

40年金融发展：风云激荡催人进

财政部金融司

金融是国之重器，是国民经济的血脉，是现代经济的核心。改革开放40年来，在党中央、国务院的坚强领导下，我国金融业发生了历史性变革、取得了历史性成就，一个现代化的金融体系正在加速形成。中央财政把改革创新贯穿于财政金融工作各个环节，支持稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，在深化国有金融机构改革，加强金融国有资产管理，创新财政促进金融服务实体经济，在公共服务领域大力推广运用PPP等方面，取得了显著的成效。

坚持以深化改革为动力，支持建立健全现代金融企业制度

1978年12月，党的十一届三中全会作出了把全党的工作重心转移到经济建设上来的战略决策。随后我国金融体制进行了一系列变革，农业银行、中国银行、建设银行、工商银行四家专业银行相继恢复或独立。1993年，党的十四届三中全会要求专业银行逐步转变为商业银行，开发银行、进出口银行、农发行相继成立，剥离专业银行的政策性业务。为有效应对亚洲金融危机，1998年财政部发行2700

亿元特别国债补充国有银行资本金；1999年组建信达、华融、长城和东方四家资产管理公司，分别接收从建行、工行、农行和中行剥离出来的1.4万亿元不良资产，支持化解商业银行资本金严重不足和巨额不良贷款，但未触及经营体制机制等深层次问题。2001年，中国正式加入WTO，金融改革开放进入快车道。2003年开始，推进国有大型金融机构股份制改革，建立现代金融企业制度的大幕正式拉开。国有大型金融机构是我国金融体系的主体，其改革是整个金融改革的核心组成部分，中央财政提供了基础性、全方位的支持，承担相关改革成本，并发挥了重要和关键性作用。目前，23家中央金融企业中，已有22家完成公司制改革，多数采取集团层面整体股份上市，实现了股权结构从单一国有独资向多元化转变，建立起了现代金融企业制度和公司法人治理结构。

一是积极支持重点国有商业银行股份制改革。2003—2010年，财政部作为国有独资商业银行股份制改革领导小组成员单位，按照党中央、国务院批准的改革方案，根据“一行一策”的原则，先后支持交通银行、建

设银行、中国银行、工商银行、农业银行完成了核销损失、剥离不良、注入资本、引进战投、完善治理等股份制改革相关步骤，并在香港和内地成功上市。通过股改和上市，大型商业银行脱胎换骨，实现经营机制转换，面貌焕然一新，公司治理逐步健全，风险管控能力和盈利能力显著提高，成功抵御了国际金融危机的冲击。二是牵头推进金融资产管理公司商业化转型。经过十多年的发展，2010年四家金融资产管理公司已基本结束政策性不良资产处置任务，逐步发展成为依靠市场机制，主动开拓不良资产处置业务及其他市场化业务的金融机构。财政部按照“一司一策、突出主业、夯实基础、持续发展”的思路，积极推动资产管理公司实现市场化、商业化转型，充分发挥其独特功能和专业优势。根据国务院确定的“股改—引战—上市”三步走原则，四家公司均已完成股份制改造，其中信达、华融已分别于2013年、2015年在香港上市，东方、长城已完成引战。三是支持推进国有保险公司改革发展。2003年以来，财政部按照国务院有关批复精神，推动国有保险公司完善公司治理，逐步向



