

目 录

【AFDC动态】

李勇副部长对亚太财经与发展中心2007年工作总结的批示

发挥公共财政作用 促进农村金融发展

-- “公共财政与农村金融处级培训班”成功举办

寻求多点突破 实现全新发展

-- AFDC 发展战略研讨会于吉林举行

中心参加 APEC 第三次 SFOM 会议

财政空间:回顾, 评价和政府支出规划

-- 中心参加 APEC “ 财政空间 ” 研讨会

AFDC 参加 “ 全国财政系统与国际金融组织合作工作会议 ”

【观点摘登】

“ 公共财政与农村金融处级培训班 ” 观点摘登

【AFDC观察】

发挥财政积极作用 促进农村金融发展

【AFDC动态】

李勇副部长对

亚太财经与发展中心2007年工作总结的批示

2008年1月22日，财政部李勇副部长对亚太财经与发展中心2007年工作总结作重要批示：“中心在07年中做了大量工作，取得了可喜的成绩！在新的一年里，AFDC要继续围绕我部的中心工作，进一步做好各方面工作，服务好‘两个大局’！”

发挥公共财政作用 促进农村金融发展

-- “公共财政与农村金融处级培训班”成功举办

完善的农村金融体系能够促进农村资源的合理配置，促进农村经济的健康发展。而在推动农村金融体系建设的过程中，公共财政无疑能够发挥积极的作用。2007年11月20日，由中国财政部主办，亚太财经与发展中心、世界银行、亚洲开发银行联合承办的“公共财政与农村金融处级培训班”在上海国家会计学院拉开帷幕。

本次培训班历时三天，来自世界银行、亚洲开发银行、中国人民银行以及国内知名研究机构和商业银行的专家，通过课堂讲授、案例讨论等方式与50多名全

国各地财政部门的学员就共同关心的农村金融领域的前沿问题进行了深入的互动与交流。学员们饶有兴趣地听取了专家的精彩发言，并就农业保险、农民创业、小额信贷、农村信用合作社改革等相关主题展开热烈而富有成效的小组讨论。最后，通过小组汇报和专家现场点评，进一步拓宽了学员在农村金融领域的视野，加深了学员对该领域众多重要理论和实践问题的认识。培训期间，亚太财经与发展中心还精心组织了一场别开生面的拓展活动。在愉快、轻松的欢笑声中，学员们不仅深刻地体会到团队合作的重要性，更掌握了许多团队合作的技巧，提升了团队合作的意识与能力。

短暂而内容丰富的培训班在代表们的掌声中圆满落幕。学员们纷纷表示，本次培训班围绕农村金融这个热点问题，以公共财政与农村金融的关系为切入点，进一步加深了地方财政系统官员对公共财政在农村金融发展中地位与作用的认识，对今后的实践工作具有重要的指导意义。

寻求多点突破 实现全新发展

-- AFDC 发展战略研讨会于吉林举行

2007年12月26日，亚太财经与发展中心发展战略研讨会在吉林省吉林市举行。财政部国际司杨少林副司长、吴晋康副司长等财政部领导和海南财政厅吕勇副厅长等来自海南、吉林、广西、新疆、重庆、安徽、河南各地方财政部门的负责人参加了本次会议，AFDC主任暨上海国家会计学院院长夏大慰教授和李扣庆副主任、杨金林副主任等出席会议。

AFDC李扣庆副主任首先作了题为“寻求多点突破 实现全新发展”的工作报

告，介绍了 AFDC2007 年的工作和 2008 年工作计划，杨金林副主任则汇报了 2007 年北京分部的工作进展情况。随后与会代表就亚太财经与发展中心的发展、如何更好建设国际知名财经与发展交流平台和财经外交智库、服务于我财经外交大局和国内经济建设等问题展开了深入的交流和探讨。

回顾在过去的一年里，AFDC 在面向亚太地区各经济体财经与发展领域不断扩大能力建设的规模、提升能力建设活动质量的同时，实现了多方面的突破，主要包括：建设北京分部，提升自身机构能力；加大了服务国内财政部门的力度，为国内财政系统的官员量身定制了三期培训；在服务多边的同时，积极开展双边活动；满足地区需求，开拓能力建设新领域；巩固传统合作，广泛拓展合作新伙伴等。北京分部建设是 AFDC 发展进程中的重要里程碑，其主要职责是通过研究为财经外交提供支持、在北京上海之间建立起顺畅沟通的桥梁，并成为中心与中央各部委沟通的重要桥梁。

