贫、因灾返贫”，切实保障了农民基本收入水平，促进了农村消费增长。

(三) 农民保险意识有所增强，农村金融体系不断完善。随着农村经济的发展和农业保险风险保障作用的逐步显现，农户保险意识逐渐增强，投保率稳步上升。2009年，农业保险参保农户达1.33亿户次，同比增长47.92%；农作物投保面积约占补贴地区播种面积的50%；能繁母猪参保4000万头左右，约占能繁母猪总数的87%，基本做到应保尽保；在一些主产区，农业保险投保率更高，如江苏省的小麦和湖北省的水稻投保率均超过90%。农户保险金融意识的增强，逐步形成了有效的农村金融需求。同时，农业保险的发展增强了农民的抗风险能力和偿付能力，降低了信贷机构发放涉农贷款的风险，增加了农村金融供给，缓解了农业融资压力，使农村金融体系不断完善。如，在2009年开展森林保险试点后，有关部门将森林保险与林权抵押贷款有效结合，使林权抵押贷款规模从2008年的70多亿元大幅提高到2009年底的217亿元。

(四) 发挥政府引导作用，推动农业发展方式的转变。各地政府部门大力探索以农业保险为纽带，引导金融机构、农业产业龙头企业、专业合作组织和农户共同参与，形成完整的农业产业链，促进农业发展方式向集约化、产业化转变。如，四川省资阳市创立了“六方合作+保险”的生猪产业发展模式。由银行向饲料企业和种猪场提供贷款，饲料企业和种猪场向农户赊销饲料和仔猪，农户按规定标准饲养，肉食品加工企业向农户收购生猪并代扣饲料和仔猪款，担保公司对银行贷款提供担保，保险公司为农户生猪保险，实现了生猪产业化经营。又如，北京市依托专业合作组织力量开展农业保险，鼓励农户使用新品种和新技术，扩大种养规模，促进了农业集约化经营。

(五) 可持续发展能力增强，初步建立大灾分散机制。2009年，全国农业保险继续保持了整体赢利，承保利润达到11.07亿元，同比增长13.1%。其中，种植业保险承保利润为12.88亿元，盈利水平较高；养殖业保险承保亏损1.81亿元。连续保持整体赢利为应对农业大灾积累了必要资金，农业保险初步形成了“丰年结余，以丰补歉”的发展机制。同时，按照财政部的要求，各农业保险经办机构根据自身财务状况分别计提了一定比例的农业大灾风险准备金；部分试点省份还建立了由各级政府、保险公司共同参与的大灾风险分散机制。通过各级财政支持、再保险和自我积累准备金等方式，大灾风险防范机制初步建立，农业保险发展的长期可持续性得到增强。

总体看来，农业保险是市场经济条件下财政支农方式的重要创新。通过财政政策与金融工具的有效结合，既发挥了财政资金的引导作用，又利用金融的杠杆效应，2009年以101.7亿元的保费补贴资金撬动了总额3800亿元的风险保障，财政资金的支农效率大大提高，整体效果良好。

二、农业保险存在的问题及采取的主要措施

农业保险保费补贴是财政通过金融手段支持“三农”的创新途径，与传统的公共财政资金管理方式不同。各级政府部门在积极探索的过程中，还部分存在政府行政干预、保险公司

服务意识不足等问题。在开展农业保险过程中，财政部始终坚持四条原则：一是政府引导。各级政府把握好角色和定位，为农业保险运作搭建平台，避免过度干预、形成主导和包办、滋生道德风险。二是市场运作。坚持按照保险规律来确定承保对象、责任范围和承保费率，充分利用市场机制分散风险，实现可持续性发展。三是自主自愿。不搞摊派，由农户自主自愿参加农业保险，地方政府根据自身财力合理进行补贴。在此基础上中央财政对事关国计民生的大宗产品给予配套的保费补贴。四是协同推进。各部门通力协作做好农业保险工作。按照上述原则，财政部着重开展了以下几方面工作：

(一) 加强部门协调和政策配合。各地成立了由财政、农业、林业、畜牧、气象、保监等部门组成的农业保险试点工作小组。财政部门积极安排保费补贴资金；农、林、牧和气象等部门充分发挥专业技术优势，及时提供辖区内有关灾害发生、损失情况等相关信息，帮助保险公司做好土地丈量、风险评估以及查勘定损等工作；保监部门认真做好保险公司的资质审查，确保农业保险合规经营，为农业保险试点的稳步推进创造有利的市场环境。

(二) 加大宣传力度培育保险意识。在《经济日报》、《中国财政》等报刊上，对农业保险工作的重要性进行了宣传，并对地方开展农业保险的实际做法进行了报道。同时，加强对地方财政、保险公司相关人员的培训，不断提高其政策业务水平。各级政府和保险公司也充分借助电视、广播、报刊、网络等媒体，开展形式多样的宣传活动。

