

云南省借用国际金融组织
和外国政府贷款
项目管理指南

王敏正 主编



云南出版集团公司
云南人民出版社

云南省借用国际金融组织
和外国政府贷款
项目管理指南

王敏正 主编

云南出版集团公司
云南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

云南省借用国际金融组织和外国政府贷款项目管理指南 /
云南省发改委编著. —昆明: 云南人民出版社, 2007.6
ISBN 978-7-222-05072-3

I.云… II.云… III. 国际性金融组织 - 国际信贷 - 项目
管理 - 云南省 - 指南 IV.F832.774-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 090301 号

责任编辑: 马 清(特邀) 周永坚

装帧设计: 杜佳颖

责任印制: 施建国

书 名	云南省借用国际金融组织和外国政府贷款项目管理指南
作 者	云南省发展和改革委员会 编著
出 版	云南出版集团公司 云南人民出版社
地 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.ynpph.com.cn
E-mail	rmszbs@public.kmyn.cn
开 本	889×1194 1/16
印 张	11.5
印 数	1-1000
字 数	370 千
版 次	2007 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
印 刷	云南福保东陆印刷股份有限公司
书 号	ISBN 978-7-222-05072-3
定 价	48.00 元

尊敬的读者: 若你购买的我社图书存在印装质量问题, 请与我社发行部联系调换。
发行部电话: (0871) 4194864 4107628(邮购)

《云南省借用国际金融组织和外国政府贷款项目管理指南》

编写人员简况

编写顾问：和段琪 云南省发展和改革委员会 主任

主 编：王敏正 云南省发展和改革委员会 副主任

副 主 编：周志坚 云南省发展和改革委员会 处长

汪小金 云南大学 副教授 博士 PMP

编 委：杨 洁 云南省发展和改革委员会

丁 毅 云南省发展和改革委员会

李捷文 云南省工程咨询公司 高级经济师

汪 丽 云南省环境保护外资项目管理中心 高级工程师

张 锋 昆明冶金高等专科学校 讲师 硕士 PMP

俞为民 昆明蓝血项目管理系统有限公司咨询师 PMP

黄 静 云南大学硕士研究生 PMP

目 录

CONTENTS

前言

背景篇

第一章 国际金融组织和外国政府贷款简介	(5)
一 引言	(5)
二 国际金融组织贷款	(5)
(一)定义	(5)
(二)概况	(5)
三 外国政府贷款	(7)
(一)定义	(7)
(二)概况	(7)
四 国外贷款项目分类与主要投资领域	(8)
(一)分类	(8)
(二)主要投资领域	(9)
五 云南省借用国外贷款概况	(9)
(一)国际金融组织贷款	(9)
(二)外国政府贷款	(10)
六 国外贷款的作用和主要特点	(10)
(一)国际金融组织贷款特点	(10)
(二)外国政府贷款的特点	(12)
(三)外国政府贷款与国际金融组织贷款的互补	(13)
七 国外贷款一般贷款条件	(13)
(一)国际金融组织贷款	(13)
(二)外国政府贷款	(15)
(三)国外贷款最新动向	(16)
八 借用国外贷款的主要阶段及任务	(16)
(一)借用国外贷款的主要阶段	(16)
(二)国外贷款项目周期	(17)
第二章 借用国外贷款的宏观政策导向与管理	(20)
一 借用国外贷款的宏观政策	(20)
二 借用国外贷款的基本要求	(21)
三 国外贷款项目的管理与监督	(22)

(一)政府监管的目的和意义	(22)
(二)国内主要管理部门及职能	(23)
(三)国外贷款主要机构对项目的管理和监督	(26)
(四)国家及云南省对国外贷款的主要管理文件	(27)

