

2011：财政金融工作成效显著

□ 本刊记者

2011年，面对严峻复杂的国际国内形势，各级财政金融部门认真贯彻党中央、国务院的各项政策和财政部党组的工作部署，密切跟踪分析国际金融危机的发展演变和最新动态，着力加大财政促进金融支持“三农”和小微企业发展的政策力度，不断夯实国有金融资产和财务管理，有力推动了财政金融和外国政府贷款管理工作的顺利开展。

巩固“一个中心成果” 完善财政金融政策和应对措施

在过去的一年里，欧洲债务危机“持续发酵”，全球经济复苏“步履蹒跚”，货币、汇率、贸易的争吵声“此起彼伏”。面对纷繁复杂的国际形势，财政金融部门进一步提高了研究的敏锐性，及时捕捉新情况、新问题，跟踪研究了欧洲主权债务危机发展演变、美日信用评级下调、国际金融监管改革、全球宏观经济走势等一系列问题。同时，进一步加强了对通货膨胀、农村金融改革发展、出口信贷等国内经济热点、难点问题的研究，并深入基层对农业保险、涉农信贷奖补等问题进行了调研，为进一步完善财政金融政策体系奠定了理论和实践基础。

“金融活，百业兴”。2011年以来，中央和地方各级财政金融部门更加注重运用财政手段支持金融发展，进一步激发了市场活力，为实现“稳增长、调结构”提供了有力支撑和保障，促进了金融与经济的互动繁荣。如针对外

需疲软的问题，财政部继续落实和完善出口信贷、出口信用保险等政策，发挥中国进出口银行、中国出口信用保险公司等政策性金融机构在“稳外需”、“调结构”方面的积极作用。地方财政部门也积极跟进，研究制定了多项推动金融支持经济发展的政策措施。

健全“三项体制机制” 推动经济结构调整和发展方式 转变

“农为邦本，本固邦宁”。为促进农村金融发展，中央和地方财政部门综合运用各种奖补政策措施，从“有人办事”、“有钱办事”、“把事办好”三个维度，支持建立多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系，在撬动金融资源回流“三农”方面取得了积极进展。一是通过健全农村金融机构定向费用补贴政策，确保农村金融“有人办事”。针对农村基础金融服务薄弱和“空白”的问题，为使农民能够享受“存、贷、汇”这些最基本的金融服务，财政部从2009年起对符合条件的新型农村金融机构给予费用补贴，2010年又将西部地区2255个“基础金融服务薄弱乡镇”的银行业金融机构纳入补贴范围。2011年度，中央财政共向符合条件的835家农村金融机构拨付补贴资金10.32亿元，同比增长371%，充分体现了鼓励金融机构到偏远地区设立网点的政策导向。从政策效果看，定向费用补贴增强了农村金融机构的财务稳健性，调动了金

融机构到偏远地区设立网点、拓展服务的积极性，截至2011年6月末，已有615家新型农村金融机构开业，其中369家设在中西部省份，成为金融支农的新生力量。二是通过加大县域金融机构涉农贷款增量奖励力度，确保农村金融“有钱办事”。针对县域金融不断萎缩的问题，为引导更多信贷资金投向农村，财政部从2008年起实施县域金融机构涉农贷款增量奖励政策，对试点地区县域金融机构发放的涉农贷款按一定比例给予奖励。2011年，中央财政共向符合条件的3666家县域金融机构拨付奖励资金27.34亿元，同比增长126%。从执行效果看，增量奖励政策有效调动了县域金融机构涉农信贷投放的积极性，有力促进了资金回流“三农”。2008、2009和2010年，全国涉农贷款余额占各项贷款余额之比分别为17.8%、18.3%和20%，实现了三年持续增长的初步目标。三是通过完善农业保险保费补贴政策，确保农村金融“把事办好”。为了增强农业抵御自然灾害的能力，解决农村金融发展面临的“后顾之忧”，从2007年起，中央财政开展了农业保险保费补贴试点工作，通过政府引导与市场运作的有机结合，促进农业防灾救灾方式由“政府救济”、“事后救灾”向“保险理赔”、“事前防灾”转变。2011年，中央财政进一步加大了保费补贴力度，增加了种植业保险、森林保险、天然橡胶等保险的补贴地区，并将奶牛保险保费补贴比例由30%提



