



浙江省财政厅 编

HEZUO
CHUANGXIN
FAZHAN

ZHEJIANGSHENG ZHENGFU
WAIZHAI GONGZUO DE
HUIGU YU ZHANWANG

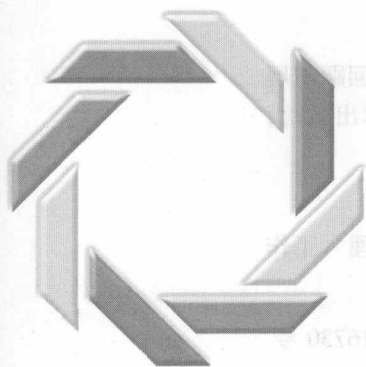
合作

创新

发展

——浙江省政府外债工作的回顾与展望

浙江科学技术出版社



浙江省财政厅 编

合作·创新·发展

——浙江省政府外债工作的回顾与展望

主 编	傅钱生		
编 委 会	傅钱生	邢自霞	洪小然
	郑可青	李建斌	徐剑锋
	赵 虹	应起翔	

浙江科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

合作·创新·发展: 浙江省政府外债工作的回顾与展望 / 浙江省财政厅编. —杭州: 浙江科学技术出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-5341-3375-6

I. 合… II. 浙… III. 外债 - 财务管理 - 工作 - 浙江省 IV. F812.755.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 116730 号

合作·创新·发展

——浙江省政府外债工作的回顾与展望

浙江省财政厅 编

出版发行 浙江科学技术出版社

杭州市体育场路 347 号 邮政编码: 310006

联系电话: 0571-85170300-61714

E-mail: scx@zkpress.com

排	版	杭州兴邦电子印务有限公司
印	刷	浙江印刷集团有限公司
经	销	全国各地新华书店

开	本	880 × 1230	1/32	印 张	12.75
字	数	347 000			
版	次	2008 年 9 月第 1 版		2008 年 9 月第 1 次印刷	
书	号	ISBN 978-7-5341-3375-6		定 价	28.00 元

限国内发行

(图书出现倒装、缺页等印装质量问题, 本社负责调换)

责任编辑 施超雄

责任校对 张 宁

封面设计 孙 菁

责任印务 李 静

序 言

积极、合理、有效利用政府外债是我国改革开放的一个重要标志,也是引进和利用外资的一项重要工作。

浙江省利用政府外债始于1984年。20多年来,在中共浙江省委、省人民政府的正确领导下,在上级有关部门的支持下,经过各地、各有关部门的艰苦努力,浙江省政府外债管理工作稳步推进,取得了显著成效。如利用世界银行贷款建设完成的杭甬高速公路项目与沪杭高速公路项目,建成了248千米的高速公路,实现了浙江省高速公路零的突破,构成了杭州湾两岸的交通主骨架,成为长江三角洲南翼外向型经济的黄金通道;利用日本政府贷款建设的杭州萧山国际机场,拓展了浙江的空中走廊;利用世界银行贷款的北仑电厂项目建设了180万千瓦总装机容量的火电厂,为缓解浙江能源压力发挥了巨大作用;利用亚洲开发银行贷款建设的温州珊溪水利枢纽工程项目,为浙南地区700万群众带来了供水、供电、防洪、灌溉等综合效益;利用1.33亿美元世界银行贷款建设的浙江城建环保项目、利用日本政府贷款120亿日元建成的浙江污水项目等,有效地缓解了污水排放、垃圾处理等环境污染问题,为经济社会可持续发展提供了有力保障;利用世界银行贷款的造林项目营造的11.32万公顷速生丰产林,为浙江省提前实现“五年消灭荒山,十年绿化浙江”作出了重要贡献。截至2006年底,全省利用政府外债累计达23.42亿美元,支持了交通、电力、环保、城建、通讯、轻纺、教育、卫生、农林等领域100个重点建设项目,遍及全省11个市、47个县(市),为全省经济和社会事业又好又

