

# 迎难而上

## 财政金融工作再上新台阶

■ 本刊记者

2009年,中央和地方财政金融部门迎难而上,共同应对国际金融危机,创新财政政策措施,促进金融支持经济发展,加强农村金融体系建设,深化金融体制改革,夯实制度和基础管理,推动财政金融工作再上新台阶。

### 调查研究出台应对危机新政策

面对国际金融危机的严峻挑战,财政部金融司密切跟踪金融危机演化形势,深入研究财政金融方面的难点问题,积极参与金融稳定理事会(FSB)的合作机制,坚持向国务院应对国际金融危机小组上报研究材料和国际经济动态信息,充分发挥参谋助手作用。同时,地方财政部门及时研究国际金融危机对当地经济金融的影响,深入思考,敢于创新,结合地方实际,找准财政杠杆撬动金融资源的支点,制定了一系列财政财务措施,引导金融机构支持地方经济社会发展,取得了良好的政策效果。在2009年经济增长快速下滑,特别需要金融信贷支持的情况下,浙江省财政专门开展了地方金融扶持政策的研究,针对扶持金融机构来促进经济发展的问题,以及如何支持产业投资基金、政府融资平台发展和风险控制等问题,提

出了政策建议。上海市财政围绕国际金融中心建设的整体规划,认真研究财税支持金融发展的政策,与金融办联合出台了促进金融业发展的若干规定。为了促进老工业基地的振兴,辽宁省财政安排专项资金,对37家银行机构进行了贷款增量奖励,与当地人民银行共同制定了对信贷政策执行效果的评估制度,鼓励银行机构向农业、中小企业、绿色经济、助学等重点领域加大贷款投放力度,对促进省内经济结构优化调整发挥了重要作用。江西省财政制定了金融机构支持地方经济发展的考核奖励办法;深圳市财政处在应对金融危机的前沿,于2009年加大支持力度,安排了14.4亿元用于支持金融业发展;广东省财政认真研究风险防控措施,对防范金融风险成绩显著的地区和内控机制完善、具有创新意识的金融企业给予表彰,并拨付了专项奖励资金5000万元。

### 促进农村金融体系建设 取得新突破

从2003年开始,中央连续八年来下发1号文件,对“三农”问题作出战略部署,把向农村提供金融服务作为强农惠农政策体系的一项重要

任务。2009年,各级财政部门齐心协力,继续将支持农村金融发展作为核心任务之一,力求发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,促进从“输血”向“造血”的转变,取得了新突破。

一是创新支持机制,以奖补方式鼓励农村金融增加供给。2009年,财政部制定了县域金融机构涉农贷款余额增量奖励试点、新型农村金融机构定向费用补贴两项政策,首批选择黑龙江、河南、湖南、云南、新疆五省区和广西壮族自治区田东县开展试点,拨付奖补资金5.6亿元。为了确保这项工作的顺利开展,新疆财政认真做好增量奖励试点工作,联合当地人民银行和银监局共同建立监督协调机制,审核金融机构贷款增速情况,从源头上防止违规行为的发生,为136家金融机构下发了1.74亿元奖励资金。云南省财政制定了涉农贷款增量奖励资金补充管理办法,明确了各级财政配套资金比例、申报规定和时限。试点工作激发了县域金融机构发放支农惠农贷款的积极性,引导金融机构增加对农村金融供给的作用初步显现。与此同时,非试点地区也主动根据自身特点和财力,制定多项引导农村金融发展的政策。江苏省财政明确要建立全方位、多层次、广覆盖、防风险、可持续的农

村金融服务体系,向各类型金融机构全年共兑现涉农业务补偿和奖励4.9亿元。四川省财政安排1000万元专项资金对“三农”贷款增量进行了考核奖励。宁波市财政建立专项农业贷款风险补偿资金,按农业贷款1%给予补偿。