中心主任夏大慰同志在会上指出，2007 年是 AFDC 具有转折意义的一年，AFDC 取得了显著的工作成绩，与过去相比，在开展活动的数量和质量、中心的内部管理规范、自身机构能力的建设等方面都有了显著的进步。他强调了 AFDC 上海本部与北京分部在 2008 年业务发展过程中要进一步明确立足自身、各有侧重的功能定位，并提出“上层次、上规模”的战略发展目标。

国际司杨少林副司长指出，随着中国综合国力的增强，财经外交工作的重要性也必将日渐提升。AFDC 正处于发展的重要阶段，应协同国际司成为我财经外交的重要阵地，通过培训和研讨活动为我财经外交做出更大贡献。2008 年要充分重视双年度论坛筹备工作，紧密结合国内外热点、整合多方资源。国际司吴晋康副司长对 AFDC2007 年所取得的成果表示了高度肯定，他指出，要充分利用 APEC 品

牌等国际资源进一步提升 AFDC 在国内外的知名度。

在研讨过程中，国际司各处室和各地财政部门的领导和专家也就相关问题发表了十分重要的意见。研讨会发言踊跃、讨论深入、内容翔实、收获丰富，对 AFDC 把握国内外形势，整合国内外资源，更有针对性地服务于财经外交和国内经济建设具有十分重要的意义。会议还就 AFDC2008 双年度论坛的主题展开了积极的讨论。

中心参加 APEC 第三次 SFOM 会议

12 月 6 日至 7 日，APEC 第三次财金高官会议 (SFOM - 3) 在秘鲁首都利马举行。本次会议是秘鲁作为 2008 年度轮值主席经济体举办的第一次财金高官会议。来自 21 个经济体和 APEC 秘书处、亚行、世行、IMF、ABAC、泛美开发银行 (IADB) 等地区和国际机构的近 70 名代表参加了本次会议。亚太财经与发展中心 (AFDC) 彭润中同志代表中心参加会议。

会议期间，世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行和泛美开发银行的代表分别就 2007 年全球和地区经济发展情况做了回顾，并对 2008 年经济发展做了展望。这些国际机构认为，2007 年全球经济保持了较为强劲的增长，是连续第五年的增长，其中发展中经济体是全球经济增长的主要驱动力，发达经济体的经济增长动力显得不足。2008 年经济预计仍将继续保持增长，但增长速度将有所回落。此外，美国次级债的影响将进一步扩大，其对世界经济增长的影响还将继续。

秘鲁、中国、日本等经济体分别介绍了各自的经济状况。秘鲁为 2008 年财长会提出了绩效预算管理和资本市场改革两个政策议题。会议对这两个议题进行了深入的讨论。新西兰、澳大利亚等经济体通报了各自政策倡议的进展情况。

ABAC、APEC 经济委员会等也在会上就 2007 年的工作情况和 2008 年工作做了通报。

AFDC 向大会提交了 APEC 金融与发展项目 (AFDP) 2005 至 2007 年间的工作进展报告。报告指出, AFDP 在第二个三年滚动期期间举办的各项活动获得了 APEC 成员的一致好评。加强区域内金融与发展领域的机构能力建设是一项长期使命, AFDC 作为一个常设机构将在 AFDP 所取得成就的基础上承担起为区域内的机构能力建设服务的使命。今后, AFDC 将替代 AFDP 每年向 SFOM 会议报告工作情况, 并欢迎各经济体共同在能力建设方面加强合作。

财政空间:回顾、评价和政府支出规划

中心参加 APEC “财政空间”研讨会

2007 年 12 月 3 日, 由文莱财政部主办的“财政空间:回顾、评价和政府支出规划” APEC 国际研讨会在文莱举行, 来自澳大利亚、文莱、加拿大、中国、新加坡和俄罗斯等经济体的财政官员, 以及 IMF 等国际组织的相关负责人就财政空间的相关理论与实践问题进行了热烈而深入的探讨。赵敏博士代表中心应邀参加会议。

所谓财政空间 (financial space), 是指政府在保证财政状况可持续的前提下, 为实现中长期战略目标而提供财政资源的能力, 以及促进资源流动、改善监管和经济环境从而达到既定发展目标的一系列行为。财政空间关注财政的可持续性、偿债力和承担意外开支的能力。创建财政空间, 是各经济体政府和国际金融机构始终关注的重要问题。创建财政空间意味着要增加财政收入、获得更多外方无偿援助、外债减免、出售国有资产以减少债务、强化财政资源管理等。但无论实施何种措施都不得损害宏观经济稳定和财政可持续性。