快地发展起到了助推剂的作用。

与此同时,通过贷款项目合作,引进了城市规划、环境保护及项目管理等方面的国际先进经验和理念,推动了浙江省的体制改革和制度创新,培养了一大批工程技术人员和管理人才,为全省的改革发展注入了生机和活力。如通过国际金融组织项目引进的供水、污水收费制度,在促进水资源可持续发展、水环境保护建设的产业化以及提高广大人民群众保护水资源意识等方面发挥了重要作用。浙江城建项目绍兴子项,首次采用新区开发的方式来保护旧城,项目实施中对城市新区的规划至今仍体现出前瞻性。政府外债项目中实施的招标采购制度、工程监理制度、资金拨付管理制度发挥了积极的示范作用,并被广泛认可和应用。

展望今后一段时期,浙江省正处于全面提升工业化、城市化、市场化、国际化水平的关键时期,全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的任务相当繁重。在经济快速发展的同时,我们也面临着转变经济发展方式、协调经济社会平衡发展、缓解资源和环境污染对经济发展的瓶颈约束等一系列严峻问题。此外,随着我国经济的快速发展,经济社会发展环境发生了巨大的变化,中国与国际金融组织和外国政府的合作也进入新的发展时期,贷款项目合作已远远超越弥补资金缺口的初级阶段,合作重点将转向通过贷款项目促进中国体制改革与制度创新上。

在新形势下,我们一定要根据党的十七大和浙江省第十二次党代会的精神,抓住一切有利于浙江省经济和社会发展的机遇,扩大开放,积极调整与国际金融组织和外国政府有关机构的合作思路,更加注重贷款的质量、贷款管理水平以及贷款资金使用效益的提高;将知识合作作为更重要的合作领域;重视通过合作促进浙江省体制改革和制度创新,并发挥示范作用;进一步加深与国际金融组织的合作,为民营经济发展提供更多支持;重视和加强政府外债的管理,完善政府外债的借、用、还全过程管理机制;积极探索财政资金与贷款资金结合使用,支持经济社会发展薄弱环节的方式等,将与国际金融组织和外国政府的合作推向新的层次和高度,努

力为浙江省全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会作出积极的贡献。

为此,浙江省财政厅外债金融处组织编写了这本书,此书既是对多年来工作的总结和回顾,也是对新时期全省政府外债管理的发展展望。

借此机会,向长期为浙江省政府外债工作付出辛勤劳动和心血的领导、同志们表示衷心的感谢!



2008年8月18日

回顾篇

- 浙江省政府外债工作二十五年回顾 1

实践篇

- 加强管理 防范风险 努力把浙江省政府外债管理工作
提高到新的水平 16
- 浙江省加强政府外债管理工作的主要措施 22
- 加强政府外债资金管理 防范政府外债风险 27
- 加强项目管理 降低政府外债风险
——浙江省建设系统加强政府外债项目管理的几点探索 33
- 加强世界银行造林项目建设 谱写浙江林业新篇章 38
- 市政污水处理行业世界银行融资项目财务分析研究 41
- 贯彻落实科学发展观 切实做好新时期政府外债风险管理工作 ... 52
- 利用世界银行贷款推进市政公用部门改革的实践探索 57
- 世界银行贷款项目绍兴古城保护的实施与成效 62
- 世界银行绩效监测评价及对浙江省财政支出绩效评价工作
的启示 70
- 浙江省世界银行贷款城建环保项目前期准备的经验和教训 75
- 用创新手段控制企业债务风险
——杭金衢高速公路建设项目日元债务风险管理的实践 82

- 世界银行贷款浙江省红壤开发项目工作实践与思考 87
- 世界银行贷款促进嘉兴市内河水运业的快速发展 97

调研篇

- 浙江省政府外债负担水平研究 106
- 建立浙江省政府外债债务监控体系的实践与思考 131
- 浙江省各地政府外债还贷准备金建立情况的调查报告 140
- 杭州市政府外债情况分析 144
- 绍兴市政府外债风险管理的实践与思考 151
- 浅谈政府外债管理 157
- 温州市利用政府外债的现状与思考 166
- 湖州市政府外债工作调研报告 171
- 金华市利用政府外债调查与思考 179
- 衢州市政府外债现状、特点及建议 183
- 加强管理 规避风险
——丽水市政府外债工作调研报告 189
- 利用世界银行贷款进行低产虾塘改造的示范效应
和借鉴意义 196

