

XAL71/2P

98
F831.6
111
2

《亚洲开发银行业务丛书》之五

投资项目的计划和管理

——亚洲开发银行在华贷款项目的实践

中国人民银行国际司 编译

中国金融出版社
亚洲开发银行

《亚洲开发银行业务丛书》

编委会成员

顾问:陈 元 殷介炎

主编:魏本华

编委:李若谷 刘连舸 苏丕兰

李步群 亢聪怀 赵 洁

刘芳玉 谢德麟

序

中国自 1986 年加入亚洲开发银行的 10 年来,中国政府和亚行的合作取得了满意的成果。截止 1996 年底,亚行共批准对华项目贷款约 64 亿美元,技术援助赠款约 1.1 亿美元。中国利用亚行贷款和技术援助项目的开展,对中国的改革开放和经济发展产生了积极的作用和影响。中国人民银行和亚洲开发银行认为,认真总结中国成功利用亚行贷款的经验,不仅有利于推动中国更有效地开发中西部地区的发展战略,而且可为亚行其他发展中成员国提供有益的借鉴。为此,1996 年中国人民银行和亚行共同提出并开展了一项名为“中国投资项目的计划和管理”的技术援助项目(TA2462)。项目研究由亚行聘请的国际咨询专家塞杜萨曼和国内咨询专家张三力、凌瑞必、张树武、叶协进五位先生共同完成。其中,中国国际工程咨询公司的经验对课题的研究作出了重要的贡献。项目报告完成后,亚行和中国人民银行在上海召开了有 17 个发展中成员国高级官员以及亚行和人行官员参加的研讨会,共同讨论了中国的经验。中国人民银行副行长殷介炎先生出席了会议。在此基础上形成了本书稿——《投资项目的计划和管理——亚洲开发银行在华贷款项目的实践》。

本书在简要概述中国投资体制和“八五”投资概况的基础上,比较全面地介绍了亚行在华贷款项目的政策、计划、管理和程序,并系统地总结了 10 年来中国利用亚行贷款的经验和问题。中国

在执行亚行项目中的主要特点包括：

1. 保留过去项目管理机制的良好经验,即在传统上经过上下反复讨论形成的发展规划和计划,并吸取国外经验使之逐步完善,形成了中国比较系统的项目周期管理体制。

2. 中国经济建设的资金主要来自国内,项目各层次的管理者和建设者有强烈的责任感,工作努力,成效显著。

3. 国家利用外资的方针正确,政府特别强调涉外项目的计划和管理,有一套适合国情的管理制度和措施。

4. 在经济发展中,中国已经逐步形成了自己的技术、建筑和咨询队伍,又强调人员培训的重要性,因此在工程技术上处于较高水平。

该书阐述了亚行的业务政策和中国利用亚行贷款的政策与管理,同时还侧重介绍了亚行贷款项目的实施程序。该书具有较强的可操作性,可以作为亚行贷款项目管理的参考材料和培训辅助教材。该书也可作为投资项目管理、国际咨询专业的大中专学生的学习参考书。该书的英文版和俄文版已由亚洲开发银行正式出版发行。中文版的出版,将有助于中国利用亚行贷款业务的开展。

魏本华

1997年5月

前 言

随着发展的挑战,投资活动变得更加复杂,资源日益缺乏。亚行所有发展中成员国都迫切地需要提高项目质量,以确保持续的社会经济发展。出资国和借款国都同样提高了对资源利用效益性的认识,从而更强调这种需要。相互学习发展的经验教训,可以免去为每个发展中成员国的车轮不断加油的必要性,而且还会有助于加快每个发展中成员国社会与经济前进的步伐。亚行相信,项目质量的持续改善产生于发展中成员之间的信息交流。1995年6月,在亚行总部举行了关于加强后评价反馈系统的地区研讨会,发展中成员国都在会上强调在亚行成员国之间交流与推广是个好方式。

