# 西部大开发中的金融政策问题

来源：网络 作者：青苔石径 更新时间：2024-06-18

*\" 自从中央决定实施西部大开发战略以来，如何开发西部的问题成为人们关注的焦点。其中，学界及其实务界许多人就如何运用金融政策支持西部大开发贡献了许多观点、主张。这些观点、主张不尽相同，有些甚至还是对立的。综述有关西部大开发中的金融政策研究，可...*

\" 自从中央决定实施西部大开发战略以来，如何开发西部的问题成为人们关注的焦点。其中，学界及其实务界许多人就如何运用金融政策支持西部大开发贡献了许多观点、主张。这些观点、主张不尽相同，有些甚至还是对立的。综述有关西部大开发中的金融政策研究，可以比较全面的了解这一研究课题的发展程度，以便在此基础上提出进一步的金融政策主张，切实发挥金融对西部大开发的贡献作用，推动西部大开发的发展。

一、西部大开发中的金融政策研究综述

目前人们对西部大开放金融政策的研究，主要集中在金融的作用程度认识；货币政策和信贷政策的倾斜问题；西部金融组织体系的构建；直接融资政策以及外资政策等方面。

(一)金融在西部大开发中发挥的作用程度认识

金融作为现代经济的核心，西部大开发战略的实施离不开金融业的大力推动。问题是金融究竟能起多大作用?人们主要有两种不同的观点。

1、金融支持处于主导性地位

马润平等人认为，“西部大开发是一项长期、复杂、巨大的系统工程，须有一个全方位、多层次的支持系统。在该体系中，金融支持处于主导性地位。”他们的理由是完善的金融支持体系可以拓宽西部开发资金供给的渠道，可以优化资金投向和经济结构调整等等。

2、金融支持不起主导作用

戴小平认为，金融支持西部大开发的主导作用这种提法是过分夸大金融作用，也忽视了金融的特性。在他看来，金融业在西部大开发中确实能起巨大的推动作用，但也有其局限性，原因是在西部大开发前期，由于投融资项目的长期性、非盈利性，商业性金融和外资大举投资内在动力不足，应以财政投资和政策性金融为主导；而在中后期西部投资环境改善后，商业性金融和外资才会发挥其资金融通的主导作用。除外，支持这种观点的还有中国人民银行兰州市中心支行有关课题组的一份研究报告。他们认为在肯定金融业支持西部开发作用的同时不能夸大了金融业的作用，原因是金融作用的发挥要与金融领域内外环境紧密相关，不对西部金融环境进行改革，金融将难以真正发挥对西部开发的支持作用。

(二)货币政策和信贷政策的倾斜问题

在分析西部地区经济金融落后的根本原因时，人们比较一致的看法是中央货币政策的统一性和西部地区差异性的矛盾所造成的。为了发展西部，不少人认为必须根据西部地区实际，实施特殊的金融政策，为此提出了货币政策和信贷政策的倾斜战略。如马润平等人认为：要推行有差别的货币政策，途径有：①实行有差别的存款准备金政策；②扩大再贴现和再贷款业务等。马洪波认为实行向西部倾斜的信贷政策其措施有；①降低西部存款准备金率；②东西部差别贷款利率；③提高西部地区商业银行分支行的贷存款比例等。和秀星等人认为，有效的倾斜性金融政策是一种资金、技术、人才等生产要素所不能替代的无形资源，它是金融杠杆撬动西部大开发的“支点”。他们提出的措施有：①按大区实行差别准备金政策；②适当提高西部利率浮动水平；③适当提高西部金融机构存贷款比例等；④提高呆帐准备金比例等。

在这股要求实施倾斜的货币信贷政策的强大呼声中，有人对此持不同意见。戴小平的观点认为：货币政策的倾斜受到很大限制，在一个国家不可能同时有着不同的货币政策，那将给中央银行监管带来很大困难。在他看来，货币政策因为主要是调控总需求，即使倾斜后对于结构调节的作用也不大。作者认为他所理解的货币政策的倾斜，应是体现在实施具体的优惠利率和约束性管制的节制等两个方面。

(三)西部大开发中的金融组织体系的构建

西部地区的金融机构到底是多还是少?人们看法不尽相同。张锖认为，“金融组织体系残缺不全，尤其是区域性商业银行缺位，是限制西部地区外部融资环境的一个主要因素。”她的根据是西部金融机构的网点密度与资产总量远落后于东部，提出的对策是适当降低金融机构的设立标准等。人行兰州市中心支行有关课题组的一份研究报告也谈到要对“机构准入政策进行创新，降低西部金融机构的市场准入条件。”可见，不少人的观点是认为西部地区的金融机构数量少了，为此提出通过降低西部地区金融机构设立的标准等措施来大力发展西部地区的金融组织体系。