(三) 加强防灾与救灾手段的结合。各级政府相关部门、保险公司不断完善风险应对预案，将服务平台前移，加强防灾防损，努力做到“防患于未然”。各地普遍将农业保险与疾病防疫和人工防雹增雨等气象干预措施结合起来，改善农业生产条件，提高灾害应对能力，减轻灾害对农户造成的影响。

(四) 加强全过程的监督检查。充分借助财政部驻各地专员办和监管部门的力量，对农业保险保费补贴资金使用情况进行了专项检查，对于查处发现的保费补贴资金使用不规范的行为及时进行了纠正和整改。

农业保险保费补贴作为财政支农的创新手段，在未来工作中还会出现新情况、新问题。财政部将结合具体实践不断总结经验，进一步完善体制、机制，夯实各项基础管理，充分发挥农业保险支持“三农”的积极作用。

(财政部金融司供稿，张若晗、单仁慧、龙俊鹏执笔)

以应对国际金融危机为主线 积极推动多边财经交流与合作

2009年，国际金融危机影响不断蔓延，国际政治经济格局继续发生深刻变化，我国与新兴大国的影响力持续上升。在此背景下，财政部围绕应对国际金融危机这一主线，积极参与并推动全球和区域财经交流与合作，在许多领域取得明显进展。

一、积极参与并引导G20合作

金融危机后，G20逐步成为国际经济合作的主要平台，会

议召开的频率与级别显著上升,议题深度和广度不断拓展。财政部充分利用G20这个多边平台开展了大量富有成效的工作,为我国领导人成功参加伦敦峰会和匹兹堡峰会做出了积极努力,并推动G20机制取得一系列务实成果。

(一)推动国际金融机构改革取得重大进展。加快国际金融机构治理结构改革,提高发展中国家的代表性和发言权是2009年G20框架下的重点议题。财政部在充分征求国内相关部门意见的基础上,利用G20财长会和副手会、世界银行(以下简称世行)和国际货币基金组织(以下简称IMF)春季会议以及“金砖四国”财长会议等场合,积极施加影响。在发展中大国的共同努力下,推动匹兹堡峰会确定了IMF和世行份额与投票权改革的具体目标,即IMF从份额高估国向份额低估国转移至少5%的份额,世行为发展中国家和转轨国家增加至少3%的投票权。各方承诺在2010年世行春季会前就世行投票权转移方案达成一致。我国在世行和IMF的代表性和发言权将得到切实提高。

(二)促进国际经济治理框架改革取得历史性进展。本轮危机催生了国际经济治理框架的历史性变革。G20因涵盖主要发达国家和发展中国家、代表性较为平衡等特点而得到各方的高度关注。在我国及其它发展中大国的共同推动下,匹兹堡峰会确定G20为国际经济合作的主导平台,并明确了未来两年G20峰会的召开频率和主办国,峰会实现机制化,从而正式宣告G20成为国际经济治理的主要机制。此外,各方同意将仅由发达国家参加的金融稳定论坛改为金融稳定理事会,吸纳所有G20成员参与,主要负责国际金融监管标准和准则的制定;同意对全球税收论坛进行改革和扩员,吸收发展中国家参与,主要负责推动国际税收透明度加强和情报交换工作。一个以G20为主要平台,以发展中国家平等参与的国际机构为支撑的新的国际经济治理框架逐步成型。

(三)提高国际社会对发展问题的关注与支持力度。为积极引导G20议题走向,提高国际社会对发展问题的关注,我国于7月初与南非、英国共同在杭州主办了G20可持续增长和发展融资研讨会。G20各成员国财政部和央行官员、IMF、世行等国际组织代表以及国内外部分专家学者参加了会议。会议对推动国际社会更加关注发展问题、敦促发达国家切实履行增加官方发展援助的承诺以及加快推进国际金融组织治理结构改革发挥了积极作用。

(四)利用G20平台阐述我国发展战略和宏观经济政策。利用G20财长和央行行长会议等场合,系统阐述了具有中国特色的发展战略、经济社会发展规划等大政方针,及时宣传我国宏观经济政策取向,特别是结合财政政策的历次调整、内容及效果进行介绍,使国际社会及时、准确地了解我国政策主张。

二、深入推进区域合作

国际金融危机给区域财金合作带来了新的机遇和挑战。在应对危机的过程中,财政部积极谋划,主动参与,不断加强与本区域主要经济体的协调与合作,推动东盟与中日韩(10+3)、亚太经济合作组织(APEC)、中亚区域经济合作(CAREC)等区域财金机制取得丰硕成果,为维护区域金融