自从中华人民共和国于1986年加入亚行以来,亚行已批准在华各行业的贷款项目50个,总金额为53亿美元。至今已经有10个项目完成。其中,已编写项目完成报告(PCR)的有9个。这9个项目中有3个已进行后评价。项目完成报告和项目后评价报告(PPAR)都对项目给予成功度的最高等级。中国贷款盘子中的所有在建项目正在有效地执行,这看来与其他主要多边和双边机构在中国的经验是一致的。中国已完成的、做了后评价的以及正在执行的项目都显示出以下成功的原因:由受益者适当参与项目设计;项目准备有广泛的基础;高水平的国内技术专长和专业机构;对所有建议亚行援助的项目均进行严格的筛选;为项目设施的运

营与维护提供充分的国内配套资金;恰当的偿债安排;部门间的有效协调;项目执行机构有很强的技术力量和组织管理实力,他们熟悉亚行的程序,在项目周期的每个阶段,即在项目拟定、执行以及在完成之后,对项目有很强的主人翁责任感;以及将过去的经验教训吸收到新项目中去的后评价制度。

以亚行在中国的这一经验为背景,这份中国项目的计划与管理研究是在技术援助(TA—No.2462—PRC)项目下完成的,本研究的目的是:

(1)深入了解中国项目计划与管理的经验和促使项目成功的因素;

(2)将经验教训向中国其他国内机构推广,尤其是向将来亚行业务可望增加的内地省份的机构推广;

(3)在发展中成员国交流这项研究成果,以求互利。

本研究包括仔细考察和分析中国与亚行相关的,从项目确定到后评价整个项目周期各阶段的制度和程序。研究工作由M. 萨杜沙曼先生与中国国际工程咨询公司(CIECC)四位国内咨询专家组成的一个小组的支持下共同完成。国际咨询专家到马尼拉亚行总部进行了调研和协商,还和国内咨询专家一起到几个省市对亚行贷款的和中国自己出资的一些在建项目和完成的项目进行现场访问。目的是为了比较外资项目和纯国内资金项目的效果。考察发现项目管理质量是相同的,没有因资金来源不同而不同。

这项研究在中国得益于中国人民银行的密切监督和由中国人民银行、国家计委以及有选择的部门代表组成的技术委员会的有力支持。在亚行,调研由后评价办公室监督。P. 苏发菲发特处长和高级后评价专家O. 希瑞沙从一开始便积极参与这一工作。亚行感谢萨杜沙曼先生以独立分析态度为完成调研所做的努力。我们感谢国内咨询专家,他们提供了中国项目规划与管理体制主要的和详细的情况,为报告做出了有价值的贡献。

1996年11月在北京举行了一次研讨会。出席会议的有中国各省和各部门的一些执行机构代表。会上讨论了调研了解到的新情况。研讨会期间代表们对调研报告提出了有益的修改意见,而且还帮助将新了解到的情况传播到内陆省份相对缺少经验的机构。亚行认识到地区合作的重要性,邀请一些发展中成员国的高级官员出席这次在上海召开的国际研讨会。这样一来,这些发展中成员国便有机会了解这些经验和教训与各自国家的相关性。我们相信,发展中成员国将会发现这种经验交流可以相互受益,而且会有助于扩大发展中成员国之间的合作关系,以及与亚行的合作关系。

亚洲开发银行东亚规划局局长

渡 边

1996年12月于上海

目 录

前 言	(1)
缩写语	(1)
报告概要	(3)

第一部分 报 告

第一章 中国的投资和经济发展概况	(27)
1.1 概 述	(27)
1.2 “八五”计划国民经济发展的回顾	(28)
1.3 中国的投资体制	(31)
1.4 中国的经济发展战略	(35)
1.5 固定资产投资的宏观调控和政策	(38)
第二章 中国建设项目的计划和管理体制	(42)
2.1 中国中长期建设项目计划的制订	(42)
2.2 建设项目周期及审批程序	(43)
2.3 建设项目的资金来源	(46)
2.4 项目评估	(49)
2.5 国家建设项目的实施和管理	(51)