而戴小平则认为，在构建金融组织体系之前，应明白西部需要怎样的金融机构。西部的金融组织体系目前是基本建立了，这时候过多增设网点，无异于自相残杀，引起恶性竞争，当务之急是增强西部现有金融机构的服务职能。他还认为没有必要专门设立西部开发银行，原因是三大全国性的政策性银行可以履行这一职责。

(四)直接融资政策

发展西部金融，通过金融机构融资，需要有一个比较完善的金融市场。目前西部普遍存在着金融市场不完善的问题，表现在资本市场和货币市场发展的滞后。但许多人提出的直接融资政策中关注更多的是西部资本市场怎么发展。和秀星等人认为“应放宽直接融资的政策限制，促进西部资本市场的发展。”人行重庆营业部一个课题组关于西部大开发中金融政策的建议之一是发展和完善资本市场。张方等人对于直接融资政策的建议有两个方面：一是资本市场的培育完善；二是设立西部开发基金。他们提出的措施有对西部企业上市给予倾斜和优先；在西部建立第二层次的证交所；在西部发行区域性债券等。

戴小平却是从一个比较广阔的视角来谈直接融资政策。他的观点可以概括为两个内容：一是在发展资本市场的同时不应忽视货币市场的发展。理由是资本市场主要是解决长期资本的融通问题，货币市场主要是解决短期资金的融通。两种市场对西部的发展都具有重要意义。二是在发展资本市场时，应找准切入点，股票上市只是手段，而不能成为目的，更不能为上市而刻意破坏规则；在重视股票市场的同时注意发展债券和投资基金的市场。此外，吴跃云等人在论及货币政策融入西部大开发的难点时，谈到的一点是西部金融市场发育不完善。他们主要是从西部货币市场的不完善来说明。这从一个侧面反映出西部地区发展货币市场的迫切性和必要性。

(五)对外资(FDI)的政策

西部大开发必须采取各种政策，以多元化方式提供多种渠道吸引外资参与开发建设，其中灵活的金融政策对吸引外资金融机构在西部设点等具有重要意义。在外资政策的建议方面，人行重庆营业部课题组认为：实行外资银行国民待遇，吸引外资金融机构来西部设立分支机构。马洪波认为：要加大西部利用外资力度，必须从基于规制的政策来吸引外资，那些对外资金融机构带有歧视性的政策法规和不合理的行为必须及时清除。张锖对外资政策提出如下看法：在间接利用外资方面，可考虑在西部地区率先放宽外资银行的经营范围(首先是人民币经营种类的放开)；逐步推行所谓“同步设点”政策，即要求已在我国设立分支机构的外国金融机构，今后如要在东部增设分支机构时，必须相应的在西部设立分支机构等。

简言之，人们关于外资政策的看法可以归纳为两点：其一是为了吸引境外金融机构在西部设点，必须实行国民待遇原则，以创造一个良好的金融外部环境；其二是可以通过西部金融体系的对外开放政策来吸引外资。

二、制定西部大开发中的金融政策应注意处理好的几个关系

从有关西部大开发中金融政策研究的综述可以看出，当前关于这个领域的研究进程。总结分析各方的观点，笔者得到的启示是，在制定西部大开发中的金融政策时应注意处理好如下几对关系，这些关系理顺了，才能更好地设计，出现实可行的金融政策。

(一)增长与稳定关系

金融业遵循的最高原则之一是稳健经营，因此货币政策的目标是在稳定币\" 值基础上促进经济增长。在促进西部大开发的金融政策设计过程中，应注意处理好鼓励金融投；资西部大开发与维护金融业稳健经营原则之间的关系。当前有的金融政策主张很有创新力度，但如果执行起来，其结果可能仅仅是在鼓励金融机构的冒险精神，与中央银行维护金融的稳健经营基本职责相违背。如适当降低西部企业贷款条件、降低西部设立金融机构的条件等。金融业一旦置于稳健经营原则于不顾，大肆投资放贷，金融泡沫也就为期不远，到时不仅造成巨大金融风险，还影响了西部大开发的进程。所以制定金融政策时，必须正确处理好西部发展与金融稳定的关系。