二是不断规范运作,优化农业保险长效机制。农业保险保费补贴工作开展三年来,中央和地方财政部门不断完善农业保险经营机制,逐步充实和扩大补贴品种,细化操作规程。据初步统计,三年来中央和地方财政累计投入近330亿元,提供风险保障近5000亿元;种植业投保面积累计约15.5亿亩,累计为1.2亿头能繁母猪、奶牛投保;参保农户累计2.7亿户次,获得赔款184亿元,增强了农业生产的抗风险能力。首先,农业保险保费补贴范围不断扩大。2009年,中央财政将森林保险纳入保费补贴范围,并在福建、江西、湖南三省开展试点工作。各省也结合本地实际,不断将对农户生产生活具有重要意义的品种纳入保险保障范围,例如广东省财政将农房保险纳入保费补贴范围。同时,为了增强抵御大灾风险的能力,北京、江苏等地财政已经着手探索建立农业再保险机制。其次,农业保险保费补贴的规范化运作程度不断提高。各省财政部门不断加强保费补贴资金管理,完善补贴资金管理制度,确保农户的灾害损失及时得到赔付。江苏、四川、湖南等省财政配合有关单位简化保险条款,研究制定省内统一的农业保险承保、定损、理赔规程,开展理赔“一卡通”试点,提高了农业保险的规范化程度,为农民提供更加便利的金融服务。第三,社会各界对农业保险的认识不断提

高,保费补贴作为一项强农惠农政策已深入人心。通过及时理赔,农业保险不仅为投保农户挽回了巨额经济损失,也减轻了各级财政救灾支出压力,受到了广大农民的高度赞誉,辽宁省的农业保险保费补贴工作还被评选为“为民最佳实事”之一。

三是加大支持力度,提高农村金融机构持续发展能力。为了帮助农村金融机构降低运营成本,提高抗风险和可持续发展能力,2009年,地方财政部门继续积极促进农村金融机构发展。一方面,加快农信社股份制改革步伐。湖北省财政提出了“坚持股份制改革方向,用五年时间整合符合条件的县级联社,将省联社改制成农村商业银行”的整体规划,并提供政策和资金支持。海南省财政提出“政府注资平台公司、平台公司入股农信社、农信社改善经营状况、政府逐步收回投资”的思路。新疆区财政提出一揽子深化农信社改革的建议,允许财政资金按照市场化原则存入农信社,给农信社扩大对公存款打开了一条通道。山西省财政为省联社提供2亿元借款,专项化解问题农信社支付风险,维护社会稳定。另一方面,稳妥推进新型农村金融机构试点,引导社会资金投资设立适应“三农”需要的各类新型组织。山东省财政参与审批设立小额贷款公司工作,全年共设立机构40余家。黑龙江省财政启动了对3家村镇银行的注资计划。北京市财政组建了农业产业投资公司,通过设立农业产业投资基金和农业担保公司,探索政府引导农业产业投资的新机制。此外,湖南省集各级财政之力,共同出资3亿元,按照“政府扶持、多方参与”的原则组建了一家农业信用担保有限公司,全年完成担保项目23个,涉

及担保金额2亿多元,实现营业收入1153万元,支农效果初步显现。

## 服务社会发展薄弱环节

就业是民生之本,受国际金融危机冲击,保就业、惠民生成为积极财政政策的着力点。2009年,各级财政部门不断创新思路,以担保体系建设为支点,利用财政杠杆撬动信贷资金,服务社会发展的弱势群体和经济发展的薄弱环节,各项工作有了新的进展。

一是不断完善小额担保贷款财政贴息政策,支持就业鼓励创业。在金融危机的影响下,2009年我国就业形势更加严峻,财政部门认真研究政策,将农民工、大学生、妇女等群体纳入小额担保贷款贴息政策扶持范围,提高了贷款支持额度和贴息力度,拨付贴息和奖补资金14.16亿元,成为支持就业政策的一大亮点。与此同时,地方财政也积极思考,进行了很多有益的探索。河南、福建两省财政将城镇复转退役军人纳入贴息范围。天津市财政将小额担保贷款贴息政策纳入“以创业带动就业试验区”计划,将贷款申请人扩大到所有城乡创业人员,并且规范了担保贷款的反担保方式。辽宁省财政梳理归纳小额担保贷款的各项优惠政策,在媒体上公布贴息资金申请、审核、拨付流程,扩大了政策影响面。

