



政府外债管理研究

以新疆维吾尔自治区为例

弯海川 / 主编

ZHENGFU WAIZHAI GUANLI YANJIU

YI XINJIANG WEIWUER ZIZHIQU WEILI



经济科学出版社
Economic Science Press

政府外债管理研究

——以新疆维吾尔自治区为例

主 编 弯海川

副主编 谢 煊 朱美玲

经济科学出版社

责任编辑：高进水 于庆昭

责任校对：曹 力

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

政府外债管理研究

——以新疆维吾尔自治区为例

主编 弯海川

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787×1092 16 开 17 印张 270000 字

2007 年 10 月第一版 2007 年 10 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6642 - 3/F · 5903 定价：29.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 委 会 成 员

主 编 弯海川
副主编 谢 煊 朱美玲

编 委 余国新 阿不都艾尼·吐拉克
王定元 常戈平 仲文敏
张 慧 阿米提江·铁力瓦尔德
王志武 刘国勇 吴正平
闫 杰 陈玉兰 杨瑞红

前 言

新疆维吾尔自治区利用政府外债始于1983年,伴随着我国改革开放和利用外资的步伐,现已走过了24年的历程,在利用外债的同时,自治区政府外债管理工作日益规范和完善。

新疆1983~2006年累计利用政府外债17.51亿美元,建设项目129个,覆盖农林水利、交通、能源、通讯、城建、纺织、食品加工、化工、教育和卫生等十多个领域。回顾自治区利用外债的历史,可以深切地感受到引进的外债及其投资建成的项目(如高等级公路、城市污水处理、塔里木河流域农业灌溉排水与环境保护等)对新疆经济建设和社会发展的作用。同时,政府外债管理的先进方法和理念对自治区项目管理产生了深远而有意义的影响,乃至为自治区财政管理工作所借鉴。

政府外债管理研究在自治区是一个新的研究领域。当前,国际形势正在发生着深刻而复杂的变化,随着中国综合国力的逐步上升,国际金融组织和外国政府纷纷调整对华业务政策和合作重点,对贷款项目的立项、支付、采购和评价等都提出了更高的要求。面对新形势、新机遇和新挑战,自治区财政厅及时成立课题组,组织力量开展对新疆政府外债管理工作的研究。课题组经过近一年的研究工作,撰写出了《政府外债管理研究——以新疆维吾尔自治区为例》一书。本书研究旨在,一是总结自治区24年来利用政府外债的管理经验和教训,为自治区项目管理工作提供有益的借鉴;二是探讨政府外债实行规范化管理的机制和模式,以利于今后进一步完善自治区政府外债管理工作,提高政府外债管理水平;三是通过该项研究,对政府外债项目管理模式进行系统而深入的总结,达到信息交流和宣传的效果,并为提高自治区财政管理工作科学化水平提供示范作用。本书首次对新疆维

吾尔自治区 24 年来政府外债贷款及其建设项目进行了全面考察；对自治区政府外债管理工作进行了比较全面的回顾与总结；对自治区政府外债的规范化管理机制进行了探讨，以期对现在和将来自治区的财政外经工作具有现实的指导意义。

当前，自治区政府外债工作的重点是，在做好与国际金融组织和双边贷款国合作的各项日常工作的基础上，进一步抓好项目的全过程管理，不断提高贷款资金使用的质量和项目实施的成效。基于政府外债工作重点的转移，为总结经验和克服管理工作中的问题，课题组在研究过程中以项目全过程管理为主线，围绕着与项目的立项、支付、采购和绩效评价等四个核心环节相关联的问题进行研究。在研究中着力把握温家宝总理关于由财政部门归口管理政府外债的指示精神；把握财政部领导关于加强事前、事中和事后管理的批示精神；把握财政部《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》中的精神，并以这些精神为指导思想统率整个研究工作。

本书主要讨论和研究了新疆维吾尔自治区政府外债管理中的如下重大问题：（1）新疆维吾尔自治区利用政府外债的外部机遇；（2）自治区政府外债管理机制完善与构建；（3）政府外债风险管理与防范机制；（4）政府外债管理方式探讨；（5）政府外债管理的制度化建设；（6）政府外债工作操作实务规程规范化研究；等等。通过研究得出以下研究结论。

