

**GUIDELINES ON PROCESS ACTIVITIES AND OPERATION
STANDARDS FOR MANAGEMENT OF AGRICULTURAL PROJECTS
FINANCED BY INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS**

农业利用国际金融组织贷款项目 管理流程活动和操作标准指南

Foreign Economic Cooperation Center, MOA

农业部对外经济合作中心 编著

China Agriculture Press

中国农业出版社

GUIDELINES ON PROCESS ACTIVITIES AND OPERATION
STANDARDS FOR MANAGEMENT OF AGRICULTURAL PROJECTS
FINANCED BY INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS

农业利用国际金融组织贷款项目 管理流程活动和操作标准指南

Foreign Economic Cooperation Center, MOA
农业部对外经济合作中心 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业利用国际金融组织贷款项目管理流程活动和操作
标准指南 / 农业部对外经济合作中心编著. —北京: 中国
农业出版社, 2009. 9

ISBN 978-7-109-13524-6

I. 农… II. 农… III. 农业贷款—国际信贷—中国—指
南 IV. F832.43-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 159916 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 常瑞娟

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 10.25

字数: 138 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

编委会主任 杨 易

副 主 任 周启疆

主 编 唐治韶

副 主 编 周 勇

编 委 秦 江 林万龙 刘永功

耿大立 徐先春 曹 玫

序

改革开放 30 年来，国际金融组织贷款作为我国利用国外贷款的重要组成部分，发展很快。至 2008 年底，我国农业利用世行的贷款项目数量达 72 个，贷款规模逾 100 亿美元；利用亚行贷款项目数量达 19 个，贷款规模近 16 亿美元。利用国外贷款在弥补我国农业资金投入不足，促进农村基础设施建设，减少贫困，引进国际先进的技术和管理经验，推动可持续发展等方面都发挥了重要作用。

当前，我国的改革开放政策和发展进程越来越受到各方关注。从国内情况看，资源和环境的压力日益突出，从国际形势看，经济全球化趋势深入发展，利用“两个市场”、“两种资源”仍然是我国一项长期的战略选择，今后我国也仍将继续积极争取并有效地利用世行和亚行等国际金融组织的贷款，促进国民经济健康、持续、快速地发展。我们注意到，世行和亚行定期发布的对华“国别援助战略”，已悄然蜕变为“国别伙伴战略”，这表明我们与世行和亚行等国际金融组织的合作内涵已然升级。但与此同时，我们利用外资也存在进一步提高质量和效益的问题。这就要求我们必须以科学发展观为指导，深入研究新形势下利用外资的新情况、新特点，坚持

农业利用国际金融组织贷款项目管理流程活动和操作标准指南

“以我为主，为我所用”的原则，优化和完善扩大农业对外开放的体制和机制，积极探索与国际金融组织合作的新路子，为我国的现代农业和社会主义新农村建设做出新贡献。

“工欲善其事，必先利其器。”农业部对外经济合作中心组织撰著的这本指南是全国第一本农业利用国际金融组织贷款项目管理的操作指南，篇幅不长，但内容详实，实践特点突出，具有较强的针对性和指导性。

相信这本书必定会对从事农业外资项目管理和农业国际合作工作的人员有所帮助，也期望这本书能对提升我国农业利用国际金融组织贷款工作质量发挥有效的促进作用。

农业部副部长：牛伯

二〇〇九年七月

前 言

我国于 1980 年恢复在世界银行的成员国席位，1981 年开始实施第一个世界银行贷款项目（大学发展项目），1986 年被接纳为亚洲开发银行成员，1987 年开始实施第一个亚洲开发银行贷款项目（国家投资银行项目）。根据世行和亚行公布的统计数据，截至 2008 年 12 月 31 日，我国利用世行和亚行贷款项目总数达 442 个，协议贷款金额达 641 亿余美元。项目遍及全国除西藏以外的所有省、市、自治区，涉及农业和农村发展、能源、交通、通讯、教育、卫生、工业、金融、城建、环保等诸多国民经济重点领域。以国际金融组织贷款项目为载体，我国引进了竞争性招标制度、工程监理制度等符合市场经济要求的先进管理制度，借鉴了环境影响评价、供水和污水处理收费等促进环境保护和资源有效利用的国际经验，推动了公用事业单位改革等多项试点工作。这些国际金融组织贷款项目的实施对于弥补我国建设资金不足、缓解经济发展瓶颈、改善经济结构和投资环境、引进先进技术和管理经验、实现机制和制度创新、培养开放型人才、促进区域平衡发展和城乡经济社会协调发展都发挥了非常积极的作用。

