

国家债务和金融 企业财务监管

一、国家债务管理

(一) 国内债务。1998年财政部共发行内债6 508.6亿元人民币,顺利完成了国债发行任务。按内债发行的目的可分为三部分:一是经1998年3月召开的全国人民代表大会审议通过,核定全年国债发行2 808.6亿元。这是按照近年来的惯例发行的国债,以弥补财政赤字和偿还到期债务;二是根据党中央、国务院的战略部署,在预算执行中,为拉动经济增长、扩大内需而采取的积极财政政策。经人大常委会审议通过,增发1 000亿元内债,用于基础设施等非盈利项目的建设;三是为补充国有商业银行的资本金,提高国有商业银行的竞争力和风险防范能力,经人大常委会审议通过,向国有独资商业银行发行了2 700亿元特别国债,全部用于增加国有独资商业银行的资本金。

由于向国有独资商业银行发行的特别国债和增发的1 000亿元国债中有580亿元国债(转贷地方使用)不列入当年财政预算,因此,1998年列入政府预算的内债发行额为3 228.6亿元。

1998年国债的发行,有力地配合了国家积极财政政策的实施,有效地扩大了内需。特别是1 000亿元的增发国债,配之以1 000亿元的银行贷款,投向基础设施领域,实现了在结构调整的同时促进国内有效需求的扩展。这是国家加大宏观调控力度的一项重大举措。在亚洲金融危机蔓延和国内特大洪涝灾害肆虐的情况下,国债筹资为刺激国内需求,确保全年7.8%的经济增长率的实现起了至关重要的作用。

国有商业银行是我国金融体系的主体,是保障国民经济运行的关键。由于原有体制的束缚和向市场经济体制转轨过程中新的不确定因素的出现,国有独资商业银行的不良资产日益增加,资本金严重不足。随着亚洲金融危机的爆发和蔓延,我国的金融业也承受着很大的压力。因此,国家发行了2 700亿元特别国债专门用于补充国有独资商业银行的资本金,提高其资信度和在国际金融市场上的竞争力,这有利于优化国有商业银行的资产结构,提高其资产运营质量,增强其防范金融风险的能力。

在国债发行方面,坚持做好面向个人的发售工作。在往年的国债发行中,无记名国库券(又称实物国债)曾一度成为个人投资者的主要投资品种。近年来,为了降低发行成本和提高国债的安全性,我国实物国债的发行比重逐渐减少,从1998年开始停发该

种债券。为满足个人投资者的投资需求,1998年的国债在品种设计、期限结构、发行条件等方面充分考虑适合个人购买的要求,共发行凭证式国债2 200亿元。

积极推动和完善国债交易。我国国债流通市场主要分为交易所市场和银行间市场。近年来,由于国债交易所交易欠缺规范,股票市场在资金流向及价格波动等方面存在着诸多不确定性,因此,1998年没有在交易所市场发行国债,而是加大了在银行间市场的国债发行量。全年在银行间市场共托管登记记账式国债4 274亿元,丰富了交易品种,增加了交易量,为银行间市场的进一步发展奠定了基础。

顺利完成到期国债的兑付工作,维护和提高了国债的信誉。1998年共兑付到期国债本息2 245.79亿元。在国债兑付工作中,着重加强国债兑付资金管理和强化柜台服务意识,受到社会各界的好评。

与此同时,按照党中央、国务院清理整顿财政国债中介机构工作的统一部署,财政部专门成立了整顿财政信用工作小组,在深入调查和广泛听取有关部门意见的基础上,摸清了全国财政国债中介机构的债权债务和业务开展的基本情况,分析了存在的问题,形成了整顿财政国债中介机构的方案,为维护国债信誉,规范国债发行,防范和化解金融风险创造了条件。

(二) 外债管理。

1. 国外债券的发行情况。1998年12月,中国政府在美国成功地发行了10年期的10亿美元全球债券。这是自亚洲金融危机爆发以来,第一笔独立依靠自身信誉发行的亚洲国家主权债券。这次国外债券的发行利率为7.30%,与美国同期国债利率相差280个基点(即2.8%),总成本为7.406%,比1996年我国发行的美元全球债券总成本低0.5%。

这次国外债券的发行是在亚洲金融危机蔓延的不利情况下进行的。由于一年来国际金融市场的急剧动荡,特别是俄罗斯金融危机发生以后,国际投资者对包括中国在内的新兴市场国家的投资变得更为谨慎。这不可避免地会对我国国外债券的发行产生负面影响。但由于我国政治稳定,经济持续发展,综合国力不断增强,加之选择了较好的债券发行时机,因此这次债券的发行效益良好,取得了圆满成功。

从这次债券的分销区域来看,来自亚洲、欧洲和美洲的需求各占三分之一。它表明了国际社会对中国政府信誉的承认。

2. 外国政府贷款情况。1998年10月,根据国务院部署,外国政府贷款管理工作由外经贸部划转到财政部。在进行工作调整的同时,我国利用外国政府贷款也取得了新的进展。

