



## 党旗下的财政事业

庆祝中国共产党成立100周年  
The 100th Anniversary of the Founding of  
The Communist Party of China

# 承续百年光荣传统 谱写财政金融篇章

财政部金融司

金融是现代经济的核心，是实体经济的血脉。中国共产党成立以来，红色财政金融就紧密支持党的各项事业发展，特别是党的十八大以来，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，金融供给侧结构性改革深入推进，现代化金融体系加速构建。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，在支持深化国有金融机构改革、完善国有金融资本管理、防范财政金融风险、创新财政促进金融服务实体经济等方面，取得了显著的成效。

### 财政金融服务于革命与战争需要 (1921—1949年)

中国共产党成立初期，为了保护农民的利益，支持革命斗争，根据农民的要求和适应市场发展的需要，组织一些地方兴办了农民银行和信用合作社等金融机构，有效促进农业生产发展，助力推进农民运动。土地革命时期，各根据地普遍建立了相对独立、分散管理的金融机构，开办了中华苏维埃国家银行，为服务苏区经济和政权建设，保障军费和给养，支持革命

战争发挥了极为重要的作用。抗日战争时期，先后成立陕甘宁、晋察冀、晋冀鲁豫、晋绥等边区银行，有力支持军民抗战。解放战争时期，将解放区金融工作逐步推向集中和统一，1948年以华北银行为基础，合并北海银行、西北农民银行，在河北石家庄组建了中国人民银行，并于1949年2月迁至北京，同时履行中央银行和商业银行双重职能。1949年9月，《中华人民共和国中央人民政府组织法》把中国人民银行纳入政务院的直属单位系列，接受财政经济委员会指导，与财政部保持密切联系。

### 财政金融扎根于社会主义事业发展 (1950—1977年)

面对新中国成立初期经济千疮百孔、物价居高不下、社会民生凋敝的复杂形势，有关部门在中央人民政府的领导下，在全国范围内稳定金融物价，打击金融投机，控制通货膨胀，建立起统一的人民币市场和金融体系，促进国民经济平稳恢复。1953年我国全面建立集中统一的计划经济体制，1956年全国公私合营银行纳入中国人民银行体系，1957年中国农业银行被撤销并入人民银行，农村信用社也成

为人民银行的基层机构，形成了“大一统”的银行体系。“大一统”的国家资源配置方式在解决建设资金不足，支持建立独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系的同时，也带来了极大的效率损失。1969年人民银行总行与财政部合署办公。1977年国务院召开全国银行工作会议，决定恢复银行独立的组织系统，强调要发挥银行的作用。

### 财政金融成长于市场经济体制建设 (1978—2000年)

1978年12月，党的十一届三中全会作出了把全党的工作重心转移到经济建设上来的战略决策。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，人民银行专门行使中央银行职能。1993年，党的十四届三中全会要求专业银行要逐步转变为商业银行，建立政策性银行，实行政策性业务与商业性业务分离。随后，开发银行、进出口银行、农业发展银行相继成立，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商业银行资本金，



使之基本达到巴塞尔协议规定的资本充足率要求。同时，为支持化解商业银行资本金严重不足和巨额不良贷款，1999年组建了信达、华融、长城和东方四家资产管理公司，分别接收从建设银行、工商银行、农业银行和中国银行剥离出来的1.4万亿元不良资产，但未触及经营体制机制等深层次问题。1987年，财政部代表中央人民政府在国际市场上发行主权外币债券，建立起国际融资渠道。先后发行美元、德国马克、日元等货币计价的主权债券23笔，合计约110亿美元。

### 财政支持金融深化改革发展 (2001—2011年)

(一)推动金融体制机制改革，促进金融稳定。2001年，中国正式加入WTO，金融改革开放进入快车道。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。一是推动国有金融机构改革。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、公开上市等股份制改革步骤，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。二是发行特别国债成立中国投资有限责任公司。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，成立中国投资有限责任公司，将中央汇金投资有限责任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。三是支持农村信用社改革改制。2005—2008年，对1994年至1997年因开办保值储蓄亏损的农村信用社给予补贴，累计拨付88.5亿元，有效化解农村信用社历史包袱。四是强化金融企业财务管理。出台《金融企业财务规则》《地方金融企业财务监督管理办法》和《金融控股公司财务管理若干规定》，制定国有金融机构贷款减免管理办法、金融企业不良资产批量转让管理办法等相关财务制度。五是推动建立市场化金融风险处置机制。配合有关部门建立证券投资者保护基金、保险保障基金和期货投资者保障基金管理制度，充分发挥市场机制在金融风险处置中的作用。