利用政府外债是自治区今后继续使用的融资渠道之一，自治区利用政府外债有良好的外部机遇。从国际和国内宏观经济形势来看，“十一五”期间新疆利用外资总体形势是机遇和挑战并存。金融全球化促进国际资本流动加速，国际资本总量将有一定的增长，国际投资的规模将继续扩大，未来几年内，国际投资将会保持增长态势。我国将是外国直接投资和国际金融组织贷款投资最具吸引力的国家。今后几年，世界银行贷款业务和亚洲开发银行贷款业务主要集中于以下三大领域：农业和农村发展、交通运输和能源（特别是中西部地区）、环境保护。这与“十一五”时期新疆经济建设的重点领域和行业相吻合。新疆应积极开展对国际金融组织和外国政府对华贷款政策的研究工作，了解贷款信息动态，为基层单位提供更多更好的信息服务。

管理机制是外债管理工作的组织保证，政府外债管理的有效性，是建立在科学的管理机制之上的。自治区政府外债管理模式需要在现行管理模式的基础上进行完善和创新。构建新疆维吾尔自治区政府外债管理机制的

总体思路是,以项目管理机制创新突破现行政府外债管理中的体制性障碍,政府外债管理机制要与项目管理有机结合,以项目为对象,实行统一领导下的部门分工与协作负责制;构建总体规划指导下的项目管理系统集成方法,对政府外债项目进行计划、组织、控制和协调。应着力抓好五个方面的建设:(1)政府外债管理组织体系;(2)政府外债管理的决策机制;(3)政府公共外债与地方财政预算统一管理机制;(4)政府外债的债务管理机制;(5)政府外债管理的制度保障体系。重点是成立政府外债管理中心及其组织机构能力建设、科学制定利用政府外债发展规划、建立和完善债务偿还保证与风险控制机制、建立健全政府外债全过程控制制度、将外债资金纳入财政预算管理范畴统一管理。

利用政府外债规划和项目库建设工作是政府外债管理的重心。为了更好地做好外债项目管理工作和提高外资利用水平,加强项目设计、优化和项目库建设,逐步推行项目库和滚动计划的管理,是提高政府外债项目管理科学化的基础,应加快建立项目储备和评审机制。

外债风险管理应置于政府外债管理的重要地位。外债投资有风险,今后在外债管理中要加强风险管理工作,建立风险评价监测预警体系,建立科学的借款、用款和还款机制,通过制度与机制的完善和创新防范债务风险;通过外债转为内债,进行建设模式创新,采用 BOT 模式分解风险,利用金融衍生工具锁定利率和汇率风险,调整债务结构等方式控制政府外债风险;对不同地区实行分类指导,在不同的经济类型区实行不同的外债投放策略规避风险。

新疆维吾尔自治区利用政府外债的指导思想是,积极、适度、择优的原则,利用政府外债的规模要与还债能力相适应,树立成本意识和风险意识;优化外债投资结构,政府外债的使用方向在符合国家产业政策的前提下,重点投向能促进新疆社会经济发展的项目;遵循分类分区指导的原则,对于不同地区不同类别的项目区别对待,采用不同的合作方式。

政府外债项目管理有很多值得学习的管理方法和管理理念,可为自治区财政公共投资项目管理提供借鉴。

项目目标管理。项目有明确的目标设定,项目管理自始至终都是围绕着项目目标展开的,实行了以目标为导向的项目管理模式,提出了 4W(做什么、谁来做、怎么做、什么时间做)目标管理方法,从项目选择到项目设计再到项目的资金安排使用以及项目的竣工验收,始终围绕着项目目标进行,把目标管理作为项目的核心,确保项目目标的顺利实现。

项目管理的组织机构建设。外债项目管理把机构能力建设置于保障项目成功的首位,有一个健全的项目管理机构和有效的工作团队,是完成项目管理工作的组织保障。实施政府外债项目必须机构建设要先行,建立职能式或矩阵式的项目管理组织,配备懂管理的工作人员,充分发挥项目管理办公室和项目执行单位两个层级的积极性,是项目成功的关键。