20 世纪末的高峰时期，我国利用世行和亚行贷款的规模曾达到每年各 30 多亿美元。日本对华开发援助贷款逐渐削减、至 2008 年最终停止后（2008 年 3 月，日本最后一次向中国提供 463 亿日元贷款），国际金融组织特别是世行和亚行成为我国利用国外贷款的主要来源。随着我国国力的逐渐增强、国际国内形势的变化和国际地位的提升，国家利用国际金融组织贷款战略、政策和规模有所调整。最近连续几年，国务院批准的外资利用三年滚动计划，及实际签约利用世行和亚行贷款的规模稳定在每年各 10 亿~15 亿美元左右。我国与国际金融组织的贷款合作开始从重数量向重质量和效益转变，从重筹借向重使用

农业利用国际金融组织贷款项目管理流程活动和操作标准指南

和偿还转变，从重资金引进向资金和智力引进并重转变。我国与世行和亚行等国际金融组织继续保持贷款合作，首先由于其资金来源稳定，同时世行和亚行等国际金融组织也是我国通向世界的桥梁，是我对外交往的优良窗口和平台，籍此我们也与世界其他国家和地区分享我国的成功发展经验。

虽然我国的经济发展取得了巨大成就，但人均水平仍然较低，按世行的统计口径，中国仍位于“中下等收入”国家之列。世行按照人均 GNI（国民收入）对全球二百多个经济体划分收入档次，最新分类（2008 年 7 月 1 日公布，以 2007 年数据计算）收入门槛如下：低收入经济体，人均 GNI 低于 935 美元；中下等收入经济体，人均 GNI 在 936 美元至 3 705 美元之间；中上等收入经济体，人均 GNI 在 3 706 至 11 455 美元之间；高收入经济体，人均 GNI 在 11 456 美元以上。中国 2007 年的人均 GNI 为 2 380 美元，仍属“中下等收入”国家。世行按各成员体的人均 GNI 水平决定是否贷款及信/贷款类型。世行 2009 财年（适用于从 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日发出贷款谈判邀请的项目）贷款业务类别标准分为 4 类：（I）人均 GNI 低于或等于 935 美元的借款国，可享受土建工程国内优惠待遇；（II）人均 GNI 低于或等于 1 785 美元的借款国，可使用 IDA 信贷资金贷款。在实际操作中，一般情况下，人均 GNI 低于或等于 1 095 美元的借款国才可以使用 IDA 信贷资金贷款；（III）人均 GNI 高于 1 095 美元的借款国，可使用 IBRD 贷款；（IV）人均 GNI 高于 6 465 美元的借款国将从 IBRD 毕业。按中国的人均 GNI 水平，贷款条件适用于 III 类，即可从世行获得硬贷款。合理假定世行的贷款业务类别标准将相对稳定，中国的人均 GNI 提高到从 IBRD 毕业的水平（从 2 380 美元提高到 6 465 美元），按 10% 的年均增长速度计算，需要超过 10 年，按 8% 的年均增长速度计算则需要 13 年以上。可以预期，2020 年以前，世行 IBRD 贷款仍将向中国敞开。亚行是亚太地区区域性国际开发银行，对中国的依存度更高，其与中国的贷款合作也将更为持久。

农业项目在我国利用世行和亚行等国际金融组织贷款中占有特别重要的地位。早在 1982 年，我国即开始利用世行贷款建设华北平原农业发展项目，这是我国继大学发展项目之后的第二个世行贷款项目。农业项目在我国利用世行