展望篇

- 世界银行业务展望
——世界银行《国别伙伴战略》(2006—2010)摘要 201
- 以科学发展观为指导 进一步深化政府投资体制改革
——外国政府贷款管理及政府投资体制改革初探 217
- 浙江省关于与国际金融机构合作的报告和建议 225

附 录

一、浙江省外国政府贷款项目汇总表	238
二、浙江省世界银行贷款项目汇总表	242
三、浙江省亚洲开发银行贷款项目汇总表	244
四、各市政府外债项目表	244
五、政策法规	250
(一) 国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法	250
(二) 外债管理暂行办法	258
(三) 财政部关于印发《全球环境基金赠款项目管理办法》的通知	263
(四) 财政部关于印发《国际金融组织和外国政府贷款还贷准备金 管理暂行办法》的通知	271
(五) 财政部关于印发《国际金融组织项目绩效评价管理暂行办法》 的通知	275
(六) 财政部关于印发《外国政府贷款项目绩效评价暂行办法》及有关评价 指标的通知	283
(七) 财政部关于印发《地方政府外债风险管理暂行办法》的通知	309
(八) 浙江省人民政府关于加强地方政府性债务管理的通知	322
(九) 浙江省人民政府办公厅关于进一步加强政府外债管理工作的通知 ...	325
(十) 浙江省人民政府办公厅转发省财政厅关于进一步加强政府外债 偿债管理若干意见的通知	328
(十一) 浙江省政府投资项目管理办法	333
(十二) 国家发展改革委办公厅、财政部办公厅关于印发《外国政府贷款项目 前期管理工作规程(试行)》的通知	339
(十三) 浙江省财政厅转发财政部关于进一步加强外国政府贷款项目 和资金管理的通知	343

(十四) 财政部关于利用国际金融组织贷款企业在偿债责任落实前不得破产问题的通知	346
(十五) 财政部关于对国外赠款项目下形成的资产加强管理的通知	352
(十六) 财政部关于进一步规范招标确定外国政府贷款项目采购公司有关问题的通知	353
(十七) 浙江省财政厅转发财政部外国政府贷款项目采购公司招标办法的通知	358
(十八) 财政部关于印发《国际金融组织贷款项目提款报账管理办法》的通知	369
后记	395



| 回顾篇 |

浙江省政府外债工作二十五年回顾

浙江省财政厅外债金融处

改革开放以来,浙江省政府外债工作紧紧围绕浙江经济、社会发展大局,按照国家提出的积极、合理、有效的外资利用方针,分别向世界银行、亚洲开发银行、外国政府等举借了 23.42 亿美元的政府外债,有力地支持了浙江省交通、电力、环保、城建、教育、卫生、农林等领域 100 个重点建设项目,对促进浙江省经济社会的又好又快发展起到了十分重要的支撑作用,政府外债已经成为浙江省利用外资的重要组成部分。

一、浙江省政府外债基本情况

(一) 总体规模

浙江省利用政府外债工作始于 1984 年,到 2006 年底,浙江省政府共利用政府外债项目(不含宁波单独实施的项目)100 个,贷款额 23.42 亿美元,外债余额 11.77 亿美元(见表 1)。

表 1 1984~2006 年浙江省政府外债的总量变化情况

单位:万美元

年份	世界银行贷款额	亚洲开发银行贷款额	外国政府贷款额	合 计
1984	1354.40	0	0	1354.40
1985	2368.07	0	191.00	2559.07
1986	0	0	250.00	250.00
1987	832.00	0	484.00	1316.00