现代金融保险集团转变。2009年，推动人保集团整体改制，并支持其分别于2012年和2018年实现H股、A股上市。支持人寿集团2003年重组并设立人寿股份，先后在香港、纽约和上海三地上市。认真研究太平集团整体改制方案，2015年完成资产注入旗下上市公司太平控股。推动中再集团2003年重组、2007年股改，并于2015年在香港上市。四是扎实推动金融控股公司改革。财政部牵头会同有关部门研究制定中信集团、光大集团改革方案，以及银河金控和银河投资整合方案，经国务院批准后积极推进实施。2014年，中信股份有限公司在香港上市，光大集团完成重组和股份制改造。2018年2月，银河金融和银河投资完成工商变更登记手续。五是配合推动政策性金融机构改革。2007年全国金融工作会议决定，推进开发银行商业化改革。2008年，开发银行转型为商业银行，完成了股份制改造，初步建立现代公司治理。2015年，国务院批准的改革方案明确要求，开发银行要坚持开发性金融机构定位，进出口银行和农发行要强化政策性职能定位。财政部配合相关部门研究制订了三家银行章程和监管办法，支持董事会组建；通过预算直接安排等方式，支持三家银行增加资本金。对进出口银行、农行政策性业务和自营性业务进行了明确划分，分账管理、分类核算取得积极进展。自2001年设立中国出口信用保险公司以来，财政部积极推动其改革发展，强化政策性功能定位，支持“走出去”。六是发行特别国债成立中投公司。2007年，经全国人大和国务院批准，财政部发行1.55万亿元特别国债，购买2000亿美元外汇资产，成立中投公司，将汇金公司作

为其全资子公司继续运作。该项重大改革举措不仅回收了市场过多的流动性，探索拓宽了外汇资金的使用渠道，促进了财政政策和货币政策的协调配合，而且实现了国有金融资本的保值增值。

坚持以管资本为主，加强金融企业国有资产管理

准确把握职责定位，以“管资本”为主，从产权登记、评估、转让等基础管理，到保值增值、绩效评价、薪酬管理、经营预算等行使出资人职责的各相关方面，加强国有金融资产管理，基本形成了比较全面系统的管理体系。

一是强化国有金融资产基础管理。自2003年中央编办明确国有金融资产基础管理职能由财政部行使以来，在维护出资人权益、金融市场稳定和国家金融安全的目标指引下，构建以产权登记、评估监管、产权转让、国有股权管理为核心的“全过程、整链条”基础管理制度体系，发挥产权登记“监视器”、资产评估价值尺度、产权转让市场配置资源作用，防范国有资产流失。结合国有金融企业股权结构多元化和公司治理机制不断完善实际，按照“不缺位、不越位”的理念，出台相关政策，以市场化手段规范国有股权管理，凡是可以通过公司治理机制审议的事项，原则上不再发文审批，提高管理效率，实现了尊重金融企业自主经营权和维护国有出资人合法权益的有效结合。

二是完善绩效评价和负责人薪酬审核制度。自国际金融危机以来，为引导金融企业稳健经营、防范风险，财政部金融司不断健全完善金融企业绩效评价和负责人薪酬管理制度，从

盈利能力、经营增长、资产质量、偿付能力等多维度对金融企业经营业绩进行客观考核，更加关注发展质量，并将评价结果应用于负责人薪酬确定，逐步健全“激励和约束相结合、责任和义务相对称、短期保障和长期激励相协调”的薪酬管理长效机制。同时，贯彻落实党中央、国务院要求，规范负责人履职待遇和业务支出管理。2016年，24家中央金融企业负责人基本年薪、绩效年薪和任期激励收入合计平均为76.36万元，福利性待遇平均为14.06万元。

三是研究建立国有金融资本经营预算制度。根据党中央、国务院关于深化财税体制改革、完善预算制度要求，2015年出台《中央金融企业国有资本经营预算管理办法》，明确国家与企业分配关系，并开展预算编制工作。按照“全面反映、准确记录，统筹兼顾、适度集中，相互独立、保持衔接”的原则，实现资本管理与预算管理的有效衔接，进一步规范中央财政与金融企业之间的分配关系，优化国有金融资源配置。

四是以资本为纽带，建立派出董事机制。财政部作为国家股东，以市场化方式管理为原则，利用公司治理机制，通过派出股权董事和参加股东大会等方式，依法行使股东权利，维护国有出资人权益。在具体实践过程中，财政部按照“完善制度，加强管理，提升素质，持续发展”的原则，会同汇金公司，建立健全派出董事的选拔和培训制度，完善派出董事的管理和考核机制，不断加强派出董事管理。派出董事的知识结构不断完善，专业化程度不断提高，履职积极性和主动性不断增强，在促进国有金融机构改善经营管理，确保股东意志贯彻实施

