

# 中央财政支持金融事业发展成效显著

财政部金融司

新中国成立70年来，在党中央、国务院的坚强领导下，我国金融业发生了历史性变革、取得了历史性成就，一个现代化的金融体系正在加速形成。中央财政把改革创新贯穿于财政金融工作各个环节，支持稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，在深化国有金融机构改革，加强金融国有资产管理，创新财政促进金融服务实体经济，在公共服务领域大力推广应用PPP等方面，取得了显著的成效。

## 坚持以服务实体经济为根本，适时动态优化财政金融政策

实体经济是金融的根基，金融是实体经济的血脉。财政部认真贯彻落实党中央、国务院有关部署，综合运用贴息、奖补、保费补贴等手段，完善政策扶持体系，加大政策支持力度，创新政策支持手段，助力稳增长、调结构、促就业。

一是支持健全普惠金融服务和保障体系。为促进下岗失业人员创业再就业，维护社会和谐稳定，2002年中央财政实施小额担保贷款贴息奖补政策，对符合条件的小额担保贷款给予财政贴息，并建立小额担保贷款工作财政奖补机制。之后，扶持对象涵盖范围不断拓宽，政策措施不断健全，并于2015年调整为创业担保贷款贴息，切实缓解了各类就业重点群体和困难人员的融资难和贵的问题，社会效益显著。落实中央有关“定向实行税收减免和费用补贴，引导更多信贷资金和社会资金投向农村”和“抓紧制定对偏远地区

新设农村金融机构费用补贴等办法”等精神，2008年以来，中央财政先后实施县域金融机构涉农贷款增量奖励政策和农村金融机构定向费用补贴政策，并结合执行情况和发展需要不断完善，有效激发相关金融机构支农内生动力和到偏远地区设立网点、拓展服务的积极性，成为金融支农支小的主力军。2015年，财政部将以上资金与政府和社会资本合作(PPP)项目以奖代补资金整合，设立了普惠金融发展专项资金，综合运用业务奖励、费用补贴、贷款贴息、以奖代补等方式，对普惠金融相关业务、机构或对象给予支持。截至2018年末，中央财政累计拨付相关资金超过1100亿元，有效发挥了财政资金杠杆效应，撬动更多金融资源保障和改善民生。2019年，开展财政支持深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市工作，中央财政调整有关资金使用方向，每年安排资金约20亿元，对每个试点城市给予支持。同时，财政部积极推动设立了中国-比利时直接股权投资基金、中国农业产业发展基金、国家融资担保基金等，支持形成直接融资和间接融资相结合，多层次、多样化的促进经济薄弱环节发展的投融资体系。特别是，2018年成立的国家融资担保基金，坚持融资担保业务的准公共产品属性，有利于推动形成政府支持、资源共享、风险共担、统筹兼顾、多级联动的融资担保体系，带动各方资金扶持“三农”、小微企业和创业创新。另外，中央财政还分别于2005、2008年短暂实施了重点家禽生产加工企业贷款贴息和原料奶收购贷款贴息政



## 新中国财政70年

策，通过应急专项安排，帮助家禽和乳制品企业渡过因疫情和三鹿奶粉事件造成资金短缺难关。

二是推动拓宽农业保险强农惠农的深度和广度。2007年以来，财政部按照“政府引导、市场运作、自主自愿、协同推进”的原则，实施了农业保险保费补贴政策，在农户和地方自愿参加的基础上，为投保农户提供一定保费补贴，引导和支持其参加农业保险，逐步加大支持力度，推动农业保险“扩面、提标、增品”。中央财政补贴品种已扩大至种、养、林3大类16个品种，基本覆盖了关系国计民生和粮食安全的主要大宗农产品，补贴区域扩大至全国，补贴比例逐步提高，并结合区域、险种情况实施了差异化补贴政策。2017年，开展面向适度规模经营的大灾保险试点，保障水平由410元/亩提高至780元/亩。2018年，将三大粮食作物制种纳入中央财政农业保险保险费补贴目录，并面向规模经营农户和小农户开展完全成本和收入保险试点。2019年开展了中央财政对地方优势特色农产品保险奖补试点。2007—2018年，中央财政共拨付保费补贴资金1316.7亿元，其中，2018年中央财政拨付199.3亿元，同比增长11%，带动全国实现农业保险保费收入573亿元，为1.95亿户次农户提供风险保障3.46万亿元，中央财政保费补贴资金放大174倍。中央财政农业保险保费补贴政策的实施，有力支持了农业保险发展，推动我国逐步形成了符合我国国情的多元化农业保险体系，我国已成为亚洲第一、世界第二的农业保险大国，为构建市场化的农业生产风险分散机制，增强农户抵御风险能力，助力农业现代化和农民增收发挥了重要作用。

