

防范金融风险转化为财政风险的思考

王 峥 南阳市财政局财税监督检查科

金融是现代经济的核心。江泽民同志说：“金融安全关系到国家经济的安全。国家和人民的利益，要求有一个安全与稳健的金融体系。如果金融不稳定，势必会影响经济和社会稳定，阻碍整个改革和发展的进程，金融安全是国家经济安全的核心。”构建和谐社会，必须创造一个良好的社会稳定局面。财政监管机构担负着对金融行业的监管职能，对金融机构的国有资产、财务状况进行监督管理。近年来，我国许多地方由于金融风险转化为财政风险所带来的严重负面影响，不断给各级经济管理部门敲响警钟。我市镇平县 2000 年由原镇平县丰源城市信用社停业所带来的金融风险，最终转化为严重的财政风险，这种转化至今仍是制约当地经济发展的重要因素之一。本文试通过剖析镇平丰源信用社金融风险转化为财政风险的过程和原因，探究防范和解决金融风险财政化的方法。

一、镇平县丰源城市信用社金融风险的形成

镇平县丰源城市信用社是 1998 年 12 月 14 日经原人行河南分行批准，由原城市信用社、涅阳城市信用社、工商城市信用社三家合并成立，其业务、人事直接隶属于当地人行监管。此三家信用社在经营困难而无资金救助的情况下，合并成立镇平县丰源城市信用社，后由于主管部门监管不力，企业自身经营不善，发生严重亏损，勉强维持 2 年之后，已严重资不抵债，不能按时兑付到期存款。在此情况下，经河南省人民政府同意，中国人民银行济南分行以〔2000〕553 号关于批准镇平县丰源城市信用社停业整顿的复函，决定自 2000 年 12 月 25 日起对该社实施停业整顿。

镇平县丰源城市信用社在实施停业整顿后无法向广大储户兑付存款，广大储户十分恐慌，情绪激动，在当时较长一段时间内，大量聚集在丰源城市信用社办公地点，要求迅速兑付存款，并阻断 312 国道的通行，从而引发了局部金融风险和影响社会稳定的问题。为化解由此引起的区域金融风波和迅速激化的社会矛盾，维护社会大局稳定，上级要求镇平县人民政府向省财政厅转贷中央专项借款 4.5 亿元，用于兑付储户存款。此笔贷款到位后，已全部向储户予以兑付存款，基本平息了储户的情绪，化解了暂时的矛盾，稳定了当时的局势。

二、金融风险转化为财政风险的严重后果

丰源城市信用社 4.5 亿元的金融风险，虽然经镇平县人民政府举债予以化解，但金融风险已经转化为严重的县财政风险。一方面，镇平县财政本来就十分困难，加之债务包袱影响，实为雪上加霜。镇平县属内陆不发达地区，经济基础薄弱，全县总人口 94 万人，农业人口 84 万，财政供给人员达 22900 余人，其中离退休人员 4500 人，教师队伍 9000 余人，是典型的农业大县、人口大县和“吃饭型”财政。2004 年全县地方财政收入 1.33 亿元，

可用财力 2.6 亿元，其中工资、抚救、社保、医疗等个人部分支出 2.1 亿元，占财力支出的 80.8%；正常办公经费 2000 万元，占财力支出的 7.7%（执行标准：正常办公费人均年 360 元，车辆经费每单位一部年安排 5000 元，电话经费每单位一部年安排 1000 元）；专项事业费 3000 万元，占财力支出 11.5%，可用财力仅够勉强维持运转，根本没有可用于还债的调控资金。在向省财政厅举债 4.5 亿元后，根据还款协议，需要每年偿还本金 2250 万元，利息 1000 万元，全部还清此笔借款需时 20 年。由于县财政无力还款，每年由上级财政以财力抵扣方式解决，累计达到 6000 余万元，形成滚存赤字近 4000 万元，导致县财力紧张，资金供求矛盾十分突出，公务员队伍工资不能及时发放、教师工资不能按国家规定标准执行，政府机构正常运转困难重重。另一方面，丰源城市信用社可用于偿还债务的有效资产极少。南阳市政府、镇平县政府成立了撤销清算组，通过对该社全部资产的清算，确认该社有效资产为 1.03 亿元，负债 5.5 亿元，净损失 4.5 亿元，有效资产中能够变现的极少。因此，此笔巨大而长期的债务支出，给本就紧张的镇平县财政造成沉重压力和极度困难，潜伏着严重的不安定因素。