2.6	项目的竣工验收·····	(54)
2.7	建设项目后评价和经验交流·····	(55)
第三章	中国亚行贷款项目的计划和管理 ·····	(58)
3.1	中国利用亚行贷款项目的概况·····	(58)
3.2	中国利用亚行贷款的原则、计划和管理 ·····	(64)
3.3	亚行贷款项目周期和贷款审批程序·····	(69)
3.4	中国人民银行——中国对亚行的窗口·····	(73)
第四章	中国亚行贷款项目的前期工作 ·····	(77)
4.1	亚行贷款项目的选定·····	(78)
4.2	亚行贷款项目的评估和立项·····	(81)
4.3	亚行贷款项目前期工作的效果与问题·····	(88)
第五章	中国亚行贷款项目的实施 ·····	(93)
5.1	项目实施期的管理和执行机构·····	(93)
5.2	项目实施准备·····	(98)
5.3	亚行的项目准备程序 ·····	(104)
5.4	国际招标采购 ·····	(106)
5.5	工程施工 ·····	(111)
5.6	项目监控和工程监理 ·····	(113)
5.7	工程进度、质量和费用控制·····	(117)
5.8	贷款的支付 ·····	(119)
第六章	亚行贷款项目的完工和后评价 ·····	(122)
6.1	项目完成和帐户关闭 ·····	(122)
6.2	项目审计和竣工验收 ·····	(124)

6.3	项目经营和效益监评	(126)
6.4	项目后评价	(130)
第七章	中国亚行贷款项目执行的特点	
	——经验总结	(135)
第八章	亚行在华贷款项目执行中的问题	(142)
第九章	教训和建议	(147)
9.1	概 述	(147)
9.2	对亚行工作的评价	(154)
9.3	世界银行总结的经验教训及比较	(158)
9.4	亚行和世行在中国实际工作的相同点和不同点	(161)

第二部分 案例及附件

案例一:上海南浦大桥项目的计划和管理	(165)
案例二:大连供水项目	(193)
案例三:北京燕化乙烯改扩建工程	(209)
附件 1—6	(226)
中文版后记	(284)

缩写语

ADF	亚洲开发基金
ADB	亚洲开发银行
BTOR	亚洲开发银行现场考察组报告
CAS	国家援助战略报告
CAP	国家援助政策
COSS	国家业务战略研究
CPRM	国家项目评估团
CIB	中国投资银行
CIECC	中国国际工程咨询公司
CPE	中央计划经济
CNAEC	中国工程咨询协会
DFI	开发融资机构
DMC	发展中成员国
EA	执行机构
EIA	环境影响评价
FA	外国援助
GNP	国民生产总值
GDP	国内生产总值
ICB	国际竞争招标
IDA	国际开发协会

IMF	国际货币基金组织
L/C	本币成本(人民币配套资金)
MOFTEC	中国对外贸易经济合作部
MDB	多边开发银行
M&E	监督与评价
NFYF	第九个五年计划
NEPA	国家环保局
OECF	日本海外协力基金
PCBC	中国人民建设银行
PEO	亚洲开发银行后评价局
PRC	中华人民共和国
PG	省政府
OCR	普通资金来源
PBC	中国人民银行
PIO/PCO	项目执行办公室/项目协调办公室
RMB	人民币(其现行汇率为 1 美元兑换 8.3 元人民币)
ROI	投资收益率
SDB	国家开发银行
SLA	补充贷款协议
SPC	国家计划委员会
SOE	国有企事业单位
SETC	国家经济贸易委员会
TA	技术援助
TYRP	三年滚动计划
TFIPQ	改进项目质量工作小组
UNDP	联合国计划开发署
WB/IBRD	世界银行(集团)/国际复兴与开发银行