(二)健全金融国有资产管理体系统，提升经营效益。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，结合国有金融机构快速发展、在金融稳定中的作用日益突出的新形势，着力强化国有金融资产管理。一是促进金融企业国有资产有序流转，维护国有资产权益。针对国有资产产权登记、评估、转让、保值增值结果确认等金融国有资产管理

的核心环节，出台了《金融企业国有资本保值增值结果确认暂行办法》《金融企业国有资产评估监督管理暂行办法》和《金融企业国有资产转让管理办法》及系列规范性文件。二是督促金融企业管好金融国有资产，合理发放薪酬。2009年，制定了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，对金融企业进行绩效评价，综合反映金融企业的经营成果、资产质量、偿付能力和成长性。在此基础上，研究制定了国有金融企业负责人薪酬管理办法，建立和完善激励约束机制，规范收入分配秩序。

(三)创新财政奖补措施，促进金融支持经济发展。一是发挥农业保险风险保障作用。中央财政自2007年开始对五大农作物保险保费实施补贴试点，补贴品种逐步扩展、补贴比例不断提高、覆盖范围不断扩大，撬动了农业保险市场的可持续发展，对促进农民增收和农业增产发挥重要作用。二是对农村金融机构进行奖补。2009年，财政部先后实施县域金融机构涉农贷款增量奖励和新型农村金融机构定向费用补贴两项政策，调动了金融机构加大涉农贷款投放的积极性，引导更多社会资金投向农村，填补金融服务空白。三是实施小额担保贷款贴息奖补政策。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，扶持群体涵盖城乡各类登记失业人员和就业困难人员。另外，中央财政还分别于2005年、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



## 党旗下的财政事业

事件造成的资金短缺难关。

### 财政促进金融推动经济高质量发展 (2012年至今)

(一)始终以深化改革为动力,完善国有金融资本管理。党的十八大以来,财政部扎实推进健全国有金融资产管理机制,出台中央金融企业国有资本经营预算管理办法,完善金融企业绩效评价和高管薪酬审核制度,以及金融企业负责人履职待遇和业务支出管理等制度。2018年6月,党中央、国务院印发的《关于完善国有金融资本管理的指导意见》,是习近平新时代中国特色社会主义思想在国有金融资本管理领域的重要体现,为新时代加强和完善国有金融资本管理提供了根本遵循和行动指南。财政部认真贯彻落实,切实履行主体责任,全面推进国有金融资本管理改革。一是夯实制度体系“四梁八柱”。推动《国有金融资本出资人职责暂行规定》经中央全面深化改革委员会第十次会议审议通过后,以国务院文件印发,明晰权责管理、规范履职尽责。修订产权登记管理办法,开展全系统产权登记专项行动。出台中央金融企业名录管理暂行规定,明确中央金融企业具体标准,建立动态调整机制和名录公示制度。优化金融机构绩效评价办法,有效发挥“指挥棒”作用,激励更好服务微观经济、实体经济。出台国有金融企业工资决定机制改革实施办法及细则,健全企业自我发展、自我约束的正向激励机制。二是强化派出股权董事实质化管理。坚持以市场化方式管理为原则,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,维护出资人权益。以财政部党组名义印发《关于进一步加强股权董事管理的意见》,完善人事管理制度,加强监督管理和履职支持。出台金融机构国有股权董事管理暂行办法,修订完善议案审议操作指引,定期举办国有股权董事培训班,加强履职能力建设。三是深入推进重点国有金融机构改革,落实国有企业党建工作会议精神,推动中央金融企业将党建工作要求写入公司章程。组建开发银行和政策性银行董事会,强化职能定位,建立授权制度体系。优化政策性出口信用保险项目审核管理机制,完备审核链条,压实公司治理责任。研究金融资产管理公司管理体制改革。推进中信集团、光大集团、人寿集团等多家中央金融企业整体改制。督促国有金融机构聚焦主业、回归本业、压缩层级、严格并表和穿透管理。四是加强对地方国有金融资本管理改革的指导。按照集中统一、全流程全覆盖、穿透管理的总体要求,指导各地财政理顺授权管理体制,督促将中央统一规制层层落实下去。各地国有金融资本管理改革向纵深推进,全国已有30多个地方制定印发《指导意见》的实施意见或工作方案,近20个地区印发出资人职责实施规定。

(二)始终以服务实体经济为根本,动态优化财政金融政策。综合运用贴息、奖补、保费补贴等手段,创新政策扶持体系,加强宏观调控政策协同,助力稳增长、调结构、促就业。一是创新机制支持重点领域和关键环节。面对突如其来的新冠肺炎疫情,

