

信贷政策与 产业结构调整

中国人民银行计划资金司 编
中国人民银行外事局

中国金融出版社



中财 B0027791

信贷政策与产业 结构调整

中国人民银行计划资金司

中国人民银行外事局

编

中央财经大学图书馆藏书章

总号 396009

中国金融出版社

(京)新登字142号

责任编辑：毛春明

信贷政策与产业结构调整

中国人民银行计划资金司 编
中国人民银行外事局

●
中国金融出版社 出版

(北京西交民巷17号)

新华书店北京发行所发行

河北大厂县印刷厂印刷

●
787×1092毫米 1/32 6.5印张 140千字

1991年11月第一版 1991年11月第一次印刷

印数：1—8000

ISBN 7-5049-0783-9/F·422 定价：3.40元

前 言

产业结构失衡已经成为当前我国国民经济运行不均衡的最重要因素。如何制定产业政策、产业政策与信贷政策如何协调和采取怎样的政策措施调整产业结构，使之趋于均衡，是当前我国经济理论界和宏观经济管理部门具有现实意义的紧迫课题。

中国人民银行为此召开了以“信贷政策与产业结构调整”为主题的国际研讨会。来自美国、日本、印度、联合国开发计划署和中国综合经济管理部门的专家、学者，就银行对产业结构的调整作用、产业政策与信贷政策的关系等问题展开讨论，介绍经验，交换看法。会上一些专家、学者的发言，对上述问题有比较充分和深入的阐述。现将此次研讨会的重要发言整理汇编成册，供读者参考。

参加记录、整理和汇编本书的人员有：荣凤娥、杨文有、万建华、陈国强、朱焕启、宋明利、戴季宁、马文和、蒋震峰、雷玮、韩玮、张红地等同志。全书由万建华同志总纂。

编者

1991年5月

目 录

“信贷政策与产业结构调整国际研讨会”综述 ——中国人民银行计划资金司 万建华	(1)
战后日本的产业政策和日本银行 ——日本银行金融研究所第三研究课课长 片木进	(14)
美国商业银行的信贷政策 ——美国丹佛联合银行副总裁 格林、营业部主任 史密斯	(41)
战后日本的金融政策 ——日本关西经济学院大学经济学部教授 古川显	(72)
印度的金融体系及中央银行的信贷政策 ——印度联邦储备银行信贷局顾问 温卡塔查兰	(104)
信贷政策对产业结构的调整 ——中国人民银行计划资金司司长 荣凤城	(156)
产业政策体系中的财政与金融 ——国家体改委宏观司副司长 许美征	

..... (173)

我国计划经济与市场调节相结合的经济管理方式

——国家计委产业政策司司长 周才裕

..... (187)

“信贷政策与产业结构调整 国际研讨会”综述

中国人民银行计划资金司 万建华

1990年8月13日至8月18日，中国人民银行总行在安徽省黄山市召开了以“信贷政策与产业结构调整”为主题的国际研讨会。应邀参加这次研讨会的代表来自中、日、美、印四个国家。外国专家有：印度中央银行信贷局顾问温卡塔查兰先生、日本关西经济学院大学部教授古川显先生、日本银行研究部片木进先生、美国科罗拉多州银行副总裁格林先生和史密斯先生、日本国驻中国大使馆经济官员露口洋介先生。中方代表有：中国人民银行计划资金司司长荣凤娥、外事局副局长杨文有、国家计委产业政策司司长周才裕、国家体改委宏观司副司长许美征和中国人民银行省市一级的行长及各专业银行的代表。安徽省政府和中国人民银行总行的领导十分重视这次研讨会，安徽省副省长出席了开幕式，中国人民银行总行副行长陈元作了书面发言。现将这次研讨会的有关情况做一综述。

一、“产业结构调整”是中国当前重大而又紧迫的课题

与会中方代表一致认为，这次研讨会的题目选得准。在

中国经济经历治理整顿，由紧缩走向复苏的过渡阶段，召开以“信贷政策与产业结构调整”为主题的国际研讨会，不仅有助于加强对这一重大经济理论课题的研究，而且有助于改进中国宏观经济的管理。