报告概要

本研究报告第一部分包括以下内容：

—对中国自采取开放政策以来投资事业的回顾，中国经济增长的显著成就，经济发展战略及投资管理体制（见第一章）；

—对中国计划体制和投资项目管理的详细叙述（见第二章）；

—中国亚行贷款项目的计划和管理，项目的准备工作和实施，以及项目完成后的后评价，所有这些反映出中国特有的做法，并符合亚行的程序（见第三、四、五、六章）；

—重点介绍中国的项目实施经验和特点（见第七章）；

—讨论在中国经济通过一系列政策改革转变为社会主义市场经济的过程中，在项目实施方面值得重视和需要改进的一些问题（见第八章）；

—对中国及亚行其他发展中成员国有关的主要教训和建议（见第九章）。

第二部分是案例

（一）中国的投资活动和经济发展综述

中国的经济成就

中国成功地推行其经济改革和现代化战略已经 18 年，并且正在逐步地从一个中央主导的计划经济体制转变为一个以市场机制起重要作用的体制。虽然中国仍属于低收入国家，但它在人类发

展、扶贫和发展科学技术方面取得了重大成就。中国一直保持着很高的储蓄率(国民生产总值的 35%—42%)和投资率,两者已经成为高增长率的驱动力。

改革促进了经济的高速增长。自从 1980 年以来,实际的年产值以 9% 的速度增长(1991 年以来约为 12%),中国经济规模已经翻了将近两翻,比计划提前五年实现了原定的目标。“八五”期间(1991—1995)成绩更为惊人。

经济改革的进程加速了向社会主义市场经济的转变,市场体制正在逐步建立。“八五”期间,在税制、财政、外汇、外贸、计划、投资和价格方面采取了改革措施。随着对外贸易和投资的快速增长,经济正在愈加与国际融合。

地区经济在不同程度上得到了加强。“八五”期间,东部沿海地区利用其资金、技术和熟练人员优势,高速发展技术密集型和出口产业。对外经济技术交流的开放和发展,为比较贫困的中西部地区的开发创造了条件。1993 年国家制订了“八七扶贫计划”(即计划在 7 年内使 8000 万人口脱贫),政府的目标是到 2000 年基本消除贫困(目前贫困人口估计有 6500 万人)。

中国的投资体制

1979 年以前,国家采用统一由中央计划的国家财政拨款的投资制度,所有建设项目的投资,不论是中央的或者是地方的均由国家预算内拨付。1979 年以后,中央和地方项目的财政拨款分开。原来全部由中央政府投资的地方项目的投资,现在转由地方财政部门用地方财政投资,但要经过核定和批准,纳入总的规模。从那以后,中国的国家预算分成了两部分。1979 年 8 月,国务院决定对一些具有还款能力的企业基本建设项目和基础设施项目,其投资用贷款取代,项目单位承担债务偿还义务。1985 年,基本建设投资的财政拨款全部改为贷款。对于一些没有直接财务回报和还款能力的项目,继续执行财政拨款制度。贷款由指定的银行管理,

为此已经成立了几家专业银行。

投资和融资改革

根据国家经济不同行业的性质和特点,把建设项目分为三大类:竞争性项目、基础性项目和公益性项目。

一对于竞争性项目,由一个企业作为主要投资者,其建设资金从资金市场上筹集。政府对支柱工业的重点项目以及开发和使用高新技术的项目给予支持。

一对于基础性项目,资金主要由政府组织,引导包括外资(贷款和赠款)在内的专用资金投向这种项目。资金也可包括来自政策性的国家开发银行(SDB)。

一对于公益性项目,投资全部由各级政府用预算内资金安排。

中国的经济发展战略

全国人民代表大会在 1996 年 3 月通过的第九个五年计划(“九五”计划,1996—2000 年)是国家今后发展的纲领性文件。计划的主要目标是,继续改革进程,到 2000 年把中国的经济初步转变为社会主义市场经济。保持经济的平衡、高效和持续增长,同时大力开展扶贫工作,以此构成了中国中期发展的战略核心。这个战略将深化改革,对外更加开放,促进经济发展并保持社会稳定。政府已经优先考虑在改革、发展和社会稳定之间保持相对平衡——在经济改革方面实施一种“逐步渐进”的政策。