(二)政策创新与维护关系

西部情况的差异性和西部大开发的紧迫性需要金融政策的创新思维，这是非常正确的。但我们在强调金融政策创新的同时，应注意以下几个方面：①金融创新本质上属于一种市场行为，而不仅仅是由政府政策就可以推动的结果。金融创新是在经济、技术、市场需求等外部环境都比较发达的情况下产生的，我们在对金融政策进行创新时，应遵循金融创新的这种特性。政府行为不是万能的，政府失败论是客观事实。所以在研究金融政策时，正确处理好政府与市场的关系是十分必要的：政府的金融政策不应过多地于预金融活动主体的自主经营活动，而主要以市场取向为主。有人提出的“同步设点”等措施实质上是强调·以政策的硬性规定(行政干预)来“迫使”外资金融机构来西部设点，政府与市场的关系没有理顺，该政策可行性值得怀疑。②在对金融政策进行创新时，应该是在总结、吸收已有的政策取得的成果基础上的创新，不应前后矛盾。如有人主张的降低西部地区金融机构的法定准备金率措施，“如果硬要实行，则会否定商业银行一级法人体制改革成果，回到原有的以各地分行各自为政的混乱局面。”③相关金融政策的创新应自觉维护公平竞争的秩序。如倾斜性的金融政策旨在消除东西部存在的政策不公平现象，具有合理性，但应注意的是，在消除旧有的不公平的同时不应该又造成一种新的不公平产生。这是维护公平竞争的市场经济秩序的需要，也是公共政策的属性之一，因为实现公平是公共政策要寻求的目标之一。有的金融政策主张在消除已有的不公平同时无意中造成新的不公平，并不符合公平竞争的原则，这是在进行金融政策创新时应加以避免的，如，降低西部法定准备金率等。

(三)国家金融政策的统一性与地区性差异的关系

当前西部地区的金融落后是由国家金融政策的统一性和西部地区差异性的矛盾所造成的。我国长期以来实行的金融政策属于“一刀切”做法，这种做法忽视西部经济金融落后的实际以及对统一性政策给西部经济金融带来的负面影响估计不足。为了改变这种状况，许多入主张实行倾斜性的区域金融政策。该政策强调了地区的差异性和特殊性，其一系列政策主张的本质是通过政策手段在抑制本地区资源和要素的不断流动的同时吸引外来资金的投资。笔者认为，区域性金融政策的提出同样没有很好地处理国家金融政策的统一性与地区性差异关系。因为该政策的实质是借助于人为力量将地区市场与全国统一的市场割裂开来，在当前经济金融全球化、一体化潮流面前显得不是很合适宜。况且，这种区域性金融政策的存在也会给中央银行的监管带来困难。“原则上，为了区域发展目标，货币政策可以区域化，但由于货币系统的高度一体化，这样做实际上是很困难的。因此，货币政策是较少用于区域目的的。”所以，该政策的现实性让人怀疑。人们在研究金融政策时需要从系统论观点出发，同时考虑金融政策的一般要求(统一性)与地区现实存在问题，协调好金融政策的统一性与地区性差异之间的关系，以便制定出行之有效的金融政策。

(四)放松管制与加强监管的关系

针对当前西部地区经济金融滞后的状况，许多人提出的金融政策之一就是放松对西部金融机构相关标准的要求，希望以此帮助西部地区金融业尽快发展起来。如，降低西部地区的法定准备金率、适当降低再贷款条件、降低设立金融机构的条件等措施。人们可能对倾斜性的西部金融政策实施效果寄予了过高的希望。实际上，西部地区经济金融的问题，不仅仅是资金短缺的问题，金融外部环境的不完善则是更深层次的方面。西部地区还属欠发达地区，本地区在经济体制和经济结构方面存在的突出问题造成地区经济效益普遍较低，投资环境不佳，可投资的有前景的项目不多，银行贷款回收、资产治理和风险问题因而也变得突出。这种状况下如果再降低有关标准，而不同时强调进行有效的金融监管，那么可能的结果是一些并不符合条件的金融机构一哄而上，为了生存势必恶性竞争，导致的后果将是严重的。国家开发银行行长陈元就认为：“在西部开发中，应始终强调投资质量和防范金融风险。”所以，金融当局不可能对西部金融机构一放了事，与此同时强化金融监管也是十分必要的。从政策科学的角度讲，一项政策的周期包含制定—执行—评估—监控—终结等环节，其中监控环节对于及时矫正政策偏差、保证政策的有效执行具有重要的作用。因此，金融监管措施是一项金融政策的重要环节，在强调对西部地区的金融机构适当放松管制的同时，强化金融当局对其相关金融政策进行监控是其职责所在。总之，放松管制必须与强化监管紧密结合在一起。

(五)金融政策与其他政策之间的关系

“政策系统能够实现政策目标功能的最优化。”政策目标的实现，可以由一个政策手段来使用，也可以由多个政策手段配合使用，形成政策系统，构成合力，实现政策目标功能的最优化。政策的这种特点在经济政策中同样适用。“为了实现某一经济政策目标能够采用的无数个政策手段的情况更为常见。”为了实现西部大开发这个政策目标，人们需要包括金融政策手段在内的多种政策手段的共同使用来共同支撑一个政策系统，形成合力。金融业在西部大开发中有重要作用，但如果孤立使用金融政策手段，那么实现西部大开发的作用将有限，它需要与其他宏观经济政策特别是财政政策手段的协调配合，构成政策支持系统，才能发挥金融对西部大开发推动作用的最优化。人们在探讨西部大开发中的金融政策时，需要同时考虑其他政策对金融政策的配合问题。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找