稳定,促进区域经济复苏和持续健康发展做出了重要贡献。

(一)东亚财金合作取得重大进展。国际金融危机使东亚经济体进一步认识到加强区域财金合作、增强区域危机救助能力的重要性和紧迫性。面对新形势,积极合作应对危机,坚持以建设性的态度引导和推动各项合作倡议。在各方共同努力下,以10+3清迈倡议多边化、亚洲债券市场发展倡议为重点的区域财金合作取得重大进展,同时中日韩以及东亚峰会机制下的财金合作也稳步向前推进。

在区域资金救助机制方面,10+3各方就总规模1200亿美元的区域外汇储备库所有要素达成共识,并决定尽快建立独立区域经济监测机构,清迈倡议多边化进程取得了重大实质性进展。2009年下半年,10+3各方完成了清迈倡议多边化协议文本的磋商工作。主要成员国于12月底签署了协议文本。同时,各方还就区域经济监测机构主要职能达成初步共识。

在发展亚洲债券市场方面,区域信用担保与投资基金是合作的重点。各方同意设立初始规模为7亿美元的基金,为10+3成员国发行本币债券提供担保,同时各方还就基金主要要素初步达成一致。

在积极推动10+3财金合作的过程中,我国充分利用中日韩财金合作平台,与日韩不断加强沟通与协调,形成合力推动10+3各项合作倡议取得务实成果。此外,中日韩还探索通过“宏观经济和金融稳定研讨会”等形式,加强三方主要经济部门的对话和交流,共同应对国际金融危机冲击。

(二)推进亚太经济合作组织机制下的财金合作。亚太经济合作组织财长会议是我国面向亚太地区开展多边财经交流与合作的重要平台。我国高度重视亚太经济合作组织财长会的独特影响,积极参与和倡导相关合作,为推进亚太经济合作组织财长会议进程,促进亚太经济合作组织经济体加强财经领域的能力建设做出了重要贡献。

2008年11月初的亚太经济合作组织财长会是在国际金融危机席卷全球,各方共同应对危机的关键时刻举行的,我方在会上介绍了中国政府迅速采取措施应对危机的做法,呼吁亚太经济合作组织经济体加强政策协调,探讨加强金融监管和推动国际金融体系改革的措施。我方建议得到了与会多个经济体的支持,为其后举行的20国集团首次峰会和亚太经济合作组织领导人非正式会议预做铺垫,取得了较好的效果。

2009年,国际金融危机的影响继续蔓延,世界经济缓慢复苏。在11月举行的亚太经济合作组织财长会上,各方同意,在经济复苏基础尚不稳固的情况下要避免过早地退出刺激政策,但同时也应加强中长期财政可持续性发展,积极探讨恢复经济增长潜力的措施。会议讨论成果为其后举行的亚太经济合作组织领导人非正式会议提供了重要的参考建议。

在加强亚太经济合作组织经济体财经能力建设方面,由我方主导的亚太财经与发展中心发挥了积极作用,交流日趋活跃,覆盖面和影响力也不断扩大。该中心紧扣应对国际金融危机的主题,先后举办了以“清洁发展的财金政策选择”为主题的第二届双年度论坛,以及以积极财政政策、金融监管、中小企业融资等为主题的数十场研讨会,在与会成员特别是发展中经济体中产生积极反响。

(三) 加强在亚欧财金机制下的对话交流。国际金融危机以来,我国通过亚欧财长会议机制加强与亚欧会议成员国的对话交流,共出席1次财长会和2次财政副手会,就国际经济形势、减贫与发展、金融体系改革、社会保障等问题与各国深入交换意见并达成广泛共识,进一步宣传了我国宏观经济政策主张。2009年12月,财政部与欧盟在上海联合主办亚欧农村金融研讨会,来自亚欧会议成员国政府部门、学术界和金融机构的代表就发展农村金融的经验和做法进行广泛讨论,进一步加深了对发展农村金融的认识及成员国之间的了解。

(四) 继续深化大湄公河次区域经济合作机制下的合作。为有效应对国际金融危机,我国积极参与大湄公河次区域经济合作机制下的交通、能源、电信、农业、环境、旅游、人力资源开发、贸易和投资九大领域的合作并为其提供力所能及的支持,为大湄公河次区域经济复苏与发展做出了积极贡献。在2009年6月召开的大湄公河次区域经济合作第十五次部长会及高官会上,我国和其他各成员国通过了人力资源、能源、经济走廊、投资领域的战略文件,明确了大湄公河次区域经济合作未来三年的工作重点,包括加快实施《便利客货跨境运输协定》(CBTA)及交通贸易便利化有关倡议、将大湄公河次区域经济合作交通走廊转变为经济走廊以及加强对环境问题的关注。截至2009年底,大湄公河次区域经济合作贷赠款项目共44个,总投资达到107.38亿美元。云南、广西两地作为我国参与大湄公河次区域经济合作机制的前沿,通过加强与次区域各国政府间交往,密切经贸关系和人员往来,促进了本地区的对外开放和经济建设。