主要的远期经济目标是在 2000 年和 2010 年之间使 1995 年国民生产总值翻一番,进一步提高人民生活水准和使国家达到工业化。“九五”计划提出的未来 15 年中国长期的经济和社会发展的九条指导方针是:

- ①保持持续经济增长;
- ②使建设项目达到生产能力并提高其效益;
- ③提高教育水平,并较大地采用现代科学和技术;
- ④农业现代化;

- ⑤对国有企业进行体制改革和技术改造；
- ⑥建立相应的法律、规范和政策，以支持市场经济；
- ⑦利用相应的市场机制，发挥各经济行业的现有潜力；
- ⑧缩小地区经济差别；
- ⑨保障增长收益的公平分配。

中期战略的一个主要设想是减少经济的大起大落，达到宏观经济稳定，并持续经济改革的进程。

利用外资的战略和政策

中国利用外资的总方针是，对外经济开放，优先把外资用于引进技术和管理技术，提高投资效益。“九五”计划公布的总方针是积极谨慎地、有效地使用外资，同时考虑债务的偿还能力。外资将被用于远期影响较大的项目，如基础设施、原材料开发和不发达地区的社会项目等。最近国家提出，条件优惠的外资将向不发达地区倾斜。1979至1995年间，中国使用了外资2420亿美元，其中中长期外债为1100亿美元，外商直接投资总值约为1320亿美元。对于中长期借款，借自双边渠道的总计为242亿美元（借款总额的22%），借自多边机构的总计为176亿美元（16%）。到1995年底，债务——国内生产总值比率为15.8%，债务——偿还比率为9.1%。预计在“九五”计划期间将会维持这个比例。利用国外援助、国外商业贷款和外商直接投资的具体指导方针已经制订出来。

(二)中国中远期建设项目计划的制订

中国的中远期建设项目计划是根据“九五”国家经济发展计划制订的。建设项目计划的制定与对外开放和改革政策相协调，并建立在“八五”计划的基础上，以地方和行业部门的项目发展规划为依据，中央政府制订出一个10年发展计划纲要。这些规划和计划形成了“九五”计划和新的10年发展规划的基础。

建设项目的报送、审查和批准的具体程序有一套严格的规定。

国家按照项目投资限额,规定了省级政府、行业部门和国家计委各自的项目审批权限。审批程序基本上是自下而上的,项目周期各阶段和各级政府的职责都有明确的规定和分工。

建设项目的资金来源

①国家预算内资金;

②银行贷款,——在中央控制的贷款计划内来自专业和商业银行以及政策性银行的借款;

③外资,包括借自外国、借自多边和双边机构的贷款,以及来自外商直接投资;

④发行债券,政府发行国家重点建设项目债券,主要企业债券,吸收社会闲散资金,为主要建设项目筹集资金;

⑤一些专用基金或专项建设基金,企业折旧基金;

⑥省级政府和项目单位的其他自筹资金。

中国的国家储备率很高,投资额也高。每年都安排许多投资项目。大多数项目由中央政府、省级政府和项目单位联合投资。每个省级政府都想分享到中央政府的资金。

项目评估

项目单位(业主)委托工程咨询公司进行项目可行性研究。在中央计划经济时期,对可行性研究的编制、评估以及各级政府的审批,都有了具体规定。改革开放以来,可行性研究的规定进一步完善,管理程序更加合理。

国家建设项目的实施和管理

过去,中国在项目实施期成立项目指挥部。项目指挥部是一种依靠行政手段进行项目管理的传统组织形式。自从推行开放政策以来,最普遍的方式是成立项目筹建处。项目筹建处通常由项目建设前准备期间成立的原项目单位扩充而成。对于新项目,按照项目的规模和重要性,项目筹建处由有关行业部或省市主管行业厅局组建并任命负责人。通常,从项目开始直到项目完成,