

# 以点带面 点面结合

## 积极推动地方财政金融工作

金融司调研组

随着我国金融体制改革的不断深化，地方金融特别是农村金融在解决中小企业和农民融资难、稳定农业生产、支持地方经济发展中的作用日益突出。同时，地方金融机构改革与发展、财务风险监控与地方金融稳定、加强财务和国有金融资产管理与管理理念和手段创新等方面的压力也越来越大。为了进一步理清地方财政金融工作思路，找准工作定位和切入点，近期，财政部金融司对湖南、湖北、吉林、浙江、江苏、山西、内蒙古、四川、新疆等省（自治区）地方财政金融工作进行了调研。

### 地方财政金融工作不断探索推进

（一）支持地方金融改革，维护地方金融稳定

1. 参与整顿地方金融秩序，多渠道筹措资金解决历史遗留问题。自1999年起，在参与对农村基金会、信托投资公司、城市信用社、供销社资金以及金融“三乱”的清理整顿工作中，地方政府以转移支付和税收返还作保证借用人民银行专项再贷款，用于化解地方中小金融机构支付风险，在保护中小储户和投资者的合法权益、维持当地金融秩序等方面发挥了积极

作用。

2. 出资化解地方证券公司风险。如吉林省财政动用财政资金，帮助解决了农村互助基金清理、吉林泛亚信托投资公司等信托投资公司停业整顿、四平金信与白山银兴城市信用社市场退出以及高风险证券公司关闭等问题。

3. 积极参与地方商业性金融机构重组。如湖南省财政一方面积极探索以国有出资人身份，支持湖南财信投资控股有限责任公司逐步发展成为省金融控股集团；另一方面在确保风险处置措施落实到位的情况下，采取返还营业税等措施对5家城市商业银行、1家城市信用社实施资源整合和战略重组，并积极鼓励引入省内外战略投资者参与地方商业银行的组建。

（二）支持构建农村金融服务体系

1. 积极推进农业保险保费补贴试点工作。中央财政于2007年启动了农业保险保费补贴试点工作，财政部门认真组织、精心策划，采取有效措施确保这一政策得以贯彻落实，在以财政金融手段和市场化方式支持农村金融服务体系建设方面迈出了关键的一步。一是积极筹措配套资金，落实与推进农业保险保费补贴试点工作。

2007年，中央财政分别安排10亿元和11.5亿元作为重点农作物和能繁母猪保险保费补贴试点启动资金，并要求地方财政按一定比例配套，引导龙头企业与农户参加农业保险。各试点省（市）财政部门一方面结合本地区实际情况，制定保险保费补贴试点工作方案，确定投保模式以及省以下财政部门与农户的保费承担比例，及时落实配套资金；另一方面针对出险实际情况，积极配合保险公司启动理赔程序，公开、公正地勘察定损，及时发放理赔款，解决了农民的后顾之忧。二是因地制宜开展其他品种的农业保险保费补贴试点。如浙江省按照“政府推动、市场运作、农民自愿”的原则，采取“共保经营”、“互助合作”的方式，从2005年起，由省财政给予一定的保费补贴，支持各市县以水稻为核心，以奶牛、生猪、青蟹等品种为辅，自主开展农业保险保费补贴试点；还尝试建立了以“政府补助推动+农户自愿缴费+市场经营运作”的农村住房保险制度。截至2007年7月底，浙江全省共有850多万农户参保，参保率达到97.69%。

2. 积极支持农信社深化改革，不断提高农信社可持续发展能力。一是

采取有效措施,帮助解决农信社历史包袱。除及时核拨试点地区亏损农信社保值储蓄利息中央补贴资金外,地方财政还采取了一系列政策措施以减轻农信社的财务压力。例如,湖北省自2005年起建立农信社风险防范金制度,并尝试建立起了农信社财务报告制度,加强了对农信社的财务管理。二是支持农信社改制重组,增强农信社发展后劲。如浙江省财政积极支持与促进农村合作金融机构——杭州联合银行成功引入荷兰合作银行、国际金融公司作为战略投资者,使之成为国内第一家引入外资股东的农村合作金融机构。

(三)通过构建地方担保体系和建立风险补偿制度,撬动金融资源支持当地经济发展

1. 支持地方中小企业信用担保体系建设。近年来,地方财政积极探索各种有效方式大力支持担保机构的发展,在支持当地中小企业发展,促进地方经济发展方面发挥了积极作用。例如,山西省财政以省级政策性担保机构为依托,建立再担保风险分担和补偿机制,按照每年核定的代偿损失率给予财政支持,并建立了绩效考核制度。在安徽省财政的积极参与和出资下,安徽省成立了注册资本为19.8亿元的省信用担保集团,为构建省市县三级信用担保体系搭建了平台。