等方面,发挥了积极作用。

五是完善国有金融资本管理制度。中共中央、国务院于2018年6月印发《关于完善国有金融资本管理的指导意见》聚焦国有金融资本管理中的问题和障碍,坚持服务大局、统一管理、权责明晰、问题导向和加强党的领导五条基本原则,就金融国资管理工作进行了系统全面部署,明确集中统一、全流程全覆盖、穿透管理和全口径报告的要求,改变了长期以来国有金融资本管理职责分散、权责不明、授权不清的格局。这是习近平新时代中国特色社会主义思想在国有金融资本管理领域的重要体现,是新时期国有资本管理改革在金融领域的深化和发展,为新时期加强和完善国有金融资本管理提供了根本遵循和行动指南。

坚持以服务实体经济为根本,完善财政金融政策

“三农”和中小企业发展关乎社会民生与就业稳定,财政部认真贯彻落实党中央、国务院有关部署,综合运用贴息、奖补、保费补贴等手段,不断完善政策扶持体系,加大政策支持力度,创新政策支持手段,推动普惠金融健康发展,助力稳增长、调结构、促就业。

一是支持健全普惠金融服务和保障体系。为促进下岗失业人员创业再就业,维护社会和谐稳定,2002年中央财政实施小额担保贷款贴息奖补政策,对符合条件的小额担保贷款给予财政贴息,并建立小额担保贷款工作财政奖补机制。之后,扶持对象涵盖范围不断拓宽,政策措施不断健全,并于2015年调整为创业担保贷款,切实缓解了各类就业重点群体和

困难人员的融资难和贵的问题,社会效益显著。落实中央有关“定向实行税收减免和费用补贴,引导更多信贷资金和社会资金投向农村”和“抓紧制定对偏远地区新设农村金融机构费用补贴等办法”等精神,2008年以来,中央财政先后实施县域金融机构涉农贷款增量奖励政策和农村金融机构定向费用补贴政策,并结合执行情况和需要不断完善,有效激发相关金融机构支农内生动力和到偏远地区设立网点、拓展服务的积极性,成为金融支农支小的主力军。2015年,财政部将以上资金与政府和社会资本合作(PPP)项目以奖代补资金整合,设立了普惠金融发展专项资金,综合运用业务奖励、费用补贴、贷款贴息、以奖代补等方式,对普惠金融相关业务、机构或对象给予支持。2018年成立的融资担保基金,坚持融资担保业务的准公共产品属性,有利于推动形成政府支持、资源共享、风险共担、统筹兼顾、多级联动的融资担保体系,带动各方资金扶持“三农”、小微企业和创新创业。二是推动拓宽农业保险强农惠农的深度和广度。2007年以来,财政部按照“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”的原则,实施了农业保险保费补贴政策,在农户和地方自愿参加的基础上,为投保农户提供一定保费补贴,引导和支持其参加农业保险,逐步加大支持力度,推动农业保险“扩面、提标、增品”。中央财政补贴品种已扩大至种、养、林3大类15个品种,基本覆盖了关系国计民生和粮食安全的主要大宗农产品,补贴区域扩大至全国,补贴比例逐步提高,并结合区域、险种情况实施了差异化补贴政策。中央财政农业保险保费补贴政策的实施,有力支持

了农业保险发展,推动我国逐步形成了符合我国国情的多元化农业保险体系,我国已成为亚洲第一、世界第二的农业保险大国,为构建市场化的农业生产风险分散机制,增强农户抵御风险能力,助力农业现代化和农民增收发挥了重要作用。

坚持以体制机制创新为引领,大力推广运用PPP

2013年底以来,按照党中央、国务院决策部署,财政部在公共服务领域积极推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式,通过市场化机制引入社会力量参与公共服务供给,扩大有效投资,实现公共服务提质增效。五年来,财政部会同有关方面在制度建设、示范引领、政策扶持、市场培育等方面系统推进工作,不断营造良好发展环境,取得积极成效。