第三章 云南省利用国外贷款的历史与现状

一 基本情况	(30)
二 来源、规模、领域及特点	(31)
(一)来源	(31)
(二)规模和领域	(33)
(三)特点	(33)
三 主要成效	(34)
四 经验和问题	(35)
(一)经验、启示	(35)
(二)问题、困难	(36)
五 展望	(36)
(一)我国的发展环境和国外贷款使用环境不断优化	(37)
(二)云南经济社会发展进入新阶段能承受更多国外贷款	(37)
(三)云南新发展阶段具有巨大的借用国外贷款需求支撑	(37)
(四)基础设施建设将是借用国外贷款的重要领域	(37)
(五)和谐社会的建立需要国外贷款	(37)
(六)区位优势增加了借用国外贷款的“砝码”	(38)
(七)已经成功的项目树立了良好的信用	(38)
六 云南省利用国外贷款面临的机遇和挑战	(38)
(一)机遇	(38)
(二)挑战	(39)
七 云南省利用国外贷款的战略	(39)

实 务 篇

第四章 借用国外贷款的申请与审批

一 引言	(45)
二 国外贷款主要申请与审批程序	(45)
(一)列入国家国外贷款备选项目规划	(45)
(二)履行完成审批、核准、备案手续	(48)
(三)资金申请报告的上报审批	(48)
(四)余款使用方案、余款取消的上报和审批	(48)
(五)调整贷款来源、撤销贷款项目的报批	(49)
(六)国际金融组织和外国政府贷款项目确认书的办理	(49)
(七)项目的评估	(49)

三	借用国际金融组织贷款申报程序	(49)
四	借用外国政府贷款申报程序	(50)

第五章 国外贷款项目申报材料的编制	(51)
一 贷款方要求完成的文件	(51)
(一)初步申请阶段需完成的文件	(51)
(二)纳入规划后、项目准备过程中需完成的文件	(51)
二 主要项目文件的编制要求	(52)
(一)项目概念文件 / 建议书	(52)
(二)项目可行性研究报告	(54)
(三)项目资金申请报告	(56)
(四)项目余款使用方案	(57)

第六章 提高国外贷款的申请成功率及实施水平	(58)
一 提高申请国外贷款的成功率	(58)
(一)项目要符合国家及地方政府的中长期规划及产业政策	(58)
(二)项目要符合贷款机构的宗旨和标准	(58)
(三)项目产品的市场可行	(58)
(四)项目的财务可行	(58)
(五)项目的技术、经济、社会和环境可行	(58)
(六)项目的组织可行	(58)
(七)项目抗风险能力要强	(59)
二 提高国外贷款项目的实施水平	(59)

第七章 云南省环境保护世界银行贷款项目案例	(61)
一 引言	(61)
二 项目概况	(61)
(一)项目背景	(61)
(二)项目目标	(61)
(三)项目内容	(61)
(四)项目资金来源	(62)
(五)项目准备与执行过程	(62)
三 项目申请世行贷款成功的关键因素	(62)
四 项目申请世界银行贷款的主要立足点	(63)
五 项目执行过程中的问题分析	(64)

拓展篇

第八章 项目与项目管理	(69)
--------------------------	---------------

引言	(69)
一 概述	(69)
(一)项目定义	(69)
(二)项目管理方法的应用	(69)
二 把国外贷款申请工作本身当项目来做	(70)
三 项目与项目管理	(70)
(一)项目的一般概念	(70)
(二)利用国外贷款项目	(71)
(三)项目管理	(72)
(四)项目周期概念及意义	(73)
四 项目关系人管理	(75)

第九章 国外贷款项目的风险鉴别与分析	(78)
一 项目与风险	(78)
(一) 风险的定义	(78)
(二) 项目风险	(79)
(三) 项目风险管理	(79)
二 项目风险鉴别	(81)
(一) 风险鉴别的程序	(81)
(二) 风险鉴别的主要方法及其优缺点	(81)
(三) 风险种类及其特点	(82)
(四) 国外贷款项目的风险种类	(84)
三 项目风险评估	(85)
(一) 项目风险估算	(85)
(二) 项目风险评价	(85)
四 项目风险对策	(88)
(一) 风险回避	(88)
(二) 风险控制	(88)
(三) 风险转移	(88)
(四) 风险自留	(89)