贷款项目总额中保持较高比重。据世行统计，截至2009年3月31日，在华项目中农业项目比重为24.01%；我国利用世行贷款2009—2011财年世行贷款备选项目规划安排了41个项目，贷款总规模54.44亿美元，农业（农、林、水）项目12个，贷款13.14亿美元，占贷款总额24.1%。我国利用亚行贷款的领域早期集中在交通、能源和基础设施建设方面，但近年来农业项目比重上升趋势明显。据亚行统计，农业和自然资源类项目的比重，截至2003年12月31日为4.00%，截至2008年12月31日上升为7.71%；国务院批准的利用亚行贷款2008—2010年备选项目规划中，农业12项，贷款额9.63亿美元，占贷款总额的19.10%。我国新形势下推进农村改革发展，把新农村建设作为战略任务，把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求，加强农业基础需要大量投入，统筹城乡发展需要机制体制创新。国家相关部门特别强调，世行和亚行等国际金融组织也特别注意将其在华业务与我国的社会经济发展计划高度契合。世行和亚行新的中国国别伙伴战略都将农业列为其重点支持领域之一。

国际金融组织贷款属于主权外债，我国是国际社会公认的国际金融组织贷款项目执行质量和偿债信誉最好的国家之一，这得益于我们国家的体制以及对主权外债项目的严格规范管理。在国家层面，国务院主要授权国家发展改革委和财政部对国际金融组织贷款项目进行管理。国家发展改革委负责国际金融组织贷款备选项目规划和项目审批管理；财政部是政府外债的统一管理部门，负责确定国际金融组织贷款管理基本原则和制定基本规章制度，会商拟定贷款规划，统筹开展对外谈判并签约，负责转贷、资金使用、偿还、统计、协调监督等。《国务院关于投资体制改革的决定》[2004]，国家发展改革委颁布的《国际金融组织和外国政府贷款投资项目管理暂行办法》[2005]，《国家发展改革委关于进一步加强国际金融组织贷款项目管理的通知》[2008]，财政部颁布的《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》[2006]及《关于进一步加强国际金融组织贷款项目前期工作的若干意见》[2009]等构成指导我国借用国际金融组织贷款和实施项目管理的政策文件基本框架。

世行和亚行在长期的运作过程中积累了丰富的经营管理经验，同时不断借

农业利用国际金融组织贷款项目管理流程活动和操作标准指南

鉴吸收世界先进的管理理论和最佳管理实践，并不断改进和创新，形成了较为完善、代表世界前沿水平的项目管理流程和规范。特别是，世行和亚行的项目准备和评估程序，采购和咨询专家聘用，支付管理和监测评价等构成其具有特色的项目管理体系核心内容。我们借用世行和亚行等国际金融组织贷款，基本条件之一就是要遵循其程序和规范，经过准备和评估程序达成的项目实施安排还将载入项目法律文件。随着我国对外开放进程的加快与深入，我国在许多项目操作程序方面正在逐步与国际接轨，为提高效率和节约成本，世行和亚行等国际金融组织的在华项目有越来越多地采用借款国自身的制度体系的趋势。即便如此，世行和亚行推行的一些基本原则（如公平、透明、经济等）和基本程序依然适用。

