

会、监事会和总经理办公会以及职工大会的职能,明确各自职责,严格按公司章程开展活动,调动各方面力量参与到公司重大决策中来。

在执行系统的建立上,财务公司首先要执行国家金融法规及金融政策,不做违法违规之事和采取不正当竞争手段;其次要强化建章立制工作,健全规章制度体系和业务操作规程,内容包括业务经营、安全保卫、党风廉政、纪检监察等方面。

监督系统的建立主要包括稽核、监察和群众团体组织监督,财务公司应按照央行《金融机构内部控制指导原则》等法规的精神,通过建立程度化管理轨道,实行量化控制,促进监督工作不断完善。

(2) 健全防范机制,构筑三道防线。

建立有效的防范机制是搞好内部控制制度的重要内容,把各项业务活动全面纳入严密的内控体系之中,分层次地构筑自控、互控、监控三道防线,是保证财务公司各项经营业务顺利开展的重要举措。

自控防线,也就是建立以各业务

部门一线岗位三双(双人、双职、双责)和三事(事前、事中、事后)为基础的第一道防线。同时还应制定严格的业务操作规程,明确岗位职责制,对违规违法的员工坚决予以调离、清退以提高员工依法办事的自觉性和自律性。

互控防线,也就是在自控的基础上,建立以相关部门、相关岗位、相关环节相互监督、相互制约为内容的第二道防线。为此,要按照事后制约事前、复核制约记账、会计制约出纳、审查制约调查的规定,全面推行审贷分离、会计业务实行印证押分离、计算机编程人员和操作人员分别授权、严禁串岗等硬性措施,以有效地避免各种不良行为的发生。

监控防线,也就是建立以内部监督部门对各岗位、各业务实施有效监督为目的第三道防线,这是内控制度的最后一道关卡,职责最大。

三、建立财务公司风险损失的弥补和处理机制

风险的客观性意味着财务公司的风险控制还应包括风险损失的事后处理与弥补过程,一般有以下几种方式:

(一) 不良资产的清理与重组

可以通过处理抵押品或向担保人行使追索权收回部分贷款;或者在借款人破产时依法获得部分清偿;或者由专门的金融资产管理机构来处理不良资产。

(二) 风险自留与呆帐准备金核销

我国财政部1993年颁布的《金融保险企业财务制度》规定:呆帐准备金自1993年起按金融机构年初放款金额的0.6%金额提取,从1994年起每年增加1编,直到历年结转的呆帐准备金达到年初放款金额的1%为止,从达到1%的年度起,呆帐准备金改按年初放款金额的1%,实行差额提取。

投资风险准备金:是为了抵销投资风险损失而建立的基金。从事此项业务的公司,每年可按上年末投资金额的3%编提取投资风险准备金,年末余额达到上年末投资金额的,实行差额提取。

坏帐准备金:为了解决经营过程中无法收回的应收账款损失而建立的基金。财务公司可按年末应收账款金额的0.9%提取坏帐准备金。(作者单位:胜利石油管理局财务资产部)

## 关于中国政府应对潜在财政风险若干问题的思考

文/何继新 曹思婷

一、中国政府目前应对的财政风险问题

(一) 银行部门未来潜在资本金的补充构成中国政府最大的或有负债

首先,金融部门的不良贷款的增加造成了金融部门的风险和脆弱性。据统计,国有商业银行的不良贷款占总贷款余额的25%~30%左右,农村信用社、城市商业银行和政策性银行的不良贷款比例更高,2002年国有商业银行的不良贷款率为27%左右,不良贷款损失率为75%。这些不良贷款的出现和商业化的贷款业务操作及市场扭曲有着直接关系。其次,国有商业银行很可能负担不起目前不良贷款的包袱。按照目前不良贷款率和损失率水平及今后将要采取的措施,如降低新集团经济研究2005·10上半月刊(总第183期)

增贷款率的不良贷款比例,降低银行经营成本,提高利差和非利息收入等,估计今后10年的情况都不足以阻止银行资本金进一步受到侵蚀。第三,对国有商业银行的资本金补充和改革没有预想的成功。主要原因在于:补充资本金的同时没有消除国有银行治理人员追求目标的双重性;公司治理结构安排不够清晰化、合理化、专业化;没有从根本上对国有银行经理人员面临的激励机制进行系统改革;治理人员只关注政治提升,而不是银行盈利所推动;资本金补充没有和企业债务问题紧密联系起来。因此,根据目前不良贷款水平的估计值和银行行政组织的相关财政成本,中国政府可能为银行部门补充资本金将是最大的或有负

债。

(二) 养老金体系资金不足导致的收入无法兑现支出承诺风险

世界银行(2003)描述的估算结果,养老金体系下的养老金缺口构成中国财政风险的隐性债务,资金缺口的估算结果在GDP的20%到100%之间,大概出现在今后30-70年间,这种资金缺口将会使今后的收入无法兑现支出承诺。另外,由于对养老金监管力度不够,养老金体系改革尚未到位以及中国正在加速步入老龄化社会的现实国情,使政府应对的财政风险压力大大增加。

(三) 地方政府积累的各种隐性的直接负债和或有负债风险

尽管按照我国规定,地方政府不

允许借款,但是很多地方政府已经积累了各种或有负债和直接负债,而且这些负债往往是隐性的。它们有各种不同形式,如银行贷款;通过下属企业发行债券;地方政府下属机构的担保及其所经营的投资基金;为方便当地企业获得贷款而出具的担保函;优惠协议等等。地方政府自己有时承认并不了解它们所有的或有负债。一旦或有债务成为现实,地方政府就需要安排各种紧急援助措施。而这些援助措施往往会影响到当地政府的预算,迫使它们请求中央政府进行财政干预。