附录篇

引言	(93)
附录一 主要国际金融组织贷款及其条件	(93)
附表 1 世界银行集团	(93)
附表 1.1 国际复兴开发银行	(94)
附表 1.2 国际开发协会(IDA)	(95)
附表 1.3 国际金融公司	(95)
附表 2 全球环境基金(GEF)	(96)

附表 3 国际货币基金组织	(96)
附表 4 亚洲开发银行	(97)
附表 5 国际农业发展基金会(IFAD)	(98)
附录二 主要外国政府贷款及其条件	(99)
附表 6 日本政府贷款	(99)
附表 7 奥地利政府贷款	(100)
附表 8 比利时政府贷款	(101)
附表 9 加拿大政府贷款	(101)
附表 10 丹麦政府贷款	(102)
附表 11 芬兰政府贷款	(102)
附表 12 科威特政府贷款	(103)
附表 13 法国政府贷款	(103)
附表 14 德国政府贷款	(104)
附表 15 荷兰政府贷款	(104)
附表 16 意大利政府贷款	(105)
附表 17 韩国政府贷款	(105)
附表 18 卢森堡政府贷款	(106)
附表 19 挪威政府贷款	(106)
附表 20 西班牙政府贷款	(106)
附表 21 瑞典政府贷款	(107)
附表 22 瑞士政府贷款	(107)
附表 23 以色列政府贷款	(108)
附表 24 波兰政府贷款	(108)
附表 25 澳大利亚政府贷款	(109)
附表 26 德国促进性贷款	(109)
附表 27 英国政府贷款	(110)
附表 28 北欧发展基金组织	(110)
附表 29 北欧投资银行	(110)
附录三 主要相关文件汇编	(111)
一 国务院相关文件	(111)
国务院关于投资体制改革的决定	(111)
国务院关于发布实施《促进产业结构调整暂行规定》的决定	(118)
国务院关于调整进口设备税收政策的通知	(123)
国务院批转财政部国家计委关于进一步加强外国政府贷款管理若干意见的通知	(125)
外债管理暂行办法	(128)
二 国家发改委相关文件	(131)
国际金融组织和外国政府贷款投资项目管理暂行办法	(131)
国家发展改革委办公厅关于办理国际金融组织和外国政府贷款项目确认书有关事项的通知	(135)

国家发展改革委关于加强中长期外债风险管理的通知	(136)
国家计委关于加强利用国际金融组织和外国政府贷款规划及项目管理暂行规定	(136)
三 财政部相关文件	(140)
国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法	(140)
财政部发出调整利用外国政府贷款项目申报及有关工作程序的通知	(146)
关于印发《地方财政部门参与国际金融组织贷款项目前期准备工作的实施办法》的通知	(147)
外国政府贷款项目管理工作规程	(149)
财政部关于进一步规范外国政府贷款管理工作有关问题的通知	(150)
财政部关于进一步加强外国政府贷款项目采购工作管理的通知 ..	(151)
财政部关于小型工业项目申请使用外国政府贷款有关问题的通知	(151)
财政部关于日本国际协力银行不附带条件贷款管理工作有关问题的通知	(152)
世界银行技术援助项目(分项目)管理办法	(153)
财政部《关于印发外国政府贷款转贷管理的暂行规定的通知》	(155)
四 多部委相关文件	(157)
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	(157)
财政部 国家计委 国家经贸委 外经贸部 海关总署 国家税务总局 关于调整部分进口税收优惠政策的通知	(159)
关于加强国际金融组织贷款建设项目环境影响评价管理工作的通知	(160)
外商投资项目不预免税的商品目录(2000年修订)	(162)
五 云南省相关文件	(164)
云南省人民政府关于印发《云南省企业投资项目核准实施办法(试行)》等六个投资体制改革文件的通知	(164)
云南省省级预算内投资管理办法(试行)	(168)