项目全过程控制。为了对项目实施更好、更有效的管理,一般将项目周期划分成项目前期、项目执行期和项目结束期,在每个阶段都有具体的工作目标和相应的管理方法。项目立项、支付、采购和绩效评价是项目全过程管理的核心内容。

项目立项管理。政府外债项目十分重视项目的前期工作,项目立项是项目前期工作的核心,重点是做好项目的规划和可行性论证。成功的项目取决于成功的规划,好的项目规划是经过可行性论证的项目集合。(1) 外债项目要符合国际金融组织和双边贷款国的政策、贷款条件及运作程序;(2) 要以自治区党委、自治区人民政府确定的重点发展区域、重要投资领域、重大建设项目为出发点,如继续做大交通和农林水利项目,稳步推进城市基础设施、生态环保等项目;(3) 采用自下而上和自上而下相结合的项目规划方法,一切从实际出发,从急切要解决的问题出发,充分体现基层的民众意愿;(4) 好项目的标准是要符合经济、生态和社会三个方面效益的统一;(5) 项目成功立项还取决于我方谈判能力,而这种能力来自于对贷款方的政策了解程度,签订贷款协议就如同两家企业签订一份合同一样,要知彼知己,才能签得最有利于自己的合同。

项目支付管理。每个项目都有明确的费用计划并以此为控制上限,资金的支付只能用于与贷款项目有关的费用。项目支付以项目执行进度为进程,以项目发生额为标尺,进度到哪里支付就到哪里,费用发生多少就支付多少,资金支付方式采用提款报账制,实行“计划—进度—提款报账”有机结合的资金管理模式,既可以对项目资金实施监控,又可以避免项目资金的挪用和浪费,从而有效地提高了资金的使用效率。在项目支付管理过程中,财政部门的作用是:(1) 对资金总体宏观控制,以资金、财务、债务管理为核心,严格审批管理,加大资金监管力度,杜绝违规支付行为;(2) 建立项目执行单位的信誉分类和等级评定制度。根据不同的信誉等级,制定相应的资金支付审核办法,对信誉度不同的单位在支付规制许可的范围内实行弹性管理,既保证制度执行的严肃性,又不失灵活性。

前 言

项目采购管理。政府外债项目货物和服务的采购有严格程序，采取国际招投标方式，项目采购的具体工作应由项目执行单位和地州财政部门完成。由于项目的采购工作好坏将直接影响到项目的质量、造价及效益，各级财政部门的职责是加强指导、监督工作，严格审查采购内容，严防资金挪用、盗取等违规违纪现象的发生。项目单位的职责是按照规定实施采购，对于批准的采购计划，要严格按照世界银行、亚洲开发银行等国际组织和财政部规定的采购程序执行。

项目监测与绩效评价。政府外债项目管理中监测与绩效评价工作是一项必不可少的内容，对项目监测是控制监督项目执行情况的重要手段，国际金融组织要求由第三方对项目实施过程进行监测与评价，通过监测及时准确地了解与掌握项目实施的进度和项目实施过程中存在的问题，以便于及时解决问题和对项目进行调整，确保实现项目预定的目标。在项目竣工验收后，对项目进行绩效评价，通过评价来了解项目目标的实现程度，总结项目执行过程中的经验和教训，为今后管理同类项目提供参考。

政府外债管理方式对自治区财政管理工作的启示是：积极探讨以结果为导向的财政预算决策机制；建立财政支出绩效评价制度；财政预算管理应由主要对资金的管理转向对项目的管理；应加强财政公共支出项目的规划和可行性论证工作；科学合理地使用财政资金，完善国内项目管理程序。

新疆维吾尔自治区政府外债管理研究工作得到了张敏、朱自安、陈彤、盛泽林、陈梦等同志的大力支持与帮助，在此一并表示感谢。

编者

2007年6月29日

目 录

前言	(1)
----------	-------

第一篇 回顾与展望

第一章 新疆利用政府外债回顾	(1)
----------------------	-------

一、新疆利用政府外债概况	(1)
二、新疆利用政府外债取得的主要成果	(9)
三、新疆利用政府外债产生的重大社会经济影响	(14)
四、典型项目介绍	(23)
五、新疆政府外债项目管理的经验和教训	(39)

