采取有效的信贷倾斜，将财政与金融配合，带动社会资金投入，促进西部产业结构的优化调整。

第四章，西部开发中的“三农”问题及其金融支持：从分析“三农”问题入手，针对西部地区自然环境，人口素质，经济基础等现状，研究了西部农村金融存在的不足：农业资金大量外流、农业贷款比重下降；金融机构贷款利率“扶优限劣”造成“三农”贷款歧视；农村信用社产权模糊、体制异化以及信贷结构不合理等。提出了在税收减免、以工代赈、对不发达地区财政实行定额补助、建立支援不发达地区经济发展基金等财政政策支持下，同时深化对农村信用社等金融机构的改革，强化支农意识，进行金融创新，改善信贷扶贫机制，注重对贫困地区农民和农村的“造血”功能的培养。

第五章，西部地区的生态环境保护及其金融支持：对西部生

态环境问题作了深入的分析，指出了当前所面临的重大困难就是缺乏资金。为完成西部地区“环境与发展”的双重使命，必须通过财政转移支付、西部生态建设基金、引导国外援助项目、开征环境税、发行生态环境建设彩票等具体方式，达到西部生态环境建设与经济社会的协调发展。

第六章，西部开发中的科技教育发展及其金融支持：深入阐述了西部科技和教育对西部大开发的重要作用以及面临的严峻形势和困境。针对西部科技企业融资担保体系欠缺以及风险投资机制的缺乏等融资难问题，提出了通过政策性贷款、培育资本市场、健全金融担保体系和完善政策法规等建议。针对西部教育存在的教育结构不合理，教育机会不均等以及公共教育支出结构失衡等问题，探讨了进一步完善教育投资体系，加大教育投资力度；探索多渠道筹措教育资金的模式，充分利用金融手段，大力支持社会力量办学。

第七章，西部金融机构改革：围绕金融行业如何才能为西部大开发提供可持续的金融支持，进行了深入的探讨。从政策性金融机构、国有商业银行和地方金融机构三个类别具体阐述了如何促进金融体制创新、加强金融风险防范。在政策性金融方面，一是坚持政府指导、自主经营的原则，避免蜕变为政府的“第二财政”；二是作为市场上平等投资主体中的一个，应该以引导为主，“补而不包”，“辅而不代”。在国有商业银行方面，要以科学的金融发展观加快现代商业银行制度的建立，加强其业务的管理和拓展；至于地方金融机构，应把中小企业和“三农”确定为展业重点和业务创新方向，国家也应出台相关的扶持政策，使地方性金融机构为当地区域建设发挥积极作用。

三、主要创新观点

1. 该书从落实科学发展观和实施西部大开发战略的角度，阐释了金融与经济发展的关系，以发展为第一要务探讨了金融支

持的重要地位和作用。此前，关于西部开发中的金融研究，大多立足于金融，从“区域金融”出发去讨论金融与经济发展，金融与西部开发问题；这难免有一定局限性。本文转换了研究视角，从以经济建设为中心，发展为第一要务出发，研究西部大开发对金融提出了什么要求？如何通过金融支持进一步推进西部大开发？金融怎样在为西部大开发服务中实现自身的改革和发展？这样，就从思维视角和研究方法上拓展了“区域金融”的视野，为西部大开发中的金融支持提供了方向和路径。

2. 该书通过金融与发展相关关系的分析和资金向东部“倒虹吸”式的流失研究，证明资金要素的自发流动并不能带来区域差距的缩小，反而使贫困地区雪上加霜。因此，从科学发展观和全面小康建设出发，应当在统一金融方针下，实施金融差异化政策，因地制宜地促进区域经济发展。在推进西部大开发中，可采用设立差别利率、放宽设立金融机构的标准、增强信贷力度等特殊金融政策，以促进西部地区经济社会的发展。

3. 该书提供了西部大开发中金融支持的重要领域和具体路径。文章概括西部大开发的历史任务以及当今金融创新的趋势，指出可利用信贷、利率等金融杠杆，与财政政策相配合，促进西部产业结构的优化调整；通过深化对农村信用社等西部金融机构的改革，改善信贷扶贫机制，提高金融为“三农”服务的水平；通过财政转移支付、西部生态建设基金、引导国外援助项目、开征环境税、发行生态环境建设彩票等方式，促进西部生态环境建设与经济社会协调发展；通过政策性贷款、培育资本市场、健全金融担保体系和完善政策法规等方式加大科技教育发展的支持力度。

4. 该书指出，西部大开发金融支持的关键是中央金融政策的引导，带动和促进西部地区资金融通和聚集。建议：国家政策银行进一步加大对西部大开发的贷款支持力度，主要支持西部的产业结构调整、农业开发和生态保护；国家成立西部开发银行，作为西部开发的专业银行，为西部投资者提供低息和无息贷款，