国际金融组织贷款项目政策性强，涉及面广，周期长，程序复杂，运作上需内外兼顾，管理要求高。更与其他行业项目业主单位相对集中、单体用款规模较大不同，农业利用国际金融组织贷款项目的直接用户往往涉及农村千家万户，项目执行和管理机构也往往从中央、省一直延伸到市、县、乡，项目管理层级复杂、环节众多，各级项目管理人员的经验和业务水平参差不齐，可以认为农业项目是利用国际金融组织贷款项目中管理最为复杂、最具挑战性的一类项目。20多年来，我国利用世行和亚行贷款的农业和农村发展类项目累计已达90多个，协议贷款122多亿美元，同时还不断有新的地区、机构和人员加入其中，农业利用国际金融组织贷款事业方兴未艾。接触和从事过农业利用国际金融组织贷款项目运作管理的人员也是林林总总，人才辈出。一些由政府赋予专门职能的国外贷款项目管理机构在国外贷款机构的规则和程序以及现代项目管理理论与实践等的培训上做出了很多努力，同时也开发了机构内部适用的国际金融组织贷款项目管理规程。但从总体而言，迄今我国各地的农业利用国际金融组织贷款项目管理实践基本处于摸着石头过河、沿用既往直接经验结合借鉴零散间接经验的粗放状态，效率不高。如果组织具有丰富的项目运作管理实践经验的专家开发一套农业利用国际金融组织贷款项目运作管理流程规范，则可以帮助相关机构和从业人员少走弯路，进而改善和提高农业利用国际金融组织贷款项目运作管理的效率和效果。这就是我们萌生开发该流程活动和操作

标准指南的背景和初衷。

流程管理正在成为 21 世纪的一种主流管理思想，其目的是为客户提供更好更快的服务。流程管理是一个端（客户）到端（客户）的过程，农业利用国际金融组织贷款项目流程管理的端（客户）就是项目发起人（项目区）和受益人（业主单位和农户），我们项目管理的目标就是要为项目区和受益人提供高效优质的项目运作和管理服务。优化的流程是一个组织竞争力的体现和来源，通过流程管理可以使一个组织/系统的经验和知识得到积累和继承，形成并不断提升其自身的最佳实践，从而不断提升运作效率。本指南较为详尽地勾勒了农业利用国际金融组织贷款项目管理流程活动和操作标准基本规范，我们期望本指南能为我国农业利用国际金融组织贷款项目运作管理机构优化流程、为项目管理人员的具体实践和职业发展提供参考和助益。

本指南的成稿过程得到了农业部对外经济合作中心领导和亚行有关官员的大力支持，在此谨表诚挚谢意。

由于知识、经验和认识水平的局限，编著者虽已尽心竭力，本作品肯定还存在不少缺点。敬祈专家和读者朋友们不吝赐教、批评指正。

编委会

二〇〇九年四月十二日

目 录

序

前言

第一章 农业领域与我合作的主要国际金融组织	1
第一节 世界银行及其中国业务	1
一、世界银行简介	1
二、世界银行中国国别伙伴战略	3
三、世界银行中国项目现行贷款条件	3
第二节 亚洲开发银行及其中国业务	5
一、亚洲开发银行简介	5
二、亚洲开发银行中国国别伙伴战略	6
三、亚洲开发银行中国项目现行贷款条件	7
第二章 项目管理周期与机构	8
第一节 世界银行项目管理周期划分	8
一、项目准备阶段	10
(一) 项目申报	10
(二) 项目识别	10
(三) 项目准备 (含评估)	10
(四) 项目谈判和提交执董会审批	10
二、项目实施阶段	11
(一) 执行和监测	11
(二) 竣工验收	11