三是推进政府和社会资本合作(PPP)行稳致远。政府和社会资本合作(PPP)是以财政体制改革为基础，牵引和带动投融资体制、行政体制、经济体制等改革的重大体制机制变革。2013年以来，财政部在公共服务领域积极推广运用PPP，通过市场化机制引入社会力量参与文化、体育、医疗、养老、教育、旅游等公共服务领域的供给，扩大有效投资，实现公共服务提质增效。认真处理好防风险和促发展的关系，既防范经济下行有压力的时候“大干快上”，也警惕防范风

险的时候“急踩刹车”。截至2019年8月底，全国PPP综合信息平台管理库项目共9182个、投资额13.9万亿元。其中已落地项目5969个、投资额9.1万亿元，落地率65%，覆盖了31个省(自治区、直辖市)及新疆兵团和19个行业领域，有效推动了地方经济社会发展。

四是完善境外主权债券发行机制。上个世纪80年代以来，财政部代表中央政府陆续在国际资本市场发行外币主权债券。1987—2004年间，累计发行美元、德国马克、日元等货币计价的主权债券约110亿美元。2017年，立足于我国经济金融对外开放的新起点，财政部重启美元主权债券发行工作，已连续两年在香港分别成功发行20亿、30亿美元无评级的主权债券，获得国际投资者踊跃认购，发行利差与部分发达国家主权债券相当。同时，财政部自2009年起就在香港等地发行境外人民币国债，并稳步扩大发行规模，已累计发行2030亿元。境外主权债券的发行，在支持境内企业境外融资、提升香港国际金融中心地位和助推人民币国际化等方面发挥了积极作用，向国际社会展示了中国改革开放的巨大成就和良好的主权信用。

五是加强财政政策与货币政策协调配合研究。密切跟踪研究经济金融发展态势及潜在风险，不断提高研究的敏感性、主动性和前瞻性。积极利用货币政策委员会等协调机制平台，深入研究货币金融政策问题，加强财政政策与货币政策、金融监管和金融体制改革的协调配合，形成政策合力，创新和完善宏观调控，提高政策的精准有效性。自国务院金融稳定发展委员会成立以来，作为成员单位，积极发挥财政作用，认真履行相关职能，深入研究重大金融政策问题，支持加强宏观审慎管理和系统性金融风险防范，从国家大局出发，积极发声、建言献策。

### 坚持以深化改革开放为动力，建立健全现代金融企业制度

在改革开放之前，我国主要实行统一的计划经济和“大一统”的金融体制。1978年，党的十一届三中全会召开，随后我国金融体制进行了一系列变革，农业银行、中国银行、建设银行、工商银行四家专业银

行相继恢复或独立。1993年，党的十四届三中全会要求专业银行逐步转变为商业银行，开发银行、进出口银行、农发行相继成立，剥离专业银行的政策性业务。为有效应对亚洲金融危机，1998年财政部发行2700亿元特别国债补充国有银行资本金；1999年组建信达、华融、长城和东方四家资产管理公司，分别接收从建行、工行、农行和中行剥离出来的1.4万亿元不良资产，支持化解商业银行资本金严重不足和巨额不良贷款，但未触及经营体制机制等深层次问题。2001年，中国正式加入WTO，金融改革开放进入快车道。2003年开始，推进国有大型金融机构股份制改革，建立现代金融企业制度的大幕正式拉开。国有大型金融机构是我国金融体系的主体，其改革是整个金融改革的核心组成部分，中央财政提供了基础性、全方位的支持，承担相关改革成本，并发挥了重要和关键性作用。目前，23家中央金融企业中，已有22家完成公司制改革，多数采取集团层面整体股份上市，实现了股权结构从单一国有独资向多元化转变，建立了现代

金融企业制度和公司法人治理结构。

一是积极支持重点国有商业银行股份制改革。2003—2010年，财政部作为国有独资商业银行股份制改革领导小组成员单位，按照党中央、国务院批准的改革方案，根据“一行一策”的原则，先后支持交通银行、建设银行、中国银行、工商银行、农业银行完成了核销损失、剥离不良、注入资本、引进战投、完善治理等股份制改革相关步骤，并在香港和内地成功上市。通过股改和上市，大型商业银行脱胎换骨，实现经营机制转换，面貌焕然一新，公司治理逐步健全，风险管控能力和盈利能力显著提高，成功抵御了国际金融危机的冲击。