(五) 中亚区域经济合作成果显著。国际金融危机以来,中亚经济体在中亚区域、上海合作组织等区域财金合作机制下不断深化合作,通过加大区域基础设施建设力度、改善投资贸易环境等措施,推动区域经济复苏,促进区域经济可持续发展。

在中亚区域经济合作机制下,我国积极推动区域基础设施网络、促进贸易和投资以及能源等重点领域合作。2008—2017年期间,中亚区域经济合作交通和贸易便利化领域已经或将实施投资项目62个,总投资211亿美元。技援项目65个,资金总额为6850万美元。能源领域现有项目清单按最新估算共需投资200多亿美元。新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区是我国参与中亚区域经济合作的前沿和项目执行区,规划和实施了机场改造、公路走廊升级、全球物流中心建设等基础设施建设及技术援助项目。

在上海合作组织机制下,安全和经贸领域合作取得积极进展,财金合作正逐步展开。首届上海合作组织财长和央行行长会议于2009年12月举行,各方重点讨论了加强财金领域合作,共同应对国际金融危机的政策措施。

(财政部国际司供稿,张天伟、汪海、张敏文执笔)

国际金融组织债务减免情况

自1980年我国恢复在世界银行(以下简称世行)的合法

席位以来,我国利用国际金融组织贷款已有近30年的历史。截至2009年底,我国共引进国际金融组织贷款资金745亿美元,支持511个项目。大部分国际金融组织贷款项目在取得明显社会效益的同时,也实现了良好的经济效益。但也有一些项目因体制改革、政策调整以及自然灾害等原因出现不同程度的还款困难,给基层财政和项目单位带来一定的偿债压力。为此,自2000年开始,财政部在调查研究的基础上,分批对79个不同类型的国际金融组织贷款项目实施债务减免。

一、对国际金融组织软贷款项目降低转贷利差并返还以前收取利差

在我国利用国际金融组织贷款初期,采取了“以软(贷款)补硬(贷款),综合平衡”的原则,在提高了部分使用软贷款的农业、林业、教育、卫生等公益性项目的转贷利率并缩短转贷期限的同时,相应降低了使用硬贷款开展的工业和交通运输等项目的利率。这一做法对支持当时的瓶颈行业发展具有十分重要的意义,但也在一定程度上加重了那些早期软贷款公益类项目的还款压力。

自2000年起,财政部在充分调研分析的基础上,通过对使用软贷款的不同项目主体进行债务负担测算,研究制定不同的扶持政策。经上报国务院同意,分批降低了上述使用世行及国际农业发展基金优惠贷款项目转贷过程中增加的利差,将原来4%—6%的转贷利率逐步降回到0.75%,同时延长了还款期限,最终达到与国际金融组织贷款条件相一致。另外,对于在债务减免政策实施前已经收取的利差,财政部通过冲减项目未来债务的形式予以返还。上述政策的实施,共计为国际金融组织贷款项目减免债务负担75.31亿元人民币,有力支持了项目涉及到的农业和农村事业、基础教育事业和医疗卫生事业。

二、对因汇率并轨改革而承担巨额汇率损失的国际金融组织贷款项目给予汇率风险补贴

1994年1月1日,人民币官方汇率与外汇调剂价格正式并轨,我国开始实施以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。人民币汇率由1993年的1美元兑换5.76元人民币变为1美元兑换8.62元人民币。汇率政策的变化导致许多1994年以前实施、1994年以后偿还本息的项目承担了巨额的外汇损失。

为正确处理这一由于国家政策调整而产生的历史遗留问题,从2002年开始,财政部按照国务院批准的“分期分批,逐步解决农民负担的汇率损失问题”的原则,先后在2002年、2003年、2005年分3次解决了由农民直接承担债务的国际金融组织贷款项目的汇率损失,金额达33亿元人民币,大体由中央财政和地方财政各承担一半;2007年,又对早期世行贷款中农业、林业、教育和卫生项目也因1994年国家汇率政策调整而承担的汇率风险损失进行了补贴,金额约14亿元人民币,全部由中央财政承担。

三、对受天保工程、国家重点公益林政策影响的国际金融组织贷款林业项目实行债务停息挂账

2000年,国家全面启动实施天然林资源保护工程,实行