近年来，我国经济出现了起伏不定的趋势。1984年至1988年末，经济过热、投资规模过大、物价上涨、消费基金增长过快、货币信贷失控等现象交替出现。为此，中央从1988年四季度起采取了治理经济环境、整顿经济秩序的方针，人民银行也实施了紧缩银根的货币政策。一年多来，紧缩政策已经取得明显的效果。过热的经济已经降温，社会总需求与总供给的矛盾得到缓和，零售物价指数逐月下降，1990年上半年，零售物价指数降低到3%左右，是近年来的最低点。

紧缩政策在减少社会总需求、控制通货膨胀的同时，也遇到了一些困难。一是市场持续疲软，产品销售不畅，积压严重；二是工业生产由前几年增长过快转为低水平徘徊，好几个月份甚至出现了负增长，1990年第二季度以来虽略有回升，但还没有恢复到正常水平；三是企业之间货款拖欠严重，企业资金周转慢，经济效益差。在社会总需求总体上仍大于总供给的条件下，出现上述情况，突出地反映了我国经济中的产业结构、产品结构及市场供求结构的失衡。解决经济结构失衡问题，已经成为当前国民经济中牵一发而动全身的关键。

但是，如何入手解决结构性矛盾，选择什么政策，采取什么措施才能有效地促进结构调整，人们在认识上还远不够充分。例如，一年多来，银行体系为了促进产业结构的调整，采取了一系列有利于结构调整的信贷政策，如合理安排

资金投向，对大中型企业戴帽贷款、积极支持农业、外贸出口、支持重点工程建设、集中资金组织清理拖欠、实行产业优惠利率和差别利率等，对产业结构的改善起了一定作用，能源、交通、原材料等基础工业的比重有所上升。但总的来说，结构调整的效果还不明显。这就要求我们继续深入研究结构调整的理论和政策。这次研讨会，紧紧抓住当前紧迫的现实产业结构问题，从信贷政策的角度，研究和探讨信贷政策与产业结构调整的关系，并就这一主题进行不同经济类型国家的国际比较分析。

参加这次研讨会的专家来自多国家、多层次。就外国专家而言，既有来自典型的市场自由经济模式的国家——美国专家，又有来自市场经济与国家干预结合比较成功的国家——日本的专家，还有来自国情与中国很大程度上相类似的发展中国家——印度的专家；既有中央银行的官员、又有商业银行家。就中国国内代表而言，既有中央银行总行和省、市一级分行的代表，又有国家综合经济管理部门的代表；既有直接从事宏观调控、并具有一定决策权的领导，又有专门从事理论研究和分析的专业研究人员。这样，来自多国家、多层次的专家学者共聚一堂，大家本着研究和探讨的精神，从不同国家的历史文化背景、不同经济模式、不同经济金融管理部门的角度，围绕产业结构与产业政策的内涵、信贷政策与产业政策的关系、信贷政策对产业结构调整的作用等，提出问题、介绍经验、发表看法、展开辩论，常常多路观点直接交锋。总的看来，这次研讨会的成果，是显著的。

二、日、美、印三国信贷政策与产业结构调整的比较分析

在这次研讨会上，日本、印度和美国的专家，分别就本国银行系统实施产业政策的情况作了全面介绍，概括起来，有如下几方面的观点。

（一）各个国家都有产业结构调整 and 产业政策问题。与会代表一致认为，世界各国，不管它们的经济制度、经济类型如何，在不同经济时期，都有产业发展重点，都有政府带有明确倾向的产业政策。这是因为：第一，在经济发展过程中，由于新技术、新工艺的不断涌现，不仅出现一些新兴高科技部门，而且传统产业部门之间也会出现发展不平衡状况，这就需要政府通过产业政策，促进产业部门的协调。第二，市场机制难以诱导企业对诸如公路、电站、桥梁等经济发展必不可少的基础设施和风险产业的投资。基础产业和风险产业的发展，不得不依赖公共部门财力的资助。第三，像农业这类劳动生产率提高相对慢、受自然条件影响大、需求弹性低的产业，听任市场调节，就可能出现农产品价格及产量的大幅度波动。第四，对国际市场依赖程度大的国家，企业需要政府的支持，以使其产品取得世界市场的竞争优势。总之，政府实施产业政策的目的是，就是达到社会资源更合理更有效地配置。日本和印度的经济，政府对产业结构调整干预的程度比较高，产业政策的色彩十分浓厚。即使是市场化程度很高的美国，也有政府对农业、高技术产业、军事工业等产业部门支持的政策和措施。