二是牵头推进金融资产管理公司商业化转型。经过多年的发展，2010年四家金融资产管理公司已基本结束政策性不良资产处置任务，逐步发展成为依靠市场机制，主动开拓不良资产处置业务及其他市场化业务的金融机构。财政部按照“一司一策、突出主业、夯实基础、持续发展”的思路，积极推动资



来源：昵图网



产管理公司实现市场化、商业化转型，充分发挥其独特功能和专业优势。根据国务院确定的“股改——引战——上市”三步走原则，四家公司均已完成股份制改造，其中信达、华融已分别于2013年、2015年在香港上市，东方、长城已完成引战。

三是支持推进国有保险公司改革发展。2003年以来，财政部按照国务院有关批复精神，推动国有保险公司完善公司治理，逐步向现代金融保险集团转变。2009年，推动人保集团整体改制，并支持其分别于2012年和2018年实现H股、A股上市。支持人寿集团2003年重组并设立人寿股份，先后在香港、纽约和上海三地上市。认真研究太平集团整体改制方案，2015年完成资产注入旗下上市公司太平控股。推动中再集团2003年重组、2007年股改，并于2015年在香港上市。

四是扎实推动金融控股公司改革。财政部牵头会同有关部门研究制定中信集团、光大集团改革方案，以及银河金控和银河投资整合方案，经国务院批准后积极推进实施。2014年，中信股份有限公司在香港上市，光大集团完成重组和股份制改造。2018年2月，银河金融和银河投资完成工商变更登记手续。

五是配合推动政策性金融机构改革。2007年全国金融工作会议决定，推进开发银行商业化改革。2008年，开发银行转型为商业银行，完成了股份制改造，初步建立现代公司治理。2015年，国务院批准的改革方案明确要求，开发银行要坚持开发性金融机构定位，进出口银行和农发行要强化政策性职能定位。财政部配合相关部门研究制订了三家银行章程和监管办法，支持董事会组建；通过预算直接安排等方式，支持三家银行增加资本金。对进出口银行、农发行政策性业务和自营性业务进行了明确划分，分账管理、分类核算取得积极进展。自2001年设立中国出口信用保险公司以来，财政部积极推动其改革发展，强化政策性功能定位，支持“走出去”。

六是发行特别国债支持金融改革发展。继1998年发行2700亿元特别国债专项补充国有商业银行资本金后，2007年，经全国人大和国务院批准，财政部

发行1.55万亿元特别国债，购买2000亿美元外汇资产，成立中投公司，将汇金公司作为其全资子公司继续运作。该项重大改革举措不仅回收了市场过多的流动性，探索拓宽了外汇资金的使用渠道，促进了财政政策和货币政策的协调配合，而且实现了国有金融资本的保值增值。截至2018年末，公司净资产达到8588亿美元，自成立以来累计年化国有资本增值率13.46%。

另外，2005年以来，财政部联合行业监管、人民银行等有关部门，推动建立健全市场化金融风险防范处置体系，在财政和金融体系之间构筑“防火墙”，先后成立了证券投资者保护基金、期货投资者保障基金和保险保障基金，并配合有关部门建立起存款保险制度，在防止金融风险蔓延、确保金融体系安全等方面，发挥了重要作用。

### 坚持以管资本为主，完善金融企业国有资产管理

一是完善国有金融资本管理制度。中共中央、国务院2018年6月印发《关于完善国有金融资本管理的指导意见》聚焦国有金融资本管理中的问题和障碍，坚持服务大局、统一管理、权责明晰、问题导向和加强党的领导五条基本原则，就金融国资管理工作进行了系统全面部署，明确集中统一、全流程全覆盖、穿透管理和全口径报告的要求，改变了长期以来国有金融资本管理职责分散、权责不明、授权不清的格局。

二是强化国有金融资产基础管理。自2003年中央编办明确国有金融资产基础管理职能由财政部行使以来，在维护出资人权益、金融市场稳定和国家金融安全的目标指引下，构建以产权登记、评估监管、产权转让、国有股权管理为核心的“全过程、整链条”基础管理制度体系，发挥产权登记“监视器”、资产评估价值尺度、产权转让市场配置资源作用，防范国有资产流失。结合国有金融企业股权结构多元化和公司治理机制不断完善的实际，按照“不缺位、不越位”的理念，出台相关政策，以市场化手段规范国有股权管理，凡是可以通过公司治理机制审议的事项，原则上不再发文审批，提高管理效率，实现了尊重金融企业