续表

年份	世界银行贷款额	亚洲开发银行贷款额	外国政府贷款额	合 计
1988	3100.00	0	1638.00	4738.00
1989	255.00	0	4992.28	5247.28
1990	3740.57	0	404.62	4145.19
1991	0	0	871.00	871.00
1992	22189.01	0	3403.66	25592.67
1993	11583.93	0	3850.93	15434.86
1994	3486.14	0	3005.17	6491.31
1995	54257.38	0	6602.31	60859.69
1996	1195.00	0	1229.00	2424.00
1997	23225.00	0	2889.00	26114.00
1998	0	0	5957.53	5957.53
1999	1080.00	4000.00	28164.00	33244.00
2000	0	0	10000.00	10000.00
2001	6272.00	0	0	6272.00
2002	0	0	0	0
2003	0	0	270.00	270.00
2004	13300.00	0	759.00	14059.00
2005	0	0	800.00	800.00
2006	1933.00	0	4244.00	6177.00
合计	150171.50	4000.00	80005.5	234195.00

从政府外债的管理体制和政府外债的增长角度来看,浙江省政府外债的发展过程大致可分为以下三个阶段:起步阶段、快速增长阶段和平稳发展阶段。

1. 起步阶段(1984~1989年)。在这个阶段,浙江省开始利用国际金融组织和外国政府贷款为浙江省经济建设和社会发展筹措建设资金。

按照 1986 年《国务院批转国家计委关于利用国外贷款工作分工意见的通知》，政府外债实行分工负责、归口管理的体制。这个时期，浙江省共签约 25 个政府外债项目，借款总额为 15464.75 万美元，其中世界银行贷款项目 10 个，借款额 7909.47 万美元；外国政府贷款 15 个，借款额 7555.28 万美元。主要特点是贷款规模小（最小的建德市林业科技推广中心项目贷款额只有 15.2 万美元），贷款主要集中在教育和工业领域。由于当时缺乏相应的涉外人才，浙江省政府外债项目主要通过中央行业主管部门组织实施，打捆项目较多。

2. 快速增长阶段（1990 ~ 1999 年）。虽然 1998 年国务院机构改革后政府外债统一归口财政部管理，但浙江省还是继续沿用以前的管理体制。这个时期，浙江省共签约 63 个项目，借款额 181130.25 万美元，其中世界银行贷款项目 16 个，借款额 120753.03 万美元；亚洲开发银行贷款 1 个，借款额 4000 万美元；外国政府贷款 46 个，借款额 56377.22 万美元。与第一阶段相比，政府外债项目数量有了明显的增加，贷款额增长更为显著，增幅达 1171%。在这个阶段，在继续申报条条项目的同时，块块项目也取得了快速的发展，一些对浙江省经济发展具有重要影响的重点项目都相继得到国际金融组织和外国政府的贷款支持。如杭甬高速公路、沪杭高速公路和北仑电厂项目贷款额达 95482.38 万美元，有力地支持了浙江省经济、社会的迅猛发展。由于没有统一的政府外债管理机构，缺乏统筹规划、科学论证和规范管理，在“投资饥渴症”的驱动下，盲目上马了一批建设条件不成熟、偿债资金没保证、债务责任没落实的政府外债项目，特别是一些工业项目，给浙江省不少地方带来了较重的债务负担。

3. 平稳发展阶段（2000 ~ 2006 年）。按照财政部的统一部署，亚洲开发银行贷款和外国政府贷款管理职能划入浙江省财政厅统一管理。省财政厅按照公共财政的要求，调整和优化了政府外债的投向结构，进一步规范政府外债项目的申报、评审和实施管理。在这个阶段，浙江省共签约 14 个项目，借款额 3.76 亿美元，其中世界银行贷款项目 3 个，贷款额 21505.00 万美元；外国政府贷款项目 11 个，贷款额 16073.00 万美

元。贷款主要投向环保、医疗、水利、消防等公共领域,项目基本属于浙江省独立组织实施的块块项目。

经测算,2006年浙江省政府外债负担率仅为0.71%,政府外债清偿率为6.51%,外债依存度0.36%,政府外债偿债率为0.42%,当年外债逾期率约0.93%。可以说,浙江省政府外债规模相对偏小,风险微弱,处于比较安全的可控区域。