(四) 政府负债的不断增长构成了重要财政风险

在金融部门,如果新增贷款的不良贷款比例不急剧下降(如从过去10年估计的11%-13%的水平下降到3%左右),银行的新增贷款就无法产生现金流,银行也无法避免今后偶尔向政府请求资金支持。同时,降低新增贷款的不良贷款比例是可能的,但又很可能会增加很多低效率国有企业的困境,从而最终加大政府预算的压力。此外,如果不加大对地方政府财政风险的监控力度,地方政府各种类型负债可能会继续增加,危及财政健康发展,并对中央财政造成潜在的风险性外溢效应。

(五) 重大工程项目和落后地区战略性开发的投资成效构成的财政风险

“九五”计划和“十五”计划以来,中国先后进行了三峡水电工程、南水北调、西气东送等重大工程项目,以及西部大开发,东北老工业基地振兴等国家战略性开发投资。这些项目战略都具有投资大、时期长、投资不确定变化因素多、操作复杂等特点。资金的来源主要是通过银行贷款、国家担保或国家贴息等方式进行,最终的负债者是政府,因此,这些项目和战略性开发的投资成效高低直接决定了政府面对金融机构的财政风险。

二、中国政府应对财政风险优先考虑的问题

(一) 持续地保持目前负债水平的稳定

从中国目前实际来看,现有的政府负债(包括政府债务和隐性负债的

财政成本)还是可以持续的。但是如果政府负债占GDP的比重进一步上升,将使财政状况容易受到其它宏观经济变量的影响。为此,为保持稳定的负债水平,政府应重点抓好以下几项工作:一是严格控制财政预算外的行为;二是坚持财政收支平衡原则,尽可能避免财政赤字;三是变隐藏负债为显性负债,严格监管控制隐藏负债规模和其财政成本。

(二) 进一步改善金融部门扭转政府或有负债不断增加局面

政府向银行注入资本金的同时必须进行金融体系的结构性改革和金融监管的改革,这样,资本金的注入才能取得好的效果。只有在金融部门商业化程度更大,监管和监督体制更加完善的情况下,才有可能降低新增贷款的不良贷款比例,并通过降低经营成本来提高效率。此外,借鉴国外经验,如果通过吸收战略投资者保证所补充的资本金至少一部分是来自于私人部门,同时引入和开发新的技术,技能,并且企业结构性问题能够解决的话,政府对银行资本金补充的财政风险将大大降低,也改变了财政风险完全由政府承担的状况。对于国有商业银行,应该建立新的所有权结构和公司治理结构,从而保证治理人员追求的目标是长期价值的创造,并且保证他们受到有效监督。对于其他金融机构则需要明确的产权政策、有力的监管和退出机制。

(三) 改革现行的养老金体系,降低养老金体系中的隐性债务

从各国经验来看,同时改变养老金体系中几个参数变量可以缩小资金缺口,如提高退休年龄、降低预扣养老金支付额等。应该在扩大养老金体系覆盖面前采取这些措施,防止没有资金保障的欠账。此外,养老金的历史欠账不要用现有工资中交纳的资金来弥补,应选择其他办法来补充资金。2000年国务院对此做出了原则上规定,即企业把出售国有资产所得的资金的一定比例用于弥补养老金历史欠账。对于新的养老金有资金来源部分,其资金应与工资预扣养老金公开,并保持足够监管力度。

(四) 加强控制地方政府的财政

风险,建立全国性的财政风险监控体系。

借鉴外国经验,可以在中央层次上或地方层次上有效建立地方政府财政风险监控体系。在这一体系中,可以建立以市场与信用为基础的财政约束体系,如对地方政府的强制性信用评级以及银行为地方政府提供的信贷约束措施等。在监控管理中,地方政府的财政风险可以由省一级政府监控,中央政府汇总并利用各方面信息进行总体财政状况分析,以保证必要监督,其中重点掌握地方政府可以产生财政风险的各个渠道的情况,包括担保函、担保基金、当地政府下属企业、优惠协议等。

(五) 从总体上由政府把财政纳入其现行的财政管理程序和体系中中来降低财政风险

政府应该定期对主要的财政风险来源进行分析总结,并分析可能发生的财政成本。应该把影响今后几年财政收入和支出的主要风险因素作为主要分析对象。政府应该建立一个风险管理战略来指导国有企业和公共部门的行为可能给政府带来的直接负债或者或有负债。政府也应该建立一个财政风险预警机制和动态跟踪监控机制,加强预防性管理。最后,政府可以准备详尽的应急方案,当某些或有负债实际发生时充分应对。

(六) 把促进落后地区发展政策,私人部门的主动性和公共财政有机结合起来。

目前促进落后地区发展存在着较大的资金注入需求,如果单纯地依靠公共财政资金,不仅财政风险大和资金供给有限,也会挤占公共财政最重要的社会服务职能。因此,促进落后地区发展应该更多地吸纳和引入私人部门的资金、增强私人部门的主动性、积极性,并给予收益上的保障和制度上的优惠。上述三位一体的有机结合既迎合了私人部门的营利需要,又促进了落后地区发展和降低单纯依靠政府的财政风险。使今后财政赤字和政府债务保持在一个相对安全的水平上,保证有足够的财政资金来满足未来对公共服务的需求。(作者单位:何继新/北华大学经济管理学院;曹思婷/北京服装学院商学院)

集团经济研究 2005·10 上半月刊(总第 183 期)