前 言

借用国外贷款是我国利用外资的重要组成部分，是促进经济发展的重要手段。我国借用国外贷款主要有三种形式：国际金融组织贷款、外国政府贷款和国际商业贷款。由于云南省借用国外商业贷款的比例较小，而且政府部门对商业贷款不需要像对国际金融组织贷款和外国政府优惠贷款那样进行管理，所以本指南主要针对借用国际金融组织贷款和外国政府贷款进行分析和介绍。除特别说明的以外，下文中的“国外贷款”仅指国际金融组织贷款和外国政府贷款，不涉及借用国外商业贷款。

云南省地处我国西南边陲，与东盟的越南、老挝和缅甸接壤，国境线长达4060公里，全省国土面积39.4万平方公里。到2005年底，云南省总人口4450.4万人，GDP达到3472亿元，GDP总量继四川、陕西和重庆之后排在西部省份第四位。随着国家西部大开发战略的逐步推进，中国-东盟自由贸易区的建立，泛珠江三角洲区域经济合作的正式启动，大湄公河次区域经济合作的逐步开展，云南将由我国对外开放的末端成为面向南亚和东南亚开放的前沿。“十五”期间，全省借用国外贷款工作取得了较大的成绩，规模逐年扩大，质量和效益不断提高，国外贷款对全省固定资产投资和整个国民经济发展起到了一定的促进作用。特别是在交通、城建环保、工业、能源、农林、通讯等基础设施和基础产业方面，借用国外贷款建设功不可没。

为进一步促进云南省借用国际金融组织和外国政府贷款工作，提高国外贷款申请成功率和使用效益，在国家《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、《利用外资十一五规划》、《云南省国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》的总体框架和要求下，按照《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）、国家外债管理的有关规定、国家发展改革委《国际金融组织和外国政府贷款投资项目管理暂行办法》（国家发改委28号令，以下简称28号令）、国家发展改革委办公厅、财政部办公厅关于印发的《外国政府贷款项目前期管理工作规程（试行）》、云南省人民政府出台的六个投资体制改革配套文件的有关规定和要求，结合外汇管理体制改革的云南省社会经济发展的实际，制订本指南，着重对云南省借用国外贷款项目的前期工作进行介绍及指导。

背景篇

第一章 国际金融组织和外国政府贷款简介

一、引言

改革开放以来,作为我国对外开放、利用外资的重要组成部分,争取并有效地借用国际金融组织贷款和外国政府贷款对促进我国国民经济发展起到了积极的作用,对弥补国内建设资金不足、引进国外先进技术装备和管理经验、加速国民经济发展方面都卓有成效,并对改善我国外债结构,促进双边、多边及区域和全球性经济贸易合作等方面都有着积极重要作用。

借用国际金融组织和外国政府贷款均属于我国的主权外债,是由国务院授权机构代表国家统一对外举借,并以国家信用保证对外偿还的对外债务。贷款主要用于公益性事业和公共基础设施建设,保护和改善生态环境,促进欠发达地区经济和社会发展。主权外债由国家统借、统还,实行“借、用、还”全过程、全口径规范管理,贷款资金同时按照政府投资资金进行管理。

二、国际金融组织贷款

(一) 定义

国际金融组织泛指进行国际货币合作、协调各国货币政策和国际金融关系,从事国际金融业务,维系国际货币、信用体系正常运作的组织机构。国际金融组织在国际信贷活动中,发挥着日益重要的作用。国际金融组织是指从事国际金融经营和管理等业务活动具有超国家性质的金融组织。

按照参与国家的多寡,业务范围的大小,可以区分为全球性的国际金融组织(如国际货币基金组织,世界银行和国际农业发展基金组织等)和地区性的国际金融组织(如亚洲开发银行、欧洲投资银行、阿拉伯货币基金组织、加勒比开发银行等)两大类。

这些国际金融机构由许多国家政府参加,并向特定的对象国政府提供优惠的多边信贷,其贷款有软硬之分,是另一种官方资本来源。它们提供的贷款,不仅数额巨大,而且利率较低,额外的费用也要少许多。作为超国家的组织机构,国际金融组织不仅从事资金融通,还负责处理国际金融事务,从事各国金融监管的组织、协调,在全球金融领域,发挥着举足轻重的作用。目前向我国提供多边贷款的国际金融组织主要是世界银行、亚洲开发银行、国际农业发展基金组织等。