IMF 代表 Marijn Verhoeven 指出，发展中经济体和新兴市场经济体由于财政收入有限，并且可能面对更多意外支出，因此其财政空间问题更为紧迫。发展中经济体可以通过遏制非生产性支出、货币扩张、合理化税制改革、提高行政效率、吸引借贷和国外赠款等方式促进资源流动。俄罗斯财政部 Alexandra Smirnova 女士介绍了俄罗斯在财政空间评价方面的工作进展，俄罗斯政府于 2000 年通过了组织预算法规，并从 2008 年起实行以结果为导向的中期绩效预算以改善资源分配效率和创建财政空间。新加坡财政部 Feng-ji Sim 向大会简要介绍了新加坡财政预算制度的一些特点。新加坡年度预算通常从每年五六月份开始，每个部门都要向财政部汇报未来几年内的战略目标和重点工作，并于来年一月向国会递交预算草案，议会则在每年二三月份讨论通过各部门预算。新加坡财政预算管理遵循四大原则：确定限额、打包预算、测算全面成本和提高资金利用价值。加拿大国库委员会秘书处处长 Bruce Stacy 指出，作为一个高度民主化的大国，加拿大已经有了比较成熟的绩效评价和汇报系统。政府所有主要部门都有自己的内部审计和评价机构，国库委员会秘书处还设有面向结果的管理政策制定中心，对政府所有部门的管理绩效进行科学评价。我国财政部基建司投资处邢朝红同志全面介绍了我国政府支持大型基础设施建设的基本情况和经验，引起与会代表的浓厚兴趣和强烈反响。近年来，我国政府主要进行了农业林业和水利、交通、能源开发和排放、城市基础设施以及公民基础设施等五大类的基建项目，取得了显著成绩，大大地改善了民生，促进了社会和谐发展。

为期一天的研讨会在代表们热烈的掌声中圆满闭幕。代表们纷纷表示，通过此次研讨会分享了各经济体的知识和经验，增进了国际友谊，加强了 APEC 机制下的财政部门合作，有利于区域财政和经济稳定。目前，各经济体财政空间均受到

一系列因素的制约，如何在有限资源约束和保持宏观经济稳健增长的前提下创建财政空间是值得继续深入讨论的重要话题。

AFDC 参加“全国财政系统与国际金融组织合作工作会议”

2007 年 12 月 27 日，“全国财政系统与国际金融组织合作工作会议”在吉林省吉林市举行。来自财政部、交通部、科技部等中央部委和全国各省市财政厅局 150 多位代表参加了会议。

会上，财政部李勇副部长出席会议并做了“认真贯彻十七大精神、努力开拓与国际金融组织合作工作新局面”的重要讲话。李副部长指出，我国与国际金融组织的合作伴随着改革开放的全过程，并且根据国内形势的发展而不断调整。国际金融组织提出的“包容和可持续全球化”等理念认为应重视各种经济与非经济因素之间的相互关联性，强调缩小贫富差距，促进社会平衡与和谐发展。这些发展理念与中央倡导的科学发展观是和谐一致的。新时期深化与国际金融组织的合作，特别是知识与经验合作，是落实科学发展观的具体行动。李副部长强调，要将与国际金融组织的合作置于国家的整体发展规划之中，充分发挥国际金融组织的比较优势和潜能，努力服务于全国建设小康社会的目标。

财政部国际司郑晓松司长对 2007 年财政外经工作做了全面总结。他以“加强管理，开拓创新，推动与国际金融组织合作全面发展”为主题所作的工作报告，对李副部长的重要讲话做了进一步的阐述。财政部驻亚行执董办张文才执行董事和驻世行执董办杨英明副执行董事分别介绍了亚行的战略定位和业务政策新动向、世界银行最新政策走向情况等，财政部国际司各处室和部分财政部门的代表就与国际金融组织合作的经验等相关问题作了专题交流。AFDC 向会议提交了书面

交流材料。

【观点摘登】

“公共财政与农村金融处级培训班”观点摘登

王君（世界银行高级金融学家）：为了建立一个多元化和适度竞争的农村金融市场，我们有必要在借鉴国际经验教训的基础上，重新思考中国农村金融的战略模式。虽然，农村信贷是农村金融的重要内容，但应当避免用狭隘的农村信贷取代更为广泛的农村金融。实践证明，“农业信贷模式”在提高农民收入方面并不成功，反而造成了对信贷的过度需求，使得稀缺的信贷资金分配不平衡。目前，农村金融监管也存在诸多长期未能解决的问题。这些问题产生的重要原因就是缺乏科学、合理的评价标准，导致我们常常将产出视为绩效。政府需要转变自身的功能和定位，变直接干预为间接干预，尤其避免对数量和价格的直接控制，并逐步改善农村金融市场的公共基础设施。建立和培育商业可持续的、治理完善的农村金融机构。