(二) 政府外债结构

1. 行业分布。在2006年底234200万美元的浙江省政府外债余额中,资金主要投向能源(29.76%)、交通(26.74%)、社会发展(18.01%)、邮电通讯(12.02%)、农林水利(8.84%)、卫生保健(1.34%)、教育发展(1.06%)等领域。如表2所示,能源领域是浙江省政府外债投放最多的领域,这与浙江省处在“资源小省”的约束下,打造世界先进制造业基地,创建“浙江制造”品牌,实现经济大省战略目标的定位具有一定的关联。例如,浙江省利用世界银行贷款(包括联合融资)9.4亿美元建设了北仑电厂(一期、二期),利用世界银行贷款建设的总

表2 2006年底浙江省政府外债资金投向的行业领域分析

行 业	贷款额(万美元)	比例(%)
能 源	69686.60	29.76%
交 通	62631.60	26.74%
社会发展	41864.00	18.01%
邮电通讯	28158.00	12.02%
农林水利	20702.40	8.84%
卫生保健	3146.40	1.34%
教育发展	2485.20	1.06%
其 他	5198.40	2.22%
合 计	234195.00	100%

装机容量 180 万千瓦的安吉天荒坪抽水蓄能电站。与此同时,交通也是浙江省借用国外贷款的重点领域之一,协议利用各类国外贷款 9.30 亿美元,占借款总额的 14.89%,建设项目涵盖了从高速公路、内河航运、国际机场、集装箱运输到农村道路等水、陆、空全方位的交通方式,由此建设的许多“黄金通道”、“交通动脉”对推动浙江经济的快速发展发挥了十分重要的基础性和综合性作用。值得指出的是,浙江省引进比利时、加拿大、法国、美国、瑞典、西班牙、日本等 9 国政府贷款共计 1.7 亿美元,主要投向程控交换机扩容、长途光缆、二级光缆数据传输干线网建设等方面,对推动浙江信息产业的现代化具有重要意义。此外,在浙江省城市公共基础设施以及综合治理项目(如供水、土地开发、道路改造以及污水处理、垃圾填埋场等)、农林水利建设(如人工造林、红壤开发、小流域治理等)、社会发展方面(包括科技、教育、卫生医疗、文化事业等)等领域都有政府外债项目的“影子”。

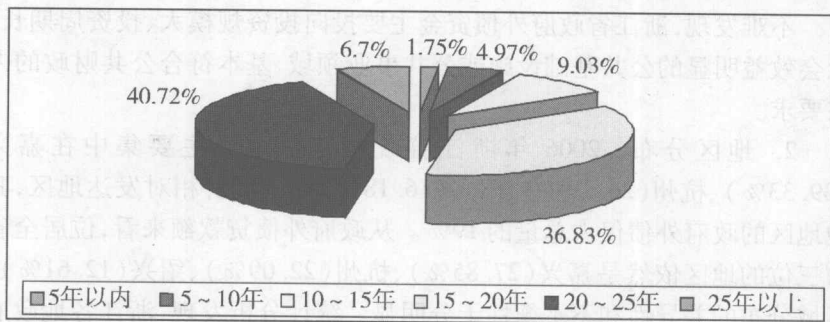
不难发现,浙江省政府外债资金主要投向投资规模大、投资周期长、社会效益明显的公共基础设施或公共事业领域,基本符合公共财政的内在要求。

2. 地区分布。2006 年浙江省政府外债余额主要集中在嘉兴(39.33%)、杭州(26.19%)、绍兴(16.18%)三个经济相对发达地区,其他地区的政府外债仅占总量的 19%。从政府外债贷款额来看,位居全省前三位的地区依然是嘉兴(27.85%)、杭州(22.09%)、绍兴(12.61%),区域分布的差异性和不平衡性十分明显。统计分析发现,浙江各地政府外债余额与 GDP 之间的相关系数为 0.5191,两者之间具有一定的相关性,即经济发展水平对浙江省各地区政府外债余额的大小具有一定的影响和预测作用。实际情况也是如此,一般来说,经济发达地区基本建设的规模大,政府外债需求相应较大。从 2006 年新增外债来看,杭州、绍兴、嘉兴、台州、金华五地新增外债分别为 848.8 万美元、848.8 万美元、848.8 万美元、955.8 万美元和 848.8 万美元,其他地区当年几乎没有新增外债。2006 年浙江省各地当年外债还本付息额共计 10060 万美元,其中嘉兴是当年外债还本付息额最多的地区,达 1216 万美元。