第二章 新疆利用政府外债机会研究	(45)
------------------------	--------

一、我国利用政府外债的概况、投资领域及行业特点	(45)
二、国际金融组织贷款国别战略及外国政府贷款政策条件	(52)
三、“十一五”期间新疆经济建设的重点领域、行业及投资 需求分析	(63)
四、新疆利用政府外债的机遇分析	(68)
五、有效利用政府外债的保障	(71)

第二篇 新疆政府外债管理研究专题

第三章 世界银行项目贷款管理方法的启示与借鉴	(73)
------------------------------	--------

一、世界银行项目贷款管理方法	(74)
----------------------	--------

二、项目管理经验	(77)
三、启示与经验借鉴	(83)
第四章 新疆政府外债管理机制的构建与完善	(88)
一、构建和完善新疆政府外债管理机制的总体思路	(88)
二、新疆政府外债管理组织体系	(92)
三、政府外债管理的决策机制	(98)
四、政府公共外债与地方财政预算统一管理机制	(101)
五、政府外债的债务管理机制	(103)
六、政府外债管理的制度保障体系	(104)
第五章 政府外债项目库的建设与管理	(105)
一、项目与项目库管理	(105)
二、项目设计与优化	(107)
三、政府外债项目库建设	(116)
四、项目库的管理	(119)
第六章 新疆政府外债风险与管理研究	(125)
一、政府外债风险特点及体现	(125)
二、新疆政府外债风险评价分析	(131)
三、新疆政府外债风险成因分析	(134)
四、新疆政府外债风险管理	(136)
第七章 新疆政府外债管理方式的探索	(145)
一、新疆借入政府外债的管理模式	(145)
二、现行管理模式导致的主要问题	(146)
三、新疆利用政府外债管理新方式	(150)
第八章 新疆政府外债项目管理中的制度建设和制度创新	(154)
一、制度建设与创新的基本理论	(154)
二、新疆政府外债管理中制度建设与创新的作用	(156)
三、新疆政府外债项目管理制度建设中存在的薄弱环节	(160)
四、新疆政府外债项目管理制度创新的总体框架与创新建议	(162)

第三篇 政府外债项目管理指南

第九章 政府外债项目前期管理	(167)
一、政府外债项目管理机构和职能	(167)
二、政府外债项目申请操作程序	(171)
三、贷款申请函和项目建议书	(178)
四、可行性研究报告	(181)
五、可行性研究报告主要附件	(189)
第十章 政府外债项目实施管理与控制	(200)
一、项目采购管理	(200)
二、项目财务管理	(220)
三、工程建设控制与管理	(228)
四、项目监测与评价	(234)
五、项目审计与验收移交	(241)

第一篇 回顾与展望

第一章

新疆利用政府外债回顾

新疆政府外债是指由新疆维吾尔自治区人民政府统一对外举借的，或者合法担保的，或者在特定情况下由政府偿还的各类国外借款，包括：（1）国际金融组织贷款（包括世界银行贷款、亚洲开发银行贷款）；（2）外国政府贷款（包括日本输出入银行贷款等）。使用政府外债的贷款项目，简称贷款项目。

资金是影响地区经济增长和社会发展的的重要因素。20 世纪 90 年代中期以前，国家对新疆的建设投入相对较少，而新疆经济发展水平低，自身财力又有限，筹资能力也很低，难以完全依靠自身力量进行经济建设。为解决社会发展和经济建设中资金短缺的问题，在自治区党委、自治区人民政府的领导下，在自治区发改委、自治区财政厅等相关部门，以及各地、州、市发改委、财政部门等的共同努力下，利用政府外债的工作取得可喜成绩，促进了全区经济和社会的发展。

一、新疆利用政府外债概况

（一）外债规模

新疆借用政府外债始于 1983 年，截止到 2006 年，新疆累计实施政府外债项目 126 个，贷款额为 17.51 亿美元。回顾历史可以发现，新疆利用政府外债经历了一个从无到有、由少到多的过程。新疆实施政府外