（二）产业政策的强度、作用方式，与一国经济类型、

经济发展阶段密切相关。就一国经济类型看，注重政府经济管理作用的经济类型，产业政策的强度大、对产业结构的干预方式比较直接，措施比较具体。比如印度储备银行，不仅集中了商业银行大部分资金，而且对商业银行的资金用途，都有具体的限制。就一国经济发展阶段看，产业政策的强度和政府调整产业结构的作用，是随着工业化程度的提高而递减的。在经济进入高度发达后，中央银行采用信贷政策调整产业结构的作用，就不再明显。以日本为例，日本由战后经济复兴时期开始，日本政府的产业政策和日本银行对产业结构的调整作用逐步减弱，对产业结构的干预方式，也是逐步由直接干预转为间接干预。美国战后一直是工业化程度最高的国家，市场自由竞争是美国经济的基本特征，因此，美国联储基本没有干预甚至引导商业银行贷款投向的信贷政策。商业银行完全按照自身对市场、盈利、风险等因素确定贷款投向。

（三）不同国家在产业结构的调整上，对信贷政策的倚重不同。日本和印度都比较重视中央银行信贷政策对产业结构调整的作用，在不同时期都有一整套直接或间接地促进产业结构调整的政策和措施。美国在产业结构调整上，则偏重于运用财政政策和税收政策，政府通过对某些产业的预算补助和减免税等优惠措施，诱导商业银行和非银行金融机构向这些产业倾斜，一般产业也是通过市场机制，自发地实现产业结构的调整，很少运用信贷政策直接干预产业结构。其原因，除了前面说到的国家经济类型不同、经济发展程度不同外，与一国经济的资金融通方式也有一定关系。印度的金融市场很不发达，企业融资主要依赖银行贷款；日本在很长一

一段时期证券交易量比重不大，通过银行间接融资是企业融资的主导渠道，因此，中央银行信贷政策的作用比较显著。美国是高度市场化的国家，金融市场发达，企业的长期资金主要通过证券市场筹措。市场自由竞争的经济制度，使中央银行很难在产业结构调整上有所作为。联储和货币监理署只能在商业银行资产是否合理安全，资金流动比率是否适当等方面进行检查监督，从而对商业银行的不同产业的融资构成施加间接影响。

（四）各国在不同经济发展时期，中央银行产业政策的重心不同，或者说，调整产业结构的信贷政策不是一成不变的。日本在经济复兴时期、高速成长时期和当前稳定增长时期，产业政策和为产业政策服务的信贷政策，都有很大差异。在经济复兴时期，产业政策的重点是钢铁业、农业和化肥业。为了保证有限的资金向重点产业倾斜，日本中央银行实施了“质的金融政策”，日本银行一方面制定城市金融机构融资准则，确定产业融资顺序，对重点产业的大型工业，组织多家银行协调融资；另一方面对金融机构实行分业管理，城市银行、长期信用银行、信托银行、复兴金融公库等金融机构，都与特定的产业部门相联系，各负责长短期资金的融通；同时创设优惠票据制度，对优先产业的票据优惠贴现和再贴现；承购长期信用债券，支持政府金融机构对基础产业倾斜融资等。在经济高速成长时期，产业政策的重心转向刺激对外贸易的发展，采取了出口主导型产业政策，一是日本银行从60年代起，创设了出口金融优惠制度，优先对出口票据贴现和再贴现，这期间，日本银行贷款总量的1/3用于出口票据的再贴现；二是实行促进出口的稳定汇率政策；