农业利用国际金融组织贷款项目管理流程活动和操作标准指南

三、项目营运阶段 11

第二节 亚洲开发银行项目管理周期划分 12

一、项目准备阶段 13

 (一) 项目申报 13

 (二) 项目识别 13

 (三) 项目准备及评估 13

 (四) 项目谈判与审批 13

二、项目实施阶段 14

 (一) 执行和监测 14

 (二) 竣工验收 14

三、项目营运阶段 14

第三节 世行和亚行项目国内管理机构 14

一、发展改革部门 15

 (一) 贷款规划的制订 15

 (二) 立项审批 16

 (三) 可行性研究报告的审批 16

 (四) 资金申请报告的审批 16

二、财政部门 16

 (一) 项目贷款政策的制定 16

 (二) 贷款的转贷与还本付息管理 17

三、行业主管部门 17

 (一) 组织项目的申报 17

 (二) 为项目实施提供技术支持 18

四、项目领导小组 18

五、项目管理办公室(项目办) 18

 (一) 项目计划管理 19

 (二) 项目采购管理 19

 (三) 项目工程管理 19

 (四) 项目财务管理 19

 (五) 项目监测评价 19

六、项目技术咨询委员会 21

第三章 项目准备阶段管理流程	22
第一节 世界银行项目准备阶段管理流程	22
一、项目申报阶段管理流程	22
(一) 地方政府项目的申报流程	22
(二) 农业部打捆项目的申报流程	23
二、项目识别阶段管理流程	24
(一) 目的	24
(二) 要点	25
(三) 应注意的问题	26
三、项目准备(含评估)阶段管理流程	26
(一) 目的	26
(二) 要点	26
(三) 流程图示	29
(四) 流程说明	29
(五) 应注意的问题	33
四、项目谈判阶段管理流程	34
(一) 目的	34
(二) 要点	34
(三) 流程图示	35
(四) 流程说明	35
第二节 亚洲开发银行项目准备阶段管理流程	35
一、项目申报阶段管理流程	35
(一) 地方政府项目的申报流程	35
(二) 农业部打捆项目的申报流程	36
二、项目识别阶段管理流程	38
(一) 目的	38
(二) 要点	38
(三) 应注意的问题	38
三、项目准备及评估阶段管理流程	38
(一) 目的	38

农业利用国际金融组织贷款项目管理流程活动和操作标准指南

(二) 要点	39
(三) 流程图示	42
(四) 流程说明	42
四、项目谈判阶段管理流程	44
(一) 目的	44
(二) 要点	44
(三) 流程图示	45
(四) 流程说明	45
第四章 项目实施阶段管理流程	46
第一节 世界银行项目实施期管理流程	46
一、项目签订贷款协定至生效阶段管理流程	46
(一) 目的	46
(二) 要点	46
(三) 流程图示	48
(四) 流程说明	49
二、项目实施阶段管理流程	49
(一) 主要工作内容	49
(二) 项目计划管理	50
(三) 项目工程管理	51
(四) 项目财务管理	53
(五) 项目采购管理	55
(六) 项目监测评价	63
(七) 项目档案管理	65
(八) 项目监督检查	66
(九) 项目审计	67
(十) 项目中期调整	69
三、项目竣工验收阶段管理流程	71
(一) 主要工作内容	71

目 录

(二) 借款方的竣工验收	72
(三) 借款方编制竣工报告	74
(四) 贷款方竣工验收	77
第二节 亚洲开发银行项目实施阶段管理流程	80
一、项目签订贷款协定至生效阶段管理流程	80
(一) 目的	80
(二) 要点	80
(三) 流程图示	82
(四) 流程说明	83
二、项目实施阶段管理流程	83
(一) 主要工作内容	83
(二) 项目计划管理	83
(三) 项目工程管理	84
(四) 项目财务管理	86
(五) 项目采购管理	89
(六) 项目监测评价	97
(七) 项目档案管理	99
(八) 项目监督检查	100
(九) 项目审计	101
(十) 项目中期调整	103
三、项目竣工验收阶段管理流程	106
(一) 主要工作内容	106
(二) 借款方的竣工验收	106
(三) 借款方编制竣工报告	109
(四) 贷款方竣工验收	113
第五章 项目营运阶段管理流程	116
第一节 项目营运管理	116

农业利用国际金融组织贷款项目管理流程活动 and 操作标准指南

一、目的	116
二、要点	116
三、流程图示	116
四、流程说明	117
第二节 项目后评价	117
一、目的	117
二、要点	117
(一) 项目后评价的原则	117
(二) 项目后评价的内容	118
(三) 项目后评价的措施	119
三、流程图示	120
四、流程说明	120
附录：主要项目文件的参考内容、格式或索引	121
一、项目建议书	121
二、可行性研究报告	122
三、资金申请报告	124
四、环境影响评价报告	125
五、社会评价报告	127
六、少数民族规划框架文件	128
七、移民安置计划	129
八、采购计划	130
九、财务管理手册	133
十、世行项目评估文件	137
十一、亚行项目设计与监测框架	138
十二、亚行行长推荐报告	139
十三、项目进度报告	140
常用英文缩略语表	142