债项目贷款以来，政府外债贷款规模总体呈上升趋势，政府外债表现出如下特点：1991 年以前，贷款规模较小，此后贷款规模总体上增加；贷款规模年际之间波动较大。贷款有两个高峰期，分别是 1997 ~ 1998 年及 2001 ~ 2005 年（见表 1-1、图 1-1）。

表 1-1

新疆政府外债年度贷款统计表

万美元

序 号	年 份	贷款额	序 号	年 份	贷款额
1	1983	45	12	1996	906
2	1986	362	13	1997	31 332
3	1987	201	14	1998	21 975
4	1988	1 070	15	1999	462
5	1989	103	16	2000	5 701
6	1990	330	17	2001	17 390
7	1991	1 734	18	2002	17 935
8	1992	15 051	19	2003	18 486
9	1993	3 033	20	2004	3 725
10	1994	415	21	2005	12 028
11	1995	18 107	22	2006	4 756
合 计			175 147		

资料来源：根据自治区财政厅政府外债统计资料整理。

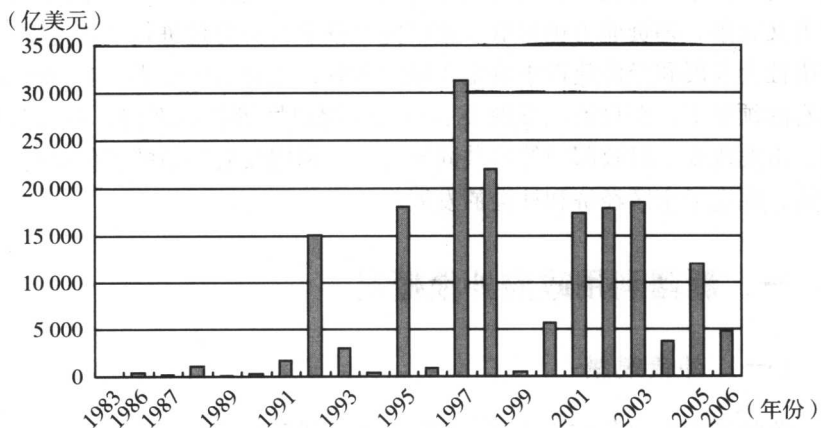


图 1-1 新疆政府外债年度贷款柱形图

新疆政府外债贷款规模，按国民经济五年计划期统计，表现出明显的增长趋势。随着新疆经济的发展，政府外债利用的规模不断扩大。“六五”时期新疆政府外债总额为 45 万美元，到“七五”时期末已达到 2 066 万美元，“七五”比“六五”时期贷款规模增加了 45 倍。这一时期是新疆利用外债贷款增长速度最快的时期。经过“七五”时期政府外债贷款的快速增长，到“八五”、“九五”和“十五”时期，外债贷款总额依然不断增长，“十五”时期新疆政府外债贷款总额达到 69 564 万美元，分别比“八五”和“九五”时期增长了 81.43% 和 15.22%，但增长的速度有所减缓（见表 1-2、图 1-2）。

表 1-2 “六五”~“十五”时期新疆政府外债规模（1983~2006 年） 万美元

时期	金额	环比速度（%）
六五	45	-
七五	2 066	4 590
八五	38 341	1 856
九五	60 375	157
十五	69 564	15.22
总计	170 391	-