二是促进融资担保体系建设。为了减轻金融危机对我国中小企业的冲击,在中央层面,放宽了中小企业贷款呆账核销条件,并且授权金融机构重组和减免符合条件的贷款,鼓励加大对中小企业的贷款投放力度。在地方层面,各级财政部门也在不断探索研究,加大了对担



财政扶持下新型农村金融机构不断发展壮大

机构的资金扶持力度。如湖南省财政在省中小企业信用担保公司基础上，组建湖南担保公司，注册资本金达到15亿元；福建省财政注册成立中小企业信用再担保公司和创业投资基金，重点对创新成长型未上市中小企业进行风险投资；上海市财政出台专门文件，要求通过完善贷款担保体系为中小企业融资服务；西藏自治区财政将西藏财信担保公司小额贷款担保资金增加到3亿元，重点用于农村中小企业贷款担保；山西省财政筹措1亿元专项资金对县级担保机构进行奖补，明确在1年半的期限内对服务于中小企业的担保机构给予费率补贴；宁波市财政设立1500万元专项资金，对中小企业融资担保机构进行风险补偿。同时，创新信用担保模式、降低融资成本，如宁夏回族自治区财政引入相互担保理念，引导行业集中度较高的企业，通过缴纳风险抵押金的形式组建互助担保机构，对成员提供担保；山西省财政建立信用担保机构风险准备金拨补机制，按照机构资本金总额的5%拨付准备金2000万元，帮助担保机构提高风险防范能力。

三是创新机制和模式促进中小企业信贷。安徽省财政将扶持中小

企业发展与开拓外国政府贷款新领域相结合，争取了2000万欧元的德国中小企业促进优惠贷款。浙江省财政按小企业贷款比上年增长额的5%，对放贷银行给予补偿，全年共撬动银行新增小企业贷款133亿元。重庆市财政对新增中小企业流动资金贷款给予1%的奖励，对中小企业贷款给予1.5%的贴息，拉动银行贷款75亿元。这些政策，对支持中小企业发展起到了积极作用。

### 制度建设再创新局面

制度建设是提高财政管理科学化、精细化的前提和基础，面对日益繁重的工作任务，各级财政部门及时总结经验，不断出台新的制度，为规范管理、提高效率奠定了坚实的基础。

一是管资产、要效益，金融国有资产管理体制初步形成。2009年，财政部先后出台了金融企业国有资产转让管理办法、绩效评价办法及实施细则，金融国有资产管理的制度框架体系已经初步形成。地方财政部门按照“统一政策、分级管理”的原则，结合实际出台了相关制度办法。广东省财政研究拟定金融企业国有资产转让管理的实施办法，并及时确认了具备国有资产交易业务承办资格的当地产权交易所。北京市和青海省财政及时出台了适合当地金融企业特点的绩效评价办法。大连市财政为市属重点金融企业量身

定做绩效考核评价办法。江苏省财政探索研究了地方金融企业国有资本经营收益收缴和预算编制制度。

二是鼓励与规范并重，制定针对新型和重点金融机构的财务办法。适应形势的需要，各级财政部门进一步加强了金融企业的财务监管制度建设，促进建立和完善法人治理结构，防范和化解财务风险。浙江省财政出台了农村合作金融机构财务管理办法，做好财务和税收制度的衔接。江苏省财政出台了农村小额贷款公司财务制度，规范了财务核算体系和信贷管理系统。河北和湖北省财政出台了规范政府投融资平台公司的财务管理办法，要求公司充实资本、健全内控机制、建立风险“防火墙”，强调加强融资项目审核、分类统计政府性债务。

三是开拓创新、强化管理，不断完善主权外债管理制度。2009年，财政部制定了中央财政统借还外债管理办法、外国政府贷款转贷规定以及采购管理等办法，逐步形成了层次分明、覆盖全面、职责明确的外国政府贷款管理制度体系，为实现项目全过程管理提供了制度依据和保障。地方财政部门在加强制度建设方面也成效显著。河南省财政在主权外债监测的基础上，将全口径政府债务纳入省级预算管理，尝试编制政府性债务预算，用预算管理机制来约束各级政府和部门的举债行为。江西省财政全面规范贷款管理行为，制定了贷款管理、转贷管理、外债指标监测、还贷准备金等多个办法。湖北省财政在贷款申报及前期评审方面，制定了有关制度办法。