高至50%，以支持中西部尤其是边疆民族地区的畜牧业发展。地方财政部门在认真落实中央政策的同时，也密切结合实际推动农业保险工作取得了新的、更大的突破，且在改善农村社会管理、完善防灾减灾机制、提高支农效率等方面发挥了重要作用。2011年，中央财政累计安排农业保险保费补贴资金91亿元，带动提供风险保障逾5500亿元，覆盖农户1.6亿户次，支农效应放大约60倍，为及时恢复农业再生产提供了有力的资金保障。

小微企业是国民经济中最活跃的经济体，其健康发展关乎国计、惠及民生，但是，长期以来小微企业面临融资难问题，尤其是在2011年货币政策回归稳健的背景下，小微企业特别是小微企业融资难、融资贵的现象更加突出。针对这些问题，中央和地方财政部门积极研究相关应对措施，在改善小微企业融资环境、建立小微企业融资长效机制等方面，做了很多工作。一是按照“规范和发展并重”的原则，支持融资担保体系建设。一段时间以来，民间借贷的“火爆”带动融资性担保行业“井喷式”增长，在这种“繁荣”的背后，担保业鱼龙混杂、乱象丛生也是不争的事实，担保机构暗地里违规参与融资和放贷的情况屡屡曝出。针对这些问题，财政部与相关部门共同研究制定了《关于促进融资性担保行业规范发展的意见》，明确了融资

性担保行业发展的基本原则、总体目标等事项，以规范促发展，从根本上提升担保机构服务小微企业的能力。地方财政部门也在积极行动，对本地区融资性担保机构认真开展清理整顿，并研究出台相关政策措施，支持担保机构为小微企业和地方经济发展作出更大的贡献。二是按照“保障和改善民生”的原则，加大小额担保贷款贴息力度。小额担保贷款贴息政策具有额度小、覆盖广、效能大的特点，对扶持弱势群体创业和再就业来说，是方便灵活、见效较快的“民生”政策。自2003年以来，中央财政不断加大支持力度，每年安排的贴息、奖补资金由最初的3.75亿元增加至2011年的45.72亿元，增长了11.2倍，按照人均贷款5万元测算，仅2011年当年即可直接扶持约90万人的创业和再就业，成为广受人民群众欢迎的“民心工程”。地方财政部门在国家统一政策的基础上，也结合当地财力开展了大量工作，逐步形成了“你创业、我扶持”的良好氛围。

本轮国际金融危机以来，国际经济金融环境发生了深刻变革，绿色产业成为各国谋求经济复苏的一个新的经济增长点，也是我国实现“调结构、转方式”战略目标的重要途径。与此相应，绿色理念在金融领域悄然兴起，绿色金融逐渐成为金融领域的一个新亮点。各级财政部门结合当前经济金融

形势的新变化、新特点，综合运用风险补偿等优惠政策，引导金融机构树立“绿色”理念，积极拓展绿色金融、低碳金融业务。

加强“五项重点工作” 提高科学化精细化管理水平

加强国有金融资产基础管理，扎实履行出资人职责。一是以“抓好入口”为目标，扎实做好国有金融资产产权登记等基础工作。产权登记是国家掌握国有金融资产总量的基本途径，包括占有、变动、注销和年度检查登记，始终贯穿于国有金融资产流转的各个环节。按照科学化精细化的管理要求，着力抓好、抓实了这一基础性工作。同时，为了帮助地方更好地开展产权管理工作，财政部组织地方财政部门、专员办和中央金融企业开展专题培训，系统讲解了新版产权登记软件和国有金融资产管理相关制度。二是以“管好出口”为目标，建立健全国有金融资产评估交易等制度体系。为了从源头上防范金融风险、预防金融腐败，逐步构建起了产权登记、资产评估、产权转让等“全过程、整链条”的金融资产管理体制框架，为维护国有资产权益设置了一道“结实闸门”。2011年，结合国有金融企业改革发展需要和工作实践情况，进一步加强了国有金融资产评估制度建设，规范了国有金融产权交易行为，

制定了具有行业特色的《金融企业非上市国有产权交易规则》。三是以“维护权益”为目标,认真履行出资人职责。作为金融改革的一项制度创新,为积极适应国有金融机构的改革改制需要,财政部通过向董事会派出专职股权董事的方式,参与国有金融机构的重大决策。同时,为提高派出董事的履职能力,特举办了派出董事培训班,受到派出董事的一致好评。地方财政部门也创新工作思路,研究探索地方金融企业的监管模式,认真履行出资人职责。