三是进一步强化了金融机构的分业管理，各类金融机构分别有独立的贷款对象，各司其责，相互之间业务不许交叉；四是为刺激出口和投资，降低出口和投资成本，实行了严格的利率限制规定；五是通过外汇管理措施，采取了国内与国外金融市场分离的政策。在经济已经高度发达的稳定增长时期，金融政策的重心转到物价稳定上来；为避免过大的贸易顺差，取消了出口优惠制度；逐步减少国家干预，采取了金融自由化措施，更多地让市场机制调节产业结构。

印度中央银行——储备银行对产业融资的干预更为直接。印度商业银行基本属国有，90家的商业银行直接受到中央银行的资金控制；商业银行被中央银行所支配的资金达50%以上（15%的法定准备金加40%的法定流动性比率），中央银行据以重新安排这些资金的用途；金融机构严格分工，长期金融机构如全国和邦一级的发展银行，承担长期性贷款，商业银行承担企业短期流动资金贷款；对不同产业实行差别利率。各个经济时期产业政策的重心是：“一五”期间，重点在重建经济基础；“二五”则注重优先发展矿产业、基础工业和机械制造业；“三五”优先发展农业，实施“绿色革命”计划；“四五”期间，考虑到印度资金不足、劳动力资源丰富的国情，重视发展小型企业，实施扶贫计划；70年代后期，产业政策又向进口替代和促进出口倾斜，对百分之百的出口企业，实行特殊政策。自60年代以来，印度银行体系对优先部门的贷款占总贷款的比例逐年上升，由60年代末期的14%，上升至1989年的42%。最近，印度中央银行已经认识到，全面干预的信贷政策，虽可以起到促进重点部门优先发展的作用，但也带来了副作用，如资金效益低，银行管理效

率不高，因此，目前印度中央银行准备采取包括利率自由化等方面内容的改革措施。

美国多年来一直是处于世界领先的工业化国家，不像二次大战后的日本那样经历了明显的经济发展阶段。美国经济的基本特征是市场经济，尽管二次大战后受凯恩斯主义的影响，加强了国家对宏观经济的干预，但这种干预只体现在一般性的总量政策上。在产业结构的调整上，除了财政对某些公共工程、高技术产业的预算资助和对农业实施补贴政策外，主要依靠市场供求机制的自发调节作用。

（五）信贷政策通常以间接方式影响产业结构的变动，并不直接干预商业银行的业务经营自主权。各国中央银行在实施产业政策时，主要通过对重点产业票据优先再贴现、低利率或差别利差、金融机构专业分工等措施影响商业银行的行为，引导资金流向重点产业，很少直接干预商业银行或其他金融机构贷款的具体用途。即使像日本和印度这类政府对经济干预较多的国家，中央银行也只是制定产业发展顺序，对重点产业实行资金倾斜和利率优惠，并不直接干预商业银行对具体贷款对象的选择及贷款数量的确定。只有在中央银行对重点产业票据优先贴现、予以优惠利率的条件下，商业银行才在重点产业，选择效益好，有还款能力的企业进行融资。而政府持股或支持的长期信用机构，也同样有选择融资对象的自主权，注重贷款的经济效益。因此，信贷政策并不以牺牲银行的经营原则和经济效益为代价。

（六）中央银行必须处理好总量控制与结构的关系。许多专家都谈到，中央银行在实施产业结构政策时，必须以不牺牲总量控制的目标为条件，必须处理好总量与结构的关

系。中央银行的首要任务，是保持通货的稳定。中央银行只是在适度的货币供应量和信贷总量的前提下，对重点产业实行融资倾斜政策。来自日本中央银行的片木进先生明确指出，“日本银行任何时候都是把物价稳定放在第一位的”。

（七）不能过分夸大信贷政策对产业结构的调整作用。专家们认为，中央银行信贷政策对产业结构的调整，具有不容忽视的作用，但仅仅依靠信贷政策，还达不到产业结构调整的目的。要真正实现产业结构协调的目标，还必须有多种宏观经济政策的协调配合。尤其是财政政策和税率政策，在产业结构调整上，具有举足轻重的作用。农业、基础产业、公共工程、新技术风险产业等，财政不仅予以低税或免税支持，甚至直接予以预算补贴和拨款资助。比如美国，产业政策的职能，基本上是由财政部门承担的，联储仅负责宏观总量的调控。