由银行承担贷款风险，国家提供利息补贴；世界银行等国际金融机构对西部普及教育、医疗、卫生等社会发展项目的软贷款，中央政府应适当放宽提供担保的条件，简化审批手续；资金利税率低、银行贷差较大的西部地区，可设置有一定浮动贷款差别利率，或者通过财政贴息，支持西部企业的间接融资；积极争取国际多边和双边融资对西部大开发的支持。以此为西部开发提供及时有效的资金支持，促进西部资本自身积累和资金良性循环。

5. 该书提出适当扩大西部政府的自主调控权，增强西部经济发展的金融支持力度。建议在中央宏观调控下，可以考虑赋予西部较大的融资权，允许西部区域性商业银行根据央行规定的基准利率浮动幅度范围，自主决定存贷款利率；允许西部发行地方政府债券，并在国家批准的额度内审批企业债券和短期融资券；并赋予西部新型投融资方式的决策权，如项目融资、投资基金、融资租赁、BOT、ABS、TOT、境外上市等。使某些经济调控权一定程度上“区域化”，充分发挥地方政府的积极性和主动性。

6. 该书提出用科学的发展观指导金融体制创新，实现金融可持续发展。在全球经济一体化的趋势下，国有商业银行经营机制的转换，关键在于银行产权制度的创新。要建立起所有者监督和控制经营者的公司治理结构和自主经营、自我约束、自我积累、自我发展的运行机制，其改革的核心就是实施产权主体多样化，对国有商业银行实行分阶段的股份制改造，优化金融所有制结构，使其更好地为西部开发服务。概括作者在基层工作的经验，提出农村信用社要进行规范化改组和改制，真正遵循合作制的基本原则，切实办成由社员入股、社员民主管理、主要为社员服务的合作金融组织。要进一步明确农村信用社的合作性，规范信用社的股权设置，纠正股金存款化的倾向；加强信用社的民主管理，解决“三会”制度流于形式的问题；坚定信用社的服务方向，制止服务城市化的趋向，使农村信用社切实为西部地区“三农”服务。

目 录

第一章

基本范畴界定与相关理论概述

1

第一节 基本范畴界定

1

一、关于西部地区的地域范围

1

二、西部大开发的特定含义

2

三、金融与金融支持

3

第二节 相关理论评述

5

一、金融支持的相关理论

5

二、金融支持与区域经济的相关性

14

第三节 国外区域经济发展，凭借金融支持的成功经验

22

一、美国西部开发

22

二、日本北海道开发

24

三、美、日区域经济发展的经验

26

第二章

西部大开发战略实施及其金融支持的总体思路 29

第一节 中国区域格局的新变动 29

一、东中西三大地带发展格局的变动 29

二、中国区域问题分析 31

第二节 西部大开发战略实施效果评价 33

一、基础设施与生态环境建设 33

二、投资增长与投融资机制 35

三、经济增长及收入差距 38

四、结构调整和特色产业发展 41

五、外贸出口与利用外资 45

第三节 西部经济发展思路与区域金融支持政策总体框架 48

一、西部地区经济发展的思路 48

二、西部地区金融政策总体框架 51

第三章

产业结构调整及其金融支持 61

第一节 产业结构调整的内涵 61

一、产业及其分类 61

二、产业结构调整的内涵 63

三、决定和影响产业结构的因素 65

第二节 金融支持对产业结构调整的影响	70
一、金融是产业结构调整不可或缺的支持	70
二、金融市场对产业结构调整的影响	71
三、金融政策对产业结构调整的影响	74
第三节 西部地区的产业及金融状况分析	74
一、西部地区的产业现状	74
二、西部地区的金融状况	82
第四节 优化西部地区产业结构的金融支持	85
一、金融促进产业结构调整的国际经验	85
二、西部地区产业结构调整的思路	92
三、优化西部地区产业结构的金融支持分析	97

第四章

西部开发中的“三农”问题及其金融支持 106

第一节 西部地区“三农”现状	107
一、西部农业发展的现状和问题	107
二、西部地区农村贫困状况	110
第二节 西部地区“三农”问题及其金融分析	117
一、西部地区“三农”问题的成因与特征	117
二、目前西部农村金融存在的问题	120
第三节 解决西部地区“三农”问题的金融支持	129

一、中央信贷政策分析	130
二、中央财政政策分析	134
三、农村信用社的改革和发展	138
四、金融支持西部地区贫困农户的政策建议	146

第五章

西部地区的生态环境保护及其金融支持 149

第一节 西部生态环境面临的问题及原因	149
一、西部生态环境面临的主要问题	149
二、西部生态环境恶化的原因	153

第二节 西部开发中生态环境建设的 战略意义	156
--------------------------	-----

一、西部地区是我国的生态屏障，西部生态环境事关整个民族的生存质量和发展空间	157
二、生态环境是西部开发的制约性因素，生态建设是西部人民生存和发展的关键问题	159

第三节 促进西部地区生态环境建设的 金融对策及建议	161
------------------------------	-----

一、加大中央对西部生态经济建设的财政转移支付力度	161
二、建立地区间的横向财政转移支付制度	162
三、建立西部生态建设基金	164
四、优先引导国外援助项目向西部生态环境保护与建设倾斜	166
五、适时开征环境税，增加生态环境建设	