2. 为担保机构提供一定的风险补贴和担保资本金。如江苏省财政自2007年8月起,对省内各类担保机构为生猪养殖企业(户)向金融机构申请贷款而提供的担保,省级及各地区财政按上一年度为生猪贷款提供担保总额的1%给予一定的风险补贴。

3. 利用财政资金鼓励金融资源服务地方经济。如江苏省财政于2007年7月建立了省科技贷款风险补偿专项资金,对在“十一五”期间对科技项目贷款年递增20%以上的金融机构,省

财政每年按照新增贷款余额的1%给予风险补偿。

(四)强化地方国有金融资产管理 and 金融企业财务监管

1. 紧抓财务报表信息的编制,全面了解与掌握地方金融企业财务状况。按照《金融企业财务通则》的要求,各地财政部门不断强化地方金融企业财务监管工作,并将编报财务报表作为掌握地方金融企业财务状况的有效途径。如四川省财政开发了地方金融企业财务信息管理系统,建立了地方金融企业信息管理体系,实现了财务分析的及时性和动态性。

2. 认真做好产权登记、资产评估等基础工作,强化国有金融资产管理。随着金融类企业国有资产管理制度的不断完善,地方财政部门一方面重点做好地方金融企业国有产权登记工作、国有资产保值增值考核等工作,另一方面在参与地方金融机构重组中严把资产评估关口,维护国有金融资产不流失。

### 地方财政金融工作面临的困难和问题

尽管在各级财政部门的努力下,地方财政金融工作不断推进,但仍存在着不少亟待解决和思考的问题。

(一)地方财政主动参与地方金融事务管理的意愿与实际工作中的被动性、事后性之间的矛盾。由于历史与体制原因,多年来,地方财政部门一直没有介入地方金融事务管理工作,等到中央要求地方政府承担起当地金融机构清理整顿、农信社管理与改革、化解地方金融风险的责任时,地方财政部门才不得不动“应付”想方设法筹措资金,甚至负债来履行职责,确保相关工作向前推进。为防止地方金融机构风险转化为地方财政风险,地方财政部门意识到必须主动参与地方金融事务管理工作,却因金融归口监管与地方金融发展、金融风险化解责任的体

制约束,而无从把握参与地方金融事务管理的切入点,无法摆脱事后、被动承担化解金融风险和地方金融机构重组成本的尴尬局面。

(二)地方财政有限的财力难以满足地方金融改革与发展的需要。化解金融风险、推进地方金融机构改革需要大量的资金,而不少地方财政无力也无法满足地方金融机构改革、化解金融风险的需要。再加上新问题不断出现,如打造地方旗舰金融机构和化解地方金融风险的压力有增无减,支持信用担保机构发展和农信社改革都需要相当的财力支撑,因此,不少地方财政部门不得不建议中央财政适当加大对地方财政的资金支持力度。

(三)地方财政支持金融发展的单一手段难以实现“花钱买机制”的目标。地方财政支持地方金融发展、化解地方金融机构风险主要依靠提供财政资金和税收减免政策,也即“增支”和“减收”。这种“政府买单”和政策支持的单一方式常常被视为无偿“援助”,不仅使财政资金的效率和效果大打折扣,而且带来了地方金融机构改革发展的“路径依赖”和道德风险。如地方财政部门采取了剥离不良资产或资产置换、给予股金分红、税收返还等措施支持农信社改革,尽管取得了一些成效,但事实却不容乐观,据有关资料,2006年底,农信社五级分类不良贷款比例仍高达27.7%,不良贷款约7300亿元。在外部环境和内部治理没有根本改善的情况下,政府单纯花钱不可能买来机制,农信社“穿老鞋”也不可能走出“新路”。

(四)地方国有金融资产与金融企业财务管理体制不顺。一是部分地方国有资产管理体制不顺,导致地方财政部门缺乏参与地方金融事务管理的有效手段。国资委成立后,按规定金融类企业的国有资产管理职责由财政部继续负责,这就意味着地方财政部门

应承担起地方国有金融资产基础管理工作。但有些地方将地方国有金融企业的管理权限一并划出,导致国有金融资产管理相关制度得不到有效执行,基础数据统计的准确性和时效性受到很大影响。二是农信社财务管理体制仍未根本理顺。尽管《金融企业财务规则》明确了财政部门对农信社的财务监管职能,但《农村信用合作社财务管理实施办法》仍在发挥作用。此外,绝大部分省市都成立了农信社省联社,在农信社财务监管工作方面,与地方财政部门仍存在一定程度的不协调。