3. 币种结构。1984 年以来,浙江省政府外债项目主要源自外国政府和国际金融组织的多元化币种贷款。

从币种结构来看,虽然浙江省政府外债的来源渠道较复杂和多样(外国政府贷款的来源涉及 22 个国家和机构),但政府外债币种主要由美元和日元组成,美元比重达 67.04%,日元比重为 26.83%,两者合计近 94%。这意味着美元和日元的汇率变动会直接影响到浙江省政府外债的实际偿债负担的大小。

4. 期限结构。浙江省大部分政府外债项目属于中长期贷款,期限较长。从借款期限来看,5 年以内的 1.09 亿美元,占 1.75%;5~10 年的 3.10 亿美元,占 4.97%;10~15 年的 5.64 亿美元,占 9.03%;15~20 年的 22.99 亿美元,占 36.83%;20~25 年的 25.42 亿美元,占 40.72%;25 年以上的 41.89 亿美元,占 6.70%。其中 10 年以上的借款占总借款金额的 93.28%(见下图)。



2006 年浙江省政府外债期限结构分析

基于以上分析得出,浙江省政府外债以长期借款和中长期借款为主,短期借款只占少数部分,而长期和中长期借款的利息负担较低,期限搭配较为合理。不难发现,这样的期限分布有利于缓解地方财政的当期偿债压力,对保障和建设地方社会经济发展中重大的公共项目具有相对的优势。

(三) 管理体制沿革

浙江省借用政府外债自 20 世纪 80 年代起,20 多年来,政府外债管

理体制经历了从分散管理逐步走向统一规范,形成了一整套管理体系。

根据国务院 1986 年 8 月下发的《国务院批转国家计委关于利用国外贷款工作分工意见的通知》,我国对政府外债实行分工负责、归口管理体制。在国家计委确定借款规模和借款项目后,各借款窗口分别负责对外借款,其中外经贸部负责除日本能源贷款以外的日本政府贷款和其他各国政府的双边贷款,中国银行负责由日本政府提供并由日本银行具体管理的日本能源贷款,财政部负责世界银行贷款及在国际金融市场上发行政府债券,中国人民银行负责亚洲开发银行贷款和国际货币基金组织贷款,农业部负责国际农业发展基金组织贷款。然而,由于再转贷遵循的是条条原则,并未明确地方财政部门作为世界银行贷款的债权债务代表人,拥有集借、用、还为一体的管理职能,导致国外贷款及外债管理工作责、权、利不统一,使贷款资金难以最大限度地发挥其应有的效益。

浙江省的政府外债管理体制也遵循这一体制,省外经贸厅负责外国政府贷款业务管理,人民银行浙江省分行负责亚洲开发银行贷款管理,省财政厅负责世界银行贷款管理,省计委负责贷款项目的立项审批。同时,由于中央各部委均负有承贷和转贷职能,大量贷款通过各系统直接向下转贷至省级相关部门,导致政府外债管理口径繁多,难以统一管理。

1988 年 9 月,财政部下发了《财政部关于地方财政部门做好世界银行贷款工作几点意见》的函,明确提出地方财政部门在世界银行贷款管理工作方面应拥有统一管理职能。同年 11 月,省政府办公厅发布《关于世界银行贷款工作归口管理的通知》(浙政办发〔1988〕239 号),明确授权省财政厅为浙江省世界银行贷款工作的归口管理单位。自此,浙江省财政部门正式开始负责政府外债管理工作。期间,先后直接转贷了滩涂发展、农村改水、卫生Ⅲ、杭甬高速公路、沪杭高速公路、浙江城市发展等 20 多个项目,并逐步对国家造林、教育项目等条条项目介入管理。

1998 年 9 月,针对亚洲金融危机的教训和对人民币稳定所带来的挑战,国务院进一步发出通知要求加强外汇外债管理,从严控制外债规模,加强资本项目外汇管理。国家对种种形式的对外借款实行全口径管理,除国务院授权的政府部门有权筹集国际金融组织和外国政府优惠贷款