资料来源：根据自治区财政厅政府外债统计资料整理。

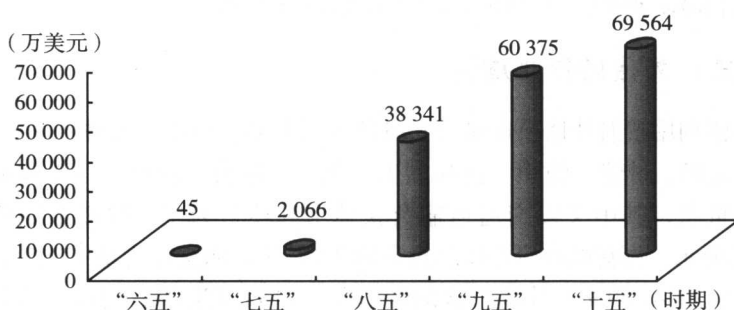


图 1-2 新疆政府外债各阶段贷款额

（二）外债主要来源

新疆政府外债资金来源主要有两个渠道：一是国际金融组织。主要是世界银行、亚洲开发银行、国际农发基金、欧洲投资银行以及与上述贷款搭配使用的联合融资；二是外国政府。主要来是北欧投资银行、日本政府、奥地利政府、西班牙政府、芬兰政府、韩国政府、沙特阿拉伯政府、荷兰政府、意大利政府、瑞典政府、以色列政府、德国政府、瑞士政府、加拿大政府、英国政府、澳大利亚政府、挪威出口信贷和丹麦政府等，其中以日本居多。

截止到 2006 年，国际金融组织贷款项目 28 项，占新疆全部外债项目总数的 22%，提供贷款总额为 10.64 亿美元，占新疆外债项目资金贷款总额的 60.76%。外国政府贷款项目 98 项，占新疆全部外资项目总数的 78%，提供贷款总额 6.87 亿美元，占新疆政府外债贷款总额的 39.24%（见表 1-3）。

表 1-3

新疆政府外债贷款来源（1983~2006 年）

亿美元

贷款来源	贷款额	比例（%）
国际金融组织	10.64	60.76
其中：世界银行贷款	10.64	60.76
外国政府贷款	6.87	39.24
合 计	17.51	100

资料来源：根据自治区财政厅政府外债统计资料整理。

（三）外债的行业规模

新疆利用政府外债投资建设的项目涉及十多个行业，农林水利、交通、能源、通讯、城建、纺织、食品加工、化工、建材、教育、卫生和消防等为投资重点，其中又以交通运输及农林水利项目为主，投资金额合计为 12.3 亿美元，占新疆政府外债总投资的 72.75%，而交通为重中之重，占外债总投资的 40.79%。其他行业的情况是，科教卫生和城建投资 3.3 亿美元，占外债总投资的 19.64%，能源、轻纺食品行业投资 1.13 亿美元，占外债总投资的 6.64%，邮电、石油化工、技术援助以及其他领域投资规模相对较少，投资总额占外债总投资的比例不足 1%（见表 1-4）。

表 1-4 自治区政府外债按行业分布表 (1983 ~ 2005 年) 万美元

行 业	贷款金额	占比例 (%)
交通运输	69 500	40.79
农林水利	54 454	31.96
科教卫生	21 915	12.86
环保城建	11 546	6.78
能 源	7 289	4.28
轻纺食品	4 014	2.36
邮电通讯	330	0.19
石油化工	308	0.18
技术援助	175	0.10
其 他	859	0.50
合 计	170 390	100.00

资料来源：根据自治区财政厅政府外债统计资料整理。

世界银行贷款项目主要集中在交通运输、农林水利、科教卫生 and 环境保护领域。截至 2005 年，世界银行在新疆交通运输上的投资达到 6.4 亿美元，占交通行业外债项目投资总额的 92.09%；农林水利投资 3.37 亿美元，占该行业外债投资总额的 61.73%；科教卫生投资为 0.68 亿美元，占该行业外债投资总额的 30.98%；环保城建投资 0.18 亿美元，占该行业外债总投资的 15.17%（见表 1-5）。

表 1-5 世界银行贷款在部门分布统计表 (1983 ~ 2005 年) 万美元

部门	贷款总金额	世界银行贷款额	世界银行贷款占行业外债 贷款总额比重 (%)
交通运输	69 500	64 000	92.09
农林水利	54 583	33 692	61.73
科教卫生	21 786	6 750	30.98
环保城建	11 546	1 752	15.17
能 源	7 289	0	0
轻纺食品	4 014	0	0
邮电通讯	330	0	0
石油化工	308	0	0
技术援助	175	175	100
其 他	859	0	0
总 计	170 390	106 370	62.43

资料来源：根据自治区财政厅政府外债统计资料整理。