(二) 概况

目前,向我国提供多边贷款的国际金融机构主要有世界银行、亚洲开发银行、国际农业发展基金组织和国际货币基金组织。

世界银行集团(WB):世界银行不是通常意义上的“银行”,而是一个由184个国家共同拥有的国际组织,发达国家和发展中国家都是世行的成员国。由国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司、多边投

资担保机构和解决投资争端国际中心五个成员机构组成（如表1-1），五个机构担任不同而互补的角色，两个主要的贷款机构为国际复兴开发银行和国际开发协会，是发展中国家获得资金和知识的主要来源之一。世行的首要任务是帮助最贫困的人民和最贫困的国家。世行依靠资金、人员及其丰富的经验帮助发展中国家减少贫困，加速经济增长，提高生活质量。

表1-1 世界银行集团成员机构简况表（截止2005年底）

	国际复兴开发银行(IBRD)	国际开发协会(IDA)	国际金融公司(IFC)	多边投资担保机构(MIGA)	解决投资争端国际中心(ICSID)
成立时间	1944 年	1960 年	1956 年	1988 年	1966 年
成员国	184	165	178	165	142
主要资金来源	资本市场	大部分来自政府捐款，还包括 IBRD 的净收益和早期 IDA 贷款的偿还款项	80%来自资本市场，20%来自 IBRD		
贷款业务	向中等收入国家(人均 GNP 在\$1,465 和 \$5,295 之间)、资信良好的低收入国家提供贷款和发展援助	向最贫穷国家(人均 GNP 小于 905 美元)提供长期优惠性“软贷款”(称为信贷)和其它服务	与私人资本合作，向发展中国家和私营部门项目提供融资	通过向外国投资者提供非商业风险担保，鼓励对发展中国家的直接外国投资	为外国投资人和其所所在国间的投资争端的解决提供便利
网站	www.worldbank.org	www.worldbank.org/ida	www.ifc.org	www.miga.org	www.worldbank.org/icsid
2005 财年贷款额 ^①	136 亿美元	贷款额 87 亿美元	承诺额 54 亿美元	签署担保合同 12 亿美元	登记案件 25 件

亚洲开发银行(ADB)：它成立于1966年，总部设在菲律宾首都马尼拉，是面向亚太地区的区域性政府间的金融开发机构。其宗旨是向其会员国或地区成员提供贷款和技术援助，帮助协调会员国或地区成员在经济、贸易和发展方面的政策，同联合国及其专门机构进行合作，以促进亚太地区的经济发展。目前亚行共有成员63个，其中包括45个地区的成员，有36个借款成员。日本和美国为亚洲开发银行的最大股东。亚行自身开展业务的资金分三部分：一是普通资金。由股本、储备、净收益以及国际资本市场借款构成（一般为硬贷款）；二是亚洲开发基金。主要由亚行发达成员捐赠，另外，亚行理事会还可根据有关规定，从各成员缴纳的未核销实缴股本中，拨出10%的款项，充实到基金中（一般为软贷款，目前中国也已从亚洲开发基金“毕业”，即中国已不再能够享受亚洲开发银行提供的软贷款）；三是技术援助特别基金。其来源为亚洲成员的捐款、亚洲开发基金拨款、普通资金贷款净收益拨款、日本特别基金捐款以及多边和双边来源赠款等（一般为赠款）。除以上三部分外，日本政府还单独出资，建立日本特别基金和日本扶贫基金。

