

达州： 探索财政“四两拨千斤”作用机制

□王洪波

达州是四川省人口大市，资源丰富。市委市政府提出了“科学发展、建设幸福达州”的战略目标，“追赶跨越、加快发展”已成为共识。2012年全市推进120项重点项目，总投资1420亿元，年度计划投资300亿元，主要涉及重大基础设施、重大产业、重大民生和社会事业项目。这么庞大的一个发展投资计划对政府各个经济职能部门都是一个不小的压力，财政部门在资金筹集和监管方面的责任尤其重大，建立“四两拨千斤”的作用机制是必然选择。

探索建立一个“四两拨千斤”作用机制，就是要发挥财政资金的引领和放大作用，改变过去就财政论财政，紧盯预算盘子内的那点钱不放的做法，通过财政政策和职能的创新，利用财政贴息、奖补、税费优惠、资金整合等手段，把财政资金与信贷资金、民间资本乃至国际资本有机地结合起来，发挥资金规模集成优势，集中财力办那些该办而单个力量又无力办的大事。

一、村级公益事业建设一事一议财政奖补

达州市是农业大市，农村人口占总人口的80%，高达540万人，要改善这么庞大人群的生产生活条件，政府财力根本无法办到。针对这种情况，达州财政发挥四两拨千斤作用，实行村级公益事业建设一事一议财政奖补政策。对以农民民主议事为前提，以农民自愿筹资筹劳为基础的农田水利、村容村貌等村级公益事业，通过民办公助的方式，给

予财政奖补。具体办法是：村级自愿筹资筹劳改善生产生活条件，财政按村社投入资金的一半给予奖补。只要村社一事一议项目自筹资金达到80%，并打入政府指定账户，政府确认筹资筹劳到位后，方允许项目开工。一旦开工，财政就分次或一次性将补助资金拨付到位。这种方式深受广大农民群众欢迎。2011年达州市村级公益事业建设一事一议财政奖补投入4亿元，粘合资金16亿元用于农村道路、水利、环卫、绿化等生产生活设施改善和建设，资金效益放大四倍，办成了老百姓多年想办而办不成的事。

二、政策性特色农业保险财政奖补

政策性特色农业保险财政奖补指为了调动农民种养殖业的积极性，确保国家粮食肉类食品安全自给，政府对特色农业诸如水稻、玉米、油菜、马铃薯、森林、育肥猪、奶牛、森林等品种鼓励农民自愿保险，财政给予保费补贴。一般情况下，财政补贴保费的70%—80%，农民自负20%—30%。根据这几年的情况，特色农业保险财政奖补使财政资金的粘合和保全值达到了1:4。2011年达州市政策性特色农业保险已开办水稻、玉米、油菜、马铃薯、森林、育肥猪、能繁母猪、奶牛8个品种，总承保数量约达740万亩(头)，总保险金额为28.92亿元，保费规模达到1.1亿元，同比增长70.51%，列全省第七位。政策性农险共支付赔款5458.20万元，支付农险开办经费1650万元，预提种植业保险续保无赔款优待金1300万元。全市财政以7000

万的奖补资金，粘合和保全了29亿元的农业产值，使农民、保险公司和政府三方都受益，实属典型的财政“四两拨千斤”作用机制。

三、县域金融机构涉农贷款增量奖励

县域金融机构涉农贷款增量奖励政策是财政金融工具配合互动的典型方式，财政资金杠杆效应最为明显，对金融机构更好地支持经济社会发展具有明显激励效应。涉农贷款增量奖励政策的奖励对象是县辖内法人金融机构(农信社、村镇银行等银行类地方金融机构)和商业银行、股份制银行等金融机构(不含农发行)在县及县以下的分支机构(网点)“农户农林牧渔业贷款”、“农户消费和其他生产经营贷款”、“农村企业及各类组织农林牧渔业贷款”和“农村企业及各类组织支农贷款”等4类贷款季平均余额超过15%增幅的部分，财政奖励比例为2%。奖励资金的分担比例是中央财政70%，省财政10.5%，市县财政19.5%。2011年财政对达州县域金融机构奖励资金5900万元，撬动了27亿元的涉农信贷增量，资金效应达到46倍。

四、财政贴息支持经济社会发展

财政支持经济发展的方式由直接投入改为引导和调节后，财政贴息成了财政支持经济社会事业发展运用得最多的一种手段。财政贴息可以减少个人和企业的直接融资成本；确保银行按时收取利息并降低收息成本；引导银行增加对中小企业和弱势群体的信贷扶持，有