### 下一步地方财政金融工作重点

发展地方金融、防范地方金融风险,是支持地方经济发展、实现经济社会和谐的重要前提。因此,推进地方金融机构改革,加强金融财务风险监管和国有金融资产基础管理,健全农村金融服务体系,构建金融安全网应成为地方财政金融工作的重点。

(一)以建立健全农业保险保费补贴机制为切入点,着力构建市场化防灾救灾的农业生产风险保障体系。一是要在总结主要农作物、能繁母猪保险保费补贴试点工作经验的基础上,深入研究农业保险的保障目标、水平、范围以及国家对农业保险的支持力度等问题;研究制定统一的种植业和养殖业保险保费补贴办法,逐步扩大农业保险保费试点范围,鼓励地方因地制宜设定农业保险品种;二是考虑到农业救灾救助资金只能发挥事后、临时和救急的作用,不能形成有效的农业生产“造血”机制,应统筹考虑与安排农业救灾资金、农业保险保费补贴资金和粮食等直补资金,发挥财政支农惠农资金的整合效应,最大限度地提高财政资金的社会效益和经济效益;三是统筹研究农业保险、再保险制度及巨灾保险体系等问题,探索建立农业保险风险分散机制以及事前预防农

业生产风险的长效机制,以促进农业保险业务的可持续发展。

(二)以建立适应“三农”特点的多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系为立足点,全方位支持地方金融机构改革与发展,防范和化解地方财政金融风险。建立现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是我国全面建设小康社会的重中之重。实现这个伟大而艰巨的目标离不开健康、高效、可持续的农村金融服务体系。

1.探索改革农信社经营管理模式的有效途径,提高农信社的抗风险能力,使之成为服务“三农”的主力军。一是应对农信社的发展模式、管理制度设计进行深入研究;二是应允许地方政府或财政部门以提供财务重组资金、进行资产置换、提供税收减免政策为契机,支持有条件的地区将农信社重组合并为农村商业银行,并以出资人或独立董事的身份,促进农信社建立健全法人治理和内控机制,实现农信社的商业可持续,从而达到“花钱买机制”、全面提高农信社金融服务水平与能力的目的。

2.以增强自我稳定性和抗风险能力为目标,积极支持地方金融机构的重组改制。地方财政部门应在总结前一阶段参与地方金融机构改制重组经验的基础上,研究探索将直接注资、财务重组与风险处置资金、财税政策支持与“花钱买机制”目标结合起来的有效途径,着眼于地方金融机构体制和机制的再造,以市场化方式参与城市商业银行和城市信用社的改革重组,依法合规行使出资人权利,提高参与地方金融改革的主动性和前瞻性,促进地方金融机构发展为资本充足、内控严密、风险可控、法人治理完善、财务可持续的现代金融企业。

(三)以确保国有金融资产保值增值为支撑点,进一步强化地方国有金融资产监管。加强对金融企业财务监

管和金融企业国有资产的监管,是财政部门不可推卸的责任,更是地方财政部门参与地方金融事务管理的合法、有效的手段与工具。

1.加强地方国有金融资产管理,维护地方国有金融资产合法权益。中央财政将进一步完善金融类企业国有资产管理的制度体系,及时出台有关国有金融资产产权登记、资产评估以及资产转让等管理办法的操作规程与细则,指导地方财政进一步加强地方国有金融资产监管工作。一是加强对地方金融机构国有资产的监督管理,以产权登记为基础、以资产评估核准备案为重点,规范地方金融企业国有产权转让,防止金融企业国有资产流失;二是建立以国有金融资本保值增值结果确认为核心的国有金融机构绩效评价制度,指导地方财政开展地方金融企业国有资产保值增值的考核评价工作,促进国有资产保值增值。

2.以《金融企业财务规则》的实施为契机,进一步强化地方财政对地方金融企业财务监管的力度。一是理顺农村信用社的财务监管体制,为地方财政部门加强对农信社的财务监管创造条件;二是创新管理理念、改革管理方式,深入研究符合市场经济要求、符合市场规律的财务监管手段,进一步完善财务制度,规范地方金融企业财务管理;三是以财务风险监控为重点,建立健全地方金融企业财务信息报送机制;四是以地方金融监管联席会议制度为平台,加强地方财政部门与金融监管部门之间的沟通协调,提高地方财政在地方金融风险处置与化解中的话语权;五是加强对上市金融机构重大财务事项的管理,以规范上市金融机构股权激励行为为基础,建立公平的社会收入分配制度。●

(调研组成员:孙晓霞 余青  
陈景耀 韩斌 薛军 郑丹丹)  
责任编辑 刘慧娟