还必须看到，中央银行在发挥产业结构调整作用时，也可能带来一些副作用。日本在经济复兴时期，为支持基础产业，政府所属的复兴金融公库过量融资，致使通货膨胀加剧；高速增长时期，长期对少数产业的保护政策，导致这些产业部门效率低下。印度实施信贷政策也带来一系列问题：一是对重点产业的低利率政策，使银行利息收量低，盈利受到影响；二是重点产业部门企业经济效益差，贷款本息难以归还；三是对商业银行的法定流动性规定，使商业银行50%以上的资金不能自行支配，影响商业银行的正常经营。

三、关于我国产业政策、信贷政策观点综述

在这次研讨会上，除了日、印、美三国专家各就本国信

贷政策与产业结构调整进行了系统介绍外，国内各综合经济部门的大会发言人，如中国人民银行计划资金司司长荣凤娥、国家计委产业政策司司长周才裕、国家体改委宏观司副司长许美征和与会代表，也就中国产业政策与信贷政策的关系，产业结构调整的方式与措施，信贷政策对产业结构调整作用，产业政策实施的条件等方面进行了讨论，主要有以下几方面的看法。

（一）关于产业结构调整的目的和方式。人民银行荣凤娥司长认为，从战后世界经济的发展过程看，由于新技术、新工艺的不断涌现，产业结构的变动速度很快。一国宏观经济管理部门，调整产业结构的基本目的就是要根据社会需求和经济发展的要求，利用各种机制、手段来保证各类产业按比例协调发展，保证资金循环和分配与产业发展协调一致，促进生产要素的合理流动，使社会资源达到最优配置。关于产业结构调整的方式，她认为有两大类：政策干预与市场调节。所谓政策干预，就是国家通过法令法规和计划、税收、预算投资、信贷、利率、物资分配等一系列政策手段，直接或间接地引导生产要素的合理流动，调整产业结构，实现社会资源的有效配置，促进国民经济的稳定协调发展。市场调节，则是在企业追求自身利益的条件下，通过价格的市场波动，自发地引导企业的投资和生产，从而自发地实现产业和产品结构的调整。

（二）关于产业政策与信贷政策的关系。一种观点认为，产业政策是促进工业化过程的整套政策体系，它包括选定产业目标以及实现这些目标的一整套政策措施，并通过这些政策措施去影响市场，使市场作用的结果符合政府的发展

战略，并加速工业化的进程。另一种观点认为，产业政策是国家通过一系列手段，干预和引导产业部门的投资、生产和销售，以促进产业结构优化的准则或策略，以实现产业部门之间、企业之间资源的有效配置。前一种观点强调政府政策对市场的引导，后一种观点则注重政府对产业结构调整的直接参与。

产业政策与信贷政策的关系是，信贷政策既是产业政策的组成部分，又不完全等同于产业政策。信贷政策不仅有通过调整信贷结构或采取某些金融措施从而调整产业结构的内容，而且还身负信贷总量调控，从而促进社会总供求均衡的重任。

（三）关于产业政策的内容。国家计委周才裕认为，在我国工业化进程中，产业的发展面临三大矛盾，即基础产业与加工产业的矛盾；技术进步与劳动就业的矛盾；出口交换与国内市场的矛盾，产业政策就是就力图解决这三大矛盾。因而，产业政策的内容主要有产业结构政策、企业组织结构政策、地区产业政策、产业政策等。人民银行荣凤娥认为，我国的产业政策体系，基本上由投资政策、物资分配政策、税收政策和预算政策、中央银行的信贷政策以及各产业主管部门的发展规划组成。

（四）在实施产业政策时，应当区别财政与金融的不同职能。一些代表提出，财政与银行的职能性质是不同的，财政是国家无偿参与社会分配的形式，银行是社会资金借贷的中介，信贷的基本特征是以偿还为条件的贷出。因此，不能把银行信贷资金交由制定产业政策的政策部门去分配。政策部门可以和银行提出产业优先顺序，但具体项目的选择应由