徐忠（中国人民银行金融稳定局研究员）：农村金融的核心问题是交易成本高、风险大，因此必须建立一套分散风险、降低交易成本的金融创新体系，才能够实现商业可持续性。从监管的角度来看，农村信用社没有实现治理结构的根本性改革，因此不能成为一个真正自负盈亏的实体，同时也缺乏竞争带来的压力。另外，我们需要关注支持“三农”过程中的道德风险问题，分清政策实现的目标与手段，通过金融改革，采用存量与增量并重的策略，致力于建立商业可持续且竞争有效的农村金融机构。

郑风田 (中国人民大学农业与农村发展学院副院长) : 农村发展离不开人力资源开发。然而, 目前的城乡劳动力流动方式使农村失去了最宝贵的人力资源。农村的精英人才越来越多通过求学、参军、外出务工等方式由农村向城市单向流动。“空心村”和农民缺乏合作等问题造成一方面土地资源的稀缺, 另一方面土地利用效率较低。其次, 政府的缺位引发公共品供给不足也是一个我们需要深思的问题, 因为此问题已经引发诸如环境污染、粮食安全、农村债务增加等连锁反映。

何广文 (中国农业大学教授) : 随着近年来县域经济的发展, 教育、建房、购房等各种农村家庭需求升温。现在农村金融创新的路径不足, 其中一个原因即是对农村金融需求的认识存在偏差, 过多关注农户的需求, 而忽视了其他方面的需求; 过多的强调政府补贴和支持的作用, 而忽视了补贴和支持的方式方法。另外, 在机制创新上, 我们应更多地从制度层面或者市场层面出发, 通过多样化的路径, 培育正式的金融机构进入市场。

杜晓山 (中国社科院农村发展研究所副所长) : 小额信贷应该引入公平竞争的机制, 减少政府的直接行政干预和政府部门直接运作项目, 允许利率的适当灵活性, 而且帮助具备一定条件的小额信贷机构解决融资问题。要充分发挥政府和金融机构在各类业务培训和专业技术支持方面的重要作用, 着力解决这些机构项目人员的素质问题。无论何种小额信贷, 都要做到政企分开, 产权明晰, 权责分明, 管理科学。加强信用意识的教育, 优化信用环境, 这需要主管部门间的协同、政策口径一致。如果银行不愿意贷款或者不具备贷款条件, 财政部门可以拿出专项扶贫资金或者其他的财政资金建立针对小额信贷的担保或者批发式的融资渠道, 对于那些符合条件的公益性的小额信贷进行融资, 这在国外已经有大量成功先

例。我们亦可考虑吸引国际援助基金，并且协助解决能力建设问题。

肖四如（全国农村合作金融工作委员会主任）：农村信用社未来的经营模式应该是双层经营、多元扩展的模式。首先，在有效控制和分散风险的前提下，积极发展适应农业产业化和县城经济需要的较大数额的贷款，充分利用农村信用社的网络优势，使其信贷政策与分散经营农户的金融需求对接；其次，充分发挥中国农村基层组织和其它社区组织的功能，形成农村社区发展与农村金融发展互动的格局；第三，要以市场化选择、商业化运营为基础，政府适当政策扶持，通过金融手段，实现金融企业可持续发展的道路。最后，以信息化助推城乡金融一体化，形成农村金融与城市金融市场统筹发展。

Nimal Fernando（亚洲开发银行首席农村金融专家）：农村发展与农村金融密切相关。无论从改善农民社会地位角度还是抗风险能力方面来看，信贷服务和支持对农村经济发展裨益良多。近年来政府对农村金融发展的干预有一个模式上根本的转变，即从政府主导到市场引导的转变，逐步缩小政府中央计划，逐步引入更多的市场机制驱动。随着农村金融模式的转变，一些国家政府提出了更加富有建设性，与市场相和谐的方式。但是，没有一个简单的公式或者模式可以一下子解决现在农村金融市场面临的各种挑战。所以，我认为农村金融的目标需要强调效率、覆盖面扩展和更显著的成果。事实上，并没有一个一刀切的模式，在许多情况下取决于当地的具体情况和初始条件。

【AFDC 观察】

发挥财政积极作用 促进农村金融发展

建设社会主义新农村是新阶段我国经济社会发展提出的必然要求，它与党中央提出的“树立‘五统筹’的全面协调可持续发展的科学发展观”，“构建社会主义和谐社会”和“全面建设小康社会”的要求完全一致，紧密相连。农业、农民、农村问题，即所谓的“三农”问题，从根本上影响着我国的社会与经济稳定发展及其现代化进程。解决资源配置问题是解决“三农”问题的关键，而农村金融制度是农村经济发展中最为重要的资本要素配置制度，其改革与发展对农村经济发展尤为重要。