### 基础管理工作取得新进展

在健全和完善制度的基础上，

2009年,各级财政部门狠抓制度执行,各项基础管理工作取得了显著成效。

一是切实履行职责,加强金融国有资产管理。浙江省财政理顺了地方金融国有资产管理体制,主动承担了金融国有资产管理职责。福建省财政加强派驻兴业银行和兴业证券股权董事的管理,协助董事审议各项议案,通过董事和股东代表行使表决权,要求省属金融企业重新修订高管薪酬管理办法,建立更加科学合理的高管薪酬考核体系,确保国有股东权益。江苏省财政严格执行金融国有资产管理的一系列规定,积极推进江苏银行增资扩股工作。湖北省财政严格执行转让办法,要求全省金融企业国有资产进场交易。

二是防范化解风险,深化国有金融企业改革。2009年,地方财政通过增加资本金、剥离不良资产等财务管理方式,不断深化地方国有金融企业改革。山西省财政厅积极推动晋商银行挂牌运营,努力引导其成为地方金融企业龙头。黑龙江财政牵头筹建成立龙江银行,促进当地经济发展。内蒙古自治区财政对呼和浩特市商业银行增资3亿元

成功改组为内蒙古银行。与此同时,地方财政部门积极协调各方利益,做好地方金融机构不良资产处置工作。广东省财政将广东发展银行不良资产包剩余资产经评估核准后注入广东粤财控股公司,支持广发银行做大做强。重庆市财政提供0.4亿元的财政补助,用于收购重庆银行不良资产。吉林省财政为支持吉林银行增资扩股,拨付财政补助资金1.3亿元。地方财政部门的这些举措为地方金融发展作出了重要贡献。

三是认真夯实基础,保质保量完成资产财务管理基础工作。金融企业财务决算报表、季度快报和绩效评价等基础工作,涉及相当多的数据统计、汇总和分析,需要耗费地方财政金融部门大量的人力物力。地方财政工作人员多年如一日,辛勤工作,为决策部门了解地方金融企业的运营情况、摸清金融国有资产家底、加强财务风险监测提供了及时准确的信息。此外,部分省市财政认真开展金融企业绩效评价工作,并利用评价结果积极诊断当地金融企业问题,揭示经营风险,加强了财务指导的针对性和有效性。

四是优化管理模式,强化外国政府贷款全过程管理。2009年,财政部积极开展对外磋商谈判,签署了19个项目协议,总金额约14.2亿美元,项目进一步向中西部倾斜,更加注重投向“三农”、新能源开发、环境保护、可持续发展等领域。在管理方面,各级财政部门在加强事前审核的同时,进一步加大了事中、事后的管理力度。贵州省财政加强申报前的项目调查,注重从项目实施主体的配套资金能力、资信状况以及偿债能力等方面做好贷款债务风险控制。云南省财政借助外部专业机构和专家的力量,客观评审项目还贷能力,细致准备申报材料,提高了工作效率和申报成功率。陕西省财政引进外国政府贷款项目管理信息系统,实现从立项到审批、从会计核算到风险预警的全过程信息化管理。黑龙江省财政探索建立外债资金存储“捆绑贷款”合作机制,解决外债项目缺口配套资金。重庆市财政加强在建项目执行和财务管理,重点把握合同实施进度和资金支付进度的匹配,确保项目高效运作。四川省财政克服人手少、任务重的困难,加班加点实施外国政府贷款地震灾后重建项目,促进了灾区生产生活秩序的恢复。与此同时,2009年,在各级财政部门 and 专员办的支持配合下,继续开展了外国政府贷款绩效评价工作,进一步转变了对绩效评价工作的理念,主动创新工作机制,重视工作流程和工作环节的设计,实事求是地分析总结评价结果,并将评价结果主动运用到新的项目审核管理过程中去。如山东、福建、海南等不但按要求组织了单个项目绩效评价工作,还尝试性地开展了地方整体项目绩效评价,为下一阶段的工作积累了宝贵经验。□



浙江政策性农业保险惠农民