加强金融企业财务管理,促进金融行业健康发展。一是完善绩效评价制度,推动提升金融企业经营管理水平。2010年,财政部正式开展了金融企业绩效评价工作,结合2010年度绩效评价工作中发现的问题,在反复征求金融企业和地方财政厅(局)意见的基础上,对《金融类国有及国有控股企业绩效评价暂行办法》及实施细则进行了修订完善,印发了《金融企业绩效评价办法》,并根据新办法对中央金融企业的2010年度经营绩效进行了评价,以不断强化金融企业“绩效”和“风险”的理念。与此同时,地方财政部门积极推动地方金融企业绩效评价工作,并更加注重绩效评价结果的运用。二是修订高管薪酬管理办法,引导规范金融企业收入分配秩序。财政部于2010年印发了《中央金融企业负责人薪酬审核管理办法》,初步建立了“薪酬与绩效”相统一、“长期激励与短期激励”相结合的薪酬管理机制。2011年,针对薪酬管理办法实施过程中存在的问题,对办法进行了完善,进一步明确了中央金融企业负责人的具体范围、测算标准以及监督管理等事项,并按照新办法对中央金融企业负责人2010年度薪酬

进行了审核。三是做好财务监管基础工作,着力防范财政金融风险。定期对各类国有金融企业的财务运行和风险状况进行分析,提出应对建议,同时,通过组织召开财务决算报表布置会和验审会等方式,对全国各类金融企业的财务状况进行摸底调查,与地方财政部门就有关财务监管问题进行探讨和交流。地方财政部门也积极开展相关工作,保质保量地完成金融企业财务决算报表、季度快报等基础性工作,增强了财务监管的针对性和有效性。

规范主权外债管理,提高外国政府贷款资金使用效益。一是积极开展对外磋商,稳定外国政府贷款规模。为配合积极财政政策的实施和“稳增长、调结构”的调控导向,2011年,积极开拓利用外国政府贷款新渠道,进一步加强与外方的沟通和磋商,全年累计签署项目贷款协议18个,金额共计6.5亿美元,重点支持中西部地区和农田水利、医疗教育、环境保护及节能减排等领域。二是建立健全规章制度,提高规范化管理水平。为提高外国政府贷款项目的资金使用效益,着力解决外贷管理中存在的“有章不循”问题,进一步健全“借、用、还”全过程的外国政府贷款管理体系,2011年,财政部印发了《外国政府贷款项目监督检查办法》,对相关机构职责、检查范围、对象和内容以及检查处理等关键环节做出了明确规定。同时,为进一步规范转贷环节管理,提高转贷工作效率,在与有关转贷银行和地方财政部门充分沟通协商的基础上,制定印发了《外国政府贷款项目转贷协议范本》,对转贷协议的格式、条款内容等事项进行了规范。各省财政部门也在积极完善制度办法,提高科学化精细化管理水平。三是加

强外债风险监测,防范财政金融风险。针对国际金融市场波动加剧、地方政府外债市场风险上升的情况,专门印发了通知,就进一步加强风险管理,避免外债风险转化为财政风险,提出了明确要求。同时,在各地财政部门的大力支持下,对2010年度地方政府外债基本状况和主要监测指标进行了统计分析和风险监测,对指标位于警戒区域的地区,视情况给予风险提示和警告,对连续两年受到警告的地区提出整改要求。此外,在部分省试运行的基础上,对地方财政部门、转贷银行开展了“政府外债统计监测预警管理信息系统”培训,并结合地方财政部门和转贷银行意见对系统进行了完善,确保系统在全国范围顺利推广。

加强预算管理,提高财政资金管理的精细化水平。2011年,按照科学化精细化的管理目标,进一步加强预算管理的各项工作。一方面,及时批复预算,严格按照规定的时间要求,完成相关资金预算的批复工作;另一方面,狠抓预算执行管理,本着“赶早不赶晚”的原则,采取有力措施加强和改进预算执行管理,确保预算执行进度。

加强中央和地方的沟通互动,不断提升政策实施效果。上面千条线,下面一根针。财政金融奖补政策效果发挥得好不好,外国政府贷款资金使用效益高不高,关键在于基层的落实和管理。这些年,中央和地方财政之间建立了很好的交流互动机制,为增强政策的有效性提供了重要保障。2011年,重点推进了财政支持农村金融发展定点观察工作,选取了江苏、黑龙江、河南、新疆、四川、山东等6省(区)18个县作为定点,为完善财政金融支农政策提供“试验田、活资料”。