特事特办,通过央行提供专项再贷款、中央财政以贴息的方式,确保疫情防控重点保障企业实际融资成本低于1.6%。贴息资金纳入中央财政直达资金范畴,整个环节纳入监管体系,资金快速精准到达企业。二是建立了以国家融资担保基金为“龙头”的政府性融资担保体系。引导各级政府性融资担保机构聚焦主业、支小支农、降费让利,有效缓解小微企业和“三农”融资难、融资贵。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,优化完善政策方向,巩固提升政策实施效果。截至2020年底,国家融资担保基金已与28家省级机构开展再担保业务合作,累计再担保业务规模超过7000亿元,其中支小支农业务规模占比97%。三是动态优化担保贷款贴息奖补政策。2015年将小额担保贷款调整为创业担保贷款。个人和小微企业贷款额度上限分别逐步提高到20万元和300万元,创业者和小微企业申请享受政策的门槛逐步降低。2020年,为全力支持重点群体复工复产,扩大政策扶持范围,全年安排贴息资金38.2亿元,增长54%。四是推动农业保险提质增效。经中央全面深化改革委员会第八次会议审议通过,印发《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》,为农业保险发展提供根本遵循。设立中国农业再保险公司。陆续开展了三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点,以及中央财政对地方优势特色农产品保险奖补试点。中央财政补贴品种已扩大至种、养、林3大类16个品种,及60余个地方优势特色农产品,覆盖了关系



## 党旗下的财政事业

庆祝中国共产党成立100周年  
The 100th Anniversary of the Founding of  
The Communist Party of China

国计民生和粮食安全的主要大宗农产品。五是规范有序推进PPP行稳致远。PPP是公共服务供给机制的重大变革，财政部会同有关方面建立健全PPP制度体系，联合行业部委推出了四批PPP示范项目，出台了PPP以奖代补政策，设立了1800亿元的PPP融资支持基金，搭建了全国PPP综合信息平台，推动了一大批项目落地。截至2020年底，全国PPP综合信息平台项目库累计入库项目中，已签约落地7901个、投资额11.4万亿元。六是境外主权债券发行实现常态化、机制化，有力推动人民币国际化。“十三五”时期，共发行境外人民币国债850亿元、美元主权债券170亿美元和欧元主权债券80亿欧元。同时，利用金融稳定发展委员会、货币政策委员会等平台，加强财政与货币政策、金融监管政策协调研究，立足财政视角，建言献策。

（三）始终以加强财政财务监管为重点，协同防控金融风险。按照党中央、国务院关于“稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹”的基本方针，协同配合持续推进防范化解重大金融风险攻坚战，取得重要阶段性成果。一是加强金融财务监管制度供给。立足金融行业财政财务监督职能，规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为，从“资金出端”协同堵住地方政府违法违规举债渠道。修订国有金融企业选聘会计师事务所管理办法等制度，完善金融企业不良资产处置政策，修订金融企业呆账核销管理办法。完善应对疫情、加快银行不良贷款处置的政策，拓宽不良贷款批量转让范围，规范银行贷款减免



来源：视觉中国

行为，提高不良贷款清收处置效率。二是压实地方中小银行风险化解责任。协同参与包商银行等地方金融机构风险化解工作，结合风险化解实践，形成地方财政部门参与金融风险处置化解十项指引，指导和规范地方财政部门厘清财政与金融、中央和地方的权责，坚持市场化、法治化原则，稳妥有序参与地方金融风险处置，压实金融机构及股东等各方责任，牢牢守住不发生系统金融风险底线。同时，落实国务院常务会议精神，加快推进地方政府专项债高质量补充中小银行资本。截至2021年6月末，8省（区）已发行专项债券793亿元，用于支持100多家中小银行补充资本。预计国务院批准的2000亿元专项债发行后，约300家中小银行的资本充足率将得到明显提升。三是扎实推进修订金融企业财务规则。贯彻全国金融工作会议精神，结合近年来的金融结构变化和金融乱象，研究修订《金融企业财务规则》，推动财务管理从“成本费用约

束”向“风险管理控制”转变，并加大对财务违法违规的处罚力度。

回顾改革发展历程，中央财政在支持金融事业发展过程中始终把握四个原则。一是厘清政府与市场、财政与金融的边界，尊重市场规律，注重宏观管理，加强协调配合。二是兼顾效率与公平，注重提升金融服务的覆盖面和可获得性。三是统筹当前与长远，注重从整体上构建制度体系，形成制度合力。四是坚持国内与国际相结合，注重维护我国国家核心利益。展望未来，中央财政将认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，按照高质量发展的要求，以政策研究为先导，以加强国有金融资本管理为基础，以优化财政财务制度为手段，以财政金融奖补政策为引导，更好地服务实体经济，防控财政金融风险，深化金融改革开放。□

责任编辑 廖朝明