三、防范金融风险转化为财政风险的对策

镇平县丰源城市信用社所主导的金融风险最终演变成严重的财政风险，给当地社会经济发展造成不可估量的负面影响，纵观这一转化过程，既有体制上的弊端，又有人为的因素。因此防范和化解金融风险转化为财政风险应从以下几方面努力：

（一）进一步明确政府与市场的关系是化解政府潜在债务风险的首要环节。我国经过 20 多年的改革，计划经济时代政府财政包打天下的做法有所改进，但政府现在的一些工作仍带有残余的计划经济色彩，一些不应该有政府介入的领域也出现了政府的身影，因此产生了大量的隐性债务。尤其是一些地方政府出于“政绩”和“形象”的考虑，依然有着不可遏制的投资冲动，盲目投资和重复建设，超出财力许可的范围，举债兴建城市广场、修建豪华办公楼、培训中心等，资金来源渠道大多是向银行举债，然后由地方财政逐年偿还。所以划清政府与市场边界是化解政府财政风险首要的一环。

同时，在政府内部还要明确中央政府和地方政府各自的责任，完善现行的分税制体制，建造完整的分级财政，逐步解决事权与财权不统一的问题，以堵住地方政府因事权和财权不对称“倒逼”中央财政的口子。

（二）深化国企改革，理顺和规范银、企关系。我国金融资源有 60% 集中于国有商业银行，而国有商业银行金融资源又有 70% 流向了国有企业。国有企业尽管占用了 70% 左右的银行信贷资源，但对 GDP 的贡献率不到 40%，

对经济增长的贡献率不到 20%。国有企业整体效益不佳是导致金融财政风险的主要原因。深化国企改革，建立“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度是防范和化解金融财政风险的重要方面。

明确银、企关系，首先就是要明确银、企的产权关系，所以在深化国企改革的同时，也要加快金融体制改革，改变单一的国有商业银行产权制度，通过股份制改造，建立多元主体的现代商业银行体系。加快有条件的国有商业银行上市步伐，并强化国家财政作为出资人的监督作用。通过银、企改革，改变过去国有商业银行预算约束软化，国有企业过分依赖银行的局面。

（三）完善政府投融资体制，把有限的政府财力投向公共物品和公共服务领域。随着国有经济战略性调整，政府投资要从一般竞争性领域退出，把有限的政府财力投向公共产品和公共服务领域。同时，还要加强投资决策的民主化，以杜绝政府投资决策的随意性和投资行为的短期化。对目前地方政府的各种融资方式加以规范化显得非常急迫，在条件成熟的地区，应允许地方政府发行市政债券，以解决它们资金缺口的问题，当然，还要做好相应的立法工作。

（四）建立政府隐性债务监控体系，防范隐性债务向显性债务的转化。长期以来，我国只统计政府的直接显性债务，不考虑政府隐性债务，实际上是回避了隐性债务所蕴藏着的巨大财政风险。为了弥补这一风险化解方式的不足，有必要建立一套政府隐性债务监控体系，将事后的认定变成事前的监控。

（五）加快有关立法进程，逐步运用法律手段化解金融风险。目前我国在处理金融机构“退出”问题时，主要依据的是《金融机构撤销条例》，与之对应的也只有整顿、接管、关闭等行政手段，损失由政府承担。不分规模大小，性质差异，对所有金融机构均采取一刀切的做法，其弊端除了前面已经谈到的几个方面以外，还存在经济运行中的市场功能被弱化，以及政府财力不堪重负等问题。所以针对此类问题，应加快《企业破产法》的修改完善进程，建立银行存款保险制度、投资人保护制度，明确各方的权利与义务，将政府从最后承担人的困境中“解救”出来。

（上接第 19 页）

业务提供服务。

（4）可为国土资源信息化、办公自动化提供较好的基础平台，加速国土资源信息化进程。

参考文献：

- 1、孙治淮. 城乡一体化现代化地籍建设实践与探索[M]. 北京. 中国大地出版社. 2004
- 2、王艳东等. 基于中国地球空间数据交换格式的数据转换方法[J]. 测绘学报. 2000, (29), 2
- 3、李琦等. “数字地球”的体系结构[J]. 遥感学报. 1999, (3), 4