利于促进就业和维护社会稳定。根据测算,财政贴息的资金放大效应一般可以达到10倍。2011年,财政支付贴息资金1100万元,带动信贷资金2.85亿元,资金放大率达到了20倍。当前企业资金短缺问题突出,正是财政政策发力的好时机,要充分利用财政贴息打开新局面。从国家层面来讲,中央财政对于西部地区国家级高新技术开发区、战略性新兴产业集聚和自主创新能力强的国家级高新技术开发区,给予重点财政贴息支持。因此,达州财政部门要综合应用贴息、风险补偿等财政政策,积极创新绿色金融、低碳金融产品和服务,支持新能源、新材料等新兴产业的发展,支持高新技术产品出口,提升产品的质量和档次。如积极争取把达州市天然气能源化工园区纳入享受中央财政贴息支持,以增强融资能力,节约筹资成本。

五、整合各类发展资金发挥倍增效应

财政每年都安排一定的工业发展资金、商业发展资金、农业发展资金和金融发展资金,多则两三千万元,少则几百万元。这些资金的分散使用难以推动更大规模的产业结构调整。但如果把各种发展资金整合起来,确保总量达到5000万至1个亿左右,然后通过公开招标委托金融机构管理这笔专项资金,由企业免息使用,而投标银行则需要配套提供更大额度的商业贷款,用于支持本市急需资金的企业和政府性工程项目,总额度必须达到20—50亿元。对中标银行来说,受托管理这笔专项资金,一是增加存款;二是可利用这笔资金获得丰厚的回报。2011年,全市各级财政部门共筹集到位各类建设资金31.36亿元,为促进全市经济社会事业发展提供了有力的财力保障。2012年达州一项重要建设任务就是创建全省非地震灾区灾后重建示范区,为了完成资金筹措任务,达州市

财政局编制资金筹措实施方案,制定项目资金管理办。截至目前全市财政共整合筹措资金34亿元,有力地保障了非地震灾区灾后重建示范区建设需要。

六、继续加大种粮农民四项补贴

从2004年起,达州财政开始给予种粮农民包括粮食直补和良种、农机具购置及农资综合等“四项补贴”。2012年已确定的粮食直补和综合直补达47471万元,惠及农户139万户,惠及人口504万人。水稻、小麦、玉米、棉花、油菜5类农作物首次实行良种补贴全覆盖,补贴资金总量达到8000万元以上;能繁母猪补贴2800万元,大大巩固了生猪养殖基地地位;农机具购置补助1100万元,农民购置先进农机的热情高涨,农业效能大提高。通过财政补贴杠杆,引导农民增加对土地的投入,改进生产方式,发展高效农业,实现增产增效。这其中带来的增收额远远大于补贴资金本身,财政资金的补贴效应放大了5—6倍,起到了“四两拨千斤”的作用。

七、“银保财互动”改革试点

“银保财互动”改革是由财政牵头居中,通过奖补吸附政策,引入金融机构和保险机构的一种共赢合作机制。达州属于灾害频发地区,三农业风险率高,一旦发生风险,农民不堪承受。为了解决这个问题,按照损有余补不足的原则,财政把保险机构引入开展政策性农业种养业保险,免除农民不可抗力的风险损失。财政再按政策性农业保险保费的70%—80%给予保费补贴,农民自己只缴纳20%—30%的保费。农民参加政策性农业保险后,可以以保险金额为限向金融机构申请贷款,财政再按小额贷款贴息规定给予贴息。如遇风险,农民还不了贷款,由保险理赔款直接偿付银行贷款。试点过程中,达县财

政局与中国人民财产保险股份有限公司达县支公司、达县农村信用联社等合作开展“银保财互动”,其中,达县农发行、达县农行合作已累计分别投放政策性农业保险涉农贷款3862万元,同时解决了部分种养户基础设施建设资金和周转资金不足的问题。如:达县以四川天王牧业有限公司为龙头,以万头猪场为基地带动周边1000多规模养殖户。部分养殖户遇到资金困难时,引导农民和农村企业积极参加政策性农业保险,并通过公司担保、银行介入、财政贴息的方式解决他们的经营风险和融资难题。因为有了农业政策性保险政策,银行少了后顾之忧,增大了对养殖户的贷款发放,实现了公司、农户共同成长壮大。2011年达县财政拨付县农行、县信用联社涉农贷款奖励270万元,拨付人保财险公司保费补助2500万元,粘和和保全了5.78亿元的农业产值,政策性农险共支付赔款1153.67万元,提种植业保险续保无赔款优待金545万余元,“银保财互动”改革试点使财政资金的粘和和保全值达到了1:23,使农民、保险公司、金融机构和政府四方受益。

八、建立中小企业直接债务融资发展基金推动直接债务融资

为了解决辖区中小企业融资难问题,达州财政积极作为,挤出资金5000万元,建立达州市中小企业直接债务融资发展基金,该基金可放大1—20倍,专门为中小企业直接债务融资提供增信和风险缓释措施。目前,通过人民银行、财政、金融办等门部的协作努力,中债增公司已同意为达州市四家公司核定发债额度37100万元。其中:达运集团7000万元、玖源化工18000万元、一新投资9600万元,天盟塑料2500万元,使得达州直接债务融资取得零突破。

(作者单位:四川省达州市财政局)

责任编辑 张 敏