然而，我国目前农村经济中最为突出的现象是新农村建设中存在着严重的金融缺位，农村金融的制约是“三农”发展最关键的制约之一。与新农村建设带来的巨大金融需求相比，我国农村金融服务整体上不能满足“三农”的要求，并普遍存在着以下问题：城乡金融发展水平差距较大，二元结构问题突出；农村金融体制不健全，“三农”融资困难；农村资金流失严重，机构“造血”功能差；农村金融组织体系不健全，金融服务供给不足；农村金融机构管理落后，经营效益低下等。

目前，在各种农村资金的供给渠道中，财政资金占农村总资金的比重，自1991年以来一直维持在5%~7%左右，并且始终是农村资金一条较为稳定和逐步增长的渠道。而财政政策作为国家宏观调控的重要手段之一，可以很好地发挥“财政支农”的作用。如，财政贴息、组建新农村建设投资基金、建立农村信用担保基金，入股信用担保机构、对支持“三农”发展的金融机构减免营业税、为农业保险提供风险补偿等。农村金融问题的有效解决，在很大程度上需要政府加强支持、引导和推动，结合农村金融的有效需求，加强营造有利于农村金融改革发展的外部

条件和制度环境，建立公共财政和政策性金融等支农的长效综合机制，不断促进民间金融发展与创新。

财政部门在农村金融和新农村建设中的定位，就是争取“牵财政之一发，动农村金融之全身”，充分发挥财政资金的杠杆和示范作用，为发展农村金融和农村经济做出更多贡献。具体而言，可通过下列可行性较强的措施来达到财政支持农村金融发展的目的：

(1) 强化财政的补位与导向作用。农村金融发展与改革主要靠市场机制，但公共财政要起补位和导向两大作用，即“补”市场机制的位和“导”市场机制形成的分配结果。比如在实践中，考虑成立担保公司或再保险公司以代替农民贷款的低质押、建立相关体制以解决市场失灵、增强信用记录以降低道德风险以及因地制宜推广农村保险基金等。

(2) 加强整合与协调。为了促进农村经济发展，农业部、财政部和人民银行等部门间应该加强沟通和协作，将财政金融资金支出与农村金融工作积极、有效地结合起来，避免财政为农村金融风险损失被动买单的传统局面。

(3) 利用中介组织对财政支农的影响和效果进行评价。政府可利用中介组织对农业保险进行事前评估以确定扶持资金总额和支出方式、进行事中跟踪以反馈财政资金在农业保险中的使用情况、进行事后评价以总结经验促进资金使用效果。

(4) 加强农村保险体系建设。农业保险总的经营原则应是政府政策扶持，公司商业运作。在地方财力允许的情况下，尝试设立由地方财政兜底的政策性农业保险公司；或者与地方政府签订协议，由商业保险公司代办农业险，从而促进多层次体系、多渠道支持、多主体经营的农村保险体系的建立与健全。

(5) 建立基金支持农村创业。利用由财政资金建立类似小额担保贷款的农村

自主创业鼓励基金，对有本地创业愿望的来自农村的、有一定技能的务工返乡人员、复转军人、大专院校毕业生，予以专业资金支持和税收优惠，通过鼓励自主创业带动农村的经济发展，从而激励和吸引更多优秀的农民为家乡的新农村建设做出贡献。

(6) 积极学习国际知识与经验。我国改革的重要瓶颈在于金融改革，农村金融改革又是金融改革中的难中之一。引进世亚行等国际金融机构在农村金融发展方面的有关项目，通过项目考察、项目合作、人员培训等方式，深入学习国际上农村金融机构建设、战略发展和绩效评价等方面的先进经验，积极开展相关试点机构与项目，从而以点带面地促进财政推动农村金融事业的发展。

古语云：“农为务本之事。农伤则国不安。”解决好农村金融问题，大力发展农村经济，从而根本上解决三农问题，将是我们任重而道远的使命。2007年是中国农村金融改革发展取得重大进展的一年，党的十七大明确提出“解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局”，必须“深化农村综合改革，推进农村金融体制改革与创新”，这必将为农村金融体制改革发展创造良好的环境和伟大的机遇。

(作者：赵敏)

亚太财经与发展中心联系方式：

地址：中国上海市青浦区蟠龙路200号

传真：021-69768233

邮政编码：201702

电子邮件：secretariat@afdc.org.cn

电话：021-69768060

网站地址：www.afdc.org.cn