自主经营权和维护国有出资人合法权益的有效结合。

三是完善绩效评价和负责人薪酬审核制度。自2008年国际金融危机以来，为引导金融企业稳健经营、防范风险，财政部不断健全完善金融企业绩效评价和负责人薪酬管理制度，从盈利能力、经营增长、资产质量、偿付能力等多维度对金融企业经营业绩进行客观考核，更加关注发展质量，并将评价结果应用于负责人薪酬确定，逐步健全“激励和约束相结合、责任和义务相对称、短期保障和长期激励相协调”的薪酬管理长效机制。同时，贯彻落实党中央、国务院要求，规范负责人履职待遇和业务支出管理。

四是研究建立国有金融资本经营预算制度。根据党中央、国务院关于深化财税体制改革、完善预算制度要求，2015年出台《中央金融企业国有资本经营预算管理办法》，明确国家与企业分配关系，并开展预算编制工作。按照“全面反映、准确记录，统筹兼顾、适度集中，相互独立、保持衔接”的原则，实现资本管理与预算管理的有效衔接，进一步规范中央财政与金融企业之间的分配关系，优化国有金融资源配置。

五是以资本为纽带，建立健全派出董事机制。财政部作为国家股东，以市场化方式管理为原则，利用公司治理机制，通过派出股权董事和参加股东大会等方式，依法行使股东权利，维护国有出资人权益。在具体实践过程中，财政部按照“完善制度，加强管理，提升素质，持续发展”的原则，会同汇金公司，建立健全派出董事的选拔和培训制度，完善派出董事的管理和考核机制，不断加强派出董事管理。派出董事的知识结构不断完善，专业化程度不断提高，履职积极性和主动性不断增强，在促进国有金融机构改善经营管理，确保股东意志贯彻实施等方面，发挥了积极作用。

## 坚持以防控风险为原则，改进财政财务管理制度

一是规范金融机构财务行为。在2006年发布的《金融企业财务规则》的统领下，陆续出台了金融控股公司财务管理若干规定、地方金融企业财务监督管理办法等，加强对金融控股公司的财务监管，规范地方金融企业财务行为。2010年，印发了金融企业选聘

会计师事务所招标管理办法，建立起金融企业会计师事务所轮换制度。不断完善国有金融企业年金办法，明确了对国有金融企业建立企业年金的条件、缴费列支比例、年金方案实施、审核备案程序等，促进国有金融企业持续健康发展。规范国有金融企业可转债发行行为。

二是完善金融机构风险防控制度。出台并多次修订金融企业呆账核销管理办法，赋予金融企业较为充分的核销自主权，不断放宽了呆账核销条件、简化核销程序、提高核销效率、降低核销成本，有效满足其处置不良资产、化解金融风险的实际需要。出台并修订金融企业准备金计提管理办法，建立动态拨备制度，以发挥准备金的逆周期调节作用，增强金融企业风险抵御能力。制定了金融企业不良资产批量转让、贷款减免等管理办法，加快不良资产处置和债务重组，盘活存量、用好增量，服务经济结构调整和转型升级。制定了农业保险大灾风险准备金管理办法，完善农业大灾风险分散机制。印发地震巨灾保险准备金管理办法，逐步构建多层次的巨灾风险分散机制。

三是协同防控地方政府债务风险。2015年，为防止在建项目因资金链断裂引发财政金融风险，国办转发财政部会同人民银行、银监会起草的《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题意见的通知》，明确了新预算法出台后相关融资政策，支持在建项目存量融资需求，规范增量融资行为。2018年，规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为，从“资金融出端”堵住地方政府违法违规举债渠道，与地方政府债务管理等“资金融入端”政策形成合力，共同防范和化解地方政府债务风险。在推进PPP规范运作方面，建立“法律+政策+操作指引+合同”四位一体的制度体系，规范项目库管理，建立健全动态监测预警系统，及时纠正泛化滥用问题，坚决遏制借PPP名义变相举债融资。2019年，印发推进PPP规范发展的意见，细化项目正负面清单，厘清规范的PPP项目政府支出责任与地方政府隐性债务的边界，回应各方关切、增强市场信心。■

责任编辑 廖朝明