(1) 日元贷款。1998年,日元贷款占我国举借外国政府贷款累积总额的50%左右。1998年是第四

批日元贷款前三年(1996~1998年)的最后一年,贷款协议金额为2 065.83亿日元,共15个项目,贷款年利率为0.75~1.8%,偿还期为30~40年(含10年宽限期)。协议项目都是国家或地方的重点项目,涉及交通、能源、市政基础设施及环保等领域,如高速公路建设、电网改造、电厂、水库、供水工程及大气和江河污染治理等项目。

1998年日元贷款有三个特点:一是年度名义贷款额达到我国利用日元贷款近20年来的最高水平,按1:120折合美元计算,贷款额达17.22亿美元。二是贷款条件更加优惠。1998年度日元贷款项目共有三种利率,即一般环保项目为1.3%,特殊环保项目为0.75%,其他项目为1.8%,较往年平均贷款利率2%左右有所下降。三是贷款重点投向环保领域和中西部地区。

1998年6月,中日双方还就第四批后两年(1999~2000年)贷款在京举行了第一次事务性会谈。10月,日元贷款业务划转财政部管理后,双方对今后两年贷款的项目和金额交换了意见。11月,日方承诺对我国28个项目提供3 900亿日元贷款。

(2)其他外国政府贷款。基本与1997年持平,生效金额有所下降。截至1998年12月,新签订贷款项目合同69个,合同金额为3.51亿美元。具体如下:

| 国别 | 合同签约额 (万美元) | 签约合同 数(个) |
|--------|----------------|--------------|
| 加拿大 | 7 886 | 12 |
| 瑞典 | 3 170 | 8 |
| 挪威 | 1 775 | 4 |
| 丹麦 | 2 020 | 4 |
| 芬兰 | 2 070 | 5 |
| 北欧投资银行 | 5 451 | 12 |
| 韩国 | 1 750 | 2 |
| 以色列 | 8 000 | 10 |
| 美国 | 2 000 | 2 |
| 科威特 | 1 000 | 10 |
| 总计 | 35 122 | 69 |

根据国别特点,重点做好加拿大、科威特、丹麦和北欧投资银行等的贷款工作,在一定程度上增加了贷款规模,改善了贷款条件。例如,北欧投资银行过去对我国资助的项目多为中小项目。1998年,经我国多方努力,北欧投资银行已原则同意将用于资助中小项目的贷款额从过去的4 000万美元增加到6 000万美元,对大项目将提供专项贷款;挪威原则同意将贷款的第三国采购比例由原来的30%提高到50%,并可考虑在中国采购。

(3)进一步加强还款工作,维护国家债信。在国务院的领导和有关部委的配合下,1998年在加大对

国别贷款清欠工作的同时,重点解决了对科威特和丹麦政府贷款的拖欠清欠工作,从而使拖欠问题在一定程度上得到控制和解决,有效地维护了国家信誉。

为继续做好外国政府贷款工作,1998年,我方分别与瑞士、德国、荷兰、瑞典、北欧投资银行、芬兰、丹麦、韩国等国的贷款主管部门和地区金融机构召开了贷款工作会议,并与贷款国有有关部门签署了会谈备忘录,在日常工作中和这些国家的驻华使馆和有关部门保持着密切的交往和联系,使对外工作保持了较好的连续性。

二、金融企业财务监管

1998年,财政部在机构改革、人员精减的情况下,克服困难,积极参与各项金融保险制度改革,配合财政货币政策的协调,强化对金融保险业的财务管理与财务监督。这对于规范金融保险企业行为,防范金融风险,加强宏观调控,促进经济增长起了积极的作用。

(一)采取多种措施,防范金融风险。

1.结合中央银行存款准备金制度改革,财政部发行了2 700亿元特别国债,吸收存款准备金率下调释放的货币,同时用发债所得资金补充国有独资商业银行资本金,使其资本充足率达到了8%以上,保持了银行体系的稳健,增强了国际市场对我银行业的信心,成功抵御了亚洲金融危机对我国的影响。

2.为贯彻中共中央、国务院《关于深化金融改革,整顿金融秩序,防范金融风险的通知》精神,经国务院批准,财政部下发了《关于修改金融机构应收利息核算年限及呆账准备金提取办法的通知》,规定金融机构从1998年1月1日起,其应收未收利息核算年限由2年缩短到1年,呆账准备金由按年初贷款余额1%的差额提取改按本年末贷款余额1%的差额提取,并从成本中列支,当年核销的呆账准备金在当年予以补提。同时,对金融企业实际呆账比例超过1%部分,当年应全额补提呆账准备金,但交纳所得税时应作纳税调整,统一计算本年应纳税所得额并依法缴纳所得税。

3.研究制定管理政策,进一步强化政策性出口信用保险管理,促进对外贸易,防范金融风险。1997年末,财政部在征求有关部门意见的基础上,向国务院上报了《关于我国出口信用保险若干问题的请示》。1998年初,根据国务院批示,财政部向保险经办机构发布了《出口信用保险若干政策规定》和《关于印发出口信用保险有关政策规定的通知》,并向企业发出了《关于申请办理出口信用保险规定的若干通知》。在制定和发布相关政策的同时,财政部还及时对世界有关国家的国别风险、国别政策进行研究,以尽量降低我国企业对外贸易工作中可能出现的国家风险,并