一是规范运作防好风险。建立“法律+政策+操作指引+合同”四位一体的制度体系,规范项目库管理,严控财政支出限额,建立督导检查机制,加大信息公开力度,推动PPP有序规范发展。二是推动落地助力增长。加强示范引领和区域带动,引导地方规范推进项目实施。截至2018年9月底,全国PPP综合信息平台管理库项目共8289个、投资额12.3万亿元。其中已落地项目4089个、投资额6.3万亿元,落地率49.3%,覆盖除西藏以外的30个省(自治区、直辖市)和19个领域,有效推动了地方经济社会发展。三是引入民企增添活力。保障民营企业平等参与,在示范项目评选、奖补资金支持和中国PPP基金投资中对民企参与项目给予优先支持。截至2018年10月,872个已落地示范项目中,民企参与的示范项目452

个,占比51.8%。四是突出重点填补短板。将文化、体育、医疗、养老、教育、旅游等基本公共服务领域,作为推进PPP的重点领域,加强政策指导,予以倾斜支持。截至2018年10月底,入库项目中共有基本公共服务领域项目1427个、投资额1.3万亿元。

坚持以健全基准为首要,完善境外主权债券发行机制

上个世纪80年代以来,财政部代表中央政府陆续在国际资本市场发行外币主权债券。2009年,财政部开始在香港向国际市场发行人民币、美元计价的主权债券,在支持境内企业境外融资和提升香港国际金融中心地位等方面发挥了积极作用,也向国际社会展示和宣传了中国改革开

放以来经济社会发展的成就和良好的主权信用。

一是发行主权外币债券,建立国际融资渠道。1987—2004年间,财政部代表中央人民政府在国际市场发行美元、德国马克、日元等货币计价的主权债券23笔,合计约110亿美元。2017年,立足于我国经济金融对外开放的新起点,财政部重启美元主权债券发行工作。2017年、2018年在香港分别成功发行20亿、30亿美元无评级的主权债券,获得国际投资者踊跃认购,发行利差与部分发达国家主权债券相当。美元主权债券的发行,为中资企业建立了收益率基准,积极宣传了中国作为世界第二大经济体发展情况,展示了中国积极融入全球化的信心和决心,取得了良好发行效果。二是发行境外

人民币国债,助推人民币国际化。财政部自2009年起在香港发行境外人民币国债,并稳步扩大境外人民币国债发行规模,目前累计发行境外人民币国债1910亿元。期间,财政部不断优化发行期限结构,逐步增加关键期限品种,初步形成了完整的人民币国债收益率曲线。发行方式上,逐步从2009年初次发行时的簿记建档方式,逐步过渡到招标发行、上市、定向发行等方式,对其他发行体起到了良好示范作用。在人民币国债持续发行的带动下,香港人民币市场取得了快速发展,存款规模从最初的600亿元,最高达到1万亿元;债券年发行规模从不到100亿元,最高超过2000亿元,有力促进了人民币国际化进程。□

责任编辑 廖朝明

图片新闻

财政部部长刘昆等出席离退休干部春节团拜会



1月10日上午,财政部2019年离退休干部春节团拜会在京举行。财政部党组书记、部长刘昆,中央纪委国家监委驻财政部纪检监察组组长赵惠令,部党组成员、副部长刘伟、余蔚平出席团拜会,与刘仲藜、刘建华、赵鸣骥等老领导及350余位到场的老同志欢聚一堂,互致问候,并一起欣赏了离退休干部代表和局机关工作人员自编自导自演的文艺节目,会场内欢声笑语不断,节日气氛浓郁。团拜会由离退休干部局党委书记、局长岳学鲲主持。

团拜会上,刘昆同志向老同志通报了2018年财政工作形势和2019年财政工作重点任务,并代表部党组表达了对广大老同志的亲切问候和美好祝福。

(财政部离退休干部局供稿)