亚洲开发银行2004年批准的贷款额53亿美元，资助64个项目；提供1.97亿美元的赠款，资助323个技术援助项目。

①世界银行的财年,从每年的7月1日至次年的6月30日。

国际货币基金组织 (IMF): 国际货币基金组织是联合国的一个专门机构, 成立于1944年, 1947年3月开始处理业务, 同年11月成为联合国的专门机构, 总部设在美国华盛顿。目前拥有会员国182个, 是世界上最大的政府间金融机构。国际货币基金组织的宗旨是通过设置一个常设机构就国际货币问题进行磋商和协作, 从而促进国际货币领域的合作; 促进国际贸易的扩大和平衡发展, 从而有助于提高和保持高水平的就业、实际收入以及各成员国生产性资源的开发, 并以此作为经济政策的首要目标; 促进汇率的稳定, 保持成员国之间有秩序的汇兑安排, 避免竞争性通货贬值; 协助在成员国之间建立经常性交易的多边支付体系, 取消阻碍国际贸易发展的外汇限制; 在具有充分保障的前提下, 向成员国提供暂时性的融通资金, 使其能有机会在无需采取有损本国和国际繁荣的措施的情况下, 纠正国际收支失调; 缩短成员国国际收支失衡的时间、减轻失衡的程度。根据国际货币基金组织成立的目的, 该组织的货币资金主要用于解决成员国短期国际支付困难和稳定汇率。国际货币基金组织的建立, 对稳定国际汇兑, 消除外汇管制, 扩大和促进国际贸易起到了积极的作用。世界银行与国际货币基金组织虽然在职能上互补, 但机构上是完全独立的。世界银行的职能是为发展中国家提供援助, 而国际货币基金组织的宗旨则是保证国际货币体系的稳定, 对世界各国的货币进行监测。

国际农业发展基金 (IFAD): 1977年12月成立, 并从1978年1月1日起开始其业务活动, 现已发展成为联合国粮食与农业的三大机构之一。目前有163个成员国。农发基金的宗旨是“筹集资金, 以优惠条件提供给发展中的成员国, 用于发展粮食生产, 改善人民的食物营养, 逐步消除农村贫困现象”。农发基金是为发展中国家的扶贫和农业开发提供资金服务的一个国际金融机构。提供的贷款有三类: 一是优惠贷款, 二是中等贷款, 三是普通贷款。

北欧投资银行: 由丹麦、芬兰、冰岛、挪威及瑞典五国共同组成的地区性金融机构。北欧投资银行除作为北欧各国金融机构业务的补充外, 还积极开拓国际金融业务, 建立新的贷款措施, 向发展中国家提供贷款, 且日益发展成为具有欧洲投资银行和地区性开发银行等类似标准和地位的多边金融机构。

北欧发展基金组织: 由北欧的丹麦、芬兰、冰岛、挪威及瑞典五国组成, 是北欧投资银行的组成部分, 该组织主要是针对环保及人类基本需要等一些有良好社会效益, 无直接经济效益的项目提供贷款资助, 并且由北欧发展基金与北欧投资银行联合为上述项目提供贷款。

另外, 北欧投资银行及北欧发展基金组织虽然越来越发挥出其区域性金融机构的作用, 但按我国目前国外贷款管理措施和办法, 对其采用的是外国政府贷款的管理办法和管理程序, 所以我们将北欧投资银行和北欧发展基金组织的贷款以及财政部认可的国外优惠贷款划入外国政府贷款管理范畴。

三、外国政府贷款

(一) 定义

外国政府贷款是指一国政府向外国政府举借的官方信贷, 具有政府间开发援助和贸易发展的性质。外国政府贷款也称双边政府贷款, 是有一定的赠与性质和成分的长期优惠贷款。外国政府贷款主要由发达国家向发展中国家提供, 由两国政府机构或政府代理机构出面谈判, 签署贷款协议后, 确定有契约性偿还义务的外币债务, 主要由软贷款、出口信贷、赠款三种资金构成。目前我们所指的外国政府贷款包含日本政府贷款 (日本国际协力银行不附条件贷款、日本能源贷款和日本“黑字还流”贷款)、单边政府贷款以及按外国政府贷款实行管理的联合融资贷款如北欧投资银行和北欧发展基金贷款等。

(二) 概况

外国政府贷款的资金来源一般由政府财政预算内资金和信贷金融资金两部分组成, 按不同的比例搭配