在防范国家风险的基础上，通过企业投保出口信用保险，积极引导企业出口，保障创汇安全。

（二）积极参与金融改革。

1. 继续参与保险体制改革。为加强对保险业的监管，促进我国保险事业的发展，国务院决定撤销中国人民保险（集团）公司，就原中国人民保险（集团）公司所属中保财产保险有限公司、中保人寿保险有限公司和中保再保险有限公司分别更名为中国人民保险公司、中国人寿保险公司和中国再保险公司。经财政部审核确定，三家公司的资本金分别增加到77亿、46亿和30亿元人民币。着手研究制定中国保险监督管理委员会的预算体制和财务管理政策，为即将成立的中国保险监督管理委员会开展工作打下良好的基础。

2. 认真研究中国农业发展银行利率改革问题。经过与中国人民银行、中国农业发展银行多次协商，决定从1998年6月21日起，中国农业发展银行贷款统一改为执行商业贷款利率。这一政策的实施，将直接减少农发行的亏损，相应减轻中央财政的补贴。

为保证中国农业发展银行粮食收购资金的封闭运行，国务院决定，将农发行扶贫开发专项贷款以及附营业务贷款相应划转到中国农业银行、中国工商银行等商业银行进行经营。财政部积极参与了业务划转中有关政策的研究制定工作，对业务划转中涉及的财政财务问题进行了认真研究，并提出相应的解决意见。

为了准备1999年棉花流通体制改革，加强对棉花财政补贴资金管理，促进农发行棉花收购资金“库贷挂钩、封闭运行”，财政部对棉花流通体制改革中涉及的财政财务问题进行了多次测算，直接参与制定棉花财政补贴资金专户管理办法。

3. 为进一步理顺邮政金融业务内部管理体制，妥善解决邮政储蓄转存款利率，规范邮政金融业务范围，中国人民银行起草了《关于邮政储蓄管理体制改革的实施方案》。财政部就新设邮政储金汇业局、邮政储蓄资金运营、业务范围以及财务会计等问题提出了一些有益的意见。

（三）修订有关财务制度，加强财政对金融业的管理。

1. 修订中国人民银行财务制度。人民银行的财务制度是1994年由人民银行制定的。从执行的情况看，存在较多问题。为进一步完善财务制度，加强财政监管，在多方面征求有关部门意见的基础上，财政部对人民银行的财务制度进行了重新修订。

2. 确定人民银行所属企事业单位财务管理体制。近年来，人民银行相继成立了很多企事业单位，类型各异，情况复杂，问题较多。为此，财政部委托社会中介机构对人民银行所属企事业单位进行了全面调查，并形成了书面调查报告。在此基础上，对人民银

行所属企事业单位的财务管理体制又进行重新确定，以理顺关系，规范管理。

3. 发布《金融机构费用专户管理办法》。根据国务院领导指示精神，为加强费用支出总量控制，建立健全费用支出与经济效益有机结合的管理制度，防止费用支出挤占信贷资金，切实有效地防范金融企业经营风险，财政部发布了《金融机构费用专户管理办法》，要求金融企业费用支出实行专项、专户管理，严格分离业务经营资金和费用支出资金；费用支出指标同经营效益挂钩，根据上年盈利或亏损情况分别按照费用率或费用额予以考核控制，促进金融企业提高经营效益。

4. 为认真贯彻国务院批准的中国人民保险公司机构体制改革方案，改进、完善对中国人民保险（集团）公司的财务管理，加强财务监管，提高经济效益，在反复征求有关部门意见的基础上，下发了《中国人民保险（集团）公司财务管理规定》。同时，为适应银行和保险分业经营、分业监管的要求，规范保险公司的财务行为，财政部从1998年年初开始着手研究制订《保险公司财务制度》，计划于1999年发布执行。

5. 贯彻中央精神，落实中央13个整顿金融工作小组中涉及的具体工作。财政部在整顿信托投资公司、清理账外账、整顿农村信用社以及金融类企业脱钩方面，积极参与整顿方案的制定、修改工作，不断进行调查研究，在全面了解实际情况的基础上，设计合理、可行的操作方案，尤其在财务范围内做了大量基础工作。下发了一系列相关文件，对地方财政部门加强对地方金融监管提出了一些指导性意见。部分地区的财政部门已经开展了卓有成效的工作。主要是：（1）搜集了大量基础财务数据信息，为进一步防范和化解地方金融风险提供了决策依据；（2）加强了对地方金融机构的财务监督和管理，为下一步工作打下基础。

（财政部国债金融司供稿，刘家德、陈景耀等执笔）

公共支出财务

1998年，公共支出财务工作认真贯彻党和国家的有关方针政策，按照国家财政改革的总体部署，进一步转变财政职能，加强制度建设，强化支出管理，优化支出结构，有力地支持了文教科学事业的发展和国家政权建设。

一、1998年文教行政经费支出基本情况

1998年，文教行政经费支出（包括教育事业费、科学事业费、文体广播事业费、行政管理费、公检法